Dosarul nr. 3-2878/2021

2-21156407-12-3-22102021

H O T Ă R Â R E
În numele Legii

05 martie 2025 mun. Chişinău

Judecătoria Chișinău (sediul Centru)
Instanța compusă din:
Preşedintele şedinţei, judecător Victor Sîrbu
Grefier Valeria Căinăreanu
Cu participarea:
Avocatul reclamantului Lilia Gulca
Reprezentantul pârâtului Victor Sîrbu

a examinat în ședință publică în procedură de contencios administrativ, cerere de chemare în judecată depusă de ÎM „Inconex-Com Production" SRL către Agenția pentru Supraveghere Tehnică cu privire la anularea actelor administrative individuale, -

c o n s t a t ă:

Argumentele participanților la proces:

La 22.10.2021, ÎM „Inconex-Com Production" SRL a depus cerere de chemare în judecată către Agenția pentru Supraveghere Tehnică cu privire la anularea actelor administrative individuale.

În motivarea cererii de concretizare a indicat că, în conformitate cu contractul de antrepriză nr.*****din 24.12.2012, înregistrat cu ***** din 13.02.2013 la Ministerul Finanțelor, încheiat între ÎM „Inconex-Com Production" SRL și Ministerul Sănătății în calitate de investitor, a procesului-verbal de recepție la terminarea lucrărilor nr.***** din 11.12.2013, ÎM „Inconex-Com Production" SRL a executat lucrările de construcție a Centrului de Sănătate *****, raionul Ștefan Vodă.

Conform delegației de control nr. *****din 30.03.2021, Agenția pentru Supraveghere Tehnică a inițiat control asupra utilizării investițiilor publice și potrivit Deciziei Nr.*****din 07.07.2021 emisă ca urmare a controlului efectuat la 06.04.2021 privind verificarea volumelor și costului Jucărilor executate la obiectivul „Construcția Centrului de Sănătate din satul *****, raionul Ștefan Vodă" și procesului-verbal de control din 06.04.2021, ar fi constatat exagerare a volumelor și valorii lucărilor executate de către ÎM „Inconex-Com Production" SRL la execuția obiectului privind construcția Centrului de Sănătate *****, raionul Ștefan Vodă cu 10 813,51 lei și decis sancționarea în această privință a ÎM „Inconex-Com Production" SRL cu încasarea sumei de 10 813,51 lei.

Indică că, ÎM „Inconex-Com Production” SRL constată a fi drept abuziv și ilegal controlul efectuat de Agenția pentru Supraveghere Tehnică la 06.04.2021 în privința lucărilor executate de ÎM „Inconex-Com Production” SRL la obiectivul construcția Centrului de Sănătate din satul *****, raionul Ștefan Vodă, la fel și actele emise ca urmare de Agenția pentru Supraveghere Tehnică ca urmare, Procesul-verbal nr.***** din 06.04.2021, precum și Decizia Nr.*****din 07.07.2021 privind aplicarea sancțiunii economice în mărime de 10 813,51 lei.

Relatează că, urmează să existe o anumită ordine de drept, discreție și limite a legalității și posibilității în acțiunile organelor de stat, care de fapt, în cazul de față este stabilită la art.5 al Regulamentului privind exercitarea controlului asupra utilizării investițiilor publice în contracții - Anexa nr.3 a Hotărârii Guvernului Republicii Moldova nr.360 din 25.06.1996 cu privire la controlul de stat al calității în contracții, în care este prevăzut că, - ,,Controlul volumelor lucrărilor și valorii construcției în prețuri curente se efectuează în mod obligatoriu în faza de recepție a construcțiilor (lucrărilor). în fața de executare a construcției (lucrărilor) controlul volumelor și costului lucrărilor poate fi efectuat ia solicitarea Organului național de dirijare în construcții, Ministerului Finanțelor, organelor de drept și Curții de Conturi”.

Astfel, potrivit prevederilor legale nominalizate mai sus, Agenția pentru Supraveghere Tehnică putea efectua controlul volumelor și valorii construcției în prețuri în faza de executare a contracției (lucrărilor) la solicitare sau în mod obligatoriu în faza de recepție a construcțiilor (jucărilor), dar nu după 8 ani de la recepția lucărilor după cum avem în cazul de față, având în vedere că recepția lucrărilor executate a avut loc la 11.12.2013 potrivit procesului-verbal de recepție la terminarea lucrărilor cu nr. *****.

Din astfel de împrejurări, constată că controlul efectuat de Agenția pentru Supraveghere Tehnică la 06.04.2021 și inclusiv aplicarea sancțiunii la 07.07.2021 este un abuz din partea Agenția pentru Supraveghere Tehnică, contrar prevederilor legale. Or, cu același succes, Agenția pentru Supraveghere Tehnică putea să efectueze acest control și peste încă 10 ani sau 20 de ani, ceea ce este inadmisibil potrivit prevederilor legale care expres reglementează limitele și termenele de exercitare a acestor atribuții.

Mai mul ca atât, toate lucariile efectuate de ÎM „Inconex-Com Production” SRL la obiectivul construcția Centrului de Sănătate din satul *****, raionul Ștefan Vodă, în cursul execuției lor au fost coordonate cu managerul de proiect, iar la finalizarea lor au fost confirmate și acceptate de comisia de recepție, beneficiar și investitorul Ministerul Sănătății, inclusiv în privința cantității și valorii lucrărilor executate, prin recepția finală a lor conform Procesului-verbal de recepție a lucrărilor nr. *****din 11.12.2013, fără formularea cărorva obiecții la acest capitol, iar neajunsurile și neconformitățile depistate de comisie la recepția finală, IM „Inconex-Com Production” SRL le-a înlăturat și remediat în modul corespunzător. Alte careva obiecții sau pretenții față de lucrările executate pînă în prezent nu a mai existat în raport cu acest obiect, cu excepția abuzului Agenției pentru Supraveghere Tehnică de la moment.

În confirmare că controlul privind verificarea volumelor și costului lucărilor efectuat de către Agenția pentru Supraveghere Tehnică, pe lângă faptul că este în afara legii, mai este în contradicție inclusiv și cu prevederile contractului de antrepriză încheiat,

precum și cele ale legislației civile care reglementează raporturile juridice de antrepriză, depistarea, formularea și înaintarea obiecțiilor față de cantitatea, calitatea, valoarea sau viciile lucrărilor de construcție/reparație executate de către antreprenor, potrivit cărora, raportate la cazul de față, acestea se dovedesc a fi consumate, excluse și inadmisibile, în privința oricăror pretenții ce ar decurge față de lucrările executate de ÎM „Inconex-Com Production" SRL la obiectivul Construcția Centrului de Sănătate din satul *****, raionul Ștefan Vodă.

În astfel de împrejurării, constată nemijlocit și asupra încălcării principiul securității raporturilor juridice care este o parte componentă a preemțiunii dreptului consfințit de CEDO și practica uniformă a CEDO care constă în faptul, că nu se mai poate reveni asupra unei situații definitive, care în cazul de față a avut loc la 11.12.2013 în modul stabilit de contract și prevederile legale, cînd au fost finalizate și recepționate lucrările executate de ÎM „Inconex-Com Production" SRL la acest obiect.

Decizia nr. *****din 07.07.2021 cu actele aferente, inclusiv Procesul-verbal de control din 06.04.2021, au fost remise de Agenția pentru Supraveghere Tehnică conform scrisorii Nr.*****din 22.07.2021 prin poștă și recepționate de ÎM „Inconex-Com Production" SRL la 30.07.2021.

Conform cererii prealabile depuse la 25.08.2021, ÎM „Inconex-Com Production" SRL a solicitat Agenției pentru Supraveghere Tehnică anularea deciziei de aplicare a sancțiunii din 07.07.2021 și a actelor subsecvente pe motiv de ilegalitate a lor, însă la aceasta nu a primit nici un răspuns.

Astfel, potrivit art.20 al Codului 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".

Solicită partea reclamantă ÎM „Inconex-Com Production" SRL:

- anularea Deciziei Nr.*****din 07.07.2021 cu privire la aplicarea sancțiunii economice și a Procesului-verbal de control privind verificarea volumelor și costului lucrărilor executate la obiectivul „Construcția Centrului de Sănătate din satul *****, raionul Ștefan Vodă" nr. ***** din 06.04.2021.

La 29.12.2021 și 29.03.2022, prin intermediul cancelariei Judecătoriei Chișinău din partea pârâtului Agenția pentru Supraveghere Tehnică, a parvenit referința pe marginea cererii de chemare în judecată, prin care autoritatea şi-a exprimat dezacordul cu acțiunea înaintată, solicitând respingerea acesteia ca neîntemeiată și inadmisibil.

În motivarea referinței pârâtul menționează că, la 16.03.2021 în adresa Agenției a parvenit cererea directorului MSP CS *****, r-nul Ștefan-Vodă, Ivan Țîbîrnac, prin care, în conformitate cu prevederile Hotărârii Guvernului nr.360 din 25.06.1996, în cadrul recepției finale, s-a solicitat verificarea volumelor și costurilor lucrărilor executate de către ÎM „Inconex-Com Production" SRL la obiectivul: „Construcția Centrului de Sănătate din satul *****, raionul Ștefan-Vodă", cererea în cauză fiind înregistrată în cadrul Agenției cu nr.*****.

Astfel, Agenția, în temeiul Delegației de Control nr.***** din 30.03.2021, în baza solicitării sus-menționate și în conformitate cu prevederile pct.5, Capitolul I al Regulamentului privind exercitarea controlului asupra utilizării investițiilor publice în construcții (Anexa nr.3) la Hotărârea Guvernului nr.360 din 25.06.1996 „Cu privire la controlul de stat al calității în construcții”, a efectuat controlul de specialitate al volumelor și costurilor lucrărilor executate la obiectivul: „Construcția Centrului de Sănătate din satul *****, raionul Ștefan-Vodă”.

Controlul a început la 30.03.2021 și s-a finalizat la 06.04.2021.

La 06.04.2021 a fost întocmit procesul-verbal de control nr.***** privind verificarea volumelor și costului lucrărilor executate la obiectivul: „Construcția Centrului de Sănătate din satul *****, raionul Ștefan-Vodă”.

În urma efectuării controlului volumelor și costului lucrărilor, prin măsurările fizice a lucrărilor executate de facto și compararea lor cu datele din documente, s-a constatat exagerări în sumă de 10,81 mii lei, prevăzute pct.23, lit. b), d) Capitolul IV al Regulamentului privind exercitarea controlului asupra utilizării investițiilor publice în construcții (Anexa nr.3) la Hotărârea Guvernului nr.360 din 25.06.1996 Cu privire la controlul de stat al calității în construcții.

Exagerările au fost exprimate prin supraconsumul materialelor de construcție, resurselor energetice și altor resurse în comparație cu normele de consum și desenele de execuție și lucrări complexe la care nu au fost executate toate operațiile pentru care e stabilit prețul unitar.

La 08.04.2021, agenția prin scrisoarea nr.08/2-762/21, a expediat în adresa MSP CS *****, r-nul Ștefan-Vodă procesul-verbal de control nr. ***** din 06.04.2021 cu borderoul de recalculare pe 6 file.

La 22.07.2021, agenția prin scrisoarea nr.08/2-2351/21, a expediat în adresa ÎM „Inconex-Com Production” SRL procesul-verbal de control nr. ***** din 06.04.2021 cu borderoul de recalculare pe 6 file și copia Deciziei nr.*****din 07.07.2021 cu privire la aplicarea sancțiunii economice pe 1 (una) filă.

La 22.07.2021, agenția prin scrisoarea nr.*****, a expediat spre executare în adresa executorului judecătoresc Svetlana Mocan, Decizia nr.***** din 07.07.2021 cu privire la aplicarea sancțiunii economice pe 1 (una) filă.

La 13.09.2021, în adresa agenției a parvenit cererea prealabilă a ÎM „Inconex-Com Production” SRL prin care s-a solicitat anularea Deciziei nr.*****din 07.07.2021 cu privire la aplicarea sancțiunii economice, a procesului-verbal de control al volumelor și costurilor lucrărilor executate la obiectivul „Construcția Centrului de Sănătate din satul *****, raionul Ștefan-Vodă” nr.***** din 06.04.2021 și a sancțiunii economice aplicate ÎM „Inconex-Com Production” SRL în mărime de 10813,51 lei, cererea prealabilă în cauză fiind înregistrată cu nr. *****.

În drept, menționează că, Agenția pentru Supraveghere Tehnică a fost creată în baza Hotărârii Guvernului nr.886 din 01.11.2017.

Potrivit prevederilor pct. 2 al Hotărârii Guvernului nr.886 din 01.11.2017, Agenția pentru Supraveghere Tehnică este succesor de drepturi și obligații al Inspectoratului Principal de Stat pentru Supravegherea Tehnică a Obiectelor Industriale Periculoase,

Inspecției de Stat în Construcții, Inspectoratului de Stat pentru Supravegherea Geodezică, Tehnică și Regim și al Inspectoratului de Stat pentru Supravegherea Tehnică „Intehagro”.

La 18.12.2017 a fost aprobată Hotărârea Guvernului nr. 1088 cu privire la organizarea și funcționarea Agenției pentru Supraveghere Tehnică.

Controlul asupra utilizării investițiilor publice, Agenția îl efectuează în baza Regulamentului privind exercitarea controlului asupra utilizării investițiilor publice în construcții (Anexa nr.3 la Hotărârea Guvernului nr.360 din 15.06.1996), unde chiar pct. 1 prevede că „prezentul Regulament stabilește modul de exercitare de către Agenția pentru Supraveghere Tehnică a controlului asupra utilizării investițiilor publice în construcții”.

Potrivit prevederilor pct.2 al Regulamentului privind exercitarea controlului asupra utilizării investițiilor publice în construcții (Anexa nr.3 la Hotărârea Guvernului nr.360 din 15.06.1996), controlul asupra utilizării investițiilor publice are drept scop asigurarea utilizării raționale a investițiilor publice, respectării normelor de folosire a materialelor de construcție, mecanismelor de construcție, resurselor energetice și comunale, corectitudinii calculelor costului lucrărilor de construcții, corespunderii volumelor fizice efective ale lucrărilor cu cele prevăzute în documentația de proiect și execuție.

În conformitate cu pct.5 al aceluiași Regulament, controlul volumelor lucrărilor și valorii construcției în prețuri curente se efectuează în mod obligatoriu în faza de recepție a construcțiilor (lucrărilor). În faza de executare a construcției (lucrărilor) controlul volumelor și costului lucrărilor poate fi efectuat la solicitarea Organului național de dirijare în construcții, Ministerului Finanțelor, organelor de drept și Curții de Conturi.

Potrivit prevederilor pct.3 al al Regulamentului de recepție a construcțiilor și instalațiilor aferente (anexa nr.1) la Hotărârea Guvernului nr.285 din 23.05.1996, recepția lucrărilor de construcție și a instalațiilor aferente acestora se efectuează atât la lucrări noi, cit și la intervențiile în timp asupra construcțiilor existente (reparații capitale, consolidări, reconstrucții, modificări, modernizări, extinderi etc.) și se realizează în două etape) recepția la terminarea lucrărilor; 2) recepția finală la expirarea perioadei de garanție.

Astfel, menționează că, procesul-verbal nr. *****din 11.12.2013 este un proces-verbal de recepție la terminarea lucrărilor, iar prin demersul MSP CS *****, r-nul Ștefan-Vodă nr.***** din 16.03.2021, s-a solicitat verificarea volumelor și costurilor lucrărilor executate de către ÎM „Inconex-Com Production” SRL la obiectivul: „Construcția Centrului de Sănătate din satul *****, raionul Ștefan-Vodă”, în cadrul recepției finale.

Pct.8 al Regulamentului privind exercitarea controlului asupra utilizării investițiilor publice în construcții (Anexa nr.3 la Hotărârea Guvernului nr.360 din 15.06.1996) prevede că controlul volumelor și costului lucrărilor de construcții- mi o n t a j inserează controlul documentar, controlul prin măsurarea instrumentală a lucrărilor executate de facto și compararea cu datele documentelor de execuție a lucrărilor, identificarea neconformităților depistate privind aplicarea normelor de utilizare a materialelor de construcție și a resurselor energetice și comunale, aplicarea corectă a metodologiei de calcul al costului lucrărilor de construcții- montaj, abaterilor de la documentația de proiect, identificarea cheltuielilor antreprenorului (investitorului) care nu sînt justificate prin calculele respective.

În corespundere cu pct. 24 al prezentului regulament, controlul utilizării investițiilor publice se finalizează cu întocmirea procesului-verbal de control și borderoului de recalculare a costului lucrărilor executate potrivit formularelor, aprobate de Organul național de dirijare în construcții.

În borderoul de recalculare, anexat la procesul-verbal de control, se includ neconformitățile depistate în urma verificării volumelor de lucrări și recalculării lucrărilor din procesele-verbale de recepție. Valoarea utilajului și a inventarului se calculează conform datelor investitorului (actele de plată), iar cantitatea și componența lui - conform documentației de proiect și deviz.

Pct.29 al Regulamentului privind exercitarea controlului asupra utilizării investițiilor publice în construcții (Anexa nr.3 la Hotărârea Guvernului nr.360 din 15.06.1996) prevede că „antreprenorul și investitorul au la dispoziție cinci zile pentru a lua cunoștință de rezultatele controlului și a prezenta obiecțiile și explicațiile de rigoare”.

Potrivit prevederilor pct.30 al aceluia; I Regulament, în cazul dezacordului cu procesul-verbal de control, antreprenorul (investitorul) are dreptul de a-l contesta, în scris, șefului Agenției pentru Supraveghere Tehnică sau Organului național de dirijare în construcții, în termen de cinci zile din ziua primirii acestuia.

Prin urmare, ÎM „Inconex-Com Production” SRL, în termenii prevăzuți, nu a contestat în scris directorului Agenției pentru Supraveghere Tehnică, procesul-verbal de control al volumelor și costurilor lucrărilor executate la obiectivul „Construcția Centrului de Sănătate din satul *****, raionul Ștefan-Vodă” nr. ***** din 06.04.2021.

Iar pct.31 al Regulamentului prevede în mod expres că, „după expirarea termenului prevăzut la punctele 29 sau 30 ale prezentului Regulament, rezultatele controlului se consideră acceptate și se prezintă șefului Agenției pentru Supravegherea Tehnică spre aprobare”.

Cu referire la legalitatea utilizării de către Agenție în activitatea sa a Regulamentului privind exercitarea controlului asupra utilizării investițiilor publice în construcții (Anexa nr.3 la Hotărârea Guvernului nr.360 din 15.06.1996), menționează că, la anexa nr. 4 la Hotărârea Guvernului nr. 1088 cu privire la organizarea și funcționarea Agenției pentru Supraveghere Tehnică (Modificările ce se operează în unele Hotărâri ale Guvernului), prin pct.2 au fost operate modificări și completări la Hotărârea Guvernului nr. 360 din 25 iunie 1996 „Cu privire la controlul de stat al calității în construcții” (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1996, nr. 49-50, art. 415).

Prin modificările operate, potrivit pct.2, subpct.4), lit. a) și lit. b) la anexa nr.4 la Hotărârea Guvernului nr. 1088 cu privire la organizarea și funcționarea Agenției pentru Supraveghere Tehnică, au fost efectuate doar schimbări gramaticale cum ar fi că pe tot parcursul textului cuvintele Inspecția de Stat în Construcții s-au substituit cu cuvintele Agenția pentru Supraveghere Tehnică, iar cuvintele inspectorul de stat în construcții - cu cuvintele inspectorul Agenției pentru Supraveghere Tehnică, în rest Agenția rămânând în continuare cu competențe în exercitarea controlului asupra utilizării investițiilor publice în construcții.

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

În acest sens, art.20 Cod administrativ, stabilește că, acțiunea în contencios administrativ poate fi înaintată instanței de judecată competente pentru examinarea procedurii de contencios administrativ, numai în cazul dacă printr-o activitate administrativă se încalcă un drept legitim sau o libertate stabilită prin lege.

Reieșind din cele expuse supra, concluzionează lipsa legăturii cauzale dintre activitatea administrativă a Agenției și consecințele survenite în urma acestei activități - încălcarea unui drept legitim sau a unei libertăți stabilite prin lege, ceea ce indică asupra lipsei temeiului juridic de înaintare de către ÎM „Inconex-Com Production" SRL a acțiunii în contencios administrativ instanței de judecată competente pentru examinarea procedurii de contencios administrativ.

Prin urmare, menționează că, art. 207 (Examinarea admisibilității acțiunii în contencios administrativ), alin.(1) Cod administrativ stabilește că, instanța verifică din oficiu dacă sînt 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.

Astfel, atrage atenția că, potrivit prevederilor art. 207 (Examinarea admisibilității acțiunii în contencios administrativ), alin.(2), lit. e) Cod administrativ, acțiunea în contencios administrativ se declară inadmisibilă în special cînd reclamantul nu poate revendica încălcarea, prin activitatea administrativă, a unui drept în sensul art. 17 al prezentului Cod.

În ședința de judecată avocatul reclamantului Gulca Lilia, a susținut cererea de chemare în judecată din motivele de fapt și de drept indicate în cererea de chemare în judecată.

Reclamantul ÎM „Inconex-Com Production", în ședință de judecată nu s-a prezentat, fiind înștiințat despre derularea procesului. Astfel, ținând cont de faptul că părțile neprezente în ședință de judecată au fost citate despre examinarea cauzei, instanța de judecată a dispus în temeiul art. 218 lit. d) Cod administrativ, examinarea cauzei în lipsa acestuia.

În ședința de judecată reprezentantul autorității publice pârâte Sîrbu Victor, a pledat pentru respingerea cererii de chemare în judecată ca fiind neîntemeiată, din motivele de fapt și de drept indicate în referință.

Aprecierea instanţei de judecată:

Examinând cererea de chemare în judecată, audiind explicaţiile părţilor prezente, cercetând probele anexate la dosar în ansamblu şi interconexiunea lor, studiind normele legii aplicabile, instanţa de judecată ajunge la concluzia că cererea de chemare în judecată depusă de ÎM „Inconex-Com Production" SRL către Agenția pentru Supraveghere Tehnică cu privire la anularea actelor administrative individuale, este una neîntemeiată şi urmează a fi respinsă din următoarele considerente.

Conform prevederilor art.189 alin. (1) și (2) 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. O acțiune în contencios administrativ poate fi înaintată și atunci când autoritatea publică nu a soluționat în termen legal o cerere.

Conform art. 2 alin. (1) Cod administrativ, prevederile prezentului cod determină statutul juridic al participanţilor la raporturile administrative, atribuţiile autorităţilor publice administrative şi ale instanţelor de judecată competente pentru examinarea litigiilor de contencios administrativ, drepturile şi obligaţiile participanţilor în procedura administrativă şi cea de contencios administrativ.

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, ținându-se cont de interesul public și de regulile statului de drept.

Conform art. 18 Cod administrativ, interesul public vizează ordinea de drept, democraţia, garantarea drepturilor şi a libertăţilor persoanelor, precum şi obligaţiile acestora, satisfacerea necesităţilor sociale, realizarea competenţelor autorităţilor publice, funcţionarea lor legală şi în bune condiţii.

Conform art. 22 alin. (1) Cod administrativ, autorităţile publice şi instanţele de judecată competente cercetează starea de fapt din oficiu. Acestea stabilesc felul şi volumul cercetărilor şi nu sunt legate nici de expunerile participanţilor, nici de cererile lor de reclamare a probelor.

Conform art. 93 alin. (1) din Codul administrativ, fiecare participant probează faptele pe care îşi întemeiază pretenţia.

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

Potrivit art. 225 alin. (1) și (2) din Codul administrativ, instanţa de judecată nu este competentă să se pronunţe asupra oportunităţii unui act administrativ. Verificarea exercitării de către autoritatea publică a dreptului discreţionar se limitează la faptul dacă autoritatea publică: a) şi-a exercitat dreptul discreţionar; b) a luat în considerare toate faptele relevante; c) a respectat limitele legale ale dreptului discreţionar; d) şi-a exercitat dreptul discreţionar conform scopului acordat prin lege.

Conform art.206 alin.(1) Cod administrativ, o acţiune în contencios administrativ poate fi depusă pentru: a) anularea în tot sau în parte a unui act administrativ individual (acţiune în contestare); b) obligarea autorităţii publice să emită un act administrativ individual (acţiune în obligare); c) impunerea la acţiune, la tolerare a acţiunii sau la inacţiune (acţiune în realizare); d) constatarea existenţei sau inexistenţei unui raport juridic ori nulităţii unui act administrativ individual sau a unui contract administrativ (acţiune în constatare); sau e) anularea în tot sau în parte a unui act administrativ normativ (acţiune de control normativ).

Potrivit art. 208 alin. (1) Cod administrativ, în cazurile prevăzute de lege, până la înaintarea acțiunii în contencios administrativ, se va respecta procedura prealabilă.

Analizând circumstanțele speței în coraport cu normele legale precitate, instanța de judecată constată că, reclamantul a respectat procedura de depunere a acțiunii, precum și termenul de depunere a acțiunii în instanța de contencios administrativ, motiv pentru care instanța judecătorească constatând că acțiunea este admisibilă, va examina fondul acesteia.

Reieșind din dreptul subiectiv al subiectului afectat, care la fel a fost predeterminat de legiuitorul şi care a fost formulat astfel - orice persoană care se consideră vătămată într-un drept al său, recunoscut de lege, de către o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri, se poate adresa instanţei de contencios administrativ competente pentru a obţine anularea actului, recunoaşterea dreptului pretins şi repararea pagubei ce i-a fost cauzată.

Fiind investită cu atribuția cercetării stării de fapt din oficiu în baza tuturor probelor legal admisibile, în temeiul art. 22 și 219 Cod administrativ, instanța de judecată reține că obiect al examinării prezentei cauze în instanța de contencios administrativ îl constituie anularea actelor administrative individuale.

În privința competenței instanței de judecată la examinarea acțiunii în contencios administrativ se constată că competența în conformitate cu prevederile art. 191 alin. (1) și art. 196 alin. (1) Cod administrativ revine Judecătoriei Chișinău. Prin urmare acțiunea este depusă cu respectarea prevederilor art. 191 alin. (1), art. 192 alin. (2) și art. 196 alin. (1) Cod administrativ.

Astfel, instanța de judecată constată că acțiunea este admisibilă.

Din materialele cauzei, instanța reține că, prin Contractul nr. *****din 24.12.2012, se atestă că Ministerul Sănătății a contractat serviciile companiei SRL „Inconex-Com Production” pentru executarea lucrărilor de reconstrucție a Centrului de Sănătate *****, raionul Ștefan Vodă. Contractorul s-a angajat să efectueze lucrările și să remedieze orice defecte ulterioare conform prevederilor contractuale, iar angajatorul s-a obligat să achite prețul contractului, în condițiile și termenele stabilite.

Prin amendamentul nr. 2 la Contractul nr. *****din 24.12.2012, se atestă că Ministerul Sănătății și SRL „Inconex-Com Production”, au convenit asupra modificării datei planificate de finalizare a lucrărilor de reconstrucție a Centrului de Sănătate *****, raionul Ștefan Vodă, stabilindu-se termenul nou pentru executarea lucrărilor la data de 05 decembrie 2013.

Prin amendamentul nr. 3 la Contractul nr. *****din 24.12.2012, se atestă că Ministerul Sănătății și SRL „Inconex-Com Production”, au convenit asupra diminuării valorii totale a contractului pentru executarea lucrărilor de construcție a Centrului de Sănătate *****, raionul Ștefan Vodă, cu suma de 247 748,31 lei (TVA 0), stabilindu-se noua valoare totală la suma de 2 361 794,88 lei.

Potrivit procesului-verbal de recepție la terminarea lucrărilor nr. *****din 11.12.2013, se atestă că Ministerul Sănătății a recepționat lucrările executate de către „Inconex-Com Production” SRL, în cadrul proiectului de construcție a Centrului de Sănătate *****, raionul Ștefan Vodă, conform contractului nr. *****din 24.12.2012. Comisia de recepție, constituită din reprezentanți ai Ministerului Sănătății, Consiliului

raional Ștefan Vodă, IMSP Centrul de Sănătate ***** și Primăria *****, a propus recepționarea obiectivului.

Potrivit procesului-verbal de control privind verificarea volumelor și costului lucrărilor executate la obiectivul „Construcția Centrului de Sănătate din satul *****, raionul Ștefan Vodă", s-a constatat că:

„În baza temei de proiectare, condițiilor tehnice și certificatului de urbanism nr. 01 din 23 ianuarie 2012, societatea „Geoproiect" S.A. (licența seria A MMII nr. *****din 22 ianuarie 2013) a elaborat documentația de proiect pentru obiectivul „Construcția Centrului de Sănătate din satul *****, raionul Ștefan Vodă".

Întru realizarea condițiilor Creditului nr. *****, acordat de către Banca Mondială Guvernului Republicii Moldova, Asociația Internațională pentru Dezvoltare (AID) și Ministerul Sănătății, fiind instituțiile abilitate cu implementarea proiectului, au evaluat ofertele înaintate pentru executarea lucrărilor de construcție a Centrului de Sănătate din satul *****, raionul Ștefan Vodă, și au desemnat câștigător al proiectului societatea S.R.L. „Inconex-Com Production", în persoana directorului dl Victor Flocea.

Astfel, la data de 24 decembrie 2012, între Ministerul Sănătății, în calitate de beneficiar, și S.R.L. „Inconex-Com Production", în calitate de antreprenor, a fost încheiat contractul de antrepriză nr. *****(înregistrat cu ***** din 13 februarie 2013 la Ministerul Finanțelor, Trezoreria Teritorială Chișinău, Bugetul de Stat), costul lucrărilor contractate fiind stabilit la suma de 2 609,54 mii lei (fără TVA). Termenul de execuție a lucrărilor a fost stabilit prin Amendamentul nr. 1 din 12 iulie 2013 și Amendamentul nr. 2 din 18 octombrie 2013, având data finală de executare stabilită la 05 decembrie 2013.

În cadrul executării lucrărilor de construcție a apărut necesitatea excluderii unor lucrări. Astfel, la data de 05 decembrie 2013, între părțile contractante a fost încheiat Amendamentul nr. 3 la contractul nr. *****din 24 decembrie 2012 (înregistrat cu ***** din 13 februarie 2013 la Ministerul Finanțelor, Trezoreria Teritorială Chișinău, Bugetul de Stat), în rezultatul căruia suma contractuală s-a micșorat cu 247,75 mii lei (fără TVA), suma integrală a contractului devenind astfel 2 361,79 mii lei (fără TVA) (2 609,54 mii lei minus 247,75 mii lei).

Controlului i-au fost prezentate procesele-verbale de executare a lucrărilor în valoare totală de 2 361,75 mii lei (fără TVA), semnate de către părțile contractante și achitate integral. Procesele-verbale au fost întocmite de către antreprenorul general prin metoda de resurse, conform prevederilor CPL.01-01-2012 „Instrucțiuni privind întocmirea devizelor pentru lucrările de construcții-montaj prin metoda de resurse", publicată la data de 15.02.2013 în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 31-35, art. 134.

Lucrările de construcție au fost executate în perioada martie-decembrie 2013 în baza Autorizației de construire nr. 03 din 11 februarie 2013, emisă de Primăria satului *****, raionul Ștefan Vodă.

La momentul controlului, lucrările de construcție-montaj la obiectiv au fost finalizate, fapt confirmat prin semnarea de către comisia de recepție a procesului-verbal la terminarea lucrărilor nr. *****din 11 decembrie 2013, avizat și de către dl Igor Moruz, inspector principal al Inspecției Teritoriale în Construcții „Centru".

În urma efectuării controlului volumelor și costului lucrărilor, prin măsurarea fizică a lucrărilor executate de facto și compararea lor cu datele din documente, s-au constatat exagerări în valoare de 10,81 mii lei, conform prevederilor Capitolului IV, pct. 23 lit. b), d) al Regulamentului privind exercitarea controlului asupra utilizării investițiilor publice în construcții, ceea ce se exprimă prin supraconsumul materialelor de construcție, resurselor energetice și altor resurse în raport cu normele de consum și proiectul de execuție, precum și executarea incompletă a unor lucrări complexe pentru care a fost stabilit prețul unitar."

Prin decizia nr. *****din 07.07.2021, directorul adjunct interimar al Agenției pentru Supraveghere Tehnică, examinând procesul-verbal de control nr. ***** din 06 aprilie 2021 al volumelor și costurilor lucrărilor de construcție executate la obiectivul „Construcția Centrului de Sănătate din satul *****, raionul Ștefan Vodă", beneficiar - IMSP CS *****, r-nul Ștefan Vodă iar antreprenor - S.R.L. „Inconex-Com Production", a decis:

1. în temeiul prevederilor pct. 34 capitolul VI al Regulamentului privind exercitarea controlului asupra utilizării investițiilor publice în construcții, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 360 din 25.06.1996 „Cu privire la controlul de stat al calității în construcții", în redacția Hotărârii Guvernului nr. 1088 din 18.10.2018, de la S.R.L „Inconex-Com Production" a încasa la bugetul de stat venitul de 10 813,51 lei, obținut nelegitim de la exagerarea volumelor și a valorii lucrărilor.

Nefiind deacord cu Decizia nr. *****din 07.07.2021, partea reclamantă a depus cerere prealabilă prin care a solicita anularea acesteia.

Conform pct. 1 din Regulamentul privind modul de exercitare a controlului de stat al calității în construcții, Anexa nr.1 la Hotărârea Guvernului nr.360 din 25 iunie 1996,

Prezentul Regulament stabileşte modul de exercitare de către Inspecția de Stat în Construcţii a controlului asupra utilizării investiţiilor publice în construcţii.

Conform pct. 2 din Regulamentul privind modul de exercitare a controlului de stat al calităţii în construcţii, Anexa nr.1 la Hotărârea Guvernului nr.360 din 25 iunie 1996,

Controlul asupra utilizării investiţiilor publice are drept scop asigurarea utilizării raţionale a investiţiilor publice, respectării normelor de folosire a materialelor de construcţie, mecanismelor de construcţie, resurselor energetice şi comunale, corectitudinii calculelor costului lucrărilor de construcţii, corespunderii volumelor fizice efective ale lucrărilor cu cele prevăzute în documentaţia de proiect şi execuţie.

Conform pct. 3 din Regulamentul privind modul de exercitare a controlului de stat al calităţii în construcţii, Anexa nr.3 la Hotărârea Guvernului nr.360 din 25 iunie 1996,

Controlul volumelor şi valorii lucrărilor executate se efectuează la obiectele de construcţii şi reparaţii capitale, finanţate din contul mijloacelor bugetului de stat, bugetelor de asigurări sociale, bugetelor locale, Fondului rutier, fondurilor asigurărilor obligatorii de asistenţă în medicină, fondurilor speciale, creditelor acordate cu garanţia statului, precum şi al mijloacelor instituţiilor şi întreprinderilor de stat şi societăţilor pe acţiuni, în capitalul social al cărora partea preponderentă o constituie cota statului.

Conform pct. 8 din Regulamentul privind modul de exercitare a controlului de stat al calităţii în construcţii, Anexa nr.3 la Hotărârea Guvernului nr.360 din 25 iunie 1996,

Controlul volumelor şi costului lucrărilor de construcţii-montaj inserează controlul documentar, controlul prin măsurarea instrumentală a lucrărilor executate de facto şi compararea cu datele documentelor de execuţie a lucrărilor, identificarea neconformităţilor depistate privind aplicarea normelor de utilizare a materialelor de construcţie şi a resurselor energetice şi comunale, aplicarea corectă a metodologiei de calcul al costului lucrărilor de construcţii-montaj, abaterilor de la documentaţia de proiect, identificarea cheltuielilor antreprenorului (investitorului) care nu sînt justificate prin calculele respective.

Conform pct. 23 din Regulamentul privind modul de exercitare a controlului de stat al calităţii în construcţii, Anexa nr.3 la Hotărârea Guvernului nr.360 din 25 iunie 1996,

Se consideră exagerare a costului şi volumelor lucrărilor de construcţii-montaj: a) lucrările executate la alte obiecte din contul obiectului controlat; b) supraconsumul materialelor de construcţie, resurselor energetice şi altor resurse în comparaţie cu normele de consum şi desenele de execuţie; c) materialele şi articolele furnizate la obiectul de construcţie, care nu au fost utilizate; d) lucrările complexe la care nu au fost executate toate operaţiile, pentru care este stabilit preţul unitar; e) lucrările neexecutate, prevăzute de proiect, incluse în costul obiectului prezentat spre recepţie; f) diferenţa între costul materialelor, prevăzute de deviz, şi celor utilizate, dacă costul ultimelor este mai mare; g) lucrările de instalare a utilajului, reglare şi ajustare, dacă lipsesc probele de montare şi încercare (în gol sau sub sarcină, după caz); h) lucrările executate la un nivel scăzut al calităţii, cu rebut sau cu abateri de la soluţiile de proiect; i) diferenţa între cheltuielile de înzestrare a obiectelor de construcţie cu lucrări decorativ-artistice şi mobilă costisitoare şi cele prevăzute în devizul de cheltuieli.

Conform pct. 24 din Regulamentul privind modul de exercitare a controlului de stat al calităţii în construcţii, Anexa nr.3 la Hotărârea Guvernului nr.360 din 25 iunie 1996,

Controlul utilizării investiţiilor publice se finalizează cu întocmirea procesului-verbal de control şi borderoului de recalculare a costului lucrărilor executate potrivit formularelor, aprobate de Organul naţional de dirijare în construcţii.

Conform pct. 29 din Regulamentul privind modul de exercitare a controlului de stat al calităţii în construcţii, Anexa nr.3 la Hotărârea Guvernului nr.360 din 25 iunie 1996,

Antreprenorul şi investitorul au la dispoziţie cinci zile pentru a lua cunoştinţă de rezultatele controlului şi a prezenta obiecţiile şi explicaţiile de rigoare.

Conform pct. 30 din Regulamentul privind modul de exercitare a controlului de stat al calităţii în construcţii, Anexa nr.3 la Hotărârea Guvernului nr.360 din 25 iunie 1996,

În cazul dezacordului cu procesul-verbal de control, antreprenorul (investitorul) are dreptul de a-l contesta, în scris, şefului Inspecţiei de Stat în Construcţii sau Organului naţional de dirijare în construcţii, în termen de cinci zile din ziua primirii acestuia.

Conform pct. 31 din Regulamentul privind modul de exercitare a controlului de stat al calităţii în construcţii, Anexa nr.3 la Hotărârea Guvernului nr.360 din 25 iunie 1996,

După expirarea termenului prevăzut la punctele 29 sau 30 ale prezentului Regulament, rezultatele controlului se consideră acceptate şi se prezintă şefului Inspecţiei de Stat în Construcţii spre aprobare.

Conform pct. 34 din Regulamentul privind modul de exercitare a controlului de stat al calităţii în construcţii, Anexa nr.3 la Hotărârea Guvernului nr.360 din 25 iunie 1996, După aprobarea procesului-verbal de control şeful Inspecţiei de Stat în Construcţii adoptă, în cazul depistării exagerărilor volumelor şi valorii lucrărilor executate, decizia privind încasarea la bugetul de stat a sumelor obţinute de antreprenor nelegitim de la exagerarea volumelor şi a valorii lucrărilor executate.

Decizia şi documentele de control aprobate se expediază Inspectoratului fiscal de stat teritorial de reşedinţă a organizaţiei de antrepriză care efectuează încasarea, Ministerului Finanţelor, organelor financiare pentru reducerea mărimii investiţiilor de la bugetul de stat sau de la cele locale şi investitorului.

Concomitent cu încasarea sumelor (venitului) obţinute nelegitim, de la organizaţia de antrepriză se percepe o amendă în aceeaşi mărime, indiferent de starea ei financiară şi relaţiile reciproce cu bugetul.

În speță, obiectul contenciosului administrativ în prezenta cauză îl constituie verificarea legalității Deciziei nr. *****din 07.07.2021 emisă de Agenția pentru Supraveghere Tehnică privind aplicarea sancțiunii și procesului-verbal de control nr. ***** din 06.04.2021.

Reclamantul ÎM „Inconex-Com Production” SRL contestă legalitatea controlului efectuat de autoritatea publică pârâtă după 8 ani după recepția lucrărilor, invocând depășirea competențelor legale și încălcarea principiului securității raporturilor juridice.

Cu titlu preliminar instanța reține că, lucrările de construcție a Centrului de Sănătate ***** au fost executate în baza contractului de antrepriză nr. *****din 24.12.2012, încheiat între ÎM „Inconex-Com Production” SRL și Ministerul Sănătății. Conform procesului-verbal de recepție la terminarea lucrărilor nr. *****din 11.12.2013, lucrările au fost finalizate și recepționate de comisia constituită din reprezentanți ai beneficiarului, fără obiecții privind volumele sau valoarea lucrărilor executate.

Instanța remarcă că, controlul efectuat de către Agenția pentru Supraveghere Tehnică, a fost efectuat la 06.04.2021, adică după aproximativ 8 ani de la recepția lucrărilor.

La caz, instanța atestă că pct. 5 din Regulamentul privind exercitarea controlului asupra utilizării investițiilor publice în construcții, stabilește că, controlul volumelor lucrărilor și valorii construcției în prețuri curente se efectuează în mod obligatoriu în faza de recepție a construcțiilor (lucrărilor). În faza de executare a construcției (lucrărilor) controlul volumelor și costului lucrărilor poate fi efectuat la solicitarea Organului național de dirijare în construcții, Ministerului Finanțelor, organelor de drept și Curții de Conturi.

Instanța atestă că, autoritatea pârâta invocă faptul că controlul a fost efectuat în cadrul recepției finale, la solicitarea directorului MSP CS ***** din 16.03.2021.

La fel, instanța atestă că recepția lucrărilor se realizează în două etape, recepția la terminarea lucrărilor și recepția finală la expirarea perioadei de garanție. În speță, din probele anexate, se atestă că procesul-verbal nr. *****din 11.12.2013 reprezintă recepția la terminarea lucrărilor, moment în care urma efectuat controlul obligatoriu al volumelor și valorii lucrărilor.

Mai mult, instanța remarcă că, autoritatea pârâtă nu a prezentat probe care să demonstreze că ar fi în curs procedura de recepție finală sau că perioada de garanție ar fi valabilă după 8 ani de la finisarea lucrărilor.

Aplicând prevederile art. 225 alin. (2) Cod administrativ privind verificarea exercitării dreptului discreționar, instanța constată că autoritatea publică și-a depășit limitele legale ale competenței temporale. Or, regulamentul enunțat supra stabilește perioada în care poate fi efectuat controlul, în faza de recepție a construcțiilor sau facultativ în faza de executare, la solicitarea autorităților pulice. Instanța remarcă că, nu există un cadru legal care să permită efectuarea controlului după 8 ani de la recepția lucrărilor, indiferent de cine ar proveni solicitarea.

Instanța apreciază că, acceptarea posibilității de control nelimitat în timp ar contraveni principiului securității raporturilor juridice. În speță, recepția lucrărilor din 2013 a creat o situație juridică definitivă între părțile contractuale, confirmată prin plata lucrărilor și absența oricăror contestații timp de 8 ani.

Subsecvent, examinând procesul-verbal de control nr. ***** din 06.04.2021, instanța constată că acesta indică cheltuieli în valoare de 10 813,51 lei, care reprezintă supra consum de materiale și lucrări incomplete. Însă, instanța observă că aceste constatări se bazează un control efectuat după 8 ani de exploatare a construcției, perioadă în care pot interveni modificări, degradări sau alte circumstanțe care fac dificilă sau imposibilă stabilirea cu certitudine a stării inițiale a lucrărilor. Or, autoritatea publică nu a prezentat probe care să demonstreze că a luat în considerare efectele timpului asupra construcției sau că măsurările reflectă starea lucrărilor la momentul recepției din 2013.

Mai mult, instanța constată că reclamantul a invocat justificat faptul că toate lucrările au fost coordonate cu managerul de proiect în timpul execuției și acceptate de comisia de recepție, inclusiv reprezentantul Inspecției Teritoriale în Construcții, fără obiecții privind volumele sau calitatea.

În acest context, instanța consideră că, procedura administrativă a fost desfășurată de autoritatea pârâtă într-un mod defectuos. Or, divergențele remarcate în actele prezentate instanței de judecată, trezesc îndoieli cu privire la elucidarea și clarificarea tuturor circumstanțelor cauzei de către autoritatea pârâtă.

Subsecvent, instanța conchide asupra netemeiniciei actului contestat, considerând necesar de a dispune anularea deciziei nr. *****din 07.07.2021 cu privire la aplicarea sancțiunii economice și procesul-verbal de control privind verificarea volumelor și costului lucărilor executate la obiectivul „Construcția Centrului de Sănătate din satul *****, raionul Ștefan Vodă” nr. ***** din 06.04.2021.

În acest context, instanța de judecată, conchide că încălcările revendicate prin prezenta acțiune, își găsește confirmare prin prisma cadrului normativ în vigoare la data desfășurării activității administrative, prin urmare argumentele părții reclamante în acest sens sunt întemeiate.

Conform art. 224 alin.(1) lit. a) Cod administrativ, examinând acțiunea în contencios administrativ în fond, instanța de judecată adoptă una dintre următoarele hotărîri: în baza unei acțiuni în contestare, anulează în tot sau în parte actul administrativ

individual, precum și o eventuală decizie de soluționare a cererii prealabile, dacă acestea sânt ilegale și prin ele reclamantul este vătămat în drepturile sale.

În conformitate cu prevederile art. art. 232, 224 - 226 din Codul administrativ, instanța de judecată, -

H o t ă r ă ș t e:

Se admite cererea de chemare în judecată depusă de ÎM „Inconex-Com Production" SRL către Agenția pentru Supraveghere Tehnică cu privire la anularea actelor administrative individuale.

Se anulează Decizia nr. *****din 07.07.2021 cu privire la aplicarea sancțiunii economice și procesul-verbal de control privind verificarea volumelor și costului lucărilor executate la obiectivul „Construcția Centrului de Sănătate din satul *****, raionul Ștefan Vodă" nr. ***** din 06.04.2021.

Hotărârea cu drept de apel la Curtea de Apel Chişinău în termen de 30 zile din data pronunțării dispozitivului hotărârii, prin intermediul Judecătoriei Chişinău (sediul Centru). Motivarea apelului se prezintă la instanţa de apel în termen de 30 de zile de la data comunicării hotărârii motivate. Dacă se depune împreună cu apelul, motivarea apelului se depune la instanţa de judecată care a emis hotărârea contestată.

Preşedintele şedinţei,
judecător **Victor Sîrbu**