



Republica Moldova
CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

DECIZIE
DE INADMISIBILITATE

a sesizării nr. 11g/2020

privind excepția de neconstituționalitate a unor prevederi ale articolului 25 alin. (1) din Legea nr. 131 din 3 iulie 2015 privind achizițiile publice și ale punctelor 3, 15, 16 și 17 din Regulamentul cu privire la modul de întocmire a Listei de interdicție a operatorilor economici, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 1418 din 28 decembrie 2016
(interdicția de a participa la procedurile de achiziție publică)

CHIȘINĂU
19 martie 2020

Curtea Constituțională, judecând în componența:

dlui Vladimir ȚURCAN, *președinte*,
dlui Eduard ABABEI,
dlui Nicolae ROȘCA,
dnei Liuba ȘOVA,
dlui Serghei ȚURCAN, *judecători*,
cu participarea dnei Cristina Chihai, *asistent judiciar*,

Având în vedere sesizarea înregistrată pe 7 februarie 2020,
Examinând admisibilitatea sesizării menționate,
Având în vedere actele și lucrările dosarului,
Deliberând pe 19 martie 2020 în camera de consiliu,

Pronunță următoarea decizie:

ÎN FAPT

1. La originea cauzei se află sesizarea privind excepția de neconstituționalitate a textului „pe o perioadă de 3 ani” din articolul 25 alin.(1) din Legea nr. 131 din 3 iulie 2015 privind achizițiile publice și din punctele 3 și 15 din Regulamentul cu privire la modul de întocmire a Listei de interdicție a operatorilor economici, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.1418 din 28 decembrie 2016, precum și a punctului 16 și a textului „după caz” din punctul 17 din același Regulament. Sesizarea a fost ridicată de către dna avocat Elena Munteanu, în dosarul nr. 3-1904/2019, pendinte la Judecătoria Chișinău, sediul Râșcani.

2. Sesizarea privind excepția de neconstituționalitate a fost trimisă la Curtea Constituțională de către dna judecător Olesea Țurcan din cadrul Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani, în baza articolului 135 alin. (1) literele a) și g) din Constituție.

A. Circumstanțele litigiului principal

3. Pe rolul Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani, se află cauza civilă în procedura contenciosului administrativ, în cadrul căreia S.A. „Franzeluța” contestă răspunsul nr. 29/74-608 din 10 iulie 2018 și Decizia nr. 18/18 din 15 iunie 2018, prin care Agenția Achiziții Publice a dispus înscrierea S.A. „Franzeluța” în Lista de interdicție a operatorilor economici pe o perioadă de trei ani, începând din 15 iunie 2018. În această decizie, Agenția a stabilit că operatorul economic S.A. „Franzeluța” a prezentat un document fals în cadrul procedurilor de achiziție publică, și anume Certificatul nr. B1611985 din 13 iunie 2017.

4. Pe 18 iunie 2019, dna avocat Elena Munteanu a depus o cerere privind ridicarea excepției de neconstituționalitate a textului „pe o perioadă de 3 ani” din articolul 25 alin. (1) din Legea nr. 131 din 3 iulie 2015 privind achizițiile publice și din punctele 3 și 15 din Regulamentul cu privire la modul de întocmire a Listei de interdicție a operatorilor economici, aprobat prin

Hotărârea Guvernului nr. 1418 din 28 decembrie 2016, precum și a punctului 16 și a textului „după caz” din punctul 17 din același Regulament.

5. Prin încheierea din 4 decembrie 2019, Judecătoria Chișinău, sediul Râșcani, a admis cererea privind ridicarea excepției de neconstituționalitate și a trimis sesizarea la Curtea Constituțională, în vederea soluționării acesteia.

B. Legislația pertinentă

6. Prevederile relevante ale Constituției sunt următoarele:

Articolul 20 Accesul liber la justiție

„(1) Orice persoană are dreptul la satisfacție efectivă din partea instanțelor judecătorești competente împotriva actelor care violează drepturile, libertățile și interesele sale legitime.
[...]”.

Articolul 26 Dreptul la apărare

„(1) Dreptul la apărare este garantat.

(2) Fiecare om are dreptul să reacționeze independent, prin mijloace legitime, la încălcarea drepturilor și libertăților sale.

[...]”.

7. Prevederile relevante ale Legii nr. 131 din 3 iulie 2015 privind achizițiile publice sunt următoarele:

Articolul 25 Lista de interdicție a operatorilor economici

„(1) Lista de interdicție a operatorilor economici reprezintă un înscris oficial și este întocmită de către Agenția Achiziții Publice cu scopul de a limita, **pe o perioadă de 3 ani**, participarea operatorilor economici la procedurile de achiziție publică prevăzute de prezenta lege.

(2) Lista de interdicție a operatorilor economici este întocmită, actualizată și întreținută în formă electronică de către Agenția Achiziții Publice conform regulamentului aprobat de Guvern”.

8. Prevederile relevante ale Hotărârii Guvernului nr. 1418 din 28 decembrie 2016 pentru aprobarea Regulamentului cu privire la modul de întocmire a Listei de interdicție a operatorilor economici sunt următoarele:

Punctul 3

„Lista include înscrieri referitor la operatorii economici, persoane fizice și juridice din Republica Moldova și din alte state, indiferent de tipul de proprietate și forma de organizare juridică, în scopul limitării acestora, **pentru o perioadă de 3 ani**, de a participa la procedurile de achiziție publică prevăzute de legislația în vigoare”.

Punctul 14

„Temeiurile pentru care un operator economic poate fi înscris în Listă sunt următoarele:

1) există o hotărâre definitivă a instanței de judecată prin care a fost reziliat contractul de achiziții ca rezultat al neîndeplinirii sau îndeplinirii necorespunzătoare de către operatorul economic a clauzelor contractuale;

2) operatorul economic nu își îndeplinește obligațiile contractuale, livrează bunuri, prestează servicii sau execută lucrări din proprie inițiativă, altele decât cele prevăzute în contract, ori calitatea bunurilor, serviciilor și lucrărilor este mai joasă decât cea stipulată în contract și în documentele privind desfășurarea procedurii de achiziție;

3) prezentarea documentelor false în cadrul procedurilor de achiziție publică. Pentru aplicarea prezentului punct, survenirea prejudiciului sau afectării activității nu reprezintă o condiție obligatorie;

4) există dovezi prezentate de autoritatea contractantă sau de organul de control care demonstrează faptul că operatorii economici au participat la procedura de achiziție cu oferte trucate, au participat ca membri ai grupului de întreprinderi dependente la aceeași procedură de achiziție publică cu mai multe oferte sau au creat o concurență neloială între participanți”.

Punctul 15

„Termenul pentru care este înscris operatorul economic în Listă este de trei ani. În termenul dat nu se includ perioadele în care acțiunea deciziei de înscriere în Listă a fost suspendată prin act judecătoresc și/sau alt act juridic emis conform legii. În cazul suspendării deciziei Agenției Achiziții Publice de înscriere în listă, la rubrica corespunzătoare, termenul de expirare se înlocuiește cu cuvântul “suspendat”. După înlăturarea temeiului de suspendare, Agenția Achiziții Publice adoptă o decizie prin care modifică data expirării termenului de înscriere în Listă”.

Punctul 16

„Agenția Achiziții Publice verifică temeinicia demersului privind înscrierea în Listă a operatorului economic și, în termen de 15 zile, adoptă decizia de înscriere sau de neînscriere a operatorului economic în Listă”.

Punctul 17

„În cazul în care se constată lipsa unor documente specificate la pct.12 din prezentul Regulament, Agenția Achiziții Publice solicită informația/documentele lipsă sau suplimentare de la autoritatea contractantă și, **după caz**, informațiile de clarificare de la operatorul economic și, în termen de 15 zile de la prezentarea informației/documentelor respective, adoptă decizia de înscriere sau de neînscriere a operatorului economic în Listă”.

ÎN DREPT

A. Argumentele autorului excepției de neconstituționalitate

9. În argumentarea excepției de neconstituționalitate, autorul susține că prevederile articolului 25 alin. (1) din Legea nr. 131 din 3 iulie 2015 privind achizițiile publice și punctele 3 și 15 din Regulamentul cu privire la modul de întocmire a Listei de interdicție a operatorilor economici, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 1418 din 28 decembrie 2016, stabilesc interdicția de a participa la procedurile de achiziție publică pentru o perioadă de trei ani, pentru încălcările prevăzute de punctul 14 din același Regulament. Astfel, autorul apreciază că prevederile contestate nu-i permit Agenției Achiziții

Publice să stabilească gradual interdicția dată în funcție de gravitatea încălcării comise de către agentul economic.

10. De asemenea, autorul pretinde că instanța de judecată, în cadrul examinării deciziei respective emise de Agenția Achiziții Publice, nu va avea posibilitatea de a individualiza sancțiunea aplicată în funcție de circumstanțele particulare ale cazului. Așadar, el consideră că instanța de judecată trebuie să aibă competența de a examina și evalua proporționalitatea sancțiunii aplicate, ca parte integrantă a dreptului de acces liber la justiție.

11. Totodată, autorul menționează că punctul 16 din Regulamentul cu privire la modul de întocmire a Listei de interdicție a operatorilor economici nu instituie obligația Agenției Achiziții Publice de a comunica decizia de înscriere sau de neînscriere a agentului economic în Lista interdicțiilor, astfel nefiind garantat dreptul la apărare al agentului economic.

12. În opinia sa, prevederile contestate contravin articolelor 1 alin. (3), 20 și 26 din Constituție.

B. Aprecierea Curții

13. Examinând admisibilitatea sesizării privind excepția de neconstituționalitate, Curtea constată următoarele:

14. În conformitate cu articolul 135 alin. (1) lit. a) din Constituție, controlul constituționalității legilor și a hotărârilor Guvernului, în prezenta cauză a Legii nr. 131 din 3 iulie 2015 privind achizițiile publice și a Hotărârii Guvernului nr. 1418 din 28 decembrie 2016 pentru aprobarea Regulamentului cu privire la modul de întocmire a Listei de interdicție a operatorilor economici, ține de competența Curții Constituționale.

15. Curtea constată că sesizarea privind excepția de neconstituționalitate, ridicată de către dna avocat Elena Munteanu, în dosarul nr. 3-1904/2019, pendinte la Judecătoria Chișinău, sediul Râșcani, este formulată de subiectul căruia i s-a conferit acest drept, în baza articolului 135 alin. (1) literele a) și g) din Constituție, așa cum a fost interpretat acesta prin Hotărârea Curții Constituționale nr. 2 din 9 februarie 2016.

16. Obiectul excepției de neconstituționalitate îl constituie textul „pe o perioadă de 3 ani” din articolul 25 alin. (1) din Legea nr. 131 din 3 iulie 2015 privind achizițiile publice și din punctele 3 și 15 din Regulamentul cu privire la modul de întocmire a Listei de interdicție a operatorilor economici, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 1418 din 28 decembrie 2016, precum și punctul 16 și textul „după caz” din punctul 17 din același Regulament.

17. Excepția de neconstituționalitate a fost ridicată într-o cauză care are ca obiect examinarea unei cereri de chemare în judecată privind anularea Deciziei privind înscrierea operatorului economic în Lista de interdicție pe o perioadă de trei ani și a răspunsului referitor la această interdicție emise de Agenția Achiziții Publice. Astfel, Curtea admite că instanța de judecată va aplica prevederile criticate în cauza pe care o examinează.

18. Curtea constată că prevederile criticate nu au făcut anterior obiect al examinării în instanța de contencios constituțional.

19. Curtea reține că o altă condiție obligatorie pentru ca excepția de neconstituționalitate să poată fi examinată în fond este incidența unui drept

din Constituție în cauza concretă din fața instanțelor de drept comun. Curtea trebuie să verifice, prin prisma argumentelor autorului sesizării, dacă prevederile contestate reprezintă o ingerință într-un drept fundamental (DCC nr. 24 din 2 martie 2020, § 18).

20. Autorul sesizării a invocat că prevederile contestate contravin articolelor 1 alin. (3) [*preeminența dreptului*], 20 [*accesul liber la justiție*] și 26 [*dreptul la apărare*] din Constituție. Din acest motiv, Curtea va examina aplicabilitatea acestor prevederi constituționale.

21. Cu privire la pretinsa încălcare a articolului 1 alin. (3) din Constituție, care consacră *inter alia* principiul preeminenței dreptului, Curtea constată că articolul invocat nu are o aplicabilitate de sine stătătoare. Acesta poate fi incident doar dacă se constată aplicabilitatea unui drept fundamental din Constituție (a se vedea, în acest sens, HCC nr. 3 din 18 ianuarie 2019, § 18; HCC nr. 19 din 24 septembrie 2019, § 16; DCC nr. 3 din 16 ianuarie 2020, §22; DCC nr. 28 din 12 martie 2020, § 18). Pentru a fi aplicabil, autorul sesizării trebuie să demonstreze existența unor ingerințe în drepturi substanțiale garantate de Constituție.

22. Curtea va trebui să determine dacă dispozițiile contestate afectează dreptul de acces liber la justiție și dreptul la apărare, consfințite de articolele 20 și 26 din Constituție.

23. Curtea observă că, potrivit articolului 25 din Legea privind achizițiile publice, Lista de interdicție a operatorilor economici reprezintă un înscris oficial și este întocmită de către Agenția Achiziții Publice cu scopul de a limita, pe o perioadă de trei ani, participarea operatorilor economici la procedurile de achiziție publică prevăzute de prezenta lege. Lista de interdicție a operatorilor economici este întocmită, actualizată și întreținută în formă electronică de către Agenția Achiziții Publice conform regulamentului aprobat de Guvern. De altfel, și Regulamentul cu privire la modul de întocmire a Listei de interdicție a operatorilor economici stabilește că termenul pentru care este înscris operatorul economic în Listă este de trei ani (punctele 3 și 15).

24. Curtea nu reține argumentele autorului excepției, potrivit cărora interdicția pe o perioadă fixă de trei ani, prevăzută de articolul 25 alin. (1) din Legea privind achizițiile publice și de punctele 3 și 15 din Regulamentul cu privire la modul de întocmire a Listei de interdicție a operatorilor economici, este o sancțiune „de natură penală”, prin urmare, fiind imposibilă individualizarea sancțiunii în funcție de circumstanțele particulare ale cazului și ar afecta competența deplină a instanței de judecată.

25. Curtea constată că aplicarea acestei interdicții urmărește realizarea unor scopuri legitime, *inter alia*, transparența în cadrul achizițiilor publice, disciplinarea agenților economici, utilizarea eficientă a banilor publici, menținerea bunelor moravuri și a siguranței publice în cadrul achiziției publice, care, în spiritul articolului 54 alin. (2) din Constituție, ar putea fi calificate ca fiind necesare în asigurarea bunăstării economice a țării și protejarea drepturilor și libertăților altor persoane.

26. Curtea menționează că temeiurile pentru care se aplică interdicția de a participa la achiziții publice pot antrena răspundere disciplinară, civilă, contravențională sau penală, în dependență de fapta comisă și de

circumstanțele particulare ale fiecărui caz. Aplicarea acestei interdicții nu este condiționată de existența răspunderii juridice, or, scopul acestei măsuri nu este unul punitiv, ci de prevenire a comiterii de către agenții economici a altor posibile fapte contrare prevederilor legale de participare la achiziții publice.

27. În acest sens, Curtea observă că, fiind aplicată în anumite cazuri, interdicția pe o perioadă prestabilită de trei ani de a participa la achiziții publice este dictată de natura specifică a acestui domeniu și de necesitatea de a asigura protecția regimului juridic din domeniul achizițiilor publice. Așadar, această interdicție trebuie privită ca o măsură de precauție și de disciplinare a agenților economici.

28. Curtea nu poate reține argumentele autorului sesizării privitor la faptul că punctul 16 din Regulamentul cu privire la modul de întocmire a Listei de interdicție a operatorilor economici ar institui reguli prin care ar încălca dreptul la apărare al agentului economic, garantat de articolul 26 din Constituție. De altfel, Regulamentul menționat *supra* stabilește, în punctul 19, că decizia de înscriere în Listă se remite operatorului economic în decurs de cinci zile de la data adoptării și trebuie să conțină motive întemeiate și referințe clare la actele normative ce servesc drept temei de înscriere în această Listă. Mai mult, conform punctului 26 din același Regulament, orice operator economic care consideră că a fost înscris neîntemeiat în Listă este în drept să conteste actul administrativ de înscriere în instanța judecătorească competentă și să beneficieze de toate garanțiile legale prevăzute de legislație, inclusiv să fie asistat de un avocat.

29. În condițiile în care Decizia motivată de înscriere în Listă se remite operatorului economic în decurs de cinci zile de la data adoptării, iar ultimul, pentru apărarea drepturilor sale, poate contesta această Decizie în instanța de judecată, Curtea nu identifică elemente care ar susține concluzia că prevederile contestate ar încălca dreptul la apărare, garantat de articolul 26, și accesul liber la justiție, consacrat în articolul 20 din Constituție.

30. Cu privire la neconstituționalitatea textului „după caz” din punctul 17 din Regulamentul cu privire la modul de întocmire a Listei de interdicție a operatorilor economici, Curtea reține că, deși autorul sesizării a invocat incidența articolelor 1 alin. (3), 20 și 26 din Constituție, acesta nu a argumentat relevanța și pertinenta normelor constituționale în prezenta situație. Nu a fost motivată pretinsa neconformitate a dispozițiilor criticate cu prevederile constituționale invocate și nici nu s-a demonstrat raportul contradictoriu dintre ele.

31. În situații similare, Curtea a respins ca inadmisibile sesizările formulate, precizând că simpla trimitere la un text din Constituție, fără explicarea pretensei neconformități cu acesta a prevederilor legale contestate, nu echivalează cu un argument (a se vedea, *mutatis mutandis*, DCC nr. 44 din 22 mai 2017, § 19; DCC nr. 30 din 29 martie 2018, § 22; DCC nr. 145 din 29 noiembrie 2018, § 15; DCC nr. 102 din 3 octombrie 2019, § 17; DCC nr. 130 din 2 decembrie 2019, § 23; DCC nr. 151 din 26 decembrie 2019, § 16; DCC nr. 5 din 20 ianuarie 2020, § 20). Astfel, Curtea a exceptat de la examinare textul „după caz” din punctul 17 din Regulamentul cu privire la modul de întocmire a Listei de interdicție a operatorilor economici.

32. Prin urmare, în baza celor menționate *supra*, Curtea constată că sesizarea este inadmisibilă și nu poate fi acceptată pentru examinare în fond.

Din aceste motive, în baza articolului 26 alin. (1) din Legea cu privire la Curtea Constituțională și a articolelor 42 alin. (1), 61 alin. (3) și 64 din Codul jurisdicției constituționale, Curtea Constituțională

D E C I D E:

1. *Se declară inadmisibilă* sesizarea privind excepția de neconstituționalitate a textului „pe o perioadă de 3 ani” din articolul 25 alin. (1) din Legea nr. 131 din 3 iulie 2015 privind achizițiile publice și din punctele 3 și 15 din Regulamentul cu privire la modul de întocmire a Listei de interdicție a operatorilor economici, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 1418 din 28 decembrie 2016, precum și a punctului 16 și a textului „după caz” din punctul 17 din același Regulament, ridicată de către dna avocat Elena Munteanu, în dosarul nr. 3-1904/2019, pendinte la Judecătoria Chișinău, sediul Râșcani.

2. Prezenta decizie este definitivă, nu poate fi supusă niciunei căi de atac, intră în vigoare la data adoptării și se publică în Monitorul Oficial al Republicii Moldova.

Președinte

Vladimir ȚURCAN

Chișinău, 19 martie 2020

DCC nr. 33

Dosarul nr. 11g/2020