

Dosarul nr. 3ra-240/21

Prima instanță: Judecătoria Chișinău, sediul Rîșcani – V. Ciumac

Instanța de apel: Curtea de Apel Chișinău – A. Minciuna, E. Palanciuc, V. Negru

ÎNCHEIERE

03 martie 2021

mun. Chișinău

Colegiul civil, comercial și de contencios administrativ
al Curții Supreme de Justiție,

în componența:

Președintele completului, judecătorul
judecătorii

Maria Ghervas
Nina Vascan
Victor Burduh

examinând admisibilitatea recursului depus de către Direcția generală locativ-comunală și amenajare a Consiliului municipal Chișinău, reprezentată de Denis Tcaciuc,

în cauza de contencios administrativ intentată la cererea de chemare în judecată depusă de către Asociația Obștească „Centrul pentru drepturile persoanelor cu dizabilități” împotriva Direcției generale locativ-comunale și amenajare a Consiliului municipal Chișinău, terț Direcția generală transport public și căi de comunicație a Consiliului municipal Chișinău cu privire la contestarea actelor administrative,

împotriva deciziei din 11 noiembrie 2020 a Curții de Apel Chișinău, prin care s-a respins apelul depus de către Direcția generală locativ-comunală și amenajare a Consiliului municipal Chișinău și s-a menținut hotărârea din 27 decembrie 2019 a Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani, prin care s-a admis acțiunea depusă de către Asociația Obștească „Centrul pentru drepturile persoanelor cu dizabilități”,

constată:

La 26 aprilie 2019, Asociația Obștească „Centrul pentru drepturile persoanelor cu dizabilități” a depus cerere de chemare în judecată în procedura contenciosului administrativ împotriva Direcției generale locativ-comunale și amenajare a Consiliului municipal Chișinău cu privire la contestarea actelor administrative.

În motivarea cererii de chemare în judecată a invocat că este o asociație constituită în vederea protecției, promovării și monitorizării respectării drepturilor persoanelor cu dizabilități pe teritoriul Republicii Moldova, având un rol activ în promovarea și protecția drepturilor acestor persoane. Conform pct. 3.1 din Statut asociația a fost constituită în scopul de a promova și proteja drepturile persoanelor cu dizabilități, favorizarea incluziunii sociale și împlinirea lor spirituală prin acțiuni de lobby, advocacy și programe de dezvoltare a potențialului lor, promovarea imaginii pozitive a persoanelor cu dizabilități în

societate, promovarea dreptului la accesibilitate la diverse nivele pentru persoanele cu dizabilități.

Reclamanta a notat că la mijlocul lunii noiembrie 2018 în centrul municipiului Chișinău (în perimetrul bulevardului Stefan cel Mare și Sfânt și bulevardului Constantin Negruzzi) au fost instalate 23 de indicatoare, destinate în primul rând vizitatorilor străini, pentru a se orienta mai ușor prin Chișinău și de a cunoaște unde se află cele mai populare destinații turistice din oraș. Responsabilă de implementarea acestui proiect fiind Direcția locativ-comunală și amenajare din subordinea Consiliului Municipal Chișinău.

În acest sens reclamanta a relevat că indicatoarele menționate au fost instalate cu încălcarea cerințelor de accesibilitate și securitate pentru persoanele cu dizabilități de vedere, deoarece au fost instalate la o înălțime de 186 cm, fapt ce creează risc de accidentare pentru persoanele nevăzătoare sau cu vedere slabă ce au o înălțime mai mare de 186 cm și contravine Normativului în Construcții NCM C.01.06-2014, Codului practic în construcții CP C.01.02:2018 și Standardului Moldovenesc ISO 21542:2011.

Astfel, la 13 februarie 2019, s-a adresat Direcției generale locativ-comunale și amenajare a Consiliului municipal Chișinău cu cerere, prin care a solicitat reinstalarea indicatorilor stradali în conformitate cu cerințele de accesibilitate și securitate pentru persoanele cu dizabilități: figura D 13 din Codul practic în construcții CP C.01.02:2018 și pct. 40.4 din Standardul Moldovenesc ISO 21542:2011.

Însă, din motiv că nu a primit răspuns la această cerere, la 01 aprilie 2019, s-a adresat Agenției Supraveghere Tehnică, solicitând efectuarea unui control funcțional în ceea ce privește respectarea dispozițiilor Legii privind incluziunea socială a persoanelor cu dizabilități nr. 60 din 30 martie 2012 și a normativelor de accesibilitate din partea subiecților responsabili pentru efectuarea lucrărilor de instalare a indicatorilor rutieri stradali pe bd. Stefan cel Mare și Sfânt, bd. Constantin Negruzzi și alte străzi din centrul mun. Chișinău.

Prin răspunsul nr. 800/AST din 05 aprilie 2019 Agenția Supraveghere Tehnică a informat Asociația Obștească „Centrul pentru drepturile persoanelor cu dizabilități” că cererea din 01 aprilie 2019 a fost remisă spre examinare după competență Direcției generale transport și căi de comunicație a Consiliului municipal Chișinău, nefiind întreprinse acțiuni de control.

Totodată, la 16 aprilie 2019, Asociația Obștească „Centrul pentru drepturile persoanelor cu dizabilități” a recepționat răspunsul Direcției generale transport și căi de comunicație a Consiliului municipal Chișinău, conform căruia indicatoarele turistice menționate au fost instalate în zone cu flux scăzut de pietoni, pentru a nu le crea impedimente.

Reclamanta a învederat că, în răspuns, autoritatea publică nu s-a referit la încălcările constatate de Asociația Obștească „Centrul pentru drepturile persoanelor cu dizabilități” și nu a stabilit un plan de acțiuni pentru înlăturarea încălcărilor admise la instalarea acestor indicatori turistici în partea ce tine de asigurarea accesibilității și securității persoanelor cu dizabilități, în special a celor cu deficiențe de vedere și nevăzătoare.

De asemenea, reclamanta a indicat că, deși Direcția general locativ-comunală și amenajare a Consiliului municipal Chișinău, precum și Agenția Supraveghere Tehnică au fost informate despre încălcările admise la instalarea

indicatorilor turistici, acestea nu au întreprins nicio măsură pentru a remedia situația creată și s-au limitat doar la eliberarea unor răspunsuri, ce nu se referă la obiectul cererilor adresate.

Reclamanta Asociația Obștească „Centrul pentru drepturile persoanelor cu dizabilități” a solicitat prin cererea de chemare în judecată obligarea Direcției generale locativ-comunale și amenajare a Consiliului municipal Chișinău să înlătore încălcările admise la efectuarea lucrărilor de instalare a celor 23 de indicatoare turistice stradale, instalate în luna noiembrie 2018 pe străzile centrale ale mun. Chișinău, astfel încât să fie respectată înălțimea minimă prevăzută pentru plasarea indicatoarelor stradale, de cel puțin 2 100 mm.

Prin încheierea protocolară din 23 august 2019 a Judecătorei Chișinău, sediul Rîșcani s-a atras în proces în calitate de terț Direcția generală transport și căi de comunicație a Consiliului municipal Chișinău (f.d. 85 recto-verso).

Prin hotărârea din 27 decembrie 2019 a Judecătorei Chișinău, sediul Rîșcani s-a admis acțiunea depusă de către Asociația Obștească „Centrul pentru drepturile persoanelor cu dizabilități”.

S-a obligat Direcția generală locativ-comunală și amenajare a Consiliului municipal Chișinău să înlătore încălcările normativelor de accesibilitate admise la executarea lucrărilor de instalare a 23 de indicatori turistici stradali, instalați în luna noiembrie 2018 pe străzile centrale din mun. Chișinău și să asigure plasarea acestor indicatori stradali la o înălțime minimală de 2 100 mm (f.d. 88, 99-101).

La 27 ianuarie 2020, Direcția generală locativ-comunală și amenajare a Consiliului municipal Chișinău, reprezentată de Denis Tcaciuc, a depus cerere de apel nemotivată împotriva hotărârii din 27 decembrie 2019 a Judecătorei Chișinău, sediul Rîșcani, solicitând repunerea în termen a apelului și casarea integrală a hotărârii atacate (f.d. 90).

La 05 mai 2020, Direcția generală locativ-comunală și amenajare a Consiliului municipal Chișinău, reprezentată de Denis Tcaciuc, a depus prin poștă electronică motivarea apelului împotriva hotărârii din 27 decembrie 2019 a Judecătorei Chișinău, sediul Rîșcani (f.d. 104, 105-111).

Completul consideră că Direcția generală locativ-comunală și amenajare a Consiliului municipal Chișinău a respectat termenele de apel instituite la art. 232 alin. (1) și (2) din Codul administrativ, deoarece hotărârea Judecătorei Chișinău, sediul Rîșcani a fost pronunțată în data de 27 decembrie 2019 (f.d. 88) și notificată participanților la proces în aceeași zi (f.d. 89). Cererea de apel nemotivată a fost depusă la 27 ianuarie 2020 (f.d. 90). Conform avizului de recepție a corespondenței DS9350134216AS, hotărârea motivată a fost notificată apelantului la 01 aprilie 2020 (f.d. 103), iar motivarea apelului a fost depusă la 05 mai 2020 (f.d. 104, 105-111).

Prin decizia din 11 noiembrie 2020 a Curții de Apel Chișinău s-a respins apelul depus de către Direcția generală locativ-comunală și amenajare a Consiliului municipal Chișinău și s-a menținut hotărârea din 27 decembrie 2019 a Judecătorei Chișinău, sediul Rîșcani (f.d. 156, 157-169).

În consolidarea soluțiilor prima instanță și instanța de apel au reținut că, în corespundere cu normativele tehnice naționale, pentru plasarea indicatoarelor stradali este stabilită o înălțime minimă de cel puțin 2 100 mm.

La caz, însă, indicatoarele menționate de reclamantă au fost instalate cu încălcarea cerințelor de accesibilitate și securitate pentru persoanele cu dizabilități de vedere, fiind instalate la o înălțime de 186 cm.

Prin urmare, instanțele inferioare au constatat că Direcția generală locativ-comunală și amenajare a Consiliului municipal Chișinău nu a respectat normativele de accesibilitate și securitate pentru persoanele cu dizabilități în procesul instalării acestor indicatoare, creând un risc de accidentare pentru persoanele nevăzătoare sau cu vedere slabă cu înălțimea mai mare de 186 cm.

Instanța de apel a apreciat ca fiind declarative și lipsite de suport probatoriu argumentele Direcției generale locativ-comunale și amenajare a Consiliului municipal Chișinău, precum că indicatoarele pentru orientarea urbană au fost instalate în conformitate cu legislația în vigoare și în corespundere cu normativul tehnic SM GOST R 52289:2009, or, aceste indicatoare au fost instalate la o înălțime de 1 860 mm, dar nu de 2 100 mm, cum prevede pct. 40.4 al Standardului Moldovenesc ISO 21542:2011.

La 03 și 10 decembrie 2020, Direcția generală locativ-comunală și amenajare a Consiliului municipal Chișinău, reprezentată de Denis Tcaciuc, a depus prin poștă electronică la Curtea de Apel Chișinău recurs nemotivat împotriva deciziei din 11 noiembrie 2020 a Curții de Apel Chișinău, solicitând casarea integrală a deciziei recurate și emiterea unei decizii noi, prin care să fie respinsă ca neîntemeiată acțiunea Asociației Obștești „Centrul pentru drepturile persoanelor cu dizabilități” (f.d. 170-171, 172, 174, 175).

La 05 februarie 2021, Direcția generală locativ-comunală și amenajare a Consiliului municipal Chișinău, reprezentată de Denis Tcaciuc, a depus la Curtea Supremă de Justiție motivarea recursului împotriva deciziei din 11 noiembrie 2020 a Curții de Apel Chișinău (f.d. 187-192).

Argumentele recursului în esență se rezumă la reiterarea temeiurilor faptice ale acțiunii, suplimentar invocând faptul că instanțele inferioare nu au constatat și elucidat pe deplin circumstanțele care au importanță pentru soluționarea cauzei, precum și nu au apreciat corect probele anexate la materialele dosarului.

Recurenta a menționat că unicul temei la care face referire atât reclamanta-intimată, cât și instanțele inferioare sunt recomandările SM ISO 21542:2016 „Construcții imobiliare. Accesibilitate și utilizabilitate a mediului de construcție”, însă, acest normativ nu justifică transformarea străzilor principale ale municipiului Chișinău într-un șantier cu necesitatea dublării cheltuielilor, deoarece pilonii în cauză sunt din fontă și reprezintă în sine o lucrare artistică ce reprezintă un decor informativ modern și agreabil. Așa, reinstalarea pilonilor informativi prevede cheltuieli considerabile, fără o justă motivație cu decopertarea asfaltului și pavajului decorativ al străzilor principale ale municipiului Chișinău .

Totodată, recurenta a atras atenția că Standardul Moldovenesc ISO 21542:2016 este prevăzut doar în cazul „Construcțiilor imobiliare. Accesibilitate și utilizabilitate a mediului de construcție” și este un izvor de recomandare.

Cu atât mai mult că, la caz, înălțimea pilonilor fiind practic respectată, aceștia având înălțimea de 2,80 – 3 metri, însă, în procesul de instalare s-au afundat în substratul în care sunt fixați.

Recurenta a observat și faptul că reclamanta-intimată nu a probat înălțimea fiecărui pilon în parte și locația acestuia, generalizând toți pilonii precum ar avea o înălțime medie de 180 cm.

În opinia recurente, instanțele inferioare nu au ținut cont de faptul că Direcția generală locativ-comunală și amenajare a Consiliului municipal Chișinău, ca autoritate competentă, a stabilit locurile de amplasare a indicatoarelor de informare, iar schema amplasării acestor a fost coordonată cu viceprimarul municipiului Chișinău, Direcția generală arhitectură, urbanism și relații funciare, Direcția generală transport public și căi de comunicație, Direcția de poliție a municipiului Chișinău. Respectiv, indicatoare pentru orientare urbana au fost instalate în conformitate cu legislația în vigoare și în corespundere cu normativul tehnic SM GOST R52289:2009 „Mijloace tehnice pentru organizarea traficului rutier. Reguli de aplicare a indicatoarelor de circulație rutieră, marcajelor, semafoarelor, barierelor rutiere și dispozitivelor de ghidaj”.

Important este că cei 23 de piloni cu indicatoare turistice către principalele atracții turistice din oraș nu sunt instalați pe partea pietonală, pentru a sta în calea pietonilor.

La fel, nu s-a ținut cont de faptul că pe pilonii instalați sunt amplasate indicatoare cu QR Code (informație calificată pentru accesarea digitală a locațiilor turistice), care trebuie să fie vizibile și clare și pentru persoane de statură mică și medie. Aceste implementări sunt strict necesare având în vedere cerințele modernizării și accesibilizării la nivel european și mondial al accesibilității și informării persoanelor, turiștilor ce călătoresc și accesează punctele turistice propuse de către autorități.

Astfel, la executarea acestui proiect s-a luat în considerare înălțimea medie a turiștilor, care este între 1,5 – 1,75 m., pentru a putea beneficia efectiv de indicatoare turistice, în caz contrar fiind provocată o discriminare din cauza că aceștia nu pot accesa informația.

Respectiv, în speță, pilonii au înălțimea medie de 2,8 – 3 metri, iar plăcuțele din strictă necesitate au fost instalate pe pilon câte 2 pe verticală conform proiectului aprobat, însă, având în vedere înălțimea medie de 1,6 – 1,7 m. a persoanelor ce pot avea necesitatea de a accesa QR codul, s-a stabilit înălțimea medie a pilonilor de 1,8 – 1,89 m., pentru a fi prestată o informație accesibilă societății.

De asemenea, recurenta a menționat că pilonii din speță sunt integri, orice imixtiune, cum ar fi tăierea lor pentru a fi înălțați sau instalarea repetată la înălțimea recomandabilă de 2 metri, ar modifica rezistența și partea estetică a acestora, iar confecționarea repetată ar crea un șir de impedimente, cum ar fi: adoptarea unei noi decizii a Consiliului municipal Chișinău, elaborarea unui nou proiect, solicitarea unor finanțări suplimentare repetate, crearea repetată a șantierelor de construcție în centrul orașului, deoarece aceștia sunt betonați, asfaltați în cele mai vizibile locații ale municipiului Chișinău și scoaterea lor va implica cheltuieli suplimentare, repetat decopertarea asfaltului etc. și respectiv neasigurarea accesului cetățenilor la QR Codul postat pe plăcuțe.

Finalmente, recurenta a evocat că din anul 2018 și până în prezent nu a fost înregistrată nicio plângere/sesizare cu privire la traumatisme sau accidente legate de pilonii instalați; persoanele cu dizabilități de vedere se deplasează pe partea pietonală special destinată deplasării și nu haotic precum susține intimata, iar

Asociația Obștească „Centrul pentru drepturile persoanelor cu dizabilități” nu a demonstrat riscul de accidentare a persoanelor cu dizabilități de vedere.

Recurenta Direcția generală locativ-comunală și amenajare a Consiliului municipal Chișinău, reprezentată de Denis Tcaciuc, a solicitat prin cererea de recurs casarea integrală a deciziei din 11 noiembrie 2020 a Curții de Apel Chișinău și emiterea unei decizii noi, prin care să fie respinsă ca neîntemeiată acțiunea depusă de către Asociația Obștească „Centrul pentru drepturile persoanelor cu dizabilități”.

La 08 februarie 2021, Curtea Supremă de Justiție a notificat prin poștă electronică Asociației Obștești „Centrul pentru drepturile persoanelor cu dizabilități” și Direcției generale transport public și căi de comunicație a Consiliului municipal Chișinău copia recursului motivat depus de către Direcția generală locativ-comunală și amenajare a Consiliului municipal Chișinău, explicându-le dreptul de a depune referințe asupra criticilor formulate în recurs (f.d. 199). Însă, aceștia nu au făcut uz de dreptul lor procedural și, până la examinarea admisibilității recursului, nu au depus referințe prin care să-și expună poziția procesuală.

Conform articolul 245 alin. (1) și (2) din Codul administrativ, recursul se depune la instanța de apel în termen de 30 de zile de la notificarea deciziei instanței de apel, dacă legea nu stabilește un termen mai mic. Instanța de apel transmite neîntârziat Curții Supreme de Justiție recursul împreună cu dosarul judiciar. Motivarea recursului se prezintă Curții Supreme de Justiție în termen de 30 de zile de la notificarea deciziei instanței de apel. Dacă se depune împreună cu cererea de recurs, motivarea recursului se depune la instanța de apel.

Decizia Curții de Apel Chișinău a fost adoptată la 11 noiembrie 2020 (f.d. 156). La 03 decembrie 2020, Direcția generală locativ-comunală și amenajare a Consiliului municipal Chișinău a depus prin poștă electronică recurs nemotivat împotriva deciziei din 11 noiembrie 2020 a Curții de Apel Chișinău (f.d. 170-171, 172). Conform extrasului din poșta electronică cu adresa de e-mail „mariana.samatiuc@justice.md”, decizia motivată din 11 noiembrie 2020 a Curții de Apel Chișinău a fost notificată recurentei în data de 06 ianuarie 2021 (f.d.180). La 05 februarie 2021, Direcția generală locativ-comunală și amenajare a Consiliului municipal Chișinău a depus motivarea recursului (f.d. 187-193).

În atare circumstanțe, completul ajunge la concluzia că recurenta s-a conformat prevederilor legale stipulate la art. 245 din Codul administrativ privind termenul de depunere a recursului.

Examinând temeiurile invocate în recurs în raport cu materialele cauzei, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție îl consideră drept inadmisibil, din următoarele motive.

Prin prisma art. 246 alin. (1) din Codul administrativ, Curtea Supremă de Justiție examinează din oficiu admisibilitatea cererii de recurs. Dacă este inadmisibil, recursul se declară ca atare printr-o încheiere, în acord cu alin. (2) din art. 246 din Codul administrativ, recursul se declară inadmisibil în special în cazurile enumerate la literele a)-f). Din analiza acestor prevederi, rezultă că admisibilitatea/inadmisibilitatea recursului, în special, nu se limitează doar la temeiurile menționate ci urmează să însușească în condițiile Codului

administrativ exercitarea efectivă a unui control de legalitate, veritabil bazat pe temeiuri concludente și serioase.

Completul specializat în examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție reține cu valoare de principiu jurisprudential, că sintagma „în special” denotă caracterul neexhaustiv al temeiurilor de inadmisibilitate și în același timp oferă un drept exclusiv al instanței de recurs de a filtra cererile de recurs care nu prezintă o motivare suficient de serioasă și care pe cale de consecință nu pot însuși un eventual succes rezultat din examinarea cererii în completul de 5 judecători.

În această ordine de idei, instanța de recurs reține că Codul administrativ dezvoltă nu doar caracterul nedevolutiv al recursului dar și cerința de seriozitate a cererii din perspectiva invocării unor veritabile și esențiale încălcări de drept procedural și material capabile să răstoarne deciziile instanței de apel contestate sau, după caz, hotărârile Curții de Apel ca primă instanță într-o eventuală examinare în fond și invocare *ex officio* a erorilor de drept.

Instanța de recurs notează că pentru a trece testul de admisibilitate, cererea de recurs trebuie să conțină o motivare convingătoare și întemeiată în condițiile nominalizate mai sus. Acest argument rezultă și din particularitățile de formă ale reglementării recursului în Codul administrativ și anume din sintagma „motivarea recursului” de la art. 245 alin. (2) din Codul administrativ. În consecutivitate, motivarea cererii de recurs în circumstanțele expuse se referă la formalitățile pe care trebuie să le întrunească cererea în vederea rezistării testului și filtrului de admisibilitate.

De asemenea, completul specializat în examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție accentuează că admisibilitatea recursului trebuie privită și în contextul rolului și funcției legale a instanței judecătorești supreme care constă, în special în asigurarea și interpretarea uniformă a legilor la examinarea cauzelor de contencios administrativ. Astfel, motivarea oricărei cereri de recurs trebuie să țină cont pentru a trece filtrul de admisibilitate și a avea succes, de aceste însușiri de ordin legal fundamental.

În acest sens, CtEDO în jurisprudența sa constantă a statuat că dreptul de acces la instanțe nu este absolut. Există limitări implicit admise [Golder împotriva Regatului Unit, pct. 38; Stanev împotriva Bulgariei (MC), pct. 230]. Acesta este în special cazul condițiilor de admisibilitate a unui recurs, întrucât prin însăși natura sa necesită o reglementare din partea statului, care se bucură în această privință de o anumită marjă de apreciere (Luordo împotriva Italiei, pct. 85). Condițiile de admisibilitate ale unui recurs pot fi mai stricte decât pentru un apel (Levages Prestations Services împotriva Franței, pct. 45). Curtea a mai reiterat că modul de aplicare a articolului 6 procedurilor în fața instanțelor ierarhic superioare depinde de caracteristicile speciale ale procedurilor respective; trebuie ținut cont de totalitatea procedurilor în sistemul de drept național și de rolul instanțelor ierarhic superioare în acest sistem. (Botten v. Norway, hotărâre din 19 februarie 1996, Reports 1996-1, p. 141, § 39). La fel, conform jurisprudenței CtEDO, procedurile cu privire la admisibilitatea căii de atac și procedurile care implică doar chestiuni de drept, și nu chestiuni de fapt,

pot fi conforme cu cerințele articolului 6 § 1 (a se vedea Helmers c. Suediei 9 octombrie 1991, § 31, Seria A, nr. 212-A).

Completul specializat în examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție conchide că cererea de recurs depusă de către recurentă este inadmisibilă.

Conform art. 230 și art. 246 din Codul administrativ, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție dispune:

Recursul depus de către Direcția generală locativ-comunală și amenajare a Consiliului municipal Chișinău, reprezentată de Denis Tcaciuc, se declară inadmisibil.

Încheierea este irevocabilă.

Președintele completului,
judecătorul

Maria Ghervas

judecătorii

Nina Vascan

Victor Burduh