

DECIZIE

17 martie 2021

mun. Chișinău

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

în componența:

Președintele ședinței, judecătorul
judecătorii

Tamara Chișca-Doneva
Victor Burduh
Maria Ghervas

examinând recursul depus de către Mariana Odobescu, reprezentată de avocatul Ghenadie Odobescu,

în cauza de contencios administrativ intentată la acțiunea depusă de către Mariana Odobescu împotriva Consiliului municipal Edineț, Consiliului orășenesc Cupcini și Întreprinderii Municipale „Apă Canal Edineț” cu privire la obligarea emiterii actelor administrativ normative și compensarea cheltuielilor de judecată,

împotriva încheierii din 15 decembrie 2020 a Curții de Apel Bălți, prin care s-a declarat inadmisibilă acțiunea depusă de către Mariana Odobescu, în temeiul art.207 alin. (1) din Codul administrativ, deoarece pretențiile formulate de reclamantă nu constituie obiect de examinare în contencios administrativ,

constată:

La 19 august 2020, Mariana Odobescu, reprezentată de avocatul Ghenadie Odobescu, a depus la Judecătoria Edineț, sediul central, acțiune în contencios administrativ împotriva Consiliului municipal Edineț, Consiliului orășenesc Cupcini și Întreprinderii Municipale „Apă Canal Edineț”, prin care a solicitat:

- obligarea Consiliului municipal Edineț, Consiliului orășenesc Cupcini și Întreprinderii Municipale „Apă Canal Edineț” să emită o decizie potrivit căreia prețul de 19,70 de lei pentru apa furnizată consumatorilor casnici de pe teritoriul or. Edineț și or. Cupcini să fie redus până la prețul apei tehnice calculat conform formulei stabilite prin Metodologia de determinare, aprobare și aplicare a tarifelor pentru serviciul public de alimentare cu apă, de canalizare și epurare a apelor uzate, aprobată prin Hotărârea ANRE nr.489 din 20 decembrie 2019;

- obligarea Consiliului municipal Edineț, Consiliului orășenesc Cupcini și Întreprinderii Municipale „Apă Canal Edineț” să emită o decizie prin care să fie dispusă recalcularea costului pentru apa furnizată consumatorilor casnici de pe teritoriul or. Edineț și or. Cupcini conform costului pentru apa tehnică, începând cu 01 ianuarie 2019 până în prezent;

- compensarea din contul Consiliului municipal Edineț, Consiliului orășenesc Cupcini și Întreprinderii Municipale „Apă Canal Edineț” a cheltuielilor de asistență juridică în mărime de 5 000 de lei.

Prin încheierea din 26 august 2020 a Judecătoriei Edineț, sediul central s-a

transmis cauza după competență la Curtea de Apel Bălți (f.d. 58-60).

Prin încheierea din 15 decembrie 2020 a Curții de Apel Bălți s-a declarat inadmisibilă acțiunea depusă de către Mariana Odobescu, în temeiul art. 207 alin.(1) din Codul administrativ, deoarece pretențiile formulate de reclamantă nu constituie obiect de examinare în ordinea contenciosului administrativ (f.d. 99-105).

La 28 decembrie 2020, Mariana Odobescu, reprezentată de avocatul Ghenadie Odobescu, a depus prin intermediul oficiului poștal la Curtea de Apel Bălți recurs motivat împotriva încheierii din 15 decembrie 2020 a Curții de Apel Bălți (f.d. 108-118, 121).

Argumentele recursului, în esență, se rezumă la reiterarea temeiurilor de fapt ale cauzei și transpunerea unor motive similare celor invocate în acțiune.

Suplimentar, recurenta a menționat că prima instanță eronat a aplicat prevederile art. 206 alin. (1) lit. b) din Codul administrativ (acțiune în obligare), or, acest tip de acțiune presupune obligarea autorității publice să emită un act administrativ individual. La caz, însă, a fost înaintată o acțiune în realizare, prin care s-a solicitat impunerea la acțiune – de a emite un act administrativ normativ.

La fel, recurenta a considerat că prima instanță a tras concluzii contradictorii, deoarece pe de o parte a reținut că „impunerea la acțiune” este o acțiune în realizare, dar totodată a observat că pretențiile formulate în cererea de chemare în judecată „de a impune autoritatea să emită un act normativ” nu constituie o acțiune în realizare.

Totodată, Curtea de Apel Bălți eronat a aplicat prevederile art. 206 alin. (1) lit. e) din Codul administrativ, deoarece această normă reglementează acțiunea de control normativ, iar pretențiile formulate în acțiune se încadrează în definiția „acțiunii în realizare”.

În opinia recurente, temeiurile de inadmisibilitate constatate de către instanța inferioară nu se încadrează în niciunul din cele prevăzute la art. 207 alin. (2) din Codul administrativ, care enumeră expres cazurile în care o acțiune în contencios administrativ poate fi declarată inadmisibilă.

Recurenta Mariana Odobescu, reprezentată de avocatul Ghenadie Odobescu, a solicitat prin cererea de recurs anularea încheierii din 15 decembrie 2020 a Curții de Apel Bălți și judecarea cauzei în fond, cu emiterea unei decizii noi, prin care să fie admisă integral acțiunea.

La 20 ianuarie 2021, Curtea Supremă de Justiție a expediat pentru notificare intimaților copia recursului motivat depus de către Mariana Odobescu, explicându-le dreptul de a depune referințe asupra criticilor formulate în recurs (f.d. 128, 130-132). Însă, intimații nu au făcut uz de dreptul lor procedural și, până la examinarea recursului, nu au depus referințe asupra recursului.

În corespundere cu articolul 241 alin. (1) din Codul administrativ, încheierile primei instanțe și ale instanței de apel pot fi contestate cu recurs, separat de hotărâre, în cazurile prevăzute de prezentul cod și de alte legi.

Conform articolului 242 din Codul administrativ, recursul împotriva încheierii judecătorești se depune motivat la instanța de judecată care a emis încheierea contestată în termen de 15 zile de la notificarea încheierii judecătorești, dacă legea nu stabilește un termen mai mic. Instanța de judecată, care a emis încheierea contestată, transmite neîntârziat recursul împotriva încheierii judecătorești împreună cu dosarul judiciar instanței competente să soluționeze recursul.

Instanța de recurs consideră că Mariana Odobescu s-a conformat prevederilor legale și au respectat termenele instituite de legiuitor la articolul 242 din Codul administrativ pentru demararea căii de atac în ordine de recurs, deoarece încheierea

recurată a Curții de Apel Chișinău datează cu 15 decembrie 2020, iar cererea de recurs motivată a fost depusă la 28 decembrie 2020.

Prin prisma articolului 191 alin. (5) din Codul administrativ, Curtea Supremă de Justiție soluționează cererile de recurs împotriva hotărârilor, deciziilor și încheierilor curților de apel.

Potrivit articolului 243 alin. (2) din Codul administrativ, instanța competentă soluționează recursul împotriva încheierilor judecătorești fără ședință de judecată. Dacă consideră necesar, instanța competentă poate cita participanții la proces.

Examinând recursul depus, prin prisma materialelor din dosar, coroborat cu normele de drept pertinente speței, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție ajunge la concluzia de a-l admite și a anula încheierea instanței de apel, din motivele ce succed.

În conformitate cu articolul 243 alin. (1) lit. c) din Codul administrativ, examinând recursul împotriva încheierii judecătorești, instanța adoptă decizie prin care anulează încheierea și adoptă o nouă încheiere.

În corespundere cu art. 21 alin. (1) din Codul administrativ, autoritățile publice și instanțele de judecată competente trebuie să acționeze în conformitate cu legea și alte acte normative.

Conform art. 22 alin. (1) din Codul administrativ, autoritățile publice și instanțele de judecată competente cercetează starea de fapt din oficiu. Acestea stabilesc felul și volumul cercetărilor și nu sunt legate nici de expunerile participanților, nici de cererile lor de reclamare a probelor.

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

(2) În procedura de examinare a cererilor de recurs, hotărârile și deciziile contestate se examinează din oficiu în privința existenței greșelilor procedurale și aplicării corecte a dreptului material.

Din materialele dosarului rezultă că, la 19 august 2020, Mariana Odobescu a depus acțiune în contencios administrativ împotriva Consiliului municipal Edineț, Consiliului orașenesc Cupcini și Întreprinderii Municipale „Apă Canal Edineț”, prin care a solicitat:

- obligarea Consiliului municipal Edineț, Consiliului orașenesc Cupcini și Întreprinderii Municipale „Apă Canal Edineț” să emită o decizie potrivit căreia prețul de 19,70 de lei pentru apa furnizată consumatorilor casnici de pe teritoriul or. Edineț și or. Cupcini să fie redus până la prețul apei tehnice calculat conform formulei stabilite prin Metodologia de determinare, aprobare și aplicare a tarifelor pentru serviciul public de alimentare cu apă, de canalizare și epurare a apelor uzate, aprobată prin Hotărârea ANRE nr.489 din 20 decembrie 2019;

- obligarea Consiliului municipal Edineț, Consiliului orașenesc Cupcini și Întreprinderii Municipale „Apă Canal Edineț” să emită o decizie prin care să fie dispusă recalcularea costului pentru apa furnizată consumatorilor casnici de pe teritoriul or. Edineț și or. Cupcini conform costului pentru apa tehnică, începând cu 01 ianuarie 2019 până în prezent;

- compensarea din contul Consiliului municipal Edineț, Consiliului orașenesc Cupcini și Întreprinderii Municipale „Apă Canal Edineț” a cheltuielilor de asistență juridică în mărime de 5 000 de lei.

Prin încheierea din 15 decembrie 2020 a Curții de Apel Bălți s-a declarat

inadmisibilă acțiunea depusă de către Mariana Odobescu, în temeiul art. 207 alin.(1) din Codul administrativ, deoarece pretențiile formulate de reclamantă nu constituie obiect de examinare în ordinea contenciosului administrativ (f.d. 99-105).

Efectuând controlul judiciar al încheierii din 15 decembrie 2020 a Curții de Apel Bălți, instanța de recurs a constatat că aceasta este contradictorie, nemotivată și emisă cu încălcarea normelor procedurale.

În debutul analizei sale instanța de recurs învederează că legiuitorul a distins cinci feluri de acțiuni în contenciosul administrativ. Așa, conform art. 206 alin. (1) din Codul administrativ, o acțiune în contencios administrativ poate fi depusă pentru:

a) anularea în tot sau în parte a unui act administrativ individual (acțiune în contestare);

b) obligarea autorității publice să emită un act administrativ individual (acțiune în obligare);

c) impunerea la acțiune, la tolerare a acțiunii sau la inacțiune (acțiune în realizare);

d) constatarea existenței sau inexistenței unui raport juridic ori nulității unui act administrativ individual sau a unui contract administrativ (acțiune în constatare); sau

e) anularea în tot sau în parte a unui act administrativ normativ (acțiune de control normativ).

Calificarea corectă a tipului acțiunii este importantă pentru examinarea admisibilității acțiunii, deoarece în dependență de felul acțiunii trebuie respectată sau nu procedura prealabilă sau anumite termene de adresare în instanță.

Colegiul constată că prima instanța prematur a ajuns la concluzia inadmisibilității acțiunii, concluzionând că pretențiile formulate de reclamantă nu constituie obiect de examinare în contenciosul administrativ și că obiectul acțiunii nu întrunește condițiile acțiunii de control normativ.

La aspectul dat instanța de recurs consideră că pretențiile formulate de către reclamantă în prezenta acțiune într-adevăr nu întrunesc condițiile acțiunii de control normativ. Or, controlul normativ poate fi inițiat doar împotriva unui act administrativ deja existent.

Însă, în condițiile speței, urma a fi verificat și faptul dacă pretențiile formulate de către Mariana Odobescu întrunesc condițiile impuse de legea administrativă față de acțiunea în realizare, deoarece reclamanta solicită obligarea autorității publice la o acțiune, și anume adoptarea unui act administrativ cu caracter normativ.

În acest sens instanța de recurs apreciază ca fiind incorectă concluzia primei instanțe vis-a-vis de faptul că „în cazul în care reclamanta nu este de acord cu tariful pentru apa furnizată consumatorilor casnici, aceasta urma să conteste actul administrativ normativ prin care a fost stabilit prețul pentru apa furnizată consumatorilor casnici de pe teritoriul orașelor Edineț și Cupcini”.

În opinia Colegiului, această concluzie atentează la principiul dreptului la apărare judiciară și accesului liber la justiție, garantate de art. 8 din Declarația Universală a Drepturilor Omului, art. 6 CEDO, art. 26 și 20 din Constituția Republicii Moldova, art. 5 din Codul de procedură civilă, art. 6 Legea privind organizarea judecătorească nr. 514 din 06 iulie 1995, prin prisma căruia orice persoană are dreptul la satisfacție efectivă din partea instanțelor judecătorești competente împotriva actelor care violează drepturile, libertățile și interesele sale legitime.

Acest principiu garantează dreptul de a alege forma și metoda (modalitatea) de

apărare a drepturilor, libertăților și intereselor legitime în limitele prevăzute de lege, precum și asigură posibilitatea reală de a depune o acțiune în instanța competentă.

La rândul său, legea administrativă prevede la art. 189 alin. (1) și (2) că 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.

Reieșind din acest principiu, este dreptul discreționar al justițiabilului de a alege forma și metoda de apărare a drepturilor sale pretins lezate.

De asemenea, instanța de recurs observă și faptul că prima instanță nu a aplicat un temei cert de inadmisibilitate a acțiunii, limitându-se la aplicarea unei norme generale – art. 207 alin. (1) din Codul administrativ, care reglementează obligația instanței de a verifica întrunirea condițiilor de admisibilitate a acțiunii. Deși, alineatul (2) al acestui articol enumeră temeiurile legale de declarare ca inadmisibilă a unei acțiuni în contencios administrativ, și anume când:

a) există o hotărâre judecătorească definitivă cu privire la un litigiu între aceleași părți, cu același obiect și pe aceleași temeuri de drept;

b) există o încheiere judecătorească prin care s-a dispus încetarea procesului în legătură cu faptul că reclamantul a renunțat la acțiune sau și-a retras acțiunea într-un litigiu între aceleași părți, cu același obiect și pe aceleași temeuri de drept sau că între părți s-a încheiat o tranzacție de împăcare;

c) la aceeași sau la altă instanță de judecată se examinează o acțiune între aceleași părți, cu același obiect și pe aceleași temeuri de drept;

d) acțiunea a fost depusă după expirarea termenului prevăzut la art. 209;

e) reclamantul nu poate revendica încălcarea, prin activitatea administrativă, a unui drept în sensul art. 17;

f) nu sunt întrunite condițiile prevăzute la art. 208;

g) acțiunea a fost depusă de o persoană fără împuterniciri în acest sens;

h) cererea de chemare în judecată nu corespunde cerințelor prevăzute la art.211 alin. (1) și (2) și art. 212 alin. (1) și reclamantul nu a înlăturat neajunsurile în termenul stabilit de instanța de judecată.

Colegiul consideră că existența normei generale de la art. 207 alin. (1) din Codul administrativ nu conferă instanței de judecată dreptul de a declara în mod arbitrar o acțiune ca inadmisibilă, or, instanța de judecată este obligată să încadreze motivul de inadmisibilitate a acțiunii în unul din temeiurile enumerate expres la alineatul (2) al acestui articol, cu atât mai mult că în dependență de temeiul declarării inadmisibilității acțiunii intervin consecințele stipulate la alin. (3) și (4).

Astfel, prin efectul art. 207 alin. (3) din Codul administrativ, pentru acțiunile declarate inadmisibile în baza temeiurilor specificate la alin. (2) lit. a)-e) legiuitorul sancționează reclamantul prin excluderea posibilității adresării repetate în judecată a aceluiași reclamant cu aceeași acțiune.

Pe când, art. 207 alin. (4) din Codul administrativ stipulează că declararea acțiunii ca inadmisibilă în baza temeiurilor specificate la alin.(2) lit. f)-h) nu exclude posibilitatea adresării repetate în judecată a aceluiași reclamant cu aceeași acțiune.

Instanța de judecată, declarând acțiunea inadmisibilă în temeiul art. 207 alin. (1) din Codul administrativ, nu a indicat care sunt consecințele acestei soluții pentru reclamant, în special dacă i se îngădește sau nu dreptul de a depune repetat aceeași acțiune.

Cumulul circumstanțelor constatate și expuse mai sus certifică faptul că prima

instanță a examinat superficial admisibilitatea prezentei acțiuni în contencios administrativ, iar în consecință a emis o încheiere neîntemeiată și contradictorie.

Faptele relatate generează anularea încheierii recurate, deoarece menținerea acesteia în condițiile enunțate ar constitui o încălcare a dreptului reclamantei și ar îngreuna accesul acesteia la justiție, garantat de art. 6 § 1 din Convenția Europeană pentru Apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților Fundamentale.

În această ordine de idei, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție notează că dreptul de acces la un tribunal constituie un element inerent al tuturor garanțiilor procedurale prevăzute în Convenție. Dreptul de acces la instanță trebuie să fie „concret și efectiv” (Bellet împotriva Franței, § 38). Efectivitatea dreptului de acces impune ca un individ „să beneficieze de o posibilitate clară și concretă de a contesta un act ce constituie o ingerință în drepturile sale” (Bellet împotriva Franței, § 36; Nunes Dias împotriva Portugaliei).

Din considerentele menționate și având în vedere că încheierea din 15 decembrie 2020 a Curții de Apel Bălți este neîntemeiată, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție ajunge la concluzia de a admite recursul depuse de către Mariana Odobescu și a anula încheierea din 15 decembrie 2020 a Curții de Apel Bălți, cu restituirea cauzei spre rejudecarea problemei soluționate prin încheierea casată, în același complet de judecată.

Conform articolelor 21 alin. (1), 22 alin. (1), 193, 194, 241 și 243 alin. (1) lit. c), (2) și (3) din Codul administrativ, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție

decide:

Se admite recursul depus de către Mariana Odobescu, reprezentată de avocatul Ghenadie Odobescu.

Se anulează încheierea din 15 decembrie 2020 a Curții de Apel Bălți și se restituie la Curtea de Apel Bălți cauza de contencios administrativ intentată la acțiunea depusă de către Mariana Odobescu împotriva Consiliului municipal Edineț, Consiliului orașenesc Cupcini și Întreprinderii Municipale „Apă Canal Edineț” cu privire la obligarea emiterii actelor administrativ normative și compensarea cheltuielilor de judecată, spre rejudecarea problemei soluționate prin încheierea anulată, în același complet de judecată.

Decizia nu se supune niciunei căi de atac.

Președintele ședinței,
judecătorul

Tamara Chișca-Doneva

judecătorii

Victor Burduh

Maria Ghervas