

Dosarul nr. 3ra-216/22

2-20083399-01-3ra-23022022

Prima instanță: Curtea de Apel Chișinău (A. Minciuna, Gr. Dașchevici, V. Clima)

## ÎNCHEIERE

01 iunie 2022

mun. Chișinău

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

în componența:

Președintele completului, judecătorul  
Judecătorii

Tamara Chișca-Doneva  
Iurie Bejenaru  
Aliona Miron

examinând admisibilitatea recursului depus de Direcția generală transport public și căi de comunicație și a recursului depus de Consiliul municipal Chișinău,

în cauza de contencios administrativ, la cererea de chemare în judecată depusă de Societatea pe acțiuni „Apă-Canal Chișinău” împotriva Consiliului municipal Chișinău, persoana terță Direcția generală transport public și căi de comunicație, cu privire la anularea în parte a actului administrativ normativ,

împotriva hotărârii din 13 decembrie 2021 a Curții de Apel Chișinău prin care s-a admis parțial cererea de chemare în judecată,

c o n s t a t ă:

La 18 iunie 2020, SA „Apă-Canal Chișinău” s-a adresat în instanța de judecată cu cerere de chemare în judecată (acțiune de control normativ) împotriva Consiliului municipal Chișinău, prin care solicită anularea pct.6 din decizia nr. 2/8 din 05 februarie 2019 a Consiliului municipal Chișinău „Cu privire la executarea lucrărilor de reparație și pozare a rețelelor ingineresti subterane din mun. Chișinău”, ca fiind ilegal.

În motivarea acțiunii reclamanta a relatat că, la 05 februarie 2019, Consiliul municipal Chișinău a emis decizia nr.2/8 „Cu privire la executarea lucrărilor de reparație și pozare a rețelelor ingineresti subterane din mun. Chișinău”. Punctul nr. 1 din decizia nr.2/8 din 05 februarie 2019, prevede că lucrările tehnico-edilitare de reparații/avarii și lucrările planificate (construire rețele tehnico-edilitare, branșare/racorduri), executate pe domeniul public și/sau privat al municipiului Chișinău de către persoanele fizice sau juridice, deținători sau administratori de rețele precum și lucrărilor de intervenții/acces pe domeniul public reabilitat se pot executa numai după obținerea permisului de executare a lucrărilor, eliberat de către Direcția generală transport public și căi de comunicație, cu excepția cazurilor când lucrările se execută în baza autorizației de construcție și nu depășesc perimetrul șantierului de construcție. În conformitate cu prevederile pct. 6 a deciziei nr.2/8 din 05 februarie 2019, Direcția generală transport public va duce evidența și va efectua controlul executării lucrărilor ce afectează domeniul public din municipiul Chișinău. Pentru executarea neconformă a lucrărilor și depășirea termenelor de executare, Direcția generală transport public și căi de comunicație va aplica penalitate (500 lei/zi) și își

rezervă dreptul de a nu elibera permise pentru desfășurarea altor lucrări, până la înlăturarea lacunelor admise de persoanele fizice și/sau juridice.

Reclamanta a comunicat că decizia nr.2/8 din 05 februarie 2019 a parvenit în adresa societății la 13 martie 2019. În vederea respectării soluționării extrajudiciare a litigiului, la 12 martie 2020, a înaintat Consiliului municipal Chișinău cererea prealabilă nr.01-858, la care până la adresării în instanță nu a primit răspuns. Însă, prin răspunsul nr.08-2-72i din 27 aprilie 2020, Direcția generală transport public și căi de comunicație pe lângă Consiliul municipal Chișinău a notificat-o despre prelungirea termenului de examinare a cererii prealabilă, remisă conform competenței, după anularea stării de urgență declarată prin Hotărârea Parlamentului nr.55/2020.

În susținerea pretenției privind anularea pct. 6 din decizia nr. nr.2/8 din 05 februarie 2019, a notat că potrivit prevederilor art. 16 alin. (2) și alin. (3) din Legea nr. 303/2013 privind serviciul public de alimentare cu apă și canalizare, operatorul care furnizează/prestează serviciul public de alimentare cu apă și de canalizare are dreptul de servitute asupra terenurilor, indiferent de tipul de proprietate, pentru efectuarea lucrărilor de înlăturare a avariilor, de marcarea, de construcție a obiectelor, de deservire profilactică a rețelelor și instalațiilor, de reparare a acestora, cu folosirea tehnicii respective. Efectuarea lucrărilor prevăzute la alin. (2), cu excepția celor de avarie și a celor executate în limitele zonelor de protecție sanitară a obiectelor sistemului public de alimentare cu apă și de canalizare, se coordonează cu autoritățile administrației publice locale și cu deținătorii de terenuri. În scopul evitării impactului asupra mediului și/sau al cauzării prejudiciilor unor terți, la executarea lucrărilor în zonele de protecție sanitară, operatorul este în drept să înlătore orice obstacol (construcție, plantație etc.) amplasat neautorizat în zona respectivă, după o coordonare prealabilă cu autoritatea publică locală. Restabilirea porțiunilor de străzi și de terenuri accidentate în urma unor astfel de lucrări se efectuează din contul operatorului, în termenele convenite.

În acest sens, a remarcat că peste 98% din porțiunile de asfalt raportate activității SA „Apă-Canal Chișinău” sunt afectate de lucrările de înlăturare a avariilor la rețelele publice de alimentare cu apă și de canalizare, pentru executarea cărora, de fapt și de drept, nu este necesară coordonarea și eliberarea vreunei autorizații/permis din partea DGTPCC.

A indicat că, în conformitate cu prevederile deciziei nr.2/9 din 31 martie 2011 a Consiliului municipal Chișinău „Cu privire la aprobarea tarifelor pentru prelungirea valabilității permisiunilor la executarea lucrărilor de terasament și pentru îngrădirile provizorii în mun. Chișinău” a fost stabilită și pusă în aplicare lista serviciilor cu plată prestate de către Direcția generală transport public și căi de comunicații - taxe care sunt achitate de către SA „Apă-Canal Chișinău” în cazul executării lucrărilor peste termenul acordat de autoritatea publică locală. Pe de o parte, lipsa obligației SA „Apă-Canal Chișinău” de a coordona și, implicit, de a solicita permise din partea Direcției cu privire la efectuarea lucrărilor de înlăturare a avariilor, exclude temeinicia aplicării de către Direcția generală transport public și căi de comunicație a amenziilor-penalități în mărime de 500 lei pentru fiecare zi de întârziere a lucrărilor, conform pct. 6 din Decizia Consiliului Municipal Chișinău nr. 2/8 din 05 februarie 2019.

Reclamanta a accentuat că speței în cauză îi sunt aplicabile prevederile Legii nr.303/2013 privind serviciul public de alimentare cu apă și canalizare, ca act normativ cu o forță juridică supremă. La fel, conținutul deciziei nr. 2/8 din 05 februarie 2019

contravine normelor art. 15 din Legea nr. 509/1995 drumurilor, care prescriu obligațiile persoanelor fizice și juridice care execută lucrări pe drum sau în zona de protecție, și care pentru încălcarea termenelor de executare a lucrărilor, de înlăturare a defecțiunilor sau pentru eschivare de la îndeplinirea lucrărilor, înlăturarea defecțiunilor se percepe amendă în conformitate cu Codul contravențional al Republicii Moldova.

În acest context, în conformitate cu prevederile art. 227 alin. (1) Cod contravențional, constituie contravenție fapta de nerespectare a regulilor de întreținere, de reparație și de reconstrucție a drumurilor, pasajelor și a comunicațiilor situate în zona drumului, a mijloacelor de dirijare a circulației rutiere, nerespectare a termenelor de executare a lucrărilor de reparație și de reconstrucție executate în zona drumurilor, neîntreprinderea măsurilor de asigurare a securității circulației rutiere. Procesele-verbale cu privire la constatarea contravenției, în temeiul art. 400 alin. (5) Cod contravențional, se întocmesc de către poliție și se remit spre examinare comisiei administrative.

A menționat că amenda instituită de către Consiliul municipal Chișinău, prin decizia nr. 2/8 din 05 februarie 2019 cu privire la executarea lucrărilor de reparație și de pozare a rețelelor ingineresti subterane în mun. Chișinău, este în contradicție cu competențele legale ale autorității administrației publice locale, ultima arogându-și competențele legislatorului, deoarece scopul amenzii aplicate este unul cu caracter punitiv, iar procedura sancționării abaterilor menționate este deja vizată în Codul contravențional.

Prin încheierea din 19 iunie 2020 a Judecătorei Chișinău, sediul Râșcani, s-a dispus transmiterea cauzei de contencios administrativ, la acțiunea SA „Apă-Canal Chișinău” împotriva Consiliului municipal Chișinău, cu privire la anularea pct. 6 din decizia nr. 2/8 din 05 februarie 2019 „Cu privire la executarea lucrărilor de reparație și pozare a rețelelor ingineresti subterane din mun. Chișinău”, după competență, Curții de Apel Chișinău (f.d. 30-31).

Prin încheierea din 07 octombrie 2020 a Curții de Apel Chișinău, a fost transmis dosarul la Curtea Supremă de Justiție pentru soluționarea conflictului negativ de competență apărut și a fost suspendat procesul la acțiunea SA „Apă-Canal Chișinău” împotriva Consiliului municipal Chișinău cu privire la anularea pct. 6 din decizia nr. 2/8 din 05 februarie 2019 „Cu privire la executarea lucrărilor de reparație și pozare a rețelelor ingineresti subterane din mun. Chișinău” ( f.d. 62-64).

Prin încheierea din 11 noiembrie 2020 a Curții Supreme de Justiție, s-a constatat competența completului Curții de Apel Chișinău, specializat în examinarea cauzelor în contencios administrativ, la judecarea cauzei în contencios administrativ intentată la cererea de chemare în judecată depusă de Societatea pe Acțiuni „Apă-Canal Chișinău” împotriva Consiliului municipal Chișinău cu privire la anularea pct. 6 din decizia nr. 2/8 din 05 februarie 2019 „Cu privire la executarea lucrărilor de reparație și pozare a rețelelor ingineresti subterane din mun. Chișinău”. Cauza s-a remis conform competenței spre examinare, Curții de Apel Chișinău.

Prin încheierea din 23 noiembrie 2020 a Curții de Apel Chișinău, s-a atras în proces în calitate de persoană terță, Direcția generală transport public și căi de comunicație a Consiliului municipal Chișinău.

Prin hotărârea din 13 decembrie 2021 a Curții de Apel Chișinău a fost anulat în parte pct. 6 din decizia nr.2/8 din 05 februarie 2019 „Cu privire la executarea lucrărilor de reparație și pozare a rețelelor ingineresti subterane din mun. Chișinău”, și anume în

partea propoziției din pct. 6 prin care s-a stabilit că „Pentru executarea neconformă a lucrărilor și/sau depășirea termenelor de executare, Direcția generală transport public și căi de comunicație va aplica penalitate (500 lei/zi) și își rezervă dreptul de a nu elibera permise pentru desfășurarea altor lucrări, până la înlăturarea lacunelor admise de persoane fizice și/sau agentul economic vizat”. În rest, acțiunea a fost respinsă.

Pentru a se pronunța în acest fel, prima instanță a reținut că acțiunea reclamantei este una de control normativ. Pentru acțiunea de control normativ nu există termen de înaintare.

Controlul judecătoresc asupra activității administrative realizate de autoritățile publice constă într-un control efectiv de legalitate în vederea protecției drepturilor subiective. Controlul judecătoresc include două dimensiuni, și anume conformitatea activității administrative cu normele de drept material, și totodată, respectarea principiilor și normelor de procedură administrativă, inclusiv în ce privește elaborarea și adoptarea actelor administrative normative. Astfel, pentru a asigura un control judecătoresc și o protecție efectivă a drepturilor subiective se impune necesitatea verificării respectării, inclusiv a principiului ierarhiei normative în cazul actelor administrativ normative.

Instanța a statuat că legalitatea unui act administrativ trebuie analizată în funcție de actele normative cu forță juridică superioară în baza cărora a fost emis, în raport cu principiul ierarhiei și forței juridice a actelor normative.

În acest context, Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții de Apel Chișinău a reținut că, actul normativ trebuie să corespundă prevederilor Constituției Republicii Moldova, tratatelor internaționale la care Republica Moldova este parte, principiilor și normelor unanim recunoscute ale dreptului internațional, precum și legislației Uniunii Europene. Actul normativ trebuie să se integreze organic în cadrul normativ în vigoare, scop în care: a) proiectul actului normativ trebuie corelat cu prevederile actelor normative de nivel superior sau de același nivel cu care se află în conexiune; b) proiectul actului normativ întocmit în temeiul unui act normativ de nivel superior nu poate depăși limitele competenței instituite prin actul de nivel superior și nici nu poate contraveni scopului, principiilor și dispozițiilor acestuia.

Mai mult, în conformitate cu prevederile deciziei Consiliului municipal Chișinău nr.2/9 din 31 martie 2011 „Cu privire la aprobarea tarifelor pentru prelungirea valabilității permisiunilor la executarea lucrărilor de terasament și pentru îngrădirile provizorii în mun. Chișinău” a fost stabilită și pusă în aplicare lista serviciilor cu plată prestate de către Direcția generală transport public și căi de comunicații.

Totodată, instanța de fond a stabilit că potrivit art. 16 din Legea nr. 509 privind drumurile, din 22.06.1995, persoana fizică sau juridică, care execută lucrări pe drum sau în zona lui de protecție, asigură siguranța circulației rutiere și respectă termenele de executare a lucrărilor și prescripțiile indicate în autorizația eliberată de administratorul drumului. În caz de refacere a elementelor drumului sau de înlăturare a defecțiunilor pricinuite, respectă întocmai cerințele tehnice ale normativelor de construcție. Pentru încălcarea termenelor de executare a lucrărilor, de înlăturare a defecțiunilor sau pentru eschivare de la îndeplinirea lucrărilor, înlăturarea defecțiunilor se percepe amendă în conformitate cu Codul contravențional. Plata amenzii nu scutește de obligația de a efectua lucrările de înlăturare a defecțiunilor sau de a transfera pentru ele mijloace financiare, materiale și tehnice.

În acest context, în conformitate cu prevederile art. 227 alin. (1) Cod contravențional RM, constituie contravenție fapta de nerespectare a regulilor de întreținere, de reparație și de reconstrucție a drumurilor, pasajelor și a comunicațiilor situate în zona drumului, a mijloacelor de dirijare a circulației rutiere, nerespectare a termenelor de executare a lucrărilor de reparație și de reconstrucție executate în zona drumurilor, neîntreprinderea măsurilor de asigurare a securității circulației rutiere se sancționează cu amendă de la 9 la 15 unități convenționale aplicată persoanei fizice, cu amendă de la 18 la 30 de unități convenționale aplicată persoanei cu funcție de răspundere, cu amendă de la 60 la 120 de unități convenționale aplicată persoanei juridice. Procesele-verbale cu privire la constatarea contravenției, în temeiul art. 400 alin. (5) Cod contravențional, se întocmesc de către poliție și se remit spre examinare comisiei administrative.

Raportând la caz prevederile legale enunțate mai sus, Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții de Apel Chișinău, a apreciat ca fiind parțial întemeiată pretenția reclamantei privind anularea pct. 6 din decizia nr.2/8 din 05 februarie 2019 „Cu privire la executarea lucrărilor de reparație și pozare a rețelelor „Pentru executarea neconformă a lucrărilor și/sau depășirea termenelor de executare, Direcția generală transport public și căi de comunicație va aplica penalitate (500 lei/zi) și își rezervă dreptul de a nu elibera permise pentru desfășurarea altor lucrări, până la înlăturarea lacunelor admise de persoane fizice și/sau agentul economic vizat”.

Astfel, Colegiul a notat că, la adoptarea deciziei nr.2/8 din 05 februarie 2019 „Cu privire la executarea lucrărilor de reparație și pozare a rețelelor ingineresti subterane din mun. Chișinău” în partea pct. 6 prin care s-a reglementat că ”Pentru executarea neconformă a lucrărilor și/sau depășirea termenelor de executare, Direcția generală transport public și căi de comunicație va aplica penalitate (500 lei/zi) și își rezervă dreptul de a nu elibera permise pentru desfășurarea altor lucrări, până la înlăturarea lacunelor admise de persoane fizice și/sau agentul economic vizat” Consiliul municipal Chișinău, vădit a depășit limitele competențelor stabilite la art.14 alin. (1) din Legea privind administrația publică locală nr. 436 din 28 decembrie 2006 și art. 6 alin. (1), (2) din Legea nr. 136/2016 privind statutul municipiului Chișinău.

Or, prin prevederile pct. 6 al actului normativ contestat în pricină, prin care s-a stabilit o formă de sancționare pentru faptul executării neconforme a lucrărilor și/sau depășirea termenelor de executare a lucrărilor tehnico-edilitare de reparații/avarii și lucrările planificate (construire rețele tehnico-edilitare, branșamente/racorduri), executate pe domeniul public și/sau privat al municipiului Chișinău, de persoane fizice și/sau agentul economic vizat, în atribuțiile Direcției generală transport public și căi de comunicație, în esența sa, constituie realizarea unui raport de constrângere administrativă aplicat de autoritatea publică locală, ce cade sub incidența răspunderii contravenționale.

Prima instanță a relevat că fapta descrisă a cărei sancționare se instituie prin actul administrativ normativ contestat, este pasibilă și de sancțiune contravențională, fiind reglementată de art. 227 alin.(1) Cod Contravențional. Potrivit normelor constituționale infracțiunile, pedepsele și regimul executării acestora se reglementează prin lege organică, adoptarea legilor organice fiind de competența Parlamentului, conform art. 72 alin. (1), (3) lit. n) din Constituția Republicii Moldova.

În consecință, Completul judiciar a apreciat ca fiind neîntemeiate și a respins afirmațiile reprezentatului pârâtului, precum că decizia contestată a fost perfectată și adoptată în conformitate cu prevederile legislației în vigoare, or, la emiterea deciziei în partea contestată prin care s-a stabilit o formă de sancționare nu s-a respectat principiul ierarhiei și forței juridice a actelor normativ, precum și limitele competențelor stabilite de Constituție

La acest capitol, instanța de judecată a reiterat că aplicarea principiului ierarhiei actelor juridice presupune structurarea actelor normative după regula forței juridice cu care sunt investite, astfel încât actele superioare să reglementeze norme generale, iar prin acte subordonate să se asigure dezvoltarea și detailarea normativă a actului general ierarhic superior. Corespunzător, acțiunea actului normativ subordonat este indisolubilă de acțiunea legii pentru care a fost emis, or acesta expune o consecutivitate secundară de transpunere a legii.

În contextul celor expuse, Completul judiciar a remarcat că pretenția acțiunii privind controlul normativ asupra pct. 6 din decizia nr.2/8 din 05 februarie 2019 „Cu privire la executarea lucrărilor de reparație și pozare a rețelelor ingineresti subterane din mun. Chișinău”, adoptată de Consiliul municipal Chișinău, în partea prin care s-a reglementat că „Pentru executarea neconformă a lucrărilor și/sau depășirea termenelor de executare, Direcția generală transport public și căi de comunicație va aplica penalitate (500 lei/zi) și își rezervă dreptul de a nu elibera permise pentru desfășurarea altor lucrări, până la înlăturarea lacunelor admise de persoane fizice și/sau agentul economic vizat” și-a găsit suportul de fapt și de drept, fiind admisă, prin anularea ca fiind ilegală.

În drept, instanța de fond a reținut următoarele prevederi legale: art.art. 87,93, 189 alin. (1), 191 alin. (2), 206 alin.(1) lit. e), 209 alin. (3), 219 alin.(1)-(4), 220 alin.(1), 224 alin. (1) lit. 1), 225 alin. (1) si (2) Cod Administrativ, art. 3 alin. (1), (3), (4), 18 din Legea cu privire la actele normative nr. 100 din 22 decembrie 2017, art. 14 alin. (1), (2) lit.a), q) din Legea privind administrația publică locală nr. 436 din 28 decembrie 2006, art. 6 alin. (1), (2) pct. 2) lit. a), pct. 3) lit. f) din Legea nr. 136/2016 privind statutul municipiului Chișinău și art. 16 alin. (2), (3) din Legea nr. 303 din 13 decembrie 2013, privind serviciul public de alimentare cu apă și de canalizare.

La 28 decembrie 2021, de către Direcția generală transport public și căi de comunicație a fost depus recurs nemotivat împotriva hotărârii din 13 decembrie 2021 a Curții de Apel Chișinău (f.d.167-168). La 10 februarie 2022, Direcția a recepționat hotărârea motivată (f.d.170), iar la 28 aprilie 2022 a fost depusă motivarea recursului (f.d.183-186).

În motivarea recursului a menționat că instanța de fond a interpretat eronat legea, temei pentru casarea hotărârii prevăzut de art. 432 alin. (2) lit. c) Cod de procedură civilă.

Astfel, instanța a statuat eronat, precum că „prin prevederile pct. 6 al actului normativ contestat în pricină în esența sa, constituie realizarea unui raport de constrângere administrativă aplicat de autoritatea publică locală, ce cade sub incidența răspunderii contravenționale, or, faptul că legiuitorul a prevăzut răspunderea contravențională pentru executarea neconformă a lucrărilor și/sau depășirea termenelor de executare a lucrărilor tehnico-edilitare de reparații/avarii și lucrările planificate, nu exclude posibilitatea antrenării răspunderii civile sau administrative pentru aceeași fapta. Mai mult ca atât, art. 45 alin. (1) Cod contravențional stipulează expres că

persoana al cărei drept sau interes legitim a fost lezat prin contravenție îl poate apăra prin acțiune civilă depusă conform legislației procedurale civile. Această persoană are în special dreptul la repararea prejudiciului patrimonial și a celui nepatrimonial cauzate prin contravenție. Prezentul alineat se aplică în egală măsură și în cazul în care, în sensul art. 30 alin. (11), se consideră că făptuitorul nu a fost supus răspunderii contravenționale. În așa mod legislația în vigoare prevede angajarea atât răspunderii contravenționale, cât și a răspunderii civile pentru aceeași faptă. Subsecvent, tragerea la răspunderea contravențională nu exonerează făptuitorul de obligația de a repara prejudiciul cauzat prin fapta sa ilicită pentru care este sancționat contravențional.

A explicat că penalitatea de 500 lei/zi stipulată în pct. 6 din decizia nr. 2/8 din 05.02.2019, este clauza legală prin care Consiliul municipal Chișinău a evaluat în prealabil eventualele prejudicii pe care agentul economic (inclusiv și SA „Apă-Canal Chișinău”) va fi obligat să le plătească pentru executarea neconformă a lucrărilor și/sau depășirea termenelor de executare.

Prin urmare, consideră că instanța de fond a interpretat eronat legea, precum și nu a aplicat legea care trebuia să fie aplicată, temeiurile pentru casarea hotărârii prevăzute de art. 432 alin. (2) lit. a) și c) din CPC.

Alt temei pentru casarea hotărârii recurate rezidă în faptul, că instanța a adus argumentele și analizat legalitatea punctului 6 din Decizia doar în privința penalității de 500 lei/zi, care a fost contestată de către reclamanta SA „Apă-Canal Chișinău”. Însă, pct. 6 conține și alte sancțiuni aplicabile persoanelor fizice și/sau agenților economici delicvenți, și anume dreptul DGTPCC de a nu elibera permise pentru desfășurarea altor lucrări, până la înlăturarea lacunelor admise de persoane fizice și/sau agentul economic vizat. Or, în raport cu această sancțiune indusă de Consiliul municipal Chișinău și inclusă tot în același punct 6 din decizia atacată, Consiliul municipal Chișinău nu a depășit atribuțiile funcționale și limitele competențelor stabilite de Constituție, fiindcă a luat în considerare toate faptele relevante, a respectat limitele legale ale dreptului discreționar. Instanța de judecată a egalat ambele tipuri de sancțiuni absolut diferite după natura sa, dispunând anularea întregului enunț, în pofida faptului că sa expus doar asupra penalității de 500 lei/zi. Totodată, instanța a omis să aducă argumentele în privința ilegalității celui de-al doilea tip de sancțiuni.

Reieșind din cele menționate, a solicitat casarea hotărârii Curții de Apel Chișinău și emiterea deciziei de respingere a acțiunii ca neîntemeiate.

La 17 februarie 2022, Consiliul municipal Chișinău a depus recurs motivat, prin care a solicitat casarea hotărârii din 13 decembrie 2021 a Curții de Apel Chișinău (f.d.172-177).

În motivarea recursului a reiterat poziția expusă la examinarea cauzei de către prima instanță.

Consideră că instanța de fond nu a cercetat pe deplin toate circumstanțele cauzei, nu a luat în considerație argumentele și probele prezentate de partea pârâtă și a concluzionat doar în baza argumentelor prezentate de reclamant. De asemenea soluția a fost adoptată cu încălcarea normelor de drept material și interpretând eronat legea, fapt care constituie temei de casare a hotărârii judecătorești.

Astfel, și-a menținut poziția anterioară că, la înaintarea cererii de chemare în judecată urma a fi invocat și motivat dreptul încălcat prin actul administrativ, însă de fapt reclamanta a invocat doar pretinsa ilegalitate a actului contestat. Reclamanta nu a

specificat ce drept i-a fost lezat prin actul contestat și nu a prezentat careva probe pertinente, cum este afectat dreptul personal.

A apreciat critic argumentarea instanței precum că acțiunea este admisibilă deoarece reclamanta este operator care furnizează serviciul public de alimentare cu apă și canalizare și efectuează lucrări de reparație la rețelele publice, or pentru a demonstra dreptul lezat nu este suficient să dețină calitatea de operator acare efectuează asemenea lucrări. Prin pct. 6 din decizie, autoritatea publică locală stabilește penalitate pentru executarea neconformă și depășirea termenilor de executare a lucrărilor. Astfel un operator de bună-credință, care își execută lucrările conform și în termen nu poate fi lezat prin prevederea stabilită.

Consideră acțiunea înaintată de SA „Apă-Canal Chișinău” și hotărârea instanței o imixtiune în organizarea activității administrației publice locale, încălcând astfel principiul autonomiei locale, descentralizării administrative și delegarea directă a serviciului public și a dreptului discreționar.

Decizia unde se manifestă puterea discreționară se referă la aspectele care, într-un cadru legal, conferă autorității publice o anumită libertate de decizie, acest lucru nu presupune în nici un caz devierea de la litera legii, or, decizia luată în mod discreționar, trebuie să fie una optimă, să corespundă finalității actului, sensului legislației în vigoare, principiilor generale ale dreptului intern și internațional, drepturilor și libertăților fundamentale ale omului, deci să corespundă scopului urmărit, care alcătuiește esența „dreptului discreționar”, a cărui realizare se efectuează cu respectarea principiilor legalității, oportunității și a echității.

A atras atenția că autoritatea publică locală des se confruntă cu problema că pe teritoriul mun. Chișinău persoanele fizice și juridice efectuează lucrări de reparație și pozare a rețelelor ingineresti subterane, lăsând zona de intervenție în stare de dezastru, (gropi, șantier, ș.a.) fără a restabili calitativ zona și infrastructura, fapte care afectează grav domeniul public și reprezintă un pericol pentru viața și sănătatea locuitorilor municipiului, iar instanța, la emiterea hotărârii nu a cercetat pe deplin aceste explicațiile și nu le-a dat o apreciere corectă.

Reieșind din aceste considerente, în scopul înlăturării acestor aspecte, întreținerii infrastructurii, domeniului public, carosabilului în stare calitativă și faptul că anume autoritatea publică locală are competență de a aproba regulile în teritoriul administrat, a fost necesară reglementarea prevăzută în pct. 6 din decizia nr. 2/8 din 05.02.2019 a Consiliului municipal Chișinău „Cu privire la executarea lucrărilor de reparație și de pozare a rețelelor ingineresti subterane în mun. Chișinău”.

A menționat că, întru soluționarea cererii prealabile, la 09.06.2020, în incinta Primăriei mun. Chișinău a fost convocată ședința de lucru unde au fost prezenți reprezentanții SA „Apă-Canal Chișinău”, Direcției generale transport public și căi de comunicație, Direcției generale arhitectură urbanism și relații funciare și Direcției asistență juridică. În cadrul ședinței de lucru s-a decis ca Direcția asistență juridică, să adreseze o scrisoare către SA „Apă-Canal Chișinău” și direcțiilor sus menționate, unde fiecare reprezentant urmează să prezinte în formă scrisă propuneri de modificare a pct. 6 din decizia nr. 2/8 din 05.02.2019 a Consiliului municipal Chișinău. Prin răspunsul la cererea prealabilă nr. 03-112/1852 din 07.07.2020 SA „Apă-Canal Chișinău” a fost informat repetat, despre inițierea soluționării cererii și solicitate propunerile de modificare a pct. 6 din decizia nr. 2/8 din 05.02.2019 până la 22.06.2020. Astfel SA

”Apă-Canal Chișinău” nu a înaintat careva propuneri de îmbunătățire a pct. 6 din decizie, dar a înaintat o acțiune în instanța de judecată.

În contextul celor expuse, solicită: admiterea cererii de recurs, casarea hotărârii din 13 decembrie 2021 a Curții de Apel Chișinău, în partea admiterii acțiunii, cu emiterea unei noi decizii prin care să fie respinsă acțiunea ca inadmisibilă, sau în cazul în care instanța nu va reține inadmisibilitatea, respingerea integrală a acțiunii.

La 24 februarie 2022 și respectiv 29 aprilie 2022, Curtea Supremă de Justiție a expedit în adresa intimatului copia recursurilor depuse de Consiliul mun. Chișinău și Direcția generală transport public și căi de comunicație, cu înștiințarea despre posibilitatea depunerii referinței (f.d. 182,191).

La 16 martie 2022, Societatea pe acțiuni „Apă-Canal Chișinău” a depus referință prin care și-a menținut argumentele expuse în favoarea admiterii acțiunii, solicitând respingerea recursurilor ca fiind neîntemeiate.

Examinând admisibilitatea recursului depus de Consiliul municipal Chișinău și recursul depus de Direcția generală transport public și căi de comunicație, în raport cu materialele cauzei și argumentele din referință, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție le apreciază ca fiind inadmisibile, din următoarele motive.

În conformitate cu art.244 alin.(1) din Codul administrativ, hotărârile curții de apel ca instanța de fond, precum și deciziile instanței de apel pot fi contestate cu recurs.

În conformitate cu art. 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. 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.

Curtea de Apel Chișinău a pronunțat hotărârea contestată la 13 decembrie 2021.

Instanța de recurs constată că la materialele cauzei lipsește notificarea de către Curtea de Apel Chișinău a dispozitivului hotărârii contestate, însă potrivit avizelor de recepție, la 10 februarie 2022, recurenții au recepționat hotărârea motivată (f.d.169,170).

La 17 februarie 2021, Consiliul municipal Chișinău a depus recurs motivat împotriva hotărârii din 13 decembrie 2021 a Curții de Apel Chișinău. Astfel, instanța de recurs consideră că recursul Consiliului municipal Chișinău a fost depus cu respectarea termenului prevăzut de art. 245 din Codul administrativ.

Referitor la recursul depus de Direcția generală transport public și căi de comunicație, instanța reține că, la 28 decembrie 2021, Direcția a depus recurs nemotivat împotriva hotărârii din 13 decembrie 2021 a Curții de Apel Chișinău. La 10 februarie 2022 a fost recepționată copia hotărârii motivate, iar la 28 aprilie 2022 a fost depusă motivarea recursului.

Totodată se reține că potrivit pct. 5 din Dispoziția nr. 5 din 2 martie 2022 a Comisiei pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova, prin derogare de la Capitolul VI al Legii Nr. 212 din 24-06-2004 privind regimul stării de urgență, de asediu și de război, pe perioada stării de urgență s-au stabilit următoarele măsuri specifice în domeniul justiției: 5.2 Acțiunile în contenciosul administrativ, 5.2.2

Termenele de exercitare a căilor de atac în procedurile de contencios administrativ care se suspendă de drept, aflate în curs la data intrării în vigoare a prezentei dispoziții, se întrerup, urmând a curge noi termene, de aceeași durată, de la data încetării stării de urgență. În cauzele care se suspendă de drept, în care au fost exercitate căi de atac până la data emiterii prezentei dispoziții, dosarele se înaintează instanței competente după încetarea stării de urgență.

Prin dispoziția nr. 13 din 31 martie 2022 a Comisiei pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova, au fost excluse măsurile specifice în domeniul justiției și s-a abrogat punctul 5 din Dispoziția nr. 5 din 02.03.2022, cu modificările ulterioare, a Comisiei pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova, începând cu data de 04.04.2022.

Iar potrivit pct. 2.1 al Dispoziției nominalizate, termenele de exercitare a căilor de atac în cauzele civile, penale și de contencios administrativ care au fost întrerupte potrivit prevederilor punctului 5 din Dispoziția nr. 5 din 2 martie 2022 a Comisiei pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova, se substituie cu termene noi, de aceeași durată, care încep a curge de la data prevăzută la pct. 2.

Astfel, deși termenul de declarare a recursului urma să curgă din 11 februarie 2022, ziua imediat următoare datei recepționării hotărârii contestate și urma să expire la 12 martie 2022, instanța de recurs relevă că termenul de exercitare a căilor de atac a fost întrerupt în perioada 02 martie 2022 – 03 aprilie 2022.

Având în vedere circumstanțele sus-menționate, ultima zi de depunere a recursului motivat pentru recurentul Direcția generală transport public și căi de comunicație a fost data de 14 aprilie 2022, ținând cont atât de data notificării hotărârii motivate a instanței de apel, cât și perioada de întrerupere a termenelor de contestare.

Cu toate acestea, în pofida obligațiilor sale procesuale, Direcția generală transport public și căi de comunicație a depus motivarea recursului abia la 28 aprilie 2022, adică cu omiterea termenului prevăzut de 245 alin. (2) din Codul administrativ, motiv pentru care survin consecințele art. 246 alin. (2) lit. e) din Codul administrativ – recursul se declară inadmisibil, în special, când motivarea recursului a fost depusă după expirarea termenului prevăzut la art. 245 alin. (2).

În acest sens este relevantă și jurisprudența CtEDO în care Înalta Curte a reiterat că, ține de obligația părților de a lua măsurile necesare privind protecția drepturilor sale de acces la justiție (Van Harn împotriva Germaniei).

Pentru motivele expuse și având în vedere că recurentul nu a depus motivarea recursului în termenul prevăzut la art. 245 alin. (2) din Codul administrativ, 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 declara inadmisibil recursul depus de Direcția generală transport public și căi de comunicație în temeiul art. 246 alin. (2) lit. e) din Codul administrativ.

Referitor la recursul depus de Consiliul municipal Chișinău, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție reține următoarele.

În conformitate cu art.246 alin.(1) Cod administrativ, Curtea Supremă de Justiție examinează din oficiu admisibilitatea cererii de recurs. Dacă este inadmisibil, recursul se declară ca atare printr-o încheiere, iar în acord cu alin.(2) din art.246 Cod 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 pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție reține 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, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ 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.

Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ 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 pentru 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 statuează 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, urmând de 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 *Helmerts c. Suediei* 9 octombrie 1991, § 31, Seria A, nr. 212-A).

În circumstanțele menționate, 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 declara inadmisibil recursul depus de Consiliul municipal Chișinău.

În conformitate cu art.230 și art. 246 alin. (1), (2), lit. e) din Codul administrativ, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție

d i s p u n e:

Recursul depus de Consiliul municipal Chișinău și recursul depus de Direcția generală transport public și căi de comunicație, se declară inadmisibile.

Încheierea este irevocabilă.

Președintele completului,  
judecătorul

Tamara Chișca-Doneva

judecătorii

Iurie Bejenaru

Aliona Miron