



## CURTEA SUPREMĂ DE JUSTIȚIE

### ÎN C H E I E R E

cu privire la inadmisibilitatea recursurilor depuse de Duca Ion, Primarul general al municipiului Chișinău și Voznoi Vitalie, reprezentat de avocatul Răileanu Petru,

în cauza de contencios administrativ, la acțiunile înaintate de Dron Ion, Primarul general al municipiului Chișinău, Duca Ion, Cauta Jan, Ciubașenco Dumitru și Voznoi Vitalie împotriva Comisiei pentru Situații Excepționale cu privire la anularea parțială a actului administrativ normativ,

împotriva hotărârii din 06 februarie 2023 a Curții de Apel Chișinău

*(Dosarul nr. 3ra-473/23  
NR. PIGD 2-22013236-01-25042023)*

Admisibilitatea recursului depus până la 01 septembrie 2023. Articolul 246 din Codul administrativ (în vigoare până la 01 septembrie 2023).

Curtea de Apel Chișinău (A. Minciuna, V. Negru, E. Palanciuc)

04 septembrie 2024

*Textul corespunde originalului*

**Examinând în lipsa părților recursurile depuse de Duca Ion, Primarul general al municipiului Chișinău și Voznoi Vitalie, reprezentat de avocatul Răileanu Petru**

Curtea Supremă de Justiție, în completul compus din:

Stela Procopciuc, *Președinte*,

Ion Malanciuc,

Diana Stănilă, *judecători*,

constată următoarele:

**ÎN FAPT**

1. La 31 ianuarie 2022, Dron Ion a depus la Curtea de Apel Chișinău acțiune în control normativ împotriva Comisiei pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova privind anularea dispoziției Comisiei pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova nr. 2 din 27 ianuarie 2022 și anume pct. 2.1 în partea textului „noile prețuri reglementate la gaze naturale, cu aplicarea acestora începând cu data de 1 ianuarie 2022”, pct. 2.2 în partea textului „cu aplicarea acestora începând cu data de 1 ianuarie 2022”, pct. 2.3 în partea textului „cu aplicarea acestuia începând cu data de 1 ianuarie 2022”.

2. În motivarea acțiunii reclamantul Dron Ion a indicat că, la 27 ianuarie 2022 Comisia pentru Situații Excepționale a adoptat dispoziția nr. 2, cu următorul conținut la pct. 2.1. va examina cererea de ajustare a prețurilor reglementate pentru furnizarea gazelor naturale depusă de S.A. „Moldovagaz”, prin derogare de la termenele și procedurile stabilite de Legea nr. 108/2016 cu privire la gazele naturale, Legea nr. 174/2017 cu privire la energetică, Legea nr. 239/2008 privind transparența în procesul decizional și Codul administrativ al Republicii Moldova nr. 116/2016, și, în conformitate cu Metodologia de calculare, aprobare și aplicare a prețurilor reglementate pentru furnizarea gazelor naturale, aprobată prin Hotărârea Agenției Naționale pentru Reglementare Energetică nr. 355/2021, va aproba, până la data de 31 ianuarie 2022, noile prețuri reglementate la gaze naturale, cu aplicarea acestora începând cu data de 1 ianuarie 2022; 2.2. va aproba, până la data de 31 ianuarie 2022, în conformitate cu Metodologia de calculare, aprobare și aplicare a prețurilor reglementate, prețul pentru energia electrică produsă de S.A. „Termoelectrica”, S.A. „CET-Nord” și tariful pentru energia termică livrată consumatorilor de către S.A. „Termoelectrica”, S.A. „CET-Nord”, Î.M. „Termogaz-Bălți”, S.A. „Comgaz-Puls”, S.A. „Apă-Canal Chișinău”, Î.S. a Rețelelor și Centralelor Termice Comrat, Î.M. „Servicii Comunale Glodeni”, cu aplicarea acestora începând cu data de 1 ianuarie 2022, prin derogare de la

termenele și procedurile stabilite de Legea 92/2014 cu privire la energia termică și promovarea cogenerării, Legea 107/2016 cu privire la energia electrică, Legea nr. 174/2017 cu privire la energetică, Legea nr. 239/2008 cu privire la transferarea în procesul decizional și Codul administrativ al Republicii Moldova nr. 116/2018 și fără solicitările oficiale ale acestora; 2.3. va aproba, până la data de 31 ianuarie 2022, în conformitate cu Metodologia de calculare, aprobare și aplicare a prețurilor reglementate, prețul reglementat pentru furnizarea energiei electrice pentru S.A. „Energoacom”, în calitate de furnizor central de energie electrică, prin derogare de la procedurile stabilite de Legea nr. 107/2016 cu privire la energia electrică, Legea nr. 174/2017 cu privire la energetică, Legea nr. 239/2008 cu privire la transparența în procesul decizional și Codul administrativ al Republicii Moldova nr. 116/2018 și cu aplicarea acestuia începând cu data de 1 ianuarie 2022.

3. Reclamantul a considerat că pct. 2.1 în partea textului „noile prețuri reglementate la gaze naturale, cu aplicarea acestora începând cu data de 1 ianuarie 2022”, pct. 2.2 în partea textului „cu aplicarea acestora începând cu data de 1 ianuarie 2022”, pct. 2.3 în partea textului „cu aplicarea acestuia începând cu data de 1 ianuarie 2022”, sunt în contradicție cu normele constituționale și alte legi, motiv pentru care urmează a fi anulate în parte.

4. Astfel, reclamantul a invocat, că dispoziția contestată nu a fost publicată imediat după adoptare pe site-ul Guvernului sau a Cancelariei de Stat, precum și contravine prevederilor art. 23 alin. (2) din Constituție, or, contrar normelor constituționale, impune respectarea unei obligații, în speță la plata unor facturi în condiții retroactive, care nu a fost accesibilă, deoarece, nu a fost publicată.

5. A menționat că, potrivit hotărârii Curții Constituționale nr. 32/1998, legea dispune numai pentru viitor, cu excepția legii penale mai favorabile, iar conform art. 76 din Constituție, data intrării legii în vigoare nu poate fi anterioară datei publicării. Astfel, a insistat că actele normative adoptate în cursul unei luni calendaristice, nu pot intra în vigoare în prima zi a respectivei luni.

6. A susținut că, potrivit textului contestat, noile tarife pentru gaz, energie electrică și încălzire, au fost dispuse prin dispoziția Comisiei pentru Situații Excepționale din 27 ianuarie 2022, pentru aprobare de către Agenția Națională pentru Reglementare în Energetică până la 31 ianuarie 2022, dar cu încălcarea efectelor de plată pentru consumatori începând cu 1 ianuarie 2022. Excepții de la principiul neretroactivității, așa cum a statuat Curtea Constituțională, sunt prevăzute doar pentru legile penale mai favorabile și

pentru legile interpretative, iar careva restrângeri de drepturi în acest sens, art. 54 alin. (3) din Constituție, nu se pot produce decât prin text de lege.

7. Reclamantul a evidențiat, că potrivit opiniei Comisiei de la Veneția, dispozițiile privind starea de urgență vor trebui interpretate în mod sistematic, cu respectarea celorlalte dispoziții constituționale, în special a celor care consacră și garantează drepturile și libertățile fundamentale. Atunci când o măsură restricționează drepturile omului, restricțiile trebuie să fie definite cât se poate de precis și să fie necesare și proporționale cu obiectivul urmărit. Restricțiile drepturilor și libertăților omului și derogările referitoare la drepturile omului pot fi justificate, pentru a crea garanții împotriva abuzului din partea puterii de stabili restricții sau măsuri derogatorii pentru alte scopuri sau într-o măsură mai mare decât este permis de legislația internă și de Curtea Europeană a Drepturilor omului. Aceasta constituie o garanție vitală a menținerii democrației și a preeminenței dreptului.

8. S-a invocat că prin dispoziția contestată a fost încălcat dreptul la o normă de drept accesibilă, previzibilă și clară, așa cum, obligațiile de plată în condiții noi pentru facturile de gaz, încălzire și electricitate noi, conținute în textul actului normativ contestat, pe lângă faptul că ar putea fi împovărătoare pentru destinatari, dat fiind extinse doar pentru o perioadă anterioară publicării, cuprinsă între 1 ianuarie – 21 ianuarie 2022, ele nu permit persoanelor obligate să-și adapteze comportamentul la rigorile legii.

9. A afirmat, că textele din pct. 2.1, 2.2 și 2.3 din dispoziția contestată, nu corespund prevederilor art. 18, 31 și 118 din Codul administrativ, or, Comisia nu a indicat nici temeiul juridic și nici temeiul faptic pentru care a survenit aplicarea noilor tarife de la 1 ianuarie 2022 și nu de la 31 ianuarie 2022.

10. La 31 ianuarie 2022, Primarul general al municipiului Chișinău a depus la Curtea de Apel Chișinău acțiune în control normativ împotriva Comisiei pentru Situații Excepționale privind anularea sintagmei „începând cu data de 1 ianuarie 2022” din pct. 2, subpunctul 2.1, 2.2, 2.3 din dispoziția Comisiei pentru Situații Excepționale nr. 2 din 27 ianuarie 2022 și anularea integrală a pct. 2, subpunctul 2.1, 2.2 și 2.3 din dispoziția Comisiei pentru Situații Excepționale nr. 2 din 27 ianuarie 2022.

11. În motivarea acțiunii depuse, Primarul general al municipiului Chișinău a indicat că, prin hotărârea Parlamentului nr. 1 din 20 ianuarie 2022, s-a declarat stare de urgență pe întreg teritoriul Republicii Moldova pe o perioadă de 60 de zile. Prin art. 2 din această hotărâre, Parlamentul a dispus, în special: pe perioada stării de urgență, Comisia pentru Situații

Excepționala a Republicii Moldova va emite dispoziții în vederea punerii în executare a următoarelor măsuri: dispunerea, la necesitate, a raționalizării consumului de gaze naturale și de alte resurse energetice; adoptarea deciziilor necesare în scopul asigurării unor acțiuni rapide de asigurare cu gaze naturale, inclusiv prin derogare de la prevederile normative; adoptarea deciziilor de împuternicire a furnizorilor și a operatorilor de sistem să acționeze în scopul procurării, transportării și distribuției gazelor naturale și a altor resurse energetice pe întreg teritoriul țării; coordonarea activității mijloacelor de informare în masă privind: informarea populației despre cauzele și proporțiile situației excepționale, despre măsurile întreprinse pentru prevenirea pericolului, lichidarea urmărilor acestei situații și pentru protecția populației, familiarizarea populației cu regulile de comportare în timpul situației excepționale, introducerea unor reguli speciale de utilizare a mijloacelor de telecomunicații; instituirea de instrumente rapide de colectare a plăților de la consumatori pentru gazele naturale folosite; instituirea unui regim special de procurare a gazelor naturale în regim rapid, în caz de necesitate; alocarea mijloacelor financiare pentru asigurarea procurării volumelor necesare de gaze naturale, în caz de necesitate; efectuarea altor acțiuni necesare în vederea prevenirii, diminuării și lichidării consecințelor care au provocat starea de urgență.

12. Reclamantul a invocat, că punctul 2 din dispoziția Comisiei pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova nr. 2 din 27 ianuarie 2022 are un caracter ilegal, întrucât, indicațiile Comisiei reprezintă o imixtiune directă în activitatea autorității respective, precum și o tentativă de acoperire a ilegalităților în procesul de adoptare a hotărârii Consiliului de Administrație al Agenției Naționale pentru Reglementare în Energetică din 28 ianuarie 2022, la solicitarea Agenției. Punctul 2 din dispoziția contestată, nu se încadrează în limitele prevederilor art. 33 din Legea privind regimul stării de urgență, de asediu și de război, or, Comisiei îi revine exercitarea funcțiilor Comisiei de supraveghere a situațiilor excepționale pe piața energiei electrice și a gazelor naturale, stabilite în conformitate cu Legea nr. 107/2016 și în Legea nr. 108/2016, dar nu de a da instrucțiuni cu privire la aprobarea și aplicarea retroactivă a prețurilor la gazele naturale.

13. A mai menționat, că punctul 2 din dispoziția contestată este ilegal și din considerentul, că anterior, prin dispoziția nr. 4 din 2 noiembrie 2021, Agenția Națională pentru Reglementare în Energetică a fost obligată să avizeze, până la 5 noiembrie 2021, suplimentul nr. 13 al contractului nr. 1GM-07-11 din 29 decembrie 2006, încheiat între SAP „Gazprom” și S.A. „Moldovagaz” privind condițiile de furnizare a gazelor naturale în Republica Moldova în perioada anilor 2007-2021 cu reexaminarea, până la

30 noiembrie 2021, a prețurilor reglementate pentru gazele naturale în contextul obligației de serviciu public. Prin hotărârea Agenției Naționale pentru Reglementare în Energetică nr. 666/24.12.2021, au fost aprobate prețurile reglementate pentru furnizarea gazelor naturale de către S.A. „Moldovagaz” în contextul obligației de serviciu public. În perioada 24 decembrie 2021 – 27 ianuarie 2022, nu a intervenit nici o circumstanță care ar da dreptul Comisiei să emită o nouă dispoziție, cu atât mai mult, că determinarea și aprobarea incorectă a prețurilor reglementate pentru furnizarea gazelor naturale de către S.A. „Moldovagaz” prin hotărârea nr. 666/24.12.2021, nu poate fi reparată prin intermediul dispoziției contestate, ci în modul stabilit de lege.

14. A afirmat, că prin dispoziția contestată, Comisia fără nici o justificare, nu a respectat cerințele art. 16 alin. (5) din Legea nr. 174/2017, în special, nu a fost acordat termenul de 15 zile consumatorilor pentru participare la consultări publice privind noile prețuri la gazele naturale. Totodată, Comisia nu a luat în considerare că cererea S.A. „Moldovagaz” nr. 10-183 din 21 ianuarie 2022 privind aprobarea noilor prețuri la gazele naturale, precum și materialele ce justifică nivelul acestora trebuia să fie publicate pe pagina oficială a Agenției în termen de cel mult 10 zile lucrătoare de la înregistrarea cererii în cauză cu acordarea pentru public a unui termen de 15 zile lucrătoare de la publicarea cererii menționate și a materialelor aferente pentru prezentarea recomandărilor cu privire la acestea.

15. A arătat, că punctul 2 din dispoziția contestată, contravine prevederilor art. 73 alin. (3), (4) din Legea cu privire la actele normative, care prevede că actul normativ produce efecte doar cât este în vigoare, și, de regulă, nu poate fi retroactiv sau ultraactiv. Au efect retroactiv doar actele normative prin care stabilesc sancțiuni mai blânde. Astfel, s-a invocat că Agenția nu a explicat dacă există măsuri mai puțin intruzive pentru a asigura securitatea energetică a Republicii Moldova și de ce nu a întreprins acțiuni prompte pentru a nu admite aplicarea retroactivă a tarifelor, care afectează stabilitatea bugetară a mun. Chișinău, or, alocațiile bugetare pentru resursele energetice pentru anul 2022, au fost bugetate conform tarifelor stabilite în luna decembrie 2021, respectiv, majorarea acestora necesită alocarea suplimentară n bugetul mun. Chișinău de peste 250 mln. lei.

16. Prin urmare, Primarul general al municipiului Chișinău a solicitat anularea sintagmei „începând cu data de 1 ianuarie 2022” din pct. 2, subpunctele 2.1, 2.2 și 2.3 din dispoziția Comisiei pentru Situații Excepționale nr. 2 din 27 ianuarie 2022; anularea integrală a punctului 2,

subpunctele 2.1, 2.2 și 2.3 din dispoziția Comisiei pentru Situații Excepționale nr. 2 din 27 ianuarie 2022.

17. La 31 ianuarie 2022, Duca Ion a depus la Curtea de Apel Chișinău acțiune în control normativ împotriva Comisiei pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova privind anularea pct. 2.1, 2.2 și 2.3 din dispoziția Comisiei pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova nr. 2 din 27 ianuarie 2022.

18. În motivarea acțiunii depuse, reclamantul Duca Ion a indicat că, punctele contestate nu sunt motivate. Mai mult, a susținut că, Comisia nu poate din punct de vedere legal să oblige Agenția Națională pentru Reglementare în Energetică să aprobe tarife, cu efecte retroactive, or, reclamantul, în calitate de consumator, nu poate fi obligat să achite pentru ianuarie 2022, după un tarif nou, ci trebuie să achite conform tarifului care a fost valabil la ziua consumului de gaze și pe care l-a cunoscut la momentul consumului.

19. A invocat reclamantul, că prin punctele contestate, i se încalcă dreptul de apărare și asigurare a drepturilor și intereselor legitime în calitate de consumator, prin introducerea unei practici comerciale incorecte de obligare a stabilirii unor tarife în condițiile economiei de piață, de participare la fundamentarea și luarea de decizii ce-l interesează în calitate de consumator.

20. La 9 februarie 2022, Cauta Jan a depus la Curtea de Apel Chișinău acțiune în control normativ împotriva Comisiei pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova privind anularea pct. 2.1, 2.2 și 2.3 din dispoziția Comisiei pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova nr. 2 din 27 ianuarie 2022.

21. Reclamantul a considerat că punctele 2.1, 2.2 și 2.3 din dispoziția Comisiei pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova nr. 2 din 27 ianuarie 2022, contravin principiului neretroactivității legii civile.

22. Astfel, a insistat că, Comisia nu poate modifica, prin normele impuse, condiții de închiriere a unui contract încheiat anterior sau condițiile răspunderii pentru o faptă săvârșită anterior intrării normei legale noi în vigoare și nici condițiile de stingere a unei obligații stinse anterior intrării acesteia în vigoare.

23. A considerat, că acționând în interesele prestatorilor de servicii și în detrimentul intereselor consumatorilor de servicii, Comisia a ignorat prevederile Legii cu privire la protecția consumatorilor și a impus practici comerciale incorecte și agresive din partea prestatorilor de servicii în sensul acestei legi.

24. În aceste condiții, Cauta Jan a solicitat anularea pct. 2.1, 2.2 și 2.3 din dispoziția Comisiei pentru Situații Excepționale nr. 2 din 27 ianuarie 2022.

25. La 15 februarie 2022, Ciubașenco Dumitru a depus acțiune în control normativ formulată împotriva Comisiei pentru Situații Excepționale privind anularea pct. 2.1, 2.2 și 2.3 din dispoziția Comisiei pentru Situații Excepționale nr. 2 din 27 ianuarie 2022.

26. Reclamantul a considerat că punctele 2.1, 2.2 și 2.3 din dispoziția dispoziții Comisiei pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova nr. 2 din 27 ianuarie 2022, contravin principiului neretroactivității legii civile.

27. Astfel, a insistat că, Comisia nu poate modifica, prin normele impuse, condiții de închiriere a unui contract încheiat anterior sau condițiile răspunderii pentru o faptă săvârșită anterior intrării normei legale noi în vigoare și nici condițiile de stingere a unei obligații stinse anterior intrării acesteia în vigoare.

28. A considerat, că acționând în interesele prestatorilor de servicii și în detrimentul intereselor consumatorilor de servicii, Comisia a ignorat prevederile Legii cu privire la protecția consumatorilor și a impus practici comerciale incorecte și agresive din partea prestatorilor de servicii în sensul acestei legi.

29. În aceste condiții, Ciubașenco Dumitru a solicitat instanței anularea pct. 2.1, 2.2 și 2.3 din dispoziția Comisiei pentru Situații Excepționale nr. 2 din 27 ianuarie 2022.

30. La 28 februarie 2022, Voznoi Vitalie a depus la Curtea de Apel Chișinău acțiune în control normativ împotriva Comisiei pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova privind anularea pct. 2.1, 2.2 și 2.3 din dispoziția Comisiei pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova nr. 2 din 27 ianuarie 2022.

31. A invocat, că din analiza dispoziției Comisiei pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova nr. 2 din 27 ianuarie 2022, nu este clar motivul și temeiul juridic care au servit pentru aplicarea noilor tarife în mod retroactiv, încălcând prin această acțiune prevederile art. 31 și 118 din Codul administrativ.

32. A susținut, că prin punctele contestate, îi sunt încălcate drepturile de apărare și asigurare a drepturilor și intereselor legitime în calitate de consumator, prin introducerea unei practici comerciale incorecte de obligare a stabilirii unor tarife în condițiile economiei de piață, de participare la fundamentarea și luarea de decizii ce-l interesează în calitate de consumator, fapt confirmat prin factura de plată pentru gazele naturale consumate, factura

de plată pentru energia electrică consumată, precum și contractul de furnizare a energiei electrice consumatorului casnic și contractul de furnizare a gazelor naturale consumatorului casnic.

33. A relatat, că pct. 2.1, 2.2 și 2.3 din dispoziția contestată, nu sunt motivate, în special, Comisia nu a indicat temeiul juridic pentru care a impus Agenția Națională pentru Reglementare în Energetică să aprobe și să aplice noi tarife în mod retroactiv, cu atât mai mult, că Comisia nu poate din punct de vedere legal să oblige Agenția să aprobe tarife, cu efecte retroactive.

34. Reclamantul a considerat că Comisia și-a depășit atribuțiile legale, invocând că, Comisia nu poate modifica, prin normele impuse, condiții de închiriere a unui contract încheiat anterior sau condițiile răspunderii pentru o faptă săvârșită anterior intrării normei legale noi în vigoare și nici condițiile de stingere a unei obligații stinse anterior intrării acesteia în vigoare.

35. În aceste condiții, Voznoi Vitalii a solicitat instanței anularea pct. 2.1, 2.2 și 2.3 din dispoziția Comisiei pentru Situații Excepționale nr. 2 din 27 ianuarie 2022.

36. Prin încheierea din 19 septembrie 2022 a Curții de Apel Chișinău cauzele au fost conexe pentru a fi examinate într-un singur dosar.

37. Prin hotărârea din 06 februarie 2023 a Curții de Apel Chișinău acțiunile depuse de către Dron Ion, Primarul general al municipiului Chișinău, Duca Ion, Cauta Jan, Ciubașenco Dumitru și Voznoi Vitalie împotriva Comisiei pentru Situații Excepționale cu privire la anularea parțială a actului administrativ normativ, au fost respinse ca neîntemeiate.

38. Având în vedere prevederile art. 22 alin. (1) lit. i) din Legea privind regimul stării de urgență, de asediu și de război pe durata stării de urgență, pct. 2 din Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova nr. 1/2022 privind declararea stării de urgență, pe perioada stării de urgență, art. 73 din Legea privind actele normative, instanța de fond a concluzionat că pe perioada stării de urgență, Comisia pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova poate adopta acte normative, inclusiv cu efect retroactiv, în cazul în care aceste acte normative au drept scop salvarea unui interes public.

39. La caz, instanța de fond a constatat, că includerea sintagmelor „cu aplicarea acestora începând cu data de 1 ianuarie 2022” în pct. 2.1, 2.2 și 2.3 din dispoziția Comisiei pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova, a avut drept scop salvarea unui interes public, și anume, securitatea energetică a statului, sănătatea și siguranța poporului.

40. Potrivit motivării prezentate de Comisia pentru Situații Excepționale, justificarea sintagmelor „cu aplicarea acestora începând cu data de 1 ianuarie

2022” în pct. 2.1, 2.2 și 2.3 din dispoziția Comisiei pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova rezidă în faptul, că în conformitate cu Acordul adițional nr. 19 din 29 octombrie 2021 la contractul nr. 1GM-07-11 din 29 decembrie 2006, în cazul în care S.A. „Moldovagaz” nu își va onora obligațiunile de plată în termenii stabiliți, SAP „Gazprom” este în drept să rezoluționeze contractul în mod unilateral, cu toate consecințele ce decurg din contract. Drept urmare, în cazul sistării livrărilor de gaze naturale pentru malul drept al râului Nistru, ar putea avea loc întreruperi în livrarea gazelor naturale și pentru malul stâng, unde este amplasată centrala termoelectrică MGRES și care generează cea mai mare parte – circa 80 % din energia electrică consumată pe malul drept al râului Nistru. Sistarea livrărilor de gaze naturale va avea un efect devastator pentru cetățeni și pentru economia Republicii Moldova, atât din perspectiva utilizării gazelor naturale pentru producerea de agent termic, dar și din aspectul livrării de energie electrică.

41. Totodată, s-a precizat că, conform contractului de bază, S.A. „Moldovagaz” în calitate de cumpărător, trebuie să achite / transfere până la data de 20 a fiecărei luni plata pentru consumul gazelor naturale furnizate consumatorilor în luna precedentă precum și costul a 50 % din volum estimat/prognozat a fi furnizat consumatorilor în luna curentă. Prin urmare, conform acestei clauze contractuale, la 20 ianuarie 2022, S.A. „Moldovagaz” trebuia să achite către SAP „Gazprom” suma de 44 801 725 USD reprezentând restul plății pentru luna decembrie 2021, precum și suma de 63 107 965 USD, reprezentând 50 % din costul gazelor naturale contractat pentru luna ianuarie 2022. În condițiile în care prețurile reglementate la gazele naturale pentru consumatorii finali, aprobate de către Agenție, aveau în considerare un preț al gazelor naturale de numai 430,15 USD/m<sup>3</sup>, iar prețul de achiziție în luna ianuarie 2022, a fost semnificativ mai mare, exista riscul acumulării devierilor financiare negative care erau estimate în luna ianuarie 2022 la circa 451,1 mil. lei sau 25,01 mil USD.

42. Corespunzător, analizând circumstanțele de fapt ale speței în coraport cu cadrul legal aplicabil pertinent, Curtea de Apel Chișinău a conchis că acțiunile în control normativ sunt neîntemeiate, or, stabilirea caracterului retroactiv al dispozițiilor normative contestate, a fost condiționată de situația dificilă de pe piața gazelor naturale.

43. Prima instanță a subliniat, că la judecarea cauzei în fond, Comisia pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova a explicat, că în cazul în care nu era stabilit caracterul retroactiv al dispozițiilor normative contestate, furnizorul de gaze naturale SA „Moldovagaz” putea intra în incapacitate de a-și onora obligațiunile de plată în termenii stabiliți prin contractul încheiat

cu SAP „Gazprom”, iar SAP „Gazprom” era în drept să rezoluționeze contractul în mod unilateral, cu toate consecințele ce decurg din acest contract.

44. Prima instanță a desconsiderat argumentele reclamantilor care au susținut, că actul normativ contestat contravine dispozițiilor art. 118 Codul administrativ, așa cum, această dispoziție legală reglementează obligația autorităților publice de a motiva actele administrative individuale. La caz, se reține că obiect al controlului de legalitate îl constituie un act normativ, care, este exceptat de la obligativitatea motivării.

45. Această concluzie a instanței se întemeiază pe faptul, că în dispoziția art. 118 Codul administrativ, legiuitorul operează cu sintagma „act administrativ individual”, sintagmă care, în sensul art. 10 alin. (1) Codul administrativ este orice dispoziție, decizie sau altă măsură oficială întreprinsă de autoritatea publică pentru reglementarea unui caz individual în domeniul dreptului public, cu scopul de a produce nemijlocit efecte juridice, prin nașterea, modificarea sau stingerea raporturilor juridice de drept public. Spre deosebire de actul administrativ individual, care reglementează un caz individual, actul normativ este un act care stabilește reguli de aplicare obligatorii pentru un număr nedeterminat de situații identice.

46. Curtea de Apel Chișinău a respins și argumentele reclamantilor care au invocat, că dispozițiile normative contestate contravin art. 23 alin. (2) din Constituție, or, punctele contestate din dispoziția nr. 2 din 27 ianuarie 2022, satisfac cerințele de accesibilitate stabilite de legiuitor.

47. În acest sens instanța de fond a menționat, că art. 23 alin. (2) din Constituție stabilește că statul asigură dreptul fiecărui om de a-și cunoaște drepturile și îndatoririle. În acest scop statul publică și face accesibile toate legile și alte acte normative. Prima facie, Constituția garantează doar accesibilitatea legilor. Prin textele „dreptul ... de a-și cunoaște drepturile și îndatoririle” sau „statul publică și face accesibile toate legile” Constituția nu stabilește expres că statul are obligația de a-i asigura pe destinatari cu legi clare.

48. Cerința clarității legilor și a actelor normative a fost stabilită prin jurisprudența Curții Constituționale. În jurisprudența sa, Curtea a interpretat articolul 23 din Constituție prin prisma conceptului de „calitate a legii”. Acest concept cuprinde atât accesibilitatea, cât și claritatea legii. Curtea a reținut că pentru ca o lege să corespundă acestor criterii ea trebuie formulată cu suficientă precizie, astfel încât să permită persoanei să decidă asupra conduitei sale și să prevadă, în mod rezonabil, în funcție de circumstanțele

cauzei, consecințele acestei conduite (a se vedea HCC nr. 26 din 23 noiembrie 2010, § 10; HCC nr. 11 din 30 octombrie 2012, § 48; HCC nr. 17 din 19 mai 2016, § 61; HCC nr. 2 din 23 ianuarie 2020, § 47).

49. Cu privire la respectarea cerinței accesibilității legii, Curtea a reținut că, în general, accesibilitatea legii are în vedere aducerea la cunoștință publică a actelor normative și intrarea în vigoare a acestora, care se realizează în baza articolului 76 din Constituție, legea fiind publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova (a se vedea HCC nr. 2 din 23 ianuarie 2020, § 43).

50. La caz, dispoziția Comisiei pentru Situații Excepționale nr. 2 din 27 ianuarie 2022, a fost publicată pe site-ul Guvernului Republicii Moldova, fiind respectate astfel prevederile art. 22 alin. (2) din Legea privind regimul stării de urgență, de asediu și de război.

51. Corespunzător, instanța de fond a conchis, că dispozițiile normative contestate sunt accesibile publicului, în sensul articolului 23 din Constituție.

52. Cu privire la respectarea cerinței clarității legii, Curtea de Apel Chișinău a notat că articolul 23 din Constituție nu prevede că legile trebuie formulate cu o precizie absolută. În jurisprudența sa, Curtea Europeană a menționat că sfera de aplicare a conceptului de previzibilitate depinde în mare măsură de conținutul instrumentului în cauză, de domeniul pe care îl reglementează, precum și de numărul și statutul destinatarilor săi. Persoanele care au o activitate profesională trebuie să dea dovadă de o prudență mai mare în cadrul activității lor și este de așteptat ca aceștia săși asume riscurile inerente activității lor (a se vedea *Sekmadienis Ltd. v. Lituania*, 30 ianuarie 2018, § 65; *Satakunnan Markkinapörssi Oy și Satamedia Oy v. Finlanda* [MC], 27 iunie 2017, § 145).

53. Instanța de fond a reținut că dispozițiile normative contestate se referă la măsurile care urmează fi întreprinse de către autoritățile responsabile de stabilire a prețului pentru gazele naturale furnizate consumatorilor, în conținutul dispoziției contestate, fiind expres indicat, că ajustarea prețurilor reglementate pentru furnizarea gazelor naturale și a energiei electrice, se va realiza cu derogări de la prevederile cadrului legal pertinent, cu aplicare de la 1 ianuarie 2022. Corespunzător, se deduce că dispozițiile normative contestate, corespund cerințelor de claritate stabilite de art. 23 din Constituție.

54. Instanța de fond a respins și argumentele reclamantilor care au susținut, că obligațiile de plată în condiții noi pentru facturile de gaz, încălzire și electricitate noi, pe lângă faptul că ar fi împovărătoare pentru

destinatari, dat fiind extinse pentru o perioadă anterioară publicării, nu permit persoanelor obligate să-și adapteze comportamentul la rigorile legii, or, noile dispoziții legale, corespund în totalitate principiului proporționalității, reglementat de norma art. 29 Codul administrativ.

55. În acest sens, Curtea a reiterat, că potrivit art. 29 alin. (2) Codul administrativ, măsură întreprinsă de autoritățile publice este proporțională dacă: a) este potrivită pentru atingerea scopului urmărit în temeiul împuternicirii atribuite prin lege; b) este necesară pentru atingerea scopului; c) este rezonabilă.

56. Astfel, dispozițiile normative contestate corespund cerințelor stabilite la art. 29 alin. (2) Codul administrativ, or, aceste dispoziții au fost adoptate în scopul asigurării securității energetice a statului.

57. Curtea de Apel Chișinău a desconsiderat și argumentele Primarului general al municipiului Chișinău care a invocat, că indicațiile Comisiei pentru situații excepționale pentru Agenția Națională pentru Reglementare în Energetică ar reprezenta o imixtiune directă în activitatea autorității respective, așa cum, pe perioada stării de urgență, Comisia pentru Situații Excepționale are obligația de a asigura securitatea energetică a statului și a populației, competență stabilită atât în Legea nr. 212/2004, cât și în Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova nr. 1/2022.

58. Au fost respinse și argumentele Primarului general al municipiului Chișinău care a susținut, că la adoptarea dispozițiilor normative contestate, ar fi fost admisă o încălcare a principiilor de transparență în procesul decizional, or, actele emise pe perioada stării de urgență, chiar dacă derogă de la procedura obișnuită, în esență au drept scop salvarea unui interes public, în speță, securitatea energetică a statului și siguranța populației.

59. De asemenea, au fost apreciate ca neîntemeiate și argumentele Primarului general al municipiului Chișinău care a invocat că, prin obligarea Agenției Naționale pentru Reglementare în Energetică să aprobe noile tarife, cu aplicabilitate din 1 ianuarie 2022, ar fi fost încălcate prevederile art. 16 alin. (11) din Legea nr. 174/2017, or, prin Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova nr. 1/2022, Comisia pentru Situații Excepționale are inclusiv și competența de a efectua alte acțiuni necesare în vederea prevenirii, diminuării și lichidării consecințelor care au provocat starea de urgență.

60. Totodată, Curtea a respins și argumentele reclamantului Duca Ion care a susținut, că prin dispoziția contestată, i-ar fi fost lezat dreptul la un proces echitabil, garantat de art. 6 CEDO, așa cum, dispozițiile art. 6 CEDO nu sunt

aplicabile în procedurile de adoptare a actelor administrative cu caracter normativ, fiind aplicabile în exclusivitate proceselor pendinte în fața unor instanțe de jurisdicție națională. Comisia pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova nu este o jurisdicție națională, în activitatea căreia ar fi puse în discuții drepturi sau obligații cu caracter civil, motiv din care, dispozițiile internaționale referitoare la caracterul echitabil al procedurilor, nu sunt aplicabile pentru activitatea acesteia.

61. Au fost apreciate ca neîntemeiate și respinse și argumentele reclamantilor care au invocat, că prin dispoziția contestată, sunt lezate drepturile consumatorilor protejate de Legea nr. 105/2003, or, dispozițiile normative contestate au fost adoptate în condiții de urgență, cu scopul de a proteja securitatea energetică a țării.

62. La 07 februarie 2023 Duca Ion a declarat recurs împotriva hotărârii din 06 februarie 2023 a Curții de Apel Chișinău, iar la 15 martie 2023 a prezentat motivarea recursului, solicitând casarea hotărârii instanței de fond și emiterea unei noi hotărâri de admitere a acțiunii.

63. În motivarea recursului a invocat interpretarea eronată a legii. În esență, a invocat argumentele similare din cererea de chemare în judecată.

64. La 03 martie 2023 Primarul general al municipiului Chișinău a depus recurs împreună cu motivarea împotriva hotărârii din 06 februarie 2023 a Curții de Apel Chișinău, solicitând casarea acesteia și emiterea unei noi hotărâri de admitere a acțiunii.

65. În motivarea recursului a invocat interpretarea eronată a legii de către instanța de fond și în esență, a reiterat argumentele din cererea de chemare în judecată.

66. La 09 martie 2023, prin intermediul oficiului poștal, Voznoi Vitalie a depus recurs împreună cu motivarea împotriva hotărârii din 06 februarie 2023 a Curții de Apel Chișinău, solicitând repunerea în termen a recursului, admiterea lui cu casarea hotărârii recurate și emiterea unei noi hotărâri de admitere a acțiunii.

67. În motivarea recursului a invocat interpretarea eronată a legii, menționând argumentele similare din cererea de chemare în judecată.

## LEGISLAȚIA RELEVANTĂ

68. Art. 244 alin. (1) din Codul administrativ (în vigoare până la 01 septembrie 2023):

„Hotărârile curții de apel ca instanța de fond, precum și deciziile instanței de apel pot fi contestate cu recurs.”

69. Art. 245 din Codul administrativ (în vigoare până la 01 septembrie 2023):

„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.”

70. Art. 246 alin. (1) și (2) din Codul administrativ (în vigoare până la 01 septembrie 2023):

„Curtea Supremă de Justiție examinează din oficiu admisibilitatea cererii de recurs. Dacă este inadmisibil, recursul se declară ca atare printr-o încheiere,

Recursul se declară inadmisibil în special când:

a) decizia instanței de apel nu poate fi contestată cu recurs;

b) recursul este depus în mod repetat;

c) recursul este depus de o persoană neîmputernicită;

d) recursul a fost depus după expirarea termenului stabilit la art. 245 alin. (1);

e) motivarea recursului nu a fost depusă sau a fost depusă după expirarea termenului prevăzut la art. 245 alin. (2);

f) cererea de recurs nu corespunde cerințelor stabilite la art. 244 alin. (2), art. 233 alin. (1) și (2) și art. 234 alin. (2) și recurentul nu a înlăturat neajunsurile în termenul stabilit de Curtea Supremă de Justiție.”

71. Art. XI alin. (3) din Legea nr. 246 din 31 iulie 2023 pentru modificarea unor acte normative (modificarea cadrului normativ conex reformei Curții Supreme de Justiție):

„Recursurile depuse la Curtea Supremă de Justiție până la data intrării în vigoare a prezentei legi vor fi examinate în baza temeiurilor în vigoare la data depunerii recursului.”

## MOTIVAREA INSTANȚEI

72. Referitor la termenul de declarare a recursului, Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție atestă că, hotărârea Curții de Apel Chișinău a fost pronunțată la data de 06 februarie 2023. La data de 06 februarie 2023 dispozitivul hotărârii primei instanțe a fost notificat recurenților prin poșta electronică, iar la data de 03 martie 2023 recurenților le-a fost notificată hotărârea motivată. Prin urmare, recursul depus de Duca Ion la data de 07 februarie 2023 și 15 martie 2023, recursul depus împreună cu motivarea la data de 03 martie 2023 a Primarului general al mun. Chișinău, precum și recursul depus împreună cu motivarea la 09 martie 2023 de către Voznoi Vitalie, reprezentat de avocatul Petru Răileanu, sunt în termen.

73. 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.

74. Completul 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.

75. În această ordine de idei, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ reține că, Codul administrativ dezvoltă nu doar caracterul nedevelopat 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.

76. Completul Curții Supreme de Justiție notează că pentru a trece testul de admisibilitate, cererea de recurs trebuie să conțină o motivare convingătoare și întemeiată în condițiile nominalizate mai sus.

77. 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.

78. De asemenea, Completul 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.

79. 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.

80. 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).

81. 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).

82. În circumstanțele menționate, Completul Curții Supreme de Justiție ajunge la concluzia de a declara inadmisibile recursurile depuse de Duca Ion, Primarul general al municipiului Chișinău și Voznoi Vitalie, reprezentat de avocatul Răileanu Petru.

83. Ținând cont de cele expuse și în temeiul art. 230 și 246 din Codul administrativ

#### COMPLETUL, CU UNANIMITATE DE VOTURI,

Declară ca inadmisibile recursurile depuse de Duca Ion, Primarul general al municipiului Chișinău și Voznoi Vitalie, reprezentat de avocatul Răileanu Petru.

Încheierea este irevocabilă.

Președinte

Stela Procopciuc

Judecători

Ion Malanciuc

Diana Stănilă