Instanța de fond: Judecătoria Chişinău, sediul Centru (jud. Guzun Corneliu)
Dosarul nr. 3a-1056/25 (2-23162771-02-3a-27032025)

Republica Moldova
Curtea de Apel Centru
D E C I Z I E

18 noiembrie 2025 mun. Chişinău

Colegiul Civil, Comercial şi de Contencios Administrativ al
Curţii de Apel Centru

Având în componenţa sa:
Preşedintele şedinţei, judecătorul Mîra Ghenadie
Judecătorii Ghedrovici Nicolae şi Bostan Angela
Grefier Zabulica Ionela

Judecînd în şedinţă publică, cererea de apel declarată de Direcția Generală Mobilitate Urbană a Primăriei mun. Chişinău asupra hotărârii Judecătoriei Chişinău, sediul Centru din 10 octombrie 2024, adoptată la acțiunea în contencios administrativ depusă de S.R.L. „Tower Cons" către Direcția Generală Mobilitate Urbană a Primăriei mun. Chişinău privind anularea actelor administrative și obligarea la emiterea actului administrativ,

C O N S T A T Ă:

Obiectul acțiunii, circumstanţele cauzei.

La data de 15.11.2023, S.R.L. „Tower Cons" a înaintat acțiunea în contencios administrativ către Direcția Generală Mobilitate Urbană a Primăriei mun. Chişinău privind anularea actelor administrative și obligarea la emiterea actului administrativ.

În motivarea acțiunii reclamantul a indicat faptul că, la data de 15 septembrie 2022, între S.R.L. „Tower Cons", în calitate de antreprenor şi Direcţia generală transport public şi căi de comunicaţie (redenumită în Direcţia generală mobilitate urbană), în calitate de beneficiar, a fost încheiat contractul de antrepriză nr. 100/22 potrivit căruia antreprenorul s-a obligat să execute pentru beneficiar lucrări de reparaţie curentă ale acceselor către şi în curţile blocurilor de locuit şi a trotuarelor din sec. Botanica, mun. Chişinău. Conform pct.3.1 din contract, valoarea lucrărilor a constituit 14 019 753, 22 lei.

Reclamantul S.R.L. „Tower Cons”, indică faptul că, a demarat lucrările în conformitate cu graficul prestabilit, doar că, la solicitarea beneficiarului, lucrările au fost sistate pe o anumită perioadă de timp. Astfel, potrivit procesului-verbal nr.3 din 25 noiembrie 2023 privind examinarea sistării lucrărilor la obiectul prevăzut conform contractului nr. 100/22 semnat de către preşedintele comisiei, dl Vitalie Mihalache şi alţi membri, beneficiarul a solicitat antreprenorului sistarea temporară a lucrărilor, din motivul lipsei resurselor financiare.

Indică reclamantul despre faptul că, în atare situaţie, S.R.L. „Tower Cons” a sistat lucrările demarate pe o anumită perioadă de timp, iar ulterior, lucrările au fost continuate. La etapa actuală, lucrările prevăzute de contractul respectiv au fost finalizate.

Relatează reclamantul despre faptul că, pe parcursul anului 2022, cît şi în anul 2023, în Republica Moldova s-au atestat scumpiri majore la toate produsele şi serviciile, inclusiv la materialele utilizate la construcţia/reparaţia drumurilor. Potrivit Raportului anual al Băncii Naţionale pentru anul 2022, publicat la 29 mai 2023, rata medie a inflaţiei pentru anul 2022, a constituit 28,7 %.

Reclamantul S.R.L. „Tower Cons” indică despre faptul aflării într-o situaţie dificilă din punct de vedere financiar, fiind nevoită să solicite beneficiarului ajustarea valorii contractului pentru a putea realiza în deplină măsură obligaţiile contractuale.

Potrivit pct.5.1 din contract, pentru cazurile când urmează a fi făcute modificări la valoarea contractului privind majorarea sau reducerea acesteia, părţile urmează să se conformeze actelor normative cu incidenţă în domeniul achiziţiilor publice ce reglementează modalităţile de ajustare a valorii contractelor de achiziţii publice.

Indică reclamantul că, potrivit pct.6 din Regulamentul privind ajustarea periodică a valorii contractelor de achiziţii publice cu executare continuă, încheiate pe un termen mai mare de un an, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 1129/2018, ajustarea valorii contractului de achiziţii publice se efectuează în condiţiile întrunirii cumulative a următoarelor cerinţe:

1) contractul de achiziţii publice de bunuri, lucrări sau servicii cu executare continuă este încheiat pe un termen mai mare de un an;

2) partea contractantă care a depus solicitarea de ajustare a valorii contractului şi-a îndeplinit angajamentele contractuale;

3) solicitarea nu depăşeşte 60 de zile de la data publicării datelor statistice privind indicele inflaţiei sau deflaţiei pe anul precedent.

Susține reclamantul că, fiind întrunite condiţiile relatate mai sus, la 20 februarie 2023, în adresa Direcţiei Generală Mobilitate Urbană a fost expediat un demers, prin care s-a solicitat examinarea posibilităţii ajustării valorii contractului respectiv.

La 7 aprilie 2023, în adresa S.R.L. „Tower Cons” a parvenit răspunsul Direcţiei Generală Mobilitate Urbană nr.06-2-251 privind refuzul de a emite un act administrativ favorabil în vederea ajustării valorii contractului, motivând-se cu faptul că nu au fost îndeplinite în deplină măsură angajamentele contractuale, şi anume, în perioada anului 2022, nu au fost îndeplinite toate lucrările stabilite la pct.3.1 din contract.

La 10 august 2023, în adresa Direcţiei Generală Mobilitate Urbană a mai fost expediat un demers, în ordinea procedurii prealabile, privind dezacordul cu refuzul solicitării de ajustare a valorii contractului, solicitând-se totodată emiterea unui act administrativ favorabil în acest sens.

Reclamantul explică că prin scrisoarea de răspuns nr. 06-2-623 din 2 octombrie 2023, S.R.L. „Tower Cons” a fost informată despre refuzul de a examina posibilitatea ajustării valorii contractului.

În opinia reclamantului, argumentul invocat îl consideră neîntemeiat, or anume Direcţia Generală Mobilitate Urbană a solicitat sistarea lucrărilor, referindu-se la lipsa resurselor financiare şi, din acest motiv, pe parcursul anului 2022, nu a fost îndeplinit tot volumul de lucru preconizat, iar lucrările respective fiind îndeplinite pe parcursul anului 2023.

Conform prevederilor art.4 din Legea nr. 131/2015 privind achiziţiile publice, în cazul contractelor de achiziţii publice cu executare continuă încheiate pe un termen mai mare de un an, se permite ajustarea periodică a valorii contractului, conform procedurii stabilite de Guvern, luând în considerare schimbarea preţurilor la componentele preţului de cost al bunurilor, lucrărilor sau serviciilor care fac obiectul contractului.

Cu trimitere la pct. 41 din Regulamentul privind ajustarea periodică a valorii contractelor de achiziţii publice cu executare continuă, încheiate pe un termen mai mare de un an aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 1129/2018, reclamantul indică că orice operator economic care consideră că a suportat sau că este pasibil de a suporta daune în urma refuzului solicitării de ajustare sau în urma procedurii de ajustare a valorii contractului de achiziţie publică are dreptul să conteste acţiunile sau deciziile autorităţii contractante în instanţa judecătorească competentă.

Menţionează reclamantul că contractul nr. 100/22 din 15 septembrie 2022 a fost încheiat pe un termen mai mare de un an, fiind valabil până la 31 decembrie 2023.

De asemenea, menţionează şi faptul că, conform art.209 alin.(2) din Codul administrativ, dacă informaţia cu privire la exercitarea căilor de atac nu se conţine în actul administrativ individual sau în decizia cu privire la cererea prealabilă ori este indicată incorect, înaintarea acţiunii în contencios administrativ se admite în termen de un an de la comunicarea sau notificarea actului administrativ sau a deciziei cu privire la cererea prealabilă.

Reclamantul invocă lipsa, în răspunsurile Direcţiei Generală Mobilitate Urbană a informaţiei cu privire la exercitarea căilor de atac. Respectiv, termenul înaintării acţiunii în contencios administrativ constituie un an.

Reclamantul solicită:

- A anula actele administrative emise de către Direcţia Generală Mobilitate Urbană a Primăriei mun. Chişinău, înregistrate cu nr.06-2-251 din 7 aprilie 2023 şi 06-2-623 din 2 octombrie 2023 (răspunsurile oferite S.R.L. „Tower Cons" la solicitările privind ajustarea valorii contractului nr. 100/22 din 15 septembrie 2022).

- A obliga Direcţia Generală Mobilitate Urbană a Primăriei mun. Chişinău în vederea emiterii unui act administrativ individual privind ajustarea valorii contractului nr. 100/22 din 15 septembrie 2022.

- A încasa de la Direcţia Generală Mobilitate Urbană a Primăriei mun. Chişinău în beneficiul reclamantului cheltuielile ce urmează a fi suportate în legătură cu examinarea prezentului caz.

Hotărîrea instanţei de fond ce constituie obiectul apelului.

Prin hotărârea Judecătoriei Chişinău (sediul Centru) din 10 octombrie 2024, acțiunea în contencios administrativ depusă de către S.R.L. „Tower Cons" către Direcția Generală Mobilitate Urbană a Primăriei mun. Chișinău privind anularea actelor administrative și obligarea la emiterea actului administrativ, a fost admisă parțial.

S-a anulat decizia sub formă de răspuns, cu nr. 06-2-251 din 07 aprilie 2023 emisă de către Direcția Generală Mobilitate Urbană a Primăriei mun. Chișinău, ca fiind ilegal.

S-a anulat decizia sub formă de răspuns cu nr. 06-2-623 din 02 octombrie 2023 emisă de către Direcția Generală Mobilitate Urbană a Primăriei mun. Chișinău, ca fiind ilegal.

S-a obligat Direcția Generală Mobilitate Urbană a Primăriei mun. Chișinău să emită act administrativ favorabil privind ajustarea valorii contractului nr.100/22 din 15 septembrie 2022. În rest, pretențiile reclamantului s-au respins ca fiind neîntemeiate.

Verificarea întrunirii condițiilor de admisibilitate a apelului.

Invocând ilegalitatea hotărârii instanței de fond, la 8 noiembrie 2024, Direcţia Generală Mobilitate Urbană a Primăriei mun. Chişinău a declarat apel asupra hotărârii Judecătoriei Chişinău (sediul Centru) din 10 octombrie 2024.

În conformitate cu prevederile art. 232 alin. (1) Cod administrativ, apelul se depune la instanţa de judecată care a emis hotărîrea contestată în termen de 30 de zile de la pronunţarea dispozitivului hotărîrii, dacă legea nu stabileşte un termen mai mic. Instanţa de judecată care a emis hotărîrea contestată transmite

neîntîrziat apelul împreună cu dosarul judiciar, după motivarea hotărîrii, instanţei de apel.

Din materialele cauzei rezultă că, la caz dispozitivul hotărîrii instanţei de fond a fost pronunţat public la 10 octombrie 2024, iar cererea de apel a fost depusă la 8 noiembrie 2024, prin urmare Completul judiciar constată că, apelul declarat de Direcţia Generală Mobilitate Urbană a Primăriei mun. Chişinău a fost depus în interiorul termenului legal.

Potrivit art. 232 alin. (2) Cod administrativ, *motivarea apelului se prezintă la instanţa de apel în termen de 30 de zile de la data notificării hotărîrii motivate. Dacă se depune împreună cu apelul, motivarea apelului se depune la instanţa de judecată care a emis hotărîrea contestată.*

În speță, hotărîrea motivată a fost comunicată părții apelante la data de 5 martie 2025, iar motivarea apelului a fost depusă la 4 aprilie 2025, adică cu respectarea prevederilor art. 232 alin. (2) Cod administrativ.

Argumentele apelantului vis-a-vis de pretinsa ilegalitate a hotărîrii atacate cu apel.

Direcţia Generală Mobilitate Urbană a Primăriei mun. Chişinău își întemeiază cererea de apel, în primul rând, pe argumente de inadmisibilitate a acțiunii, susținând că reclamantul „Tower Cons" SRL nu a respectat procedura prealabilă obligatorie instituită de art. 208 din Codul administrativ. Se precizează că reclamantul nu a contestat în termen legal decizia nr. 06-2-251 din 07.04.2023, ci a ales să depună o cerere repetată în august 2023, care nu poate substitui sub nicio formă cererea prealabilă prevăzută de lege. Mai mult, apelantul subliniază că răspunsul nr. 06-2-623 din 02.10.2023 a fost emis exclusiv ca reacție la această petiție repetată, fără a reprezenta o decizie asupra unei căi de atac administrative, fapt ce atrage inadmisibilitatea acțiunii în contencios conform art. 207 alin. (2) lit. f) din Codul administrativ.

Pe fondul cauzei, partea apelantă argumentează că instanța de judecată a interpretat și a aplicat eronat normele de drept material referitoare la ajustarea prețului contractelor de achiziții publice. Apelantul invocă prevederile Legii nr. 131/2015 și ale HG nr. 1129/2018, care condiționează ajustarea valorii de existența unui contract încheiat pe un termen mai mare de un an. În acest sens, evidențiază faptul că, potrivit clauzelor contractuale inițiale, durata de execuție a lucrărilor era de doar 4 luni, iar prelungirea termenului din cauza unor sistări temporare nu transformă natura juridică a contractului într-unul multianual în sensul legii. Totodată, apelantul susține că o altă condiție imperativă și cumulativă de care nu a ținut cont instanța de fond este cea referitoare la îndeplinirea angajamentelor contractuale de către solicitant. Direcția Generală Mobilitate Urbană susține că reclamantul nu și-a executat obligațiile conform graficului de execuție, fapt confirmat chiar de materialele dosarului, iar motivarea instanței bazată pe „buna-

credință” sau pe culpa autorității în sistarea lucrărilor este irelevantă în contextul aplicării stricte a Regulamentului de ajustare.

În temeiul celor menționate, partea apelantă solicită admiterea apelului, casarea hotărîrii instanței de fond, cu emiterea unei noi decizii prin care acțiunea reclamantului să fie respinsă ca neîntemeiată.

Argumentele participanților la proces:

Reprezentantul părții apelante Direcţia Generală Mobilitate Urbană a Primăriei mun. Chişinău, Guțanu Iurie, în ședința instanței de apel a susținut integral argumentele indicate în motivarea apelului, a solicitat admiterea acestuia în sensul formulat.

Reprezentantul părții intimate S.R.L. „Tower Cons”, Starîș Valeriu, în ședința instanței de apel au pledat pentru respingerea apelului declarat de Direcţia Generală Mobilitate Urbană a Primăriei mun. Chişinău, cu menținerea hotărîrii instanței de fond ca fiind legală și întemeiată.

Audiind participanții prezenți la proces, studiind materialele dosarului şi înscrisurile administrate, verificând argumentele expuse în cererea de apel, precum și cercetând din oficiu starea de fapt în baza tuturor probelor administrate la caz, Completul judiciar specializat în examinarea cauzelor de contencios administrativ al Curţii de Apel Centru conchide că apelul declarat de Direcţia Generală Mobilitate Urbană a Primăriei mun. Chişinău este întemeiat, motiv din care urmează a fi admis cu casarea hotărârii Judecătoriei Chișinău (sediul Centru) din 10 octombrie 2024, din următoarele considerente.

Aprecierea instanţei de apel a argumentelor părţilor şi cadrului legal aplicabil speţei:

În conformitate cu prevederile art. 195 Cod administrativ, *procedura acţiunii în contenciosul administrativ se desfăşoară conform prevederilor prezentului cod. Suplimentar se aplică corespunzător prevederile Codului de procedura civilă, cu excepţia art.169–171.*

Potrivit dispoziţiilor art.219 alin. (1), (3) Cod administrativ, *(1) Instanţa de judecată este obligată să cerceteze starea de fapt din oficiu în baza tuturor probelor legal admisibile, nefiind legată nici de declarațiile făcute, nici de cererile de solicitare a probelor înaintate de participanți. (3) Instanţa de judecată nu are dreptul să depăşească limitele pretențiilor din acțiune, însă, totodată, nu este legată de textul cererilor formulate de participanții la proces.*

În conformitate cu prevederile art. 240 alin. (1) lit. c) Cod administrativ, *examinînd cererea de apel, instanţa de apel adoptă una dintre următoarele decizii- casează integral hotărîrea primei instanţe şi emite o nouă decizie.*

Potrivit dispozițiilor art. 386 alin. (1) Cod de procedură civilă, *hotărîrea primei instanţe se casează sau se modifică de instanţa de apel dacă:*

a) circumstanţele importante pentru soluţionarea cauzei nu au fost constatate şi elucidate pe deplin;

b) circumstanţele importante pentru soluţionarea cauzei, pe care prima instanţă le consideră constatate, nu au fost dovedite cu probe veridice şi suficiente;

c) concluziile primei instanţe, expuse în hotărîre, sînt în contradicţie cu circumstanţele cauzei;

d) normele de drept material sau normele de drept procedural au fost încălcate sau aplicate eronat.

Conform art. 239 Codul de procedură civilă, *hotărârea judecătorească trebuie să fie legală şi întemeiată. Instanţa îşi întemeiază hotărârea numai pe circumstanţele constatate nemijlocit de instanţă şi pe probele cercetate în şedinţă de judecată.*

În temeiul art.240 alin. (1) Cod de procedură civilă, *la deliberarea hotărîrii, instanţa judecătorească apreciază probele, determină circumstanţele care au importanţă pentru soluţionarea cauzelor, care au fost sau nu stabilite, caracterul raportului juridic dintre părţi, legea aplicabilă soluţionării cauzei şi admisibilitatea acţiunii.*

Hotărârea este întemeiată, dacă în ea sunt expuse toate circumstanţele care au importanţă la soluţionarea cauzei şi care au fost verificate în şedinţa de judecată multilateral, complet, fiind elucidate probele privind circumstanţele constatate ale cauzei.

Prevederile legale enunţate impun în mod expres, obligaţia instanţei de apel să verifice circumstanţele şi raporturile juridice stabilite în hotărârea primei instanţe, precum şi cele care nu au fost stabilite şi este obligată să verifice legalitatea hotărârii în întregul ei şi să se pronunţe asupra tuturor motivelor invocate în apel.

Respectiv, conform practicii CEDO instanţa de apel, potrivit regulilor unui proces echitabil pornind de la aprecierea rolului determinant al concluziilor sale, are obligaţia să examineze efectiv problemele esenţiale care îi sunt supuse aprecierii şi să nu se limiteze doar la însuşirea motivelor şi concluziilor date de instanţa inferioară. (*Hirro Balani c. Spaniei*, nr.18064/91 din 09.12.1994 §27; *Georgiadis v. Greciei* nr.21522/93 din 29.05.1997 §43).

Completul specializat în examinarea cauzelor de contencios administrativ al Curţii de Apel Centru, analizând legalitatea hotărârii pronunţate în raport cu prevederile art.225 Cod administrativ; art. 239-241 CPC, concluzionează că hotărârea instanţei de fond este adoptată cu aprecierea eronată a normelor materiale în coroborare cu circumstanţele faptice ale cauzei, motiv din care urmează a fi casată cu emiterea unei noi decizii de respingere integrală a acțiunii în contencios administrativ formulate de S.R.L. „Tower Cons”.

Materialul probatoriu administrat de instanţa de fond, denotă următoarea situaţie;

<u>În fapt:</u>

Materialele cauzei atestă că, la 15.09.2022 între Direcția Generală Mobilitate Urbană a Primăriei mun. Chișinău și S.R.L. „Tower Cons" a fost încheiat contractul de antrepriză nr. 100/22 privind achiziționarea lucrărilor de reparație curentă a accesului către și în curțile blocurilor de locuit și a trotuarelor din sectorul Botanica, orașul Chișinău (f.d. 8-14).

Potrivit procesului-verbal nr. 3 din 25.11.2022 s-a decis sistarea temporară a lucrărilor la obiectivul Reparații curente ale acceselor către și în curțile blocurilor de locuit și a trotuarelor din sectorul Botanica, or. Chișinău, din motivul lipsei resurselor financiare în bugetul Direcției Generale Mobilitate Urbană a Primăriei mun. Chișinău (f.d.15-16).

Prin scrisoarea din 20 februarie 2023, S.R.L. „Tower Cons" a solicitat ajustarea valorii contractului de antrepriză nr. 100/22 din 15 septembrie 2022, în baza art. 76 alin. (4) din Legea privind achiziţiile publice nr. 131 din 03.07.2015 și pct. 21 din Regulamentul privind ajustarea periodică a valorii contractelor de achiziţii publice cu executare continuă, încheiate pe un termen mai mare de un an, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 1129 din 21 noiembrie 2018 (f.d. 17).

Prin răspunsul nr. 06-2-251 din 07 aprilie 2023 Direcția Generală Mobilitate Urbană a Primăriei mun. Chișinău a informat reclamantul S.R.L. „Tower Cons" despre faptul că solicitarea privind ajustarea valorii contractului de antrepriză nr. 100/22 din 15 septembrie 2022 a fost respinsă. (f.d. 18).

Prin cererea înregistrată la Direcția Generală Mobilitate Urbană cu nr. 3260 din 10.08.2023, reclamantul SRL „Tower Cons" a solicitat autorității să revină asupra refuzului anterior (comunicat prin scrisoarea din 07.04.2023), argumentând că acesta a fost neîntemeiat și a cerut autorității contractante să emită un act prin care să se dispună ajustarea valorii contractului de antrepriză nr. 100/22 din 15.09.2022.

În motivarea cererii reclamantul a menționat că autoritatea publică urma să ia în considerare faptul că neîndeplinirea volumului total de lucrări în anul 2022 nu i-a fost imputabilă, deoarece lucrările au fost sistate la solicitarea expresă a beneficiarului din cauza lipsei resurselor financiare, conform procesului-verbal nr. 3 din 25.11.2022.

Totodată reclamantul a precizat că, în cazul în care nu se va emite actul favorabil solicitat, va fi pus în situația de a se adresa instanței de judecată. (f.d. 19-20)

Prin răspunsul nr. 06-2-623 din 02 octombrie 2023 Direcția Generală Mobilitate Urbană a Primăriei mun. Chișinău a informat reclamantul S.R.L. „Tower Cons" despre faptul că solicitarea privind ajustarea valorii contractului de antrepriză nr. 100/22 din 15 septembrie 2022 a fost examinată anterior, prin răspunsul nr. 06-2-251 din 07 aprilie 2023 (f.d. 21).

Manifestînd dezacordul cu actele administrative menționate supra, S.R.L. „Tower Cons” a sesizat instanța de contencios administrativ cu prezenta acțiune, prin care a solicitat:

- A anula actele administrative emise de către Direcţia Generală Mobilitate Urbană a Primăriei mun. Chişinău, înregistrate cu nr.06-2-251 din 7 aprilie 2023 şi 06-2-623 din 2 octombrie 2023 (răspunsurile oferite S.R.L. „Tower Cons” la solicitările privind ajustarea valorii contractului nr. 100/22 din 15 septembrie 2022).

- A obliga Direcţia Generală Mobilitate Urbană a Primăriei mun. Chişinău în vederea emiterii unui act administrativ individual privind ajustarea valorii contractului nr. 100/22 din 15 septembrie 2022.

- A încasa de la Direcţia Generală Mobilitate Urbană a Primăriei mun. Chişinău în beneficiul reclamantului cheltuielile ce urmează a fi suportate în legătură cu examinarea prezentului caz.

<u>Admisibilitatea acțiunii:</u>

Prevederi relevante ale Codului administrative sunt următoarele:

Articolul 20. *Acţiunea în contencios administrativ*

Dacă printr-o activitate administrativă se încalcă un drept legitim sau o libertate stabilită prin lege, acest drept poate fi revendicat printr-o acţiune în contencios administrativ, cu privire la care decid instanţele de judecată competente pentru examinarea procedurii de contencios administrativ, conform prezentului cod.

Articolul 206. *Felurile acţiunilor în contencios administrativ*

(1) O acţiune în contencios administrativ poate fi depusă pentru:

b) obligarea autorităţii publice să emită un act administrativ individual (acţiune în obligare);

Reieșind din cerințele formulate, rezultă că, acțiunea reclamantei este una în obligare.

Articolul 191. *Competenţa jurisdicţională pentru acţiunea în contencios administrativ*

(1) Cu excepţia cazurilor prevăzute la alin.(2) şi (3), judecătoriile soluţionează în fond toate acţiunile în contencios administrativ.

Articolul 196. *Competenţa teritorială pentru acţiunea în contencios administrativ*

(1) Acţiunea în contencios administrativ se depune la instanţa de judecată în a cărei rază teritorială îşi are sediul autoritatea publică care a desfăşurat activitatea administrativă contestată, daca legea nu prevede altfel.

Ținînd cont de obiectul acțiunii și avînd în vedere prevederile art.191 alin.(1) Cod administrativ, examinarea prezentei cauze ține de competența Judecătoriei Chișinău, or obiectul acesteia nu se regăsește în excepțiile de la alin.(2) și (3) a

art.191 Cod administrativ.

Astfel, acțiunea în contencios administrativ a fost înaintată de reclamantă cu respectarea competenței jurisdicționale și teritoriale.

Articolul 17. *Dreptul vătămat*

Drept vătămat este orice drept sau libertate stabilit/stabilită de lege căruia/căreia i se aduce atingere prin activitate administrativă.

Articolul 39. *Accesul liber la justiţie*

(1) Controlul judecătoresc al activităţii administrative este garantat şi nu poate fi îngrădit.

(2) Orice persoană care revendică un drept vătămat de către o autoritate publică în sensul art.17 sau prin nesoluţionarea în termenul legal a unei cereri se poate adresa instanţei de judecată competente.

Articolul 189. *Înaintarea acţiunii în contencios administrativ*

(1) Orice persoană care revendică încălcarea unui drept al său prin activitatea administrativă a unei autorităţi publice poate înainta o acţiune în contencios administrativ.

Articolul 10. *Actul administrativ individual*

(1) Actul administrativ individual este orice dispoziţie, 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 naşterea, modificarea sau stingerea raporturilor juridice de drept public.

Articolul 11. *Categoriile actelor administrative individuale*

(1) Actele administrative individuale pot fi:

a) acte defavorabile – actele care impun destinatarilor lor obligaţii, sancţiuni, sarcini sau afectează drepturile/interesele legitime ale persoanelor ori care resping, în tot sau în parte, acordarea avantajului solicitat.

Instanța de apel statuează că, deciziile Direcției Generale Mobilitate Urbană a Primăriei mun. Chișinău, cu nr. 06-2-251 din 07 aprilie 2023 și cu nr. 06-2-623 din 02 octombrie 2023 - constituie acte administrative individuale defavorabile reclamantei.

Articolul 19. *Cererea prealabilă*

Cererea prealabilă este instituţia care oferă o cale de soluţionare prejudiciară a litigiilor administrative.

Articolul 162. *Scopul procedurii prealabile*

(1) Procedura prealabilă urmăreşte scopul de a verifica legalitatea actelor administrative individuale.

(2) Dacă autoritatea publică nu soluţionează petiţia în termenele prevăzute de prezentul cod, persoana afectată este în drept să depună cerere prealabilă.

(3) Cererea prealabilă poate fi îndreptată spre:

a) anularea în tot sau în parte a unui act administrativ individual ilegal sau nul;

b) emiterea unui act administrativ individual.

Articolul 208. *Respectarea procedurii prealabile*

(1) Până la înaintarea acţiunii în contencios administrativ se va respecta procedura prealabilă, cu excepţiile prevăzute de lege.

(3) Dacă procedura prealabilă nu este prevăzută de lege, acţiunea în obligare se admite numai în cazul în care reclamantul a depus anterior la autoritatea publică competentă o cerere de emitere a actului administrativ individual.

După cum rezultă din materialele cauzei elucidate anterior, se atestă că anterior sesizării instanței de contencios administrativ cu prezenta acțiune, S.R.L. „Tower Cons" a respectat procedura prealabilă.

În acest context, Completul judiciar subliniază că, argumentul părții apelante referitor la inadmisibilitatea acțiunii din motiv că reclamantul nu ar fi respectat procedura prealabilă este unul neîntemeiat. Or, potrivit art. 164 alin. (4) Cod administrativ, dacă nu este denumită ca atare, o cerere prealabilă nu poate fi respinsă din acest motiv dacă este clară intenția de apărare împotriva unei decizii care are ca obiect emiterea unui act administrativ individual.

La caz, cererea depusă de SRL „Tower Cons" în august 2023 (înregistrată cu nr. 3260 din 10.08.2023) îndeplinește condițiile de fond ale unei cereri prealabile, conform legislației administrative.

Deși apelanta o consideră o „cerere repetată", documentul exprimă fără echivoc dezacordul față de respingerea anterioară a solicitării de ajustare a prețului (comunicată prin scrisoarea nr. 06-2-251 din 07.04.2023). Reclamantul combate direct argumentul autorității privind neîndeplinirea volumului de lucru, explicând că întârzierea a fost cauzată chiar de beneficiar prin solicitarea de sistare a lucrărilor din cauza lipsei resurselor financiare.

Totodată, finalul cererii conține o solicitare explicită pentru „emiterea unui act administrativ favorabil în vederea ajustării valorii contractului", însoțită de avertismentul că, în caz contrar, societatea se va adresa instanței de judecată. Această structură este specifică procedurii de contestare administrativă.

Articolul 209. *Termenul de înaintare a acţiunii în contencios administrativ*

(1) Acţiunea în contestare şi acţiunea în obligare se înaintează în decurs de 30 de zile, dacă legea nu prevede altfel. Acest termen începe să curgă de la:

a) data comunicării sau notificării deciziei cu privire la cererea prealabilă sau data expirării termenului prevăzut de prezentul cod pentru soluţionarea acesteia;

(2) Dacă informaţia cu privire la exercitarea căilor de atac nu se conţine în actul administrativ individual sau în decizia cu privire la cererea prealabilă ori este indicată incorect, înaintarea acţiunii în contencios administrativ se admite în termen de un an de la comunicarea sau notificarea actului administrativ sau a deciziei cu privire la cererea prealabilă.

Astfel, coroborând prevederile normelor legale citate anterior, cu circumstanțele de fapt ale cauzei, Completul judiciar statuează că, acțiunea înaintată de S.R.L. „Tower Cons" a fost depusă în instanța de contencios administrativ în termen, cît și cu respectarea procedurii prealabile, din care motive, instanța de fond corect a conchis asupra admisibilității acțiunii și a reținut spre examinare fondul cerințelor formulate în acțiune.

<u>Referitor la fondul acțiunii.</u>

Prevederi relevante ale Codului administrative sunt următoarele:

Articolul 224. *Hotărîrile instanţei de judecată*

(1) Examinînd acţiunea în contencios administrativ în fond, instanţa de judecată adoptă una dintre următoarele hotărîri:

b) în baza unei acţiuni în obligare, anulează în tot sau în parte actul administrativ individual de respingere a solicitării sau o eventuală decizie adoptată în procedura prealabilă şi obligă autoritatea publică să emită un act administrativ individual, dacă revendicarea pretenţiei reclamantului de emitere a actului este întemeiată;

f) respinge acțiunea ca fiind neîntemeiată, dacă nu sînt îndeplinite condițiile de adoptare a unei hotărâri prevăzute la lit. a)–e).

Prin hotărârea Judecătoriei Chişinău (sediul Centru) din 10 octombrie 2024, acțiunea în contencios administrativ depusă de către S.R.L. „Tower Cons" către Direcția Generală Mobilitate Urbană a Primăriei mun. Chișinău privind anularea actelor administrative și obligarea la emiterea actului administrativ, a fost admisă parțial.

S-a anulat decizia sub formă de răspuns, cu nr. 06-2-251 din 07 aprilie 2023 emisă de către Direcția Generală Mobilitate Urbană a Primăriei mun. Chișinău, ca fiind ilegal.

S-a anulat decizia sub formă de răspuns cu nr. 06-2-623 din 02 octombrie 2023 emisă de către Direcția Generală Mobilitate Urbană a Primăriei mun. Chișinău, ca fiind ilegal.

S-a obligat Direcția Generală Mobilitate Urbană a Primăriei mun. Chișinău să emită act administrativ favorabil privind ajustarea valorii contractului nr.100/22 din 15 septembrie 2022. În rest, pretențiile reclamantului s-au respins ca fiind neîntemeiate.

Completul specializat în examinarea cauzelor de contencios administrativ al Curții de Apel Centru, apreciază hotărîrea Judecătoriei Chişinău (sediul Centru) din 10 octombrie 2024, ca fiind neîntemeiată din considerentele ce vor fi expuse încontinuare.

<u>LEGISLAȚIA PERTINENTĂ (în vigoare la data inițierii procedurii administrative):</u>

Legea privind achiziţiile publice, nr. 131 din 03.07.2015:

Articolul 74. Contractul de achiziţii publice

(1) Contractul de achiziţii publice se încheie conform procedurilor de achiziţie publică prevăzute de prezenta lege, pentru întreaga sumă atribuită unei achiziţii pe an, în temeiul planului de achiziţie și în limita alocațiilor aprobate.

(5) Termenul de executare a contractului de achiziţii publice se stabileşte în documentaţia de atribuire şi ulterior se transpune în contract, avînd în vedere necesităţile rezonabile ale autorităţii contractante. Acesta se va calcula luînd în considerare complexitatea achiziţiei preconizate, cantitatea subcontractată anticipat şi timpul real solicitat pentru producerea, stocarea şi transportarea bunurilor de la punctele de furnizare sau pentru prestarea serviciilor.

Articolul 76. Interzicerea divizării sau măririi achiziţiilor publice

(4) În cazul contractelor de achiziţii publice cu executare continuă încheiate pe un termen mai mare de un an, se permite ajustarea periodică a valorii contractului, conform procedurii stabilite de Guvern, luînd în considerare schimbarea preţurilor la componentele preţului de cost al bunurilor, lucrărilor sau serviciilor care fac obiectul contractului.

Regulamentul privind ajustarea periodică a valorii contractelor de achiziţii publice cu executare continuă, încheiate pe un termen mai mare de un an:

1. Regulamentul privind ajustarea periodică a valorii contractelor de achiziții publice cu executare continuă, încheiate pe un termen mai mare de un an (în continuare – *Regulament*), reglementează modul de stabilire și aplicare a metodei pentru ajustarea periodică a valorii contractelor menționate, luând în considerare schimbarea prețurilor la componentele prețului de cost al bunurilor, lucrărilor sau serviciilor care fac obiectul contractului (în continuare – *contract de achiziţie publică*).

2. În sensul prezentului Regulament se utilizează următoarele noțiuni:

ajustarea valorii contractului de achiziţii publice ţinând cont de rata inflaţiei sau deflației – operarea modificărilor la soldul contractului de achiziţii publice ca urmare a inflației sau deflației;

preţ unitar – preţul format ca sumă a costurilor (fără TVA) a resurselor (manoperă, materiale și/sau elemente de construcții, utilaje) necesare pentru executarea unei unități de măsură din operația tehnologică prevăzută în devizul de cheltuieli;

ajustarea valorii contractului de achiziții publice de lucrări cu executare continuă, încheiate pe un termen mai mare de un an, în baza actualizării prețurilor de cost – operarea modificărilor la soldul contractului de achiziție publică ca urmare a aplicării unui coeficient de ajustare, pentru a ține seama de orice creștere sau diminuare a costurilor pe baza cărora s-a stabilit prețul contractului.

4². Operațiunile de ajustare a valorii contractului de achiziție publică ținând cont de rata inflației sau deflației a anului precedent se vor efectua cel mult o dată pe parcursul unui an bugetar.

4³. Ajustarea se face la începutul anului bugetar, după publicarea datelor statistice privind rata inflației sau deflației a anului precedent, inclusiv pentru contractele care au fost încheiate pe parcursul anului precedent și se află în proces de executare mai puțin de un an, cu condiția întrunirii prevederilor punctului 6.

4⁴. Resursele financiare alocate și executate corespunzător în primul an bugetar de gestiune a contractului de achiziție publică nu sunt susceptibile de a fi ajustate.

5. Ajustarea valorii contractului de achiziţii publice poate fi solicitată în scris de către:

1) operatorul economic;

2) autoritatea contractantă (din proprie iniţiativă sau la propunerea organului abilitat prin lege cu funcția de control).

6. Ajustarea valorii contractului de achiziţii publice se efectuează în condițiile **întrunirii cumulative a următoarelor** cerinţe:

1) contractul de achiziţii publice de bunuri, lucrări sau servicii cu executare continuă este încheiat pe un termen mai mare de un an;

2) partea contractantă care a depus solicitarea de ajustare a valorii contractului şi-a îndeplinit angajamentele contractuale;

3) solicitarea nu depășește 60 de zile de la data publicării datelor statistice privind indicele inflației sau deflației pe anul precedent.

7. Partea contractantă pe adresa căreia a parvenit solicitarea de ajustare a valorii contractului are obligaţia să se expună, în formă scrisă, pe marginea acesteia în termen de 20 de zile de la data depunerii.

10. Autoritatea contractantă va respinge solicitarea în cazul în care aceasta nu întrunește cerințele stabilite la punctul 6.

Raportând prevederile normelor citate la circumstanțele cauzei, Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții de Apel Centru reține că, la 15.09.2022 între Direcția Generală Mobilitate Urbană a Primăriei mun. Chișinău și S.R.L. „Tower Cons” a fost încheiat contractul de antrepriză nr. 100/22 privind achiziționarea lucrărilor de reparație curentă a accesului către și în curțile blocurilor de locuit și a trotuarelor din sectorul Botanica, orașul Chișinău (f.d. 8-14).

Conform prevederilor pct. 2.1. din Contractul de antrepriză nr. 100/22 din 15 septembrie 2022, părțile au stabilit expres faptul că, durata de execuție a lucrărilor contractate este de 4 luni din momentul semnarii contractului şi asigurării lucrului ritmic de către beneficiar-ordonatorul de credite. (f.d.8).

Potrivit pct. 2.3. din Contractul de antrepriză nr. 100/22 din 15 septembrie 2022, părțile au stabilit că, perioada de execuție poate fi prelungită sau suspendată dacă constrângerea activității se datorează următoarelor cauze:

- generate de Beneficiar;
- datorită impedimentului care justifică neexecutarea obligației sau altei situații extreme neimputabile şi imprevizibile pentru Antreprenor;
- influenţei factorilor climatici, care duc la imposibilitatea executării lucrărilor stabilite conform caietului de sarcini, or executarea lor în asemenea codiții climaterice se va răsfrânge asupra calității lucrărilor;
- calamităţilor naturale recunoscute de autoritatea legală.

Potrivit pct. 3.1. al Contractului, valoarea lucrărilor, ce reprezintă obiectul contractului, este de 14 019 753, 22 (paisprezece milioane nouăsprezece mii șapte sute cincizeci și trei lei 22 bani), inclusiv TVA.

Contractul va fi valorificat după cum urmează

1 . 2022 - 12 000 000,00 MDL

2. 2023 - 2 019 753, 22 MDL.

Reieșind din prevederile pct. 3.5. lucrările nu vor fi considerate finalizate până când procesul-verbal de recepție la terminarea lucrărilor nu va fi semnat de comisia de recepție, care confirmă că lucrările au fost executate conform contractului.

Potrivit pct. 4.2. din Contract, Antreprenorul are obligația să execute, să finalizeze lucrarea în termenele stabilite în contract, pe proprie răspundere. Pentru aceasta el este obligat să respecte proiectul, documentația de execuție și prevederile actelor normative din domeniul construcțiilor.

Conform pct.5.1. al Contractului de antrepriză, pentru cazurile când urmează să fie făcute modificări la valoarea contractului privind majorarea sau reducerea acesteia, părţile se vor conforma prevederilor actelor normative cu incidenţă în domeniul achizițiilor publice ce reglementează modalitățile de ajustare a valorii contractelor de achiziții publice.

Potrivit Procesului-verbal nr. 3 din 25.11.2022, s-a decis sistarea temporară a lucrărilor la obiectivul Reparații curente ale acceselor către și în curțile blocurilor de locuit și a trotuarelor din sectorul Botanica, or. Chișinău, din motivul lipsei resurselor financiare în bugetul Direcției Generale Mobilitate Urbană a Primăriei mun. Chișinău.

Prin scrisorile din 20 februarie 2023 (f.d. 17) și 10 august 2023 (f.d. 19-20), reclamantul S.R.L. „Tower Cons” a solicitat ajustarea valorii contractului de antrepriză nr. 100/22 din 15 septembrie 2022, în baza art. 76 alin. (4) din Legea privind achiziţiile publice nr. 131 din 03.07.2015 și pct. 21 din Regulamentul privind ajustarea periodică a valorii contractelor de achiziţii publice cu executare continuă, încheiate pe un termen mai mare de un an, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 1129 din 21 noiembrie 2018, ținând cont de rata anuală a inflației.

Prin răspunsul nr. 06-2-251 din 07 aprilie 2023 Direcția Generală Mobilitate Urbană a Primăriei mun. Chișinău a informat reclamantul S.R.L. „Tower Cons” despre faptul că solicitarea privind ajustarea valorii contractului de antrepriză nr. 100/22 din 15 septembrie 2022 a fost respinsă (f.d. 18), iar prin răspunsul nr. 06-2-623 din 02 octombrie 2023 Direcția Generală Mobilitate Urbană a Primăriei mun. Chișinău a informat reclamantul S.R.L. „Tower Cons” despre faptul că solicitarea privind ajustarea valorii contractului de antrepriză nr. 100/22 din 15 septembrie 2022 a fost examinată anterior, prin răspunsul nr. 06-2-251 din 07 aprilie 2023 (f.d. 21).

După cum rezultă din răspunsul Direcției Generale Mobilitate Urbană în cerința reclamantului S.R.L. „Tower Cons”, s-a refuzat din motiv că ultimul nu și-a îndeplinit angajamentele contractuale, executând în anul 2022 lucrări în valoare de 10 862 327,88 lei, contrar prevederilor stabilite în pct 3.1. al contractului, care stipulează că în anul 2022 urmau a fi executate lucrările în sumă de 12 000 000,00 lei.

Completul judiciar reiterează că, potrivit pct.6 al Regulamentului privind ajustarea periodică a valorii contractelor de achiziţii publice cu executare continuă, încheiate pe un termen mai mare de un an, ajustarea valorii contractului de achiziţii publice se efectuează în condițiile **întrunirii cumulative a următoarelor** cerinţe:

1) contractul de achiziţii publice de bunuri, lucrări sau servicii cu executare continuă este încheiat pe un termen mai mare de un an;

2) partea contractantă care a depus solicitarea de ajustare a valorii contractului şi-a îndeplinit angajamentele contractuale;

3) solicitarea nu depășește 60 de zile de la data publicării datelor statistice privind indicele inflației sau deflației pe anul precedent.

Utilizarea sintagmei „întrunirii cumulative” transformă cele trei puncte în condiții de admisibilitate imperatative. Neîndeplinirea chiar și a unei singure condiții atrage decăderea din dreptul de a obține ajustarea. Autoritatea contractantă nu are drept de apreciere (discreție) dacă una dintre condiții lipsește; ea este obligată să respingă solicitarea.

Astfel, contractul de achiziţii publice de bunuri, lucrări sau servicii cu executare continuă trebuie să fie încheiat pe un termen mai mare de un an. Solicitantul trebuie să își fi „îndeplinit angajamentele contractuale”, iar solicitarea sa nu depășească 60 de zile de la data publicării datelor statistice privind indicele inflației sau deflației pe anul precedent.

Cu raportare la speța în cauză, Completul judiciar reține că, în conformitate cu pct. 5.1. din Contractul de antrepriză nr. 100/22, orice modificare a valorii contractului trebuie să se conformeze strict actelor normative din domeniul achizițiilor publice. Astfel, prevederile art. 76 alin. (4) din Legea nr. 131/2015 și

cele ale Regulamentului aprobat prin HG nr. 1129/2018 devin clauze contractuale indirecte, obligatorii pentru ambele părți. Potrivit pct. 6 subpct. 2) din Regulamentul menționat, ajustarea valorii contractului este condiționată imperativ de faptul ca operatorul economic să își fi îndeplinit integral angajamentele contractuale.

La caz, se reține că, pct. 3.1. din Contract stabilește un grafic de valorificare precis, impunând execuția unor lucrări în sumă de 12 000 000,00 MDL pentru anul 2022. Totuși, materialele cauzei confirmă că reclamantul a executat lucrări de doar 10 862 327,88 lei în perioada respectivă, rezultând o neîndeplinire a obligațiilor asumate. Această carență în execuție contravine obligației generale stabilite la pct. 4.2. din Contract, unde Antreprenorul și-a asumat finalizarea lucrărilor în termenele stabilite, pe proprie răspundere.

Mai mult, legislația în domeniu impune o întrunire cumulativă a cerințelor de la pct. 6 din Regulament, ceea ce înseamnă că lipsa oricărei condiții atrage decăderea din dreptul de a solicita ajustarea. Autoritatea contractantă, conform pct. 10 din Regulament, nu deține o marjă de discreție în acest sens, fiind obligată să respingă solicitările care nu respectă criteriul performanței contractuale.

De asemenea, conform art. 74 alin. (1) din Legea nr. 131/2015, contractul de achiziție este guvernat de principiul limitării la alocațiile aprobate și planul de achiziție, ceea ce întărește rigoarea respectării valorilor din pct. 3.1.. Argumentul sistării temporare menționat în Procesul-verbal nr. 3 din 25.11.2022 nu înlătură culpa antreprenorului pentru nerealizarea volumului de lucru anterior acelei date.

În concluzie, Completul specializat în examinarea cauzelor de contencios administrativ al Curții de Apel Centru concluzionează că refuzul Direcției Generale Mobilitate Urbană privind privind ajustarea valorii contractului nr.100/22 din 15 septembrie 2022, este legal, bazându-se pe aplicarea corectă a pct. 6 și pct. 10 din Regulamentul privind ajustarea periodică a valorii contractelor de achiziţii publice cu executare continuă, încheiate pe un termen mai mare de un an.

În lumina celor expuse supra, Completul judiciar conchide că, pretențiile S.R.L. „Tower Cons” cu privire la anularea răspunsurilor Direcției Generală Mobilitate Urbană nr. 06-2-251 din 07 aprilie 2023 și nr. 06-2-623 din 02 octombrie 2023 și obligarea Direcția Generală Mobilitate Urbană a Primăriei mun. Chișinău să emită act administrativ favorabil privind ajustarea valorii contractului nr.100/22 din 15 septembrie 2022 sunt neîntemeiate, considerent din care va admite apelul declarat de Direcția Generală Mobilitate Urbană a Primăriei mun. Chişinău, va casa hotărîrea Judecătoriei Chişinău, sediul Centru din 10 octombrie 2024, și va emite o decizie nouă potrivit căreia acțiunea în contencios administrativ depusă de S.R.L. „Tower Cons” către Direcția Generală Mobilitate Urbană a Primăriei mun. Chişinău privind anularea actelor administrative și obligarea la emiterea actului administrativ, se va respinge.

Cercetând cu maximă diligență materialul probator prezentat în raport cu starea de fapt reținută la caz, Completul specializat în examinarea cauzelor de contencios administrativ al Curții de Apel Centru notează că dosarul nu conţine vre-un element susceptibil să o facă să ajungă la o altă concluzie în prezenta cauză.

În conformitate cu prevederile art. 240 alin (1) lit. c) Cod administrativ, art. 389-390 CPC, Completul de Contencios Administrativ din cadrul Colegiului Civil, Comercial şi de Contencios Administrativ al Curţii de Apel Centru

D E C I D E :

Apelul declarat de Direcția Generală Mobilitate Urbană a Primăriei mun. Chişinău, ***se admite.***

Se casează hotărîrea Judecătoriei Chişinău, sediul Centru din 10 octombrie 2024, și se emite o decizie nouă potrivit căreia:

Acțiunea în contencios administrativ depusă de S.R.L. „Tower Cons" către Direcția Generală Mobilitate Urbană a Primăriei mun. Chişinău privind anularea actelor administrative și obligarea la emiterea actului administrativ***, se respinge.***

Decizia este executorie de la emitere, însă poate fi contestată cu recurs la Curtea Supremă de Justiţie.

Recursul se depune la Curtea Supremă de Justiţie în termen de două luni.

Președintele completului,

Judecătorul Mîra Ghenadie

Judecătorii Ghedrovici Nicolae

Bostan Angela