

Dosarul nr. 2ac-93/22  
2-22013236-01-2cc-22042022

## ÎNCHEIERE

11 mai 2022

mun. Chișinău

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

în componența  
Președintele ședinței, judecătorul  
Judecătorii

Ala Cobăneanu  
Nina Vascan  
Nicolae Craiu

examinând conflictul negativ de competență jurisdicțională materială apărut între Judecătoria Chișinău, sediul Râșcani și Curtea de Apel Chișinău,  
în cauza de contencios administrativ, la cererea de chemare în judecată depusă de către Ion Dron împotriva Comisiei pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova cu privire la anularea în parte a actului administrativ,

### c o n s t a t ă :

La 31 ianuarie 2022 Ion Dron a depus la Curtea de Apel Chișinău cerere de chemare în judecată în procedura contenciosului administrativ împotriva Comisiei pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova cu privire la anularea în parte a dispoziției nr. 2 din 27 ianuarie 2022 a Comisiei pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova.

Prin încheierea din 14 februarie 2022 a Curții de Apel Chișinău a fost strămutată, după competență, acțiunea depusă de către Ion Dron, la Judecătoria Chișinău, sediul Râșcani.

Prin încheierea din 4 aprilie 2022 a Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani a fost suspendat procesul la acțiunea de contencios administrativ, la cererea de chemare în judecată depusă de către Ion Dron împotriva Comisiei pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova cu privire la anularea în parte a actului administrativ și s-a transmis cauza Curții Supreme de Justiție în vederea soluționării conflictului negativ de competență.

Studiind materialele cauzei, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contenciosul administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție constată competența Curții de Apel Chișinău de a judeca prezenta cauză, din următoarele considerente.

În conformitate cu art. 200 alin. (1) din Codul administrativ, instanța de judecată în fața căreia a apărut conflictul de competență de natura celui definit la art. 58 alin.

(2) suspendă din oficiu procesul și prezintă dosarul instanței competente să soluționeze conflictul de competență. (3) Conflictul de competență dintre judecătoriile din jurisdicția diferitor curți de apel, dintre o judecătorie și o curte de apel sau dintre două curți de apel se soluționează de către Curtea Supremă de Justiție.

Din materialele cauzei rezultă în mod indubitabil că Ion Dron a solicitat anularea pct. 2.1, pct. 2.2 și pct. 2.3 din dispoziția nr. 2 din 27 ianuarie 2022 a Comisiei pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova.

În conformitate cu art. 5 din Codul administrativ, activitatea administrativă reprezintă totalitatea actelor administrative individuale și normative, a contractelor administrative, a actelor reale, precum și a operațiunilor administrative realizate de autoritățile publice în regim de putere publică, prin care se organizează aplicarea legii și se aplică nemijlocit legea.

Conform art. 7 din Codul administrativ, autoritate publică se consideră orice structură organizatorică sau organ instituită/instituit prin lege sau printr-un alt act normativ, care acționează în regim de putere publică în scopul realizării unui interes public.

Iar, conform art. 8 din Codul administrativ, regimul de putere publică reprezintă ansamblul competențelor prevăzute de lege în vederea realizării sarcinilor autorităților publice, care le conferă posibilitatea de a se impune cu forță juridică obligatorie în raporturile lor cu persoane fizice sau juridice.

În corespundere cu art. 10 alin. (1) din Codul administrativ, actul administrativ individual 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.

În temeiul art. 12 din Codul administrativ, un act administrativ normativ este actul juridic subordonat legii adoptat, aprobat, sau emis de o autoritate publică în baza prevederilor constituționale sau legale, care nu se supune controlului constituționalității și stabilește reguli de aplicare obligatorii pentru un număr nedeterminat de situații identice.

Iar, în baza dispozițiilor art. 191 alin. (1) din Codul administrativ, cu excepția cazurilor prevăzute la alineatele (2) și (3), judecătoriile soluționează în fond toate acțiunile în contencios administrativ. Curțile de apel soluționează în primă instanță acțiunile în contencios administrativ împotriva actelor administrative normative, care nu se supun controlului de constituționalitate.

O acțiune în contencios administrativ în corespundere cu art. 206 alin. (1) lit. e) din Codul administrativ, poate fi depusă pentru anularea în tot sau în parte a unui act administrativ normativ (acțiune de control normativ).

Completul specializat menționează că actul administrativ, ca orice act juridic, reprezintă o manifestare de voință făcută în scopul de a produce efecte juridice. Astfel, actul administrativ reprezintă forma juridică principală a activității autorităților administrației publice.

În ceea ce privește actul administrativ normativ, acesta cuprinde reguli generale de conduită, impersonale și de aplicabilitate repetată, în vederea aplicării la un număr

nedeterminat de subiecți. Actul administrativ cu caracter normativ prezintă trăsături asemănătoare oricărui alt act administrativ, având însă anumite particularități.

Actul administrativ normativ reprezintă o manifestare unilaterală de voință și este emis în temeiul și pentru realizarea puterii publice, fiind obligatoriu. Or, caracterul obligatoriu al actului administrativ este o consecință a prezumției de legalitate ce funcționează în favoarea unui asemenea act.

Subsecvent, actul administrativ normativ conține reguli generale cu aplicabilitate repetată și produce efecte „erga omnes”. Astfel, actul normativ conține reglementări de principiu, care se adresează unor persoane nedeterminate, adică are o aplicabilitate generală. Oricât de restrâns ar fi obiectul de reglementare a actelor administrative normative, acestea își păstrează caracterul normativ atâta timp cât subiecții nu sunt individual determinați. Așadar, actele administrative normative conțin reglementări cu caracter general, impersonal, care produc efecte erga omnes, asemenea legilor.

Caracterul normativ al unui act administrativ derivă din întrunirea cumulativă a următoarelor condiții: este un act juridic subordonat legii, este un act aprobat sau emis de o autoritate publică în baza prevederilor constituționale sau legale, este un act care nu se supune controlului constituționalității, stabilește reguli de aplicare obligatorii pentru un număr nedeterminat de situații identice.

În speța dedusă judecării, obiectul acțiunii în contencios administrativ a reclamantului Ion Dron îl constituie anularea pct. 2.1, pct. 2.2 și pct. 2.3 din dispoziția nr. 2 din 27 ianuarie 2022 a Comisiei pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova, care prin prisma art. 12 din Codul administrativ, reprezintă un act administrativ normativ.

La acest capitol, se reține că pct. 2.1, pct. 2.2, pct. 2.3 din dispoziția nr. 2 din 27 ianuarie 2022 a Comisiei pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova a cărui anulare se solicită, stabilește competența Agenției Naționale pentru Reglementare în Energetică:

- de a examina cererea de ajustare a prețurilor reglementate pentru furnizarea gazelor naturale depusă de Societatea pe Acțiuni „Moldovagaz”, prin derogare de la termenele și procedurile stabilite de Legea nr. 108 din 27 mai 2016 cu privire la gazele naturale, Legea nr. 174 din 21 septembrie 2017 cu privire la energetică, Legea nr. 239-XVI din 13 noiembrie 2008 privind transparența în procesul decizional și Codul administrativ al Republicii Moldova nr. 116 din 19 iulie 2018, și, în conformitate cu Metodologia de calculare, aprobare și aplicare a prețurilor reglementate pentru furnizarea gazelor naturale, aprobată prin hotărârea Agenției Naționale pentru Reglementare în Energetică nr. 355 din 13 august 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;

- de a aproba, până la data de 31 ianuarie 2022, în conformitate cu Metodologia de calculare, aprobare și aplicare a prețurilor reglementate, prețurile pentru energia electrică produsă de Societatea pe Acțiuni „Termoelectrica”, Societatea pe Acțiuni „CET-Nord” și tarifele pentru energia termică livrată consumatorilor de către Societatea pe Acțiuni „Termoelectrica”, Societatea pe Acțiuni „CET-Nord”, Î.M. „Termogaz-Bălți”, Societatea pe Acțiuni „Comgaz-Puls”, Societatea pe Acțiuni „Apă-

Canal Chișinău”, Î.M. a Rețelelor și Centralelor Termice Comrat și 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 nr. 92 din 29 mai 2014 cu privire la energia termică și promovarea cogenerării, Legea nr. 107 din 27 mai 2016 cu privire la energia electrică, Legea nr. 174 din 21 septembrie 2017 cu privire la energetică, Legea nr. 239-XVI din 13 noiembrie 2008 privind transparența în procesul decizional și Codul administrativ al Republicii Moldova nr. 116 din 19 iulie 2018 și fără solicitările oficiale ale acestora;

- de a aproba, până la data 31 ianuarie 2022, în conformitate cu Metodologia de calculare, aprobare și aplicare a prețurilor reglementate, prețul reglementat pentru furnizarea energiei electrice pentru Societatea pe Acțiuni „Energocom”, în calitate de furnizor central de energie electrică, prin derogare de la procedurile stabilite de Legea nr. 107 din 27 mai 2016 cu privire la energia electrică, Legea nr. 174 din 21 septembrie 2017 cu privire la energetică și Legea nr. 239-XVI din 13 noiembrie 2008 privind transparența în procesul decizional și Codul administrativ al Republicii Moldova nr. 116 din 19 iulie 2018 și cu aplicarea acestuia începând cu data de 1 ianuarie 2022.

Completul specializat taxează că criteriile principale, în raport cu care actele administrative se clasifică în acte cu caracter normativ și acte cu caracter individual sunt: scopul pentru care acestea au fost adoptate sau emise și efectele juridice produse.

Deci, în ceea ce privește primul criteriu, actele administrative cu caracter normativ sunt adoptate/emise în scopul organizării executării legii/dispozițiilor legale, în timp ce actele administrative cu caracter individual se emit totdeauna exclusiv pentru punerea în aplicare și aplicarea în concret a legii/dispozițiilor legale.

Concomitent, actul administrativ normativ cuprinde reglementări de principiu, cu caracter obligatoriu, formulate abstract în vederea aplicării unui număr nedeterminat de persoane.

Ce ține de efectele produse, actele administrative cu caracter normativ conțin reguli/norme cu caracter general, având aplicabilitate într-un număr nedefinit de situații, astfel că produc efecte juridice erga omnes față de un număr nedefinit de persoane.

Caracterul esențial al actelor administrative normative este că, actele administrative normative sunt norme de organizare și executare a normelor primare din lege sau din hotărâri ale Guvernului, prezentând caracteristicile acestora: generalitate, impersonalitate, abstracțiune.

Caracterul mai extins sau mai redus al acestor caracteristici pune în discuție actul administrativ normativ doar sub aspectul cuprinderii și al sferei sale de aplicare, fără a-l transforma însă într-un act administrativ individual.

Drept urmare, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție notează că caracterul normativ al prevederilor pct. 2.1, pct. 2.2, pct. 2.3 din dispoziția nr. 2 din 27 ianuarie 2022 a Comisiei pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova rezultă din faptul că acestea au fost adoptate în scopul organizării executării dispozițiilor legale și anume hotărârii Parlamentului nr. 1 din 20 ianuarie 2022 privind declararea stării de urgență.

Or, conform art. 1 și 3 din hotărârea Parlamentului nr. 1 din 20 ianuarie 2022 privind declararea stării de urgență, s-a declarat stare de urgență pe întreg teritoriul Republicii Moldova pe o perioadă de 60 de zile. Dispozițiile Comisiei pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova sunt obligatorii și executorii pentru conducătorii autorităților administrației publice centrale și locale, ai agenților economici, ai instituțiilor publice, precum și pentru cetățeni și alte persoane aflate pe teritoriul Republicii Moldova.

Totodată, în temeiul art. 22 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 212-XV din 24 iunie 2004 privind regimul stării de urgență, de asediu și de război, pe durata stării de urgență, Comisia pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova are următoarele atribuții: emite dispoziții privind aplicarea măsurilor de protecție a populației și bunurilor, de localizare și lichidare a consecințelor situațiilor excepționale, de apărare a statului de drept și de menținere sau restabilire a stării de legalitate.

De altfel, conform art. 2 din Legea nr. 100 din 22 decembrie 2017 cu privire la actele normative, în sensul prezentei legi, următoarele noțiuni principale semnifică: act normativ – act juridic adoptat, aprobat sau emis de o autoritate publică, care are caracter public, obligatoriu, general și impersonal și care stabilește, modifică ori abrogă norme juridice care reglementează nașterea, modificarea sau stingerea raporturilor juridice și care sunt aplicabile unui număr nedeterminat de situații identice.

Iar, în baza art. 4 din Legea nr. 100 din 22 decembrie 2017 cu privire la actele normative, actul normativ are caracter public, obligatoriu, general și impersonal. Prevederile actului normativ sunt executorii, opozabile tuturor subiecților de drept și în caz de necesitate, sunt impuse prin forța de constrângere a statului.

Așadar, la caz, se atestă întrunirea cumulativă a condițiilor legale enunțate mai sus. Or, actul administrativ contestat nu stabilește expres cercul persoanelor pentru care produce efecte juridice, fiind opozabil tuturor subiecților de drept.

Respectiv, actul administrativ contestat este act juridic subordonat legii, emis de o autoritate publică, și anume Comisia pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova, ce nu intră în sfera de competență a controlului de constituționalitate stabilită la art. 4 din Codul jurisdicției constituționale. Or, acesta stabilește reguli de aplicare obligatorii pentru un număr nedeterminat de situații identice în ceea ce ține de competența Agenției Naționale pentru Reglementare în Energetică în examinare a cererilor de ajustare și aprobare a prețurilor reglementate pentru furnizarea gazelor naturale, energiei electrice și energiei termice.

În concluzie, actul administrativ și anume dispoziția nr. 2 din 27 ianuarie 2022 a Comisiei pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova, anularea în parte a căruia se solicită, nu se referă la soluționarea unui caz individual, dar conține prevederi, care sunt aplicabile unui număr nedeterminat de situații.

Prin urmare, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție conchide că actul administrativ contestat, stabilește reguli de aplicare obligatorii pentru un număr nedeterminat de situații identice și astfel, judecarea prezentei cauze în contencios administrativ, ține de competența Curții de Apel Chișinău, ca instanță de fond.

Din considerentul că un prim aspect al procesului echitabil este înfăptuirea justiției de către „un tribunal investit de lege”, adică în primul rând având competență clar stabilită de legea națională, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție va soluționa conflictul negativ de competență, prin constatarea competenței Curții de Apel Chișinău la examinarea cauzei sus nominalizate.

În conformitate cu art. 191, 200 alin. (3) și 230 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:

Se constată competența Curții de Apel Chișinău, la judecarea în fond a cauzei de contencios administrativ, la cererea de chemare în judecată depusă de către Ion Dron împotriva Comisiei pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova cu privire la anularea în parte a actului administrativ.

Cauza de contencios administrativ, la cererea de chemare în judecată depusă de către Ion Dron împotriva Comisiei pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova cu privire la anularea în parte a actului administrativ, se remite Curții de Apel Chișinău, pentru examinare în fond.

Încheierea nu se supune niciunei căi de atac.

Președintele ședinței,  
Judecătorul

Ala Cobăneanu

Judecătorii

Nina Vascan

Nicolae Craiu