

Dosarul nr.3ra-1150/22  
2-22021644-01-3ra-04112022

Prima instanță: Curtea de Apel Chișinău (jud: A.Minciuna, E.Palanciuc, V.Negru)

## ÎNCHEIERE

7 decembrie 2022

mun. Chișinău

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

în componența:

Președintele completului, judecătorul  
judecătorii

Tamara Chișca-Doneva  
Iurie Bejenaru  
Aliona Miron

examinând admisibilitatea recursului depus de Consiliul local Bulboaca, r-nul Anenii Noi,

în cauza de contencios administrativ la acțiunea de control normativ depusă de Oficiul Teritorial Căușeni al Cancelariei de Stat împotriva Consiliului local Bulboaca, r-nul Anenii Noi privind anularea în tot a actului administrativ normativ,

împotriva hotărârii din 3 octombrie 2022 a Curții de Apel Chișinău, prin care acțiunea de control normativ depusă de Oficiul Teritorial Căușeni al Cancelariei de Stat a fost admisă,

### c o n s t a t ă:

La data de 14 februarie 2022 Oficiul Teritorial Căușeni al Cancelariei de Stat a depus prin prisma art. 191 alin. (2) din Codul administrativ în Curtea de Apel Chișinău acțiune de control normativ împotriva Consiliului local Bulboaca, r-nul Anenii Noi privind anularea în tot a actului administrativ normativ.

În motivarea acțiunii, reclamantul a invocat că la data de 19 noiembrie 2021 Consiliul local Bulboaca, r-nul Anenii Noi a adoptat decizia nr. 9/05 „Cu privire la aprobarea Regulamentului privind constatarea contravențiilor administrative de către agenții constatatori pe teritoriul s. Bulboaca”.

Reclamantul a pretins că decizia enunțată, contravine prevederilor art. 3 alin. (3), art. 21 lit. c), e) și f) din Legea nr.100 din 22 decembrie 2017 cu privire la actele normative și a art. 101 alin. (2) și (3) din Legea privind administrația publică locală nr. 436 din 28 decembrie 2006, motiv pentru care în data de 17 decembrie 2021, i-a înaintat Consiliului local Bulboaca, r-nul Anenii Noi, notificarea nr.1304/OT3 - 2173, solictiând abrogarea acesteia, însă fără careva efect.

Din considerentul că la adoptarea deciziei respective, au fost constatate abateri de la prevederile legislației în vigoare prin lipsa notei Informativ, a avizului anticorupție, a sintezei obiecțiilor și a propunerilor consultărilor publice, Oficiul Teritorial Căușeni al Cancelariei de Stat a depus prezenta acțiune de control normativ, solicitând anularea în tot a actului administrativ normativ – decizia Consiliului local Bulboaca, r-nul Anenii Noi nr. 9/05 „Cu privire la aprobarea Regulamentului privind constatarea contravențiilor administrative de către agenții constatatori pe teritoriul s. Bulboaca”.

Pe parcursul examinării cauzei, la data de 31 mai 2022, Consiliul local Bulboaca, r-nul Anenii Noi a depus în adresa Curții de Apel Chișinău cerere privind stămutarea după competență materială, a cauzei de contencios administrativ vizate spre judecare la Judecătoria Anenii Noi, pe motiv că actul administrativ contestat este unul individual.

Prin încheierea din 11 iulie 2022 a Curții de Apel Chișinău, cererea Consiliului local Bulboaca, r-nul Anenii Noi privind transmiterea după competență la Judecătoria Anenii Noi a examinării acțiunii de contencios administrativ depusă de Oficiul Teritorial Căușeni al Cancelariei de Stat împotriva Consiliului local Bulboaca, r-nul Anenii Noi privind anularea în tot a actului administrativ normativ, a fost respinsă ca fiind neîntemeiată.

Prin hotărârea din 3 octombrie 2022 a Curții de Apel Chișinău, acțiunea de control normativ depusă de Oficiul Teritorial Căușeni al Cancelariei de Stat a fost admisă. A fost anulată decizia Consiliului local Bulboaca, r-nul Anenii Noi nr. 9/05 „Cu privire la aprobarea Regulamentului privind constatarea contravențiilor administrative de către agenții constatatori pe teritoriul s. Bulboaca”. Prezenta hotărâre a fost publică pe pagina web [www.actelocale.gov.md](http://www.actelocale.gov.md), fiind afișată pe panourile de anunțuri din localitate.

Pentru a hotărâ astfel, instanța de fond a constatat că la emiterea actului contestat autoritatea publică Consiliul local Bulboaca, r-nul Anenii Noi nu și-a exercitat dreptul discreționar în conformitate cu prevederile legale, or, la materialele cauzei nu au fost prezentate probe precum că, proiectul deciziei cu privire la aprobarea Regulamentului privind constatarea contravențiilor administrative de către agenții constatatori pe teritoriul s. Bulboaca ar fi fost consultat public.

Respectiv, Regulamentul privind constatarea contravențiilor administrative de către agenții constatatori pe teritoriul s. Bulboaca, a fost aprobat prin decizia Consiliului local Bulboaca, r-nul Anenii Noi nr. 9/05 din 19 noiembrie 2021, fără a respecta procedura de elaborare și adoptare a actului administrativ normativ, fapt ce duce la nulitatea acestuia ca fiind adoptat contrar prevederilor legale.

La fel, instanța de fond a constatat că, pârâtul contrar art. 30 alin. (1) din Legea nr. 100 din 22 decembrie 2017 cu privire la actele normative nu a prezentat nota informativă la proiectul deciziei enunțate.

La rândul său, o altă încălcare de procedură de către pârât la emiterea actului contestat a constat în faptul că Consiliul local Bulboaca, r-nul Anenii

Noi nu a prezentat careva probe care ar confirma că, anexarea la proiectul deciziei cu privire la aprobarea Regulamentului privind constatarea contravențiilor administrative de către agenții constatatori pe teritoriul s. Bulboaca, a expertizei anticorupție, or, art. 35 alin. (1) din Legea nr.100 din 22 decembrie 2017 cu privire la actele normative, prevede expres că, expertiza anticorupție este obligatorie pentru toate proiectele actelor normative, inclusiv pentru proiectele actelor normative elaborate de deputații în Parlament, și are menirea de: a) asigura corespunderea prevederilor proiectului standardelor anticorupție naționale și internaționale; b) preveni apariția unor reglementări care ar favoriza corupția, prin elaborarea anumitor recomandări în vederea revizuirii reglementărilor respective sau în scopul diminuării efectelor negative ale acestora.

Aici Curtea de Apel Chișinău a reținut că legalitatea, ca principiu de bază al statului de drept, presupune conformitatea normei sau a actului juridic cu normele superioare care stabilesc condiții de procedură privind editarea normelor juridice. Comportamentul legal vizează atât activitatea de legiferare a Parlamentului, cât și stabilirea normelor interne de organizare și funcționare, care au o conexiune directă cu procesul legiferării.

Importanța principiului legalității presupune ca legea să fie respectată, această exigență existând nu doar pentru indivizi, dar în mod egal și pentru autoritățile publice și private. În măsura în care legalitatea vizează actele agenților publici, exigența este ca aceștia să acționeze în limita atribuțiilor care le-au fost conferite.

Subsecvent, instanța de judecată a subliniat că, prin Hotărârea Parlamentului nr. 55 din 25 martie 2010, a fost aprobat Regulamentul comisiei administrative, iar conform art. 12 lit. c) din Legea nr. 100 din 22 decembrie 2017 cu privire la actele normative, Hotărârea Parlamentului cu caracter normativ este un act adoptat de către Parlament pentru reglementarea altor domenii care nu necesită adoptare de legi.

Prin urmare, Regulamentul privind constatarea contravențiilor administrative de către agenții constatatori pe teritoriul s. Bulboaca, aprobat prin decizia Consiliului local Bulboaca, r-nul Anenii Noi nr. 9/05 din 19 noiembrie 2021, contravine prevederilor legale, motiv pentru care a fost anulat.

Invocând netemeinicia și ilegalitatea încheierii și a hotărârii adoptate, la data de 26 octombrie 2022, Consiliul local Bulboaca, r-nul Anenii Noi, a depus împreună cu cererea de recurs, motivarea recursului, solicitând admiterea acestuia, casarea încheierii și a hotărârii recurate ce constituie obiectul prezentului recurs cu pronunțarea unei decizii noi, de respingere a acțiunii sau după caz de remitere a acțiunii sus-indicate conform competenței spre examinare Judecătoriei Anenii Noi, sediul Central.

În motivarea recursului s-a indicat că în conformitate cu art. 191 alin. (1) din Codul administrativ, cu excepția cazurilor prevăzute la alin. (2) și (3), judecătoriiile soluționează în fond toate acțiunile în contencios administrativ.

La rândul său, potrivit 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.

Totodată, conform art. 11 din Codul administrativ, actele administrative individuale pot fi: acte defavorabile – actele care impun destinatarilor lor obligații, sancțiuni, sarcini sau afectează drepturile/interesele legitime ale persoanelor ori care resping, în tot sau în parte, acordarea avantajului solicitat; acte favorabile – actele care creează destinatarilor săi un beneficiu sau un avantaj de orice fel. Destinatarul unui act administrativ individual este doar persoana către care actul administrativ se îndreaptă. Terții, ale căror drepturi sânt afectate de actul administrativ individual, nu sânt destinatarii acestuia. Un act administrativ de acordare periodică a prestațiilor materiale sau bănești este un act administrativ individual prin care o astfel de prestație se acordă pentru un număr determinat sau nedeterminat de perioade successive.

Iar în corespundere cu 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.

În sensul art. (2) din Legea cu privire la actele normative nr. 100 din 22 decembrie 2017, act normativ reprezintă un act juridic adoptat 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.

Potrivit art. 4 din aceeași lege, 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.

Prin prisma normelor enunțate, recurentul a menționat că actul administrativ contestat stabilește expres cercul persoanelor pentru care produce efecte juridice, nu se aplică unui număr nedeterminat de situații identice, ci indică expres cazurile și situațiile concrete de aplicare a acestuia, fapt ce rezultă expres din conținutul acestui act.

Prin urmare, la caz, sunt opozabile prevederile art. 191 alin. (1) din Codul administrativ, în sensul căroră, cu excepția cazurilor prevăzute la alin. (2) și (3), judecătoriile soluționează în fond toate acțiunile în contencios administrativ, or, decizia Consiliului local Bulboaca, r-nul Anenii Noi nr. 9/05 „Cu privire la aprobarea Regulamentului privind constatarea contravențiilor administrative de către agenții constatatori pe teritoriul s. Bulboaca” nu este un act normativ în sensul prevăzut de art. 12 din Codul administrativ, după cum greșit a constatat Curtea de Apel Chișinău, dar constituie un act administrativ individual.

În atare circumstanțe se constată competența Judecătoriei Anenii Noi, sediul Central, de a judeca cauza de contencios administrativ, la acțiunea depusă de Oficiul Teritorial Căușeni al Cancelariei de Stat împotriva Consiliului local Bulboaca, r-nul Anenii Noi privind anularea în tot a actului administrativ.

Totodată, analizând acțiunea în contencios administrativ și actele anexele la aceasta, recurentul a subliniat că reclamantul nu a anexat copia extrasului din Registrul de stat al persoanelor juridice privind existența Cancelariei de Stat ca persoană juridică de drept public.

La rândul său, prima instanță examinând cauza în fond a omis elucidarea acestor circumstanțe, or, potrivit art. 213 în coroborare cu art. 207 alin. (2) lit. h) din Codul administrativ, dacă cererea de chemare în judecată nu corespunde prevederilor art. 212 alin. (1), judecătorul stabilește reclamantului un termen pentru înlăturarea neajunsurilor. Dacă reclamantul a înlăturat neajunsurile în termenul stabilit de instanță, cererea se consideră depusă la data inițială. Acțiunea în contencios administrativ se declară inadmisibilă în special când cererea de chemare în judecată nu corespunde cerințelor prevăzute la art. 212 alin. (1) și reclamantul nu a înlăturat neajunsurile în termenul stabilit de instanța de judecată.

În ceea ce privește respectarea prevederilor Legii nr. 100/2017 cu privire la actele normative, recurentul a comunicat că decizia Consiliului local Bulboaca nr. 9/05 din 19 noiembrie 2021 „Cu privire la aprobarea Regulamentului privind constatarea contravențiilor administrative de către agenții constatatori pe teritoriul s. Bulboaca” a fost elaborată și aprobată în corespunde cu cadrul normativ în vigoare.

În acest context, a fost menționat că proiectul deciziei enunțate a fost supus consultărilor publice în perioada 10 august – 22 septembrie 2021, iar urmare a consultărilor publice, a fost întocmită sinteza obiecțiilor și a propunerilor, după cum prevede art. 32 alin. (6) din Legea nr. 100/2017.

La rândul său, conform sintezei obiecțiilor a parvenit o singură propunere privind proiectul deciziei, care parțial a fost luată în considerare.

Astfel, proiectul deciziei Consiliului local Bulboaca „Cu privire la aprobarea Regulamentului privind constatarea contravențiilor administrative de către agenții constatatori pe teritoriul s. Bulboaca” a fost elaborat în corespundere cu prevederile Legii nr. 100/2017.

Recurentul a mai opinat că la data de 2 octombrie 2022, ora 15:45, a expedit prin poșta electronică către cancelaria Curții de Apel Chișinău cerere privind examinarea inadmisibilității acțiunii depusă la data de 28 septembrie 2022 în lipsa sa. Cu toate acestea, instanța de fond a examinat și cauza în lipsa sa, încălcând astfel dreptul recurentei privind asigurarea unui proces echitabil.

Ca urmare, prima instanță s-a eschivat de la exercitarea obligației impusă prin lege, de înfăptuire a actului de justiție, a examinat superficial circumstanțele cauzei, nu a intrat în esența litigiului și nu a apreciat toate circumstanțele și probele existente ale cauzei, pronunțând hotărâre neîntemeiată de admitere a acțiunii.

La data de 7 noiembrie 2022, Curtea Supremă de Justiție i-a comunicat intimatului Oficiul Teritorial Căușeni al Cancelariei de Stat prin mijloc electronic copia motivării recursului depus de Consiliul local Bulboaca, r-nul Anenii Noi, cu înștiințarea despre posibilitatea depunerii referinței.

Cu toate că, Oficiul Teritorial Căușeni al Cancelariei de Stat a recepționat corespondența în data de 7 noiembrie 2022, ceea ce se confirmă prin mesajul expedit de pe adresa electronică, până la data examinării admisibilității recursului, aceasta nu a făcut uz de dreptul său și nu a formulat referință.

În conformitate cu art. 244 alin. (1) Cod administrativ, hotărârile curții de apel ca instanța de fond, precum și deciziile instanței de apel pot fi contestate cu recurs. Iar conform art. 245 din același cod, 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

Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție reține că cererea de recurs depusă împreună cu motivarea recursului în data de 26 octombrie 2022 este în termen, or, hotărârea instanței de fond a fost adoptată la data de 3 octombrie 2022 (f.d.61).

Examinând temeiurile recursului depus de Consiliul local Bulboaca, r-nul Anenii Noi, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție consideră că acesta este inadmisibil.

În motivarea concluziei enunțate se invocă următoarele argumente.

În conformitate cu art. 246 alin. (1) din Codul administrativ, Curtea Supremă de Justiție examinează din oficiu admisibilitatea cererii de recurs. Dacă este inadmisibil, recursul se declară ca atare printr-o încheiere, iar în acord cu alin. (2) din art. 246 Cod administrativ, recursul se declară inadmisibil în special în cazurile enumerate la literele a)-f). Din analiza acestor prevederi, rezultă că admisibilitatea/inadmisibilitatea recursului, în special, nu se limitează doar la temeiurile menționate ci urmează să însușească în condițiile Codului administrativ exercitarea efectivă a unui control de legalitate, veritabil bazat pe temeiuri concludente și serioase.

Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție reține că sintagma „în special” denotă caracterul neexhaustiv al temeiurilor de inadmisibilitate și în același timp oferă un drept exclusiv al instanței de recurs de a filtra cererile de recurs care nu prezintă o motivare suficient de serioasă și care pe cale de consecință nu pot însuși un eventual succes rezultat din examinarea cererii în completul de 5 judecători.

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

Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ notează că pentru a trece testul de admisibilitate, cererea de recurs trebuie să conțină o motivare convingătoare și întemeiată în condițiile nominalizate mai sus. Acest argument rezultă și din particularitățile de formă ale reglementării recursului în Codul administrativ și anume din sintagma „motivarea recursului” de la art. 245 alin.(2) din Codul administrativ. În consecutivitate, motivarea cererii de recurs în circumstanțele expuse se referă la formalitățile pe care trebuie să le întrunească cererea în vederea rezistării testului și filtrului de admisibilitate.

De asemenea, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție accentuează că admisibilitatea recursului trebuie privită și în contextul rolului și funcției legale a instanței judecătorești supreme care constă, în special în asigurarea și interpretarea uniformă a legilor la examinarea cauzelor de contencios administrativ. Astfel, motivarea oricărei cereri de recurs trebuie să țină cont pentru a trece filtrul de admisibilitate și a avea succes, de aceste însușiri de ordin legal fundamental.

În acest sens, CtEDO în jurisprudența sa constantă statuează că dreptul de acces la instanțe nu este absolut. Există limitări implicit admise [Golder împotriva Regatului Unit, pct. 38; Stanev împotriva Bulgariei (MC), pct. 230]. Acesta este în special cazul condițiilor de admisibilitate a unui recurs, întrucât prin însăși natura sa necesită o reglementare din partea statului, care se bucură în această privință de o anumită marjă de apreciere (Luordo împotriva Italiei, pct. 85). Condițiile de admisibilitate ale unui recurs pot fi mai stricte decât pentru un apel (Levages Prestations Services împotriva Franței, pct. 45). Curtea a mai reiterat că modul de aplicare a articolului 6 procedurilor în fața instanțelor ierarhic superioare depinde de caracteristicile speciale ale procedurilor respective, urmând de ținut cont de totalitatea procedurilor în sistemul de drept național și de rolul instanțelor ierarhic superioare în acest sistem. (Botten v. Norway, hotărâre din 19 februarie 1996, Reports 1996-1, p. 141, § 39). La fel, conform jurisprudenței CtEDO, procedurile cu privire la admisibilitatea căii de atac și procedurile care implică doar chestiuni de drept și nu chestiuni de fapt, pot fi conforme cu cerințele articolului 6 § 1 (a se vedea *Helmerts c. Suediei* 9 octombrie 1991, § 31, Seria A, nr. 212-A).

Cu referire la argumentele de procedură invocate în recurs, precum că instanța de fond a examinat cauza cu încălcarea normelor de competență, Colegiul reține că la caz, actul administrativ contestat – decizia Consiliului local Bulboaca nr. 9/05 din 19 noiembrie 2021, prin care s-a aprobat Regulamentul privind constatarea contravențiilor administrative de către agenții constatatori pe teritoriul s. Bulboaca, stabilește obligațiuni, responsabilități și ordinea de realizare a funcțiilor pentru prevenirea și depistarea contravențiilor administrative.

Cu alte cuvinte, Regulamentul enunțat prevede reglementări de principiu în domeniul constatării contravențiilor administrative de către agenții constatați pe teritoriul s. Bulboaca, stabilind cadrul general de reglementare a modului de constatare a contravențiilor, competența agenților constatați, drepturile și obligațiile agenților constatați, cât și drepturile și obligațiile contravenienților, componente ce reflectă caracterul de act normativ.

Respectiv, actul administrativ contestat conține reguli generale cu aplicabilitate repetată și produce efecte erga omnes, adică conține reglementări de principiu care se adresează unor persoane nedeterminate, având o aplicabilitate generală. Or, decizia ce se contestă nu se referă la o situație juridică cu privire la un număr restrâns de persoane și bine definit de subiecte de drept, un anumit contravenient sau un grup determinat de persoane nominalizate expres în conținutul acesteia, ci are o aplicabilitate generală, stabilind cerințe, reguli și norme de conduită obligatorii care urmează a fi respectate de către toți participanți în cadrul procesului contravențional pe teritoriul s. Bulboaca.

În atare circumstanțe și având în vedere că decizia Consiliului local Bulboaca, r-nul Anenii Noi nr. 9/05 din 19 noiembrie 2021 „Cu privire la aprobarea Regulamentului privind constatarea contravențiilor administrative de către agenții constatați pe teritoriul s. Bulboaca” este acea categorie de act juridic care conține o regulă, adică un act de aplicabilitate repetată, asupra unor subiecți de drept nedeterminați, Colegiul reține că Curtea de Apel Chișinău corect a soluționat în primă instanță acțiunea în contencios administrativ enunțată împotriva actului administrativ normativ, care nu se supune controlului de constituționalitate.

În ceea ce privesc argumentele de procedură invocate în recurs precum că prima instanță nu a asigurat respectarea principiului disponibilității în drepturi a părților la proces, prin faptul că examinarea cauzei a avut loc în absența recurentului, fiind astfel privat de posibilitatea de a-și formula, argumenta și dovedi poziția procesuală în cadrul procesului de judecată, Colegiul reține că în data de 2 octombrie 2022, Consiliul local Bulboaca, r-nul Anenii Noi a depus cerere referitor la sesiunea din 3 octombrie 2022, ora 10.00, când a fost examinată cauză în fond, solicitând examinarea cererii de inadmisibilitate depusă în data de 28 septembrie 2022 și desfășurarea sesiunii evocate, în lipsa reprezentantului Consiliului local Bulboaca, r-nul Anenii Noi (f.d.58).

În circumstanțele menționate, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție ajunge la concluzia de a declara inadmisibil recursul depus de Consiliul local Bulboaca, r-nul Anenii Noi.

În conformitate cu art. 230 și art. 246 din Codul administrativ, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție

dispune:

Recursul depus de Consiliul local Bulboaca, r-nul Anenii Noi se declară inadmisibil.

Încheierea este irevocabilă.

Președintele completului,  
judecătorul

Tamara Chișca-Doneva

judecătorii

Iurie Bejenaru

Aliona Miron