



**CURTEA SUPREMĂ  
DE JUSTIȚIE**

**ÎN C H E I E R E**

cu privire la inadmisibilitatea recursului depus de către Oficiul teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat,

în cauza de contencios administrativ intentată la acțiunea de control normativ depusă de către Oficiul teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat împotriva Consiliului mun. Chișinău privind anularea actului administrativ normativ

împotriva hotărârii din 22 ianuarie 2024 a Curții de Apel Chișinău

*(Dosarul nr. 3ra- 282/24 )  
NR. PIGD 2-23143651-01-3ra-25032024)*

Recursul este vădit neîntemeiat. Art. 246 alin. (2) lit. h) din Codul administrativ. Dezacordul recurentului cu decizia instanței de apel nu constituie un temei de casare a deciziei contestate.

Instanța de apel : V. Sîrbu, A. Braga, V. Negru

26 martie 2025

*Textul corespunde originalului*

## **Examinând în lipsa părților admisibilitatea recursului depus Oficiul teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat,**

Curtea Supremă de Justiție, în completul compus din:

Stela Procopciuc, *Președinte,*

Diana Stănilă,

Ion Malanciuc, *judcători,*

constată următoarele:

### **ÎN FAPT**

1. La 9 octombrie 2023, Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat a depus acțiune împotriva Consiliului municipal Chișinău privind contestarea deciziei Consiliului municipal Chișinău nr.2/26 din 02 aprilie 2021 ”Cu privire la securizarea și dezvoltarea zonei Centru – Nucleul Istoric al orașului Chișinău”.

2. În motivare, Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat a indicat că, la 2 aprilie 2021 Consiliul municipal Chișinău a adoptat decizia nr. 2/26 „Cu privire la securizarea și dezvoltarea zonei Centru - Nucleul istoric al orașului Chișinău ”.

3. În corespundere cu prevederile art. 67 din Legea nr.436-XVI din 28 decembrie 2006 privind administrația publică locală, a supus în mod repetat controlului obligatoriu de legalitate a Deciziei menționate și a constatat că aceasta a fost adoptată contrar prevederilor legale, și anume: Conform prevederilor art.35, alin.(1) și (5) din Legea cu privire la actele normative Nr.100 din 22.12.2017, expertiza anticorupție este obligatorie pentru toate proiectele actelor normative, și are menirea de a asigura corespunderea prevederilor proiectului standardelor anticorupție naționale și internaționale și 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. Totodată, conform art.37 alin.(6) al Legii sus citate prevede, proiectele actelor normative ale autorităților administrației publice locale se supun expertizei juridice în cadrul subdiviziunilor specializate ale acestora.

4. Reclamantul a susținut că, în urma examinării Raportului de Expertiză Anticorupție nr. EDA21/7125 din 18.02.2021 au fost constatare un șir de abateri de la cadrul legal și normativ care urmau să fie înlăturate până la adoptarea deciziei contestate, ceea ce nu a fost realizat. Art. 1 al Legii nr. 239 din 13.11.2008 privind transparența în procesul decizional, stabilește normele

aplicabile pentru asigurarea transparenței în procesul decizional din cadrul autorităților administrației publice centrale și locale, altor autorități publice și reglementează raporturile lor cu cetățenii, cu asociațiile constituite în corespundere cu legea, cu alte părți interesate în vederea participării la procesul decizional. Art. 2 al aceleiași Legi definește expres că, cetățeni, asociații constituite în corespundere cu legea, persoane juridice de drept privat, care vor fi afectați, ar putea fi afectați de adoptarea deciziei și care pot influența procesul decizional, sunt parte interesată a procesului.

5. Art. 4 lit. b) a Legii precitate stabilește expres că scopul prezentei legi este asigurarea participării directe a cetățenilor, a asociațiilor constituite în corespundere cu legea, a altor părți interesate la procesul decizional. Conform art. 5 al Legii nr. 239 din 13.11.2008 privind transparența în procesul decizional, transparența în procesul decizional se bazează pe următoarele principii, informarea, în modul stabilit, a cetățenilor, a asociațiilor constituite în corespundere cu legea, a altor părți interesate despre inițierea elaborării deciziilor și despre consultarea publică pe marginea proiectelor de decizii respective, și asigurarea de posibilități egale pentru participarea cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, altor părți interesate la procesul decizional.

6. Potrivit prevederilor art. 7 al aceleiași legi, autoritățile publice sânt obligate, după caz, să întreprindă măsurile necesare pentru asigurarea posibilităților de participare a cetățenilor, a asociațiilor constituite în corespundere cu legea, a altor părți interesate la procesul decizional.

7. Decizia adoptată poate afecta direct interesele unui spectru larg de instituții publice, agenți economici și persoane fizice, consideră că Consiliul municipal Chișinău nu era în drept să adopte decizia nr. 2/26 din 02.04.2021, fără organizarea consultărilor publice cu atragerea obligatorie în procesul de consultare a părților interesate.

8. Reclamantul consideră că la adoptarea deciziei contestate Consiliul municipal Chișinău a încălcat prevederile precizate a Legii nr. 239 din 13.11.2008 privind transparența în procesul decizional.

9. Conform deciziei contestate sunt permise un șir de modificări la Regulamentul local de urbanism al orașului Chișinău ce ar înlocui documentația de urbanism în perimetru zonei Centru - Nucleul istoric al orașului Chișinău contrar prevederilor Legii nr.835/1996 privind principiile urbanismului și amenajării teritoriului, și anume, conform prevederilor art.25 alin (1) al Legii nr.835/1996 privind principiile urbanismului și amenajării teritoriului, avizele necesare aprobării documentației de urbanism și amenajare

a teritoriului se emit, potrivit anexei care face parte integrantă din prezenta lege, de Guvern, de organul central de specialitate al administrației publice în domeniul amenajării teritoriului și al urbanismului sau de serviciul de arhitectură și urbanism al autorității administrației publice locale și de organismele centrale și teritoriale interesate, în termen de 30 de zile de la data depunerii documentației în volum deplin.

10. Astfel, conform anexei pre citate, emiterea avizului general la Planul urbanistic zonal constituie competența organului central de specialitate al administrației publice în domeniul Urbanismului, la caz, Ministerul Infrastructurii și Dezvoltării Regionale al Republicii Moldova.

11. În acest context, se constată, că la adoptarea Consiliul municipal Chișinău nu a ținut cont de prevederile art. 334 al Codului civil, care prevede că actul juridic care contravine normelor imperative este nul, iar încălcarea acestor norme duce la nulitatea actului. Decizia vizată a fost adoptată cu încălcarea legislației în vigoare.

12. În această ordine de idei, menționează că, Legea nr. 100 din 22.12.2017 cu privire la actele normative, statuează că actele normative ale autorităților administrației publice locale se emit pentru realizarea atribuțiilor funcționale și în limitele competențelor stabilite de Constituție, de Carta Europeană a Autonomiei Locale și de alte acte normative, fiind aplicate doar în raza teritoriului administrat de către acestea.

13. Reclamantul consideră că actul administrativ este ilegal, deoarece a fost emis cu încălcarea prevederilor legale enunțate supra.

14. Prin hotărârea din 22 ianuarie 2024 a Curții de Apel Chișinău, a fost respinsă ca neîntemeiată acțiunea depusă de Oficiul teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat împotriva Consiliului mun. Chișinău privind anularea deciziei nr.2/26 din 2 aprilie 2021 ”Cu privire la securizarea și dezvoltarea zonei Centru – Nucleul Istoric al orașului Chișinău”.

15. Examinând cauza instanța de apel a verificat legalitatea actului normativ în partea contestată privind respectarea procedurii de elaborare și adoptare a actelor normative conform legii speciale și anume a Legii nr.100 din 22.12.2017 cu privire la actele normative.

16. Astfel, instanța a reținut aplicabile speței prevederile art. 3 alin.(4) lit.a) și b), art. 18 a Legii cu privire la actele normative nr.100 din 22.12.2017, art. 14 al Legii privind administrația publică locală nr. 436 din 28.12.2006, art.6 din Legea privind statutul municipiului Chișinău nr.136 din 17.06.2016.

17. De asemenea, instanța de apel a reținut dispozițiile art.101 alin.(2) și (3) a Legii privind administrația publică locală nr. 436 din 28.12.2006, Proiectele

actelor normative ale autorităților administrației publice locale se fac publice, în vederea consultării, cu cel puțin 15 zile lucrătoare înainte de ziua aprobării actului. Adoptarea actelor în regim de urgență se efectuează în conformitate cu Legea nr.239-XVI din 13 noiembrie 2008 privind transparența în procesul decizional. Ordinea de zi a ședinței consiliului local/raional se afișează în locuri publice și se plasează pe pagina web a consiliului, în vederea consultării publice, cu cel puțin 3 zile lucrătoare înainte de ziua ședinței, art.8, 17 a Legii privind administrația publică locală nr. 436 din 28.12.2006.

18. Curtea de Apel a notat că, până la adoptarea deciziei nr.2/26 din 2 aprilie 2021 ”Cu privire la securizarea și dezvoltarea zonei Centru – Nucleul Istoric al orașului Chișinău”, Consiliului municipal Chișinău a respectat procedura de transparență a procesului decizional și anume a asigurat informarea corectă a cetățenilor, a asociațiilor constituite în corespundere cu legea, cât și altor părți interesate, or la data de 17.07.2020, ora 08:00, pe pagina web oficială a Primăriei municipiului Chișinău a fost publicat anunțul privind organizarea consultării publice a proiectului de decizie „Cu privire la 18 instituirea unor reglementări temporare pentru autorizarea lucrărilor de construcție în Centrul – Nucleului istoric al orașului Chișinău”.

19. Până la adoptarea actului societatea a fost informată despre data examinării proiectului deciziei „Cu privire la securizarea și dezvoltarea zonei Centru - Nucleul Istoric al orașului Chișinău” și cu anexele acestuia, de către Consiliul municipal Chișinău și prin urmare fiecare parte interesantă urma să depună careva obiecții, însă obiecții au depus numai Consiliul Național al Monumentelor Istorice de pe lângă Ministerul Educației, Culturii și Cercetării care au fost acceptate, obiecții au fost depuse de reprezentanți societății civile care au fost acceptate parțial.

20. Instanța de apel a reținut că, proiectul de decizie a fost supus expertizei anticorupție la proiectul de decizie „Cu privire la securizarea și dezvoltarea zonei Centru - Nucleul Istoric al orașului Chișinău” de Centrul Național Anticorupție, iar obiecțiile din acest raport au fost acceptate până la data emiterii hotărârii contestate.

21. În circumstanțele expuse, instanța de apel a notat că, decizia nr.2/26 din 02 aprilie 2021 ”Cu privire la securizarea și dezvoltarea zonei Centru – Nucleul Istoric al orașului Chișinău” a fost emisă cu respectarea procedurii de către Consiliul municipal Chișinău.

22. La 29 ianuarie 2024, Oficiul teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat a depus recurs nemotivat, ulterior la 16 februarie 2024 a depus recurs motivat

împotriva deciziei din 22 ianuarie 2024 a Curții de Apel Chișinău, prin care a solicitat casarea deciziei instanței de apel și transmiterea cauzei spre rejudecare.

23. În motivarea recursului a susținut că, instanța de apel a interpretat în mod eronat legea. La examinarea cauzei instanța de apel nu a constatat și elucidat pe deplin circumstanțele care au importanță pentru soluționarea cauzei în fond, nu au fost dovedite cu probe veridice și suficiente circumstanțele considerate de prima instanță ca fiind stabilite.

24. Potrivit Raportului Centrului Național Anticorupție, Centrul a sesizat că decizia contestată nu a fost elaborată conform exigențelor Legii nr. 835/1996 privind principiile urbanismului și amenajării teritoriului. Acest aspect a fost expus și de Ministerul Infrastructurii și Dezvoltării Regionale prin scrisoarea nr. 09-3095 din 14.06.2023, adresată Cancelariei de Stat și Ministerului Culturii, fiind remarcate prevederile art. 6 alin. (1) și (3) ale Legii 835/1996 privind principiile urbanismului și amenajării teritoriului.

25. Recurentul susține că la caz sunt aplicabile dispozițiile prevederilor pct. 7 alin. (7) din Regulamentul privind organizarea și funcționarea Ministerului Culturii aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 147/2021 cu privire la organizarea și funcționarea Ministerului Culturii, care statuează funcțiile de baza ale Ministerului printre care se regăsește examinarea și avizarea proiectelor de acte normative elaborate de alte autorități ale administrației publice și remise spre examinare.

26. Recurentul consideră că instanța de apel nu a elucidat toate circumstanțele cauzei și a aplicat eronat normele de drept material, și anume nu a remarcat faptul că anume din prevederile legale menționate supra, rezultă cu certitudine că Ministerul Culturii are competență legală de a participa la avizarea documentației de urbanism și amenajare a teritoriului localității, sub aspectul protejării obiectelor de patrimoniu cultural istoric.

27. Instanța de apel nefondat a concluzionat că Decizia Consiliul mun. Chișinău nr. 2/26 din 02.04.2021 „Cu privire la securizarea și dezvoltarea zonei Centru - Nucleul Istoric al orașului Chișinău”, a fost adoptată cu respectarea procedurii de transparență a procesului decizional.

28. Prin referința depusă la 28 martie 2024, Consiliul municipal Chișinău a susținut că recursul Oficiului teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat este neîntemeiat și a pledat pentru inadmisibilitatea acestuia.

#### LEGISLAȚIA RELEVANTĂ

29. Art. 244 alin. (1) Cod administrativ prevede următoarele:

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

37. Art. 245 Cod administrativ relevă că:

„Recursul se depune la Curtea Supremă de Justiție în termen de două luni de la pronunțarea hotărârii sau a deciziei motivate, dacă legea nu stabilește un alt termen.”

38. Art. 245<sup>1</sup> din Codul administrativ prevede că:

”(1) Recursul este admis dacă:

a) interpretarea legii din hotărârea sau decizia contestată este contrară jurisprudenței uniforme a Curții Supreme de Justiție;

b) prin admiterea recursului, se schimbă sau se consolidează jurisprudența Curții Supreme de Justiție;

c) hotărârea sau decizia vizează drepturile persoanei care nu a fost atrasă în proces;

d) hotărârea sau decizia este arbitrară sau se bazează în mod determinant pe aprecierea vădit nerezonabilă a probelor;

e) a fost admis neîntemeiat un apel introdus tardiv;

f) instanța nu a fost compusă potrivit legii sau hotărârea a fost pronunțată cu încălcarea competenței jurisdicționale.

(2) Temeiurile menționate la alin.(1) lit. c) și d) pot fi invocate în recurs doar dacă au fost invocate în apel sau dacă încălcarea a avut loc în instanța de apel.

(3) Aprecierea probelor dată de prima instanță și instanța de apel este obligatorie pentru instanța de recurs, cu excepția cazului în care se invocă temeiul de la alin.(1) lit. d) sau a cazului în care Curtea Supremă de Justiție examinează cauza după trimitere la rejudecare. La examinarea recursului într-o cauză care a fost trimisă anterior la rejudecare pot fi prezentate probe noi dacă acestea au fost restituite nejustificat sau nu au fost reclamate de către instanța de judecată contrar prezentului cod.”

39. Art. 246 alin. (1) și (2) Codul administrativ prevede că:

”(1) Curtea Supremă de Justiție examinează din oficiu admisibilitatea cererii de recurs. Dacă recursul este inadmisibil, completul din 3 judecători adoptă o încheiere irevocabilă. Încheierea privind inadmisibilitatea recursului, care conține sumar faptele cauzei, motivele și temeiul inadmisibilității, se publică pe pagina web oficială a Curții Supreme de Justiție și se comunică părților.

Alineatul (2) al aceluiași articol statuează la lit. h) că, recursul se declară inadmisibil în special când recursul este vădit neîntemeiat.”

## MOTIVAREA INSTANȚEI

40. Referitor la termenul de depunere a recursului, Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție atestă că decizia motivată a instanței de apel a fost notificată recurentului la 26 ianuarie 2024, prin intermediul poștei electronice, fapt ce se confirmă prin extrasul din poșta electronică anexat la dosar (f.d.119).

41. Cererea de recurs motivată a fost depusă la 16 februarie 2024. Astfel, că recursul este depus cu respectarea prevederilor art. 245 din Codul administrativ.

42. Din analiza acestor prevederi, rezultă că admisibilitatea/inadmisibilitatea recursului urmează să însușească în condițiile Codului administrativ exercitarea efectivă a unui control de legalitate veritabil bazat pe temeuri concludente și serioase. Astfel, normele pre citate oferă un drept exclusiv al instanței de recurs de a filtra cererile de recurs care nu prezintă o motivare suficient de serioasă.

43. În această ordine de idei, completul de judecată al Curții Supreme de Justiție reține că, Codul administrativ dezvoltă nu doar caracterul nedevalidiv 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.

44. 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. 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.

45. Instanța de recurs atestă că motivele de casare, invocate în recurs, nu relevă temeuri justificate care să convingă că există o aparență privind interpretarea contrară a legii și aplicarea eronată a normelor de drept material sau procedural sau că aceasta s-ar baza în mod determinant pe aprecierea vădit nerezonabilă a probelor, respectiv nu constituie temei de casare a deciziei recurate.

46. Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție menționează că recursul conține obiecții de fapt și de drept similare celor expuse în cererea de chemare în judecată, care au fost analizate de către instanța de apel fiind apreciate în mod corespunzător. În consecință, nu există aparența unei încălcări a dreptului recurentului la soluționarea tuturor argumentelor cu privire la judecarea cauzei în prima instanță, în modul în care este garantat de art. 6 § 1 al Convenției.

47. Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție notează faptul că dezvoltarea recursului trebuie să cuprindă o motivare corespunzătoare, în sensul arătării cu claritate a acelor critici, care sunt de natură a învedera netemeinicia hotărârii/deciziei și care se încadrează în temeiurile prevăzute la art. 245<sup>1</sup> din Codul administrativ.

48. Nu este suficientă simpla expunere a circumstanțelor faptice ale cauzei, fiind necesară motivarea recursului cu indicarea motivelor de netemeinicie pe care se bazează, precum și dezvoltarea lor. Motivarea recursului însemnând nu doar exprimarea nemulțumirii față de actul de dispoziție pronunțat în apel, ci expunerea tuturor motivelor pentru care, din punctul de vedere al părții, instanța a pronunțat o hotărâre neîntemeiată.

49. Recursul nu se poate limita la o simplă indicare a textelor de lege, ci implică determinarea greșelilor imputate Curții de Apel și o minimă argumentare a criticii în fapt și în drept, precum și indicarea probelor pe care se bazează aceste critici. Simpla trimitere la un text de lege, fără explicarea pretensei interpretări și/sau aplicării eronate a prevederilor legale de către Curtea de Apel nu echivalează cu un argument. Dacă ar proceda la examinarea unei asemenea pretenții argument, Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție s-ar substitui autorului recursului, fapt care ar echivala cu un control efectuat din oficiu.

50. Completul de judecată 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.

51. 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).

52. 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 Helmers c. Suediei 09 octombrie 1991, § 31, Seria A, nr. 212-A).

53. Din aceste motive, în conformitate cu art. 230 și art. 246 alin.(2) lit. h) din Codul administrativ

#### COMPLETUL, CU UNANIMITATE DE VOTURI,

Declară inadmisibil recursul depus de Oficiul teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat.

Încheierea este irevocabilă.

Președinte

Stela Procopciuc

Judecători

Diana Stănilă

Ion Malanciuc