



**CURTEA SUPREMĂ
DE JUSTIȚIE**

ÎNCHEIERE

cu privire la conflictul negativ de competență dintre Judecătoria Bălți,
sediul Central și Curtea de Apel Nord,

în cauza de contencios administrativ intentată la cererea de chemare în
judecată depusă de Primarul mun. Bălți împotriva Consiliului mun. Bălți cu
privire la anularea actului administrativ,

*(Dosarul nr. 2ac-97/25
NR. PIGD 2-25003779-01-2cc-26032025)*

Competența Curților de Apel la examinarea acțiunilor de contencios
administrativ privind anularea actului administrativ normativ.

Judecătoria Bălți, sediul Central, jud. E. Puiu,
Curtea de Apel Nord, jud. E. Grumeza, S. Ghercavii, N. Costăș,

07 mai 2025

Textul corespunde originalului

Examinând în lipsa părților conflictul negativ de competență dintre Judecătoria Bălți, sediul Central și Curtea de Apel Nord

Curtea Supremă de Justiție, în completul compus din:

Stela Procopciuc, *Președinte*,

Ion Malanciuc,

Diana Stănilă, *judecători*,

constată următoarele:

ÎN FAPT

1. La 14 ianuarie 2025, Primarul mun. Bălți a depus cerere de chemare în judecată împotriva Consiliului mun. Bălți, prin care a solicitat anularea deciziei Consiliului mun. Bălți nr. 8/5 din 11 decembrie 2024 „Cu privire la modificarea deciziei Consiliului mun. Bălți nr. 17/3 din 10 decembrie 2021 „Cu privire la aprobarea Regulamentului de comerț local””.

2. Potrivit fișei de repartizare, cererea de chemare în judecată depusă de Primarul mun. Bălți împotriva Consiliului mun. Bălți cu privire la anularea actului administrativ a fost repartizată aleatoriu prin intermediu Programului Integrat de Gestione a Dosarelor, judecătorului specializat în examinarea cauzelor de contencios administrativ din cadrul Judecătoriei Bălți, sediul Central, spre examinare în ordinea contenciosului administrativ.

3. Prin încheierea din 17 ianuarie 2025 a Judecătoriei Bălți, sediul Central, în baza prevederilor art. 191 alin.(2), art. 192 alin.(2), art.198 alin.(2) și art.230 din Codul administrativ, s-a strămutat cauza de contencios administrativ inițiată de Primarul mun. Bălți împotriva Consiliului mun. Bălți cu privire la anularea actului administrativ, după competență la Curtea de Apel Nord (f.d.42-43).

4. Prin intermediul Programului Integrat de Gestionare a Dosarelor, la 21 ianuarie 2025 prezenta cauză a fost repartizată în mod automat-aleatoriu Completului specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil și de contencios administrativ al Curții de Apel Nord.

5. Prin încheierea din 13 martie 2025 a Curții de Apel Nord, s-a suspendat procesul la examinarea cauzei de contencios administrativ înaintată de Primarul mun. Bălți împotriva Consiliului mun. Bălți cu privire la anularea actului administrativ și s-a transmis dosarul pentru soluționarea conflictului negativ de competență jurisdicțională Curții Supreme de Justiție (f.d.49-50).

LEGISLAȚIA RELEVANTĂ

6. 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.”

7. 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.”

8. Art. 200 alin. (3) și (4) din Codul administrative:

„ (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.

(4) Conflictul de competență se soluționează fără citarea participanților la proces, printr-o încheiere nesusceptibilă de recurs.”

9. Art. 10 alin.(1) al Codului administrativ:

„ (1) 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.”

10. Art.11 alin.(1) lit. a) și b), alin.(2)-(3) din Codul administrativ:

„ (1) Actele administrative individuale pot fi:

a) 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;

b) acte favorabile – actele care creează destinatarilor săi un beneficiu sau un avantaj de orice fel.

(2) Destinatarul unui act administrativ individual este doar persoana către care actul administrativ se îndreaptă. Terții, ale căror drepturi sînt afectate de actul administrativ individual, nu sînt destinatarii acestuia.

(3) 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 succesive.”

11. 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”.

12. Art. 191 alin. (1) și (2) din Codul administrativ:

„ (1) Cu excepția cazurilor prevăzute la alin.(2) și (3), judecătoriile soluționează în fond toate acțiunile în contencios administrativ.

(2) Curțile de apel soluționează în primă instanță acțiunile în contencios administrativ împotriva actelor administrative normative, care nu se supun controlului de constituționalitate.”

13. Art.2 al Legii cu privire la actele normative nr. 100 din 22 decembrie 2017:

„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 sînt aplicabile unui număr nedeterminat de situații identice.”

14. Art.4 al Legii cu privire la actele normative nr. 100 din 22 decembrie 2017:

„ Actul normativ are caracter public, obligatoriu, general și impersonal. Prevederile actului normativ sînt executorii, opozabile tuturor subiecților de drept și, în caz de necesitate, sînt impuse prin forța de constrîngere a statului. Actul normativ are caracter public, obligatoriu, general și impersonal. Prevederile actului normativ sînt executorii, opozabile tuturor subiecților de drept și, în caz de necesitate, sînt impuse prin forța de constrîngere a statului.”

15. Art. 196 din Codul administrativ:

„(1) Acțiunea în contencios administrativ se depune la instanța de judecată în a cărei rază teritorială își are sediul autoritatea publică care a desfășurat activitatea administrativă contestată, dacă legea nu prevede altfel.

(2) Dacă la o procedură de contencios administrativ participă mai multe autorități publice, acțiunea în contencios administrativ se depune la instanța de judecată în a cărei rază teritorială își are sediul autoritatea publică pîrîtă.”

16. Art. 197 din Codul administrativ:

„Nimeni nu poate fi lipsit de dreptul judecării procesului de către instanța în a cărei competență este dată prin lege cauza, cu excepțiile expres stabilite de lege.”

MOTIVAREA INSTANȚEI

17. Pentru soluționarea conflictului de competență apărut între Judecătoria Bălți, sediul Central și Curtea de Apel Nord urmează de stabilit dacă obiectul acțiunii în contencios administrativ – decizia Consiliului mun. Bălți nr. 8/5 din 11 decembrie 2024 „Cu privire la modificarea deciziei Consiliului mun. Bălți nr. 17/3 din 10 decembrie 2021 „Cu privire la aprobarea Regulamentului de comerț local””, care se solicită a fi anulată, este un act administrativ individual sau un act administrativ normativ.

18. Așadar, prin prisma art.5, 10-12 din Codul administrativ, art.2, 4 ale Legii cu privire la actele normative nr. 100 din 22 decembrie 2017, Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție notează că diferențierea între actele administrative normative și actele administrative individuale se realizează, atât în funcție de obiectul lor, cât și în raport de criteriul determinabilității persoanelor cărora li se aplică.

19. Astfel, actele normative sunt acea categorie de acte juridice care conțin o regulă, adică un act de aplicabilitate repetată, asupra unor subiecți de drept nedeterminați, în timp ce actele individuale sunt acea categorie de acte care urmăresc stabilizarea unei situații juridice precise în raport cu un număr relativ restrâns și determinat de subiecți de drept.

20. În speță, obiectul acțiunii îl constituie decizia Consiliului mun. Bălți nr. 8/5 din 11 decembrie 2024 „Cu privire la modificarea deciziei Consiliului mun. Bălți nr. 17/3 din 10 decembrie 2021 „Cu privire la aprobarea Regulamentului de comerț local””, prin care s-a modificat Regulamentul de comerț local, aprobat prin decizia Consiliului mun. Bălți nr. 17/3 din 10 decembrie 2021 „Cu privire la aprobarea Regulamentului de comerț local”, după cum urmează, în pct. 16.3. cuvintele „dispoziției primarului

mun. Bălți sau” se exclud și s-a pus în sarcina primarului mun. Bălți dlui Alexandru PETKOV aducerea actelor administrative emise anterior în concordanță cu prevederile Regulamentului de comerț local, aprobat prin decizia Consiliului mun. Bălți nr. 17/3 din 10 decembrie 2021 (cu modificările ulterioare), act administrativ ce stabilește reguli de aplicare obligatorii pentru un număr nedeterminat de situații identice, respectiv, prin prisma art.12 din Codul administrativ, este act administrativ normativ și nicidecum act administrativ individual.

21. Or, caracterul normativ al unui act administrativ derivă din întrunirea cumulativă a următoarelor condiții: este un act juridic subordonat legii, este un act probat 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.

22. Iar, la caz, se atestă întrunirea cumulativă a condițiilor legale enunțate mai sus. Astfel, fiind în prezenta unui act juridic subordonat legii emis de o autoritate publică, și anume Consiliul mun. Bălți. Actul este emis în baza prevederilor legale și anume a art. 14, 59¹, 59² din Legea privind administrația publică locală nr. 436 din 28 decembrie 2006 și nu intră în sfera de competență a controlului de constituționalitate stabilită la art.4 din Codul jurisdicției constituționale. Actul contestat stabilește reguli de aplicare obligatorii pentru un număr nedeterminat de situații identice și anume, aprobă Regulamentul de comerț local.

23. Prin urmare, actul administrativ contestat nu privește soluționarea unui caz individual, dar conține prevederi, care se vor aplica unui număr nedeterminat de situații.

24. Aici, Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție relevă că prin pct. 16.3 al Regulamentului de comerț local, Anexă a deciziei Consiliului mun. Bălți nr. 17/3 din 10 decembrie 2021 „Cu privire la aprobarea Regulamentului de comerț local” s-a interzis desfășurarea comerțului ambulant pe străzile:

- a) piața Vasile Alecsandri;
- b) str. Independenței;
- c) bd. Mihai Eminescu;
- d) str. Visarion Puiu, 1;
- e) în zonele în care desfășurarea activității de comerț poate cauza blocarea traficului rutier și/sau circulația pietonilor;
- f) în parcurile mun. Bălți (cu excepția unităților care funcționează);
- g) în regiunea Spitalului Clinic Bălți și Centrului Medicilor de Familie mun. Bălți.

Iar, prin derogare de la prevederile pct.16.3, modificat prin decizia Consiliului mun. Bălți nr. 8/5 din 11 decembrie 2024 „Cu privire la modificarea deciziei Consiliului mun. Bălți nr. 17/3 din 10 decembrie 2021 „Cu privire la aprobarea Regulamentului de comerț local””, care face obiectul prezentei acțiuni, se permite desfășurarea activității de comerț pe

străzile pct.16.3 lit. a) în cadrul târgurilor, expo-târgurilor, iarmaroacelor, manifestărilor culturale turistice, sportive și a altor evenimente similare, conform dispoziției primarului mun. Bălți sau deciziei Consiliului mun. Bălți.

25. Cu alte cuvinte, decizia Consiliului mun. Bălți nr. 8/5 din 11 decembrie 2024 „Cu privire la modificarea deciziei Consiliului mun. Bălți nr. 17/3 din 10 decembrie 2021 „Cu privire la aprobarea Regulamentului de comerț local””, reieșind din pct.1.3 al Regulamentului de comerț local, Anexă a deciziei Consiliului mun. Bălți nr. 17/3 din 10 decembrie 2021 „Cu privire la aprobarea Regulamentului de comerț local”, urmărește stabilizarea unei situații juridice în favoarea unui număr nedeterminat de situații și subiecte de drept, la caz, fiind vorba despre procedura desfășurării activității de comerț ambulant în mun. Bălți de către persoanele fizice și juridice, care desfășoară activități de comerț și prestări servicii pe teritoriul mun. Bălți, indiferent de tipul de proprietate și forma juridică de organizare.

26. Prin urmare, la caz, sunt relevante prevederile art. 191 alin. (2) din Codul administrativ, în sensul căroră, Curțile de apel soluționează în primă instanță acțiunile în contencios administrativ împotriva actelor administrative normative, care nu se supun controlului de constituționalitate, or, decizia Consiliului mun. Bălți nr. 8/5 din 11 decembrie 2024 „Cu privire la modificarea deciziei Consiliului mun. Bălți nr. 17/3 din 10 decembrie 2021 „Cu privire la aprobarea Regulamentului de comerț local””, este un act normativ în sensul prevăzut de art. 12 din Codul administrativ, dar nu constituie un act administrativ individual.

27. Așadar, acțiunea în contencios administrativ înaintată de Primarul mun. Bălți împotriva Consiliului mun. Bălți cu privire la anularea actului administrativ și anume a deciziei Consiliului mun. Bălți nr. 8/5 din 11 decembrie 2024 „Cu privire la modificarea deciziei Consiliului mun. Bălți nr. 17/3 din 10 decembrie 2021 „Cu privire la aprobarea Regulamentului de comerț local””, este de competența jurisdicțională a Curții de Apel Nord.

28. Căile procedurale asigură persoanelor interesate accesul la o instanță de judecată, căreia prin lege i s-a stabilit competența de a hotărî, iar pentru ca dreptul de acces la o instanță să fie respectat, trebuie ca instanța în fața căreia este adusă cauza să se bucure de jurisdicție deplină, adică instanța trebuie să fie competentă să analizeze atât aspectele de fapt, cât și pe cele de drept ale cauzei. Acest mod de reglementare al dreptului de acces la justiție este în concordanță cu principiile Convenției pentru Apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților Fundamentale, potrivit căroră exercitarea dreptului de acces la justiție presupune tocmai asigurarea accesului oricărei persoane la un tribunal instituit de lege, adică garantarea unei proceduri judiciare în fața căreia să se poată realiza, efectiv, acest drept.

29. În acest context, Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție, prin prisma standardelor Curții Europene a Drepturilor Omului, notează că

nerespectarea de către o instanță a dispozițiilor de drept intern implică în principiu o încălcare a art. 6 § 1 din Convenție (cauza *DMD Group, A.S. vs Slovacia*, 05 octombrie 2010, §61).

30. Totodată, articolul 6 § 1 al Convenției pentru Apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților Fundamentale garantează ca prim aspect al procesului echitabil înfăptuirea justiției de către „un tribunal investit de lege”, adică în primul rând având competență clar stabilită de legea națională. De aceea, normele de competență jurisdicțională sunt de strictă interpretare, iar orice interpretare extensivă sau restrictivă trebuie calificată ca abuz de drept.

31. Reieșind din cele expuse, Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție conchide că la caz, Curtea de Apel Nord greșit a constatat competența Judecătoriei Bălți, sediul Central, pentru examinarea cauzei de contencios administrativ, intentată la cererea de chemare în judecată depusă de Primarul mun. Bălți împotriva Consiliului mun. Bălți cu privire la anularea actului administrativ, în care reclamantul contestă un act administrativ cu caracter normativ.

32. 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 și ținând cont de faptul că conform art. 197 din Codul administrativ, nimeni nu poate fi lipsit de dreptul judecării procesului de către instanța în a cărei competență este dată prin lege cauza, Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție va soluționa conflictul negativ de competență, prin constatarea competenței la examinarea și soluționarea cauzei sus-nominalizate a Curții de Apel Nord.

33. Ținând cont de cele expuse și în temeiul art. 191, 195, 200 alin. (3), art.230 din Codul administrativ

COMPLETUL, CU UNANIMITATE DE VOTURI,

Constată competența Curții de Apel Nord la examinarea cauzei de contencios administrativ la cererea de chemare în judecată depusă de Primarul mun. Bălți împotriva Consiliului mun. Bălți cu privire la anularea actului administrativ.

Remite cauza de contencios administrativ la cererea de chemare în judecată depusă de Primarul mun. Bălți împotriva Consiliului mun. Bălți cu privire la anularea actului administrativ, Curții de Apel Nord.

Încheierea nu se supune nici unei căi de atac.

Președinte

Stela Procopciuc

Judecători

Ion Malanciuc

Diana Stănilă