



**CURTEA SUPREMĂ
DE JUSTIȚIE**

ÎNCHEIERE

cu privire la constatarea competenței jurisdicționale a Judecătoriei Chișinău,
sediul Rîșcani la judecarea prezentei cauze ca instanță de fond,

în cauza de contencios administrativ, intentată la cererea de chemare în
judecată depusă de Munteanu Alexandru împotriva Consiliului local al comunei
Trușeni privind anularea deciziei nr. 7/5 din 30 decembrie 2024,

*(Dosarul nr.2ac-154/25
NR. PIGD 2-25017036-01-2cc-21052025)*

Actul administrativ în partea contestată reprezintă act administrativ individual defavorabil, deoarece reglementează un caz individual în domeniul dreptului public, cu scopul de a produce nemijlocit efecte juridice, prin nașterea, modificarea sau stingerea raporturilor juridice de drept public. Acțiunea în contencios administrativ reținută spre examinare de către o instanță de judecată cu respectarea normelor de competență se soluționează de către aceasta în fond.

28 mai 2025

Textul corespunde originalului

Examinând, în lipsa părților, conflictul negativ de competență dintre Judecătoria Chișinău, sediul Râșcani și Curtea de Apel Centru la soluționarea prezentei cauze, Curtea Supremă de Justiție, în completul de judecată compus din:

Stela Procopciuc, *Președinte*,
Diana Stănilă,
Ion Malanciuc, *Judecători*,

constată următoarele:

ÎN FAPT

1. La 10 februarie 2025 Munteanu Alexandru a înaintat o cerere de chemare în judecată împotriva Consiliului local al comunei Trușeni, solicitând anularea deciziei nr. 7/5 din 30 decembrie 2024 „Cu privire la etapizarea executării lucrărilor de construcție a rețelei de canalizare pe străzile din satul Trușeni”.

2. Cauza nominalizată a fost repartizată în mod aleatoriu prin intermediul PIGD spre examinare judecătorului Judecătoria Chișinău, specializat în examinarea cauzelor de contencios administrativ.

3. Prin încheierea din 19 februarie 2025 a judecătorului Judecătoria Chișinău sediul Râșcani, s-a declinat competența la judecarea cauzei nominalizate, cu transmiterea dosarului spre examinare după competență la Curtea de Apel Centru. (f.d. 60-62)

4. Soluția Judecătoria Chișinău, sediul Râșcani, a fost motivată prin faptul că decizia Consiliului local al comunei Trușeni nr. 7/5 din 30 decembrie 2024 se referă la categoria actelor juridice care conține o regulă, adică un act de aplicabilitate repetată, asupra unor subiecți de drept nedeterminați, prin urmare competența de efectuare a controlului asupra legalității unui astfel de act aparține Curții de Apel Centru.

5. La 25 februarie 2025 cauza a parvenit la Curtea de Apel Centru, iar la 26 februarie 2025 a fost repartizată spre examinare în mod aleatoriu prin intermediul PIGD.

6. Prin încheierea din 08 aprilie 2025 a Curții de Apel Centru s-a ridicat conflict negativ de competență, s-a suspendat procesul și s-a prezentat dosarul Curții Supreme de Justiție pentru soluționarea conflictului de competență apărut între Curtea de Apel Centru și Judecătoria Chișinău, sediul Râșcani (f.d.100-102).

7. Curtea de Apel Centru a reținut că, obiect al controlului judecătoresc constituie decizia Consiliului comunal Trușeni nr. 7/5 din 30 decembrie 2024 „Cu privire la etapizarea executării lucrărilor de construcție a rețelei de canalizare pe străzile din satul Trușeni”, prin care s-a decis: „1. *Se ia ca act de procesul-verbal din 17.12.2024 privind constatarea etapizării volumelor de lucrări la proiectul de execuție nr.22/06.07.2023-CE.* 2.*Se acceptă etapizarea lucrărilor de*

construcție a rețelei de canalizare cu volum de extindere 13 km de rețea (etapa III) pe străzile satului Trușeni, municipiul Chișinău, conform proiectului de execuție nr.22/06.07.2023-CE. 3.Se stabilește executarea etapizată a lucrărilor de construcție a rețelei de canalizare pe teritoriul satului Trușeni, municipiul Chișinău, conform schemei prezentate în anexă. [...]"

8. Conform deciziei nominalizate rezultă că, aceasta a fost emisă în urma luării actului asupra procesul-verbal din 17.12.2024 privind constatarea etapizării volumelor de lucrări la proiectul de execuție nr.22/06.07.2023-CE, astfel că 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, reglementând procesul construirii rețelei de canalizare, adică referindu-se la un anumit proces, fapt ce rezultă expres atât din conținutul deciziei contestate, cât și din procesul-verbal din 17.12.2024.

9. Totodată instanța de apel a menționat că, decizia Consiliului comunal Trușeni nr. 7/5 din 30 decembrie 2024 nu prevede reglementări de principiu și nu are o aplicabilitate generală, nu se adresează și nu produce efecte erga omnes, ci urmărește stabilizarea unei situații juridice precise în favoarea unui anumit proces și bine definit de subiecte de drept, la caz fiind vorba despre construirea unei rețele de canalizare, adică un proces unic, împărțit în etape, altfel spus, elaborarea unui plan al lucrărilor de construcție.

10. Prin urmare, la caz sunt opozabile prevederile art. 191 alin. (1) din Codul administrativ, în sensul cărora, cu excepția cazurilor prevăzute la alin. (2) și (3), judecătorii soluționează în fond toate acțiunile în contencios administrativ, or, decizia Consiliului comunal Trușeni nr. 7/5 din 30 decembrie 2024, nu este un act normativ în sensul prevăzut de art. 12 din Codul administrativ, dar constituie un act administrativ individual, conform art. 10 alin. (1) Cod administrativ.

11. Astfel, Curtea de Apel Centru și-a motivat soluția prin faptul că dispoziția contestată reglementează un caz individual. Or, cazul individual este orice situație concretă, iar în speță, această situație este formată din construirea unei rețele de canalizare. Deci, actul administrativ individual este unul general, care se referă la public larg, iar situația concretă reprezintă – etapizarea executării lucrărilor de construire a unei rețele de canalizare, pe când actul administrativ normativ este caracterizat prin două condiții cumulative: caracterul abstract din punct de vedere a faptelor și un grup larg de persoane. Actele administrative individuale generale și cele ce conțin particularități privind procedura de emitere se caracterizează prin anumite note distinctive, și anume: în conformitate cu art.71 din Codul administrativ, inițierea procedurii poate avea loc prin anunț public, iar în sensul art. 130 din Codul administrativ, comunicarea actului administrativ individual poate fi public, destinatarul sau terții nu se stabilesc nominal, etc.

LEGISLAȚIA RELEVANTĂ

12. Conform art. 200 alin. (3) și (4) din Codul administrativ:

„ (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 nesuscetibilă de recurs.”

13. 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.”

14. Conform art.10 alin. (1) din Codul 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.”

15. Potrivit art. 11 alin. (1) și (2) 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.”

16. Din prevederile art.12 din Codul administrativ reiese că:

„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.”

17. Potrivit 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.”

18. Conform art. 196 alin. (1) 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.”

19. În conformitate cu 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.”

20. Potrivit art.206 alin. (1) din Codul administrativ:

„(1) O acțiune în contencios administrativ poate fi depusă pentru: a) anularea în tot sau în parte a unui act administrativ individual (**acțiune în contestare**); b) obligarea autorității publice să emită un act administrativ individual (**acțiune în obligare**); c) impunerea la acțiune, la tolerare a acțiunii sau la inacțiune (**acțiune în realizare**); d) constatarea existenței sau inexistenței unui raport juridic ori nulității unui act administrativ individual sau a unui contract administrativ (**acțiune în constatare**); sau e) anularea în tot sau în parte a unui act administrativ normativ (**acțiune de control normativ**).

21. Conform art. 2 din Legea nr. cu privire la actele normative nr. 100 din 22 decembrie 2017:

„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.”

MOTIVAREA INSTANȚEI

22. Studiind actele cauzei în raport cu normele de drept precitate, Completul de judecată a Curții Supreme de Justiție constată că competență să judece prezenta cauză în contencios administrativ, ca primă instanță, este Judecătoria Chișinău, sediul Râșcani, unde urmează să fie remisă cauza spre soluționare, din următoarele considerente.

23. Completul de judecată subliniază că pentru soluționarea conflictului de competență jurisdicțională apărut între Judecătoria Chișinău, sediul Râșcani, (unde inițial s-a adresat cu acțiune reclamantul), și Curtea de Apel Centru, urmează de stabilit dacă decizia Consiliului comunal Trușeni nr. 7/5 din 30 decembrie 2024 „Cu privire la etapizarea executării lucrărilor de construcție a rețelei de canalizare pe străzile din satul Trușeni”, constituie în sine act administrativ individual sau act administrativ normativ.

24. Reieșind din prevederile legale pre citate supra, diferențierea dintre actele administrative individuale și cele normative se realizează în funcție de obiectul lor de întindere în raport cu criteriul determinabilității persoanelor cărora li se aplică.

25. Se reține că actele normative reprezintă o categorie de acte juridice subordonate legii, care stabilesc reguli obligatorii, cu aplicabilitate repetată în situații identice, asupra unor subiecți de drept nedeterminați, pe când actele individuale constituie o categorie de acte care urmăresc stabilizarea unei situații

juridice prescrise în raport cu un număr relativ restrâns și determinat de subiecți de drept.

26. Din materialele dosarului rezultă că la 10 februarie 2025 Munteanu Alexandru a depus inițial la Judecătoria Chișinău, sediul Râșcani, cerere de chemare în judecată, în procedura de contencios administrativ, împotriva Consiliului local al comunei Trușeni, solicitând anularea deciziei nr. 7/5 din 30 decembrie 2024 „Cu privire la etapizarea executării lucrărilor de construcție a rețelei de canalizare pe străzile din satul Trușeni”.

27. Completul de judecată remarcă că caracterul individual al unui act administrativ derivă din întrunirea cumulativă a următoarelor condiții: este o dispoziție, decizie sau altă măsură oficială întreprinsă de autoritatea publică, pentru reglementarea unui caz individual în domeniul dreptului public, are drept scop de a produce nemijlocit efecte juridice, prin nașterea, modificarea, sau stingerea raporturilor juridice de drept public.

28. Se reține că prin decizia Consiliului comunal Trușeni nr. 7/5 din 30 decembrie 2024 „Cu privire la etapizarea executării lucrărilor de construcție a rețelei de canalizare pe străzile din satul Trușeni”, s-a luat act de procesul-verbal din 17.12.2024 privind constatarea etapizării volumelor de lucrări la proiectul de execuție nr.22/06.07.2023-CE, s-a acceptat etapizarea lucrărilor de construcție a rețelei de canalizare cu volum de extindere 13 km de rețea (etapa III) pe străzile satului Trușeni, municipiul Chișinău, conform proiectului de execuție nr.22/06.07.2023-CE și s-a stabilit executarea etapizată a lucrărilor de construcție a rețelei de canalizare pe teritoriul satului Trușeni, municipiul Chișinău, conform schemei prezentate în anexă.

29. Prin urmare, actul administrativ contestat – decizia Consiliului comunal Trușeni nr. 7/5 din 30 decembrie 2024 „Cu privire la etapizarea executării lucrărilor de construcție a rețelei de canalizare pe străzile din satul Trușeni”, a fost emisă în urma luării actului asupra procesul-verbal din 17 decembrie 2024 privind constatarea etapizării volumelor de lucrări la proiectul de execuție nr.22/06 iulie 2023-CE, astfel că 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, reglementând procesul construirii rețelei de canalizare, adică referindu-se la un anumit proces, fapt ce rezultă expres atât din conținutul deciziei contestate, cât și din procesul-verbal din 17 decembrie 2024.

30. Așadar, decizia Consiliului comunal Trușeni nr. 7/5 din 30 decembrie 2024 nu prevede reglementări de principiu și nu are o aplicabilitate generală, ci urmărește stabilizarea unei situații juridice precise în favoarea unui anumit proces și bine definit de subiecte de drept, la caz fiind vorba despre construirea unei rețele de canalizare, adică un proces unic, împărțit în etape, altfel spus, elaborarea unui plan al lucrărilor de construcție.

31. Astfel, în speță, se atestă întrunirea cumulativă a condițiilor legale de a considera că decizia Consiliului comunal Trușeni nr. 7/5 din 30 decembrie 2024,

contestată de Alexandru Munteanu, în sensul prevederilor art.10-11 din Codul administrativ, reprezintă un act administrativ individual Or, dispoziția contestată reglementează un caz individual, în speță, această situație este formată din construirea unei rețele de canalizare.

32. Din considerentele menționate, Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție concluzionează că competența jurisdicțională de a examina cauza de contencios administrativ, intentată la cererea de chemare în judecată depusă de Munteanu Alexandru împotriva Consiliului local al comunei Trușeni cu privire la anularea actului administrativ, aparține Judecătorei Chișinău, sediul Râșcani, unde inițial s-a adresat reclamantul.

33. Aici sunt relevante prevederile art.197 din Codul administrativ, care imperativ statuează că 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.

34. 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 cărora 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.

35. 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 de judecată al Curții Supreme de Justiție va soluționa conflictul negativ de competență prin constatarea competenței Judecătorei Chișinău, sediul Râșcani, ca instanță de fond, la examinarea prezentei cauze de contencios administrativ.

36. În conformitate cu art. 191 alin. (1), art. 200 alin. (3) și art. 230 din Codul administrativ,

COMPLETUL, CU UNANIMITATE DE VOTURI

Constată competența Judecătorei Chișinău, sediul Râșcani, ca instanță de fond, la examinarea cauzei de contencios administrativ, intentată la cererea de chemare în judecată depusă de Munteanu Alexandru împotriva Consiliului local al comunei Trușeni privind anularea deciziei nr. 7/5 din 30 decembrie 2024.

Cauza de contencios administrativ, intentată la cererea de chemare în judecată depusă de Munteanu Alexandru împotriva Consiliului local al comunei

Trușeni privind anularea deciziei nr. 7/5 din 30 decembrie 2024, se transmite spre judecare Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani.

Încheierea nu se supune niciunei căi de atac.

Președinte

Stela Procopciuc

Judecători

Diana Stănilă

Ion Malanciuc