



**CURTEA SUPREMĂ
DE JUSTIȚIE**

ÎNCHEIERE

cu privire la conflictul de competență dintre Judecătoria Chișinău,
sediul Râșcani și Curtea de Apel Centru,

în cauza de contencios administrativ intentată la cererea de chemare în
judecată depusă de Mihai Mucuța împotriva Administrației Naționale a
Penitenciarelor cu privire la obligarea abrogării dispoziției.

*(Dosarul nr. 2ac-242/25
NR. PIGD 2-25104666-01-2cc-15082025)*

Conflict de competență. Competența judecătoriilor și a curților de apel la
examinarea acțiunii în contencios administrativ privind contestarea actului
administrativ.

3 septembrie 2025

Textul corespunde originalului

Examinând în lipsa părților conflictul de competență dintre Judecătoria Chișinău, sediul Râșcani și Curtea de Apel Centru

Curtea Supremă de Justiție, în completul compus din:

Stela Procopciuc, *Președinte*,
Oxana Parfeni,
Diana Stănilă, *judecători*,

constată următoarele:

ÎN FAPT

1. La 23 iulie 2025, Mihai Mucuța a depus cerere de chemare în judecată împotriva Administrației Naționale a Penitenciarelor, privind obligarea conducerii Administrației Naționale a Penitenciarelor să abroge dispoziția din 10 aprilie 2025 cu privire la unele măsuri în contextul examinării demersurilor înaintate de instituțiile penitenciare în privința condamnaților ce execută pedeapsa detenției pe viață.

2. Prin încheierea din 24 iulie 2025 a Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani, s-a dispus strămutarea pentru examinare conform competenței la Curtea de Apel Centru cererea de chemare în judecată înaintată de Mihai Mucuța împotriva Administrației Naționale a Penitenciarelor, privind obligarea conducerii ANP să abroge dispoziția din 10 aprilie 2025 cu privire la unele măsuri în contextul examinării demersurilor înaintate de instituțiile penitenciare în privința condamnaților ce execută pedeapsa detenției pe viață.

3. Prin încheierea din 4 august 2025 a Curții de Apel Centru, s-a transmis dosarul la Curtea Supremă de Justiție pentru soluționarea conflictului negativ de competență apărut. S-a suspendat procesul de examinare a cauzei de contencios administrativ, intentată la acțiunea înaintată de Mucuța Mihai împotriva Administrației Naționale a Penitenciarelor cu privire la obligarea abrogării dispoziției.

LEGISLAȚIA RELEVANTĂ

4. Art. 200 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.

Conflictul de competență dintre două judecătorii din jurisdicția aceleiași curți de apel se soluționează de către curtea de apel respectivă.

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.

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

5. Art. 58 alin. (2) din Codul administrativ:

„Conflictele de competență pot fi:

a) pozitive – când două sau mai multe autorități publice se declară competente să desfășoare o anumită activitate administrativă;

b) negative – când nicio autoritate publică nu se declară competentă să desfășoare o anumită activitate administrativă.”

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. 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.”

9. 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.”

10. 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.”

11. Art. 20 din Codul administrativ:

„Dacă printr-o activitate administrativă se încalcă un drept legitim sau o libertate stabilită prin lege, acest drept poate fi revendicat printr-o acțiune în contencios administrativ, cu privire la care decid instanțele de judecată competente pentru examinarea procedurii de contencios administrativ, conform prezentului cod.”

12. Art. 191 alin. (1), (2) și (3) din Codul administrativ:

Cu excepția cazurilor prevăzute la alin.(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.

Curtea de apel Chișinău soluționează în primă instanță acțiunile în contencios administrativ împotriva actelor emise de Banca Națională a Moldovei, precum și acțiunile în contencios administrativ atribuite în competența sa prin Codul electoral.

13. 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.”

14. Art. 2 din Legea nr. 100 din 22 decembrie 2017:

„*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.”

15. Art. 4 din Legea 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.”

MOTIVAREA INSTANȚEI

16. La examinarea conflictului de competență dintre Judecătoria Chișinău, sediul Râșcani și Curtea de Apel Centru, Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție reține următoarele aspecte esențiale:

17. La 23 iulie 2025, Mihai Mucuța a depus la Judecătoria Chișinău, sediul Râșcani cerere de chemare în judecată împotriva Administrației Naționale a Penitenciarelor, privind obligarea conducerii Administrației Naționale a Penitenciarelor să abroge dispoziția din 10 aprilie 2025 cu privire la unele măsuri în contextul examinării demersurilor înaintate de instituțiile penitenciare în privința condamnaților ce execută pedeapsa detenției pe viață.

18. Prin încheierea din 24 iulie 2025 a Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani, s-a dispus strămutarea pentru examinare conform competenței la Curtea de Apel Centru cererea de chemare în judecată înaintată de Mihai Mucuța împotriva Administrației Naționale a Penitenciarelor, privind obligarea conducerii ANP să abroge dispoziția din 10 aprilie 2025 cu privire la unele măsuri în contextul examinării demersurilor înaintate de instituțiile penitenciare în privința condamnaților ce execută pedeapsa detenției pe viață.

19. Prin încheierea din 4 august 2025 a Curții de Apel Centru, s-a transmis dosarul la Curtea Supremă de Justiție pentru soluționarea conflictului negativ de competență apărut. S-a suspendat procesul de examinare a cauzei de contencios administrativ, intentată la acțiunea înaintată de Mucuța Mihai

împotriva Administrației Naționale a Penitenciarelor cu privire la obligarea abrogării dispoziției.

20. Completul Curții Supreme de Justiție reține că obiectul acțiunii îl constituie obligarea conducerii Administrației Naționale a Penitenciarelor să abroge dispoziția nr. 25d din 10 aprilie 2025 „Cu privire la unele măsuri în contextul examinării demersurilor înaintate de instituțiile penitenciare în privința condamnaților ce execută pedeapsa detenției pe viață”.

21. Astfel, pentru soluționarea conflictului de competență apărut între Judecătoria Chișinău, sediul Râșcani și Curtea de Apel Centru urmează de stabilit dacă obiectul acțiunii în contencios administrativ – decizia Administrației Naționale a Penitenciarelor nr. 25d din 10 aprilie 2025 „Cu privire la unele măsuri în contextul examinării demersurilor înaintate de instituțiile penitenciare în privința condamnaților ce execută pedeapsa detenției pe viață”, este un act administrativ individual sau un act administrativ normativ.

22. 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.

23. 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.

24. În speță, obiectul acțiunii îl constituie dispoziția Administrației Naționale a Penitenciarelor nr. 25d din 10 aprilie 2025 „Cu privire la unele măsuri în contextul examinării demersurilor înaintate de instituțiile penitenciare în privința condamnaților ce execută pedeapsa detenției pe viață”, prin care s-a dispus: 1) A organiza, în mod prioritar procedurile necesare privind retragerea demersurilor înaintate în instanța de judecată, în privința condamnaților la detenție pe viață cu privire la aplicarea Legii nr. 243/2021 privind amnistia în legătură cu aniversarea a XXX-a de la proclamarea independenței Republicii Moldova, precum și a art. 91 și, după caz, art. 92 din Codul penal. 2) A sista activitatea comisiilor speciale și a comisiilor penitenciare în partea examinării chestiunilor indicate la pct. 1. 3) Informarea despre acțiunile întreprinse în termen de 3 zile. 4) Controlul executării prezentei Dispoziții se atribuie Direcției juridice a Administrației Naționale a Penitenciarelor. 5) Prezenta Dispoziție a fi adusă la cunoștință persoanelor și instituțiilor vizate.

25. Completul Curții Supreme de Justiție constată că, prin actul administrativ ce face obiectul prezentei cauze, se stabilesc drepturi și obligații determinate pentru destinatarii săi, care de asemenea sânt determinabili și chiar determinați, și anume condamnații ce execută pedeapsa detenției pe viață cu privire la aplicarea Legii nr. 243/2021 privind amnistia în legătură cu aniversarea a XXX-a de la proclamarea independenței Republicii Moldova, precum și a art. 91 și, după caz, art. 92 din Codul penal.

26. Așadar, spre deosebire de actele administrative cu caracter normativ, actul contestat în prezenta cauză nu prevede reglementări de principiu și nu au o aplicabilitate generală, nu se adresează și nu produce efecte erga omnes, ci urmăresc stabilizarea unei situații juridice precise în favoarea unui număr restrâns și bine definit de subiecți de drept, nominalizați expres în conținutul acestui act.

27. La caz, completul Curții Supreme de Justiție constată că dispoziția Administrației Naționale a Penitenciarelor nr. 25d din 10 aprilie 2025 „Cu privire la unele măsuri în contextul examinării demersurilor înaintate de instituțiile penitenciare în privința condamnaților ce execută pedeapsa detenției pe viață”, constituie un act administrativ individual, or, destinatarii actului administrativ contestat, printre care se află și reclamantul Mihai Mucuța, sunt condamnații ce execută pedeapsa detenției pe viață.

28. Or, din conținutul însăși a actului administrativ contestat se denotă faptul că acesta este îndreptat nemijlocit față de subiecți determinați, condamnații ce execută pedeapsa detenției pe viață, și în privința cărora au fost înaintate demersuri în instanța de judecată cu privire la aplicarea Legii nr. 243/2021 privind amnistia în legătură cu aniversarea a XXX-a de la proclamarea independenței Republicii Moldova, precum și a art. 91 și, după caz, art. 92 din Codul penal, în privința cărora s-au produs efectele juridice a respectivului act.

29. Sub acest aspect, completul Curții Supreme de Justiție conchide că competența procesuală și materială de a examina cauza de contencios administrativ, la cererea de chemare în judecată depusă de Mihai Mucuța împotriva Administrației Naționale a Penitenciarelor cu privire la obligarea conducerii Administrației Naționale a Penitenciarelor să abroge dispoziția din 10 aprilie 2025 cu privire la unele măsuri în contextul examinării demersurilor înaintate de instituțiile penitenciare în privința condamnaților ce execută pedeapsa detenției pe viață, aparține Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani, unde inițial s-a adresat reclamantul.

30. 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 Curții Supreme de Justiție va soluționa conflictul negativ de competență, prin

constatarea competenței Judecătorei Chișinău, sediul Râșcani, la examinarea prezentei cauze de contencios administrativ.

31. Or, prin prisma 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.

32. 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.

33. 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, 5 octombrie 2010, §61).

34. 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.

35. Reieșind din cele expuse, Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție conchide că la caz, Judecătoria Chișinău, sediul Râșcani greșit a constatat competența Curții de Apel Centru, pentru examinarea cauzei de contencios administrativ, intentată la cererea de chemare în judecată depusă de Mihai Mucuța împotriva Administrației Naționale a Penitenciarelor cu privire la obligarea abrogării dispoziției, în care reclamantul contestă un act administrativ individual.

36. 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 Judecătorei Chișinău, sediul Râșcani, pentru examinarea cauzei de contencios administrativ intentată la cererea de

chemare în judecată depusă de Mihai Mucuța împotriva Administrației Naționale a Penitenciarelor cu privire la obligarea abrogării dispoziției.

Cauza de contencios administrativ intentată la cererea de chemare în judecată depusă de Mihai Mucuța împotriva Administrației Naționale a Penitenciarelor cu privire la obligarea abrogării dispoziției, se remite spre examinare Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani.

Încheierea nu se supune niciunei căi de atac.

Președinte

Stela Procopciuc

Judecători

Oxana Parfeni

Diana Stănilă