



**CURTEA SUPREMĂ
DE JUSTIȚIE**

ÎNCHEIERE

cu privire la soluționarea conflictului negativ de competență între completul specializat în materie de contencios administrativ al Curții de Apel Centru și completul specializat în materie de drept comun al Curții de Apel Centru,

în cauza civilă intentată la cererea de chemare în judecată depusă de Maria Culeșov împotriva Ministerului Infrastructurii și Dezvoltării Regionale al Republicii Moldova, terț Olga Gorban, cu privire la anularea actelor, restabilirea în funcție, încasarea plăților salariale și compensarea cheltuielilor de judecată,

*(Dosarul nr. 2ac-318/25
NR. PIGD 2-21050233-01-2cc-19112025)*

Conflictul negativ de competență.

03 decembrie 2025

Textul corespunde originalului

Examinând în lipsa participanților la proces conflictul negativ de competență între completul specializat în materie de contencios administrativ al Curții de Apel Centru și completul specializat în materie de drept comun al Curții de Apel Centru,

Curtea Supremă de Justiție, în completul compus din:

Stela Procopciuc, *Președinte*,
Ion Munteanu,
Gheorghe Stratulat, *judecători*,

constată următoarele:

ÎN FAPT

1. La 05 aprilie 2021, Maria Culeșov a depus cerere de chemare în judecată împotriva Ministerului Agriculturii, Dezvoltării Regionale și Mediului al Republicii Moldova (în prezent Ministerul Infrastructurii și Dezvoltării Regionale al Republicii Moldova), solicitând anularea în tot a actului administrativ individual defavorabil, ordinul nr. 163p din 15 februarie 2021 „Cu privire la constatarea nulității și retragerii actului administrativ”, anularea în tot a actului administrativ individual defavorabil, decizia nr. C-58/21 din 29 martie 2021 cu privire la cererea prealabilă, restabilirea în funcția de director al Agenției de Dezvoltare Regionale Sud, încasarea salariului mediului lunar pentru întreagă perioadă de absență forțată de la muncă, începând cu data retragerii ilegale din funcție 15 februarie 2021 până la data pronunțării hotărârii judecătorești, încasarea prejudiciului moral în mărime de 100 000 de lei și încasarea cheltuielilor de asistență juridică în valoare de 20 000 de lei.

2. Prin cererea din 18 august 2021, Maria Culeșov a majorat cuantumul pretențiilor, solicitând anularea ordinului nr. 163p din 15 februarie 2021, anularea deciziei nr. C-58/21 din 29 martie 2021 cu privire la cererea prealabilă, anularea ordinului nr. 366p din 17 iunie 2021, restabilirea în funcția de director al Agenției de Dezvoltare Regionale Sud, încasarea salariului mediului lunar pentru întreagă perioadă de absență forțată de la muncă, începând cu data retragerii ilegale din funcție 15 februarie 2021 până la data pronunțării hotărârii judecătorești, încasarea prejudiciului moral în mărime de 100 000 de lei și încasarea cheltuielilor de judecată.

POZIȚIA PRIMEI INSTANȚE

3. Prin încheierea din 02 septembrie 2021 a Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani, s-a înlocuit Ministerul Agriculturii și Industriei Alimentare (până la reorganizare Ministerul Agriculturii, Dezvoltării Regionale și Mediului al Republicii Moldova) cu Ministerul Infrastructurii și Dezvoltării Regionale al Republicii Moldova.

4. Prin încheierea din 09 decembrie 2021 a Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani, în temeiul art. 207 alin. (2) lit.f) din Codul administrativ, s-a declarat

inadmisibilă acțiunea Mariei Culeșov în partea pretenției privind repararea prejudiciului moral.

5. Prin hotărârea din 09 decembrie 2021 a Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani, corectată prin încheierea din 13 decembrie 2021 a Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani, s-a admis cererea de chemare în judecată depusă de Maria Culeșov. S-a anulat ordinul nr. 163p din 15 februarie 2021 „Cu privire la constatarea nulității și retragerii actului administrativ” ca fiind ilegal. S-a anulat decizia nr. C-58/21 din 29 martie 2021 „Cu privire la cererea prealabilă împotriva actului administrativ individual defavorabil” ca fiind ilegală. S-a anulat ordinul nr. 366p din 17 iunie 2021 „Cu privire la personal” ca fiind ilegal. S-a restabilit Maria Culeșov în funcția de director al Agenției de Dezvoltare Regionale Sud. S-a încasat de la Ministerul Infrastructurii și Dezvoltării Regionale al Republicii Moldova în beneficiul Mariei Culeșov salariul mediu pentru absență forțată de la muncă începând cu data de 17 iunie 2021 până la data restabilirii în funcție. Totodată, s-a menționat că hotărârea în partea încasării unui salariu mediu pentru absență forțată de la muncă se execută imediat.

6. Prin încheierea din 13 decembrie 2021 a Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani, s-a admis parțial cererea Ministerului Infrastructurii și Dezvoltării Regionale al Republicii Moldova privind corectarea erorilor admise în hotărâre. S-a corectat eroarea de calcul evidentă în partea dispozitivă a hotărârii din 09 decembrie 2021 a Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani, cu înlocuirea sintagmei „începând cu data de 15.02.2021” cu sintagma „începând cu data de 17.06.2021”. În rest, s-a respins ca neîntemeiată cererea Ministerului Infrastructurii și Dezvoltării Regionale al Republicii Moldova.

7. Prin încheierea din 21 decembrie 2021 a Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani, s-a respins ca fiind neîntemeiată cererea reprezentantului Ministerului Infrastructurii și Dezvoltării Regionale al Republicii Moldova cu privire la amânarea executării hotărârii din 09 decembrie 2021 a Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani.

EXERCITAREA CĂII DE ATAC ÎN ORDINE DE APEL

8. La 30 decembrie 2021, Ministerul Infrastructurii și Dezvoltării Regionale al Republicii Moldova a depus recurs împotriva încheierilor din 13 decembrie 2021 și 21 decembrie 2021 a Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani.

9. La 30 decembrie 2021, Ministerul Infrastructurii și Dezvoltării Regionale al Republicii Moldova a depus cerere de apel nemotivată, iar la 20 aprilie 2022, prin intermediul poștei electronice (Vol.II, f.d.192) și la 21 aprilie 2022, în original, a prezentat motivarea apelului împotriva hotărârii din 09 decembrie 2021 a Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani, solicitând admiterea acestuia, casarea integrală a hotărârii primei instanțe, emiterea unei noi decizii de respingere integrală a acțiunii.

10. La 03 ianuarie 2022, Olga Gorban a depus apel nemotivat, iar la 04 mai 2022 a prezentat motivarea apelului împotriva hotărârii din 09 decembrie 2021 a Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani, solicitând admiterea acestuia, casarea hotărârii primei instanțe, emiterea unei noi hotărâri de respingere a acțiunii.

POZIȚIA INSTANȚEI DE APEL

11. Prin decizia din 08 februarie 2023 a Curții de Apel Chișinău s-au respins apelurile declarate de Olga Gorban și Ministerul Infrastructurii și Dezvoltării Regionale al Republicii Moldova împotriva hotărârii din 09 decembrie 2021 a Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani, și recursul depus de Ministerul Infrastructurii și Dezvoltării Regionale al Republicii Moldova împotriva încheierilor din 13 decembrie 2021 și 21 decembrie 2021 a Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani.

EXERCITAREA CĂII DE ATAC ÎN ORDINE DE RECURS

12. La 07 martie 2023, Ministerul Infrastructurii și Dezvoltării Regionale al Republicii Moldova a depus recurs nemotivat, iar la 16 iunie 2023, a prezentat motivarea recursului împotriva deciziei din 08 februarie 2023 a Curții de Apel Chișinău, solicitând admiterea recursului, casarea integrală a deciziei instanței de apel și a hotărârii primei instanțe, respingerea acțiunii.

POZIȚIA INSTANȚEI DE RECURS

13. Prin decizia din 11 decembrie 2024 a Curții Supreme de Justiție s-a admis recursul declarat de Ministerul Infrastructurii și Dezvoltării Regionale al Republicii Moldova. S-a casat integral decizia din 08 februarie 2023 a Curții de Apel Chișinău, cu restituirea cauzei spre rejudecare în Curtea de Apel Chișinău, în alt complet de judecată.

POZIȚIA INSTANȚEI DE APEL

14. Prin încheierea din 01 octombrie 2025 a Curții de Apel Centru, s-a declinat competența completului specializat în examinarea acțiunilor de contencios administrativ de la examinarea cererilor de apel depuse de Ministerul Infrastructurii și Dezvoltării Regionale al Republicii Moldova și Olga Gorban împotriva hotărârea din 09 decembrie 2021 a Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani, în prezenta cauză. S-a remis dosarul Președintelui Curții de Apel Centru pentru redistribuire aleatorie judecătorilor completelor specializate în materie de drept comun ale Curții de Apel Centru.

15. Prin încheierea din 29 octombrie 2025 a completului specializat în materie de drept comun al Curții de Apel Centru, s-a suspendat din oficiu procesul în prezenta cauză. S-a remis Curții Supreme de Justiție cauza pentru soluționarea conflictului negativ de competență.

LEGISLAȚIA RELEVANTĂ

16. 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.”

17. Art. 6 din Codul administrativ:

„(1) Procedura administrativă este activitatea autorităților publice cu efect în exterior, îndreptată spre examinarea condițiilor, pregătirea și emiterea unui act administrativ individual, spre examinarea condițiilor, pregătirea și încheierea unui contract administrativ sau examinarea condițiilor, pregătirea și întreprinderea unei măsuri strict de autoritate publică.

(2) Emiterea unui act administrativ individual, încheierea unui contract administrativ sau întreprinderea unei măsuri strict de autoritate publică sînt părți ale procedurii administrative.”

18. 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.”

19. 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.”

20. Art. 10 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.”

21. Art. 44 din Codul de procedură civilă:

„(1) Instanța judecătorească în fața căreia s-a ivit conflictul de competență jurisdicțională suspendă din oficiu procesul și înaintează dosarul către instanța în drept să soluționeze conflictul de competență.

(3) Conflictul de competență dintre două sau mai multe judecătorii care nu țin de aceeași curte de apel ori dintre o judecătorie și o curte de apel, ori între curțile de apel se judecă de Curtea Supremă de Justiție.

(9) Instanța competentă să judece conflictul de competență soluționează, fără citarea participanților la proces, conflictul dintre instanțe printr-o încheiere, care nu se supune nici unei căi de atac.”

MOTIVAREA INSTANȚEI

22. Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție reiterează că prin cererea de chemare în judecată, concretizată ulterior, reclamanta Maria Culeșov a solicitat anularea ordinului nr. 163p din 15 februarie 2021 „Cu privire la constatarea nulității și retragerii actului administrativ”, anularea deciziei nr. C-58/21 din 29 martie 2021 „Cu privire la cererea prealabilă împotriva actului administrativ individual defavorabil”, anularea ordinului nr. 366p din 17 iunie 2021 „Cu privire la personal”, restabilirea în funcția de director al Agenției de Dezvoltare Regionale Sud, încasarea salariului mediu

pentru absență forțată de la muncă începând cu data de 15 februarie 2021 până la data restabilirii în funcție și încasarea cheltuielilor de judecată (Vol.I, f.d.2-22, 193-203).

23. Completul de judecată relevă că în sensul Anexei 1 la Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public nr. 158-XVI din 04 iulie 2008 (în continuare Legea nr.158/2008), autoritățile publice care cad sub incidența Legii cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public sunt: Secretariatul Parlamentului, Aparatul Președintelui Republicii Moldova, Cancelaria de Stat, Secretariatul Consiliului Superior al Magistraturii, Secretariatul Curții Constituționale, Secretariatul Curții Supreme de Justiție, Aparatul Consiliului Superior al Procurorilor, Centrul pentru Drepturile Omului, Oficiul Avocatului Poporului, Aparatul și unitățile Curții de Conturi, Centrul Național Anticorupție, Serviciul Prevenirea și Combaterea Spălării Banilor, Aparatul Comisiei Electorale Centrale, Aparatul Autorității Naționale de Integritate, Aparatul Consiliului pentru prevenirea și eliminarea discriminării și asigurarea egalității, Aparatele altor autorități publice instituite de către Parlament, Președintele Republicii Moldova sau Guvern, Autoritățile administrației publice centrale de specialitate și alte autorități administrative (aparatele centrale, serviciile publice desconcentrate, alte organe ale administrației publice din subordinea autorităților administrației publice centrale de specialitate), Aparatele autorităților administrației publice locale, ale unității teritoriale autonome cu statut special și serviciile descentralizate ale acestora, Secretariatele instanțelor judecătorești, aparatele procuraturii, organele serviciului diplomatic, ale serviciului vamal, ale serviciului fiscal de stat, organele apărării, securității naționale și ordinii publice (persoanele care dețin funcții publice în autoritățile publice enumerate, a căror activitate nu este reglementată prin acte legislative speciale).

24. Totodată, în Legea pentru aprobarea Clasificatorului unic al funcțiilor publice nr. 155 din 21 iulie 2011 (în continuare Legea nr. 155/2011), nu se identifică funcția de director al Agenției de Dezvoltare Regionale Sud. Astfel, raporturile de muncă între Ministerul Infrastructurii și Dezvoltării Regionale al Republicii Moldova și Maria Culeșov nu cad sub incidența Legii nr.158/2008.

25. De asemenea, conform anexei 3 la Hotărârea Guvernului cu privire la măsurile de realizare a Legii nr.438/2006 privind dezvoltarea regională în Republica Moldova nr. 127 din 08 februarie 2008, Regulamentul-Cadru al Agenției de Dezvoltare Regională, și anume pct.19, angajații Agenției nu au statut de funcționar public.

26. 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.

27. În sensul art. 18 din Codul administrativ, interesul public vizează ordinea de drept, democrația, garantarea drepturilor și a libertăților persoanelor, precum și obligațiile acestora, satisfacerea necesităților sociale, realizarea competențelor autorităților publice, funcționarea lor legală și în bune condiții.

28. Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție apreciază ca fiind justificat argumentul completului specializat în examinarea acțiunilor de contencios administrativ precum că statutul procesual de pârât al autorității publice nu este determinant pentru atribuirea prezentei cauze categoriei de contencios administrativ, având în vedere că în contenciosul administrativ se apără drepturile vătămate prin activitate administrativă. Or, raporturile de muncă ale unei autorități publice cu un salariat care nu este funcționar public nu constituie activitate administrativă, în situația care autoritatea publică nu acționează în regim de putere publică, însă doar ca simplu angajator.

29. La acest aspect, Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție reiterează că angajații Agenției nu au statut de funcționar public, circumstanță detaliată supra, iar pârâtul nu a acționat în regim de putere publică. Astfel, raporturile de muncă între salariatul care nu are statut de funcționar public și autoritatea publică în calitate de angajator sunt reglementate de Codul Muncii. De altfel, ordinele contestate nu cad sub incidența prevederilor art.10 din Codul administrativ.

30. Drept urmare, competența în examinarea prezentei cauze în ordine de apel revine completului specializat în materie de drept comun al Curții de Apel Centru.

31. De asemenea, Completul de Judecată al Curții Supreme de Justiție notează că modul de reglementare al dreptului de acces la justiție este în concordanță cu principiile Convenției pentru Apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților Fundamentale, conform 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. Prin prisma standardelor Curții Europene a Drepturilor Omului, 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).

32. Mai mult, 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.

33. În corolar, Completul de Judecată al Curții Supreme de Justiție reiterează că examinarea acestei cauze în ordine de apel ține de competența completului specializat în materie de drept comun al Curții de Apel Centru.

34. Ținând cont de cele expuse, în conformitate cu art. 44, art. 269-270 din Codul de procedură civilă,

COMPLETUL, CU UNANIMITATE DE VOTURI,

Constată competența completului specializat în materie de drept comun al Curții de Apel Centru la examinarea în ordine de apel a cauzei civile intentate la cererea de chemare în judecată depusă de Maria Culeșov împotriva Ministerului Infrastructurii și Dezvoltării Regionale al Republicii Moldova, terț Olga Gorban, cu privire la anularea actelor, restabilirea în funcție, încasarea plăților salariale și compensarea cheltuielilor de judecată.

Transmite completului specializat în materie de drept comun al Curții de Apel Centru cauza pentru examinare în ordine de apel.

Încheierea nu se supune niciunei căi de atac.

Președinte

Stela Procopciuc

Judecători

Ion Munteanu

Gheorghe Stratulat