



**CURTEA SUPREMĂ
DE JUSTIȚIE**

ÎNCHEIERE

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

în cauza de contencios administrativ intentată la cererea de chemare în judecată depusă de Oficiul teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat către Consiliul mun. Chișinău, terț Direcția Mobilitate Urbană a Consiliului mun. Chișinău, cu privire la anularea actului administrativ normativ,

*(Dosarul nr. 2ac-2/26
NR. PIGD 2-25109457-01-2cc-05012026)*

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

28 ianuarie 2026

Textul corespunde originalului

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

Curtea Supremă de Justiție, în completul compus din:

Stela Procopciuc, *Președinte*,

Diana Stănilă,

Oxana Parfeni, *judecători*,

constată următoarele:

ÎN FAPT

1. La 31 iulie 2025, Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat a depus la Judecătoria Chișinău, sediul Rîșcani cerere de chemare în judecată împotriva Consiliul municipal Chișinău, terț Direcția Mobilitate Urbană a CMC privind anularea deciziei Consiliului municipal Chișinău nr. 2/16 din 28 mai 2025 cu privire la actualizarea costului unui vehicul-km pentru troleibuze.

2. Prin încheierea din 05 august 2025 a Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani, s-a transmis cauza de contencios administrativ inițiată la cerere de chemare în judecată depusă de Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat împotriva Consiliului municipal Chișinău, terț Direcția Mobilitate Urbană a CMC cu privire la anularea actului administrativ normativ, după competență la Curtea de Apel Centru.

3. Prin încheierea din 10 noiembrie 2025 a Curții de Apel Centru, s-a transmis la Curtea Supremă de Justiție acțiunea în contencios administrativ înaintată la cerere de chemare în judecată depusă de Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat împotriva Consiliului municipal Chișinău, terț Direcția Mobilitate Urbană a CMC privind anularea actului administrativ normativ, pentru soluționarea conflictului negativ de competență. S-a suspendat procesul până la soluționarea conflictului de competență.

LEGISLAȚIA RELEVANTĂ

4. Art. 200 din Codul administrativ, reglementează că:

„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, stabilește că:

„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, prevede că:

„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, reglementează că:

„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, stabilește că:

„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, prevede că:

„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, reglementează 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.”

11. Art. 20 din Codul administrativ, stabilește că:

„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, prevede că:

„Cu excepția cazurilor prevăzute la alin.(2) și (3), judecătoriiile 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, stabilește 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.”

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

„*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, prevede că:

„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.”

16. Art. 206 alin. (1) lit. e) din Codul administrativ reglementează că:

„(1) O acțiune în contencios administrativ poate fi depusă pentru: anularea în tot sau în parte a unui act administrativ normativ (acțiune de control normativ).”

17. Art. 224 alin. (1) lit. b) și e) din Cod administrativ prevede că:

„(1) Examinând acțiunea în contencios administrativ în fond, instanța de judecată adoptă una dintre următoarele hotărâri:

b) în baza unei acțiuni în obligare, anulează în tot sau în parte actul administrativ individual de respingere a solicitării sau o eventuală decizie adoptată în procedura prealabilă și obligă autoritatea publică să emită un act administrativ individual, dacă revendicarea pretenției reclamantului de emitere a actului este întemeiată;

e) în baza unei acțiuni de control normativ, anulează în tot sau în parte actul administrativ normativ, dacă acesta este ilegal, sau constată nulitatea acestuia, dacă acesta este nul.”

MOTIVAREA INSTANȚEI

18. Studiind actele cauzei în raport cu normele de drept precitate la punctele 4-17, din prezenta încheiere, Completul de judecată a Curții Supreme de Justiție constată că competentă să judece prezenta cauză în contencios administrativ, ca primă instanță, este Judecătoria Chișinău, sediul Rîșcani, unde urmează să fie remisă cauza spre soluționare, din următoarele considerente.

19. Din materialele dosarului rezultă că la 31 iulie 2025 Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat a depus inițial la Judecătoria Chișinău, sediul Rîșcani cerere de chemare în judecată în procedura de contencios administrativ, împotriva Consiliul municipal Chișinău, terț Direcția Mobilitate Urbană a CMC privind anularea deciziei Consiliului municipal Chișinău nr. 2/16 din 28 mai 2025 „Cu privire la actualizarea costului unui vehicul-km pentru troleibuze”.

20. Astfel, pentru soluționarea conflictului de competență apărut între Judecătoria Chișinău, sediul Rîșcani și Curtea de Apel Centru urmează de stabilit dacă obiectul acțiunii în contencios administrativ – decizia nr. 2/16 din 28 mai 2025 a Consiliului municipal Chișinău „Cu privire la actualizarea costului unui vehicul-km pentru troleibuze”, este un act administrativ individual sau un act administrativ normativ.

21. Așadar, prin prisma art.5, art.10-12 din Codul administrativ, art.2, art.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.

22. 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.

23. În speță, dispoziția decizia nr. 2/16 din 28 mai 2025 a Consiliului municipal Chișinău „Cu privire la actualizarea costului unui vehicul-km pentru troleibuze”, nu produce efecte *erga omnes*, adică să conțină reglementări de principiu care se adresează unor persoane nedeterminate și să aibă o aplicabilitate generală. Or, prin acest act s-a stabilit următoarele:

„1. Se stabilește costul unui vehicul/km parcurs pentru troleibuze în mărime de 46,0 lei, începând cu 01 ianuarie 2025.

2. Î.M. „Regia transport electric” va aplica în calcul compensațiilor pentru serviciile prestate pentru anul 2025, reflectate în raportul lunar, costul unui vehicul/km stabilit, în limita alocațiilor bugetare prevăzute în bugetul municipal pentru anul 2025.

3. Direcția Generală Mobilitate Urbană va asigura procesul de raportare a serviciilor de transport prestate de către Î.M. „Regia transport electric”, pornind de la prevederile prezentei decizii.

4. Direcția relații publice și buget civil a Primăriei Municipiului Chișinău și serviciile municipale specializate vor informa populația, prin intermediul massmedia, despre prevederile prezentei decizii.

5. Primarul General al municipiului Chișinău va asigura controlul executării prevederilor prezentei decizii.”

24. Conform art. 10 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.

25. Dispoziția decizia nr. 2/16 din 28 mai 2025 a Consiliului municipal Chișinău „Cu privire la actualizarea costului unui vehicul-km pentru troleibuze”, produce efecte doar față de o singură persoană RTEC, fiindcă exclusiv această entitate prestează servicii de transport public cu troleibuze în municipiul Chișinău, și doar față de acest subiect sunt îndreptate efectele juridice de aplicare a costului unui vehicul/km parcurs de troleibuze. Iar, potrivit pct.2 din decizia nr. 2/16 din 28 mai 2025 a Consiliului municipal

Chișinău „Cu privire la actualizarea costului unui vehicul-km pentru troleibuze”, prevede că Î.M. ”Regia transport electric” va aplica în calcul compensațiilor pentru serviciile prestate pentru anul 2025, reflectate în raportul lunar, costul unui vehicul/km stabilit, în limita alocațiilor bugetare prevăzute în bugetul municipal pentru anul 2025.

26. Cazul individual se referă la o situație concretă, purtând un caracter concret al unui șir de fapte. Dispoziția contestată în speță nu are un caracter abstract, ci se referă la anumită situație individualizată concret, diferit de caracteristicile unui act administrativ normativ, care nu se supune controlului de constituționalitate, precum și nu stabilesc drepturi sau obligații pentru terțe persoane (aceste drepturi și obligații sunt reglementate de legi și alte acte normative).

27. În aceeași ordine de idei se reține că, pentru a delimita actul administrativ ca fiind unul individual, prin prisma art.10 din Codul administrativ, sfera reglementării unui caz individual nu se interpretează ca fiind cazul legat de o persoană concretă sau grup de persoane, ci în sensul că se reglementează o situație individuală concretă, și nu abstractă ca în cazul actului normativ.

28. Altfel spus, prin prisma art. 11 alin. (2) din Codul administrativ, destinatarul actului administrativ contestat (deci, destinatarul tarifului ajustat) este doar un singur subiect de drept, și anume ÎM „Regia Transport Electric”, iar față de celelalte persoane fizice și juridice costul unui vehicul/km parcurs pentru troleibuze, nu se aplică.

29. În atare circumstanțe, Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție conchide că, competența procesuală și materială de a examina cauza de contencios administrativ, intentată la cererea de chemare în judecată depusă de Oficiul teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat către Consiliul mun. Chișinău, terț Direcția Mobilitate Urbană a Consiliului mun. Chișinău, cu privire la anularea actului administrativ normativ, aparține Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani.

30. Or, 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.

31. 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 (a se vedea hot. CtEDO DMD GROUP, A.S. c. Slovaciei, 2010, §61).

32. În același timp, 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 competența clar stabilită de legea națională. De aceea, normele de competența jurisdicțională sunt de strictă interpretare, iar orice interpretare extensivă sau restrictivă trebuie calificată ca abuz de drept.

33. Din considerentul că un prim aspect al procesului echitabil este înfăptuirea justiției de către „un tribunal investit de lege”, adică în primul rând având competența 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 Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani.

34. 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 Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani, pentru examinarea cauzei de contencios administrativ intentată la cererea de chemare în judecată depusă de Oficiul teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat către Consiliul mun. Chișinău, terț Direcția Mobilitate Urbană a Consiliului mun. Chișinău, cu privire la anularea actului administrativ normativ.

Cauza de contencios administrativ intentată la cererea de chemare în judecată depusă de Oficiul teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat către Consiliul mun. Chișinău, terț Direcția Mobilitate Urbană a Consiliului mun. Chișinău, cu privire la anularea actului administrativ normativ, se remite spre examinare Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani.

Încheierea nu se supune niciunei căi de atac.

Președinte

Stela Procopciuc

Judecători

Diana Stănilă

Oxana Parfeni