Prima instanţă: Judecătoria Chișinău, sediul Râșcani (Judecător Popescu Marcel)
Dosarul nr. 3a-2800/25
2-24072592-02-3a-12092025

**D E C I Z I E**

25 noiembrie 2025 municipiul Chişinău

Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ
al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ
al Curții de Apel Centru

În componenţa:
Preşedintelui completului, judecătorul Mîra Ghenadie
Judecătorilor Bostan Angela și Ghedrovici Nicolae
Grefier Mitcov Sofia

examinând, în ședință publică, cererea de apel depusă de Duca Ion împotriva hotărârii Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani din 21 martie 2025, prin care a fost respinsă ca neîntemeiată acțiunea în contencios administrativ depusă de Duca Ion împotriva Cancelariei de Stat, cu privire la anularea actelor administrative individuale defavorabile,

**A C O N S T A T A T :**

**Obiectul și temeiurile acțiunii deduse judecății:**

La 3 iulie 2024, reclamantul Duca Ion a depus acțiune în contencios administrativ împotriva Cancelariei de Stat solicitând:

1) anularea răspunsurilor Cancelariei de Stat nr. 29-78-5315 din 16 mai 2024 și nr. 29-81-6045 din 3 iunie 2024;

2) obligarea Cancelariei de Stat să atribuie reclamantului Duca Ion nivelul de acces la Registrul de stat al actelor locale.

În motivarea acțiunii, reclamantul a indicat că prin decizia Consiliului comunal Sadîc nr. 02/01 din 7 mai 2024, Duca Ion a fost numit în funcția de secretar al Consiliului comunal Sadîc, începând cu 7 mai 2024.

Reclamantul a menționat că la 14 mai 2024 a înaintat Cancelariei de Stat o cerere prin care a solicitat crearea accesului pentru secretarul Consiliului comunal Sadîc, la Registrul de stat al actelor locale pentru a avea posibilitatea legală de a include actele autorității administrației publice locale în Registrul de stat al actelor locale.

Reclamantul a precizat că prin răspunsul nr. 29-78-5315 din 16 mai 2024, Cancelaria de Stat a refuzat lui Duca Ion acordarea accesului la Registrul de stat al actelor locale, motivând că crearea accesului poate avea doar în baza solicitării primarului cu anexarea dispoziției primarului, prin care angajatul autorizat a fost desemnat în calitate de persoană responsabilă de includerea actelor administrative în Registrul de stat al actelor locale.

Reclamantul a susținut că la 22 mai 2024 s-a adresat către Cancelaria de Stat cu o cerere prealabilă, prin care a solicitat anularea răspunsului Cancelariei de Stat nr. 29-78-5315 din 16 mai 2024, din motiv că aceasta contravine art. 20 alin. (5) din Legea nr. 436/2006 privind administrația publică locală.

Reclamantul a subliniat că la 5 iunie 2024 Cancelaria de Stat, prin e-mail, a expediat răspunsul nr. 29-81-6045 din 3 iunie 2024 la cererea prealabilă, fiind refuzat în mod repetat acordarea accesului la Registrul de stat al actelor locale, motivând că Primăria com. Sadîc deține un cont activ, anterior fiind desemnată o persoană responsabilă de includerea actelor în Registrul de stat. De asemenea, Cancelaria de Stat a indicat că crearea accesului poate avea doar în baza solicitării primarului cu anexarea dispoziției primarului prin care angajatul autorizat a fost desemnat în calitate de persoană responsabilă de includerea actelor administrative în Registrul de stat al actelor locale, făcând referire neîntemeiată la pct. 21-23 din Regulamentul cu privire la modul de ținere a Registrului de stat al actelor locale, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 672/2017.

Reclamantul a notat că refuzurile Cancelariei de Stat a Republicii Moldova de acordare a accesului la Registrul de stat al actelor locale sunt ilegale și urmează a fi anulate.

Reclamantul a indicat că actul administrativ de numire a sa în funcția de secretar al Consiliului comunal Sadîc trebuie să fie respectat de către Cancelaria de Stat, alte autorități publice, persoanele terțe etc. (art. 139 alin. (4) din Codul administrativ).

Reclamantul a precizat că prin Legea nr. 161/2016 au fost operate mai multe modificări şi completări în Legea nr. 436/2006, art. 39 alin. (1) (atribuțiile secretarului) a fost completat cu lit. $h^1$) cu următorul cuprins: „asigură includerea actelor autorității administrației publice locale în Registrul de stat al actelor locale, în conformitate cu prezenta lege”.

Reclamantul a relevat că modificările operate prin Legea nr. 161/2016 au intrat în vigoare la data 28 octombrie 2018. Începând cu 28 octombrie 2018 prevederile art. 39 alin. (1) lit. $h^1$) au aplicare directă și nu mai este necesară emiterea de către primar a unui act administrativ de desemnare a secretarului consiliului local, responsabil de includerea deciziilor consiliului local în Registrul de stat al actelor locale, iar Cancelaria de Stat nu are dreptul de a refuza reclamantului acordarea dreptului de acces.

Astfel, reclamantul a conchis că prin refuzul ilegal de acordare a dreptului de acces la Registrul actelor locale, Cancelaria de Stat a încălcat drepturile reclamantului de a exercita atribuția de serviciu de includere a actelor autorității administrației publice locale în Registrul de stat al actelor locale stipulate în art. 39 alin. (1) lit. $h^1$) din Legea nr. 436/2006.

În materie de drept, reclamantul și-a întemeiat acțiunea în baza prevederilor art. art. 10, art. 17, art. 20, art. 21, art. 23-25, art. 31, art. 36, art. 118, art. 189 alin. (1), art. 191 alin. (1), art. 196 alin. (1), art. 197, art. 206 alin. (1) lit. a) şi c), art. 208 alin. (1), art. 209 alin. (1), lit. a), art. 211-212, art. 224 alin. (1) lit. a)-c) din Codul administrativ.

**Poziția pârâtului expusă în instanța de fond:**

La 15 august 2024, Cancelaria de Stat a depus referință, prin care și-a exprimat dezacordul cu acțiunea înaintată de Oficiul teritorial Căușeni al Cancelariei de Stat și a solicitat respingerea acesteia ca fiind neîntemeiată (f.d. 16 - 25).

**Soluția instanței de fond:**

Prin hotărârea Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani din 21 martie 2025, s-a respins ca neîntemeiată acțiunea în contencios administrativ depusă de Duca Ion împotriva Cancelariei de Stat, cu privire la anularea actelor administrative individuale defavorabile.

**Calea de atac exercitată:**

Nefiind de acord cu hotărârea instanţei de fond, la 25 martie 2025, Duca Ion a declarat apel împotriva hotărârii Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani din 21 martie 2025, solicitând casarea integrală a hotărârii, cu pronunțarea unei noi decizii prin care acțiunea depusă de Duca Ion să fie admisă.

La 8 septembrie 2025, Duca Ion a prezentat motivarea apelului.

În motivarea cererii de apel, partea apelantă a reiterat în esență motivele de fapt și de drept expuse în acțiunea de contencios administrativ.

Suplimentar, apelantul a indicat că hotărârea Judecătoriei Chişinău, sediul Râşcani din 21 martie 2025 este ilegală şi urmează a fi casată.

Partea apelantă a subliniat că instanţa de judecată practic a fost avocatul Cancelariei de Stat şi a acceptat neîntemeiat şi ilegal argumentele acesteia potrivit cărora este necesară emiterea de către autoritatea executivă locală a unui act administrativ de desemnare a reclamantului responsabil de gestionarea registrului de acte administrative. Cancelaria de Stat a Republicii Moldova nu dispune de prerogativa de a desemna o persoană responsabilă de gestionarea registrului de acte administrative la nivel local.

Partea apelantă a notat că instanţa de judecată a aplicat şi interpretat în mod eronat prevederile Regulamentului cu privire la modul de ţinere a Registrului de stat

al actelor locale, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 672 din 28.08.2017, precum şi ale Legii nr. 436/2006.

În materie de drept, partea apelantă și-a întemeiat cererea de apel în baza prevederilor art. 231 și art. 240 alin. (1) lit. c) din Codul administrativ.

**Poziția intimatului pe marginea apelului:**

La 29 septembrie 2025, Cancelaria de Stat a depus referință asupra cererii de apel, prin care a solicitat respingerea apelului ca fiind neîntemeiat, cu menținerea hotărârii Judecătoriei Chişinău, sediul Râşcani din 21 martie 2025.

**Admisibilitatea apelului:**

Potrivit fișei de repartizare a dosarului, la 12 septembrie 2025, prin intermediul Programului Integrat de Gestionare a Dosarelor, cauza de contencios administrativ a fost repartizată spre examinare în ordine de apel, în mod automat-aleatoriu judecătorului raportor Mîra Ghenadie.

În conformitate cu prevederile art. 236 alin. (1) din Codul administrativ, „*instanţa de apel examinează din oficiu admisibilitatea apelului*".

Potrivit art. 232 alin. (1) din Codul administrativ, „*apelul se depune la instanţa de judecată care a emis hotărârea contestată în termen de 30 de zile de la pronunţarea dispozitivului hotărârii, dacă legea nu stabileşte un termen mai mic. Instanţa de judecată care a emis hotărârea contestată transmite neîntârziat apelul împreună cu dosarul judiciar, după motivarea hotărârii, instanţei de apel*".

Din materialele cauzei rezultă că dispozitivul hotărârii Judecătoriei Chișinău, sediul Centru, a fost pronunțat public la 21 martie 2025, iar cererea de apel a fost depusă de către Duca Ion 25 martie 2025. Prin urmare, Completul judiciar constată că apelul a fost depus în termenul legal.

Conform art. 232 alin. (2) din Codul administrativ, „*motivarea apelului se prezintă la instanţa de apel în termen de 30 de zile de la data notificării hotărârii motivate. Dacă se depune împreună cu apelul, motivarea apelului se depune la instanţa de judecată care a emis hotărârea contestată*".

În speță, hotărârea motivată a fost notificată părții apelante, la 8 august 2025 (f.d. 75), iar motivarea apelului a fost depusă la 8 septembrie 2025, respectiv termenul prevăzut de art. 232 alin. (2) din Codul administrativ a fost respectat.

Potrivit art. 233 alin. (2) din Codul administrativ, „*cererea de apel se semnează de apelant sau de reprezentantul lui legal ori împuternicit*".

Completul judiciar a stabilit că cererea de apel și motivarea apelului au fost semnate personal de către apelantul Duca Ion.

Totodată, se atestă că, apelantul a prezentat dovada achitării taxei de timbru în sumă de 200 lei, în conformitate cu prevederile art. 2 al Legea taxei de stat nr. 213 din 31 iulie 2023.

Astfel, în temeiul reglementărilor art. 232, 233, 236 și 241 din Codul administrativ, Completul specializat în materie de contencios administrativ

concluzionează despre întrunirea condițiilor de admisibilitate a cererii de apel în cauză, motiv din care se purcede la examinarea apelului în fond.

**Argumentele părților în cadrul judecării apelului:**

În cadrul ședinței de judecată, apelantul Duca Ion a pledat pentru admiterea apelului în sensul formulat.

În cadrul ședinței de judecată în instanța de apel, reprezentantul Cancelariei de Stat, nu s-a prezentat, totodată prin referința depusă la 29 septembrie 2025 și-a exprimat acordul la examinarea cauzei în lipsa sa. Astfel, Completul judiciar, conducându-se de prevederile art. 239 alin. (2) din Codul administrativ, a dispus examinarea cauzei în lipsa părții intimate, care a fost citată legal cu privire la timpul și locul examinării cauzei.

**Aprecierea instanței de apel:**

***Subsumând punctul de vedere al participanților, normele procesuale și starea de fapt constatată în privința cererii de apel, Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curţii de Apel Centru conchide că apelul este admisibil pentru examinare, dar neîntemeiat, motiv pentru care se impune respingerea acestuia, din următoarele considerente.***

În conformitate cu art. 240 alin. (1) lit. a) din Codul administrativ, „*examinând cererea de apel, instanța de apel adoptă una dintre următoarele decizii: respinge apelul*”.

Potrivit art. 219 alin. (1) și (3) din Codul administrativ, „*instanța de judecată este obligată să cerceteze starea de fapt din oficiu în baza tuturor probelor legal admisibile, nefiind legată nici de declarațiile făcute, nici de cererile de solicitare a probelor înaintate de participanți. Instanța de judecată nu are dreptul să depășească limitele pretențiilor din acțiune, însă, totodată, nu este legată de textul cererilor formulate de participanții la proces*”.

În acord cu prevederile art. 225 alin. (1) - (2) din Codul administrativ, „*instanța de judecată nu este competentă să se pronunțe asupra oportunității unui act administrativ. Verificarea exercitării de către autoritatea publică a dreptului discreționar se limitează la faptul dacă autoritatea publică: a) și-a exercitat dreptul discreționar; b) a luat în considerare toate faptele relevante; c) a respectat limitele legale ale dreptului discreționar; d) și-a exercitat dreptul discreționar conform scopului acordat prin lege*”.

Conform jurisprudenței CtEDO instanța de apel, potrivit regulilor unui proces echitabil pornind de la aprecierea rolului determinant al concluziilor sale, are obligația să examineze efectiv problemele esențiale care îi sunt supuse aprecierii şi să nu se limiteze doar la însuşirea motivelor și concluziilor date de instanţa inferioară (*HirroBalani v. Spaniei*, nr.18064/91 din 09.12.1994 §27; *Georgiadis v. Greciei* nr.21522/93 din 29.05.1997 §43).

Potrivit recomandărilor avizului nr. 11 din 2008 al Consiliului Consultativ al Judecătorilor Europeni (CCJE) în atenţia Comitetului de Miniştri al Consiliului Europei privind calitatea hotărârilor judecătoreşti, o motivaţie şi o analiză clară sunt cerinţele fundamentale ale hotărârilor judecătoreşti şi un aspect important al dreptului la un proces echitabil. Pentru a răspunde cerinţelor procesului echitabil, motivarea ar trebui să evidenţieze, că judecătorul a examinat cu adevărat chestiunile esenţiale ce iau fost prezentate.

Instanţa de apel menționează că art. 6 din Convenţia Europeană a Drepturilor Omului garantează dreptul justiţiabilului la o hotărâre motivată sub aspectul instituirii obligaţiei instanţelor de judecată de a-şi argumenta hotărârile adoptate din perspectiva unei analize ample a circumstanţelor cauzei. Îndatorirea de a motiva coerent şi unitar hotărârea sub aspectul tuturor cererilor, fără a exista contradicţii între motivare şi dispozitiv, constituie o garanţie pentru justiţiabili, în faţa eventualului arbitrariu judecătoresc, fiind singurul mijloc prin care se dă posibilitatea de a putea exercita un eficient control judiciar.

În opinia Completului judiciar, prima instanţă a ţinut cont de aceste deziderate şi a adoptat o hotărâre bazată pe materialul probator administrat și legislația în vigoare, asigurându-se că toate aspectele relevante au fost analizate cu rigurozitate.

***Pe parcursul judecării cauzei s-a constatat că***, la 19 aprilie 2024 a fost organizat concursul pentru ocuparea funcției vacante de secretar al Consiliului local Sadîc, iar conform rezultatelor concursului respectiv învingător a fost declarat Duca Ion.

Prin decizia Consiliului comunal Sadic nr. 02/01 din 7 mai 2024, reclamantul Duca Ion a fost numit în funcția de secretar al Consiliului comunal Sadîc, începând cu 7 mai 2024.

La 14 mai 2024, Duca Ion a înaintat un demers Cancelariei de Stat prin care a solicitat atribuirea nivelului de acces la Registrul de stat al actelor locale pentru a avea posibilitatea legală de a include actele autorității administrației publice locale în Registrul de stat al actelor locale.

Prin răspunsul nr.29-78-5315 din 16 mai 2024, Cancelaria de Stat a comunicat reclamantului că accesul la Registrul de stat al actelor locale poate fi acordat numai în baza unei solicitări a primarului cu anexarea dispoziției prin care angajatul autorizat se desemnează în calitate de persoană responsabilă de includerea actelor administrative în Registrul de stat al actelor locale.

Nefiind de acord cu răspunsul din 16 mai 2024, reclamantul a înaintat Cancelariei de Stat o cererea prealabilă, prin care a solicitat anularea răspunsului Cancelariei de Stat nr.29-78-5315 din 16 mai 2024.

Prin răspunsul nr. 29-81-6045 din 3 iunie 2024, la cererea prealabilă depusă de Duca Ion, Cancelaria de Stat a susținut poziția sa expusă prin răspunsul anterior cu nr. 29-78-5315 din 16 mai 2024, totodată a stabilit și faptul că Primăria s. Sadîc, r-

nul Cantemir, deține un cont activ, respectiv nu există impedimente pentru includerea actelor în Registrul de stat al actelor locale.

Totodată, la 28 mai 2024, Duca Ion a solicitat Oficiului Teritorial Cahul al Cancelariei de Stat, expunerea poziției pe marginea prezentei situației.

Prin răspunsul nr.1304/OT2-216 din 29 mai 2024, Oficiul Teritorial Cahul al Cancelariei de Stat a comunicat că ședința consiliului local din 7 mai 2024 nu a fost convocată prin dispoziția primarului așa cum prevede art. 16 alin.(3) din Legea nr.436/2006 privind administrația publică locală. Potrivit aceluiași răspuns, în cazul în care primarul sau viceprimarul refuză convocarea consiliului local, cu ordinea de zi propusă, acesta este convocat de un grup de cel puțin o treime din consilierii aleși. Însă, s-a constatat că în Registrul de stat al actelor locale lipsește dispoziția de convocare a ședinței consiliului sătesc Sadîc pentru aceasta zi, respectiv ședințele organizate de către un grup de consilieri s-au petrecut fără respectarea prevederilor legale. Mai mult decât atât, la aceste ședințe nu participă secretarul interimar al consiliului local Sadîc, ceea ce duce la lipsa unui proces-verbal al ședințelor respective. Anterior consilierii au fost informați despre obligativitatea participării la ședințe a secretarului interimar, aceștia neținând cont de recomandările oficiului.

Astfel, Oficiul Teritorial Cahul al Cancelariei de Stat a concluzionat că actele adoptate la ședința din 7 mai 2024 nu pot fi publicate în Registrul de stat al actelor, pentru că nu întrunesc condițiile de baza a unui act administrativ cu putere juridică, reieșind din cele menționate nu există un act legal de numire în funcție a domnului Duca Ion.

Cât privește atribuirea nivelului de acces în Registrul de stat al actelor locale domnului Duca Ion, Oficiul Teritorial Cahul al Cancelariei de Stat a comunicat că această acțiune are loc la solicitarea primarului prin anexarea unui act administrativ emis de acesta. Anterior a fost numită temporar persoană responsabilă pentru includerea actelor în Registrul de stat al actelor locale, aceasta execută aceste atribuții până la moment.

Nefiind de acord cu răspunsurile Cancelariei de Stat nr. 29-78-5315 din 16 mai 2024 și nr. 29-81-6045 din 3 iunie 2024, la 3 iulie 2024, Duca Ion a depus prezenta acțiune în contencios administrativ.

Prima instanță, fiind învestită cu judecarea prezentei cauze, a respins ca fiind neîntemeiată acțiunea în contencios administrativ.

Completul specializat în examinarea cauzelor de contencios administrativ al Curţii de Apel Centru, analizând legalitatea hotărârii pronunţate în raport cu prevederile art. 225 din Codul administrativ, art. 239 – 241 din Codul de procedură civilă, constată că aceasta urmează a fi menţinută, or, instanţa de fond, corect a elucidat şi constatat circumstanţele cauzei, a verificat şi apreciat obiectiv, probele prezente la materialele cauzei, stabilind corect circumstanțele de fapt și aplicând corect legislația pertinentă ce guvernează raportul litigios.

***Admisibilitatea acțiunii.***

Potrivit 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 acţiune în contencios administrativ, cu privire la care decid instanţele de judecată competente pentru examinarea procedurii de contencios administrativ, conform prezentului cod*".

Conform art. 206 alin. (1) lit. b) din Codul administrativ, „*o acțiune în contencios administrativ poate fi depusă pentru: b) obligarea autorității publice să emită un act administrativ individual (acțiune în obligare)*".

Din punct de vedere al felului acțiunii în contencios administrativ, reieșind din cerințele formulate, Completul de judecată apreciază că acțiunea înaintată de reclamantul Duca Ion reprezintă o acțiune în obligare, în conformitate cu prevederile art. 206 alin. (1) lit. b), coroborate cu art. 224 alin. (1) lit. b) din Codul administrativ. Or, elementul central al obiectului acțiunii în obligare constă în anularea, în tot sau în parte, a actului administrativ individual de respingere a solicitării sau a unei eventuale decizii adoptate în procedura prealabilă și obligarea autorității publice să emită un act administrativ individual. În speță, reclamantul urmărește anularea răspunsurilor Cancelariei de Stat nr. 29-78-5315 din 16 mai 2024 și nr. 29-81-6045 din 3 iunie 2024, cu obligarea Cancelariei de Stat să emită actul administrativ individual favorabil privind atribuirea reclamantului Duca Ion nivelul de acces la Registrul de stat al actelor locale.

Conform art. 207 alin. (1) din Codul administrativ, „*instanța verifică din oficiu dacă sunt întrunite condițiile pentru admisibilitatea unei acțiuni în contenciosul administrativ. Dacă este inadmisibilă, acțiunea în contencios administrativ se declară ca atare prin încheiere judecătorească susceptibilă de recurs*".

Potrivit art. 191 alin. (1) din Codul administrativ, „*cu excepţia cazurilor prevăzute la alin.(2) şi (3), judecătoriile soluţionează în fond toate acţiunile în contencios administrativ*".

În acord cu prevederile art. 196 alin. (1) din Codul administrativ, „*acţiunea în contencios administrativ se depune la instanţa de judecată în a cărei rază teritorială îşi are sediul autoritatea publică care a desfăşurat activitatea administrativă contestată, daca legea nu prevede altfel*".

Astfel, ținând cont de obiectul acțiunii și având în vedere prevederile art. 191 alin. (1) din Codul administrativ, examinarea prezentei cauze ține de competența Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani, or, obiectul acesteia nu se regăsește în excepțiile de la alin. (2) și (3) a art. 191 din Codul administrativ.

Prin urmare, acțiunea în contencios administrativ a fost înaintată de Duca Ion, cu respectarea competenței jurisdicționale materiale și teritoriale.

Conform art. 10 alin. (1) din Codul administrativ, „*actul administrativ individual este orice dispoziţie, 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 naşterea, modificarea sau stingerea raporturilor juridice de drept public*".

Articolul 11 alin. (1) lit. a) din Codul administrativ, prescrie că, „*actele administrative individuale pot fi: a) acte defavorabile - actele care impun destinatarilor lor obligaţii, sancţiuni, sarcini sau afectează drepturile/interesele legitime ale persoanelor ori care resping, în tot sau în parte, acordarea avantajului solicitat*".

În speță, răspunsurile Cancelariei de Stat nr. 29-78-5315 din 16 mai 2024 și nr. 29-81-6045 din 3 iunie 2024, reprezintă acte administrative individuale defavorabile reclamantului Duca Ion, întrucât, prin acestea, a fost respinsă solicitarea reclamantului Duca Ion cu privire la atribuirea nivelul de acces la Registrul de stat al actelor locale.

Conform art. 53 alin.(1) din Constituție, „*persoana vătămată într-un drept al său de o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluţionarea în termenul legal a unei cereri, este îndreptăţită să obţină recunoaşterea dreptului pretins, anularea actului şi repararea pagubei*".

În conformitate cu art. 17 din Codul administrativ, „*drept vătămat este orice drept sau libertate stabilit/stabilită de lege căruia/căreia i se aduce atingere prin activitate administrativă*".

În accepţiunea art. 39 alin. (1) și (2) din Codul administrativ, „*controlul judecătoresc al activității administrative este garantat și nu poate fi îngrădit. Orice persoană care revendică un drept vătămat de către o autoritate publică în sensul art. 17 sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri se poate adresa instanței de judecată competente*".

Potrivit art. 189 alin. (1) din Codul administrativ, „*orice persoană care revendică încălcarea unui drept al său prin activitatea administrativă a unei autorităţi publice poate înainta o acţiune în contencios administrativ*".

Prin urmare, în sensul Legii revendicarea dreptului trebuie să se deducă din susținerile formulate prin cererea de chemare în judecată, în conținutul căreia urmează a fi arătată vătămarea dreptului personal, deoarece expresiile utilizate în textul art. 17, 39 și 189 din Codul administrativ de „drept vătămat" și de „încălcarea unui drept al său" se referă la drepturi subiective concrete, fiind excluse așa numitele drepturi prin ricoșeu, ipotetice, iluzorii sau virtuale, precum și acțiunile populare (*actio popularis*).

În speţă, se atestă că aceste condiţionalităţi au fost respectate de către reclamantul Duca Ion care a invocat vătămarea dreptului propriu în motivele de fapt și de drept ale cererii de chemare în judecată, ce constituie în sine un drept subiectiv concret, astfel încât este evidentă revendicarea încălcării drepturilor sale prin activitate administrativă conform art. 20, 39 și 189 alin. (1) din Codul administrativ.

Completul judiciar relevă că reclamantul are dreptul la înaintarea acțiunii în contencios administrativ ori de câte ori se deduce la o examinare în *prima facie* -

circumstanțele din cererea sa, acte, dosar administrativ etc., probabilitatea (posibilitatea) lezării unui drept al său prin actul administrativ individual contestat. Probabilitatea că dreptul subiectiv ar putea fi vătămat este prezumată de fiecare dată când o persoană este destinatar (art. 11 alin. (2) enunțul 1 din Codul administrativ) al actului administrativ individual defavorabil sau este terț.

În speță, reclamantul Duca Ion este destinatarul actelor contestate.

Astfel, Completul judiciar reține că, prin acțiunea depusă, Duca Ion a revendicat apărarea pe calea controlului judecătoresc a unui drept în sensul art. 17 din Codul administrativ. Corespunzător, condiția revendicării unui drept legitim și în conformitate cu art. 39 din Codul administrativ este întrunită.

În conformitate cu art. 19 din Codul administrativ, „*cererea prealabilă este instituţia care oferă o cale de soluţionare prejudiciară a litigiilor administrative*".

Potrivit art. 162 din Codul administrativ, „*(1) Procedura prealabilă urmăreşte scopul de a verifica legalitatea actelor administrative individuale. (2) Dacă autoritatea publică nu soluţionează petiţia în termenele prevăzute de prezentul cod, persoana afectată este în drept să depună cerere prealabilă. (3) Cererea prealabilă poate fi îndreptată spre: a) anularea în tot sau în parte a unui act administrativ individual ilegal sau nul; b) emiterea unui act administrativ individual*".

Conform art. 165 alin. (1) din Codul administrativ, „*(1) Cererea prealabilă se depune în termen de 30 de zile de la comunicarea sau notificarea actului administrativ individual ori a respingerii petiţiei. Dacă autoritatea publică nu soluţionează cererea în termenul prevăzut de prezentul cod, cererea prealabilă poate fi depusă în decursul unui an de la expirarea termenului*".

Potrivit art. 208 alin. (1) și (3) din Codul administrativ, „*(1) Până la înaintarea acţiunii în contencios administrativ se va respecta procedura prealabilă, cu excepţiile prevăzute de lege. (3) Dacă procedura prealabilă nu este prevăzută de lege, acţiunea în obligare se admite numai în cazul în care reclamantul a depus anterior la autoritatea publică competentă o cerere de emitere a actului administrativ individual*".

După cum rezultă din materialele cauzei elucidate anterior, urmează că, până la înaintarea acţiunii în contencios administrativ, reclamantul a respectat procedura prealabilă.

La caz, Completul judiciar reține că nefiind de acord cu răspunsul nr.29-78-5315 din 16 mai 2024, emis de Cancelaria de Stat, reclamantul a înaintat Cancelariei de Stat o cererea prealabilă, prin care a solicitat anularea răspunsului Cancelariei de Stat nr.29-78-5315 din 16 mai 2024.

Prin răspunsul nr. 29-81-6045 din 3 iunie 2024, la cererea prealabilă depusă de Duca Ion, Cancelaria de Stat a susținut poziția expusă prin răspunsul anterior cu nr. 29-78-5315 din 16 mai 2024, totodată a stabilit și faptul că Primăria s. Sadîc, r-nul Cantemir, deține un cont activ, respectiv nu există impedimente pentru includerea actelor în Registrul de stat al actelor locale.

În acelaşi timp, art. 209 alin. (1) lit. a) din Codul administrativ, stipulează că „*acţiunea în contestare şi acţiunea în obligare se înaintează în decurs de 30 de zile, dacă legea nu prevede altfel. Acest termen începe să curgă de la data comunicării sau notificării deciziei cu privire la cererea prealabilă sau data expirării termenului prevăzut de prezentul cod pentru soluţionarea acesteia*”.

Acțiunea în contencios administrativ a fost depusă la 3 iulie 2024.

Astfel, coroborând prevederile normelor legale citate anterior, cu circumstanțele de fapt ale cauzei, Completul judiciar statuează că, reclamantul Duca Ion este subiect de sesizare a instanței de contencios administrativ, a respectat procedura de adresare în instanța de judecată, precum și termenul de depunere a acțiunii în instanța de judecată, iar acțiunea depusă nu este exceptată de la controlul judiciar, prin urmare motive de inadmisibilitate a acțiunii în conformitate cu prevederile art. 207 alin. (2) din Codul administrativ, la caz nu sunt, din care considerente, instanța de fond corect a conchis asupra întrunirii condițiilor de admisibilitate a acțiunii.

***Cu referire la fondul acțiunii.***

Potrivit art. 224 alin. (1) lit. b) și f) din Codul administrativ „*examinând acțiunea în contencios administrativ în fond, instanța de judecată adoptă una dintre următoarele hotărâri: b) în baza unei acţiuni în obligare, anulează în tot sau în parte actul administrativ individual de respingere a solicitării sau o eventuală decizie adoptată în procedura prealabilă şi obligă autoritatea publică să emită un act administrativ individual, dacă revendicarea pretenţiei reclamantului de emitere a actului este întemeiată;* ***f) respinge acțiunea ca fiind neîntemeiată, dacă nu sunt îndeplinite condițiile de adoptare a unei hotărâri prevăzute la lit. a)–e)***”.

Conform art. 93 alin. (1) din Codul administrativ, „*fiecare participant probează faptele pe care îşi întemeiază pretenţia*”.

La acest capitol se reține și dispozițiile art. 22 alin. (1), coroborat cu art. 219 alin. (1) din Codul administrativ, care stipulează că „*instanța de judecată este obligată să cerceteze starea de fapt din oficiu, în baza tuturor probelor legal admisibile, nefiind legată nici de declarațiile făcute, nici de cererile de solicitare a probelor înaintate de participanți*”.

Astfel, cu raportare la speța în cauză, Completul specializat în examinarea cauzelor de contencios administrativ al Curţii de Apel Centru reține că potrivit art. 10 alin. (1) și (2) din Legea nr. 436 din 28 decembrie 2006 privind administrația publică locală (în vigoare la momentul adoptării actului administrativ individual contestat) „*(1) Autorităţile publice locale îşi desfăşoară activitatea în domeniile stabilite de Legea privind descentralizarea administrativă, dispunând în acest scop de competenţe depline care nu pot fi puse în cauză sau limitate de nici o autoritate publică, decât în condiţiile legii. (2) Competenţele autorităţilor publice locale sunt delimitate în condiţiile prezentei legi între competenţele autorităţilor publice deliberative şi executive de nivelurile întâi şi al doilea*”.

Conform art. $10^2$ din Legea nr. 436 din 28 decembrie 2006 privind administrația publică locală (în vigoare la momentul adoptării actului administrativ individual contestat) „*(1) Registrul de stat al actelor locale este o resursă informaţională de stat, care conţine textele electronice ale actelor autorităţilor administraţiei publice locale şi datele adiţionale stabilite prin hotărâre de Guvern. (2) Registrul de stat al actelor locale are următoarele funcţii: a) evidenţa, înregistrarea şi păstrarea actelor autorităţilor administraţiei publice locale; b) asigurarea accesului public la actele autorităţilor administraţiei publice locale; c) oferirea mecanismelor de efectuare a controlului administrativ al actelor autorităţilor administraţiei publice locale. (3) Accesul la Registrul de stat al actelor locale este gratuit şi garantat de lege. (4) Actele normative ale autorităţilor administraţiei publice locale, incluse în Registrul de stat al actelor locale, cu excepţia actelor ce conţin date cu caracter personal, pot fi accesate public fără restricţii. Actele cu caracter personal şi actele cu caracter individual se introduc în Registrul de stat al actelor locale şi pot fi accesate în conformitate cu Legea nr.133 din 8 iulie 2011 privind protecţia datelor cu caracter personal. (5) Registrul de stat al actelor locale este creat, administrat şi ţinut în modul stabilit de Guvern. (6) Crearea, administrarea şi ţinerea Registrului de stat al actelor locale se efectuează în conformitate cu Legea nr.71-XVI din 22 martie 2007 cu privire la registre*”.

Potrivit pct. 8, 11 și 12 din Regulamentul cu privire la modul de ţinere a Registrului de stat al actelor locale aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 672 din 28 august 2017 „*8. Posesor al Registrului este Cancelaria de Stat, care asigură condiţiile administrative, juridice, organizatorice şi financiare pentru crearea Registrului şi care dispune de drepturile şi obligaţiile posesorului Registrului, stabilite prin Legea nr.71-XVI din 22 martie 2007 cu privire la registre, precum şi de atribuţiile şi obligaţiile stabilite de prezentul Regulament. 11. Participanţii la Registru, cu funcţii de furnizor de date, sunt: 1) Cancelaria de Stat; 2) oficiile teritoriale ale Cancelariei de Stat; 3) autorităţile administraţiei publice locale de ambele niveluri, inclusiv din cadrul unităţii teritoriale autonome cu statut juridic special. 12. Utilizatorii Registrului sunt: 1) Cancelaria de Stat; 2) oficiile teritoriale ale Cancelariei de Stat; 3) autorităţile administraţiei publice locale de ambele niveluri, inclusiv din cadrul unităţii teritoriale autonome cu statut juridic special; 4) autorităţile administraţiei publice centrale; 5) persoanele interesate/vizate*”.

Potrivit art. 21 și 22 din Regulamentul cu privire la modul de ţinere a Registrului de stat al actelor locale aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 672 din 28 august 2017 „*21. În termenul stabilit la pct.4 din hotărâre,* ***autorităţile executive ale administraţiei publice locale de ambele niveluri, în baza unui act administrativ emis, vor desemna persoana responsabilă de includerea actelor administrative în Registru****, în condiţiile prevederilor prezentului Regulament. De regulă, această atribuţie îi revine secretarului consiliului raional/municipal/local. Se recomandă autorităţilor executive ale administraţiei publice locale, inclusiv din unitatea*

*teritorială autonomă Găgăuzia, desemnarea concomitentă a persoanei supleante în calitate de angajat autorizat pentru includerea actelor în Registru, conform prevederilor prezentului Regulament, în caz de absenţă a secretarului consiliului raional/municipal/local. Responsabilităţile pentru exercitarea acestei atribuţii urmează a fi incluse în fişa postului funcţionarului desemnat. 22.* ***Actul administrativ de desemnare, în termen de 3 zile de la semnare, se va remite la adresa Cancelariei de Stat, care va atribui nivelul de acces la Registru angajatului autorizat***".

În cele ce succed, Completul judiciar reiterează că obiectul examinării în prezenta cauză de contencios administrativ constă în verificarea legalității răspunsurilor Cancelariei de Stat nr. 29-78-5315 din 16 mai 2024 și nr. 29-81-6045 din 3 iunie 2024, prin care s-a refuzat acordarea accesului reclamantului Duca Ion la Registrul de stat al actelor locale, precum și în examinarea temeiniciei pretenției privind obligarea autorității publice de a atribui acestuia nivelul de acces corespunzător.

Prin actele administrative contestate, Cancelaria de Stat a condiționat acordarea accesului la Registrul de stat al actelor locale de existența unei solicitări formulate de primar, însoțită de actul administrativ de desemnare a persoanei responsabile de includerea actelor administrative în Registrul de stat al actelor locale, reținând totodată că la nivelul Primăriei com. Sadîc există deja un cont activ și o persoană desemnată în acest sens.

Analizând legalitatea acestor acte prin prisma cadrului normativ aplicabil, Completul judiciar constată că potrivit pct. 2 din Regulamentul cu privire la modul de ţinere a Registrului de stat al actelor locale aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 672 din 28 august 2017 „*Registrul reprezintă o resursă informaţională de stat care conţine textele electronice ale actelor autorităţilor administraţiei publice locale şi datele adiţionale stabilite prin prezentul Regulament, care asigură înregistrarea, păstrarea şi evidenţa centralizată a actelor autorităţilor administraţiei publice locale şi a materialelor aferente acestor acte, şi care este creată în scopul asigurării accesului persoanelor fizice şi juridice la actele emise/adoptate de autorităţile administraţiei publice locale*".

Totodată, astfel cum rezultă din prevederile pct. 21 și 22 Regulamentul cu privire la modul de ţinere a Registrului de stat al actelor locale aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 672 din 28 august 2017, desemnarea persoanei responsabile de includerea actelor administrative în Registru se realizează în baza unui act administrativ emis de autoritatea executivă a administrației publice locale, iar atribuirea nivelului de acces de către Cancelaria de Stat este condiționată de remiterea acestui act.

Potrivit art.1 din Legea nr. 436 din 28 decembrie 2006 privind administrația publică locală „*primar - autoritate reprezentativă a populaţiei unităţii administrativ-*

*teritoriale şi executivă a consiliului local, aleasă prin vot universal, egal, direct, secret şi liber exprimat*".

În acest context, Completul judiciar reține că în virtutea rolului său de autoritate executivă a administrației publice locale, primarul este subiectul competent conform legii să emită actul administrativ privind desemnarea persoanelor responsabile de includerea actelor administrative în Registrul de stat al actelor locale.

Astfel, Completul judiciar reține că accesul la Registrul de stat al actelor locale nu constituie un drept automat derivat din exercitarea unei funcții publice, ci este supus unei proceduri administrative distincte, expres reglementate, care presupune desemnarea, de către autoritatea executivă a administrației publice locale, a persoanei responsabile și comunicarea acesteia către posesorul Registrului de stat al actelor locale.

Prin urmare, Completul judiciar constată că solicitarea Cancelariei de Stat privind prezentarea actului administrativ de desemnare emis de primar nu reprezintă o condiție suplimentară sau arbitrară, ci o cerință legală derivată din distribuția competențelor între autoritățile administrației publice locale.

Completul judiciar apreciază critic susținerea reclamantului potrivit căreia prevederile art. 39 alin. (1) lit. h[1]) din Legea nr. 436 din 28 decembrie 2006 privind administrația publică locală ar avea aplicabilitate directă și ar exclude necesitatea desemnării prin act administrativ, întrucât deși, potrivit art. 39 alin. (1) lit. h[1]) din Legea nr. 436/2006, „*Secretarul îndeplineşte, sub autoritatea primarului, următoarele atribuţii de bază: asigură includerea actelor autorităţii administraţiei publice locale în Registrul de stat al actelor locale, în conformitate cu prezenta lege*", această prevedere nu reglementează modalitatea concretă de realizare a atribuției, aceasta fiind detaliată prin actele normative subsecvente.

Prin urmare, Completul judiciar constată că norma invocată de reclamant reglementează o competență funcțională, iar nu conferă, în mod direct și necondiționat, dreptul tehnic de acces la sistemul informațional gestionat de Cancelaria de Stat.

Completul judiciar nu poate reține argumentul apelantului potrivit căruia Cancelaria de Stat nu ar avea competența de a condiționa acordarea accesului de existența unui act de desemnare emis de primar. Dimpotrivă, această condiție rezultă în mod expres din pct. 21 și 22 din Regulamentul aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 672/2017, astfel încât autoritatea pârâtă nu a făcut decât să aplice cadrul normativ în vigoare.

Completul judiciar subliniază că potrivit pct. 13 din Regulamentul cu privire la modul de ţinere a Registrului de stat al actelor locale aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 672 din 28 august 2017 „*Cancelaria de Stat, în calitate de posesor al Registrului, este obligată: 3) să asigure accesul participanţilor la Registru; 10) să asigure accesul securizat al angajaţilor autorizaţi la informaţiile din Registru,* ***în***

***conformitate cu prevederile prezentului Regulament şi ale cadrului normativ în vigoare, cu respectarea condiţiilor de securitate şi a regulilor de exploatare a acestuia***." În acest sens, Completul judiciar atestă că obligația Cancelariei de Stat de a asigura accesul nu are un caracter absolut, ci este condiționată de respectarea cerințelor legale privind autorizarea persoanelor care urmează să beneficieze de acest acces.

În aceste condiții, Completul judiciar reține că Cancelaria de Stat nu poate substitui autoritatea executivă locală în procesul de desemnare a persoanelor responsabile și nici nu poate atribui accesul în lipsa unui asemenea act, ci are doar competența de a verifica îndeplinirea condițiilor legale și de a asigura accesul exclusiv persoanelor autorizate în modul prevăzut de lege. Prin urmare, refuzul acordării accesului în lipsa actului de desemnare nu reprezintă o încălcare a obligațiilor prevăzute de pct. 13 din Regulament, ci constituie o aplicare corectă a acestora, în concordanță cu cerințele de legalitate și securitate a sistemului informațional.

În lumina celor expuse, Completul judiciar constată că refuzul Cancelariei de Stat de a acorda acces reclamantului la Registrul de stat al actelor locale, în lipsa îndeplinirii condițiilor prevăzute de cadrul normativ aplicabil, este legal.

Prin urmare, prima instanță în mod corect a reținut că nu sunt întrunite condițiile pentru admiterea acțiunii, întrucât reclamantul nu a demonstrat caracterul ilegal al actelor administrative contestate și nu a făcut dovada existenței unui act administrativ emis de autoritatea executivă locală, prin care acesta să fi fost desemnat în mod expres în calitate de persoană responsabilă de includere a actelor administrative în Registrul de stat al actelor locale, condiție imperativă pentru atribuirea accesului la acest sistem informațional, astfel încât nu poate fi reținută obligația Cancelariei de Stat de a emite actul administrativ solicitat.

Subsecvent, Completul judiciar menționează că susținerea apelantului referitoare la existența unui pretins blocaj în procesul de includere a actelor în Registrul de stat al actelor locale, nu poate fi reținută, or, din materialele cauzei rezultă că la nivelul Primăriei com. Sadîc exista deja un cont activ în Registrul de stat al actelor locale și o persoană desemnată pentru exercitarea atribuțiilor corespunzătoare, fapt care confirmă că mecanismul instituțional de funcționare a Registrului nu este blocat și că nu exista o imposibilitate obiectivă de includere a actelor.

Pentru motivele expuse, Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ atestă corectitudinea concluziei primei instanțe cu privire la netemeinicia acțiunii privind anularea răspunsurilor Cancelariei de Stat nr. 29-78-5315 din 16 mai 2024 și nr. 29-81-6045 din 3 iunie 2024 și obligarea Cancelariei de Stat să atribuie reclamantului Duca Ion nivelul de acces la Registrul de stat al actelor locale.

Cât privește argumentele părții apelante, precum că instanța de fond nu și-a motivat hotărârea, Completul de judecată menționează că, este motivată în mod corespunzător o decizie care permite părților să facă uz efectiv de dreptul lor de apel (*Hirvisaari împotriva Finlandei*, pct. 30). Întinderea obligației privind motivarea poate varia în funcție de natura deciziei și trebuie analizată în lumina circumstanțelor speței: trebuie să se țină seama în special de diversitatea motivelor pe care un justițiabil le poate ridica în instanță și de diferențele din statele contractante în materie de dispoziții legale, cutume, concepții doctrinare, prezentarea și redactarea hotărârilor și deciziilor (*Ruiz Torija împotriva Spaniei*, pct. 29; *Hiro Balani împotriva Spaniei*, pct. 27).

Astfel, analizând hotărârea judecătorească în contextul obligației instanței judecătorești de a-și motiva hotărârea, Completul de judecată observă că judecătorul instanței de fond a motivat hotărârea sa în lumina circumstanțelor cauzei și a înscrisurilor prezentate, iar prin interpretarea corectă a normelor materiale, just a ajuns la concluzia respingerii pretențiilor înaintate de reclamantul Duca Ion.

Completul judiciar va respinge ca neîntemeiată și critica apelantului referitoare la aprecierea circumstanțelor cauzei și pretinsa interpretare eronată a normelor de către instanța de fond, or, din analiza hotărârii contestate rezultă că aceasta a examinat în mod complet și obiectiv circumstanțele cauzei, a stabilit corect situația de fapt și a aplicat în mod just dispozițiile legale incidente, asigurând astfel o evaluare corectă și echitabilă a situației juridice.

În consecință, Completul judiciar apreciază cu certitudine caracterul formal al alegațiilor apelantului, care nu generează opozabilitate instanței de apel atât timp cât aceste alegații nu au fost confirmate prin probe relevante și admisibile, astfel în viziunea Completului judiciar, toate argumentele și afirmațiile invocate de către apelant, citate *supra*, sunt vădit lipsite de suport juridic, instanța de apel apreciindu-le ca fiind inconsistente și fără raționament valabil circumstanțelor speţei.

Sintetizând cele detaliate mai sus, statuând cu certitudine că hotărârea instanţei de fond este legală și întemeiată, Completul specializat în examinarea cauzelor de contencios administrativ al Curții de Apel Centru conchide asupra respingerii apelului declarat de Duca Ion, cu menținerea fără modificări a hotărârii Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani din 21 martie 2025.

În conformitate cu prevederile art. 240 alin. (1) lit. a), alin. (3) din Codul administrativ și art. 389-390 din Codul de procedură civilă, Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial şi de contencios administrativ al Curţii de Apel Centru,

**D E C I D E :**

Se respinge apelul declarat de Duca Ion.

Se menține hotărârea Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani din 21 martie 2025.

Decizia este executorie de la emitere, însă cu drept de recurs la Curtea Supremă de Justiție. Recursul se depune la Curtea Supremă de Justiţie în termen de două luni.

Preşedintele completului, judecătorul Mîra Ghenadie

Judecătorii Bostan Angela

Ghedrovici Nicolae