Prima instanţă: Judecătoria Chișinău, sediul Rîșcani (Judecător I.Maxim)
Dosarul nr. 3a-2888/25
2-24056153-02-3a-2409202

D E C I Z I E

10 decembrie 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 Sîrbu Victoria
Judecătorilor Cașcaval Andrei și Bagrin Lucia
Grefier Jumiga Tamara

examinând în ședință publică, cererea de apel depusă de către Primarul or. Codru, împotriva hotărârii Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani din 09 iunie 2025, în cauza de contencios administrativ înaintată de Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat împotriva Primarului orașului Codru privind anularea actului administrativ,

A C O N S T A T A T:

Obiectul și temeiurile acțiunii deduse judecății:

La 24 mai 2024, Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat a depus o cerere de chemare în judecată împotriva Primarului orașului Codru, prin care a solicitat: *anularea dispoziției Primarului orașului Codru nr. 24 din 1 aprilie 2024 „Cu privire la înregistrarea copiilor în instituțiile de educație timpurie din or. Codru”.*

În motivarea acţiunii a invocat că Primarul orașului Codru la 1 aprilie 2024 a emis dispoziția nr. 24 „Cu privire la înregistrarea copiilor în instituțiile de educație timpurie din or. Codru”.

Partea reclamantă a relatat că potrivit art. 64 din Legea privind administrația publică locală nr. 436-XVI din 28 decembrie 2006 a fost efectuat controlul sub aspectul legal al deciziei menționate și consideră că aceasta a fost adoptată cu încălcarea prevederilor legislației în vigoare.

Partea reclamantă a declarat că în conformitate cu art. 68 din Legea privind administrația publică locală nr. 436-XVI din 28 decembrie 2006, prin notificarea nr.1304/OT4-299 din 16 aprilie 2024, Oficiul teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat a solicitat Primarului orașului Codru, abrogarea dispoziției menționate ca fiind adoptată contrar legislației.

Iar, în acest sens partea reclamantă a accentuat că această dispoziție stabilește modalitatea înregistrării copiilor în instituția de educație timpurie în or. Codru, întrucât urmare a efectuării controlului de legalitate asupra actului indicat s-a constatat că au fost încălcate prevederile pct. 88, 104, 105, 108, 143, 154 din Ordinul Ministerului Educației, Culturii și Cercetării nr. 254 din 11octombrie 2017.

Partea reclamantă a subliniat că printre atribuțiile primarului prevăzute expres în art. 29 din Legea privind administrația publică locală nr. 436/2006 nu se regăsește competența menționată în dispoziția vizată.

Soluția instanței de fond:

Prin hotărârea Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani din 09 iunie 2025, s-a admis acțiunea în contencios administrativ depusă de Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat și s-a anulat dispoziția Primarului orașului Codru nr. 24 din 1 aprilie 2024 ”Cu privire la înregistrarea copiilor în instituțiile de educație timpurie din or. Codru”.

Calea de atac exercitată:

Nefiind de acord cu hotărârea primei instanțe, la 7 iulie 2025, Primarul or. Codru a declarat apel împotriva hotărârii Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani din 09 iunie 2025.

La 16 octombrie 2025, Primarul or. Codru a prezentat instanței de apel motivarea apelului (f. d. 84-91).

În motivarea cererii de apel, apelantul a susținut că hotărârea Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani din 9 iunie 2025, este ilegală și neîntemeiată, întrucât instanța de fond a aplicat eronat normele de drept material și a interpretat greșit cadrul normativ incident.

În primul rând, apelantul a invocat că prima instanță a reținut și a aplicat în mod eronat prevederile Ordinului nr. 254 din 11 octombrie 2017 al Ministerului Educației, Culturii și Cercetării, deși acest act normativ nu a fost publicat în Monitorul Oficial al Republicii Moldova. Or, potrivit art. 56 din Legea nr. 100 din 22 decembrie 2017 cu privire la actele normative, actele normative intră în vigoare doar după publicarea în Monitorul Oficial sau la data indicată în text, care nu poate fi anterioară publicării. Prin urmare, aplicarea unui act normativ nepublicat a fost contrară principiului legalității și regulilor privind intrarea în vigoare a actelor normative.

În al doilea rând, apelantul a arătat că dispoziția Primarului or. Codru nr. 24 din 1 aprilie 2024 a fost emisă în temeiul competențelor legale conferite de art. 12 și 23 din Codul educației, precum și de art. 29 alin. (1) lit. f) și art. 32 alin. (1) din Legea nr. 436/2006 privind administrația publică locală. S-a subliniat că autoritatea publică locală a acționat în limitele competenței sale legale, în regim de putere publică, pentru realizarea unui interes public local.

Apelantul a evidențiat că măsura adoptată a fost determinată de o situație obiectivă, și anume insuficiența locurilor disponibile în instituțiile de educație timpurie nr. 88 și nr. 194 din or. Codru, în raport cu numărul mare de solicitări. S-a constatat că cererea de înregistrare depășea de câteva ori capacitatea instituțiilor, iar lipsa unor criterii clare genera nemulțumiri și suspiciuni privind practici neconforme, inclusiv perceperea unor „taxe” neoficiale.

Partea apelantă a susținut că dispoziția contestată a avut drept scop asigurarea transparenței, echității și prioritizării copiilor domiciliați în or. Codru, în special în districtul arondat, în condițiile locurilor limitate. Măsura a fost adoptată în urma

consultărilor cu managerii instituțiilor și cu părinții, fiind fundamentată pe necesitatea protejării interesului comunității locale.

De asemenea, apelantul a invocat principiul autonomiei locale, consacrat de art. 109 din Constituția Republicii Moldova, de Legea privind administrația publică locală și de Carta Europeană a Autonomiei Locale. S-a arătat că autoritățile administrației publice locale beneficiază de autonomie decizională și organizațională în gestionarea treburilor publice locale, iar competențele lor nu pot fi limitate decât în condițiile legii.

Totodată, apelantul a subliniat că dispoziția primarului a reprezentat un act emis în exercitarea dreptului discreționar, în sensul art. 16 din Codul administrativ, autoritatea având posibilitatea de a opta între mai multe soluții legale pentru atingerea scopului prevăzut de lege. Instanța de fond ar fi depășit limitele controlului judecătoresc, substituindu-se autorității administrative în aprecierea oportunității măsurii, contrar art. 225 alin. (1) din Codul administrativ, care exclude controlul de oportunitate.

Apelantul a mai arătat că măsura adoptată a fost proporțională, întrucât a urmărit un scop legitim (gestionarea eficientă a locurilor limitate și protejarea interesului comunității locale), a fost adecvată și necesară în contextul dat și nu a depășit limitele rezonabile ale intervenției administrative.

În concluzie, apelantul a considerat că hotărârea primei instanțe a fost rezultatul unei interpretări și aplicări greșite a legii, motiv pentru care a solicitat admiterea apelului, casarea hotărârii Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani din 9 iunie 2025 și pronunțarea unei noi hotărâri prin care acțiunea în contestare depusă de Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat să fie respinsă ca neîntemeiată.

Poziția intimatului pe marginea apelului

La 18 noiembrie 2025, partea intimată Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat a depus referință asupra cererii de apel, solicitând respingerea apelului și menținerea hotărârii instanței de fond.

Admisibilitatea apelului:

Potrivit fișei de repartizare a dosarului, la 24 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 Bagrin Lucia.

În conformitate cu prevederile art. 236 alin. (1) din Codul administrativ, instanța 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 Rîșcani, a fost pronunțat public la 9 iunie 2025, iar cererea de apel a fost depusă la 7 iulie

2025, prin intermediul poștei electronice (f. d. 62-63). Astfel, 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 16 septembrie 2025, iar motivarea apelului a fost depusă la 16 octombrie 2025, adică cu respectarea prevederilor art. 232 alin. (2) din Codul administrativ.

În astfel de circumstanțe, în temeiul reglementărilor prevăzute la 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:

Reprezentantul intimatului Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat, Răileanu Elena în ședința de judecată a instanței de apel, a pledat pentru respingerea cererii de apel și menținerea hotărârii Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani din 09 iunie 2025.

În cadrul ședinței de judecată în instanța de apel, apelantul Primarul or. Codru și reprezentantul acestuia, avocatul Munteanu Veaceslav nu s-au prezentat, procedura de citare a fost efectuată corespunzător. Astfel, Colegiul judiciar consideră posibilă examinarea cauzei în ordine de apel, în lipsa părților care au fost citate.

Aprecierea instanţei de apel:

Audiind explicațiile reprezentantului intimatului, analizând 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 cererii de apel, 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 i-au 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.

Din lucrările cauzei rezultă că, la 1 aprilie 2024, Primarul or. Codru a emis dispoziția nr. 24 „Cu privire la înregistrarea copiilor în instituțiile de educație timpurie din or. Codru”, prin care a dispus:

1. *Pentru înregistrarea copiilor în instituțiile de educație timpurie în or. Codru se vor prezenta obligatoriu Primăriei or. Codru următoarele acte:*

- Copia buletinelor ambilor părinți (sau act de tutelă) sau al unuia din părinți în cazul familiei cu copil formată dintr-un singur părinte, după caz, actul de desfacere a căsătoriei, și/sau decizia instanței privind stabilirea domiciliului copilului;

- Copia adeverinței de naștere a copilului;

- Document care confirmă locul de ședere în districtul arondat și copia actului ce confirmă dreptul de proprietate asupra bunului imobil locativ aflat în intravilanul or. Codru.

2. Directorii instituțiilor de educație timpurie nr. 88 și nr. 194 din or. Codru vor admite accederea copiilor doar în baza adeverinței sau certificatului eliberat Primăria or. Codru.

3. Adeverinţele sau certificatele se eliberează de Primăria or. Codru pentru copiii care au fost luaţi la evidenţă. Adeverinţele sunt eliberate, de regulă, în lunile iunie-august sau, în situaţii deosebite, în timpul anului şcolar, în limita locurilor disponibile.

4.Directorii instituţiilor de educaţie timpurie nr. 88 şi nr. 194 din or. Codru vor duce evidenţa numărului locurilor pentru copii care urmează să acceadă în instituţiile de educaţie timpurie. La începutul fiecărui an şi la data de 01 mai a fiecărui an, vor raporta în scris numărul de locuri pentru copii care urmează a fi acceptaţi în instituţiile de educaţie timpurie pentru noul an de învăţământ.

5. La începutul fiecărui an managerii instituţiilor de educaţie timpurie vor prezenta informaţii privitor la numărul de copii (ajunşi la vîrstă şcolară) care vor urma învăţământul preşcolar (învăţământul primar).

6. Directorii instituţiilor de educaţie timpurie nr. 88 şi nr. 194 din or. Codru vor informa imediat Primăria or. Codru despre locurile disponibile în legătură cu plecarea sau exmatricularea copilului pe parcursul anului pentru a completa grupa cu următorii copii înregistraţi la evidenţă.

Se interzice:

a) încasările de bani de la părinţi de către persoanele fizice neautorizate, administraţia instituţiei preşcolare, cadrele didactice ale instituţiilor de educaţie timpurie nr. 88 şi nr. 194 din or. Codru pentru nevoile instituţiei (reparaţii, renovări, amenajări, înmatriculare etc.);

b) intimidarea, sub orice formă, a copiilor, părinţilor/altor reprezentanţi legali în vederea obligării lor să facă vărsăminte băneşti pentru diverse scopuri;

c) organizarea şi desfăşurarea neautorizată de activităţi didactice cu plată sub orice formă, serviciilor educaţionale copiilor cu care interacţionează în activitatea didactică;

d) implicarea copiilor şi a părinţilor în activităţi de organizare şi propagare politică, prozelitismul religios;

e) implicarea în orice activităţi ce încalcă normele generale de moralitate şi periclitează integritatea fizică sau psihică a copiilor şi a angajaţilor;

f) aplicarea pedepselor corporale sau agresarea verbală, psihică sau fizică copiilor şi/sau alte cadre didactice.

În temeiul art. 63 și 64 din Legea nr. 436 din 28 decembrie 2006 privind administrația publică locală, precum și în temeiul prevederilor Regulamentului cu privire la organizarea și funcționarea oficiilor teritoriale ale Cancelariei de Stat, aprobat prin hotărârea Guvernului nr. 845 din 18 decembrie 2009, Oficiul teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat a efectuat controlul obligatoriu de legalitate al dispoziției primarului orașului Codru nr. 24 din 1 aprilie 2024 „Cu privire la înregistrarea copiilor în instituțiile de educație timpurie din or. Codru”.

Prin notificarea nr. 1304/OT4-299 din 16 aprilie 2024, Oficiul teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat a solicitat: examinarea prezentei notificări în termenii prevăzuți de legislație; abrogarea dispoziției primarului orașului Codru nr. 24 din 1 aprilie 2024 „Cu privire la înregistrarea copiilor în instituțiile de educație timpurie din or. Codru”;neadmiterea derogărilor de acest gen pe viitor.

Ca rezultat, al inacțiunii autorității locale emitente, și anume în termen de 30 zile, Oficiul teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat la 20 septembrie 2021 a înaintat cerere de chemare în judecată, solicitând: *anularea dispoziției Primarului orașului Codru nr. 24 din 1 aprilie 2024 „Cu privire la înregistrarea copiilor în instituțiile de educație timpurie din or. Codru”.*

Admisibilitatea acțiunii:

Conform 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.

Potrivit art. 206 alin. (1) lit. a) din Codul administrativ, o acţiune în contencios administrativ poate fi depusă pentru: a) anularea în tot sau în parte a unui act administrativ individual (acţiune în contestare).

Reieșind din cerințele formulate, rezultă că, acțiunea reclamantului este una în contestare.

În conformitate cu prevederile 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 temeiul art. 39 din Codul administrativ, controlul judecătoresc al activităţii administrative este garantat şi nu poate fi îngrădit. Orice persoană care revendică un drept vătămat de către o autoritate publică în sensul art.17 sau prin nesoluţionarea în termenul legal a unei cereri se poate adresa instanţei de judecată competente.

Conform 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.

Potrivit 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.

În acord cu dispozițiile art. 11 alin. (1) lit. a) din Codul administrativ, actele administrative individuale pot fi: 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;

Potrivit art. 208 alin. (1) din Codul administrativ, până la înaintarea acţiunii în contencios administrativ se va respecta procedura prealabilă, cu excepţiile prevăzute de lege.

Articolul 209 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: a) data comunicării sau notificării deciziei cu privire

la cererea prealabilă sau data expirării termenului prevăzut de prezentul cod pentru soluţionarea acesteia;

În corespundere cu art. 68 al Legii privind administraţia publică locală nr. 436-XVI din 28 decembrie 2006 (1) În cazul în care consideră că un act emis de autoritatea administraţiei publice locale este ilegal, oficiul teritorial al Cancelariei de Stat notifică autorităţii locale emitente ilegalitatea actului controlat, cerînd modificarea sau abrogarea lui totală sau parţială. (2) Oficiul teritorial al Cancelariei de Stat notifică autoritatea administraţiei publice locale în termen de: a) 30 de zile de la data includerii actului în Registrul de stat al actelor locale – în cazul controlului obligatoriu şi facultativ; b) 30 de zile de la data primirii cererii de efectuare a controlului – în cazul controlului solicitat de autoritatea administraţiei publice locale sau de persoana vătămată. (3) În termen de 30 de zile de la data primirii notificării, autoritatea locală emitentă trebuie să modifice sau să abroge actul contestat. (4) În cazul în care, în termenul stabilit la alin.(3), autoritatea locală emitentă şi-a menţinut poziţia sau nu a reexaminat actul contestat, oficiul teritorial al Cancelariei de Stat poate sesiza instanţa de judecată în termen de 30 de zile de la data primirii notificării refuzului de a modifica sau de a abroga actul contestat sau în cazul tăcerii autorităţii locale emitente în termen de 60 de zile de la data notificării cererii de modificare sau de abrogare a actului în cauză.

Din lucrările cauzei rezultă că la **1 aprilie 2024**, Primarul orașului Codru a emis dispoziția nr. 24 „Cu privire la înregistrarea copiilor în instituțiile de educație timpurie din or. Codru”.

Prin notificarea nr. 1304/OT4-299 din **16 aprilie 2024**, Oficiul teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat a solicitat: examinarea prezentei notificări în termenii prevăzuți de legislație; abrogarea dispoziției primarului orașului Codru nr. 24 din 1 aprilie 2024 „Cu privire la înregistrarea copiilor în instituțiile de educație timpurie din or. Codru”; neadmiterea derogărilor de acest gen pe viitor.

Ca rezultat, al inacțiunii autorității locale emitente, la **24 mai 2024,** Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat a înaintat cerere de chemare în judecată, solicitând: *anularea dispoziției Primarului orașului Codru nr. 24 din 1 aprilie 2024 „Cu privire la înregistrarea copiilor în instituțiile de educație timpurie din or. Codru”.*

Astfel, coroborând prevederile normelor legale citate anterior, cu circumstanțele de fapt ale cauzei, Completul judiciar statuează că, acțiunea înaintată de Oficiul teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat, la **24 mai 2024**, a fost depusă în instanța de contencios administrativ în termen, cât și cu respectarea procedurii prealabile, din care motive, instanța de fond corect a conchis asupra admisibilității acțiunii și a reținut spre examinare fondul cerințelor formulate în acțiune.

Cu referire la fondul acțiunii:

Fiind învestită cu competența de soluționare a prezentului litigiu ca instanță de fond, Judecătoria Chișinău (sediul Râșcani) prin hotărîrea din 9 iunie 2025, a conchis asupra temeiniciei acțiunii înaintate de Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat și a anulat dispoziția Primarului orașului Codru nr. 24 din 1 aprilie 2024 „Cu privire la înregistrarea copiilor în instituțiile de educație timpurie din or. Codru”.

Completul specializat în examinarea cauzelor de contencios administrativ al Curții de Apel Chișinău, apreciază hotărîrea Judecătoriei Chișinău (sediul Rîșcani) din 9 iunie 2025, ca fiind legală și întemeiată, iar alegațiile apelantului ca neîntemeiate din considerentele ce vor fi expuse în continuare.

Conform art. 61 al Legii privind administrația publică locală nr. 436-XVI din 28 decembrie 2006, (1) Activitatea autorităţilor administraţiei publice locale de nivelurile întîi şi al doilea, precum şi a celor din cadrul unităţii teritoriale autonome cu statut juridic special este supusă controlului administrativ în temeiul Constituţiei, al prezentei legi şi al altor acte legislative. (2) Controlul administrativ al activităţii autorităţilor administraţiei publice locale vizează respectarea Constituţiei, a tratatelor internaţionale la care Republica Moldova este parte, a prezentei legi şi a altor acte normative atît de către autorităţile administraţiei publice locale de nivelurile întîi şi al doilea, cît şi de către funcţionarii acestora. (3) Controlul administrativ include controlul legalităţii şi controlul oportunităţii activităţii autorităţilor administraţiei publice locale. (4) Controlul administrativ se efectuează din oficiu sau la cerere.

Potrivit art. 63 alin. (1) din legea nr. 436-XVI din 28 decembrie 2006, de organizarea controlului administrativ al activității autorităților administrației publice locale este responsabilă Cancelaria de Stat, acesta fiind exercitat nemijlocit de Cancelaria de Stat sau de oficiile sale teritoriale, conduse de reprezentanții Guvernului în teritoriu.

Iar, conform art. 64 din legea privind administrația publică locală, Controlului obligatoriu sînt supuse următoarele acte ale autorităţilor administraţiei publice locale:

a) deciziile consiliilor locale de nivelurile întîi şi al doilea;

b) actele normative ale primarului, ale preşedintelui raionului şi ale pretorului;

c) actele privind organizarea licitaţiilor şi actele privind atribuirea de terenuri;

d) actele de angajare şi cele de încetare a raporturilor de serviciu sau de muncă ale personalului administraţiei publice locale;

e) actele care implică cheltuieli sau angajamente financiare de peste 30 mii lei - în unitatea administrativ-teritorială de nivelul întîi şi de peste 300 mii lei - în unitatea administrativ-teritorială de nivelul al doilea;

f) actele emise în exercitarea unei atribuţii delegate de stat autorităţilor administraţiei publice locale.

(1^1) Actele menţionate la alin.(1) vor fi supuse controlului obligatoriu de către Cancelaria de Stat prin intermediul Registrului de stat al actelor locale.

(2) Procesul-verbal al şedinţei consiliului, avizele comisiei de specialitate şi materialele aferente adoptării deciziei, în scopul exercitării controlului de legalitate al actelor menţionate la alin.(1), se includ în Registrul de stat al actelor locale în termen de 10 zile de la data şedinţei, în modul stabilit de Guvern. Responsabil de aceasta este secretarul consiliului.

Normele sus enunțate reglementează că activitatea autorităților administrației publice locale de nivelul întâi și al doilea, inclusiv a celor din unitatea teritorială autonomă cu statut special, este supusă controlului administrativ exercitat în temeiul Constituției și al legislației în vigoare. Acest control vizează respectarea legalității și,

după caz, a oportunității actelor și acțiunilor autorităților locale și ale funcționarilor acestora, putând fi inițiat din oficiu sau la cerere.

Astfel, responsabilă de organizarea și exercitarea controlului administrativ este Cancelaria de Stat, care îl realizează direct sau prin intermediul oficiilor sale teritoriale, conduse de reprezentanții Guvernului în teritoriu.

Totodată, se reține că sunt supuse controlului obligatoriu anumite categorii de acte ale autorităților locale, inclusiv deciziile consiliilor, actele normative ale conducătorilor autorităților locale, actele privind licitațiile și atribuirea terenurilor, actele de angajare și încetare a raporturilor de muncă, actele ce implică cheltuieli sau angajamente financiare peste anumite plafoane, precum și actele emise în exercitarea atribuțiilor delegate de stat.

Aceste acte, împreună cu procesul-verbal al ședinței consiliului, avizele comisiilor de specialitate și materialele aferente adoptării deciziilor, se includ în Registrul de stat al actelor locale în termenul stabilit, responsabilitatea revenind secretarului consiliului, pentru a permite exercitarea controlului de legalitate.

Raportând cadrul legal la circumstanțele faptice ale cauzei, Completul judiciar reține că la 1 aprilie 2024, Primarul or. Codru a emis dispoziția nr. 24 „Cu privire la înregistrarea copiilor în instituțiile de educație timpurie din or. Codru”, prin care a dispus:

1. *Pentru înregistrarea copiilor în instituțiile de educație timpurie în or. Codru se vor prezenta obligatoriu Primăriei or. Codru următoarele acte:*

- Copia buletinelor ambilor părinți (sau act de tutelă) sau al unuia din părinți în cazul familiei cu copil formată dintr-un singur părinte, după caz, actul de desfacere a căsătoriei, și/sau decizia instanței privind stabilirea domiciliului copilului;

- Copia adeverinței de naștere a copilului;

- Document care confirmă locul de ședere în districtul arondat și copia actului ce confirmă dreptul de proprietate asupra bunului imobil locativ aflat în intravilanul or. Codru.

2. Directorii instituțiilor de educație timpurie nr. 88 și nr. 194 din or. Codru vor admite accederea copiilor doar în baza adeverinței sau certificatului eliberat Primăria or. Codru.

3. Adeverințele sau certificatele se eliberează de Primăria or. Codru pentru copiii care au fost luați la evidență. Adeverințele sunt eliberate, de regulă, în lunile iunie-august sau, în situații deosebite, în timpul anului școlar, în limita locurilor disponibile.

4.Directorii instituțiilor de educație timpurie nr. 88 și nr. 194 din or. Codru vor duce evidența numărului locurilor pentru copii care urmează să acceadă în instituțiile de educație timpurie. La începutul fiecărui an și la data de 01 mai a fiecărui an, vor raporta în scris numărul de locuri pentru copii care urmează a fi acceptați în instituțiile de educație timpurie pentru noul an de învățământ.

5. La începutul fiecărui an managerii instituțiilor de educație timpurie vor prezenta informații privitor la numărul de copii (ajunși la vîrstă școlară) care vor urma învățământul preșcolar (învățământul primar).

6. Directorii instituțiilor de educație timpurie nr. 88 și nr. 194 din or. Codru vor informa imediat Primăria or. Codru despre locurile disponibile în legătură cu plecarea

sau exmatricularea copilului pe parcursul anului pentru a completa grupa cu următorii copii înregistrați la evidență.

Se interzice:

a) încasările de bani de la părinți de către persoanele fizice neautorizate, administrația instituției preșcolare, cadrele didactice ale instituțiilor de educație timpurie nr. 88 și nr. 194 din or. Codru pentru nevoile instituției (reparații, renovări, amenajări, înmatriculare etc.);

b) intimidarea, sub orice formă, a copiilor, părinților/altor reprezentanți legali în vederea obligării lor să facă vărsăminte bănești pentru diverse scopuri;

c) organizarea și desfășurarea neautorizată de activități didactice cu plată sub orice formă, serviciilor educaționale copiilor cu care interacționează în activitatea didactică;

d) implicarea copiilor și a părinților în activități de organizare și propagare politică, prozelitismul religios;

e) implicarea în orice activități ce încalcă normele generale de moralitate și periclitează integritatea fizică sau psihică a copiilor și a angajaților;

f) aplicarea pedepselor corporale sau agresarea verbală, psihică sau fizică copiilor și/sau alte cadre didactice.

Din analiza normelor legale menționate supra, instanța de fond just a statuat că Dispoziția contestată a fost emisă cu indicarea ca temei juridic a art. 12 și 23 din Codul educației, precum și a art. 29 alin. (1) lit. f) și art. 32 alin. (1) din Legea nr. 436-XVI din 28.12.2006 privind administrația publică locală.

Reclamantul susține că Dispoziția Primarului orașului Codru nr. 24 din 01.04.2024 contravine prevederilor Ordinului Ministerului Educației, Culturii și Cercetării nr. 254 din 11 octombrie 2017.

Examinând criticile invocate, instanța reține că, potrivit pct. 88 din Ordin, completarea instituțiilor de educație timpurie de tip general cu copii ține de competența managerului instituției și a fondatorului. Conform pct. 104, înscrierea copiilor în instituțiile publice se realizează în ordinea depunerii cererilor, în limita locurilor disponibile, iar în lipsa locurilor fondatorul poate propune o altă instituție. Pct. 105 prevede posibilitatea înscrierii la o altă unitate decât cea arondată domiciliului, în baza unei cereri scrise și în limita locurilor disponibile, după asigurarea cuprinderii copiilor din districtul școlar aferent.

De asemenea, potrivit pct. 108, cererile de înscriere sunt examinate de o comisie constituită de fondator și administrația instituției, iar aprobarea sau respingerea acestora aparține Consiliului de administrație. Conform pct. 112, înmatricularea se face în baza cererii părintelui sau reprezentantului legal, însoțită de actele prevăzute expres de Ordin. Totodată, pct. 143 stabilește că managementul instituției este asigurat de Consiliul de administrație, Consiliul profesoral-pedagogic și director.

Din coroborarea acestor dispoziții, instanța de fond just a punctat că atribuția privind înscrierea copiilor în instituțiile de educație timpurie aparține conducerii instituției, în condițiile stabilite de Ordin.

Analizând prevederile art. 29 din Legea nr. 436-XVI/2006, care reglementează atribuțiile primarului, instanța de fond temeinic a constatat că printre acestea nu se regăsește competența de a stabili reguli privind înregistrarea sau înscrierea copiilor în instituțiile de educație timpurie.

În același sens, art. 12 și 23 din Codul educației, invocate ca temei juridic al dispoziției, reglementează aspecte ce țin de organizarea educației timpurii și structura sistemului de învățământ, fără a conferi primarului o asemenea prerogativă.

În consecință, verificând legalitatea Dispoziției nr. 24 din 1 aprilie 2024 inclusiv prin prisma exigențelor Codului administrativ, instanța de fond corect a concluzionat că actul administrativ a fost emis de o autoritate publică cu depășirea limitelor dreptului discreționar conferit de lege.

Conform art. 225 alin. (2) Cod 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.

Potrivit prevederilor Codului administrativ, exercitarea dreptului discreționar de către autoritățile publice nu este una absolută, ci trebuie realizată cu respectarea strictă a principiilor legalității, proporționalității, imparțialității, transparenței și bunei-credințe. Dreptul discreționar presupune posibilitatea autorității de a aprecia oportunitatea unei măsuri în limitele stabilite de lege, însă această apreciere nu poate conduce la adoptarea unor soluții arbitrare sau nejustificate, care să afecteze drepturile și interesele legitime ale persoanelor vizate.

În speță, Colegiul judiciar reține că autoritatea emitentă nu a demonstrat existența unei justificări obiective și rezonabile pentru măsura dispusă, nefiind evidențiată o analiză efectivă a circumstanțelor concrete ale cauzei și nici o motivare corespunzătoare a necesității și proporționalității măsurii adoptate. Or, conform Codului administrativ, orice act administrativ individual trebuie să fie motivat în fapt și în drept, iar motivarea trebuie să reflecte raționamentul care a stat la baza adoptării soluției.

Totodată, instanța constată că prin modul de exercitare a competenței, autoritatea publică a deturnat scopul reglementării legale, utilizând prerogativa conferită de lege în alt scop decât cel pentru care a fost instituită. O asemenea conduită echivalează cu un exces de putere, în sensul Codului administrativ, respectiv exercitarea dreptului discreționar cu încălcarea drepturilor și intereselor legitime ale persoanei sau prin nesocotirea principiilor care guvernează activitatea administrației publice.

Prin urmare, actul administrativ contestat nu întrunește condițiile de legalitate impuse de Codul administrativ, fiind emis cu depășirea limitelor competenței discreționare și cu încălcarea principiilor fundamentale ce guvernează activitatea autorităților publice, motiv pentru care se impune constatarea nelegalității acestuia.

Referitor la argumentul apelantului privind pretinsa aplicare eronată a Ordinului nr. 254/2017, Colegiul judiciar îl respinge ca neîntemeiat. Or, susținerea apelantului privind

nepublicarea în Monitorul Oficial a Ordinului nr. 254 din 11 octombrie 2017 nu este de natură să conducă, prin ea însăși, la concluzia nelegalității hotărârii instanței de fond.

În primul rând, instanța de fond nu și-a întemeiat soluția exclusiv pe prevederile acestui ordin, ci a analizat legalitatea dispoziției primarului prin prisma cadrului normativ primar -Codul educației, Legea nr. 436/2006 și Codul administrativ. Eventuala problemă privind publicarea unui act normativ subsecvent nu exonerează autoritatea emitentă de obligația de a acționa în limitele competenței stabilite prin lege.

În al doilea rând, chiar și în ipoteza în care ordinul nu ar fi fost publicat, aceasta nu legitimează emiterea unui act administrativ individual sau normativ care depășește cadrul competențelor legale conferite autorității publice locale. Principiul legalității impune ca orice act administrativ să aibă temei direct și clar în lege, însă să nu suplinească prin voință proprie eventuale lacune sau deficiențe normative.

Cu privire la competența legală a primarului la emiterea actului administrativ, Colegiul judiciar reține că dispoziția primarului, deși invocă art. 12 și 23 din Codul educației și prevederile Legii nr. 436/2006, a instituit criterii de prioritizare care afectează exercițiul dreptului de acces la educație timpurie.

Competențele generale ale autorității publice locale în domeniul administrării instituțiilor de educație nu includ dreptul de a restrânge sau condiționa accesul la educație prin stabilirea unor criterii suplimentare, în lipsa unei delegări exprese din partea legiuitorului. Stabilirea condițiilor și criteriilor de admitere în instituțiile de învățământ ține de reglementarea normativă la nivel central, pentru a asigura aplicarea uniformă a legii și respectarea principiului egalității.

Prin urmare, emiterea unei dispoziții care introduce reguli cu caracter general și obligatoriu privind admiterea copiilor în instituții de educație timpurie depășește sfera atribuțiilor administrative de executare și intră în domeniul reglementării normative, rezervat legii sau actelor normative adoptate în temeiul și pentru executarea acesteia.

Aderent, Colegiul judiciar susține că principiul autonomiei locale, consacrat de art. 109 din Constituție și de Carta Europeană a Autonomiei Locale, nu are caracter absolut. Autonomia locală se exercită „în condițiile legii”, iar competențele autorităților locale sunt limitate de cadrul normativ național.

Prin urmare, invocarea autonomiei locale de către apelant nu poate justifica adoptarea unor măsuri care contravin reglementărilor legale sau care afectează drepturi fundamentale fără o bază legală clară și previzibilă. Or, instanța de fond nu a negat existența autonomiei locale, ci a verificat conformitatea actului emis cu legea, în limitele controlului de legalitate.

Cu privire la caracterul discreționar al măsurii și limitele controlului judecătoresc, Completul judiciar relevă că potrivit art. 16 din Codul administrativ, (1) Dreptul discreționar al autorității publice reprezintă posibilitatea acesteia de a opta între mai multe soluții posibile corespunzătoare scopului legii atunci când aplică o dispoziție legală. (2) Exercitarea dreptului discreționar nu permite desfășurarea unei activități administrative arbitrare.

Prin urmare, instanța de fond nu a efectuat un control de oportunitate, ci a analizat dacă actul administrativ a fost emis cu respectarea competenței, a principiului legalității,

a proporționalității și a nediscriminării. Verificarea acestor elemente ține de controlul de legalitate prevăzut de art. 225 alin. (1) din Codul administrativ și nu constituie o substituire în aprecierea oportunității măsurii.

Cu privire la proporționalitatea măsurii, Colegiul judiciar enunță că deși scopul invocat- gestionarea unui număr insuficient de locuri și asigurarea transparenței - poate fi considerat legitim, mijloacele utilizate trebuie să fie prevăzute de lege și să respecte principiul egalității.

Prioritizarea exclusivă sau preponderentă a copiilor domiciliați într-o anumită unitate administrativ-teritorială, în lipsa unei reglementări legale exprese, riscă să instituie un tratament diferențiat nejustificat. În materie de drepturi sociale, restrângerile sau limitările trebuie să fie stabilite prin lege, nu prin acte administrative ale autorităților executive locale.

Colegiul judiciar concluzionează prima instanță a aplicat corect normele de drept material și a realizat un control de legalitate în limitele competenței sale. Dispoziția primarului a fost emisă cu depășirea cadrului legal al competențelor și fără o bază normativă suficientă pentru instituirea criteriilor contestate.

Urmare a constatărilor detaliate supra vis-a-vis de circumstanțele faptice ale cazului dedus judecării în ordine de apel, Colegiul concluzionează că, argumentele expuse de către Primarul or. Codru în cererea de apel sunt lipsite de substanță obiectivă, iar instanța de fond - reieșind din cumulul probelor administrate, a soluționat cauza sub toate aspectele de fapt și de drept, în consecință hotărârea emisă fiind legală şi întemeiată.

Completul judiciar notează că, contrar normelor de drept care reglementează sarcina probațiunii în contencios administrativ conform art. 93 alin. (1) Cod administrativ, apelantul nu a adus careva probe în susținerea pretențiilor în instanța de apel, prin urmare, Completul judiciar concluzionează că instanța de fond just a aplicat normele legale relevante la circumstanțele speței, a dat apreciere completă obiectivă şi sub toate aspectele probelor, iar hotărîrea dată este legală şi întemeiată, adoptată cu respectarea drepturilor şi intereselor legitime ale participanţilor la proces.

În continuare, Completul judiciar învederează că, apelantul exercitându-și calea de atac, în limite legale nu a prezentat în instanța de apel probe, pe care nu a avut posibilitatea să le prezinte instanței de fond și care ar fi de natură să răstoarne concluziile expuse în hotărîrea contestată, iar esența alegațiilor din apel sunt similare celor expuse în fața primei instanțe, care au fost dezbătute și corect respinse.

Astfel, din considerentele menționate şi având în vedere că hotărârea primei instanţe este legală şi întemeiată, iar argumentele invocate de către apelant sunt nefondate şi combătute integral prin constatările expuse supra, Colegiul civil, comercial şi de contencios administrativ al Curţii de Apel Centru ajunge la concluzia de a respinge apelul declarat de Primarul or. Codru şi a menţine hotărârea primei instanţe.

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 către Primarul or. Codru.

Se menține hotărârea Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani din 09 iunie 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 Sîrbu Victoria

Judecătorii Cașcaval Andrei

Bagrin Lucia