CURTEA DE APEL NORD

Dosar nr.3-17/25 (*nr.2-25054228-03-3-03092025*)

H O T Ă R Â R E

05 februarie 2026 mun.Bălți

Instanța compusă din:
Președintele ședinței, judecător: Elena Grumeza
Judecători Natalia Costaș și Svetlana Ghercavii
Grefier Radmila Roșca

examinând în ședință publică, cauza de contencios administrativ, la acțiunea formulată de Oficiul Teritorial Orhei al Cancelariei de Stat către Consiliul local Șestaci r-nul Șoldănești, privind anularea actului administrativ cu caracter normativ,

C O N S T A T Ă :

Argumentele participanților la proces:

La 22 aprilie 2025, Oficiul Teritorial Orhei al Cancelariei de Stat s-a adresat cu acțiune în ordinea contenciosului administrativ către Consiliul local Șestaci, privind anularea actului administrativ cu caracter normativ.

În motivarea cererii de chemare în judecată reclamantul a invocat că, la data de 21.02.2025 Consiliul local Şestaci a adoptat decizia nr.2.5 „Cu privire la aprobarea unui Regulament", care a fost publicată în Registrul de stat al actelor locale la data de 27.02.2025.

Astfel, în temeiul art.64 al Legii privind administrația publică locală nr.436/2006 şi pct.8 lit.g) al Hotărârii Guvernului „Cu privire la oficiile teritoriale ale Cancelariei de Stat" nr.845/2009, Oficiul Teritorial Orhei a supus controlului obligatoriu de legalitate actul publicat.

Drept urmare, la 24.03.2025 Oficiul Teritorial Orhei, examinând legalitatea deciziei, a contestat adoptarea acestui act administrativ prin Notificarea nr. 1304/OT8-198 din 24.03.2025. Iar, prin decizia Consiliul local Șestaci nr.3.3, s-a decis, de a menține în vigoare Decizia nr.2.5 din 21.02.2025, în legătură cu faptul că regulamentul aprobat întrunește elementele necesare de identificare, selectare și stimulare a familiilor care să servească drept model pentru alte familii.

În pofida acestuia fapt, solicită reclamantul anularea deciziei Consiliul local Şestaci nr.2.5 din 21.02.2025 „Cu privire la aprobarea unui Regulament".

Ulterior, la 22 mai 2025, Consiliul local Șestaci prin intermediul primarului sat.Șestaci, a depus referință pe marginea cererii de chemare în judecată, în care a invocat că Decizia Consiliului local Şestaci nr.2.5 este una legală şi temeinică, fiind adoptată în exercitarea competențelor proprii, în beneficiul comunității şi cu respectarea strictă a

principiilor transparenței şi voluntariatului. Inițiativa de premiere a familiilor exemplare nu constituie un „amestec deliberat în relațiile de familie” în sensul art.2 alin.(3) din Codul Familiei, ci este o formă legitimă de recunoaştere socială şi stimulare a valorilor comunitare, care nu invadează intimitatea familială şi nu impune obligații. Iar, Cancelaria de Stat, prin acțiunea sa, a depăşit limitele controlului administrativ permis de lege, or, contestarea oportunității unei decizii care intră în sfera autonomiei locale, contrar art.6 alin.(4) din Legea nr.436/2006, reprezintă o ingerință nepermisă în prerogativele autoadministrării locale. Astfel, consideră că, cererea de chemare în judecată a Cancelariei de Stat este lipsită de fundament juridic, neîndeplinind cerințele esențiale de motivare în fapt şi în drept prevăzute de Codul Administrativ (art.211, 212).

În cadrul ședinței de judecată pentru dezbateri judiciare:

Reprezentantul reclamantului Oficiului Teritorial Orhei al Cancelariei de Stat, Isacov Irina (în baza procurii nr.29-12-8923 din 21.08.2025 – f.d.38), în ședința instanța de judecată a susținut integral cererea de chemare în judecată, solicitând admiterea acesteia pe motivele invocate, cu anularea deciziei Consiliul local Şestaci nr.2.5 din 21.02.2025 „Cu privire la aprobarea unui Regulament”. Suplimentar a explicat că, prin prisma Regulamentului aprobat în baza actului administrativ contestat, nu pot fi verificate familiile care pot beneficia de careva înlesniri din partea autorității publice pârâte. Mai mult, în regulament lipsesc careva criterii de identificare a familiilor exemplare, or, nu poate fi demonstrat faptul dacă „*soții petrec timp de calitate împreună*” sau „*ascultarea şi exprimarea clară a sentimentelor*”, consideră că aceste împrejurări sunt nişte chestii intime/private petrecute într-o familie, iar Consiliul local nu este în drept de a interveni în astfel de situații.

Pârâtul Consiliul local Şestaci și reprezentantul acestuia, *Primarul sat.Şestaci*, fiind legal citați (f.d.33-34, 37, 43-44), la ședința de judecată nu s-au prezentat.

În conformitate cu prevederile art.218 lit.d) Codul administrativ, *examinarea și soluționarea în fond a acțiunii în contencios administrativ are loc conform prevederilor Codului de procedură civilă, cu următoarele excepții: neprezentarea la ședința de judecată, fără motive temeinic justificate, a participanților și/sau a reprezentanților lor nu împiedică soluționarea acțiunii în contenciosul administrativ*.

Astfel, Colegiul judiciar a considerat posibilă examinarea cauzei în lipsa pârâtului și a reprezentantului acestuia, citați legal, care nu s-au prezentat la ședința de judecată.

Aprecierea instanței:

Audiind participanții prezenți la proces, analizând materialele cauzei, prin prisma normelor de drept relevante speței, instanța de judecată consideră necesar de a admite acțiunea înaintată, din următoarele considerente.

Potrivit prevederilor art.191 alin.(2) Codul administrativ, *Curțile de apel soluționează în primă instanță acțiunile în contencios administrativ împotriva actelor administrative normative, care nu se supun controlului de constituționalitate*.

În corespundere cu prevederile art.209 alin.(3) Codul administrativ, *pentru acțiunea în realizare, acțiunea în constatare și acțiunea de control normativ nu există termen de înaintare a acțiunii în contencios administrativ*.

Conform art.224 alin.(1) lit.e) Codul administrativ, *examinând acțiunea în contencios administrativ în fond, instanța de judecată adoptă una dintre următoarele hotărâri: 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*.

Analizând cererea de chemare în judecată instanța reține că, prin decizia Consiliului local Șestaci nr.2.5 din 21.02.2025, a fost aprobat „Regulamentul privind criteriile de stabilire a celor mai exemplare familii din sat.Șestaci", (f.d.4).

Deci, Regulamentul privind criteriile de stabilire a celor mai exemplare familii din sat.Șestaci prevede că „*identificarea familiilor exemplare va fi făcută pe baza unor principii şi valori fundamentale care reflecta armonia, respectul reciproc şi responsabilitatea membrilor săi după cum urmează*, așa după cum urmează:

1. Valori morale și etice solide

- respect reciproc între toți membrii familiei
- cinste, corectitudine şi încredere
- responsabilitate şi implicare activă în viața familială şi a comunității

2. Comunicarea deschisă și sinceră

- existenta unui dialog constant şi constructiv
- ascultarea activă şi exprimarea clară a sentimentelor şi nevoilor
- rezolvarea conflictelor prin înțelegere şi compromis, nu prin violență sau autoritate

3. Relații armonioase şi echilibrate

- respectarea rolurilor şi responsabilităților fiecărui membru
- timp de calitate petrecut împreună
- sprijin reciproc în momente dificile şi împărtășirea bucuriilor
- utilizarea concepției Kama Sutra în viața conjugală

4.Educaţie şi dezvoltare personală

- încurajarea continuă a învățării şi dezvoltării personale
- promovarea valorilor educaționale şi culturale
- oferirea unui exemplu pozitiv pentru copii

5. Stabilitate emoționala şi materială

- gestionarea responsabilă a resurselor financiare
- crearea unui mediu sigur şi armonios
- păstrarea echilibrului între viața profesională și cea personală

6. Implicare socială şi solidaritate

- respect şi empatie față de ceilalți membri ai comunității
- implicare în activități de voluntariat sau ajutor reciproc.
- transmiterea unor valori morale solide către generațiile viitoare.

Aceste reguli nu sunt rigide, dar oferă un ghid pentru definirea unei familii exemplare, care să fie un model de urmat în societate", (f.d.4 verso).

Potrivit cererii de chemare în judecată, reclamantul menționează faptul că, decizia Consiliului local Şestaci nr.2.5 din 21.02.2025 „Cu privire la aprobarea unui Regulament”, a fost publicată în Registrul de stat al actelor locale la data de 27.02.2025.

Potrivit art.64 alin.(1) lit.a) din Legea privind administrația publică locală nr. 436-XVI din 28 decembrie 2006, *controlului obligatoriu sânt supuse următoarele acte ale autorităţilor administraţiei publice locale: deciziile consiliilor locale de nivelurile întâi şi al doilea*.

În corespundere cu art.68 din Legea privind administrația 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, cerând 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*.

Oficiul Teritorial Orhei al Cancelariei de Stat, în conformitate cu prevederile art.64 al Legii privind administrația publică locală nr.436-XVI din 28 decembrie 2006, a efectuat controlul de legalitate şi a constatat că decizia nr.2.5 din 21.02.2025 „Cu privire la aprobarea unui Regulament” a fost adoptată contrar prevederilor legale.

La data de 24 martie 2025, în conformitate cu art.68 alin.(1) şi (2) al Legii privind administrația publică locală, Oficiul Teritorial Orhei al Cancelariei de Stat a înaintat Consiliului local Șestaci notificarea nr.1304/OT_8-198, prin care a solicitat abrogarea deciziei nr.2.5 din 21.02.2025 „Cu privire la aprobarea unui Regulament”, (f.d.7).

Iar, prin decizia Consiliului local Șestaci nr.3.3 din 04.04.2025, s-a luat act de notificarea Oficiului Teritorial Orhei al Cancelariei de Stat nr.1304/OT8-198 din 24.03.2025 și s-a menținut în vigoare decizia Consiliului local Șestaci nr.2.5 din 21.02.2025 „Cu privire la aprobarea unui Regulament”, (f.d.6).

Nefiind de acord cu cele menționate supra, la data de 22 aprilie 2025, Oficiul Teritorial Orhei al Cancelariei de Stat s-a adresat cu acțiune în ordinea contenciosului administrativ solicitând anularea deciziei Consiliului local Șestaci nr.2.5 din 21.02.2025 „Cu privire la aprobarea unui Regulament”, (f.d.2).

Potrivit art.5 Codul administrativ, *activitatea administrativă reprezintă totalitatea actelor administrative individuale şi normative, a contractelor administrative, a actelor*

reale, precum şi a operațiunilor administrative realizate de autoritățile publice în regim de putere publică, prin care se organizează aplicarea legii şi se aplică nemijlocit legea.

În corespundere cu prevederile art.20 Codul administrativ, *dacă printr-o activitate administrativă se încalcă un drept legitim sau o libertate stabilită prin lege, acest drept poate fi revendicat printr-o acțiune în contencios administrativ, cu privire la care decid instanțele de judecată competente pentru examinarea procedurii de contencios administrativ, conform prezentului cod*.

Conform art.12 Codul administrativ, *un act administrativ normativ este actul juridic subordonat legii adoptat, aprobat sau emis de o autoritate publică în baza prevederilor constituționale sau legale, care nu se supune controlului constituționalității şi stabileşte reguli de aplicare obligatorii pentru un număr nedeterminat de situații identice*.

Prescripția art.219 alin.(1) – (3) Codul administrativ, relevă 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. Instanța de judecată depune eforturi pentru înlăturarea greşelilor de formă, explicarea cererilor neclare, depunerea corectă a cererilor, completarea datelor incomplete şi pentru depunerea tuturor declarațiilor necesare constatării şi aprecierii stării de fapt. Instanța de judecată indică asupra aspectelor de fapt şi de drept ale litigiului care nu au fost discutate de participanții la proces. Instanța de judecată nu are dreptul să depăşească limitele pretențiilor din acțiune, însă, totodată, nu este legată de textul cererilor formulate de participanții la proces*.

Art.14 alin.(1) din Legea privind administrația publică locală nr. 436-XVI din 28.12.2006, prevede că, *Consiliul local are drept de inițiativă şi decide, în condițiile legii, în toate problemele de interes local, cu excepția celor care țin de competența altor autorități publice.*

Aderent alin.(2) lit.(z^1) al aceluiaşi articol statuează că, *pornind de la domeniile de activitate ale autorităților administrației publice locale de nivelul întâi stabilite la art.4 al Legii privind descentralizarea administrativă, consiliul local realizează următoarele competențe: (z^1) – dispune consultarea publică, în conformitate cu legea, a proiectelor de decizii* ***în problemele de interes local care pot avea impact economic****, de mediu şi* ***social*** *(****asupra modului de viață şi drepturilor omului****, asupra culturii, sănătății şi* ***protecției sociale****, asupra colectivităților locale, serviciilor publice), precum şi în alte probleme care preocupă populația sau o parte din populația unității administrativ-teritoriale*.

La acest aspect, Colegiul judiciar remarcă faptul că, Regulamentul aprobat prin decizia Consiliului local Şestaci nr.2.5 din 21.02.2025, se referă la viața de familie, adică la viața privată, care de fapt funcționează la intersecția dintre sfera privată și recunoaşterea publică. Or, respectarea vieții private protejează o sferă de relații personale care depăşesc „cercul intim" datorită semnificației conceptului de viață privată, iar statul are datoria, atât în situațiile publice, cât şi în cele private, să asigure şi să-şi protejeze cetățenii contra violării valorilor fundamentale.

În sensul dat, prescripția art.2 alin.(3) din Codul familiei reglementează că, *relațiile familiale sânt reglementate în conformitate cu următoarele principii: monogamie,*

căsătorie liber consimțită între bărbat şi femeie, egalitate în drepturi a soților în familie, sprijin reciproc moral şi material, fidelitate conjugală, prioritate a educației copilului în familie, manifestare a grijii pentru întreținerea, educația şi apărarea drepturilor şi intereselor membrilor minori şi ale celor inapți de muncă ai familiei, soluționare, pe cale amiabilă, a tuturor problemelor vieții familiale, ***inadmisibilitate a amestecului deliberat în relațiile familiale****, liber acces la apărarea, pe cale judecătorească, a drepturilor şi intereselor legitime ale membrilor familiei*.

Mai mult, art.28 al Constituției Republicii Moldova stabilește că, ***statul respectă şi ocrotește*** *viața intimă, familială şi privată*.

Concomitent art.8 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului statuează că, (1) *orice persoană are dreptul la respectarea vieții sale private şi de familie, a domiciliului său şi a corespondenței sale. (2) Nu este admis amestecul unei autorități publice în exercitarea acestui drept decât în măsura în care acesta este prevăzut de lege şi constituie, într-o societate democratică, o măsură necesară pentru securitatea națională, siguranța publică, bunăstarea economică a țării, apărarea ordinii şi prevenirea faptelor penale, protecția sănătății, a moralei, a drepturilor şi a libertăților altora*.

Aderent art.14 al aceleiași convenții reglementează că, *exercitarea drepturilor şi libertăților recunoscute de prezenta Convenție trebuie să fie asigurată fără nicio deosebire bazată, în special, pe sex, rasă, culoare, limbă, religie, opinii politice sau orice alte opinii, origine națională sau socială, apartenență la o minoritate națională, avere, naştere sau orice altă situație*.

Colegiul judiciar notează faptul că, conceptul de **viață de familie** a evoluat în mod constant începând cu redactarea Convenției Europene pentru Drepturile Omului sub influența schimbărilor juridice şi sociale. Astfel încât formularea de la art.8 al Convenției plasează familia în centrul sferei private unde se presupune că ea se exercită liber, sub tutela ingerințelor statului. Curtea Europeană pentru Drepturile Omului decide existența unei vieți de familie bazate pe legăturile personale între părți.

Or, în situația cazului Colegiul judiciar decelează că, viața privată include dreptul la identitate – dreptul de a nu se dezvălui, fără temei sau fără consimțământul expres al persoanei, numele adevărat, adresa, vârsta, **situația familială**, **modul de întrebuințare a timpului liber**, elementele patrimoniului său, obiceiurile cotidiene etc. De asemenea, **sunt garantate intimitatea conjugală**, secretul cu privire la sănătate, **viața sentimentală** etc. Iar, prin lege sunt stabilite limitele exercitării dreptului la protecția vieții private.

Succesiv instanța de apel accentuează că, deşi în „Regulamentul privind criteriile de stabilire a celor mai exemplare familii din sat.Şestaci” sunt învederate careva valori sau relații armonioase, însă aceste criterii nu pot fi verificate sub aspectul încadrării familiilor alese, adică nu este clar stipulat modalitatea identificării familiilor exemplare. Or, autoritatea publică pârâtă nu are menirea de a verifica și intimida viață privată desfășurată în cadrul unei familii, ci responsabilitatea și obligația de a o proteja.

Concomitent Colegiul judiciar accentuează că inițiativa de premiere a familiilor exemplare din partea autorităților locale este una binevenită, însă aceasta urmează a fi redactată și aplicată în limitele legii, pentru a nu invada intimitatea familiei și nu a-i impune careva obligații.

Referitor la alegațiile părții pârâte precum că cererea de chemare în judecată este lipsită de fundament juridic, care nu corespunde cerințelor art.211, 212 Cod administrativ, Colegiul judiciar le va respinge ca fiind declarative.

Nu are relevanță la caz nici argumentul pârâtului precum că Oficiul Teritorial Orhei al Cancelariei de Stat, prin acțiunea sa, a depășit limitele controlului administrativ permis de lege, deoarece activitatea consiliilor locale sunt supuse controlului administrativ în temeiul Constituției, al prezentei legi şi al altor acte legislative, fapt învederat în art.61 alin.(1) din Legea privind administrația publică locală nr.436 din 28.12.2006. Mai mult, prevederile art.64 alin.(1) din aceeași Lege statuează că, *controlului obligatoriu sânt supuse deciziile consiliilor locale de nivelurile întâi şi al doilea*.

Din considerentele expuse mai sus, Colegiul civil ajunge la concluzia că, cererea de chemare în judecată înaintată de către Oficiul teritorial Orhei al Cancelariei de Stat este întemeiată și urmează a fi admisă, cu anularea deciziei Consiliului local Șestaci nr.2.5 din 21.02.2025 „Cu privire la aprobarea unui Regulament”.

În conformitate cu art.224 alin.(1) lit.e) Cod administrativ, Colegiul civil și de contencios administrativ al Curții de Apel Nord,-

H O T Ă R Ă Ș T E :

Se admite acțiunea formulată de Oficiul Teritorial Orhei al Cancelariei de Stat către Consiliul local Șestaci r-nul Șoldănești, privind anularea actului administrativ cu caracter normativ.

Se anulează decizia Consiliului local Șestaci r-nul Șoldănești, nr.2.5 din 21.02.2025 „cu privire la aprobarea unui Regulament”.

Hotărârea poate fi atacată cu recurs la Curtea Supremă de Justiție, în termen de 30 zile de la data pronunțării dispozitivului, prin intermediul Curții de Apel Nord.

Președintele ședinței,
judecător: **Elena Grumeza**

judecători: **Natalia Costaș**

Svetlana Ghercavii