Prima instanţă: Judecătoria Criuleni (sediul central) Judecător Arapu-Buțco A.
Dosarul nr. 3r-357/26
2-26046694-02-3r-29052026

D E C I Z I E

10 septembrie 2026 municipiul Chişinău

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

În componența:
Preşedintelui completului, judecătorul Mîra Ghenadie
Judecătorilor Bostan Angela și Ghedrovici Nicolae

soluționând, fără părți, recursul declarat Vatav Natalia, Sandul Spiridon, Cornienco Ghenadie, Paladii Iurie, Țurcan Dumitru, Gorica Victor și Țîgulea Valeriu prin intermediul reprezentantului lor, avocatul Chira Constantin împotriva încheierii Judecătoriei Criuleni (sediul central) din 30 aprilie 2026, adoptată în cauza de contencios administrativ, la acțiunea depusă de Vatav Natalia, Sandul Spiridon, Cornienco Ghenadie, Paladii Iurie, Țurcan Dumitru, Gorica Victor și Țîgulea Valeriu împotriva Consiliului local al comunei Coșnița, raionul Dubăsari privind anularea deciziei Consiliului comunei Coșnița nr.2/1 din 9 martie 2026 „Cu privire la desfășurarea unui referendum local”, precum și încasarea cheltuielilor de judecată,

C O N S T A T Ă :

Circumstanțele cauzei:

La 14 aprilie 2026, Vatav Natalia, Sandul Spiridon, Cornienco Ghenadie, Paladii Iurie, Țurcan Dumitru, Gorica Victor și Țîgulea Valeriu s-au adresat cu acțiune în contencios administrativ împotriva Consiliului local al comunei Coșnița, raionul Dubăsari privind anularea deciziei Consiliului comunei Coșnița nr.2/1 din 9 martie 2026 „Cu privire la desfășurarea unui referendum local”, precum și încasarea cheltuielilor de judecată.

În motivarea cererii, reclamanții au indicat că decizia contestată constituie un act administrativ individual cu caracter electoral, adoptat în temeiul art. 226 din Codul electoral, prin care Consiliul comunei Coșnița a dispus desfășurarea unui referendum local asupra problemei exploatării resurselor minerale utile în proximitatea satelor Coșnița și Pohrebea și a propus textul întrebării ce urma a fi supusă referendumului.

Referitor la admisibilitatea acțiunii, reclamanții au susținut că, potrivit art. 226 alin. (4) din Codul electoral, contestația împotriva deciziei consiliului local privind desfășurarea referendumului se depune în termen de 3 zile de la comunicare și se examinează conform procedurilor stabilite pentru litigiile electorale. Au menționat că au luat cunoștință despre decizia contestată la 10 aprilie 2026, când au fost informați de Coica Lidia despre existența deciziei Comisiei Electorale Centrale din 8 aprilie 2026, în cuprinsul căreia era menționată și decizia Consiliului comunei Coșnița nr. 2/1 din 9 martie 2026.

Totodată, reclamanții au invocat incidența art. 209 alin. (2) din Codul administrativ, întrucât în actul contestat a fost indicat în mod eronat termenul general de 30 de zile pentru exercitarea căii de atac, în locul termenului special prevăzut de legislația electorală. În opinia acestora, eroarea autorității publice la indicarea termenului de contestare nu poate produce consecințe defavorabile pentru destinatarii actului.

Reclamanții au mai susținut că nu era necesară parcurgerea unei proceduri prealabile. Decizia atacată nu a fost emisă de un organ electoral, ci de o autoritate a administrației publice locale, astfel încât mecanismul contestării ierarhice în cadrul sistemului organelor electorale nu este aplicabil. Art. 226 alin. (3) din Codul electoral ar institui numai obligația transmiterii deciziei consiliului local către Comisia Electorală Centrală pentru stabilirea datei referendumului, fără a atribui acesteia competența de a examina contestațiile împotriva actului consiliului local. De asemenea, potrivit art. 163 lit. a) din Codul administrativ, procedura de examinare a cererii prealabile nu se efectuează dacă actul administrativ individual este emis de un consiliu local.

Cu privire la calitatea procesuală activă, reclamanții au relevat că sunt domiciliați în comuna Coșnița și au statut de alegători ai respectivei unități administrativ-teritoriale, făcând parte din corpul electoral chemat să participe la referendumul local. Prin urmare, aceștia ar avea un interes personal, direct, actual și legitim ca referendumul să fie convocat și organizat în condiții de legalitate, în baza unei întrebări clare, neutre și adoptate în limitele competenței autorității publice locale. Au invocat în acest sens art. 94 alin. (1) și art. 216 alin. (5) din Codul electoral, precum și art. 17 și 20 din Codul administrativ.

Suplimentar, reclamanții au afirmat că interesul lor rezultă și din calitatea de membri și contribuabili ai colectivității locale, deoarece organizarea referendumului presupune utilizarea resurselor bugetului local, iar problema supusă referendumului poate genera consecințe economice și bugetare pentru comunitate, inclusiv prin eventuala restrângere a posibilității valorificării resurselor naturale din perimetrul localității.

Pe fond, reclamanții au susținut că decizia contestată este afectată de mai multe vicii de legalitate. Astfel, prin Decizia Consiliului comunei Coșnița nr. 1/17 din 16 februarie 2026 a fost inițiat referendumul local și a fost propusă întrebarea privind

interzicerea schimbării destinației terenurilor, în scopul exploatării resurselor minerale, pe o distanță mai mică de 1 km de la hotarul intravilanului satelor Coșnița și Pohrebea. Ulterior, prin Decizia nr. 2/1 din 9 martie 2026, distanța indicată în întrebarea supusă referendumului a fost modificată de la 1 km la 1,2 km.

În opinia reclamanților, această modificare nu reprezintă o simplă corectare redacțională, ci schimbă în mod substanțial întinderea măsurii și impactul juridic, economic și social al întrebării. În consecință, actul contestat nu ar mai constitui continuarea referendumului inițiat prin decizia din 16 februarie 2026, ci ar avea ca obiect un alt referendum, care nu a fost inițiat potrivit procedurii legale prevăzute de art. 226 din Codul electoral.

Un alt viciu invocat constă în faptul că, la pct. 2 din decizia contestată, consiliul local nu a stabilit în mod cert și definitiv întrebarea supusă referendumului, ci doar a „propus" textul acesteia. Or, art. 226 alin. (2) lit. a) din Codul electoral impune ca decizia privind desfășurarea referendumului local să cuprindă problemele care urmează a fi supuse referendumului. Din această perspectivă, reclamanții au apreciat că actul este contradictoriu, neclar și neexecutoriu, deoarece, pe de o parte, dispune desfășurarea referendumului, iar, pe de altă parte, nu fixează definitiv elementul său central.

Reclamanții au mai invocat depășirea competenței materiale a autorității publice locale. Potrivit acestora, art. 217 alin. (1) din Codul electoral permite supunerea referendumului local numai a problemelor care țin de competențele legale ale autorităților administrației publice locale. Consiliul local poate decide schimbarea destinației terenurilor aflate în proprietatea unității administrativ-teritoriale, însă întrebarea formulată prin actul contestat se referă generic la toate terenurile din limitele administrative ale comunei Coșnița, categorie care poate include și terenuri asupra cărora consiliul local nu dispune de competență decizională. În plus, exploatarea resurselor minerale ar implica regimuri juridice care depășesc administrarea terenurilor proprietate publică locală.

De asemenea, reclamanții au afirmat că întrebarea nu corespunde cerințelor de claritate, previzibilitate și neutralitate stabilite de art. 217 alin. (2) din Codul electoral. Aceasta ar reuni două probleme distincte – schimbarea destinației terenurilor și exploatarea resurselor minerale – fără a preciza raportul juridic dintre ele și actul concret care urmează să fie interzis. Totodată, nu ar fi delimitate reperele teritoriale, modul de calculare a distanței de 1,2 km, terenurile și tipurile de exploatare vizate. Subiectul declarat al referendumului privește exploatarea resurselor minerale, în timp ce întrebarea efectivă se referă la interzicerea schimbării destinației terenurilor, neconcordanță care, în opinia reclamanților, poate induce alegătorii în eroare.

Reclamanții au criticat și motivarea insuficientă a deciziei. Potrivit acestora, mențiunile privind „importanța deosebită" a subiectului și eventualele implicații majore asupra mediului au caracter general, ipotetic și neverificabil. Decizia nu ar identifica vreun proiect concret de exploatare, titularul acestuia, terenurile vizate, o

cerere administrativă pendinte, documentația urbanistică sau de mediu, studii ori expertize și nici nu ar explica necesitatea modificării distanței de la 1 km la 1,2 km.

Un alt motiv de nelegalitate invocat vizează nerespectarea transparenței decizionale, a publicității ședinței și a cerințelor procedurale de examinare a chestiunii de către consiliul local. Reclamanții au susținut că din actele disponibile nu rezultă dacă ordinea de zi a fost publicată în termen, dacă proiectul și materialele aferente au fost puse la dispoziția publicului și a consilierilor, dacă a avut loc consultarea publică și dacă a fost întocmită sinteza recomandărilor recepționate. De asemenea, decizia face o mențiune generică despre avizul comisiei consultative de specialitate, fără a-l individualiza prin număr, dată și concluzii și fără a indica celelalte materiale prevăzute de art. 22 alin. (1) din Legea nr. 436/2006 privind administrația publică locală.

În final, reclamanții au reiterat că indicarea în decizia contestată a termenului de 30 de zile pentru sesizarea instanței contravine termenului special de 3 zile stabilit de art. 226 alin. (4) din Codul electoral și confirmă caracterul necorespunzător al informației referitoare la exercitarea căii de atac.

În aceste împrejurări, reclamanții au apreciat că viciile invocate nu sunt pur formale, ci afectează competența autorității emitente, obiectul referendumului, continuitatea procedurii, claritatea întrebării, certitudinea conținutului actului, motivarea și respectarea garanțiilor de transparență, motiv pentru care au solicitat anularea Deciziei Consiliului comunei Coșnița nr. 2/1 din 9 martie 2026 și încasarea cheltuielilor de judecată.

Soluția instanței de fond:

Prin încheierea Judecătoriei Criuleni (sediul central) din 30 aprilie 2026, s-a declarat inadmisibilă acțiunea în contencios administrativ formulată de către Vatav Natalia, Sandul Spiridon, Cornienco Ghenadie, Paladii Iurie, Țurcan Dumitru, Gorica Victor și Țîgulea Valeriu împotriva Consiliului local al comunei Coșnița, raionul Dubăsari privind anularea deciziei Consiliului comunei Coșnița nr.2/1 din 9 martie 2026 „Cu privire la desfășurarea unui referendum local”, precum și încasarea cheltuielilor de judecată, în temeiul art. 207 alin. (2) lit. e) Cod administrativ, pe motiv că reclamantul nu poate revendica încălcarea prin activitatea administrativă, a unui drept în sensul art.17.

Calea de atac exercitată:

Exprimându-și dezacordul cu soluția instanței de fond, la 22 mai 2026, Vatav Natalia, Sandul Spiridon, Cornienco Ghenadie, Paladii Iurie, Țurcan Dumitru, Gorica Victor și Țîgulea Valeriu prin intermediul reprezentantului lor, avocatul Chira Constantin au declarat recurs, solicitând anularea încheierii Judecătoriei Criuleni

(sediul central) din 30 aprilie 2026, cu remiterea cauzei primei instanțe spre examinare în fond, inclusiv și a cerințelor accesorii.

În motivarea cererii de recurs, partea recurentă a indicat că încheierea contestată este nelegală, fiind rezultatul interpretării și aplicării eronate a prevederilor art. 17, art. 20 și art. 207 alin. (2) lit. e) din Codul administrativ, precum și ale art. 94 și art. 226 alin. (4) din Codul electoral.

Recurenții au susținut că prima instanță a ignorat caracterul special al normei prevăzute de art. 226 alin. (4) din Codul electoral, care permite contestarea nemijlocită a deciziei consiliului local privind desfășurarea referendumului local, în termen de 3 zile de la comunicare și conform procedurii stabilite pentru litigiile electorale. În opinia acestora, legiuitorul a determinat expres atât actul susceptibil de contestare, cât și momentul de la care acesta poate fi atacat, fără a condiționa accesul la instanță de emiterea unei hotărâri ulterioare a Comisiei Electorale Centrale sau de producerea unor incidente în ziua votării.

Au relevat că obiectul acțiunii îl constituie anume Decizia Consiliului comunei Coșnița nr. 2/1 din 9 martie 2026 „Cu privire la desfășurarea unui referendum local”, act vizat în mod expres de art. 226 alin. (4) din Codul electoral. Prin urmare, instanța nu putea examina admisibilitatea acțiunii exclusiv prin prisma normelor generale ale Codului administrativ, ignorând reglementarea specială din materia referendumului local.

Partea recurentă a menționat că prevederile art. 226 alin. (3) și (4) din Codul electoral urmează a fi interpretate coroborat. Or, din moment ce decizia privind desfășurarea referendumului local se transmite Comisiei Electorale Centrale pentru stabilirea datei referendumului, aceasta produce efecte juridice proprii din momentul adoptării și comunicării sale, nefiind un simplu act intern ori pregătitor. Prin Decizia nr. 2/1 din 9 martie 2026 s-a dispus desfășurarea referendumului, s-a formulat întrebarea supusă votului și s-a pus în sarcina secretarului Consiliului local transmiterea actului către Comisia Electorală Centrală, fiind astfel declanșată etapa ulterioară a procedurii electorale.

În acest context, recurenții au considerat contradictorie concluzia instanței potrivit căreia, la etapa respectivă, nu exista o atingere actuală adusă drepturilor lor. Acceptarea raționamentului primei instanțe ar face iluzorie norma specială și ar lipsi de utilitate termenul de 3 zile stabilit pentru contestarea deciziei consiliului local, deoarece alegătorul ar putea solicita protecție judiciară numai după emiterea unor acte ulterioare ori după consumarea unor etape ale procesului electoral.

De asemenea, recurenții au invocat interpretarea restrictivă și eronată a art. 94 din Codul electoral. Aceștia au subliniat că norma îl enumeră expres pe alegător printre subiecții care pot depune contestații atunci când revendică încălcarea drepturilor sale legitime prevăzute de legislația electorală, fără a limita acest drept la cazurile de neînscriere în lista electorală, excludere din listă, refuz de eliberare a buletinului de vot sau împiedicare fizică de a participa la votare.

În opinia recurenților, dreptul electoral nu se reduce la posibilitatea materială de a primi buletinul și de a vota, ci include dreptul alegătorului de a participa la un referendum convocat și organizat în condiții de legalitate, întemeiat pe o întrebare clară, neutră și formulată în limitele competenței autorității publice. Ei au invocat un drept electoral propriu, izvorât din calitatea lor de alegători domiciliați în comuna Coșnița și membri ai corpului electoral chemat să participe la referendumul respectiv, iar nu un interes general sau abstract.

Recurenții au mai susținut că faptul că inițiativa referendumului și formularea întrebării aparțin Consiliului local nu exclude dreptul alegătorilor de a contesta legalitatea actului. Dimpotrivă, deoarece întrebarea este formulată de autoritatea publică, alegătorul trebuie să beneficieze de posibilitatea de a solicita controlul judecătoresc atunci când pretinde că este chemat să participe la un referendum întemeiat pe o întrebare neclară, modificată pe parcursul procedurii sau adoptată cu depășirea competenței legale.

Cu referire la art. 17 și art. 20 din Codul administrativ, partea recurentă a susținut că a revendicat un drept stabilit de lege și o atingere actuală, directă și personală adusă acestuia. Vătămarea invocată exista, în opinia sa, din momentul adoptării Deciziei nr. 2/1 din 9 martie 2026, prin care s-a dispus desfășurarea unui referendum concret și s-a pus în mișcare procedura electorală subsecventă, fără a fi necesară așteptarea zilei votării sau a producerii altor consecințe.

Totodată, recurenții au reproșat primei instanțe că nu a examinat efectiv criticile serioase de nelegalitate formulate în acțiune, referitoare la modificarea întrebării supuse referendumului, prin înlocuirea distanței de 1 km, prevăzută în Decizia nr. 1/17 din 16 februarie 2026, cu distanța de 1,2 km, indicată în Decizia nr. 2/1 din 9 martie 2026; utilizarea formulei „se propune textul problemei supuse referendumului”, care nu ar determina în mod definitiv întrebarea; depășirea competenței materiale a autorității locale; precum și lipsa clarității, neutralității și previzibilității întrebării.

Au menționat că seriozitatea acestor obiecții a fost confirmată inclusiv prin Hotărârea Comisiei Electorale Centrale nr. 4455 din 8 aprilie 2026, în care s-a constatat redactarea diferită a întrebării în cele două decizii ale Consiliului local și lipsa de claritate privind distanța de amplasare a terenurilor asupra cărora urmau să se aplice efectele deciziei adoptate prin referendum. În opinia recurenților, aceste împrejurări urmau să fie cercetate în cadrul examinării fondului cauzei, neputând fi înlăturate prin aplicarea filtrului inadmisibilității.

În consecință, partea recurentă a solicitat admiterea recursului, anularea încheierii Judecătoriei Criuleni (sediul central) din 30 aprilie 2026 și remiterea cauzei aceleiași instanțe pentru examinarea în fond a acțiunii și a cerințelor accesorii, inclusiv pentru reexaminarea cererii de suspendare a executării Deciziei Consiliului comunei Coșnița nr. 2/1 din 9 martie 2026. Subsidiar, a solicitat constatarea

admisibilității acțiunii și admiterea cererii de suspendare, în limitele competenței instanței de recurs.

Respectând principiul contradictorialității, în conformitate cu prevederile art. 38 din Codul administrativ, înaintea emiterii unei soluții, participanților la proces li s-a oferit posibilitatea de a-și expune punctul de vedere, însă până la data examinării cererii de recurs, nu a fost depusă nici o referință.

Admisibilitatea recursului:

În conformitate cu art. 241 din Codul administrativ, „*încheierile primei instanțe și ale instanței de apel pot fi contestate cu recurs, separat de hotărâre, în cazurile prevăzute de prezentul cod și de alte legi. Încheierile primei instanțe și ale instanței de apel care nu se contestă separat cu recurs pot fi contestate odată cu fondul, dacă prezentul cod sau alte legi nu prevăd pentru încheierile judecătorești nicio cale de atac. Pentru contestarea cu recurs a încheierilor judecătorești se aplică corespunzător prevederile cap. III din cartea a treia, dacă din prevederile prezentului capitol nu rezultă altceva*”.

Potrivit art. 242 din Codul administrativ, „*recursul împotriva încheierii judecătorești se depune motivat la instanța de judecată care a emis încheierea contestată în termen de 15 zile de la notificarea încheierii judecătorești, dacă legea nu stabilește un termen mai mic. Instanța de judecată care a emis încheierea contestată transmite neîntârziat recursul împotriva încheierii judecătorești împreună cu dosarul judiciar instanței competente să soluționeze recursul*”.

Prevederile art. 236 din cap. III în cartea a treia din Codul administrativ reglementează temeiurile de inadmisibilitate a cererii de apel, corespunzător prin prisma prevederilor art. 241 alin. (3) din Codul administrativ și cererii de recurs.

În conformitate cu prevederile art. 236 alin. (1) și (2) din Codul administrativ, „*instanţa de apel examinează din oficiu admisibilitatea apelului. Dacă este inadmisibil, apelul se declară ca atare printr-o încheiere susceptibilă de recurs. Apelul (recursul) se declară inadmisibil, în special când: a) hotărârea în fond nu poate fi contestată cu apel; b) apelul este depus în mod repetat; c) apelul este depus de o persoană neîmputernicită; d) apelul a fost depus după expirarea termenului stabilit la art. 232 alin. (1); e) motivarea apelului nu a fost depusă sau a fost depusă după expirarea termenului prevăzut la art. 232 alin. (2); f) cererea de apel nu corespunde cerinţelor stabilite la art.233 alin.(1) şi (2) şi art.234 alin. (1) şi apelantul nu a înlăturat neajunsurile în termenul stabilit de instanţa de judecată*”.

Completul judiciar stabilește că Judecătoria Criuleni (sediul central) a emis încheierea recurată la 30 aprilie 2026, fiind notificată părții recurente la 8 mai 2026 (f.d. 109 verso). Prin urmare, Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ apreciază recursul declarat de Vatav Natalia, Sandul Spiridon, Cornienco Ghenadie, Paladii Iurie, Țurcan Dumitru, Gorica Victor și

Țîgulea Valeriu prin intermediul reprezentantului lor, avocatul Chira Constantin la 22 mai 2026, ca fiind depus în termenul prevăzut de Lege.

La fel, se reține că, recursul depus conține motivarea temeiurilor de fapt și de drept pe care recurentul își întemeiază pretențiile.

Totodată, se atestă că, recurenții au 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.

În condițiile descrise mai sus, în temeiul reglementărilor art. 233, 236, 241 din Codul administrativ, Completul specializat în materie de contencios administrativ concluzionează despre întrunirea condițiilor de admisibilitate a recursului declarat de Vatav Natalia, Sandul Spiridon, Cornienco Ghenadie, Paladii Iurie, Țurcan Dumitru, Gorica Victor și Țîgulea Valeriu prin intermediul reprezentantului lor, avocatul Chira Constantin motiv din care, recursul urmează a fi judecat în fond.

Aprecierea instanței de recurs:

Subsumând normele procesuale și starea de fapt constatată, Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții de Apel Centru consideră recursul neîntemeiat şi care urmează a fi respins, cu menţinerea încheierii instanţei de fond, din considerentele ce urmează.

Conform art. 243 alin. (1) lit. b) din Codul administrativ, *examinând recursul împotriva încheierii judecătoreşti, instanța adoptă una dintre următoarele decizii: respinge recursul*.

Alineatul (3) al aceluiași articol prescrie că, *decizia prin care se soluţionează recursul împotriva încheierii judecătoreşti se motivează în scris*.

Din materialele cauzei rezultă că, la 14 aprilie 2026, Vatav Natalia, Sandul Spiridon, Cornienco Ghenadie, Paladii Iurie, Țurcan Dumitru, Gorica Victor și Țîgulea Valeriu s-au adresat cu acțiune în contencios administrativ împotriva Consiliului local al comunei Coșnița, raionul Dubăsari privind anularea deciziei Consiliului comunei Coșnița nr.2/1 din 9 martie 2026 „Cu privire la desfășurarea unui referendum local”, precum și încasarea cheltuielilor de judecată.

Prin încheierea Judecătoriei Criuleni (sediul central) din 30 aprilie 2026, s-a declarat inadmisibilă acțiunea în contencios administrativ formulată de către Vatav Natalia, Sandul Spiridon, Cornienco Ghenadie, Paladii Iurie, Țurcan Dumitru, Gorica Victor și Țîgulea Valeriu împotriva Consiliului local al comunei Coșnița, raionul Dubăsari privind anularea deciziei Consiliului comunei Coșnița nr.2/1 din 9 martie 2026 „Cu privire la desfășurarea unui referendum local”, precum și încasarea cheltuielilor de judecată, în temeiul art. 207 alin. (2) lit. e) Cod administrativ, pe motiv că reclamantul nu poate revendica încălcarea prin activitatea administrativă, a unui drept în sensul art.17.

Exprimându-și dezacordul cu soluția instanței de fond, la 22 mai 2026, Vatav Natalia, Sandul Spiridon, Cornienco Ghenadie, Paladii Iurie, Țurcan Dumitru, Gorica Victor și Țîgulea Valeriu prin intermediul reprezentantului lor, avocatul Chira Constantin au declarat recurs, solicitând anularea încheierii Judecătoriei Criuleni (sediul central) din 30 aprilie 2026, cu remiterea cauzei primei instanțe spre examinare în fond, inclusiv și a cerințelor accesorii.

Instanța de recurs, stabilind starea de fapt și de drept, verificând în raport cu prevederile cadrului legal pertinent legalitatea şi temeinicia încheierii primei instanţe, constată că aceasta este justă și întemeiată.

Conform art. 11 alin. (1) Cod Administrativ, *actele administrative individuale pot fi: a) acte defavorabile – actele care impun destinatarilor lor obligații, sancțiuni, sarcini sau afectează drepturile/interesele legitime ale persoanelor ori care resping, în tot sau în parte, acordarea avantajului solicitat; b) acte favorabile – actele care creează destinatarilor săi un beneficiu sau un avantaj de orice fel.*

Alin. (2) al aceluiași articol prevede că, *destinatarul unui act administrativ individual este doar persoana către care actul administrativ se îndreaptă. Terții, ale căror drepturi sînt afectate de actul administrativ individual, nu sînt destinatarii acestuia.*

În acord cu art. 189 alin. (1) Cod administrativ, *orice persoană care revendică încălcarea unui drept al său prin activitatea administrativă a unei autorități publice, poate înainta o acțiune în contencios administrativ.*

Completul judiciar reține că norma legală nominalizată, este una de concept și aplicabilă în mod sistemic cu prevederile art. art. 17, 20, 39 și 207 Cod administrativ, revendicarea dreptului propriu fiind condiția fundamentală nu numai pentru succesul acțiunii din punct de vedere al admiterii acțiunii, dar și din perspectiva îndeplinirii testului de admisibilitate a acesteia, felul acțiunii înaintate potrivit art. 206 Cod administrativ, contând mai puțin.

Această constatare este susținută și de dispozițiile art. 3 Cod administrativ, potrivit căruia, *legislația administrativă are drept scop reglementarea procedurii de înfăptuire a activității administrative și a controlului judecătoresc asupra acesteia, în vederea asigurării respectării drepturilor și a libertăților prevăzute de lege ale persoanelor fizice și juridice, ținându-se cont de interesul public și de regulile statului de drept,* precum și de prevederile art. 38 alin. (2) Cod administrativ, ce dispune că *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.*

Astfel, normele legale supra citate, interzic un contencios obiectiv de legalitate și denotă opțiunea legiuitorului pentru un contencios administrativ subiectiv efectiv, implicînd revendicarea apărării unui drept subiectiv propriu al reclamantului, astfel încît înaintarea oricărei acțiuni din cadrul acțiunilor în contencios administrativ,

prevăzute de art. 206 alin. (1) Codul administrativ, evocă pentru admisibilitate, revendicarea unui drept subiectiv exclusiv al reclamantului.

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 invocată vătămarea dreptului personal, deoarece expresiile utilizate în textul art. art. 17, 38 și 189 Cod 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*).

Această concluzie este fortificată și prin jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, care a statuat că pentru ca un reclamant să se poată declara victimă, acesta trebuie să prezinte dovezi plauzibile și convingătoare ale probabilității survenirii unei încălcări, la care ar fi supus personal, fiind insuficiente niște simple bănuieli sau conjuncturi [Senator Lines GmbH împotriva a cincisprezece state membre ale Uniunii Europene (cererea nr. 45572/00)].

Curtea Europeană a subliniat că în Convenție nu este prevăzută posibilitatea de a angaja o *actio popularis* în scopul interpretării drepturilor recunoscute în Convenție; aceasta nu autorizează nici persoanele particulare să se plîngă în legătură cu o dispoziție de drept intern doar pentru că aceștia consideră, fără să fi suportat în mod direct efectele, că dispoziția respectivă încalcă Convenția (Aksu împotriva Turciei, Burden împotriva Regatului Unit).

La caz, obiect al controlului judecătoresc îl constituie legalitatea încheierii Judecătoriei Criuleni (sediul central) din 30 aprilie 2026, prin care acțiunea în contencios administrativ formulată de Vatav Natalia, Sandul Spiridon, Cornienco Ghenadie, Paladii Iurie, Țurcan Dumitru, Gorica Victor și Țîgulea Valeriu împotriva Consiliului local al comunei Coșnița, raionul Dubăsari privind anularea deciziei Consiliului comunei Coșnița nr.2/1 din 9 martie 2026 „Cu privire la desfășurarea unui referendum local" a fost declarată inadmisibilă, în temeiul art. 207 alin. (2) lit. e) din Codul administrativ, pe motiv că reclamanții nu pot revendica încălcarea, prin activitatea administrativă contestată, a unui drept în sensul art. 17 din același cod.

Prin urmare, la această etapă procesuală, instanța de recurs nu este învestită cu verificarea pe fond a legalității Deciziei Consiliului comunei Coșnița nr. 2/1 din 9 martie 2026 „Cu privire la desfășurarea unui referendum local" și nici cu aprecierea temeiniciei oportunității inițierii referendumului local, ci urmează să stabilească dacă prima instanță a aplicat corect condiția de admisibilitate privind revendicarea unui drept propriu vătămat prin activitatea administrativă contestată.

Completul judiciar reiterează că normele art. 17, art. 20, art. 39 alin. (2) și art. 189 alin. (1) din Codul administrativ consacră un contencios administrativ subiectiv, orientat spre protecția unei situații juridice individuale, iar nu un control obiectiv și abstract al legalității activității administrației publice. Drept urmare, simpla manifestare a dezacordului față de un act al autorității publice sau invocarea unor pretinse vicii de legalitate ale acestuia nu este suficientă pentru deschiderea

controlului judecătoresc. Reclamantului îi revine obligația de a indica un drept subiectiv propriu, recunoscut de norma de drept material, și de a demonstra că actul contestat produce ori este apt să producă în mod nemijlocit o atingere concretă, personală și actuală asupra acestui drept.

Revendicarea unui drept vătămat nu se confundă cu demonstrarea definitivă a temeiniciei acțiunii, însă nici nu poate fi redusă la simpla afirmare formală a existenței unei legături între actul contestat și interesele reclamantului. Pentru trecerea testului de admisibilitate, susținerile formulate trebuie să permită identificarea unei posibilități reale și plauzibile de vătămare a unui drept propriu prin însăși activitatea administrativă supusă controlului. În lipsa unei asemenea legături juridice nemijlocite, acțiunea dobândește caracterul unei *actio popularis*, incompatibilă cu modelul contenciosului administrativ reglementat de Codul administrativ.

Examinând conținutul Deciziei Consiliului comunei Coșnița nr. 2/1 din 9 martie 2026 „Cu privire la desfășurarea unui referendum local”, Completul judiciar constată că, prin aceasta, s-a dispus desfășurarea referendumului local în comuna Coșnița, raionul Dubăsari, pe subiectul exploatării resurselor minerale utile în proximitatea satelor Coșnița și Pohrebea, s-a propus textul problemei ce urma a fi supusă referendumului și s-a pus în sarcina secretarului Consiliului local transmiterea deciziei către Comisia Electorală Centrală, în vederea stabilirii datei referendumului.

Prin urmare, actul administrativ contestat are drept obiect declanșarea unei proceduri de consultare a colectivității locale și nu conține dispoziții prin care recurenților să le fie impuse obligații, sancțiuni ori sarcini sau prin care să le fie limitată posibilitatea de a participa la referendum și de a-și exprima opțiunea prin vot. Dimpotrivă, decizia creează cadrul necesar consultării alegătorilor din comuna Coșnița, categorie din care fac parte și recurenții.

În aceste condiții, Completul judiciar apreciază ca fiind corectă concluzia primei instanțe potrivit căreia simpla calitate a recurenților de alegători, locuitori și contribuabili ai comunei Coșnița nu este suficientă, prin ea însăși, pentru a demonstra existența unui drept subiectiv propriu vătămat prin adoptarea deciziei contestate. Calitatea de alegător conferă persoanei drepturile electorale prevăzute de lege, însă nu instituie în beneficiul acesteia un drept general și necondiționat de a solicita controlul judecătoresc al oricărui act adoptat în cadrul unei proceduri electorale, în absența unei atingeri concrete aduse propriilor drepturi electorale.

Argumentul recurenților potrivit căruia art. 226 alin. (4) din Codul electoral ar recunoaște oricărui alegător dreptul de a contesta decizia consiliului local privind desfășurarea referendumului nu poate fi reținut. Norma respectivă stabilește actul susceptibil de contestare, termenul de exercitare a contestației și procedura aplicabilă examinării acesteia, însă nu înlătură condițiile referitoare la subiectul îndreptățit să formuleze contestația și la revendicarea încălcării unui drept propriu.

Astfel, prevederile art. 226 alin. (4) din Codul electoral nu pot fi interpretate izolat, ci urmează a fi aplicate sistemic împreună cu art. 94 din același cod, potrivit

căruia alegătorul poate depune contestație atunci când revendică încălcarea drepturilor sale legitime prevăzute de legislația electorală. Așadar, indicarea expresă a alegătorului printre subiecții contestației nu înseamnă că acestuia îi este recunoscută o legitimare procesuală abstractă, condiția revendicării încălcării unui drept electoral propriu fiind menținută în mod expres de legiuitor.

Aceeași concluzie rezultă din art. 17, art. 20, art. 39 alin. (2) și art. 189 alin. (1) din Codul administrativ, care condiționează accesul la controlul judecătoresc de existența unei atingeri aduse unui drept subiectiv al reclamantului. Prin urmare, norma specială din art. 226 alin. (4) din Codul electoral reglementează modalitatea contestării deciziei privind desfășurarea referendumului, dar nu transformă contenciosul administrativ subiectiv într-un control obiectiv al legalității și nu autorizează formularea unei *actio popularis*.

În speță, recurenții nu au indicat că le-ar fi fost refuzată participarea la referendum, că nu ar fi fost incluși în listele electorale, că li s-ar fi restrâns dreptul de vot, că ar fi fost împiedicați să își exprime opțiunea ori că actul contestat ar produce o altă atingere individualizată asupra situației lor juridice. Susținerea potrivit căreia aceștia ar avea dreptul să participe la un referendum organizat în condiții de legalitate exprimă un interes general pentru respectarea legislației electorale, comun tuturor alegătorilor din unitatea administrativ-teritorială, iar nu un drept subiectiv distinct și personal afectat nemijlocit prin decizia contestată.

Nici invocarea calității de membri ai colectivității locale și de contribuabili nu individualizează vătămarea pretinsă. Eventualele cheltuieli suportate din bugetul local pentru organizarea referendumului și consecințele economice presupuse ale valorificării sau nevalorificării resurselor minerale privesc colectivitatea locală în ansamblu. Recurenții nu au demonstrat existența unui efect patrimonial concret, direct și diferențiat produs asupra fiecăruia dintre ei prin adoptarea Deciziei nr. 2/1 din 9 martie 2026. Admiterea unei legitimări procesuale întemeiate exclusiv pe calitatea de contribuabil sau locuitor ar echivala cu recunoașterea unui drept general de a contesta orice act al autorității publice locale care presupune utilizarea mijloacelor bugetare, soluție incompatibilă cu art. 17 și art. 189 alin. (1) din Codul administrativ.

Completul judiciar nu poate reține nici argumentul potrivit căruia vătămarea ar fi apărut chiar din momentul adoptării deciziei, prin punerea în mișcare a procedurii electorale. Declanșarea procedurii de organizare a referendumului nu echivalează, prin ea însăși, cu încălcarea dreptului de vot. Decizia contestată nu exclude recurenții din corpul electoral și nu le restrânge posibilitatea de a participa la consultare, ci urmărește tocmai crearea posibilității ca alegătorii localității să își exprime opțiunea cu privire la problema supusă referendumului.

În aceeași ordine de idei, faptul că referendumul local are caracter consultativ confirmă lipsa unei ingerințe actuale și nemijlocite în situația juridică individuală a recurenților. Decizia de organizare a referendumului nu modifică regimul juridic al unor terenuri determinate, nu interzice prin ea însăși exploatarea resurselor minerale și

nu afectează în mod direct vreun drept patrimonial ori nepatrimonial concret al recurenților, ci urmărește obținerea opiniei colectivității locale asupra unei probleme de interes local.

Criticile referitoare la modificarea distanței de la 1 km la 1,2 km, folosirea sintagmei „se propune textul problemei supuse referendumului”, pretinsa depășire a competenței materiale a consiliului local, lipsa de claritate și neutralitate a întrebării, insuficiența motivării actului și nerespectarea transparenței decizionale reprezintă aspecte care țin de legalitatea fondului deciziei contestate. Or, verificarea acestor susțineri devine posibilă numai după trecerea testului de admisibilitate și nu poate suplini lipsa condiției primare referitoare la revendicarea unui drept propriu vătămat.

Contrar argumentelor recurenților, prima instanță nu era obligată să se pronunțe asupra temeiniciei fiecărui motiv de nelegalitate invocat în acțiune înainte de a verifica admisibilitatea acesteia. Potrivit art. 207 alin. (1) din Codul administrativ, instanța verifică din oficiu întrunirea condițiilor de admisibilitate, iar constatarea incidenței temeiului prevăzut la alin. (2) lit. e) al aceluiași articol împiedică trecerea la examinarea fondului raportului juridic litigios. Examinarea criticilor privind legalitatea deciziei, în lipsa legitimării procesuale active, ar transforma procedura într-un control abstract al activității autorității publice.

Tot astfel, constatările cuprinse în Hotărârea Comisiei Electorale Centrale nr. 4455 din 8 aprilie 2026 cu privire la redactarea diferită a întrebării și la necesitatea clarificării distanței indicate nu demonstrează existența unei vătămări personale a recurenților. Asemenea constatări pot avea relevanță în cadrul procedurii electorale și al competențelor atribuite Comisiei Electorale Centrale, însă nu substituie obligația recurenților de a identifica dreptul subiectiv propriu afectat nemijlocit prin actul Consiliului local.

Completul judiciar subliniază că dreptul de acces la instanță nu este unul absolut și poate fi supus unor condiții procedurale legitime, între care se înscrie și obligația reclamantului de a revendica încălcarea unui drept propriu. Aplicarea art. 207 alin. (2) lit. e) din Codul administrativ în prezenta cauză nu lipsește de efect util art. 226 alin. (4) din Codul electoral, întrucât decizia consiliului local rămâne susceptibilă de contestare de către subiectul care poate demonstra, cel puțin la nivel de aparență plauzibilă, că prin aceasta i-a fost afectat un drept legitim recunoscut de legislația electorală.

În consecință, Completul judiciar constată că susținerile recurenților tind, în esență, la verificarea legalității obiective a Deciziei Consiliului comunei Coșnița nr. 2/1 din 9 martie 2026, fără individualizarea unei ingerințe concrete, personale și actuale în drepturile fiecăruia dintre aceștia. Or, interesul general privind respectarea legalității de către autoritățile administrației publice locale nu poate substitui dreptul subiectiv vătămat cerut de art. 17 din Codul administrativ.

Prin urmare, Completul judiciar constată că instanța de fond a calificat corect natura juridică a raportului litigios și a aplicat în mod corespunzător prevederile art.

207 alin. (2) lit. e) din Codul administrativ, reținând în mod întemeiat că reclamanții nu pot revendica încălcarea unui drept în sensul contenciosului administrativ.

În aceste condiții, criticile recurenților referitoare la pretinsul formalism excesiv al instanței de fond nu pot fi primite, acestea reprezentând, în realitate, o nemulțumire față de soluția pronunțată, fără a evidenția erori de drept sau de fapt care să justifice casarea încheierii atacate.

Instanța de recurs reține că legislația administrativă națională consacră un contencios administrativ subiectiv, care presupune apărarea drepturilor proprii ale reclamantului, iar nu un control general de legalitate al actelor administrative.

În acest sens, Completul judiciar reține că normele art. 17, art. 38 și art. 189 Cod administrativ exclud posibilitatea promovării unor acțiuni întemeiate pe interese generale sau pe eventuale efecte indirecte ori ipotetice ale unui act administrativ.

În susținerea acestei concluzii, instanța face trimitere și la jurisprudența Curtea Europeană a Drepturilor Omului, care a statuat constant că o persoană poate pretinde calitatea de victimă numai dacă demonstrează existența unei atingeri directe și personale aduse drepturilor sale, simplele suspiciuni sau eventualele consecințe indirecte nefiind suficiente pentru a justifica accesul la o procedură judiciară.

Urmare a celor relatate, Completul judiciar va reține că din optica accesului liber la justiție, orice persoană poate înainta acțiuni în judecată, însă nu orice persoană ce înaintează acțiune în judecată, revendică un drept vătămat al său.

În lumina celor menționate supra, instanța de judecată conchide indubitabil că acțiunea de contencios administrativ, corect a fost declarată de prima instanță ca fiind inadmisibilă, având ca fundament prevederile art. 207 alin. (2) lit. e) din Codul administrativ.

În baza acestor considerații, instanța nu se va expune asupra argumentelor invocate de reclamanți ce țin de fondul litigiului, or, în speță s-a constatat că acțiunea urmează a fi declarată inadmisibilă, din motiv că reclamanții nu pot revendica încălcarea, prin activitatea administrativă, a unui drept în sensul art.17.

Colegiul judiciar consideră necesar de a explica participanților la proces că în conformitate cu prevederile art. 207 alin. (3) Cod administrativ, declararea acțiunii ca inadmisibilă în baza temeiurilor specificate la alin.(2) lit. a)–e), exclude posibilitatea adresării repetate în judecată a aceluiași reclamant cu aceeași acțiune.

Completul judiciar specializat reiterează că, accesul la procedurile de contencios administrativ poate fi limitat, în special prin instituirea condițiilor de admisibilitate, domeniu în care statul se bucură de o anumită marjă de apreciere. Aceste limitări trebuie să urmărească un scop legitim, asigurându-se o proporţionalitate între interesul persoanei şi scopul legitim urmărit (*Guerin contra Franţei, 29 iulie 1998, § 37*). Totuşi, limitările nu trebuie să reducă la zero esenţa acestui drept. Regulile de procedură au scopul de a asigura o bună administrare a justiţiei şi, în special, a asigura securitatea raporturilor juridice, iar cei implicaţi în proceduri trebuie să se aştepte ca aceste reguli să fie aplicate (*Miragall Escolano ş.a. contra Spaniei, 25 ianuarie 2000,*

§ 33). Curtea Europeană a statuat că, dincolo de limitele care circumscriu conţinutului acestui drept, există loc pentru restrângeri aduse implicit.

Reieşind din cele expuse mai sus şi ţinând cont de faptul că soluția adoptată de instanţa de fond este una legală şi întemeiată, iar argumentele invocate de către Vatav Natalia, Sandul Spiridon, Cornienco Ghenadie, Paladii Iurie, Țurcan Dumitru, Gorica Victor și Țîgulea Valeriu prin intermediul reprezentantului lor, avocatul Chira Constantin au fost calificate de Completul judiciar ca fiind lipsite de suport probatoriu, instanța de recurs concluzionează despre faptul că recursul declarat este neîntemeiat, motiv din care acesta urmează a fi respins, menţinând integral încheierea Judecătoriei Criuleni (sediul central) din 30 aprilie 2026.

În conformitate cu prevederile art. 243 alin. (1) lit. b), alin. (3) din Codul administrativ, Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curţii de Apel Centru,

D E C I D E :

Se respinge recursul declarat de Vatav Natalia, Sandul Spiridon, Cornienco Ghenadie, Paladii Iurie, Țurcan Dumitru, Gorica Victor și Țîgulea Valeriu prin intermediul reprezentantului lor, avocatul Chira Constantin.

Se menține încheierea Judecătoriei Criuleni (sediul central) din 30 aprilie 2026.

Decizia este irevocabilă.

Preşedintele completului, judecătorul Mîra Ghenadie

Judecătorii Bostan Angela

Ghedrovici Nicolae