



**Republica Moldova**  
**CURTEA CONSTITUȚIONALĂ**

**DECIZIE**  
**DE INADMISIBILITATE**

*a sesizării nr. 209g/2023*

privind excepția de neconstituționalitate a unor prevederi din  
articolul 3 alin. (2) din Legea privind organizarea administrativ-teritorială a  
Republicii Moldova și a articolelor 4 și 68 alin. (2) lit. b) și alin. (3) – (4)  
din Legea privind administrația publică locală

*(statutul juridic al unității administrativ-teritoriale)*

CHIȘINĂU  
11 aprilie 2024

Curtea Constituțională, judecând în componența:

nei Domnica MANOLE, *Președinte*,  
nei Viorica PUICA,  
dlui Nicolae ROȘCA,  
nei Liuba ȘOVA,  
dlui Serghei ȚURCAN,  
dlui Vladimir ȚURCAN, *judecători*,  
cu participarea nei Ana Florean, *asistent judiciar*,

Având în vedere sesizarea înregistrată la 21 septembrie 2023,  
Examinând admisibilitatea sesizării menționate,  
Având în vedere actele și lucrările dosarului,  
Deliberând la 11 aprilie 2024, în camera de consiliu,

Pronunță următoarea decizie:

## PROCEDURA

1. La originea cauzei se află sesizarea privind excepția de neconstituționalitate a următoarelor prevederi:

- textul „Toate unitățile administrativ-teritoriale au personalitate juridică [...]” din articolul 3 alin. (2) din Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr. 764 din 27 decembrie 2001;

- articolele 4 și 68 alin. (2) lit. b) și alin. (3) – (4) din Legea privind administrația publică locală nr. 436 din 28 decembrie 2006, ridicată de dl Roman Gapeev, în interesele Consiliului local Bulboaca, raionul Anenii Noi, în dosarul nr. 3a-1782/2022, pendinte la Curtea de Apel Chișinău.

2. Sesizarea privind excepția de neconstituționalitate a fost trimisă la Curtea Constituțională de dnii judecători Ghenadie Mîra, Grigore Dașchevici și dna judecătoare Angela Bostan de la Curtea de Apel Chișinău, pe baza articolului 135 alin. (1) literele a) și g) din Constituție.

## ÎN FAPT

### A. Circumstanțele litigiului principal

3. Consiliul local Bulboaca a emis o decizie prin care a dispus luarea la evidența de stat a Consiliului cu înregistrarea acestuia în Registrul datelor despre organele centrale de specialitate ale administrației publice și autoritățile administrației publice locale.

4. Oficiul Teritorial Căușeni al Cancelariei de Stat a formulat o acțiune în justiție împotriva Consiliului local Bulboaca pentru anularea acestei decizii. În motivarea acțiunii, reclamantul a menționat că Consiliul local Bulboaca nu poate fi înregistrat în Registrul respectiv, pentru că nu este persoană juridică de drept public și are doar calitatea de autoritate deliberativă din cadrul administrației publice locale.

5. La 13 iulie 2022, Judecătoria Anenii Noi, sediul central, a admis acțiunea și a anulat decizia Consiliului local Bulboaca.

6. Consiliul local Bulboaca a contestat cu apel hotărârea primei instanțe.

7. În cadrul procedurii de apel, dl Roman Gapeev a ridicat, în interesele Consiliului local Bulboaca, excepția de neconstituționalitate a textului „Toate unitățile administrativ-teritoriale au personalitate juridică [...]” din articolul 3 alin. (2) din Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova și a articolelor 4 și 68 alin. (2) lit. b) și alin. (3) – (4) din Legea privind administrația publică locală.

8. Curtea de Apel Chișinău a admis ridicarea excepției de neconstituționalitate și a trimis, în acest sens, o sesizare la Curtea Constituțională.

## **B. Legislația pertinentă**

9. Prevederile relevante ale Constituției sunt următoarele:

### Articolul 72 Categoriile de legi

„ [...]

(3) Prin lege organică se reglementează:

[...]

f) organizarea administrației locale, a teritoriului, precum și regimul general privind autonomia locală;

[...]”

### Articolul 109 Principiile de bază ale administrării publice locale

„(1) Administrația publică în unitățile administrativ-teritoriale se întemeiază pe principiile autonomiei locale, ale descentralizării serviciilor publice, ale eligibilității autorităților administrației publice locale și ale consultării cetățenilor în problemele locale de interes deosebit.

(2) Autonomia privește atât organizarea și funcționarea administrației publice locale, cât și gestiunea colectivităților pe care le reprezintă.

(3) Aplicarea principiilor enunțate nu poate afecta caracterul de stat unitar.”

### Articolul 110 Organizarea administrativ-teritorială

„(1) Teritoriul Republicii Moldova este organizat, sub aspect administrativ, în sate, orașe, raioane și unitatea teritorială autonomă Găgăuzia. În condițiile legii, unele orașe pot fi declarate municipii.

(2) Localităților din stînga Nistrului le pot fi atribuite forme și condiții speciale de autonomie în conformitate cu statutul special adoptat prin lege organică.

(3) Statutul capitalei Republicii Moldova orașul Chișinău se reglementează prin lege organică.”

### Articolul 112 Autoritățile sătești și orașenești

„(1) Autoritățile administrației publice, prin care se exercită autonomia locală în sate și în orașe, sînt consiliile locale alese și primarii aleși.

(2) Consiliile locale și primarii activează, în condițiile legii, ca autorități administrative autonome și rezolvă treburile publice din sate și orașe.

(3) Modul de alegere a consiliilor locale și a primarilor, precum și atribuțiile lor, este stabilit de lege.”

10. Prevederile relevante ale Legii privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr. 764 din 27 decembrie 2001 sunt următoarele:

### Capitolul I Dispoziții generale

„Articolul 3.

(1) În unitățile administrativ-teritoriale, activitatea autorităților administrației publice locale, organizate în condițiile legii, se desfășoară în baza bugetelor unităților administrativ-teritoriale.

(2) **Toate unitățile administrativ-teritoriale au personalitate juridică**, dispun de patrimoniu, au dreptul de a soluționa și a gestiona, în cadrul legii, în nume propriu și în interesele populației locale, o parte importantă a treburilor publice. În totalitatea lor, unitățile administrativ-teritoriale formează unitatea teritorială a țării, iar autoritățile publice ale unității administrativ-teritoriale care sînt organe cu competență generală și specială constituie sistemul administrației publice locale, avînd ca sarcină satisfacerea intereselor generale ale locuitorilor din unitățile administrativ-teritoriale.”

11. Prevederile relevante ale Legii privind administrația publică locală nr. 436 din 28 decembrie 2006 sunt următoarele:

### Articolul 4 Statutul juridic al unității administrativ-teritoriale

„Unitatea administrativ-teritorială este persoană juridică de drept public și dispune, în condițiile legii, de un patrimoniu distinct de cel al statului și al altor unități administrativ-teritoriale.”

### Articolul 68 Împuternicirile oficiului teritorial al Cancelariei de Stat

„(1) În cazul în care consideră că un act emis de autoritatea administrației publice locale este ilegal, oficiul teritorial al Cancelariei de Stat notifică autorității locale emitente ilegalitatea actului controlat, cerînd modificarea sau abrogarea lui totală sau parțială.

(2) **Oficiul teritorial al Cancelariei de Stat notifică autoritatea administrației 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 și facultativ;

b) **30 de zile de la data primirii cererii de efectuare a controlului – în cazul controlului solicitat de autoritatea administrației 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 și-a menținut poziția sau nu a reexaminat actul contestat, oficiul teritorial al Cancelariei de**

Stat poate sesiza instanța 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 autorității locale emitente în termen de 60 de zile de la data notificării cererii de modificare sau de abrogare a actului în cauză.”

## ÎN DREPT

### A. Argumentele autorului excepției de neconstituționalitate

12. Autorul sesizării pretinde că prevederile contestate care stabilesc că unitatea administrativ-teritorială este persoană juridică de drept public induc în eroare și permit interpretări contradictorii de către autoritățile publice centrale, deoarece acestea consideră că, în calitatea lor de autorități publice deliberative, consiliile locale nu au dreptul să fie înregistrate ca persoane juridice. Autorul menționează că normele constituționale nu stabilesc că unitățile administrativ-teritoriale ar avea statut de persoană juridică și din acest motiv pretinde că prevederile în discuție contravin articolelor 109 – 112 din Constituție.

13. Autorul susține că, potrivit Cartei Europene a Autonomiei Locale, autonomia locală nu se exercită prin unitățile administrativ-teritoriale, ci prin autoritățile publice locale.

14. Referitor la articolul 68 alin. (2) lit. b) și alin. (3)-(4) din Legea nr. 436 din 28 decembrie 2006, autorul sesizării menționează că acestea contravin articolelor 163 lit. a) și 209 alin. (1) lit. b) din Codul administrativ, pentru că permit interpretarea normelor de contencios administrativ.

15. Din acest motiv, autorul susține că prevederile contestate contravin articolelor 1, 6, 7, 8, 20, 23, 39, 52, 53, 54, 109, 110, 111 și 112 din Constituție.

### B. Aprecierea Curții

16. Examinând admisibilitatea sesizării privind excepția de neconstituționalitate, Curtea constată următoarele.

17. În conformitate cu articolul 135 alin. (1) lit. a) din Constituție, controlul constituționalității legilor, în prezenta cauză a unor prevederi din Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova și Legea privind administrația publică locală, ține de competența Curții Constituționale.

18. Sesizarea privind excepția de neconstituționalitate a fost ridicată de o parte în proces. Astfel, Curtea constată că excepția este formulată de subiectul căruia i s-a acordat acest drept, pe baza articolului 135 alin. (1) literele a) și g) din Constituție.

19. Obiectul excepției de neconstituționalitate îl reprezintă textul „Toate unitățile administrativ-teritoriale au personalitate juridică [...]” din articolul 3 alin. (2) din Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova și articolele 4 și 68 alin. (2) lit. b) și alin. (3) – (4) din Legea privind administrația publică locală. Prevederile contestate nu au constituit anterior obiect al controlului de constituționalitate sub aspectul criticilor avansate de autor.

20. Excepția de neconstituționalitate a fost ridicată într-o cauză de contencios administrativ judecată în apel, care are ca obiect verificarea legalității unei decizii emise de Consiliul local Bulboaca. Curtea admite că prevederile contestate pot fi aplicate la soluționarea cauzei în care a fost ridicată excepția de neconstituționalitate.

21. O altă condiție obligatorie pentru ca excepția de neconstituționalitate să poată fi examinată în fond este incidența unui drept fundamental. Astfel, Curtea va analiza, prin prisma argumentelor autorului sesizării, dacă prevederile contestate reprezintă o ingerință într-un drept fundamental garantat de Constituție (DCC nr. 125 din 13 septembrie 2022, § 22).

22. Autorul excepției susține că prevederile contestate contravin articolelor 1 (*statul Republica Moldova*), 6 (*separația și colaborarea puterilor*), 7 (*Constituția, Lege Supremă*), 8 (*respectarea dreptului internațional și a tratatelor internaționale*), 20 (*accesul liber la justiție*), 23 (*dreptul fiecărui om de a-și cunoaște drepturile și îndatoririle*), 39 (*dreptul la administrare*), 52 (*dreptul de petiționare*), 53 (*dreptul persoanei vătămate de o autoritate publică*), 54 (*restrângerea exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți*), 109 (*principiile de bază ale administrării publice locale*), 110 (*organizarea administrativ-teritorială*), 111 (*unitatea teritorială autonomă Găgăuzia*) și 112 (*autoritățile sătești și orășenești*) din Constituție.

23. Curtea reamintește că articolele 1, 6, 7, 8, 23 și 54 din Constituție nu pot fi invocate de sine stătător. Pentru a fi incidente, autorul trebuie să demonstreze existența unor ingerințe în drepturile fundamentale garantate de Constituție. Abia în cadrul analizei caracterului justificat al ingerinței Curtea poate aplica prevederile acestor articole (DCC nr. 167 din 6 decembrie 2022, §§ 22-23; DCC nr. 50 din 2 mai 2023, § 21).

24. Referitor la incidența articolelor 20, 39, 52, 53 din Constituție, Curtea notează că autorul nu a argumentat caracterul contradictoriu al prevederilor contestate cu normele constituționale invocate. Criticile avansate de autor se referă, în special, la faptul că prevederile contestate pot avea parte de interpretări contradictorii ale autorităților publice centrale în privința statutului juridic al Consiliului local Bulboaca, *i.e.* dacă Consiliul local Bulboaca are sau nu are statut de persoană juridică de drept public ca unitatea administrativ-teritorială respectivă. Curtea subliniază că nu ține de competența sa să elucideze care norme guvernează o situație juridică concretă. Curtea reiterează că asemenea chestiuni țin de competența instanțelor de judecată (a se vedea DCC nr. 20 din 17 februarie 2022, § 31).

25. Curtea reține că autorul sesizării afirmă că normele contestate prin care se recunoaște statutul de persoană juridică tuturor unităților administrativ-teritoriale din Republica Moldova ar fi în contradicție cu dispozițiile articolului 109 din Constituție și cu articolele 3 și 4 din Carta Europeană a Autonomiei Locale, din care autorul deduce că autonomia locală se realizează prin consilii locale alese - autorități reprezentative ale colectivităților locale și care ar trebui înregistrate în modul stabilit de lege.

26. Analiza sistemică a legislației permite Curții să concluzioneze că competența de a reglementa prin lege organică organizarea administrației locale, a teritoriului, precum și regimul general privind autonomia locală, aparține, în baza articolului 72 alin. (3) lit. f) din Constituție, Parlamentului.

Legislatorul, în realizarea acestor competențe, a adoptat mai multe acte normative prin care se reglementează atât organizarea administrativ-teritorială a statului, cât și organizarea și funcționarea autorităților administrației publice locale, care, în baza articolului 112 din Constituție, exercită autonomia locală în sate și orașe. Așadar, Curtea nu a reținut niciun argument al autorului sesizării care ar demonstra că calitatea de subiect de drept al unității administrativ-teritoriale ar împiedica punerea în aplicare a principiilor autonomiei locale, nu ar permite reprezentarea sau protecția intereselor populației din aceste unități, sau ar face incidente în alt mod articolele 109-112 din Constituție.

27. Referitor la pretinsa incompatibilitate existentă între prevederile contestate și Codul administrativ, Curtea reiterează că pretinsa neconcordanță dintre două sau mai multe norme infraconstituționale conținute în aceeași lege sau în legi diferite nu reprezintă o problemă de constituționalitate, ci se referă la interpretarea legii, atribuție ce-i revine judecătorului de drept comun (a se vedea DCC nr. 24 din 2 martie 2020, § 24). De altfel, și Curtea Europeană a Drepturilor Omului a subliniat că rolul decizional conferit instanțelor de judecată urmărește tocmai înlăturarea dubiilor ce persistă cu ocazia interpretării normelor (*Dobriță v. România*, 6 decembrie 2022, § 12; *PRIMA SH.P.K. și Artan Kozmai v. Albania*, 19 septembrie 2023, § 15).

28. Pe baza celor menționate, Curtea constată că sesizarea privind excepția de neconstituționalitate nu întrunește condițiile de admisibilitate și nu poate fi acceptată pentru examinare în fond.

Din aceste motive, în baza articolelor 135 alin. (1) literele a) și g), 140 alin. (2) din Constituție, 26 alin. (1) din Legea cu privire la Curtea Constituțională, 61 alin. (3) și 64 din Codul jurisdicției constituționale, Curtea Constituțională

### **DECIDE:**

1. *Se declară inadmisibilă* sesizarea nr. 209g/2023 privind excepția de neconstituționalitate a următoarelor prevederi:

- textul „Toate unitățile administrativ-teritoriale au personalitate juridică [...]” din articolul 3 alin. (2) din Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr. 764 din 27 decembrie 2001;

- articolele 4 și 68 alin. (2) lit. b) și alin. (3) – (4) din Legea privind administrația publică locală nr. 436 din 28 decembrie 2006, ridicată de dl Roman Gapeev, în interesele Consiliului local Bulboaca, în dosarul nr. 3a-1782/2022, pendinte la Curtea de Apel Chișinău.

2. Prezenta decizie este definitivă, nu poate fi supusă niciunei căi de atac, intră în vigoare la data adoptării și se publică în Monitorul Oficial al Republicii Moldova.

**Președinte**

**Domnica MANOLE**

*Chișinău, 11 aprilie 2024*

*DCC nr. 28*

*Dosarul nr. 209g/2023*