

Prima instanță: Judecătoria Anenii noi, sediul Central (jud: M. Chiperi)  
Instanța de apel: Curtea de Apel Chișinău (jud: A. Minciuna, V. Clima, E. Palanciuc)

## DECIZIE

18 mai 2022

mun. Chișinău

Colegiul civil, comercial și de contencios administrativ lărgit  
al Curții Supreme de Justiție

în componența:

Președintele ședinței, judecătorul  
judecătorii

Tamara Chișca-Doneva  
Ala Cobăneanu  
Nicolae Craiu  
Aliona Miron  
Nina Vascan

examinând recursul depus de Oficiul Teritorial Căușeni al Cancelariei de Stat,  
în cauza de contencios administrativ, la cererea de chemare în judecată depusă  
de Oficiul Teritorial Căușeni al Cancelariei de Stat împotriva Consiliului s. Mereni,  
terți Valentin Vieru și Ludmila Colesnic cu privire la modificarea actului  
administrativ,

împotriva deciziei din 15 decembrie 2021 a Curții de Apel Chișinău, prin care  
a fost respins apelul depus de Oficiul Teritorial Căușeni al Cancelariei de Stat  
împotriva hotărârii din 14 iunie 2021 a Judecătoriei Anenii Noi, sediul Central,

### c o n s t a t ă :

La data de 22 mai 2020 Oficiul Teritorial Căușeni al Cancelariei de Stat a depus  
cerere de chemare în judecată împotriva Consiliului s. Mereni, terți Valentin Vieru și  
Ludmila Colesnic cu privire la modificarea actului administrativ.

În motivarea acțiunii reclamantul a invocat că la data de 28 februarie 2020, de  
către Consiliul s. Mereni, raionul Anenii Noi a fost adoptată decizia nr. 02/03 „Cu  
privire la modificarea bugetului local”, care la data de 04 martie 2020 a fost plasată  
în Registrul de Stat al actelor locale, pentru a fi supusă controlului de legalitate.

Ca urmare a exercitării controlului deciziei nominalizate, au fost constatate  
abateri de la prevederile legislației în vigoare. Astfel, Consiliului s. Mereni, raionul  
Anenii Noi, i-a fost înaintată notificarea nr. 1304/OT3-130 din 24 martie 2020, prin  
care s-a solicitat examinarea notificării în vederea întreprinderii măsurilor privind  
reexaminarea și modificarea p.1.7 al deciziei Consiliului s. Mereni, raionul Anenii  
Noi nr. 02/03 din 28 februarie 2019 „Cu privire la modificarea bugetului local”.

Reclamantul a menționat că alesului local - primarului și vice-primarului, la  
expirarea mandatului, urmează a-i fi aplicate prevederile art. 25 alin. (1) din Legea  
nr. 768 din 02 februarie 2000 privind statutul alesului local, care stabilește că alesului  
local, care a activat cel puțin doi ani în această calitate, i se acordă o indemnizație  
unică, egală cu un salariu mediu lunar pe economia națională pentru anul precedent.

În această ordine de idei, reclamantul a menționat că, la adoptarea pct. 1.7 al deciziei nr. 02/03 din 28 februarie 2020 „Cu privire la modificarea bugetului local”, Consiliul s. Mereni, raionul Anenii Noi nu a respectat prevederile legale în vigoare.

La fel, reclamantul a menționat că, până la momentul depunerii prezentei cereri Consiliul s. Mereni nu a examinat notificarea înaintată.

Urmare a celor expuse, reclamantul a relevat că, încălcarea procedurii de convocare a ședinței consiliului local atrage după sine nulitatea deciziei Consiliului s. Mereni, raionul Anenii Noi nr. 02/03 din 28 februarie 2020 „Cu privire la modificarea bugetului local”.

Reclamantul a solicitat obligarea Consiliului s. Mereni de a modifica pct.1.7 al deciziei Consiliului s. Mereni, raionul Anenii Noi nr. 02/03 din 28 februarie 2019 „Cu privire la modificarea bugetului local”, prin substituirea sintagmei: „a câte 2 salarii de funcție” cu sintagma: „a câte un salariul mediu lunar pe economia națională pentru anul precedent”.

Prin încheierea din 07 aprilie 2021 a Judecătoriei Anenii Noi, sediul Central au fost atrași în calitate de terți Ludmila Colesnic, fostul primar și Valentin Vieru, fostul viceprimar al satului Mereni raionul Anenii Noi, în cauza civilă la acțiunea înaintată de Oficiul Teritorial Căușeni al Cancelariei de Stat împotriva Consiliului s. Mereni privind obligarea modificării actului administrativ.

Prin hotărârea din 14 iunie 2021 a Judecătoriei Anenii Noi, sediul Central a fost respinsă acțiunea înaintată de Oficiul Teritorial Căușeni al Cancelariei de Stat împotriva Consiliului s. Mereni, terți Valentin Vieru și Ludmila Colesnic privind modificarea actului administrativ.

Invocând ilegalitatea și netemeinicia hotărârii din 14 iunie 2021 a Judecătoriei Anenii Noi, sediul Central, la data de 12 iulie 2021 Oficiul Teritorial Căușeni al Cancelariei de Stat a contestat-o cu apel, solicitând admiterea apelului, casarea hotărârii primei instanțe, cu emiterea unei noi hotărâri, prin care să fie admise cerințele înaintate de Oficiul Teritorial Căușeni al Cancelariei de Stat (f.d.99).

La data de 11 august 2021 Oficiul Teritorial Căușeni al Cancelariei de Stat a depus motivarea apelului (f.d.104-107).

Hotărârea motivată din 14 iunie 2021 a Judecătoriei Anenii Noi, sediul Central, a fost notificată apelantului Oficiului Teritorial Căușeni al Cancelariei de Stat la data de 27 iulie 2021, fapt ce se confirmă prin avizul de recepție nr.DS8001824314AS, anexat la materialele cauzei (f.d.95).

Astfel, instanța de apel întemeiat a considerat ca fiind depus în termen apelul Oficiului Teritorial Căușeni al Cancelariei de Stat împotriva hotărârii din 14 iunie 2021 a Judecătoriei Anenii Noi, sediul Central.

Prin decizia din 15 decembrie 2021 a Curții de Apel Chișinău a fost respins apelul depus de Oficiul Teritorial Căușeni al Cancelariei de Stat, fiind menținută hotărârea din 14 iunie 2021 a Judecătoriei Anenii Noi, sediul Central(f.d.138-144).

Pentru a pronunța această decizie, instanța de apel a invocat că prima instanță întemeiat a conchis faptul că, la emiterea actului administrativ contestat, Consiliul s. Mereni a aplicat corect prevederile ultimului act normativ adoptat, și anume - art. 17 alin. (1) al Legii nr.199 din 16 iulie 2010 cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică, care a fost adoptat ulterior Legii privind statutul alesului local nr. 768 din 02 februarie 2000.

Instanța de apel a relevat că, decizia Consiliului s. Mereni, raionul Anenii Noi nr. 02/03 din 28 februarie 2019 „Cu privire la modificarea bugetului local”, cu referire la pct. 1.7, întemeiat a fost emisă de autoritatea publică. Or, actul enunțat mai

sus, prevede expres că, la expirarea mandatului, în caz de demisie, revocare sau eliberare din funcție, persoana cu funcție de demnitate publică beneficiază de o indemnizație unică egală cu 2 salarii ale funcției.

Instanța de apel a considerat neîntemeiate argumentele Oficiului Teritorial Căușeni al Cancelariei de Stat precum că, la adoptarea actului administrativ contestat, Consiliul s. Mereni, raionul Anenii Noi urmă să aplice prevederile Legii privind statutul alesului local nr. 768 din 02 februarie 2000. Or, prin prisma art. 7 alin. (3) din Legea cu privire la actele normative nr. 100 din 22 decembrie 2017, aplicabilă speței este regula instituită prin art. 17 alin. (1) al Legii nr.199 din 16 iulie 2010 cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică, ca fiind normă legală adoptată ulterior.

În acest context, instanța de apel a considerat neîntemeiate obiecțiile formulate de Oficiul Teritorial Căușeni al Cancelariei de Stat în cererea de apel, care denotă dezacordul cu decizia Consiliului s. Mereni, raionul Anenii Noi nr.02/03 din 28 februarie 2019 „Cu privire la modificarea bugetului local”, menționând că acestea nu pot fi reținute drept teme de casare a hotărârii judecătorești sau de obligare a autorității publice să anuleze/modifice actul administrativ individual favorabil.

Instanța de apel a menționat că, solicitarea Oficiului Teritorial Căușeni al Cancelariei de Stat de a obliga Consiliul s. Mereni să modifice pct.1.7 al deciziei Consiliului s. Mereni, raionul Anenii Noi nr. 02/03 din 28 februarie 2019 „Cu privire la modificarea bugetului local”, prin substituirea sintagmei: „a câte 2 salarii de funcție” cu sintagma: „a câte un salariul mediu lunar pe economia națională pentru anul precedent”, este similară celor invocate în cadrul dezbaterilor judiciare, care au fost apreciate corespunzător de către instanța de fond, având la bază cumulul de probe, care au fost administrate și examinate cu respectarea normelor aplicabile speței.

La data de 22 februarie 2022, prin intermediul oficiului poștal, Oficiul Teritorial Căușeni al Cancelariei de Stat a depus recurs împreună cu motivarea recursului împotriva deciziei din 15 decembrie 2021 a Curții de Apel Chișinău (f.d.160-163).

În susținerea recursului recurentul a invocat dezacordul cu decizia instanței de apel, considerând-o ilegală și neîntemeiată prin faptul că, au fost încălcate și aplicate eronat normele de drept material și nu au fost constatate și elucidate pe deplin toate circumstanțele importante pentru soluționarea cauzei, probele fiind apreciate eronat.

Recurentul a relevat că, Legea nr. 768-XIV din 02 februarie 2000 privind statutul alesului local determină statutul alesului local.

Făcând referire la art.2 alin.(1) și art.3 din Legea nominalizată, recurentul a menționat că, noțiunea de ales local vizează consilierii consiliilor sătești (comunale), orașenești (municipale), raionale și consiliului municipal Chișinău, deputații în Adunarea Populară a Găgăuziei, primarii și viceprimarii, președinții și vicepreședinții raioanelor, și prevede că în unitatea administrativ-teritorială respectivă, alesul local este persoană oficială, el fiind reprezentantul autorității deliberative sau executive din administrația publică locală.

De asemenea, recurentul a relevat că, Carta Europeană a Autonomiei Locale în art.7 prevede că, statutul aleșilor locali trebuie să asigure liberul exercițiu al mandatului lor, așa încât să permită compensația financiară adecvată a cheltuielilor cauzate în exercițiul mandatului lor și, dacă este cazul, compensația financiară a câștigurilor pierdute sau o remunerație a muncii îndeplinite și o asigurare socială corespunzătoare.

Cu referire la Legea nr.199 din 16 iulie 2010 privind statutul persoanelor cu demnitate publică recurentul a invocat că, această lege reglementează regimul general al funcției de demnitate publică, statutul juridic al persoanei care ocupă această funcție, precum și alte raporturi ce decurg din exercitarea funcției de demnitate publică.

Iar, art.2 din această Lege prevede că, funcția de demnitate publică este o funcție publică ce se ocupă prin mandat obținut direct, în urma alegerilor, sau indirect, prin numire în condițiile legii.

Totodată, art.3 al Legii precitate expres stabilește că, prevederile prezentei legi se aplică demnitarului în partea în care statutul acestuia nu este reglementat prin legi speciale. În cazul în care soluțiile juridice prevăzute de prezenta lege și de legea specială, care reglementează activitatea demnitarului respectiv diferă, se aplică prevederile legii speciale corespunzătoare.

Astfel, recurentul a relevat că, norma specială care reglementează statutul Primarului și viceprimarului, ca funcții publice ocupate prin mandate, obținut în urma alegerilor locale și în calitate de aleși locali, reprezintă autoritatea executivă a administrației publice locale.

În acest context, recurentul a opinat că Legea nr.768 din 02 februarie 2000 privind statutul alesului local este legea specială, care reglementează statutul și activitatea primarului în calitate de ales local.

Recurentul a solicitat admiterea recursului, casarea deciziei instanței de apel, cu emiterea unei noi decizii, prin care să fie admise cerințele înaintate de Oficiul Teritorial Căușeni al Cancelariei de Stat, și anume, de a modifica pct.1.7 al deciziei Consiliului s. Mereni, r-nul Anenii Noi nr. 02/03 din 28 februarie 2019 „Cu privire la modificarea bugetului local”, prin substituirea sintagmei: „a câte 2 salarii de funcție” cu sintagma: „a câte un salariul mediu lunar pe economia națională pentru anul precedent”.

La data de 05 aprilie 2022 în adresa intimatului Consiliului s. Mereni și terților Valentin Vieru și Ludmila Colesnic a fost expediată copia recursului depus de Oficiul Teritorial Căușeni al Cancelariei de Stat, cu înștiințarea despre posibilitatea depunerii referinței (f.d.156).

Deși, la data de 15 aprilie 2022 intimatul Consiliul s. Mereni și terții Valentin Vieru și Ludmila Colesnic au recepționat copia recursului depus de Oficiul Teritorial Căușeni al Cancelariei de Stat, fapt ce se confirmă prin avizele de recepție nr. DS8006556117AS, nr.DS8006556118AS și nr.DS8006556119AS, aceștia nu și-au valorificat dreptul procedural respectiv și au depus referințe la recursul Oficiului Teritorial Căușeni al Cancelariei de Stat (f.d.159-161).

În conformitate cu art. 244 alin. (1) Cod administrativ, hotărârile curții de apel ca instanța de fond, precum și deciziile instanței de apel pot fi contestate cu recurs.

Iar, conform art. 245 Cod administrativ, recursul se depune la instanța de apel în termen de 30 de zile de la notificarea deciziei instanței de apel, dacă legea nu stabilește un termen mai mic. Motivarea recursului se prezintă Curții Supreme de Justiție în termen de 30 de zile de la notificarea deciziei instanței de apel. Dacă se depune împreună cu cererea de recurs, motivarea recursului se depune la instanța de apel.

Curtea de Apel Chișinău a pronunțat decizia contestată la 15 decembrie 2021, însă la actele cauzei nu se atestă date, care ar confirma că, dispozitivul deciziei din 15 decembrie 2021 a Curții de Apel Chișinău a fost notificat recurentului Oficiului Teritorial Căușeni al Cancelariei de Stat.

Decizia motivată din 15 decembrie 2021 a Curții de Apel Chișinău a fost notificată recurentului Oficiul Teritorial Căușeni al Cancelariei de Stat la data de 17 februarie 2022, fapt confirmat prin avizul de recepție nr. DS8006199428AS, anexat la materialele cauzei (f.d. 146).

Astfel, recursul depus împreună cu motivarea recursului, de către Oficiul Teritorial Căușeni al Cancelariei de Stat împotriva deciziei din 15 decembrie 2021 a Curții de Apel Chișinău, este în termen.

Prin încheierea din 04 mai 2022 a Curții Supreme de Justiție, recursul depus de către Oficiul Teritorial Căușeni al Cancelariei de Stat a fost numit pentru examinare în complet de 5 judecători.

Conform art. 247 din Codul administrativ, Curtea Supremă de Justiție examinează și soluționează recursul fără ședință de judecată. Dacă consideră necesar, Curtea Supremă de Justiție poate decide citarea participanților la proces.

În speță, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție nu a considerat oportun de a cita participanții la proces pentru a se pronunța cu privire la problemele invocate în recurs, deoarece criticele recurentului, au fost expuse cu suficientă claritate.

Studiind materialele dosarului în raport cu argumentele invocate în recurs, Colegiul civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție consideră necesar de a admite recursul, de a casa integral decizia instanței de apel și hotărârea primei instanțe, cu emiterea unei noi decizii, de admitere a acțiunii depuse de Oficiul Teritorial Căușeni al Cancelariei de Stat împotriva Consiliului s. Mereni, terți Valentin Vieru și Ludmila Colesnic cu privire la modificarea actului administrativ.

În motivarea concluziei enunțate se rețin următoarele argumente.

În conformitate cu art. 248 alin. (1) lit. c) Cod administrativ, examinând recursul, Curtea Supremă de Justiție casează integral decizia instanței de apel și emite o nouă decizie.

Totodată, conform art. 22 alin. (1) Cod administrativ, autoritățile publice și instanțele de judecată competente cercetează starea de fapt din oficiu. Acestea stabilesc felul și volumul cercetărilor și nu sînt legate nici de expunerile participanților, nici de cererile lor de reclamare a probelor.

Iar, potrivit art. 194 alin. (1) și (2) Cod administrativ, în procedura în prima instanță, în procedura de apel și în procedura de examinare a recursurilor împotriva încheierilor judecătorești se soluționează din oficiu probleme de fapt și de drept. În procedura de examinare a cererilor de recurs, hotărârile și deciziile contestate se examinează din oficiu în privința existenței greșelilor procedurale și aplicării corecte a dreptului material.

La rândul său, aplicabile litigiului sunt și prevederile art. 244 alin. (2) în coroborare cu art. 231 alin. (2) Cod administrativ, conform cărora pentru procedura de recurs se aplică corespunzător prevederile cap.III din cartea a treia, dacă din prevederile prezentului capitol nu rezultă altceva. Pentru procedura în apel se aplică corespunzător prevederile cap. II din cartea a treia, dacă din prevederile prezentului capitol nu rezultă altceva.

La acest capitol, Colegiul reține și prevederile art. 219 alin. (1) – (3) Cod administrativ, potrivit cărora 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 greșelilor de formă, explicarea cererilor neclare, depunerea corectă a cererilor, completarea datelor incomplete și pentru depunerea tuturor declarațiilor necesare constatării și aprecierii stării de fapt. Instanța de judecată indică asupra aspectelor de fapt și de drept ale litigiului care nu au fost discutate de participanții la proces.

Articolul 224 alin. (1) lit. d) Cod administrativ prevede că, examinând acțiunea în contencios administrativ în fond, instanța de judecată adoptă hotărâre prin care în baza unei acțiuni în constatare, constată existența sau inexistența unui raport juridic ori nulitatea unui act administrativ individual sau a unui contract administrativ, dacă raportul juridic există sau, respectiv, nu există ori actul administrativ individual sau contractul administrativ este nul.

Din materialele cauzei rezultă că Consiliul s. Mereni, r-nul Anenii Noi, prin pct. 1.7 al deciziei nr. 02/03 din 28 februarie 2020 „Cu privire la modificarea bugetului local” a îndreptat din soldul disponibil, mijloace bugetare pentru achitarea indemnizației persoanelor cu funcție de demnitate publică la expirarea mandatului (primar, viceprimar) a câte 2 salarii de funcție în sumă de 47400 de lei la următoarea linie bugetară (f.d.5-9).

Prin notificarea nr. 1304/OT3-130 din 24 martie 2020, Oficiul Teritorial Căușeni al Cancelariei de Stat, în temeiul art.68 al Legii privind administrația publică locală nr.436 din 28 decembrie 2006, a solicitat Consiliului s. Mereni, r-nul Anenii Noi examinarea notificării în vederea întreprinderii măsurilor privind reexaminarea și modificarea p.1.7 al deciziei Consiliului s. Mereni, r-nul Anenii Noi nr. 02/03 din 28 februarie 2020 „Cu privire la modificarea bugetului local” (f.d. 15-17).

Prin decizia nr. 03/06 din 25 mai 2020 „Cu privire la examinarea notificării Oficiului Teritorial Căușeni al Cancelariei de Stat nr. 1304/OT3-130 din 24 martie 2020” Consiliul s. Mereni, r-nul Anenii Noi a luat act de notificarea Oficiului Teritorial Căușeni al Cancelariei de Stat nr. 1304/OT3-130 din 24 martie 2020” și a respins-o ca fiind neîntemeiată (f.d.6, dosar administrativ).

La 22 mai 2020, Oficiul Teritorial Căușeni al Cancelariei de Stat a depus prezenta cerere de chemare în judecată, prin care a solicitat obligarea Consiliul s. Mereni, r-nul Anenii Noi să modifice pct.1.7 al deciziei Consiliului s. Mereni, r-nul Anenii Noi nr. 02/03 din 28 februarie 2020 „Cu privire la modificarea bugetului local”, prin substituirea sintagmei „a câte 2 salarii de funcție” cu sintagma „a câte un salariu mediu lunar pe economia națională pentru anul precedent”.

Fiind investită cu judecarea cauzei în fond, prima instanță a ajuns la concluzia netemeinicii acțiunii pe care a respins-o integral.

Examinând cauza în ordine de apel, Curtea de Apel Chișinău, prin decizia din 15 decembrie 2021 a respins apelul depus de Oficiul Teritorial Căușeni al Cancelariei de Stat și a menținut hotărârea din 14 iunie 2021 a Judecătoriei Anenii Noi, sediul Central (f.d.137-144).

Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție analizând materialele dosarului în coraport cu criticele formulate în recurs și cu normele juridice ce guvernează raportul juridic litigios, ajunge la concluzia că soluția instanțelor ierarhic inferioare contravine circumstanțelor cauzei și este greșită, rezultată din aprecierea incorectă a materialului probator și interpretarea eronată a normelor de drept material. Or, o astfel de soluție rezultă din nedeterminarea exactă a naturii juridice a litigiului, criteriu, care presupune prin sine lămurirea completă și certă a situației de fapt sub toate aspectele.

În susținerea concluziei enunțate, instanța de recurs menționează următoarele.

Conform art. 2 alin. (2) Cod administrativ, anumite aspecte ce țin de activitatea administrativă privind domenii specifice de activitate pot fi reglementate prin norme legislative speciale derogatorii de la prevederile prezentului cod numai dacă această reglementare este absolut necesară și nu contravine principiilor prezentului cod.

În conformitate cu art. 5 Cod administrativ, activitatea administrativă reprezintă totalitatea actelor administrative individuale și normative, a contractelor administrative, a actelor reale, precum și a operațiunilor administrative realizate de autoritățile publice în regim de putere publică, prin care se organizează aplicarea legii și se aplică nemijlocit legea.

În corespundere cu art. 10 alin.(1) Cod administrativ, actul administrativ individual este orice dispoziție, 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 nașterea, modificarea sau stingerea raporturilor juridice de drept public.

Potrivit art. 20 Cod 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.

În sensul art. 204 Cod administrativ, părți în procedura de contencios administrativ pot fi persoanele fizice sau juridice și autoritățile publice în sensul art.7.

Conform 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.

Iar, conform art. 206 alin.(1) lit. a) Cod administrativ, o acțiune în contencios administrativ poate fi depusă pentru: anularea în tot sau în parte a unui act administrativ individual (acțiune în contestare).

Totodată, conform art. 61 alin. (1)-(4) al Legii nr. 436 din 28 decembrie 2006 privind administrația publică locală, activitatea autorităților administrației publice locale de nivelurile întâi și al doilea, precum și a celor din cadrul unității teritoriale autonome cu statut juridic special este supusă controlului administrativ în temeiul Constituției, al prezentei legi și al altor acte legislative. Controlul administrativ al activității autorităților administrației publice locale vizează respectarea Constituției, a tratatelor internaționale la care Republica Moldova este parte, a prezentei legi și a altor acte normative atât de către autoritățile administrației publice locale de nivelurile întâi și al doilea, cât și de către funcționarii acestora. Controlul administrativ include controlul legalității și controlul oportunității activității autorităților administrației publice locale. Controlul administrativ se efectuează din oficiu sau la cerere.

În conformitate cu art. 63 alin. (1) al Legii enunțate, 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.

Conform art. 68 alin.(1)-(4) al Legii nr. 436 din 28 decembrie 2006 privind administrația publică locală 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, cerând modificarea sau abrogarea lui totală sau parțială.

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.

În termen de 30 de zile de la data primirii notificării, autoritatea locală emitentă trebuie să modifice sau să abroge actul contestat.

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 contencios administrativ 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.

De asemenea, instanța de recurs consideră imperioase cauzei și prevederile Legii nr. 436 din 28 decembrie 2006 privind administrația publică locală, care la art. 5 alin. (1)-(3) stipulează că autoritățile administrației publice locale prin care se realizează autonomia locală în sate (comune), orașe (municipii) sînt consiliile locale, ca autorități deliberative, și primarii, ca autorități executive.

Autoritățile administrației publice locale prin care se realizează autonomia locală în raioane sînt consiliile raionale, ca autorități deliberative, și președinții de raioane, ca autorități executive.

Consiliile locale de nivelurile întîi și al doilea, precum și primarii sînt aleși în condițiile Codului electoral.

Conform art. 12 al Legii menționate, statutul juridic și organizarea activității aleșilor locali din cadrul autorităților publice locale, inclusiv din unitatea teritorială autonomă cu statut juridic special, se reglementează prin Legea privind statutul alesului local.

Potrivit art. 26 alin. (1)-(2) al aceleiași Legi, primarul este autoritatea reprezentativă a populației unității administrativ-teritoriale și executivă a consiliului local. El participă la ședințele consiliului local și are dreptul să se pronunțe asupra tuturor proiectelor și problemelor supuse dezbaterilor, fără drept de vot.

Primarul și viceprimarii cad sub incidența Legii privind statutul alesului local.

În corespundere cu art. 28 alin. (1) al Legii nominalizate, primarul își exercită atribuțiile de la data validării mandatului pînă la data validării următorului mandat de primar, cu excepția cazurilor cînd mandatul încetează înainte de termen. Prelungirea, prin lege organică, a mandatului primarului poate avea loc numai în caz de război sau catastrofă.

Iar, conform art. 82 alin.(1) al Legii nr. 436 din 28 decembrie 2006 privind administrația publică locală, în exercitarea mandatului, consilierii locali, primarii și viceprimarii, președinții și vicepreședinții raioanelor sînt în serviciul colectivității locale și se bucură de protecția și garanțiile acordate prin Legea privind statutul alesului local.

De altfel, instanța de recurs relevă că în conformitate cu art. 1 alin. (1) și (2) al Legii privind statutul alesului local nr. 768 din 02 februarie 2000, prezenta lege determină statutul alesului local.

Unele chestiuni ce țin de statutul și exercitarea mandatului alesului local sînt reglementate de Legea privind administrația publică locală, precum și de alte acte normative.

Conform art. 2 alin. (1) al Legii enunțate, în sensul prezentei legi, noțiunea de ales local vizează consilierii consiliilor sătești (comunale), orășenești (municipale), raionale și consiliului municipal Chișinău, deputații în Adunarea Populară a Găgăuziei, primarii și viceprimarii, președinții și vicepreședinții raioanelor.

În corespundere cu art. 5 alin.(1) și (6) al Legii nr. 768 din 02 februarie 2000 privind statutul alesului local, mandatul consilierului și al primarului începe efectiv din momentul validării și durează pînă la data expirării mandatului consiliului sau primarului respectiv ori înainte de aceasta, dacă intervin anumite condiții legale pentru încetarea mandatului înainte de termen.

Aleșii locali își exercită mandatul în condițiile prezentei legi și Legii nr. 436 din 28 decembrie 2006 privind administrația publică locală.

Iar, conform art. 25 alin. (1) al Legii nominalizate, la expirarea mandatului, alesului local care a activat cel puțin doi ani în această calitate i se acordă o indemnizație unică, egală cu salariul mediu lunar pe economia națională pentru anul precedent.

Subsecvent, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție menționează că conform art. 1 alin. (1) al Legii nr. 199 din 16 iulie 2010 cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică, prezenta lege reglementează regimul general al funcției de demnitate publică, statutul juridic al persoanei care ocupă această funcție, precum și alte raporturi ce decurg din exercitarea funcției de demnitate publică.

Potrivit art. 3 alin. (2) al Legii menționate, prevederile prezentei legi se aplică demnitarului în partea în care statutul acestuia nu este reglementat prin legi speciale. În cazul în care soluțiile juridice prevăzute de prezenta lege și de legea specială care reglementează activitatea demnitarului respectiv diferă, se aplică prevederile legii speciale corespunzătoare.

Iar, conform art. 17 alin. (1) al aceleiași Legi, la expirarea mandatului, în caz de demisie, revocare sau eliberare din funcție, persoana cu funcție de demnitate publică beneficiază de o indemnizație unică egală cu 2 salarii ale funcției, dacă legea specială ce reglementează activitatea acestei persoane nu prevede un alt quantum al indemnizației.

Așadar, având în vedere normele de drept material enunțate, ținând cont de materialele cauzei și argumentele participanților la proces invocate pe parcursul examinării cauzei, inclusiv în cererea de recurs, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție consideră neîntemeiate concluziile instanței de apel și ale primei instanțe privind netemeinicia acțiunii depuse de Oficiul Teritorial Căușeni al Cancelariei de Stat.

Pentru început, instanța de recurs precizează că la caz, reieșind din dispozițiile art. 5 alin.(1) și (6), art. 25 alin. (1) ale Legii nr. 768 din 02 februarie 2000 privind statutul alesului local în coroborare cu prevederile art. 82 alin.(1) al Legii nr. 436 din 28 decembrie 2006 privind administrația publică locală, autoritatea publică locală, constituită din organul deliberativ (Consiliul local), organul executiv (primarul) și viceprimarii, își desfășoară activitatea și atribuțiile delegate de legiuitor în temeiul a două legi speciale de bază, care cuprind nemijlocit activitatea lor și anume Legea

nr. 436-XVI din 28 decembrie 2006 privind administrația publică locală și Legea nr. 768 din 02 februarie 2000 privind statutul alesului local.

Astfel, potrivit actelor normative menționate, primarul și viceprimarii pot beneficia de garanțiile sociale prevăzute de Legea nr. 768 din 02 februarie 2000 privind statutul alesului local, care este un act normativ ce reglementează activitatea și statutul acestora, iar prevederile Legii cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică nr. 199 din 16 iulie 2010, se aplică demnitarului în partea în care statutul acestuia nu este reglementat prin legi speciale.

Or, prin legile enunțate supra, garanțiile sociale în legătură cu încetarea mandatului diferă, și anume, Legea nr. 768 din 02 februarie 2000 privind statutul alesului local, acordă o indemnizație unică, egală cu salariul mediu lunar pe economia națională pentru anul precedent, iar Legea cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică nr. 199 din 16 iulie 2010, stabilește că, la expirarea mandatului, în caz de demisie, revocare sau eliberare din funcție, persoana cu funcție de demnitate publică beneficiază de o indemnizație unică egală cu 2 salarii ale funcției, dacă legea specială ce reglementează activitatea acestei persoane nu prevede un alt cuantum al indemnizației.

De altfel, în cazul în care soluțiile juridice prevăzute de prezenta lege și de legea specială ce reglementează activitatea demnitarului respectiv diferă, se aplică prevederile legii speciale corespunzătoare.

Altfel spus, alesul local, la caz, primarul și viceprimarii, beneficiază de indemnizație unică doar la expirarea mandatului, dacă a avut această calitate minim doi ani, conform art. 25 alin. (1) al Legii nr. 768 din 02 februarie 2000 privind statutul alesului local.

Iar, dispozițiile art. 17 alin. (1) din Legea cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică nr. 199 din 16 iulie 2010, în baza căruia Consiliul s. Mereni, r-nul Anenii Noi a emis decizia nr. 02/03 din 28 februarie 2020 „Cu privire la modificarea bugetului local”, prin care a îndreptat din soldul disponibil, mijloace bugetare pentru achitarea indemnizației persoanelor cu funcție de demnitate publică la expirarea mandatului (primar, viceprimar) a câte 2 salarii de funcție în sumă de 47400 de lei la următoarea linie bugetară, sunt aplicabile altor categorii de demnitari publici, ai căror legi speciale nu contravin normei generale specificate supra, și categoric nu puteau fi aplicate în cazul aleșilor locali, a căror garanții sociale sunt indicate expres în Capitolul III - GARANȚIILE SOCIALE DE EXERCITARE A MANDATULUI ALESULUI LOCAL al Legii nr. 768 din 02 februarie 2000 privind statutul alesului local.

Prin urmare, având în vedere cele constatate, se atestă că Consiliul s. Mereni, r-nul Anenii Noi a adoptat pct. 1.7 al deciziei nr. 02/03 din 28 februarie 2020 „Cu privire la modificarea bugetului local”, în temeiul art. 17 din Legea cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică nr. 199 din 16 iulie 2010, adică contrar prevederilor legale.

Aceasta deoarece în speță sunt aplicabile prevederile Legii nr. 768-XIV din 02 februarie 2000 privind statutul alesului local. Or, în conformitate cu prevederile art. 7 alin. (3) din Legea nr. 100 din 22 decembrie 2017 cu privire la actele normative, în cazul în care între două acte normative cu aceeași forță juridică apare un conflict de norme, se aplică prevederile ultimului act normativ adoptat, aprobat sau emis, cu excepția situațiilor prevăzute la art. 5 alin. (3) și (4).

Conform art. 5 alin. (3) și (4) din Legea nr. 100 din 22 decembrie 2017 cu privire la actele normative, normele juridice speciale sînt aplicabile în exclusivitate

anumitor categorii de raporturi sociale sau subiecți strict determinați. În caz de divergență între o normă generală și o normă specială, care se conțin în acte normative de același nivel, se aplică norma specială.

Normele juridice derogatorii sunt diferite în raport cu reglementarea-cadru în materie și sînt aplicabile unei situații determinate. În caz de divergență între o normă generală sau specială și o normă derogatorie, care se conțin în acte normative de același nivel, se aplică norma derogatorie.

Complementar, instanța de recurs reține că Legea nr. 199 din 16 iulie 2010 cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică reglementează regimul general al funcției de demnitate publică, statutul juridic al persoanei care ocupă această funcție, precum și alte raporturi ce decurg din exercitarea funcției de demnitate publică, pe când Legea nr. 768-XIV din 02 februarie 2000 privind statutul alesului local reglementează statutul special al alesului local. Prin urmare, Legea nr. 768-XIV din 02 februarie 2000 este o normă specială ce reglementează în speță activitatea primarilor și viceprimarilor.

Însă, Consiliul s. Mereni, r-nul Anenii Noi eronat a făcut referire la prevederile art. 17 alin.(1) al Legii nr. 199 din 16 iulie 2010 cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică, în condițiile în care, legea specială care reglementează activitatea primarilor și viceprimarilor este Legea nr. 768-XIV din 02 februarie 2000 privind statutul alesului local.

Astfel, instanța de recurs apreciază ca fiind întemeiat argumentatul Oficiului Teritorial Căușeni al Cancelariei de Stat că la adoptarea actului administrativ contestat, Consiliul s. Mereni, r-nul Anenii Noi urma să aplice prevederile Legii nr. 768 din 02 februarie 2000 privind statutul alesului local.

Respectiv, instanța de recurs consideră întemeiată acțiunea Oficiului Teritorial Căușeni al Cancelariei de Stat privind obligarea Consiliul s. Mereni, r-nul Anenii Noi să modifice pct.1.7 al deciziei Consiliului s. Mereni, r-nul Anenii Noi nr. 02/03 din 28 februarie 2020 „Cu privire la modificarea bugetului local”, prin substituirea sintagmei „a câte 2 salarii de funcție” cu sintagma „a câte un salariu mediu lunar pe economia națională pentru anul precedent”.

Prin urmare, instanța de recurs cataloghează ca fiind eronate concluziile instanțelor ierarhic inferioare că, prin prisma art. 3 din Legea nr.199 din 16 iulie 2010 cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică, funcțiile de primar și viceprimar, cad sub prevederile legii enunțate, respectiv, la caz, Consiliul s. Mereni, r-nul Anenii Noi, la emiterea actului administrativ contestat, corect a aplicat prevederile art. 17 alin. (1) al Legii nr.199 din 16 iulie 2010 cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică.

Așadar, instanța de recurs consideră eronată soluția instanței de apel și a primei instanțe privind respingerea acțiunii Oficiului Teritorial Căușeni al Cancelariei de Stat ca fiind neîntemeiată.

De altfel, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție consideră întemeiat argumentul recurentului că instanța de apel a emis decizia contestată cu aplicarea eronată a normelor de drept material.

Din considerentele menționate și având în vedere că hotărârea primei instanțe și decizia instanței de apel au fost emise cu aplicarea eronată a normelor de drept material, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție ajunge la concluzia de a admite recursul Oficiului

Teritorial Căușeni al Cancelariei de Stat, de a casa decizia din 15 decembrie 2021 a Curții de Apel Chișinău și hotărârea din 14 iunie 2021 a Judecătoriei Anenii Noi, sediul Central și de a emite o nouă decizie de admitere a cererii de chemare în judecată depusă de Oficiul Teritorial Căușeni al Cancelariei de Stat.

Conform art. 248 alin. (1) lit. c) din Codul administrativ, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție

d e c i d e:

Se admite recursul depus de Oficiul Teritorial Căușeni al Cancelariei de Stat.

Se casează hotărârea din 14 iunie 2021 a Judecătoriei Anenii Noi, sediul Central și decizia din 15 decembrie 2021 a Curții de Apel Chișinău, în cauza de contencios administrativ la cererea de chemare în judecată depusă de Oficiul Teritorial Căușeni al Cancelariei de Stat împotriva Consiliului s. Mereni, terți Valentin Vieru și Ludmila Colesnic cu privire la modificarea actului administrativ și se emite o decizie nouă, prin care:

Se admite acțiunea depusă de Oficiul Teritorial Căușeni al Cancelariei de Stat împotriva Consiliului s. Mereni, terți Valentin Vieru și Ludmila Colesnic cu privire la modificarea actului administrativ.

Se obligă Consiliul s. Mereni, r-nul Anenii Noi să modifice pct.1.7 al deciziei Consiliului s. Mereni, r-nul Anenii Noi nr. 02/03 din 28 februarie 2020 „Cu privire la modificarea bugetului local”, prin substituirea sintagmei „a câte 2 salarii de funcție” cu sintagma „a câte un salariu mediu lunar pe economia națională pentru anul precedent”.

Decizia este irevocabilă.

Președintele ședinței,  
judecătorul

Tamara Chișca-Doneva

judecătorii

Ala Cobăneanu

Nicolae Craiu

Aliona Miron

Nina Vascan