

prima instanță: Judecătoria Hâncești, sediul Ialoveni (D. Corlăteanu)

instanța de apel: Curtea de Apel Chișinău (A. Bostan, V. Negru, G. Dașchevici)

## D E C I Z I E

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 Chișinău al Cancelariei de Stat,

în cauza de contencios administrativ intentată la cererea de chemare în judecată depusă de Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat împotriva Consiliului s. Bardar, terț Petru Plugaru privind contestarea actului administrativ,

împotriva deciziei din 28 septembrie 2021 a Curții de Apel Chișinău, prin care s-a respins apelul depus de către Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat împotriva hotărârii din 17 mai 2021 a Judecătoriei Hâncești, sediul Ialoveni,

#### c o n s t a t ă:

La 28 mai 2020, Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat a depus cerere de chemare în judecată împotriva Consiliului s. Bardar privind contestarea actului administrativ.

În motivarea cererii de chemare în judecată, reclamantul a menționat că, în baza art. 14 al Legii nr. 436 din 28 decembrie 2006 privind administrația publică locală, art. 42 alin. (3) din Legea nr. 158 din 04 iulie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, art. 17 din Legea nr. 199 din 16 iulie 2010 cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică, art. 28 și 31 din Legea nr. 397 din 16 octombrie 2003 privind finanțele publice locale, Consiliul s. Bardar a adoptat la 28 februarie 2020 decizia nr. 1/3 „Cu privire la finanțe”, prin care la pct. 2 a decis acordarea lui Petru Plugaru, din fondul disponibil o indemnizație unică în mărimea salariului de funcție a primarului, în legătură cu neangajarea în câmpul muncii în următoarele două luni după încheierea mandatului de primar al s. Bardar.

În baza art.64 al Legii nr.436 din 28 decembrie 2006 privind administrația publică locală, Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat a efectuat un control sub aspectul legalității deciziei și a constatat că actul contestat contravine prevederilor legislației în vigoare.

Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat în temeiul art.68 al Legii nr. 436 din 28 decembrie 2006 privind administrația publică locală, prin notificarea

nr.1304/OT4-264 din 27 martie 2020 a solicitat Consiliului s. Bardar abrogarea deciziei contestate, în partea pct. 2, în care este vizat Petru Plugaru.

Reclamantul a evidențiat că, Consiliul s. Bardar în ședința ordinară, prin decizia nr. 2/5 din 19 mai 2020 a luat act de notificarea sa nr.1304/OT4-264 din 27 martie 2020, decizia fiind publicată în Registrul actelor locale la 27 mai 2020.

Reclamantul consideră decizia respectivă parțial ilegală, deoarece conform art. 28 alin. (1) al Legii nr. 436-XVI din 28 decembrie 2006 privind administrația publică locală și art. 5 alin. (1) al Legii nr. 768 din 2 februarie 2000 privind statutul alesului local, mandatul consilierului și al primarului începe efectiv din momentul validării și durează până la data expirării mandatului consiliului sau primarului respectiv, ori înainte de aceasta, dacă intervin anumite condiții legale pentru încetarea mandatului înainte de termen. Totodată, conform art. 25 alin. (1) din aceeași Lege, la expirarea mandatului, ca garanție socială, pentru alesul 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.

În același context, reclamantul a menționat că, prin prisma art. 82 al Legii nr. 436-XVI din 28 decembrie 2006 privind administrația publică locală, în exercitarea mandatului, consilierii locali, primarii, viceprimarii, președinții și vicepreședinții raionalelor sunt în serviciul colectivității locale și se bucură de protecția și garanțiile acordate prin Legea privind statutul alesului local.

Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat a accentuat că conform normelor stipulate, primarul poate beneficia de garanțiile sociale prevăzute de Legea nr. 768 din 2 februarie 2000 privind statutul alesului local, ce reglementează activitatea și statutul acestuia, iar prevederile Legii nr. 199 din 16 iulie 2010 cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică, se aplică demnitarului în partea în care statutul acestuia nu este reglementat prin legi speciale. Or, 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.

Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat a specificat că speței îi sunt aplicabile și prevederile art. 334 Cod civil, care prevede că actul juridic care contravine normelor imperative este nul, iar încălcarea acestora duce la nulitatea actului.

Reclamantul a solicitat anularea pct.2 al deciziei Consiliului s. Bardar nr. 1/3 din 28 februarie 2020 „Cu privire la finanțe”.

Prin încheierea din 04 iunie 2020 a Judecătoriei Hâncești, sediul Ialoveni, în temeiul art. 205 și 230 ale Codului administrativ, a fost atras în proces, în calitate de terț Petru Plugaru. (f.d. 13-14)

Prin hotărârea din 17 mai 2021 a Judecătoriei Hâncești, sediul Ialoveni, acțiunea Oficiului Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat s-a respins ca fiind neîntemeiată (f.d.61).

La 26 mai 2021, în interiorul termenului prevăzut de art.232 Cod administrativ, Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat a depus apel, iar la 15 iunie 2021 a prezentat motivarea apelului împotriva hotărârii din 17 mai 2021 a Judecătoriei Hâncești, sediul Ialoveni, solicitând casarea hotărârii instanței de fond cu pronunțarea unei noi decizii de admitere integrală a acțiunii (f.d.64, 81-86).

Prin decizia din 28 septembrie 2021 a Curții de Apel Chișinău s-a respins apelul depus de Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat și s-a menținut hotărârea din 17 mai 2021 a Judecătoriei Hâncești, sediul Ialoveni (f.d.102-112).

În susținerea soluției emise, Curtea de Apel Chișinău a concluzionat că hotărârea din 17 mai 2021 a Judecătoriei Hâncești, sediul Ialoveni este legală și întemeiată, iar alegațiile Oficiului Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat invocate în cererea de apel, neîntemeiate.

La acest capitol, instanța de apel având în vedere prevederile art. 5 alin. (1), (2) și (3), art. 12, art. 26 alin. (1), (2) din Legea privind administrația publică locală nr. 436-XVI din 28 decembrie 2006, art. 1, art. 2 alin. (1), art. 5 alin. (1), (2), (4), (5) și (6) ale Legii privind statutul alesului local nr. 768-XIV din 02 februarie 2000, art. 3 alin. (1), art. 17 alin. (3) ale Legii cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică nr. 199 din 16 iulie 2010 (în vigoare la data adoptării actului administrativ contestat), a constatat că Consiliul s. Bardar legal a emis decizia nr. 1/3 din 28 februarie 2020 „Cu privire la finanțe” și a acordat lui Petru Plugaru indemnizația unică în mărimea salariului de funcție a primarului, din motiv că ultimul după două luni de la încetarea mandatului, nu a fost încadrat în câmpul muncii.

Or, Consiliul s. Bardar, la adoptarea punctului 2 al deciziei nr. 1/3 din 28 februarie 2020 „Cu privire la finanțe”, care îl vizează pe fostul primar al localității, la caz, Petru Plugaru, s-a ghidat de condițiile instituite la art. 17 alin. (3) ale Legii cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică nr. 199 din 16 iulie 2010 (în vigoare de până la 1 ianuarie 2021), fapt ce a condiționat acordarea acestuia a unei indemnizații egale cu un salariu al funcției de primar.

Aceasta deoarece, prin hotărârea din 03 iulie 2015 a Judecătoriei Ialoveni, s-a confirmat legalitatea alegerilor din turul II a Primarului din 28 iunie 2015 în circumscripția electorală s. Bardar nr. 2, r-nul. Ialoveni și s-a validat mandatul primarului ales în s. Bardar, r-nul. Ialoveni – Petru Plugaru, candidat independent. Iar, prin hotărârea din 07 noiembrie 2019 a Judecătoriei Hâncești, sediul Ialoveni, a fost confirmată legalitatea alegerilor generale (turul II) din 03 noiembrie 2019, desfășurate în Circumscripția electorală Bardar nr. 21/2, Ialoveni și a fost validat mandatul primarului ales în satul Bardar, raionul Ialoveni, Valeriu Rața, candidat independent.

Astfel, cele enunțate atestă că Petru Plugaru a deținut statutul de ales local o perioadă mai mare de 4 ani (Primar al s. Bardar).

Totodată, Direcția Generală Administrare Fiscală Ialoveni, prin confirmarea eliberată la 28 iunie 2021, a confirmat că Petru Plugaru, conform Sistemului Informațional al Serviciului Fiscal de Stat, la situația din 28 iunie 2021, pentru perioada noiembrie 2019-februarie 2020 în baza dărilor de seamă a obținut venituri: luna 12/2019-0 lei; luna 1/2020-0 lei; luna 2/2020-0 lei.

În condițiile descrise, Curtea de Apel Chișinău a catalogat ca fiind neîntemeiate alegațiile Oficiului Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat precum că conform normelor stipulate, primarul poate beneficia de garanțiile sociale prevăzute de Legea nr. 768 din 02 februarie 2000 privind statutul alesului local, ce reprezintă un act normativ care reglementează activitatea și statutul acestuia, 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, dacă după 2 luni de la încetarea mandatului persoana cu funcție de demnitate publică nu este încadrată în câmpul muncii, ea beneficiază de o indemnizație egală cu un salariu al funcției.

La data de 17 ianuarie 2022 Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat a depus recurs împreună cu motivarea recursului împotriva deciziei din 28 septembrie 2021 a Curții de Apel Chișinău solicitând casarea deciziei instanței de apel și a hotărârii primei instanțe, cu emiterea unei noi decizii de admitere a cererii de chemare în judecată.

În susținerea recursului, Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat a indicat că nu este de acord cu decizia din 28 septembrie 2021 a Curții de Apel Chișinău pe care o consideră neîntemeiată și pasibilă casării.

Astfel, invocând dispozițiile art. 5 alin. (1), art. 25 alin. (1) al Legii nr. 768 din 02 februarie 2000, privind statutul alesului local, art. 82 alin. (1) din Legea nr. 436-XVI din 28 decembrie 2006 privind administrația publică locală, recurentul a enunțat că 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.

În context, recurentul a indicat că alesul local are un statut aparte, acordat de legiuitor unor demnitari publici, garantându-le anumite drepturi salariale reglementate expres de legile speciale nominalizate.

Prin urmare, în opinia recurentului ar fi incorect de a califica ca o garanție de care poate beneficia orice demnitar public în baza Legii cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică nr. 199 din 16 iulie 2010, când acest demnitar mai are și un alt statut - cel de ales local, reglementat de o altă lege specială.

De altfel, Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat a menționat că și Codul muncii este o lege generală, care oferă mult mai multe garanții salariale, însă care se aplică limitat unor categorii de angajați, deoarece aceștia se supun nemijlocit legii speciale.

O situație similară este și la aplicarea Legii cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică nr. 199 din 16 iulie 2010 pentru aleșii locali, care se aplică limitat, deoarece aleșii locali, acționează în mod prioritar în baza Legii nr. 768 din 02 februarie 2000 privind statutul alesului local.

Recurentul a susținut că instanțele ierarhic inferioare au pus pe prim plan venitul material al fostului primar, însă au ignorat prevederile legale, or, orice venit material trebuie să fie obținut, în primul rând, legal.

Reiterând cele menționate, Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat a notat că dacă legea specială care călăuzește activitatea unui primar stipulează că, acesta poate beneficia de o indemnizație la expirarea mandatului (se acordă pentru că mandatul a expirat și nu pentru alte motive), conform art. 25 alin. (1) al Legii nr. 768 din 02 februarie 2000 privind statutul alesului local, acestuia nu i se pot acorda și alte indemnizații care contravin legii speciale.

În context, recurentul a relevat că potrivit actelor normative menționate, primarul poate 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 acestuia, 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.

Iar, 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.

În final, concluzionând, Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat a opinat că pct. 2 al deciziei Consiliului s. Bardar nr. 1/3 din 28 februarie 2020 „Cu privire la finanțe” este ilegal, deoarece a fost adoptat cu încălcarea legislației în vigoare.

Deși la 17 februarie 2022 Petru Plugaru și Consiliul s. Bardar au recepționat copia recursului depus de Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat, fapt confirmat prin avizele de recepție anexate la materialele dosarului, până la data stabilită pentru examinarea admisibilității cererii de recurs, intimații nu au depus referințe în care să-și expună opinia asupra recursului.

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 din același Cod, 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 în prezenta cauză de contencios administrativ la 28 septembrie 2021.

Din materialele cauzei rezultă că Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat a recepționat copia deciziei din 28 septembrie 2021 a Curții de Apel Chișinău, la data de 20 decembrie 2021, prin intermediul oficiului poștal, fapt confirmat prin avizul de recepție anexat la dosar (f.d.116).

Astfel, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție reține că Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat s-a conformat dispozițiilor art. 245 Cod administrativ și a depus în termen recursul, la data de 17 ianuarie 2022.

Prin încheierea din 20 aprilie 2022 a Curții Supreme de Justiție, recursul depus de către Oficiul Teritorial Chișinău 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 depusă de Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat împotriva Consiliului s. Bardar, terț Petru Plugaru privind contestarea 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 rîndul 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, prin hotărârea din 03 iulie 2015 a Judecătoriei Ialoveni, s-a confirmat legalitatea alegerilor din turul II a primarului din 28 iunie 2015 în circumscripția electorală s. Bardar nr. 2, r-nul. Ialoveni și s-a validat mandatul primarului ales în s. Bardar, r-nul. Ialoveni – Petru Plugaru, candidat independent. (f.d. 58)

La 03 februarie 2020, Petru Plugaru a depus cerere la Primăria s. Bardar, în temeiul art. 17 alin. (3) al Legii nr. 199 din 16 iulie 2010 cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică, prin care a solicitat acordarea indemnizației, având în vedere că până la acea dată nu a fost angajat în câmpul muncii. (f.d. 19)

La 28 februarie 2020, Consiliul s. Bardar, în temeiul art. 14 al Legii nr. 436 din 28 decembrie 2006 privind administrația publică locală, art. 42 alin. (3) din

Legea nr. 158 din 04 iulie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, art. 17 din Legea nr. 199 din 16 iulie 2010 cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică, art. 28 și 31 din Legea nr. 397 din 16 octombrie 2003 privind finanțele publice locale, a adoptat decizia nr. 1/3 „Cu privire la finanțe”, prin care la pct. 2 a decis acordarea lui Petru Plugaru, din fondul disponibil o indemnizație unică în mărimea salariului de funcție a primarului, în legătură cu neangajarea în câmpul muncii în următoarele două luni după încheierea mandatului de primar al s. Bardar (f.d.5).

Prin notificarea nr.1304/OT4-264 din 27 martie 2020, Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat, în temeiul art.68 al Legii privind administrația publică locală nr.436 din 28 decembrie 2006, a solicitat Consiliului s. Bardar abrogarea pct. 2 al deciziei nr. 1/3 din 28 februarie 2020 „Cu privire la finanțe” (f.d. 6-7).

Prin decizia nr. 2/5 din 19 mai 2020 Consiliul s. Bardar, a luat act de notificarea Oficiului Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat nr.1304/OT4-264 din 27 martie 2020. (f.d. 8)

La 28 mai 2020, Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat a depus prezenta cerere de chemare în judecată, prin care a solicitat anularea pct. 2 al deciziei Consiliului s. Bardar nr. 1/3 din 28 februarie 2020 „Cu privire la finanțe”.

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 28 septembrie 2021 a respins apelul depus de Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat și a menținut hotărârea din 17 mai 2021 a Judecătoriei Hâncești, sediul Ialoveni (f.d.102-112).

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 autoritățile 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 satești (comunale), orașenești (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-XVI 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. (3) al aceleiași Legi, dacă după 2 luni de la încetarea mandatului persoana cu funcție de demnitate publică nu este încadrată în câmpul muncii, ea beneficiază de o indemnizație egală cu un salariu al funcției.

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 Chișinău 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 poate 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 acestuia, 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, dacă după 2 luni de la încetarea mandatului persoana cu funcție de demnitate

publică nu este încadrată în câmpul muncii, ea beneficiază de o indemnizație egală cu un salariu al funcției.

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, 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. (3) din Legea cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică nr. 199 din 16 iulie 2010, în vigoare la momentul emiterii deciziei contestate nr. 1/3 din 28 februarie 2020 „Cu privire la finanțe”, în baza căruia Consiliul s. Bardar a oferit indemnizația unică fostului primar al localității Petru Plugaru, erau aplicabile altor categorii de demnitari publici, ai căror legi speciale nu contravin normei generale specificate supra și nicidecum 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. Bardar eronat a adoptat pct. 2 al deciziei nr. 1/3 din 28 februarie 2020 „Cu privire la finanțe”, 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 sînt 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.

Însă, Consiliul s. Bardar eronat a făcut referire la prevederile art. 17 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 este Legea nr. 768-XIV din 02 februarie 2000 privind statutul alesului local.

Respectiv, instanța de recurs consideră întemeiată acțiunea Oficiului Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat privind anularea pct. 2 al deciziei Consiliului s. Bardar nr. 1/3 din 28 februarie 2020 „Cu privire la finanțe”.

Astfel, instanța de recurs consideră eronată soluția instanței de apel și a primei instanțe privind respingerea acțiunii Oficiului Teritorial Chișinău 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 Chișinău al Cancelariei de Stat, de a casa decizia din 28 septembrie 2021 a Curții de Apel Chișinău și hotărârea din 17 mai 2021 a Judecătoriei Hâncești, sediul Ialoveni și de a emite o nouă decizie de admitere a cererii de chemare în judecată depusă de Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat.

În conformitate cu 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 Chișinău al Cancelariei de Stat.

Se casează hotărârea din 17 mai 2021 a Judecătoriei Hâncești, sediul Ialoveni și decizia din 28 septembrie 2021 a Curții de Apel Chișinău, în cauza de contencios administrativ la cererea de chemare în judecată depusă de Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat împotriva Consiliului s. Bardar, terț Petru Plugaru privind contestarea actului administrativ și se emite o decizie nouă, prin care:

Se admite acțiunea depusă de Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat împotriva Consiliului s. Bardar, terț Petru Plugaru privind contestarea actului administrativ.

Se anulează punctul 2 al deciziei Consiliului s. Bardar nr. 1/3 din 28 februarie 2020 „Cu privire la finanțe”

Decizia este irevocabilă.

Președintele ședinței,

judcătorul

Tamara Chișca-Doneva

judcătorii

Ala Cobăneanu

Nicolae Craiu

Aliona Miron

Nina Vascan