

Dosarul nr. 3ra-461/22  
2-21181888-01-3ra-21042022

Prima instanță: Curtea de Apel Chișinău (jud: A. Minciuna, V.Negru, E.Palanciuc)

## DECIZIE

22 iunie 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 raional Căușeni  
cu privire la contestarea actului administrativ,

împotriva hotărârii din 28 februarie 2022 a Curții de Apel Chișinău, prin care a  
fost respinsă acțiunea Oficiului Teritorial Căușeni al Cancelariei de Stat,

### c o n s t a t ă :

La data de 09 decembrie 2021 Oficiul Teritorial Căușeni al Cancelariei de Stat a  
depus cerere de chemare în judecată împotriva Consiliului raional Căușeni cu privire  
la contestarea actului administrativ.

În motivarea acțiunii reclamantul a invocat că, la 15 septembrie 2021 Consiliul  
raional Căușeni a adoptat decizia nr.6/8 cu privire la modificarea deciziei Consiliului  
raional Căușeni nr. 4/9 din 09 iulie 2019 „Cu privire la aprobarea Regulamentului  
privind constituirea și funcționarea Consiliului raional Căușeni”.

Reclamantul a menționat că, exercitând controlul deciziei nominalizate, au fost  
constatate abateri de la prevederile legislației în vigoare, prin urmare, Consiliului  
raional Căușeni i-a fost înaintată notificarea nr. 1304/OT3-2023 din 22 octombrie  
2021, prin care s-a solicitat examinarea notificării în vederea întreprinderii măsurilor  
privind reexaminarea și abrogarea deciziei nr.6/8 din 15 septembrie 2021.

Reclamantul consideră că, la emiterea deciziei contestate au fost încălcate  
prevederile art. 43 (1) lit. n) din Legea nr. 436 privind administrația publică locală,  
pct. 6 al Regulamentului-cadru privind constituirea și funcționarea consiliilor locale și  
raionale, aprobat prin Legea nr. 457-XV din 14 noiembrie 2003 pentru aprobarea  
Regulamentului-cadru privind constituirea și funcționarea consiliilor locale și raionale,

art. 48 alin. (4) din Codul educației și pct. 17 al Regulamentului-cadru de organizare și funcționare a organului local de specialitate în domeniul învățământului, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 404 din 16 iunie 2015.

Reclamantul a mai indicat că, în pct. 17 din decizia Consiliului raional Căușeni nr.7/4 din 30 noiembrie 2018 „Cu privire la aprobarea Regulamentului de organizare și funcționare a Direcției Educație, Cultură, Tineret, Sport și Turism” este menționat că, șeful Direcției Educație, Cultură, Tineret, Sport și Turism este desemnat prin concurs, în modul stabilit de Ministerul Educației, Culturii și Cercetării și numit în funcție pe un termen de 4 ani, prin decizia Consiliului raional Căușeni, una și aceeași persoană poate deține funcția de șef al Direcției Educației, Cultură, Tineret, Sport și Turism pentru cel mult două termene consecutive”.

Reclamantul a relevat că, decizia nr.4/9 „Cu privire la aprobarea Regulamentului privind constituirea și funcționarea Consiliului raional Căușeni” a fost adoptată de către Consiliul raional Căușeni la data de 09 decembrie 2019 și nu la data de 09 iulie 2019, așa cum se face referire în decizia 6/8 din 15 septembrie 2021.

În acest context, reclamantul a invocat că, prin decizia Consiliului raional Căușeni nr. 6/8 din 15 septembrie 2021 se modifică o decizie inexistentă a Consiliului raional Căușeni.

De asemenea, reclamantul a indicat că, în pct. 1 al deciziei Consiliului raional Căușeni nr. 6/8 din 15 septembrie 2021 este menționat că, se modifică Titlul II, cap. I, pct.12 al Regulamentului, cu textul „Șefii de subdiviziuni din subordinea Consiliului raional sunt desemnați prin decizia Consiliului, adoptată cu votul majorității consilierilor prezenți, din rândurile persoanelor care au câștigat concursul pentru ocuparea funcției respective, organizat de comisia de concurs în conformitate cu legislația în vigoare” și se expune într-o redacție nouă, după cum urmează: „Șefii de subdiviziuni din subordinea Consiliului raional Căușeni sunt desemnați prin decizia Consiliului raional, adoptată cu votul majorității consilierilor prezenți, din rândurile persoanelor, care au câștigat concursul pentru ocuparea funcției publice respective, organizat de comisia de concurs sau prin promovare/transfer, în conformitate cu legislația în vigoare”. Or, la caz, nu sunt clare acțiunile Consiliului raional Căușeni.

În afară de aceasta, reclamantul a relevat că, Consiliul raional Căușeni, contrar prevederilor actelor normative, a modificat Regulamentul privind constituirea și funcționarea Consiliului raional Căușeni, denaturând prin completarea admisă, sensul articolului privind numirea șefului organului local de reglementare în domeniul învățământului.

Subsidiar, reclamantul a invocat că pct.17 din decizia nr. 7/7 din 30 noiembrie 2018 „Cu privire la aprobarea Regulamentului de organizare și funcționare a Direcției Educație, Cultură, Tineret, Sport și Turism”, prevede expres modalitatea legală de desemnare doar prin concurs a șefului de direcție.

Reclamantul a menționat că, prin decizia Consiliului raional Căușeni nr. 8/20 din 05 noiembrie 2021 a fost respinsă notificarea Oficiului Teritorial Căușeni al Cancelariei de Stat nr. 1304/OT3-2023 din 22 octombrie 2021.

Reclamantul a solicitat anularea deciziei Consiliului raional Căușeni nr. 6/8 din 15 septembrie 2021 „Cu privire la modificarea deciziei Consiliului raional Căușeni nr. 4/9 din 09 iulie 2019 „Cu privire la aprobarea Regulamentului privind constituirea și

funcționarea Consiliului raional Căușeni” și anularea deciziei Consiliului raional Căușeni nr. 8/20 din 05 noiembrie 2021 „Cu privire la examinarea notificării înaintată de Oficiul Teritorial Căușeni al Cancelariei de Stat nr. 1304/OT3-2023 din data de 22 octombrie 2021”.

Prin hotărârea din 28 februarie 2022 a Curții de Apel Chișinău a fost respinsă acțiunea înaintată de Oficiul Teritorial Căușeni al Cancelariei de Stat împotriva Consiliului raional Căușeni cu privire la anularea deciziei Consiliului raional Căușeni nr. 6/8 din 15 septembrie 2021 „Cu privire la modificarea deciziei Consiliului raional Căușeni nr. 4/9 din 09 iulie 2019 „Cu privire la aprobarea Regulamentului privind constituirea și funcționarea Consiliului raional Căușeni”, și anularea deciziei Consiliului raional Căușeni nr. 8/20 din 05 noiembrie 2021 „Cu privire la examinarea notificării înaintată de Oficiul Teritorial Căușeni al Cancelariei de Stat nr. 1304/OT3-2023 din 22 octombrie 2021” (f.d. 62-71).

Pentru a pronunța această hotărâre, Curtea de Apel Chișinău a invocat că, deși a fost modificată decizia Consiliului raional Căușeni nr. 4/9 din 09 decembrie 2019 „Cu privire la aprobarea Regulamentului privind constituirea și funcționarea Consiliului raional Căușeni”, în decizia nr. 6/8 din 15 septembrie 2021 „Cu privire la modificarea deciziei Consiliului raional Căușeni nr. 4/9 din 09 iulie 2019 „Cu privire la aprobarea Regulamentului privind constituirea și funcționarea Consiliului raional Căușeni”, s-a strecurat o eroare tehnică și greșit în decizia contestată a fost indicat „09 iulie 2019” în loc „09 decembrie 2019”.

Ținând cont de prevederile art. 131 alin. (1) din Codul administrativ, Curtea de Apel Chișinău a menționat că, în situația strecurării unei erori tehnice, Consiliul raional Căușeni dispune de mecanismul legal de rectificare a actului administrativ. Or, faptul strecurării unei erori cu privire la data deciziei modificate – „09 iulie 2019”, în loc de „09 decembrie 2019”, nu reprezintă temei de nulitate a actului administrativ contestat de către Oficiul Teritorial Căușeni al Cancelariei de Stat.

Referitor la argumentul Oficiului Teritorial Căușeni al Cancelariei de Stat precum că, Consiliul raional Căușeni, contrar prevederilor actelor normative, a modificat Regulamentul privind constituirea și funcționarea Consiliului raional Căușeni, în partea pct.17, ce prevede modalitatea legală de desemnare prin concurs a șefului de direcție, cu încălcarea normelor art. 43 (1) lit. n) din Legea nr. 436 privind administrația publică locală, pct. 6 al Regulamentului-cadru privind constituirea și funcționarea consiliilor locale și raionale, aprobat prin Legea nr. 457-XV din 14 noiembrie 2003 pentru aprobarea Regulamentului-cadru privind constituirea și funcționarea consiliilor locale și raionale, art. 48 alin. (4) din Codul educației, pct. 17 al Regulamentului-cadru de organizare și funcționare a organului local de specialitate în domeniul învățământului, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 404 din 16 iunie 2015, Curtea de Apel Chișinău a menționat că, potrivit art. 43 alin. (1) lit. n) din Legea nr. 436-XVI din 28 decembrie 2006 privind administrația publică locală, pct. 6 din Regulamentul-cadru privind constituirea și funcționarea consiliilor locale și raionale, aprobat prin Legea nr. 457-XV din 14 noiembrie 2003, subdiviziunile din subordinea consiliului raional sunt întreprinderile municipale, direcțiile, secțiile, serviciile din subordinea consiliului raional, incluzând și funcții publice, ce nu țin exclusiv de domeniul educației.

Totodată, făcând referire la art. 28 din Legea nr. 158-XVI din 04 iulie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, Curtea de Apel Chișinău a relevat că, modalitatea de ocupare a funcției publice, prin promovare, este o cale prevăzută expres prin lege, iar obiecțiile Oficiului Teritorial Căușeni al Cancelariei de Stat în acest sens sunt declarative.

Curtea de Apel Chișinău a invocat că în speța dedusă judecării, Consiliul raional Căușeni a modificat doar pct.17 al Regulamentului privind constituirea și funcționarea Consiliului raional Căușeni, însă nu au fost efectuate modificări în Regulamentul de organizare și funcționare a Direcției Educație, Cultură, Tineret, Sport și Turism, aprobat prin decizia Consiliului raional Căușeni nr. 7/7 din 30 noiembrie 2018.

Astfel, Curtea de Apel Chișinău a considerat neîntemeiate argumentele Oficiului Teritorial Căușeni al Cancelariei de Stat precum că, modificările efectuate de Consiliul raional Căușeni, prin decizia contestată, contravin normelor legale în vigoare în domeniul educației.

La acest capitol, Curtea de Apel Chișinău a relevat că, Consiliul raional Căușeni a efectuat modificările menționate supra în limitele legale, aducând în concordanță prevederile Regulamentului privind constituirea și funcționarea Consiliului Raional Căușeni cu cele ale Legii nr. 158-XVI din 04 iulie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, fără a se expune asupra domeniului educației.

Curtea de Apel Chișinău a conchis că, la adoptarea deciziei contestate de către Oficiul Teritorial Căușeni al Cancelariei de Stat, Consiliul raional Căușeni a acționat în corespundere cu competențele legale, care i-au fost atribuite de legislator.

Astfel, Curtea de Apel Chișinău a constatat lipsa temeiurilor de drept pentru anularea deciziei contestate, or, la emiterea deciziei Consiliului raional Căușeni nr. 6/8 din 15 septembrie 2021, acesta a luat în considerare toate circumstanțele, exercitându-și dreptul discreționat în limitele și conform scopului acordat prin lege.

Curtea de Apel Chișinău a relevat că, în speța dedusă judecării urmează a fi respinsă și cerința Oficiului Teritorial Căușeni al Cancelariei de Stat privind anularea deciziei Consiliului raional Căușeni nr. 8/20 din 05 noiembrie 2021 „Cu privire la examinarea notificării înaintată de Oficiul Teritorial Căușeni al Cancelariei de Stat nr. 1304/OT3-2023 din 22 octombrie 2021”. Or, Consiliul raional Căușeni întemeiat a respins solicitarea expusă în notificarea Oficiului Teritorial Căușeni al Cancelariei de Stat.

La data de 06 aprilie 2022, prin intermediul poștei electronice și a oficiului poștal, Oficiul Teritorial Căușeni al Cancelariei de Stat a depus recurs împotriva hotărârii din 28 februarie 2022 a Curții de Apel Chișinău, solicitând admiterea recursului, casarea hotărârii, cu emiterea unei noi hotărâri de admitere a acțiunii Oficiului Teritorial Căușeni al Cancelariei de Stat (f.d. 73-76).

Ulterior, la data de 04 mai 2022, prin intermediul poștei electronice, dar și prin intermediul oficiului poștal, Oficiul Teritorial Căușeni al Cancelariei de Stat a depus motivarea recursului (f.d.80-84; 91-95).

În susținerea recursului recurentul a invocat dezacordul cu hotărârea Curții de Apel Chișinău, 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 invocat că, pct. 17 din Regulamentul de organizare și funcționare a Direcției Educație, Cultură, Tineret, Sport și Turism al Consiliului raional Căușeni, aprobat prin decizia nr.7/4 a Consiliului raional Căușeni din 30 noiembrie 2018 stipulează că, șeful Direcției Educație, Cultură, Tineret, Sport și Turism este desemnat prin concurs, în modul stabilit de Ministerul Educației, Culturii și Cercetării și numit în funcție, pe un termen de 4 ani, prin decizia Consiliului raional Căușeni. Una și aceeași persoană poate deține funcția de șef al Direcției Educației, Cultură, Tineret, Sport și Turism pentru cel mult două termene consecutive.

În acest context, recurentul consideră că prin concluziile sale, Curtea de Apel Chișinău eronat a interpretat prevederile pct. 6 din Regulamentul - cadru privind constituirea și funcționarea consiliilor locale și raionale, aprobat prin Legea nr. 457-XV din 14 noiembrie 2003.

De asemenea, recurentul a considerat că, la adoptarea deciziei nr.6/8 din 15 septembrie 2021, Consiliul raional Căușeni nu a respectat prevederile legale în vigoare. Or, hotărârile judecătorești au drept scop primordial nu numai soluționarea unui anumit litigiu asigurându-le părților securitatea juridică, dar și stabilirea jurisprudenței pentru a evita apariția altor litigii și a asigura stabilitatea socială.

Recurentul a relevat că, obligația cea mai importantă a statului, care îi determină sensul existenței sale și rolul pentru societate, constă în recunoașterea, respectarea și protecția drepturilor și libertăților omului. Realizarea acestei obligații însă, este posibilă doar în condițiile interpretării și aplicării uniforme a legilor pe întreg teritoriul statului. În acest sens, caracterul unitar al practicii judiciare devine garanția de bază a principiului egalității tuturor în fața legii și a justiției, respectării securității raporturilor juridice, care impune ca soluția irevocabilă cu privire la un litigiu, să nu mai fie pusă în discuție. Aceste principii sunt grav afectate, dacă în aplicarea uneia și aceleiași legi soluțiile instanțelor judecătorești sunt diferite sau chiar contradictorii.

La data de 10 mai 2022 în adresa intimatului Consiliului raional Căușeni a fost expediată copia recursului depus de Oficiul Teritorial Căușeni al Cancelariei de Stat, cu înștiințarea despre posibilitatea depunerii referinței (f.d. 87).

Prin referința depusă la data de 27 mai 2022, prin intermediul poștei electronice, și la data de 01 iunie 2022, prin intermediul oficiului poștal, Consiliul raional Căușeni a solicitat să fie declarat inadmisibil recursul depus de Oficiul Teritorial Căușeni al Cancelariei de Stat (f.d.98-100; 106-110).

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 hotărârea contestată la data de 28 februarie 2022 (f.d. 62-71), iar dispozitivul hotărârii a fost notificat Oficiului Teritorial Căușeni al Cancelariei de Stat la data de 10 martie 2022, prin intermediul poștei electronice.

La data de 06 aprilie 2022, prin intermediul poștei electronice și a oficiului poștal, Oficiul Teritorial Căușeni al Cancelariei de Stat a depus recurs împotriva hotărârii din 28 februarie 2022 a Curții de Apel Chișinău (f.d.73-76).

Totodată, instanța de recurs reține că copia hotărârii motivate din 28 februarie 2022 a Curții de Apel Chișinău a fost notificată Oficiului Teritorial Căușeni al Cancelariei de Stat la 05 aprilie 2022, fapt confirmat prin avizul de recepție DS8006533678AS, anexat la actele cauzei (f.d.77).

La data de 04 mai 2022, prin intermediul poștei electronice, dar și prin intermediul oficiului poștal, Oficiul Teritorial Căușeni al Cancelariei de Stat a depus motivarea recursului (f.d.80-84; 91-95).

Astfel, recursul depus de către Oficiul Teritorial Căușeni al Cancelariei de Stat împotriva hotărârii din 28 februarie 2022 a Curții de Apel Chișinău, este în termen.

Prin încheierea din 08 iunie 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.

În conformitate cu 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.

În conformitate cu art. 248 alin. (1) lit. c) din Codul administrativ, examinând recursul, Curtea Supremă de Justiție adoptă una dintre următoarele decizii: casează integral decizia instanței de apel și emite o nouă decizie.

Studiind actele dosarului, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție consideră că, recursul depus de Oficiul Teritorial Căușeni al Cancelariei de Stat urmează a fi admis, iar hotărârea din 28 februarie 2022 a Curții de Apel Chișinău urmează a fi casată integral cu emiterea unei noi decizii de admitere a acțiunii Oficiului Teritorial Căușeni al Cancelariei de Stat, din următoarele motivele.

Conform art. 5 din Codul 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.

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

Instanța de recurs în completare relevă prevederile art. 2 din Legea cu privire la actele normative nr. 100 din 22 decembrie 2017, conform cărora actul normativ este

un act juridic adoptat, aprobat sau emis de o autoritate publică, care are caracter public, obligatoriu, general și impersonal și care stabilește, modifică ori abrogă norme juridice care reglementează nașterea, modificarea sau stingerea raporturilor juridice și care sînt aplicabile unui număr nedeterminat de situații identice.

O acțiune în contencios administrativ în corespundere cu art. 206 alin. (1) lit. a)-e) din Codul administrativ, poate fi depusă pentru: anularea în tot sau în parte a unui act administrativ individual (acțiune în contestare); obligarea autorității publice să emită un act administrativ individual (acțiune în obligare); impunerea la acțiune, la tolerare a acțiunii sau la inacțiune (acțiune în realizare); constatarea existenței sau inexistenței unui raport juridic ori nulității unui act administrativ individual sau a unui contract administrativ (acțiune în constatare); sau anularea în tot sau în parte a unui act administrativ normativ (acțiune de control normativ).

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

În corespundere cu art. 21 alin. (1) din Codul administrativ, autoritățile publice și instanțele de judecată competente trebuie să acționeze în conformitate cu legea și alte acte normative.

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

În sensul art. 219 alin. (1) din Codul administrativ, 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.

Conform art. 224 alin.(1) lit. e) din Codul administrativ, examinând acțiunea în contencios administrativ în fond, instanța de judecată adoptă una dintre următoarele hotărâri: în baza unei acțiuni de control normativ, anulează în tot sau în parte actul administrativ normativ, dacă acesta este ilegal, sau constată nulitatea acestuia, dacă acesta este nul.

Din actele cauzei, instanța de recurs reține că, prin decizia Consiliului raional Căușeni nr.6/8 din 15 septembrie 2021 a fost modificată decizia Consiliului raional Căușeni nr. 4/9 din 09 iulie 2019 „Cu privire la aprobarea Regulamentului privind constituirea și funcționarea Consiliului raional Căușeni”, după cum urmează: la TITLUL II, cap. I, pct. 12, textul: „Șefii de subdiviziuni din subordinea Consiliului raional sunt desemnați prin decizia Consiliului, adoptata cu votul majorității consilierilor prezenți, din rândurile persoanelor care au câștigat concursul pentru ocuparea funcției respective, organizat de comisia de concurs în conformitate cu legislația în vigoare” și s-a expus într-o redacție nouă, după cum urmează: „Șefii de subdiviziuni din subordinea Consiliului raional Căușeni sunt desemnați prin Decizia Consiliului raional, adoptată cu votul majorității consilierilor prezenți, din rândurile persoanelor care au câștigat concursul pentru ocuparea funcției publice respective,

organizat de comisia de concurs sau prin promovare/transfer în conformitate cu legislația în vigoare” (f.d.9).

Conform art. 61 alin. (1) din Legea administrației publice locale nr. 436 din data de 28 decembrie 2006, 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.

Potrivit art. 63 alin. (1) al Legii nominalizate, 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.

Prevederile art. 64 alin. (1) din Legea administrației publice locale nr. 436 din data de 28 decembrie 2006, în redacția la data adoptării deciziei contestate în prezenta speță, controlului obligatoriu sînt supuse următoarele acte ale autorităților administrației publice locale: deciziile consiliilor locale de nivelurile întâi și al doilea; actele normative ale primarului, ale președintelui raionului și ale pretorului; actele privind organizarea licitațiilor și actele privind atribuirea de terenuri; actele de angajare și cele de încetare a raporturilor de serviciu sau de muncă ale personalului administrației publice locale; actele care implică cheltuieli sau angajamente financiare de peste 30 mii lei – în unitatea administrativ-teritorială de nivelul întâi și de peste 300 mii lei – în unitatea administrativ-teritorială de nivelul al doilea; actele emise în exercitarea unei atribuții delegate de stat autorităților administrației publice locale.

Conform art. 68 din Legea administrației publice locale nr. 436 din 28 decembrie 2006, în vigoare la data efectuării controlului deciziei Consiliului raional Căușeni nr.6/8 din 15 septembrie 2021 de către Oficiul Teritorial Căușeni al Cancelariei de Stat, 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. În cazul exercitării controlului obligatoriu al legalității, sesizarea oficiului teritorial al Cancelariei de Stat trebuie făcută într-un termen de 30 de zile de la data primirii copiei de pe act. 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.

Prin urmare, instanța de recurs relevă că, exercitînd controlul deciziei nominalizate, Oficiul Teritorial Căușeni al Cancelariei de Stat a înaintat notificarea nr. 1304/OT3-2023 din 22 octombrie 2021, Consiliului raional Căușeni, prin care a solicitat examinarea notificării în vederea întreprinderii măsurilor privind reexaminarea și abrogarea deciziei nr.6/8 din 15 septembrie 2021 (f.d.10-11).

Prin decizia Consiliului raional Căușeni nr. 8/20 din 05 noiembrie 2021 a fost respinsă ca neîntemeiată notificarea Oficiului Teritorial Căușeni al Cancelariei de Stat nr. 1304/OT3-2023 din 22 octombrie 2021 (f.d.12).

Respectiv, la data de 09 decembrie 2021 Oficiul Teritorial Căușeni al Cancelariei de Stat a depus cerere de chemare în judecată împotriva Consiliului raional Căușeni, prin care a solicitat anularea deciziei Consiliului raional Căușeni nr. 6/8 din data de 15 septembrie 2021 „Cu privire la modificarea deciziei Consiliului raional Căușeni nr. 4/9 din 09 iulie 2019 „Cu privire la aprobarea Regulamentului privind constituirea și funcționarea Consiliului raional Căușeni” și anularea deciziei Consiliului raional Căușeni nr. 8/20 din 05 noiembrie 2021 „Cu privire la examinarea notificării înaintată de Oficiul Teritorial Căușeni al Cancelariei de Stat nr. 1304/OT3-2023 din data de 22 octombrie 2021” (f.d.6-8).

Fiind investită cu examinarea cauzei, Curtea de Apel Chișinău prin hotărârea din 28 februarie 2022 a respins ca fiind neîntemeiată acțiunea înaintată de Oficiul Teritorial Căușeni al Cancelariei de Stat (f.d. 71-85).

Instanța de recurs reiterează că obiectul prezentei acțiuni în control normativ îl constituie decizia Consiliului raional Căușeni nr. 6/8 din 15 septembrie 2021, prin care a fost modificat punctul 12 al Regulamentului privind constituirea și funcționarea Consiliului raional Căușeni, care reprezintă în sine un act administrativ normativ, din raționamentele expuse mai jos.

Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție relevă că actul administrativ, ca orice act juridic, reprezintă o manifestare de voință făcută în scopul de a produce efecte juridice. Astfel, actul administrativ reprezintă forma juridică principală a activității autorităților administrației publice.

În ceea ce privește actul administrativ normativ, acesta cuprinde reguli generale de conduită, impersonale și de aplicabilitate repetată, în vederea aplicării la un număr nedeterminat de subiecți. Actul administrativ cu caracter normativ prezintă trăsături asemănătoare oricărui alt act administrativ, având însă anumite particularități.

Actul administrativ normativ reprezintă o manifestare unilaterală de voință și este emis în temeiul și pentru realizarea puterii publice, fiind obligatoriu. Or, caracterul obligatoriu al actului administrativ este o consecință a prezumției de legalitate ce funcționează în favoarea unui asemenea act.

Instanța de recurs indică că, actul administrativ normativ conține reguli generale cu aplicabilitate repetată și produce efecte „*erga omnes*”. Astfel, actul normativ conține reglementări de principiu, care se adresează unor persoane nedeterminate, adică are o aplicabilitate generală. Oricât de restrâns ar fi obiectul de reglementare a actelor administrative normative, acestea își păstrează caracterul normativ atâta timp cât subiecții nu sunt individual determinați.

Așadar, actele administrative normative conțin reglementări cu caracter general, impersonale, care produc efecte *erga omnes*, asemenea legilor. Totuși actele administrative normative trebuie să fie în concordanță cu legea, aceasta din urmă aflându-se în ierarhia normelor juridice superior actului administrativ normativ.

La caz, instanța de recurs indică că punctul 12 al Regulamentului privind constituirea și funcționarea Consiliului raional Căușeni, a fost aprobat întru realizarea

puterii publice, fapt ce îi stabilește caracterul obligatoriu al actului administrativ și cuprinde reguli generale de conduită, impersonale și de aplicabilitate repetată, în vederea aplicării la un număr nedeterminat de subiecți în domeniul desemnării șefilor de subdiviziuni din subordinea Consiliului raional.

Respectiv, instanța de recurs ținând cont de faptul că prin decizia Consiliului raional Căușeni nr. 6/8 din 15 septembrie 2021, obiect al prezentului litigiu, a fost modificat punctul 12 al Regulamentului privind constituirea și funcționarea Consiliului raional Căușeni, partea componentă a unui act juridic subordonat legii, aprobat de o autoritate publică, Consiliul raional Căușeni, care nu se supune controlului constituționalității și stabilește reguli de aplicare obligatorii pentru un număr nedeterminat de situații identice, conchide că acesta reprezintă un act administrativ normativ.

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

Articolul 191 alin. (2) din Codul administrativ stipulează că, Curțile de apel soluționează în primă instanță acțiunile în contencios administrativ împotriva actelor administrative normative, care nu se supun controlului de constituționalitate.

Ținând cont de prevederile citate și de cele stabilite, instanța de recurs relevă că pentru verificarea legalității deciziei Consiliului raional Căușeni nr. 6/8 din data de 15 septembrie 2021 nu există termen de înaintare a acțiunii și este de competența Curții de Apel.

În acest context, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție reiterează că, punctul 12 al Regulamentului privind constituirea și funcționarea Consiliului raional Căușeni reglementează domeniul desemnării tuturor șefilor de subdiviziuni din subordinea Consiliului raional.

Conform art. 13 lit. n) din Legea administrației publice locale nr. 436 din data de 28 decembrie 2006, pornind de la domeniile de activitate ale autorităților administrației publice locale de nivelul al doilea stabilite la art.4 alin.(2) din Legea privind descentralizarea administrativă, consiliul raional realizează în teritoriul administrat următoarele competențe de bază: numește, pe bază de concurs desfășurat conform legislației în vigoare, secretarul consiliului raional și conducătorii instituțiilor și subdiviziunilor din subordine.

Coroborând prevederile art. 4 Legii cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public nr. 158 din 04 iulie 2008 cu prevederile anexei nr.1 a Legii nominalizate, instanța de recurs relevă că, prevederile prezentei legi se aplică inclusiv funcționarilor publici din cadrul aparatele autorităților administrației publice locale, ale unității teritoriale autonome cu statut special și serviciile descentralizate ale acestora.

Potrivit art. 9 al Legii precitate, categoria funcționarilor publici de conducere include persoanele numite, în condițiile prezentei legi, în una din următoarele funcții publice de conducere: conducător și adjunct al conducătorului organului din subordinea ministerelor și altor autorități administrative, cu excepția cazurilor expres prevăzute de lege; conducător și adjunct al conducătorului subdiviziunii interne a autorității publice; conducător și adjunct al conducătorului serviciului desconcentrat al autorității publice;

conducător și adjunct al conducătorului serviciului descentralizat, organizat în unitatea administrativ-teritorială și în unitatea teritorială autonomă cu statut special; secretar al consiliului satului (comunei), sectorului, orașului (municipiului), raionului și secretar al preturii; șef al secretariatului instanței judecătorești; șef adjunct al secretariatului Judecătoriei Chișinău; șef al Aparatului Comisiei Electorale Centrale; custode principal de fonduri.

Conform art. 28 alin. (1) al Legii cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public nr. 158 din 04 iulie 2008, ocuparea funcției publice vacante sau temporar vacante se face prin: concurs; promovare; transfer; detașare; asigurare a interimatului funcției publice de conducere.

Prevederile art. 7 alin. (1) din Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public nr. 158 din 04 iulie 2008, stabilesc că, conform nivelului atribuțiilor titularului, funcțiile publice se clasifică în următoarele categorii: funcții publice de conducere de nivel superior; funcții publice de conducere; funcții publice de execuție.

În conformitate cu art. 30 alin. (1-4) din Legii cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public nr. 158 din 04 iulie 2008, raporturile de serviciu apar în baza actului administrativ de numire în funcția publică, emis în condițiile prezentei legi. Actul administrativ de numire are formă scrisă și conține temeiul legal al numirii, referința la una din modalitățile de ocupare a funcției publice specificate la art.28, numele funcționarului public, funcția publică, data de la care acesta urmează să exercite funcția publică, drepturile salariale, perioada de probă, după caz, alte componente stabilite de legislație. Numirea în funcțiile publice de conducere de nivel superior se face de către subiecții specificați la art.8 alin.(5). Numirea în funcțiile publice de conducere și de execuție se face prin actul administrativ emis de către conducătorul sau, după caz, de organul colegial de conducere al autorității publice în care urmează să-și desfășoare activitatea funcționarul public.

Potrivit pct. 6 al Regulamentului-cadru privind constituirea și funcționarea consiliilor locale și raionale, aprobat prin Legea nr. 457 din 14 noiembrie 2003, șefii de subdiviziuni din subordinea consiliului raional sînt desemnați prin decizie a consiliului, adoptată cu votul majorității consilierilor prezenți, din rîndurile persoanelor care au câștigat concursul pentru ocuparea funcției respective, organizat de comisia de concurs în conformitate cu legislația în vigoare.

Ținând cont de normele legale precitate, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție conchide că, legiuitorul prin prisma art. 13 lit. n) din Legea administrației publice locale nr. 436 din 28 decembrie 2006, a oferit competență Consiliului raional în numirea conducătorilor instituțiilor și subdiviziunilor din subordine, doar în bază de concurs, desfășurat conform legislației în vigoare, fapt reflectat și în mod expres în pct. 6 al Regulamentului-cadru privind constituirea și funcționarea consiliilor locale și raionale, aprobat prin Legea nr. 457 din 14 noiembrie 2003.

Astfel, instanța de recurs conchide că Consiliul raional Căușeni, prin decizia nr.6/8 din 15 septembrie 2021, prin care a fost modificată decizia Consiliului raional Căușeni nr. 4/9 din 09 iulie 2019 „Cu privire la aprobarea Regulamentului privind

constituirea și funcționarea Consiliului raional Căușeni”, și a stabilit că șefii de subdiviziuni din subordinea Consiliului raional Căușeni pot fi desemnați prin Decizia Consiliului raional, adoptată cu votul majorității consilierilor prezenți, din rândurile persoanelor care au câștigat concursul pentru ocuparea funcției publice respective, organizat de comisia de concurs sau prin promovare/transfer, și-a depășit competențele și arogându-și calitate de legiuitor, a lărgit sfera competenței Consiliului raional Căușeni în domeniul numirii în funcție a șefilor de subdiviziuni din subordinea Consiliului raional Căușeni.

Prin urmare, decizia Consiliului raional Căușeni nr.6/8 din 15 septembrie 2021, prin care a fost modificată decizia Consiliului raional Căușeni nr. 4/9 din 09 iulie 2019 „Cu privire la aprobarea Regulamentului privind constituirea și funcționarea Consiliului raional Căușeni” contravine normelor legale menționate.

Mai mult, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție decelează că instanța de apel eronat a stabilit că, art. 28 alin. (1) al Legii cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public nr. 158 din data de 04 iulie 2008, prevede posibilitatea ocupării funcției de publice de șefii de subdiviziuni din subordinea Consiliului raional inclusiv prin promovare și detașare.

Or, legiuitorul la art. 28 alin. (1) al Legii cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public nr. 158 din 04 iulie 2008 a enumerat toate modalitățile de a ocupa o funcție publică. Însă, totodată, acesta la art. 7 alin. (1) din Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public nr. 158 din 04 iulie 2008, a clasificat funcțiile publice în următoarele categorii: funcții publice de conducere de nivel superior; funcții publice de conducere; funcții publice de execuție. Iar, la caz șefii de subdiviziuni din subordinea Consiliului raional sunt funcționari publici, ce dețin o funcție publică de conducere.

Prin urmare, instanța de recurs relevă că diferențiind 3 categorii de funcționari publici, conform nivelului atribuțiilor titularului, legiuitorul a stabilit că și numirea în funcția publică, are loc în mod diferit, în dependență de categoria funcției publice stabilite la art. 7 din Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public nr. 158 din 04 iulie 2008.

Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție reiterează că, prin prisma art. 30 alin. (4) din Legii cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public nr. 158 din 04 iulie 2008, numirea în funcțiile publice de conducere se face prin actul administrativ emis de către conducătorul sau, după caz, de organul colegial de conducere al autorității publice în care urmează să-și desfășoare activitatea funcționarul public.

La caz, șefii de subdiviziuni din subordinea Consiliului raional Căușeni pot fi numiți de organul colegial de conducere al autorității publice, Consiliul raional Căușeni, în limitele competenței stabilite de art. 13 lit. n) din Legea administrației publice locale nr. 436 din 28 decembrie 2006, care prevede expres că Consiliul raional numește, pe bază de concurs desfășurat conform legislației în vigoare, secretarul consiliului raional și conducătorii instituțiilor și subdiviziunilor din subordine.

Respectiv, 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 că instanța de apel eronat a aplicat prevederile art. 28 al Legii cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public nr. 158 din 04 iulie 2008, care este o normă generală și se aplică tuturor categoriilor de funcționar publici, deși în litigiu dedus judecării urmau a fi aplicate prevederile art. 30 alin. (4) din Legii cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public nr. 158 din 04 iulie 2008, în coroborare cu art. 13 lit. n) din Legea administrației publice locale nr. 436 din 28 decembrie 2006, care sunt norme speciale, ce se referă doar la funcțiile publice de conducere, la caz șefii de subdiviziuni din subordinea Consiliului raional.

În prezenta cauză, instanța de recurs reține că, Codul administrativ stabilește expres faptul că, în situația în care actele normative subordonate legii contravin acesteia, ele nu urmează a fi aplicate. Respectiv, prima instanță neîntemeiat a respins acțiunea Oficiului Teritorial Căușeni al Cancelariei de Stat, în condițiile în care modificarea punctului 12 al Regulamentului privind constituirea și funcționarea Consiliului raional Căușeni, prin decizia Consiliului raional Căușeni nr.6/8 din data de 15 septembrie 2021, în sensul desemnării șefilor de subdiviziuni din subordinea Consiliului raional Căușeni inclusiv prin promovare/transfer. Or, această modificare contravine art. 13 lit. n) din Legea administrației publice locale nr. 436 din data de 28 decembrie 2006, pct. 6 al Regulamentului-cadru privind constituirea și funcționarea consiliilor locale și raionale, aprobat prin Legea nr. 457 din 14 noiembrie 2003 și art. 30 alin. (4) din Legii cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public nr. 158 din 04 iulie 2008.

Or, art. 5 alin. (2) și (3) din Legea cu privire la actele normative nr. 100 din data de 22 decembrie 2017, normele juridice generale sînt aplicabile fie tuturor raporturilor sociale sau subiecților de drept, fie unor categorii de raporturi sau de subiecți, fără a-și pierde caracterul de generalitate. 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.

Prin urmare, deși Curtea de Apel Chișinău corect a stabilit că legalitatea deciziei Consiliului raional Căușeni nr. 6/8 din 15 septembrie 2021 nu urmează a fi apreciată prin prisma normelor legale în domeniul educației, dar în temeiul Legii nr. 158-XVI din 04 iulie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, instanța ierarhic inferioară a interpretat eronat normele legale aplicabile litigiului dedus judecării.

Mai mult, art. 1 alin. (3) din Codul administrativ prevede că, actele normative subordonate legii se aplică la reglementarea raporturilor administrative doar în cazurile în care sunt emise în temeiul legii și nu contravin ei.

În acest context, având în vedere cele constatate, prin prisma art. 224 alin. (1) lit. e) 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 a ajuns la concluzia de a admite pretenția Oficiului Teritorial Căușeni al Cancelariei de Stat privind anularea deciziei nr.6/8 cu privire la

modificarea deciziei Consiliului raional Căușeni nr. 4/9 din 09 iulie 2019 „Cu privire la aprobarea Regulamentului privind constituirea și funcționarea Consiliului raional Căușeni”, deoarece contravine legislației în vigoare.

De asemenea, instanța de recurs conchide că urmează a fi admisă și pretenția Oficiului Teritorial Căușeni al Cancelariei de Stat privind anularea deciziei Consiliului raional Căușeni nr. 8/20 din 05 noiembrie 2021 „Cu privire la examinarea notificării înaintată de Oficiul Teritorial Căușeni al Cancelariei de Stat nr. 1304/OT3-2023 din data de 22 octombrie 2021”.

Or, această decizie reprezintă în esență o soluționare a notificării înaintate de Oficiul Teritorial Căușeni al Cancelariei de Stat, prin care s-a solicitat anularea deciziei nr.6/8 cu privire la modificarea deciziei Consiliului raional Căușeni și prin urmare, reprezintă o pretenție subsecventă care urmează soarta pretenției principale.

În situația creată, se impune concluzia că, instanța de fond la examinarea acțiunii în contencios administrativ nu a supus verificării temeiul adresării în justiție cu astfel de acțiune, neefectuând astfel cercetarea completă a tuturor probelor în ansamblul și interconexiunea lor.

Prin urmare, 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 că instanța de fond a interpretat eronat normele legale relevante cauzei, fapt ce a dus la emiterea unei soluții neîntemeiate, care necesită de a fi casată.

Din considerentele menționate și având în vedere că prima instanță nu a dat o apreciere corectă în ansamblu raportului juridic în litigiu, prin prisma cadrului legal aplicabil în speță și circumstanțelor constatate, 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 depus de Oficiul Teritorial Căușeni al Cancelariei de Stat, de a casa integral hotărârea din data de 28 februarie 2022 a Curții de Apel Chișinău cu emiterea unei noi decizii privind admiterea cererii de chemare în judecată depuse 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 integral hotărârea din 28 februarie 2022 a Curții de Apel Chișinău, emisă în cauza de contencios administrativ, la cererea de chemare în judecată depusă de Oficiul Teritorial Căușeni al Cancelariei de Stat împotriva Consiliului raional Căușeni cu privire la contestarea actului administrativ și se emite o nouă decizie prin care:

Se anulează decizia Consiliului raional Căușeni nr. 6/8 din 15 septembrie 2021 „Cu privire la modificarea deciziei Consiliului raional Căușeni nr. 4/9 din 09 iulie 2019

„Cu privire la aprobarea Regulamentului privind constituirea și funcționarea Consiliului raional Căușeni”.

Se anulează decizia Consiliului raional Căușeni nr. 8/20 din 05 noiembrie 2021 „Cu privire la examinarea notificării înaintată de Oficiul Teritorial Căușeni al Cancelariei de Stat nr. 1304/OT3-2023 din 22 octombrie 2021”.

Decizia este irevocabilă.

Președintele ședinței,

judecătorul

Tamara Chișca-Doneva

judecătorii

Ala Cobăneanu

Nicolae Craiu

Aliona Miron

Nina Vascan