



**CURTEA SUPREMĂ
DE JUSTIȚIE**

DECIZIE

cu privire la admiterea recursului depus de Oficiul Teritorial Căușeni al Cancelariei de Stat,

în cauza de contencios administrativ intentată la cererea de chemare în judecată depusă de Oficiul Teritorial Căușeni al Cancelariei de Stat împotriva Consiliului local Bulboaca privind contestarea actului administrativ,

împotriva deciziei din 12 decembrie 2023 a Curții de Apel Chișinău,

*(Dosarul nr. 3ra-429/24
NR. PIGD 2-22018240-01-3ra-20052024)*

Interpretarea eronată a dispozițiilor art. 19 alin. (3) și (4) din Legea nr. 436 din 28 decembrie 2006 privind administrația publică locală.

Judecătoria Anenii Noi, sediul central, jud. M. Chiperi,
Curtea de Apel Chișinău, jud. A. Bostan, G. Dașchevici, I. Dutca,

21 mai 2025

Textul corespunde originalului

Examinând în lipsa părților recursul depus de Oficiul Teritorial Căușeni al Cancelariei de Stat,

Curtea Supremă de Justiție, în completul compus din:

Stela Procopciuc, *Președinte*,

Diana Stănilă,

Ion Malanciuc, *judecători*,

constată următoarele:

ÎN FAPT

1. La 08 februarie 2022, Oficiul Teritorial Căușeni al Cancelariei de Stat a depus cerere de chemare în judecată împotriva Consiliului local Bulboaca prin care a solicitat anularea Deciziei Consiliului local Bulboaca, r-nul Anenii Noi nr.9/03 din 19 noiembrie 2021 ”Cu privire la restituirea cheltuielilor aferente și acordarea indemnizațiilor pentru participarea la ședințele Consiliului local Bulboaca în perioada lunilor ianuarie-septembrie din anul 2021”.

2. În motivarea acțiunii, a indicat că la 19 noiembrie 2021 de către Consiliul local Bulboaca, r-nul Anenii Noi a fost adoptată Decizia nr.9/03 „Cu privire la restituirea cheltuielilor aferente și acordarea indemnizațiilor pentru participarea la ședințele Consiliului local Bulboaca în perioada lunilor ianuarie-septembrie din anul 2021”, fiind plasată în RSAL la data de 30 noiembrie 2021.

3. În urma exercitării controlului de legalitate a actelor administrative, reclamantul a susținut că, s-au constatat abateri de la prevederile legislației în vigoare, astfel a fost înaintată notificare la 17.12.2021 cu nr. 1304/OT3-2172, prin care s-a solicitat examinarea notificării în vederea suspendării executării și abrogării Deciziei Consiliului local Bulboaca nr. 9/03 „Cu privire la restituirea cheltuielilor aferente și acordarea indemnizațiilor pentru participarea la ședințele Consiliului local Bulboaca în perioada lunilor ianuarie - septembrie din anul 2021”, reieșind din următoarele.

4. A menționat că, condițiile de valabilitate ale actelor administrative sunt determinate de caracterul și specificul acestor acte, care sunt adoptate pe baza și în vederea executării legii. Pentru ca actele autorităților administrației publice locale să fie valabile, acestea trebuie să întrunească un șir de cerințe care le-ar asigura legalitatea. Nerespectarea uneia din aceste condiții poate atrage anulabilitatea, nulitatea sau inexistența actului administrativ. Asigurarea legalității actelor autorităților administrației publice locale (fie aceste sunt cu caracter normativ sau individual) este extrem de importantă pentru ca acestea să poată fi aplicate.

5. A notat că, prin examinarea pct. 3 al Procesului-Verbal nr. 9 din 19.11.2021 al Consiliului local Bulboaca, prin care se aprobă proiectul de decizie privind

restituirea cheltuielilor aferente și acordarea indemnizațiilor pentru participarea la ședințele Consiliului local Bulboaca în perioada lunilor ianuarie- septembrie din anul 2021, constată că, decizia a fost votată: Pro-5, Contra-4, Abținut-3. Respectiv, susținând că acesta nu a întrunit numărul necesar de voturi și se consideră a fi neadoptată.

6. A mai indicat că, potrivit art. 19 alin. (3), (4) Legea nr. 436 din 28 decembrie 2006 privind administrația publică locală, în realizarea competențelor sale, Consiliul local adoptă decizii cu votul majorității consilierilor prezenți, cu excepția cazurilor în care legea sau regulamentul consiliului cere un număr mai mare de voturi. În cazul parității de voturi nu se adoptă nici o decizie, dezbaterile fiind reluate în ședința următoare. Totodată, deciziile privind aprobarea bugetului local, administrarea bunurilor proprietate a satului (comunei), orașului (municipiului), stabilirea cuantumului taxelor și impozitelor locale planificarea dezvoltării localităților și amenajării teritoriului, asocierea cu alte consilii, instituții publice din țară sau din străinătate se adoptă cu votul majorității consilierilor aleși.

7. A reiterat prevederile pct. 47 din Regulamentul cadru privind constituirea și funcționarea consiliilor locale și raionale, aprobat prin Legea nr. 457 din 14 noiembrie 2003, deciziile se adoptă cu votul majorității consilierilor prezenți, cu excepția cazului în care, prin lege sau regulament, se cere o altă majoritate de voturi.

8. Reclamantul în temeiul art. 68 alin. (1), (3) și (4) din Legea nr. 436 din 28 decembrie 2006 privind administrația publică locală, a constatat că decizia este aplicată cu încălcare legislației în vigoare și a notificat la data de 17 decembrie 2021 actul Consiliul local Bulboaca, aducând la cunoștință despre ilegalitatea actului controlat, solicitând abrogarea deciziei Consiliului local Bulboaca nr. 9/03 „Cu privire la restituirea cheltuielilor aferente și acordarea indemnizațiilor pentru participarea la ședințele Consiliului local Bulboaca în perioada lunilor ianuarie-septembrie din anul 2021”.

9. Reclamantul și-a întemeiat acțiunea în conformitate cu art. 68 alin. (4) din Legea nr. 436 din 28 decembrie 2006 privind administrația publică locală, art. 172, art. 189 alin. (3), art. 196 alin. (1), art. 206 alin. (1) lit. e), art. 209 alin. (3) art. 211, art. 212 Cod Administrativ nr.116 din 19.07.2018, art. 166, art. 167, 192 alin. (2), art. 277 și art. 278 din Codul de procedură civilă, solicitând anularea Deciziei Consiliului local Bulboaca, r-nul Anenii Noi nr. 9/03 „Cu privire la restituirea cheltuielilor aferente și acordarea indemnizațiilor pentru participarea la ședințele Consiliului local Bulboaca în perioada lunilor ianuarie-septembrie din anul 2021”.

POZIȚIA PRIMEI INSTANȚE

10. Prin hotărârea din 19 mai 2023 a Judecătorei Anenii Noi, sediul central, a fost admisă acțiunea în contencios administrativ înaintată de Oficiul Teritorial Căușeni al Cancelariei de Stat. S-a anulat decizia Consiliului local Bulboaca r-nul Anenii Noi nr. 9/03 ”Cu privire la restituirea cheltuielilor aferente și acordarea indemnizațiilor pentru participarea la ședințele Consiliului local Bulboaca în perioada lunilor ianuarie-septembrie din anul 2021”.

EXERCITAREA CĂII DE ATAC ÎN ORDINE DE APEL

11. La 19 iunie 2023, Consiliul local Bulboaca a declarat apel împotriva hotărârii instanței de fond, solicitând admiterea cererii de apel, casarea hotărârii Judecătorei Anenii Noi, sediul central din 19 mai 2023, cu pronunțarea unei noi hotărâri prin care cererea de chemare în judecată să fie respinsă.

POZIȚIA INSTANȚEI DE APEL

12. Prin decizia din 12 decembrie 2023 a Curții de Apel Chișinău, s-a admis apelul declarat de Consiliul local Bulboaca, s-a casat hotărârea Judecătorei Anenii Noi, sediul Central din 19 mai 2023 și s-a emis o decizie nouă potrivit căreia: acțiunea în contencios administrativ depusă de Oficiul Teritorial Căușeni al Cancelariei de Stat către Consiliul local Bulboaca privind anularea actului administrativ, se respinge ca fiind neîntemeiată.

13. În motivarea soluției, instanța de apel a reținut că Consiliul local Bulboaca este format din 15 consilieri locali. În cadrul votării deschise cu ridicarea mâinii, au fost votate toate deciziile Consiliului local Bulboaca din 19 noiembrie 2021. Astfel, în cadrul exprimării votului cu privire la Decizia Consiliului local Bulboaca nr. 9/03 din 19.11.2021, în sală au fost 12 consilieri locali, din care cinci consilieri au votat „pro”, patru au votat „contra” și trei consilieri locali s-au abținut de la votarea Deciziei nr. 9/03 din 19.11.2021.

14. Reiterând prevederile art.11 alin.(1) și (2), 24 alin. (3), 82 alin.(1) din Legea nr.768/2000, precum și pct. 47 din Regulamentul-cadru privind constituirea și funcționarea consiliilor locale, adoptat prin Legea nr. 457/2003, instanța de apel a conchis că decizia Consiliului local Bulboaca r-nul Anenii Noi nr.9/03din 19.11.2021 ”Cu privire la restituirea cheltuielilor aferente și acordarea indemnizațiilor pentru participarea la ședințele Consiliului local Bulboaca în perioada lunilor ianuarie- septembrie din anul 2021”, a întrunit numărul suficient de voturi pentru aprobarea acesteia.

15. În acest context, instanța de apel a reținut că, art. 7 alin. (1)-(2) din Carta Europeană a Autonomiei Locale nr. 1985 din 15.10.1985, intrată în vigoare pe

teritoriul Republicii Moldova la data de 01.02.1998, prevede că: 1. Statutul aleșilor locali trebuie să asigure liberul exercițiu al mandatului lor; 2. Acesta trebuie să permită o compensație financiară adecvată pentru cheltuielile efectuate în legătură cu exercitarea mandatului lor, precum și, dacă este cazul, o compensație adecvată pentru câștigul pierdut sau remunerații pentru munca depusă și o asigurare socială aferentă.

16. Instanța de apel a relevat că, controlul administrativ al actelor autorităților publice din colectivitățile locale trebuie să aibă în vedere respectarea proporționalității intervenției autorității de control în raport cu importanța intereselor pe care aceasta înțelege să le ocrotească.

17. Instanța de apel a evidențiat că, legiuitorul a stabilit expres că alesului local care a fost invitat la ședința consiliului și a participat la ea i se restituie cheltuielile aferente și i se acordă o indemnizație pentru fiecare zi de participare la ședința consiliului în mărimea stabilită de către consiliul respectiv. Prin urmare, Consiliul local Bulboaca întemeiat a decis să achite aleșilor locali, 200 de lei/ședință extraordinară și 300 de lei/ședință ordinară în calitate de indemnizație și compensație a cheltuielilor legate de exercitarea mandatului persoanei oficiale în administrația publică locală, pentru fiecare ales local prezent la ședințele Consiliului local Bulboaca în perioada lunilor ianuarie-septembrie din anul 2021.

18. Circumstanțele descrise au permis instanței de apel să conchidă că, prima instanță, a interpretat și a aplicat eronat prevederile legii, motiv din care hotărârea Judecătoriei Anenii Noi, sediul Central din 19 mai 2023 nu a fost menținută.

19. În final, conducându-se de prevederile art. 224 alin. (1) lit. f) din Codul administrativ, instanța de apel a concluzionat că acțiunea în contencios administrativ depusă de Oficiul Teritorial Căușeni al Cancelariei de Stat către Consiliul local Bulboaca privind anularea actului administrativ - decizia Consiliului local Bulboaca r-nul Anenii Noi nr.9/03 din 19.11.2021 ”Cu privire la restituirea cheltuielilor aferente și acordarea indemnizațiilor pentru participarea la ședințele Consiliului local Bulboaca în perioada lunilor ianuarie-septembrie din anul 2021”, este neîntemeiată și necesar de a fi respinsă.

EXERCITAREA CĂII DE ATAC ÎN ORDINE DE RECURS

20. La 9 aprilie 2024, Oficiul Teritorial Căușeni al Cancelariei de Stat declară recurs împotriva deciziei din 12 decembrie 2023 a Curții de Apel Chișinău, solicită admiterea recursului, casarea integrală a deciziei instanței de apel, cu menținerea hotărârii primei instanțe.

ARGUMENTELE RECURSULUI

21. În motivarea recursului, reține că instanța de apel eronat a apreciat că cererea de apel a fost depusă de Consiliul local Bulboaca la data de 19.06.2023, în termen. Or, luna mai are 31 zile, respectiv hotărârea primei instanțe datează din 19.05.2023 se vede clar că apelantul nu s-a încadrat în termenul de 30 de zile prevăzut de Codul administrativ, depășind termenul cu o zi, prin urmare, instanța de apel eronat a declarat cererea de apel ca fiind admisibilă.

22. Menționează că, Oficiul teritorial Căușeni invocă pretenții de procedură, deoarece prin examinarea pct.3 al Procesului-Verbal nr.9 din 19.11.2021 al Consiliului local Bulboaca, prin care se aprobă proiectul de Decizie privind restituirea cheltuielilor aferente și acordarea indemnizațiilor pentru participarea la ședințele Consiliului local Bulboaca în perioada lunilor ianuarie-septembrie din anul 2021, a constatat că, decizia a fost votată: Pro-5, Contra-4, Abținut-3. Respectiv, în cazul când actul administrativ nu întrunește numărul necesar de voturi, Decizie nu se adoptă.

23. Or, conform art.19 alin.(3)-(4) Legea nr.436 din 28 decembrie 2006 privind administrația publică locală, în realizarea competențelor sale, consiliul local adoptă decizii cu votul majorității consilierilor prezenți, cu excepția cazurilor în care legea sau regulamentul consiliului cere un număr mai mare de voturi. În cazul parității de voturi, nu se adoptă nici o decizie, dezbaterile fiind reluate în ședința următoare.

24. Reține că, deciziile privind aprobarea bugetului local, administrarea bunurilor proprietate a satului (comunei), orașului (municipiului), stabilirea cuantumului taxelor și impozitelor locale, planificarea dezvoltării localităților și amenajării teritoriului, asocierea cu alte consilii, instituții publice din țară sau din străinătate se adoptă cu votul majorității consilierilor aleși.

25. Reiterează prevederile art. 135 alin. (6) Cod administrativ, orice abținere de la vot este considerată drept vot negativ.

26. În final, conchide că decizia Consiliului local Bulboaca, r/l Anenii Noi nr.9/03 din 19 noiembrie 2021 „Cu privire la restituirea cheltuielilor aferente și acordarea indemnizațiilor pentru participarea la ședințele Consiliului local Bulboaca în perioada lunilor ianuarie-septembrie din anul 2021”, a fost adoptată fără coroborare la cadrul legal în vigoare.

LEGISLAȚIA RELEVANTĂ

27. Art. 244 alin. (1) Cod administrativ prevede următoarele:

„(1) Hotărârile curții de apel ca instanța de fond, precum și deciziile instanței de apel pot fi contestate cu recurs.”

28. Art. 245 Cod administrativ relevă că:

„Recursul se depune la Curtea Supremă de Justiție în termen de două luni de la pronunțarea hotărârii sau a deciziei motivate, dacă legea nu stabilește un alt termen.”

29. Art. 245¹ alin. (1) din Codul administrativ prevede că:

„Recursul este admis dacă: a) interpretarea legii din hotărârea sau decizia contestată este contrară jurisprudenței uniforme a Curții Supreme de Justiție; b) prin admiterea recursului, se schimbă sau se consolidează jurisprudența Curții Supreme de Justiție; c) hotărârea sau decizia vizează drepturile persoanei care nu a fost atrasă în proces; d) hotărârea sau decizia este arbitrară sau se bazează în mod determinant pe aprecierea vădit nerezonabilă a probelor; e) a fost admis neîntemeiat un apel introdus tardiv; f) instanța nu a fost compusă potrivit legii sau hotărârea a fost pronunțată cu încălcarea competenței jurisdicționale.”

30. Art. 247 din Codul administrativ, reglementează că:

„Recursul considerat admisibil se examinează fără înștiințarea și audierea participanților la proces, cu excepția recursului în care se invocă întemeiat art. 245¹ alin.(1) lit. b) și d). Completul poate decide și în alte cazuri invitarea participanților în ședință pentru a se pronunța cu privire la recursul considerat admisibil.”

31. Art. 248 alin. (1) lit. b) din Codul administrativ, stipulează că:

„(1) În urma examinării recursului, Curtea Supremă de Justiție adoptă una dintre următoarele decizii: b) admite recursul, casează integral sau parțial hotărârea și/sau decizia și adoptă o nouă decizie;”

32. Art. 19 alin. (3) și (4) din Legea nr. 436 din 28 decembrie 2006 cu privire la administrația publică locală, reglementează că:

„(3) În realizarea competențelor sale, consiliul local adoptă decizii cu votul **majorității consilierilor prezenți**, cu excepția cazurilor în care legea sau regulamentul consiliului cere un număr mai mare de voturi. În cazul parității de voturi, nu se adoptă nici o decizie, dezbaterile fiind reluate în ședința următoare.

(4) Deciziile privind aprobarea bugetului local, administrarea bunurilor proprietate a satului (comunei), orașului (municipiului), stabilirea cuantumului taxelor și impozitelor locale, planificarea dezvoltării localităților și amenajării teritoriului, asocierea cu alte consilii, instituții publice din țară sau din străinătate se adoptă cu votul majorității consilierilor aleși.”

MOTIVAREA INSTANȚEI

33. Referitor la termenul de depunere a recursului, Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție atestă că decizia motivată a instanței de apel a fost notificată recurentului la 12 februarie 2024, prin intermediul poștei electronice, fapt ce se confirmă prin extrasul din poșta electronică anexat la dosar (f.d. 146).

34. Cererea de recurs a fost depusă la 9 aprilie 2024. Astfel, că recursul este depus cu respectarea prevederilor art. 245 din Codul administrativ.

35. La caz, completul de judecată al Curții Supreme de Justiție a considerat inoportun 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, părților fiindu-le create condiții egale de a cunoaște modul de derulare a procedurii în recurs, iar întru asigurarea respectării principiilor contradictorialității și disponibilității în drepturi, părțile au avut posibilitatea de a depune referință.

36. Verificând decizia din 12 decembrie 2023 a Curții de Apel Chișinău, în limitele controlului de legalitate, în raport cu criticele invocate în recurs, pe baza

materialelor din dosar, în coroborare cu normele de drept aplicabile, Completul de judecată consideră că acesta este admisibil și urmează a fi admis, casată integral decizia instanței de apel, cu emiterea unei noi decizii.

37. Cu referire la fondul cauzei, Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție reține următoarele circumstanțe esențiale ale litigiului.

38. Din materialele cauzei, Completul de judecată constată că prin decizia Consiliului local Bulboaca, r- nul Anenii Noi nr.9/03 din 19.11.2021 ”Cu privire la restituirea cheltuielilor aferente și acordarea indemnizațiilor pentru participarea la ședințele Consiliului local Bulboaca în perioada lunilor ianuarie- septembrie din anul 2021”, s-a decis: 1. Să achite aleșilor locali, 200 de lei/ședință extraordinară și 300 de lei/ședință ordinară în calitate de indemnizație și compensație a cheltuielilor legate de exercitarea mandatului persoanei oficiale în administrația publică locală, pentru fiecare ales local prezent la ședințele Consiliului local Bulboaca în perioada lunilor ianuarie-septembrie din anul 2021; 2. Mijloacele financiare stipulate la pct. 1 din prezenta Decizie, să se achite doar aleșilor locali care au fost prezenți la ședințele Consiliului local Bulboaca și nu au părăsit ședința. Lista consilierilor participanți la ședințe se anexează (f.d. 4).

39. Reieșind din conținutul procesului verbal nr.9 al ședinței extraordinare al Consiliului local Bulboaca din 19.11.2021, rezultă că întrebarea cu nr.3 de pe ordinea de zi a ședinței ”Cu privire la restituirea cheltuielilor aferente și acordarea indemnizațiilor pentru participarea la ședințele Consiliului local Bulboaca în perioada lunilor ianuarie - septembrie din anul 2021” a fost votată cu 5 voturi - Pro; 4 voturi - Contra și 3 s-au abținut (f.d. 11).

40. Decizia Consiliului local Bulboaca r-nul Anenii Noi nr.9/03 din 19.11.2021 ”Cu privire la restituirea cheltuielilor aferente și acordarea indemnizațiilor pentru participarea la ședințele Consiliului local Bulboaca în perioada lunilor ianuarie-septembrie din anul 2021”, a fost plasată în Registrul de Stat a Actelor Locale la data de 30 noiembrie 2021 (f.d. 7).

41. Oficiul Teritorial Căușeni al Cancelariei de Stat, a înaintat Consiliului local Bulboaca notificarea Nr.1304/OT3 - 2172 la data de 17 decembrie 2021, prin care a solicitat examinarea notificării în vederea întreprinderii măsurilor privind reexaminarea și abrogarea Deciziei Consiliului loc. Bulboaca nr.9/03 din 19.11.2021 (f.d. 6).

42. Completul de judecată examinând cauza reține că, circumstanțele cauzei coroborate cu dispozițiile art. 19 alin.(3) și (4) al Legii 436/2006, menționate la pct.33, nu permit instanței de recurs validarea constatărilor instanței de apel privind întrunirea numărului suficient de voturi pentru aprobarea deciziei nr. 9/03 din 19.11.2021.

43. Având în vedere dispozițiile legale aplicabile, care prevăd că deciziile pot fi adoptate exclusiv cu votul majorității consilierilor prezenți, și reținând faptul că, în cadrul ședinței extraordinare a Consiliului local Bulboaca din data de 19 noiembrie 2021, la examinarea punctului 3 înscris pe ordinea de zi, au votat ”Pro” doar 5 consilieri din totalul de 12 consilieri prezenți, Completul de judecată constată că actul administrativ contestat în prezenta cauză nu a întrunit cerințele legale

referitoare la cvorumul necesar pentru adoptare. Prin urmare, în lipsa votului majorității consilierilor prezenți, actul respectiv nu poate fi considerat legal adoptat, fiind emis cu încălcarea condițiilor imperative privind procedura deliberativă.

44. Prin urmare, Completul de judecată consideră că prima instanță corect a aplicat prevederile legale și în mod just a ajuns la concluzia admiterii acțiunii înaintate de Oficiul Teritorial Căușeni al Cancelariei de Stat, or, actul administrativ contestat este emis contrar prevederilor art. 19 alin.(4) al Legii 436/2006 privind administrația publică locală.

45. Față de cele anterior expuse, constatând că actul administrativ contestat a fost adoptat cu încălcarea dispozițiilor legale, Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție ajunge la concluzia de a admite recursul, de a casa decizia din 12 decembrie 2023 a Curții de Apel Chișinău și de a emite o decizie nouă prin care se menține hotărârea din 19 mai 2023 a Judecătoriei Anenii Noi, sediul central, adoptată în cauza de contencios administrativ intentată la cererea de chemare în judecată depusă de Oficiul Teritorial Căușeni al Cancelariei de Stat împotriva Consiliului local Bulboaca privind contestarea actului administrativ.

46. Din aceste motive, în conformitate cu art. 248 alin.(1) lit. (b) și alin.(3) din Codul administrativ,

COMPLETUL, CU UNANIMITATE DE VOTURI,

Admite recursul depus de Oficiul Teritorial Căușeni al Cancelariei de Stat.

Casează integral decizia din 12 decembrie 2023 a Curții de Apel Chișinău și emite o nouă decizie, prin care se menține hotărârea din 19 mai 2023 a Judecătoriei Anenii Noi, sediul central, adoptată în cauza de contencios administrativ intentată la cererea de chemare în judecată depusă de Oficiul Teritorial Căușeni al Cancelariei de Stat împotriva Consiliului local Bulboaca privind contestarea actului administrativ.

Decizia este irevocabilă.

Președinte, judecător

Stela Procopciuc

Judecători

Diana Stănilă

Ion Malanciuc