

D E C I Z I E

cu privire la respingerea recursului

declarat de Oficiul teritorial Bălți al Cancelariei de Stat,

în cauza civilă la cererea de chemare în judecată înaintată de Oficiul Teritorial Bălți al Cancelariei de Stat către Primarul comunei Pepeni, terț Viorel Locoman privind anularea dispoziției nr.77-P din 30.12.2025 cu privire la preavizarea salariatului,

împotriva încheierii Judecătoriei Bălți sediul central din 8 iulie 2026

Dosarul nr. 3r-62/2026
PIGD nr. 2-26037396-03-3r-28072026

Prima instanță: Judecătoria Bălți sediul central (judecător E. Puiu)

11 septembrie 2026, mun. Bălți

Textul corespunde originalului

Examinând, fără citarea părților, recursul declarat de Oficiul teritorial Bălți al Cancelariei de Stat,

Curtea de Apel Nord, în completul compus din:
Elena Grumeza*, Președinte,*
Natalia Costaș, Ivan Parii, *judecători*

a constatat:

ÎN FAPT

La 24 martie 2026 Oficiul Teritorial Bălți al Cancelariei de Stat a înaintat acțiune în ordinea contenciosului administrativ către Primarul com.Pepeni, terț Viorel Locoman privind anularea dispoziției nr.77-P din 30.12.2025 Cu privire la preavizarea salariatului.

În motivarea cererii de chemare în judecată a invocat că, examinând petiţia dlui Viorel Locoman, a declanşat procedura de control şi a efectuat controlul de legalitate al dispoziţiei nr.77-P din 30.12.2025 „Cu privire la preavizarea salariatului”.

Oficiul a expediat în adresa Primarului comunei Pepeni notificare cu nr. 1304/OTi-50 din 26.01.2026 privind ilegalitatea actului controlat, prin care a solicitat abrogarea dispoziţiei nr.77- P din 30.12.2025 „Cu privire la preavizarea salariatului”.

Oficiul înaintează prezenta acţiune în judecată din motivul că notificarea Oficiului nu a fost satisfăcută.

Ca urmare a exercitării controlului asupra actului indicat, au fost constatate abateri de la prevederile Codului administrativ nr. 116/2018, Codul muncii nr. 154/2003, Legii nr.435/2006 privind descentralizarea administrativă, Legii nr.436/2006 privind administraţia publică locală, Legea culturii nr.413/1999, Hotărârea Guvernului nr. 83/2023 cu privire la aprobarea Regulamentului de organizare şi funcţionare a casei de cultură.

Dispoziţia în cauză emisă în cazul preavizării ***** este ilegală fund emisă contrar prevederilor legii şi cu depăşirea de competenţei.

Prin încheierea Judecătoriei Bălți sediul central din 27 aprilie 2026 acțiunea în contencios administrativ s-a declarat inadmisibilă.

Prin decizia Curții de Apel Nord din 17 iunie 2026 s-a casat integral încheierea Judecătoriei Bălți sediul central din 27 aprilie 2026, cu restituirea cauzei la rejudecare în aceiași instanță la etapa verificării admisibilității acțiunii.

POZIȚIA PRIMEI INSTANȚE

Prin încheierea Judecătoriei Bălți sediul central din 8 iulie 2026 acțiunea în contencios administrativ s-a declarat inadmisibilă.

EXERCITAREA CĂII DE ATAC ÎN ORDINE DE RECURS

La 23 iulie 2026 Oficiul teritorial Bălți al Cancelariei de Stat a declarat recurs împotriva încheierii Judecătoriei Bălți sediul central din 8 iulie 2026, solicitând casarea încheierii.

TERMENUL DE DECLARARE A RECURSULUI

Potrivit art.242 Cod administrativ,

Recursul împotriva încheierii judecătoreşti se depune motivat la instanţa de judecată care a emis încheierea contestată în termen de 15 zile de la notificarea încheierii judecătoreşti, dacă legea nu stabileşte un termen mai mic.

Din materialele cauzei rezultă că încheierea contestată a fost emisă la 8 iulie 2026, fiind expediată părților la 9 iulie 2026 prin intermediul poștei electronice. Recursul a fost declarat la 23 iulie 2026 prin intermediul poștei electronice, ceea ce denotă respectarea termenului legal de declarare.

ARGUMENTELE RECURENTULUI

În motivarea recursului Oficiul teritorial Bălți al Cancelariei de Stat a invocat că încheierea este neîntemeiată, emisă cu interpretarea eronată a normelor de drept material și procedural, precum și cu neelucidarea deplină a circumstanțelor importante pentru soluționarea chestiunii admisibilității acțiunii.

Instanța a aplicat eronat art.15 din Codul administrativ, calificând dispoziția nr.77-P ca operațiune administrativă. Instanța de fond a reținut că dispoziția nr.77-P din 30.12.2025 reprezintă un act preparatoriu/ o operațiune administrativă în raport cu eventuala decizie de încetare a raporturilor de muncă.

Această concluzie este eronată, deoarece potrivit art.15 alin. (1) din Codul administrativ, operațiunile administrative sunt acele manifestări de voință sau activități ale autorităților publice care nu produc ca atare efecte juridice. Or, Dispoziția nr. 77-P din 30.12.2025 produce efecte juridice proprii şi directe. Ea nu este o simplă activitate tehnico-materială, nu este o simplă propunere internă şi nu este o simplă etapă lipsită de efecte juridice. Prin această dispoziție: se stabileşte oficial preavizarea unei persoane determinate; se indică temeiul juridic al intenției de încetare a raportului de muncă; se declanşează termenul legal de preavizare; se naşte o situație juridică nouă pentru destinatar, aceea de salariat preavizat; se activează drepturile şi obligațiile specifice perioadei de preaviz; se indică intrarea în vigoare a actului şi calea de contestare.

Prin urmare, dispoziția nu doar pregăteşte o decizie ulterioară, ci produce efecte juridice nemijlocite din momentul comunicării şi/sau includerii sale în Registrul de Stat al Actelor Locale.

Dispoziția nr. 77-P întruneste elementele actului administrativ individual prevăzut la art.10 din Codul administrativ: este emisă de o autoritate publică locală - Primarul comunei Pepeni; este emisă în formă oficială, ca dispoziție; reglementează un caz individual - preavizarea dlui Viorel Locoman; produce efecte juridice nemijlocite; are destinatar determinat; conține trimitere la temeiuri legale; prevede intrarea în vigoare şi calea de contestare.

Instanța a interpretat greşit decizia Curții de Apel Nord din 17.06.2026. Curtea de Apel nu a stabilit că dispoziția nr.77-P este operațiune administrativă şi nici nu a impus soluția inadmisibilității.

Oficiul nu a contestat raportul individual de muncă, ci încălcarea competenței la emiterea unui act al autorității publice locale. Instanța nu a analizat motivul central al acţiunii: depășirea competenței de către primar. calificarea dispoziției ca operațiune administrativă nu poate exclude controlul legalității competenței; instanța a limitat nejustificat atribuțiile Oficiului prevăzute de art. 63-68 din Legea nr. 436/2006.

LEGISLAȚIA RELEVANTĂ

Articolul 243 Cod administrativ,

(1) Examinînd recursul împotriva încheierii judecătoreşti, instanţa adoptă una dintre următoarele decizii: b) respinge recursul.

(2) Instanţa competentă soluţionează recursul împotriva încheierilor judecătoreşti fără şedinţă de judecată. Dacă consideră necesar, instanţa competentă poate cita participanţii la proces.

(3) Decizia prin care se soluţionează recursul împotriva încheierii judecătoreşti se motivează în scris.

Articolul 207 Cod administrativ,

(1) Instanţa verifică din oficiu dacă sînt întrunite condiţiile pentru admisibilitatea unei acţiuni în contenciosul administrativ. Dacă este inadmisibilă, acţiunea în contencios administrativ se declară ca atare prin încheiere judecătorească susceptibilă de recurs.

(2) Acţiunea în contencios administrativ se declară inadmisibilă în special cînd:

a) există o hotărîre judecătorească definitivă cu privire la un litigiu între aceleaşi părţi, cu acelaşi obiect şi pe aceleaşi temeiuri de drept;

b) există o încheiere judecătorească prin care s-a dispus încetarea procesului în legătură cu faptul că reclamantul a renunţat la acţiune sau şi-a retras acţiunea într-un

litigiu între aceleaşi părţi, cu acelaşi obiect şi pe aceleaşi temeiuri de drept sau că între parţi s-a încheiat o tranzacţie de împăcare;

c) la aceeaşi sau la altă instanţă de judecată se examinează o acţiune între aceleaşi părţi, cu acelaşi obiect şi pe aceleaşi temeiuri de drept;

d) acţiunea a fost depusă după expirarea termenului prevăzut la art.209;

e) reclamantul nu poate revendica încălcarea, prin activitatea administrativă, a unui drept în sensul art.17;

f) nu sînt întrunite condiţiile prevăzute la art.208;

g) acţiunea a fost depusă de o persoană fără împuterniciri în acest sens;

h) cererea de chemare în judecată nu corespunde cerinţelor prevăzute la art.211 alin.(1) şi (2) şi art.212 alin.(1) şi reclamantul nu a înlăturat neajunsurile în termenul stabilit de instanţa de judecată.

Articolul 206 Cod administrativ:

(1) O acţiune în contencios administrativ poate fi depusă pentru: a) anularea în tot sau în parte a unui act administrativ individual (acţiune în contestare).

Articolul 189 Cod administrativ,

(3) În cazurile prevăzute de lege, precum și în scopul revendicării drepturilor ce reies dintr-un contract administrativ, acțiunea în contencios administrativ poate fi înaintată și de autoritatea publică.

Articolul 61 al Legii privind administrația publică locală nr.436 din 28.12.2006,

(1) Activitatea autorităţilor administraţiei publice locale de nivelurile întîi şi al doilea, precum şi a celor din cadrul unităţii teritoriale autonome cu statut juridic special este supusă controlului administrativ în temeiul Constituţiei, al prezentei legi şi al altor acte legislative.

(2) Controlul administrativ al activităţii autorităţilor administraţiei publice locale vizează respectarea Constituţiei, a tratatelor internaţionale la care Republica Moldova este parte, a prezentei legi şi a altor acte normative atît de către autorităţile administraţiei publice locale de nivelurile întîi şi al doilea, cît şi de către funcţionarii acestora.

(3) Controlul administrativ include controlul legalităţii şi controlul oportunităţii activităţii autorităţilor administraţiei publice locale.

(4) Controlul administrativ se efectuează din oficiu sau la cerere.

Articolul 63 al Legii privind administrația publică locală nr.436 din 28.12.2006,

(1) De organizarea controlului administrativ al activităţii autorităţilor administraţiei publice locale este responsabilă Cancelaria de Stat, acesta fiind exercitat nemijlocit de Cancelaria de Stat sau de oficiile sale teritoriale, conduse de reprezentanţii Guvernului în teritoriu.

Articolul 65 al Legii privind administrația publică locală nr.436 din 28.12.2006,

(2) Oficiul teritorial al Cancelariei de Stat poate supune controlului legalităţii orice act care nu constituie obiectul unui control obligatoriu în termen de 30 de zile de la data includerii actului în Registrul de stat al actelor locale.

Articolul 67 al Legii privind administrația publică locală nr.436 din 28.12.2006,

(1) Orice persoană fizică sau juridică ce se consideră vătămată într-un drept al său printr-un act administrativ emis de o autoritate a administraţiei publice locale poate solicita oficiului teritorial al Cancelariei de Stat controlul legalităţii actului.

(2) Cererea de efectuare a controlului legalităţii se depune în termen de 30 de zile de la data includerii actului în Registrul de stat al actelor locale sau comunicării actului persoanelor vizate. În ea se indică prevederile legislaţiei ce se consideră a fi încălcate.

(3) În termen de 30 de zile de la data primirii cererii, oficiul teritorial al Cancelariei de Stat va lua una din următoarele decizii:

a) declanşarea procedurii controlului de legalitate, prevăzute la art.68;

b) respingerea cererii şi încunoştinţarea solicitantului, cu indicarea motivelor respingerii.

(4) Exercitarea dreptului prevăzut în prezentul articol nu lipseşte solicitantul de dreptul de a contesta actul administrativ, emis de o autoritate a administraţiei publice locale, direct în instanţa de judecată, în conformitate cu prevederile Codului administrativ, fără respectarea procedurii prealabile.

Articolul 68 din Legea privind administrația publică locală nr.436 din 28.12.2006,

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

(2) Oficiul teritorial al Cancelariei de Stat notifică autoritatea administraţiei 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 şi facultativ;

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

(4) În cazul în care, în termenul stabilit la alin.(3), autoritatea locală emitentă şi-a menţinut poziţia sau nu a reexaminat actul contestat, oficiul teritorial al Cancelariei de Stat poate sesiza instanţa 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 autorităţii locale emitente în termen de 60 de zile de la data notificării cererii de modificare sau de abrogare a actului în cauză.

Articolul 10 Cod administrativ,

(1) Actul administrativ individual este orice dispoziţie, 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 naşterea, modificarea sau stingerea raporturilor juridice de drept public.

Articolul 11 Cod administrativ,

(1) Actele administrative individuale pot fi:

a) acte defavorabile – actele care impun destinatarilor lor obligaţii, sancţiuni, sarcini sau afectează drepturile/interesele legitime ale persoanelor ori care resping, în tot sau în parte, acordarea avantajului solicitat;

APRECIEREA INSTANȚEI

Analizând materialele cauzei în raport cu norma legală relevantă speței, completul de judecată specializat în examinarea cauzei în materie de contencios administrativ consideră necesar de a respinge recursul, din considerentele ce urmează.

În speță Oficiul teritorial Bălți al Cancelariei de Stat contestă dispoziția nr.77-P din 30.12.2025 Cu privire la preavizarea salariatului, emisă de Primarul com.Pepeni în privința ***** – Viorel Locoman /f.d.5/.

Prima instanță a declarat acțiunea în contencios inadmisibilă, concluzionând că dispoziția nr.77-P din 30.12.2025 Cu privire la preavizarea salariatului nu constituie act administrativ individual susceptibil de control judecătoresc autonom, ci o operațiune administrativă/act preparatoriu care poate fi supus controlului concomitent cu actul administrativ final; că la caz, actul final a fost emis ulterior prin Dispoziția nr. 05-P din 2 februarie 2026, prin care s-a dispus încetarea raporturilor de muncă. În cadrul contestării actului final, instanța este competentă să verifice întreaga procedură care a precedat emiterea acestuia, inclusiv legalitatea, regularitatea și temeinicia preavizării. Adică, odată cu solicitarea reclamantului de anulare a actului final, instanța de judecată în ordinea contenciosului administrativ, va verifica legalitatea și temeinicia întregii proceduri administrative și prealabile pe caz.

Completul de judecată apreciază ca fiind corectă soluția primei instanțe privind declararea inadmisibilă a acțiunii în contencios administrativ, dat fiind că în speță într-adevăr dispoziția nr.77-P din 30.12.2025 Cu privire la preavizarea salariatului, emisă de Primarul com.Pepeni în privința ***** – Viorel Locoman constituie operațiune administrativă.

Instanța de recurs precizează că operaţiunile administrative sau actele premergătoare sunt acele manifestări de voinţă sau acte materiale care nu produc efecte juridice prin ele însele, ci pregătesc emiterea unui act administrativ propriu-zis, fiind denumite şi forme procedurale prealabile actului administrativ. Actele pregătitoare sau

operaţiunile administrative şi tehnico-materiale care au stat la baza emiterii actului administrativ contestat nu pot constitui obiect de sine stătător al acţiunii în contenciosul administrativ, deoarece nu produc efecte juridice prin ele însele.

Deci, operațiunile administrative neproducând efecte juridice nu pot fi controlate de către instanța de contencios administrativ în mod separat pe calea unei acțiuni directe și, în mod evident, nici pe calea excepției de nelegalitate.

Astfel, actul final ar constitui actul administrativ prin care se încetează raporturile de muncă. Subsecvent, legalitatea dispoziției nr.77-P din 30.12.2025 Cu privire la preavizarea salariatului, emisă de Primarul com.Pepeni în privința ***** – Viorel Locoman va putea fi verificată concomitent cu contestarea actului administrativ final de încetare a raporturilor de muncă. Or, acesta produce nemijlocit efecte juridice, prin naşterea, modificarea sau stingerea raporturilor juridice de drept public.

Conducându-se de prevederile art.243 alin.1 lit.b) Cod administrativ,

COMPLETUL, CU UNANIMITATE DE VOTURI,

DECIDE:

Respinge recursul declarat de Oficiul Teritorial Bălți al Cancelariei de Stat împotriva încheierii judecătoriei Bălți sediul central din 8 iulie 2026 , emisă în cauza civilă la acțiunea în contencios administrativ înaintată de Oficiul Teritorial Bălți al Cancelariei de Stat către Primarul com.Pepeni, terț Viorel Locoman privind anularea dispoziției nr.77-P din 30.12.2025 cu privire la preavizarea salariatului.

Decizia este irevocabilă din momentul emiterii.

Președinte **Elena Grumeza**

Judecători **Natalia Costaș**

Ivan Parii