Dosarul nr. 3-57/25 (2-25028824-02-3-25072025)

H O T Ă R Â R E
În numele legii

4 mai 2026 mun. Chișinău

Completul specializat în examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții de Apel Centru

Instanța compusă din:
Președintele completului, Sîrbu Victoria
judecătorul Bagrin Lucia și Cașcaval
Judecătorii Andrei
Grefier Papuc Daniela

examinând, în ședință de judecată publică, în ordinea contenciosului administrativ, acțiunea depusă de Primarul or. Căușeni împotriva Consiliului or. Căușeni cu privire la anularea actului administrativ normativ,

a c o n s t a t a t:

Argumentele părților:

La 5 martie 2025 Primarul or. Căușeni a depus la Judecătoria Căușeni, sediul Central, o cerere de chemare în judecată în împotriva Consiliului orășenesc Căușeni cu privire la anularea actului administrativ normativ, prin care a solicitat:

- anularea actului administrativ normativ – Decizia Consiliului orășenesc Căușeni nr. ***** din 20 decembrie 2024 „Cu privire la aprobarea bugetului orășenesc Căușeni pentru anul 2025”.

În motivarea acțiunii, reclamantul, Primarul orașului Căușeni, a invocat că prin Decizia Consiliului orășenesc Căușeni nr. ***** din 20 decembrie 2024 „Cu privire la aprobarea bugetului orășenesc Căușeni pentru anul 2025” a fost aprobat bugetul local pentru anul 2025 cu încălcarea procedurii legale de elaborare, examinare și adoptare a bugetului. În acest sens, a făcut referire la art. 20 alin. (1) și art. 21 alin. (1) din Legea privind finanțele publice locale, potrivit cărora autoritatea executivă elaborează proiectul bugetului propriu și îl prezintă autorității reprezentative și deliberative spre examinare și aprobare.

A indicat că, contrar cadrului normativ aplicabil, inclusiv Regulamentului privind constituirea și funcționarea Consiliului orășenesc Căușeni, Consiliul orășenesc ar fi ignorat proiectul bugetului elaborat de Primarul orașului Căușeni și ar fi aprobat o altă variantă a

bugetului pentru anul 2025, fără respectarea procedurii și metodologiei de elaborare și aprobare a bugetelor locale. Totodată, a remarcat că, deși în decizia contestată s-a indicat că aceasta a fost adoptată în baza propunerilor primarului și ale compartimentelor de specialitate, în realitate respectivele propuneri ar fi fost ignorate, iar actul nu ar conține indicații cu privire la autorul proiectului și propunerile înaintate.

Suplimentar, reclamantul a susținut că prin decizia contestată Consiliul orășenesc Căușeni a restricționat încheierea contractelor în cadrul achizițiilor publice de valoare mică. A apreciat această limitare ca fiind contrară reglementărilor în materia achizițiilor publice, făcând trimitere la Legea nr. 131/2015 privind achizițiile publice și la Legea nr. 74/2020 privind achizițiile în sectoarele energeticii, apei, transporturilor și serviciilor poștale, relevând că procedurile prevăzute de lege nu pot fi restrânse printr-o decizie a autorității deliberative locale.

Consecvent, a menționat că decizia contestată ar conține o prevedere neconformă legii referitoare la intrarea sa în vigoare din momentul adoptării. În acest context, a invocat art. 20 alin. (6) din Legea nr. 436/2006 privind administrația publică locală, potrivit căruia deciziile cu caracter normativ intră în vigoare la data includerii lor în Registrul de stat al actelor locale sau la data indicată în textul deciziei, care nu poate preceda data includerii acesteia în registru.

Deasemenea, reclamantul a invocat principiile autonomiei locale și delimitării competențelor dintre autoritatea deliberativă și autoritatea executivă, făcând trimitere la art. 3, 5, 6 și 10 din Legea nr. 436/2006 privind administrația publică locală. A subliniat că consiliile locale și primarii funcționează ca autorități administrative autonome, iar competențele acestora sunt stabilite și delimitate prin lege, neputând fi puse în cauză ori limitate de o altă autoritate decât în condițiile legii.

Subsecvent, reclamantul a invocat încălcarea exigențelor de transparență și participare la procesul decizional. A susținut că proiectul deciziei în forma în care a fost adoptată nu ar fi fost pus la dispoziția aparatului Primăriei și nici a cetățenilor, iar ordinea de zi și proiectul respectiv nu ar fi fost comunicate în condițiile necesare pentru asigurarea unei participări efective la procesul decizional. În acest sens, a făcut trimitere la art. 17 alin. (3)-(5) din Legea nr. 436/2006, relevând obligația autorităților publice locale de a asigura accesul la proiectele de decizii, informarea în timp util asupra subiectelor supuse dezbaterii, examinarea recomandărilor și publicitatea procesului decizional.

Totodată, a precizat că nu ar fi fost respectate nici dispozițiile Legii nr. 239/2008 privind transparența în procesul decizional, invocând, în esență, lipsa informării publicului despre inițierea elaborării proiectului, neasigurarea accesului la proiect și materialele aferente, lipsa consultării părților interesate și neasigurarea posibilității de formulare și examinare a recomandărilor. În particular, a făcut trimitere la art. 5-10 din această lege, care reglementează principiile și etapele transparenței procesului decizional, publicarea anunțului privind inițierea elaborării deciziei, accesul la proiectele de decizii și consultarea

publică. Reclamantul a susținut expres că aceste cerințe nu ar fi fost respectate la adoptarea actului contestat.

În aceeași ordine de idei, reclamantul a invocat nerespectarea Legii nr. 100/2017 cu privire la actele normative. A menționat că, potrivit art. 30 alin. (1), concomitent cu elaborarea proiectului actului normativ urmează a fi întocmită nota de fundamentare, însă în cazul proiectului deciziei contestate aceasta ar lipsi. Deasemenea, a făcut referire la cerințele de avizare și consultare publică a proiectelor actelor normative prevăzute de art. 32 al aceleiași legi, susținând că nici aceste exigențe nu au fost respectate de consilierii locali.

Reclamantul a mai menționat că, apreciind decizia Consiliului orășenesc Căușeni ca fiind nelegală, a înaintat cerere prealabilă în temeiul art. 20 alin. (4) din Legea nr. 436/2006, însă Consiliul orășenesc Căușeni nu ar fi reacționat la aceasta. În susținerea dreptului de a sesiza instanța, a făcut referire și la prevederile Codului administrativ privind legalitatea activității administrative, competența autorităților publice, proporționalitatea și accesul la contenciosul administrativ.

În final, reclamantul a solicitat, în temeiul art. 20 alin. (4) din Legea nr. 436/2006, precum și al art. 206 alin. (1) lit. e) și art. 224 alin. (1) lit. e) din Codul administrativ, anularea Deciziei Consiliului orășenesc Căușeni nr. ***** din 20 decembrie 2024 „Cu privire la aprobarea bugetului orășenesc Căușeni pentru anul 2025”.

La 18 martie 2025, *Consiliul or. Căușeni a depus referință asupra acțiunii depuse de Primarul or. Căușeni. (f.d.24-29).*

În susținerea poziției sale, pârâtul Consiliul orășenesc Căușeni a solicitat respingerea acțiunii formulate de Primarul orașului Căușeni, Alexandru Donțu, ca fiind neîntemeiată, susținând că Decizia nr. ***** din 20 decembrie 2024 „Cu privire la aprobarea bugetului orașului Căușeni pentru anul 2025” a fost adoptată cu respectarea procedurii legale.

Pârâtul a invocat că, la 19 decembrie 2024, Primarul orașului Căușeni a emis dispoziția nr. ***** privind convocarea ședinței a 15-a extraordinare a Consiliului orășenesc Căușeni și a înaintat spre examinare proiectul deciziei privind aprobarea bugetului orașului pentru anul 2025. A indicat că proiectul respectiv a fost examinat la 20 decembrie 2024 de Comisia de specialitate pentru economie, buget și finanțe, în conformitate cu Legea nr. 436 privind administrația publică locală și cu Regulamentul privind constituirea și funcționarea Consiliului orășenesc Căușeni, fiind emis avizul comisiei de specialitate.

Totodată, pârâtul a menționat că proiectul deciziei bugetare a fost supus consultărilor publice de către Primăria orașului Căușeni, fiind publicat pe pagina Primăriei și fiind organizate audieri și dezbateri publice referitoare la proiectul bugetului pentru anul 2025. Prin urmare, a susținut că cerințele de transparență decizională au fost respectate.

Consecvent, Consiliul orășenesc Căușeni a precizat că, în cadrul ședinței din 20 decembrie 2024, a fost examinat proiectul de decizie însoțit de nota de fundamentare, fiind prezentate și propunerile de modificare sau completare formulate de comisia de

specialitate, care au fost supuse votului. A relevat că proiectul, împreună cu modificările și completările propuse, a fost aprobat integral cu 17 voturi „pro”, iar ședința s-a desfășurat cu acces liber și a fost transmisă în direct pe pagina Primăriei orașului Căușeni.

Referitor la critica reclamantului privind pretinsa restricționare a încheierii contractelor de achiziții publice de valoare mică, pârâtul a explicat că pct. 4 al Deciziei nr. ***** din 20 decembrie 2024 a stabilit anumite condiții de utilizare a mijloacelor financiare aferente programelor bugetare, inclusiv prezentarea devizelor de cheltuieli și neacceptarea contractelor de licitație de mică valoare în cadrul programelor indicate. A susținut că aceste măsuri au fost instituite în scopul prevenirii unor încălcări constatate anterior în activitatea Primăriei orașului Căușeni.

În acest context, pârâtul a făcut trimitere la rezultatele unei inspectări financiare complexe și la prescripția emisă pentru lichidarea iregularităților constatate de Inspectoratul Control Financiar de Stat din subordinea Ministerului Finanțelor. Potrivit referinței, în cadrul controlului s-ar fi constatat că, în perioada anilor 2022-2023, contrar cadrului normativ în materia achizițiilor publice, a fost admisă divizarea achizițiilor prin încheierea a 29 de contracte în valoare totală de 7 035,0 mii lei.

Subsecvent, Consiliul orășenesc Căușeni a susținut că Primarul și Primăria orașului Căușeni nu au fost și nu sunt, în general, restricționați în încheierea contractelor de achiziții publice de valoare mică, limitările prevăzute în decizia contestată vizând doar modalitatea de utilizare a mijloacelor financiare din programele expres indicate.

În ceea ce privește argumentul reclamantului referitor la intrarea în vigoare a Deciziei nr. ***** din 20 decembrie 2024, pârâtul a menționat că actul a fost publicat în Registrul de stat al actelor locale în termen, iar la 6 februarie 2025 Consiliul orășenesc Căușeni, prin Decizia nr. *****, a abrogat pct. 9 al Deciziei nr. *****, remediind astfel eroarea comisă în privința momentului intrării în vigoare.

Totodată, pârâtul a indicat că procesul-verbal al ședinței din 20 decembrie 2024, avizele comisiei de specialitate și materialele aferente adoptării deciziei au fost incluse în Registrul de stat al actelor locale în termen de 10 zile de la data ședinței, în vederea exercitării controlului de legalitate. A menționat că, în urma controlului de legalitate, Decizia nr. ***** din 20 decembrie 2024 a obținut statutul de „act legal”.

Suplimentar, Consiliul orășenesc Căușeni a invocat competențele autorității deliberative locale prevăzute de art. 14 din Legea nr. 436 privind administrația publică locală, potrivit cărora consiliul local are drept de inițiativă și decide, în condițiile legii, asupra problemelor de interes local, inclusiv în domeniul administrării patrimoniului, serviciilor publice, acordării suportului financiar și altor chestiuni ce țin de gestionarea intereselor colectivității locale.

În particular, pârâtul a accentuat că art. 14 din Legea nr. 436 atribuie consiliului local competența de a aproba decizia bugetară anuală, precum și deciziile privind modificarea bugetului local, de a constitui fondul de rezervă și de a decide asupra altor instrumente financiare în condițiile cadrului legal.

De asemenea, pârâtul a făcut referire la art. 21 din Legea finanțelor publice locale, relevând că autoritatea executivă prezintă autorității reprezentative și deliberative proiectul deciziei bugetare anuale spre examinare și aprobare, împreună cu nota informativă și anexele corespunzătoare, iar competența de examinare și aprobare a bugetului revine autorității deliberative.

În continuare, a menționat că, potrivit aceleiași norme, autoritatea reprezentativă și deliberativă examinează proiectul bugetului local în două lecturi, în prima lectură fiind audiate raportul autorității executive și aprobate indicatorii generali ai bugetului, iar în lectura a doua proiectul deciziei bugetare fiind examinat și votat pe articole/puncte sau, după caz, în ansamblu. Astfel, a susținut că modificarea și completarea proiectului bugetului în cadrul examinării de către Consiliu reprezintă exercitarea competenței legale a autorității deliberative, iar nu substituirea nelegală a autorității executive.

În final, Consiliul orășenesc a opinat că proiectul bugetului a fost inițiat și prezentat de Primar, supus consultărilor publice, examinat și avizat de comisia de specialitate, ulterior dezbătut și aprobat de Consiliu în cadrul competențelor sale legale, iar neregularitatea privind momentul intrării în vigoare a actului a fost ulterior corectată, motiv pentru care a apreciat acțiunea reclamantului ca fiind neîntemeiată și pasibilă de respingere.

Aspecte de procedură:

Potrivit fișei de repartizare a cererii, la 5 martie 2025, cererea a fost repartizată în mod aleatoriu prin intermediul Programului Integrat de Gestionare a Dosarelor, judecătorului Judecătoriei Căușeni, sediul Central, Svetlana Colun. (f.d.18).

Prin încheierea Judecătoriei Căușeni, sediul Central din 10 iulie 2025, s-a transmis Curții de Apel Centru pentru examinare după competență, acțiunea în contencios administrativ depusă de către Primarul or. Căușeni împotriva Consiliului or. Căușeni cu privire la anularea actului administrativ normativ. (f.d.40-41).

Potrivit fișei de repartizare a dosarului, la 25 iulie 2025, cauza a fost repartizată în mod aleatoriu prin intermediul Programului Integrat de Gestionare a Dosarelor, judecătorului Sîrbu Victoria. (f.d.44).

Argumentele părților în ședința de judecată.

Reclamantul Primarul or. Căușeni, în ședința de judecată nu s-a prezentat, iar în temeiul art. 218 lit. d) din Codul administrativ, instanța a dispus examinarea cauzei în lipsa acestuia, având în vedere faptul că procedura de citare legală a fost respectată, cu atât mai mult că ultimul a cunoscut despre examinarea cauzei, fiind depuse două cereri de amânare a ședințelor de judecată.

Reprezentantul Consiliului or. Căușeni, în ședința de judecată nu s-a prezentat, iar în temeiul art. 218 lit. d) din Codul administrativ, instanța a dispus examinarea cauzei în lipsa acestuia, având în vedere faptul că procedura de citare legală a fost respectată.

Acțiunea este admisibilă.

Colegiul judiciar notează că controlul preliminar asupra admisibilității reprezintă o etapă obligatorie, ce vizează delimitarea strictă a tipului de acțiune și a cadrului juridic în care urmează a fi analizată pretenția dedusă judecății.

În conformitate cu art. 207 alin. (1) din Codul administrativ, instanța verifică din oficiu dacă sunt întrunite condițiile pentru admisibilitatea unei acțiuni în contenciosul administrativ. Dacă este inadmisibilă, acțiunea în contencios administrativ se declară ca atare prin încheiere judecătorească susceptibilă de recurs.

Potrivit art. 2 alin. (2) din Codul 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.

Potrivit art. 3 din Codul administrativ, legislația administrativă are drept scop reglementarea procedurii de înfăptuire a activității administrative și a controlului judecătoresc asupra acesteia, în vederea asigurării respectării drepturilor și a libertăților prevăzute de lege ale persoanelor fizice și juridice, ținându-se cont de interesul public și de regulile statului de drept.

În corespundere cu art. 6 din Codul administrativ, procedura administrativă este activitatea autorităților publice cu efect în exterior, îndreptată spre examinarea condițiilor, pregătirea și emiterea unui act administrativ individual, spre examinarea condițiilor, pregătirea și încheierea unui contract administrativ sau examinarea condițiilor, pregătirea și întreprinderea unei măsuri strict de autoritate publică. Emiterea unui act administrativ individual, încheierea unui contract administrativ sau întreprinderea unei măsuri strict de autoritate publică sânt părți ale procedurii administrative.

În conformitate cu 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.

În acord cu art. 10 alin. (1) din Codul 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.

Conform art. 11 alin. (1)-(2) din Codul administrativ, actele administrative individuale pot fi: a) acte defavorabile – actele care impun destinatarilor lor obligații, sancțiuni, sarcini sau afectează drepturile/interesele legitime ale persoanelor ori care resping, în tot sau în parte, acordarea avantajului solicitat; b) acte favorabile – actele care creează destinatarilor săi un beneficiu sau un avantaj de orice fel. Destinatarul unui act administrativ individual este doar persoana către care actul administrativ se îndreaptă.

Terții, ale căror drepturi sânt afectate de actul administrativ individual, nu sânt destinatarii acestuia.

Potrivit art. 17 din Codul administrativ, drept vătămat este orice drept sau libertate stabilit/stabilită de lege căruia/căreia i se aduce atingere prin activitate administrativă.

În temeiul 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 conformitate cu art. 39 alin. (1)-(2) din Codul administrativ, controlul judecătoresc al activității administrative este garantat și nu poate fi îngrădit. Orice persoană care revendică un drept vătămat de către o autoritate publică în sensul art. 17 sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri se poate adresa instanței de judecată competente.

Potrivit art. 189 alin. (1) din Codul administrativ, orice persoană care revendică încălcarea unui drept al său prin activitatea administrativă a unei autorități publice poate înainta o acțiune în contencios administrativ.

Din interpretarea logico-juridică a normelor precitate, rezultă că unul din elementele definitorii ale acțiunii în contencios administrativ, este revendicarea unui drept propriu, vătămat prin una din formele activității administrative, or, acțiunea în contencios administrativ trebuie să urmărească revendicarea unui drept subiectiv vătămat.

În conținutul acțiunii depuse, reclamantul a invocat că, prin activitatea administrativă a Consiliului or. Căușeni, a admis o ingerință prerogativelor legale ale Primarului orașului Căușeni, în calitate de autoritate executivă, de a participa efectiv la procesul decizional și de a-și exercita competențele atribuite de lege în procesul de elaborare și prezentare a proiectului bugetului local.

Prin urmare, cerința referitoare la existența unui drept legitim pretins a fi vătămat este întrunită, iar reclamantul are dreptul la controlul judecătoresc al activității administrative, în sensul art. 39 din Codul administrativ.

Raportând la materialele cauzei, Completul judiciar constată că, la 28 ianuarie 2025, s-a adresat cu cerere prealabilă către Consiliul or. Căușeni prin care a solicitat anularea actului administrativ normativ – Decizia Consiliului orășenesc Căușeni nr. ***** din 20 decembrie 2024 „Cu privire la aprobarea bugetului orășenesc Căușeni pentru anul 2025”. În contextul în care Consiliul or. Căușeni nu a emis nici un răspuns pe marginea cererii prealabile, la 5 martie 2025, reclamantul Primarul or. Căușeni, s-a adresat cu prezența acțiune în instanța de judecată.

Prin prisma dispozițiilor legale aplicabile și circumstanțele concrete ale cauzei, Completul judiciar constată reclamantul are calitatea de persoană legitimă pentru a sesiza instanța de contencios administrativ, a respectat procedura și termenul de depunere a acțiunii, iar obiectul cererii nu se încadrează în situațiile exceptate de la controlul judiciar.

În aceste condiții, nu se identifică motive de inadmisibilitate a acțiunii, motiv pentru care Completul judiciar apreciază că sunt întrunite condițiile pentru admiterea acesteia.

Aprecierea instanței ce ține de temeinicia acțiunii:

Completul judiciar notează că, în conformitate cu prevederile art. 224 alin. (1) lit. f) din Codul administrativ, examinând acțiunea în contencios administrativ în fond, instanța de judecată adoptă una dintre următoarele hotărâri: respinge acțiunea ca fiind neîntemeiată, dacă nu sânt îndeplinite condițiile de adoptare a unei hotărâri prevăzute la lit. a)–e).

Conform art. 225 alin. (1)-(2) din Codul administrativ, instanța de judecată nu este competentă să se pronunțe asupra oportunității unui act administrativ. Verificarea exercitării de către autoritatea publică a dreptului discreționar se limitează la faptul dacă autoritatea publică: a) și-a exercitat dreptul discreționar; b) a luat în considerare toate faptele relevante; c) a respectat limitele legale ale dreptului discreționar; d) și-a exercitat dreptul discreționar conform scopului acordat prin lege.

Conform 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. 93 alin. (1) din Codul administrativ, fiecare participant probează faptele pe care își întemeiază pretenția.

Ab initio, Completul judiciar reține că obiectul controlului de legalitate în prezenta cauză îl constituie Decizia Consiliului orășenesc Căușeni nr. ***** din 20 decembrie 2024 „Cu privire la aprobarea bugetului orășenesc Căușeni pentru anul 2025”, prin care au fost aprobate veniturile și cheltuielile bugetului local în sumă de 89 890,4 mii lei, precum și anexele și măsurile aferente executării acestuia.

Din materialele prezentate rezultă că, la 19 decembrie 2024, Primarul orașului Căușeni a emis dispoziția nr. ***** cu privire la convocarea ședinței a 15-a extraordinare a Consiliului orășenesc Căușeni, înaintând spre examinare proiectul deciziei privind aprobarea bugetului orașului Căușeni pentru anul 2025. Potrivit referinței pârâtului, proiectul a fost examinat de Comisia de specialitate pentru economie, buget și finanțe și a obținut avizul acesteia, iar anterior proiectul bugetului fusese supus consultării publice prin intermediul resurselor informaționale ale Primăriei, fiind organizate inclusiv audieri și dezbateri publice.

În cadrul ședinței Consiliului orășenesc Căușeni din 20 decembrie 2024 au fost prezentate propunerile de modificare și completare formulate în procesul examinării proiectului, acestea fiind supuse votului, iar proiectul deciziei bugetare, împreună cu modificările și completările operate, a fost aprobat cu 17 voturi „pro”. Din aceleași materiale rezultă că ședința a fost desfășurată cu acces liber și transmisă în direct pe pagina Primăriei.

Completul judiciar reține că delimitarea competențelor dintre Primarul orașului Căușeni și Consiliul orășenesc Căușeni urmează a fi analizată pornind de la natura distinctă a celor două autorități ale administrației publice locale.

Potrivit art. 5 alin. (1) din Legea nr. 436/2006 privind administrația publică locală (*în continuare Legea nr. 436/2006*), autonomia locală în orașe se realizează prin consiliile locale, în calitate de autorități deliberative, și prin primari, în calitate de autorități executive. Dispoziția art. 6 al aceleiași legi consacră autonomia funcțională a acestor autorități și raporturile întemeiate pe legalitate, transparență și colaborare.

În același timp, art. 14 alin. (1) din Legea nr. 436/2006 stabilește că consiliul local are drept de inițiativă și decide, în condițiile legii, în toate problemele de interes local care nu țin de competența altor autorități, iar art. 14 alin. (2) lit. n) atribuie expres consiliului local competența de a aproba decizia bugetară anuală și deciziile privind modificarea bugetului local.

Corelativ, art. 29 alin. (1) lit. e) din aceeași lege atribuie primarului competența de a asigura elaborarea proiectului bugetului local pentru anul bugetar următor și de a-l prezenta spre aprobare consiliului local, iar lit. f) îi atribuie funcția de administrator al bugetului local și responsabilitatea gestionării resurselor bugetare în limitele alocațiilor aprobate.

Aceeași delimitare rezultă din prevederile articolelor 20 și 21 ale Legii nr. 397/2003 privind finanțele publice locale (*în continuare Legea nr. 397/2003*). Articolul 20 reglementează procesul de elaborare a bugetelor locale, iar art. 21 alin. (1) prevede că autoritatea executivă prezintă autorității reprezentative și deliberative proiectul deciziei bugetare anuale spre examinare și aprobare. Proiectul este însoțit de nota informativă și de anexele care reflectă indicatorii generali, veniturile, resursele și cheltuielile pe programe, transferurile, efectivul-limită și ceilalți indicatori prevăzuți de lege.

Semnificativ pentru soluționarea criticii reclamantului este art. 21 alin. (4) din Legea nr. 397/2003, care stabilește că autoritatea reprezentativă și deliberativă examinează proiectul bugetului local în două lecturi: în prima lectură sunt audiate raportul autorității executive și indicatorii generali ai bugetului, iar în lectura a doua proiectul deciziei bugetare anuale se examinează și se votează pe articole/puncte sau, după caz, în ansamblu.

Din interpretarea sistemică a acestor norme, Completul judiciar constată că legislația nu atribuie Primarului competența de a adopta bugetul local și nici dreptul de a impune Consiliului aprobarea neschimbată a proiectului elaborat de autoritatea executivă. Competența Primarului constă în elaborarea și prezentarea proiectului, în timp ce examinarea, deliberarea și aprobarea deciziei bugetare aparțin Consiliului local. Or, noțiunile de „examinare” și „aprobare”, coroborate cu posibilitatea legală de examinare și votare a proiectului pe articole sau puncte, presupun în mod necesar existența unei competențe deliberative reale a Consiliului, care nu poate fi redusă la confirmarea formală a proiectului transmis de Primar.

În consecință, argumentul reclamantului potrivit căruia Consiliul orășenesc Căușeni ar fi acționat ilegal pentru simplul fapt că nu a aprobat proiectul bugetului în forma propusă

de Primar și a operat modificări în cadrul examinării sale nu poate fi reținut. O asemenea interpretare ar lipsi de conținut competența atribuită autorității deliberative prin art. 14 alin. (2) lit. n) din Legea nr. 436/2006 și art. 21 alin. (4) din Legea nr. 397/2003.

Dealtfel, art. 19 alin. (7) din Legea nr. 436/2006 prevede că proiectele de decizii pot fi propuse de consilieri și/sau de primar, iar art. 19 alin. (4) stabilește regimul special de vot pentru deciziile privind aprobarea bugetului local. Din actele cauzei rezultă că, modificările și completările au fost supuse votului Consiliului, decizia fiind adoptată cu 17 voturi „pro", fără ca reclamantul să invoce existența unei încălcări privind cvorumul sau majoritatea necesară adoptării deciziei.

Completul judiciar nu poate reține nici susținerea potrivit căreia modificarea indicatorilor bugetari ar echivala, prin ea însăși, cu substituirea autorității executive. Înscrisul intitulat „Notă informativă", aflat în materialele prezentate, consemnează că proiectul propus prevedea venituri și cheltuieli în sumă de 90 690,4 mii lei, în timp ce la 20 decembrie 2024 bugetul a fost aprobat în sumă de 89 890,4 mii lei, fiind operate modificări inclusiv în anexele bugetare. Același înscris exprimă opinia potrivit căreia diminuarea cu 800,0 mii lei, ar putea afecta anumite proiecte de dezvoltare locală.

Inter alia, Completul judiciar menționează că, menținerea sumei propuse inițial ori redistribuirea sau diminuarea anumitor alocații ține, în limitele cadrului legal, de opțiunea autorității deliberative în exercitarea competenței bugetare.

Potrivit art. 225 alin. (1) din Codul administrativ, instanța de judecată nu este competentă să se pronunțe asupra oportunității unui act administrativ, controlul jurisdicțional fiind orientat asupra legalității activității administrative. Astfel, instanța nu poate substitui Consiliului local propria apreciere asupra priorităților de finanțare și nici stabili care dintre variantele de repartizare a resurselor bugetare era mai potrivită pentru dezvoltarea localității, atât timp cât opțiunea a fost adoptată de autoritatea competentă și nu s-a demonstrat încălcarea unor limite legale imperative.

Referitor la pretinsa nerespectare a transparenței procesului decizional, Completul judiciar reține că art. 17 din Legea nr. 436/2006 consacră caracterul public al ședințelor consiliilor locale, accesul la proiectele de decizii și posibilitatea participării părților interesate la procesul decizional. Aceste garanții se completează cu prevederile Legii nr. 239/2008 privind transparența în procesul decizional, aplicabilă inclusiv autorităților administrației publice locale.

În speță, rezultă că proiectul bugetului a fost publicat de Primăria orașului Căușeni în vederea consultării, au avut loc audieri și dezbateri publice, proiectul a fost examinat de comisia de specialitate, iar ședința în care s-a adoptat decizia a fost publică și transmisă în direct. În aceste condiții, afirmația generală că proiectul bugetului ar fi fost exclus în totalitate de la mecanismul transparenței decizionale nu este confirmată de circumstanțele rezultate din actele prezentate.

La fel, nici faptul că proiectul a fost modificat în cursul procedurii deliberative nu conduce automat la concluzia că întregul proces de consultare trebuia reluat. Norma de la

art. 32 alin. (7) din Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative prevede remiterea repetată spre avizare și consultare publică atunci când, în urma avizării și consultării, proiectul a fost completat cu aspecte și concepte noi ori dacă mai mult de 30% din textul proiectului a fost modificat.

La caz, reclamantul nu a individualizat în acțiune care anume concepte juridice noi, distincte de obiectul inițial al reglementării bugetare, ar fi fost introduse în asemenea condiții și nici nu a demonstrat că modificările aduse textului proiectului ar depăși pragul stabilit de art. 32 alin. (7) din Legea nr. 100/2017. Diferența dintre cuantumul proiectului inițial și cel aprobat ori modificarea anumitor anexe exprimă valori și opțiuni bugetare, însă nu demonstrează, prin ea însăși, modificarea a peste 30% din textul proiectului, criteriul legal vizând conținutul normativ al acestuia, nu raportul procentual dintre valorile bugetare.

Tot în acest context, nu poate fi reținută în forma invocată nici critica referitoare la lipsa notei de fundamentare. Prevederile art. 30 alin. (1) din Legea nr. 100/2017 reglementează întocmirea notei de fundamentare concomitent cu proiectul actului normativ. În același timp, norma specială din art. 21 alin. (2)-(3) din Legea nr. 397/2003 stabilește, pentru proiectul deciziei bugetare anuale locale, obligația însoțirii acestuia de o notă informativă, precizând expres conținutul informațiilor de fundamentare ce trebuie reflectate în aceasta.

Raportând la materialele cauzei, Completul judiciar atestă că, că proiectul examinat în ședința din 20 decembrie 2024 era însoțit de nota de fundamentare (f.d.26-29, dosar administrativ), iar materialele prezentate conțin și un înscris intitulat „Notă informativă” referitor la indicatorii bugetari propuși și cei aprobați (f.d.14). Prin urmare, simpla afirmație a reclamantului despre inexistența absolută a documentației de fundamentare nu este suficientă pentru a constata că procedura bugetară a fost viciată în asemenea măsură încât să atragă anularea întregii decizii. Mai mult, diferența terminologică dintre „nota de fundamentare”, utilizată de Legea nr. 100/2017, și „nota informativă”, reglementată în mod special de Legea nr. 397/2003 pentru proiectul deciziei bugetare, nu poate fi desprinsă de conținutul și finalitatea documentului cerut de legislația bugetară.

Completul judiciar reține că art. 22 alin. (1) din Legea nr. 436/2006 prevede examinarea problemelor incluse pe ordinea de zi dacă acestea sunt însoțite de avizul sau raportul comisiei de specialitate și, după caz, de raportul ori avizul primăriei și de sinteza recomandărilor recepționate în cadrul consultării publice. În cauză, existența avizului comisiei de specialitate și examinarea proiectului de către aceasta sunt confirmate de materialele cauzei (f.d.25, dosar administrativ), iar reclamantul nu a indicat un element concret din procedura de vot sau de examinare care, prin efectul său, ar fi lipsit Consiliul de competența de a adopta actul.

În aceeași ordine de idei, mențiunea din nota informativă potrivit căreia bugetul ar fi fost aprobat „fără colaborarea primarului și a specialiștilor” nu echivalează cu constatarea unei încălcări legale. Legea impune autorității executive elaborarea și prezentarea

proiectului, precum și anumite garanții de participare și transparență, însă nu condiționează valabilitatea votului Consiliului de exprimarea acordului Primarului asupra fiecărei modificări adoptate în cursul deliberărilor. A considera contrariul ar transforma competența deliberativă a Consiliului într-o competență condiționată de consimțământul autorității executive, condiție care nu rezultă din prevederile Legii nr. 436/2006 și nici din prevederile Legii nr. 397/2003.

Cu referire la pct. 4 al Deciziei nr. *****, prin care au fost instituite anumite condiții privind utilizarea mijloacelor financiare din programele ***** și ***** și s-a prevăzut că nu se acceptă contracte de valoare mică în cadrul programelor indicate, Completul judiciar nu identifică temei pentru concluzia reclamantului că, prin această prevedere, Consiliul ar fi modificat ori ar fi înlăturat aplicarea legislației naționale în materia achizițiilor publice. Textul actului contestat trebuie interpretat în ansamblul său, iar aceeași decizie stabilește obligația Primarului de a asigura legalitatea utilizării alocațiilor bugetare și contractarea bunurilor, lucrărilor și serviciilor cu respectarea legislației privind achizițiile publice.

Mai mult, Regulamentul cu privire la achizițiile publice de valoare mică, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 870/2022, prevede la pct. 17 că autoritatea sau entitatea contractantă este în drept să aplice una dintre procedurile de achiziții publice stabilite de Legea nr. 131/2015, de Legea nr. 74/2020 sau de alte acte normative secundare chiar dacă valoarea estimată a contractului nu depășește pragurile stabilite pentru achizițiile de valoare mică, caz în care sunt respectate cerințele procedurii respective.

Prin urmare, posibilitatea realizării unei achiziții prin mecanismul simplificat al achiziției de valoare mică nu constituie o obligație legală de a utiliza în toate cazurile această modalitate și nici un drept exclusiv al autorității executive care ar exclude aprobarea unor condiții privind utilizarea anumitor alocații bugetare. Prevederea contestată nu împiedică efectuarea achizițiilor necesare prin procedurile reglementate de legislația națională, ci privește modul de executare a unor alocații bugetare determinate.

Mai mult, Completul judiciar reține că, măsura a fost justificată prin constatările unei inspectări financiare referitoare la divizarea, în anii 2022-2023, a unor achiziții prin 29 de contracte, în valoare totală de 7 035,0 mii lei. Or, cadrul normativ privind achizițiile de valoare mică urmărește tocmai evitarea utilizării acestei categorii de achiziții pentru eludarea procedurilor prevăzute de legislația achizițiilor publice. În acest context, instituirea unor măsuri suplimentare de disciplină bugetară pentru anumite programe nu poate fi calificată, în lipsa unor elemente contrare, drept o derogare de la Legea nr. 131/2015 privind achizițiile publice sau Legea nr. 74/2020 privind achizițiile în sectoarele energeticii, apei, transporturilor și serviciilor poștale.

Referitor la pct. 9 al Deciziei nr. *****, prin care s-a indicat că actul intră în vigoare din momentul adoptării, Completul judiciar constată că, art. 20 alin. (6) din Legea nr. 436/2006 prevede în mod imperativ că deciziile cu caracter normativ intră în vigoare la data includerii lor în Registrul de stat al actelor locale sau la data indicată în textul deciziei, aceasta din urmă neputând preceda data includerii în Registru.

Totuși, existența acestei formulări în versiunea inițială a actului nu justifică anularea Deciziei nr. ***** în integralitatea sa. În primul rând, norma imperativă cuprinsă în art. 20 alin. (6) din Legea nr. 436/2006 determină direct momentul de la care actul normativ local poate produce efecte juridice, astfel încât mențiunea din act nu putea conferi deciziei efecte juridice anterior includerii sale în Registrul de stat al actelor locale.

În al doilea rând, din actele prezentate rezultă că, la 6 februarie 2025, anterior introducerii prezentei acțiuni, Consiliul orășenesc Căușeni a adoptat Decizia nr. *****, prin care pct. 9 al Deciziei nr. ***** a fost abrogat, fiind astfel eliminată formularea criticată de reclamant. Materialele aferente ședinței, inclusiv procesul-verbal și avizele comisiei de specialitate, au fost incluse în Registrul de stat al actelor locale în vederea exercitării controlului de legalitate.

Prin urmare, la momentul sesizării instanței, prevederea a cărei neconformitate cu art. 20 alin. (6) din Legea nr. 436/2006 era invocată de reclamant nu mai făcea parte din conținutul normativ al deciziei. Totodată, reclamantul nu a demonstrat că respectiva formulare ar fi produs efecte juridice autonome anterior includerii actului în Registru ori că ar fi fost inseparabilă de celelalte dispoziții ale deciziei bugetare, astfel încât să determine nelegalitatea întregului act.

Completul judiciar apreciază că nici invocarea principiilor autonomiei locale și a delimitării competențelor autorităților administrației publice locale nu conduce la o altă concluzie. Autonomia funcțională a Primarului nu poate fi interpretată în sensul restrângerii competențelor atribuite prin lege Consiliului local. Atât Primarul, cât și Consiliul orășenesc sunt autorități administrative autonome, însă autonomia fiecăreia operează în limitele atribuțiilor legale proprii. Or, în procesul bugetar, legea a instituit un mecanism de competențe complementare: autoritatea executivă elaborează și prezintă proiectul, autoritatea deliberativă îl examinează și îl aprobă, inclusiv prin votarea conținutului său pe puncte sau în ansamblu, iar ulterior autoritatea executivă asigură executarea bugetului în limitele alocațiilor aprobate.

În această configurație juridică, dezacordul Primarului cu modificările operate de Consiliu nu echivalează cu încălcarea competențelor sale. Pentru constatarea nelegalității actului era necesară identificarea unei norme care interzicea Consiliului să opereze respectivele modificări sau demonstrarea faptului că autoritatea deliberativă și-a însușit o atribuție rezervată exclusiv Primarului, însă asemenea împrejurări nu rezultă din materialele cauzei.

Potrivit art. 137 din Codul administrativ, exercitarea dreptului discreționar al autorității publice trebuie să se realizeze în limitele legii și potrivit scopului pentru care aceasta a fost acordată, iar conform art. 225 din același Cod, controlul judecătoresc vizează inclusiv verificarea faptului dacă autoritatea publică a respectat limitele competenței sale și a luat în considerare circumstanțele relevante pentru adoptarea actului administrativ.

La caz, Completul judiciar reține că exercitarea competenței de către Consiliul orășenesc Căușeni la examinarea și aprobarea bugetului local pentru anul 2025 nu s-a

întemeiat pe considerente străine scopului pentru care această competență i-a fost atribuită prin lege, ci pe necesitatea examinării proiectului bugetar prezentat de autoritatea executivă, aprecierea propunerilor formulate în cadrul procedurii deliberative, avizul comisiei de specialitate și adoptarea, prin vot, a modificărilor și completărilor considerate necesare pentru stabilirea veniturilor, cheltuielilor și modului de utilizare a resurselor bugetare.

Totodată, în partea ce ține de condițiile instituite pentru utilizarea mijloacelor financiare aferente anumitor programe bugetare, din materialele cauzei rezultă că acestea au fost justificate inclusiv prin necesitatea asigurării disciplinei bugetare și prevenirii unor neregularități similare celor constatate anterior în cadrul inspectării financiare efectuate la Primăria orașului Căușeni, iar nu prin urmărirea unui scop exterior competențelor autorității deliberative. În aceste condiții, nu se identifică elemente care să permită concluzia că Consiliul orășenesc Căușeni și-a exercitat competența în afara limitelor prevăzute de lege, în baza unor considerente nerelevante ori pentru un alt scop decât cel al examinării, aprobării și asigurării unei administrări corespunzătoare a bugetului local.

În consecință, analizând în ansamblu criticile formulate de Primarul orașului Căușeni, Completul judiciar constată că Decizia nr. ***** din 20 decembrie 2024 a fost adoptată de autoritatea căreia legea îi atribuie competența de aprobare a deciziei bugetare anuale, în urma prezentării proiectului de către autoritatea executivă și a examinării acestuia în cadrul organului deliberativ.

Cu alte cuvinte, modificarea proiectului inițial nu constituie, prin ea însăși, o depășire a competenței Consiliului, criticile privind repartizarea concretă a alocațiilor bugetare țin în esență de oportunitatea opțiunilor adoptate, pretinsele încălcări ale transparenței nu sunt confirmate în măsura invocată, restricțiile referitoare la achizițiile de valoare mică nu înlătură aplicarea procedurilor prevăzute de legislația națională, iar formularea inițială privind intrarea în vigoare a actului a fost înlăturată anterior sesizării instanței și, în orice caz, nu putea produce efecte contrar normei imperative prevăzute de art. 20 alin. (6) din Legea nr. 436/2006.

Prin urmare, nefiind constatate temeiuri care să justifice anularea în tot sau în parte a actului administrativ normativ contestat, și reieșind din considerentele expuse, în temeiul art. 224 alin. (1) lit. f) din Codul administrativ, examinând acțiunea în contencios administrativ în fond, instanța de judecată, va respinge acțiunea ca fiind neîntemeiată, întrucât la caz nu sunt îndeplinite condițiile de adoptare a unei hotărâri prevăzute la lit. a)–e).

În conformitate cu prevederile art. 224 alin. (1) lit. f) din Codul administrativ, instanța de judecată,

h o t ă r ă ș t e :

Acțiunea în contencios administrativ depusă de Primarul or. Căușeni împotriva Consiliului or. Căușeni cu privire la anularea actului administrativ normativ, se respinge ca neîntemeiată.

Hotărârea poate fi atacată cu recurs la Curtea Supremă de Justiție în termen de două luni.

Președintele completului, Sîrbu Victoria

Judecătorii Bagrin Lucia

Cașcaval Andrei

Copia corespunde originalului / judecător/