dosar nr. 2-26032831-05-3r-06052026

Judecătoria Comrat sediul central
Judecător: Hrapacov Vasile

Curtea de Apel Sud

D E C I Z I E
În numele Legii

27 iulie 2026 **municipiul Cahul**

Completul specializat în contencios administrativ al Curții de Apel Sud
în componența:
Președintele completului de judecată, judecător Evgheni Bancov
Judecătorii Andrei Scripcenco și Inga Gorlenco

soluționând, fără ședință de judecată recursul declarat de Consiliul sătesc Tomai împotriva Încheierii Judecătoriei Comrat, sediul central din 27 martie 2026, adoptată în cauza de contencios administrativ la acțiunea, înaintată de Cancelaria de Stat OT Comrat împotriva Consiliului sătesc Tomai privind anularea Deciziei Consiliului sătesc Tomai nr. 2/1 din 19 ianuarie 2026 „*Cu privire la aprobarea bugetului satului Tomai pentru anul 2026 în a doua lectură și statului de personal al angajaților primăriei și instituțiilor subordonate acesteia*", ca fiind ilegală și adoptată cu încălcarea prevederilor legale și procedurii stabilite,-

C O N S T A T Ă :

Circumstanțele cauzei.

La data de 16 martie 2026, reclamantul Oficiul Teritorial Comrat al Cancelariei de Stat a depus la Judecătoria Comrat, sediul Central acțiunea în instanța de contencios administrativ împotriva Consiliului sătesc Tomai privind anularea Deciziei Consiliului sătesc Tomai nr. 2/1 din 19 ianuarie 2026 „*Cu privire la aprobarea bugetului satului Tomai pentru anul 2026 în a doua lectură și statului de personal al angajaților primăriei și instituțiilor subordonate acesteia*", ca fiind ilegală și adoptată cu încălcarea prevederilor legale și procedurii stabilite.

În motivarea acțiunii reclamantul a indicat că, prin Decizia nr. 2/1 din 19 ianuarie 2026, Consiliul sătesc Tomai a aprobat bugetul satului Tomai pentru anul 2026 în a doua lectură și statul de personal al angajaților primăriei și instituțiilor subordonate acesteia.

Adaugă că, la data de 26 februarie 2026, primarul satului Tomai a informat Oficiul Teritorial Comrat al Cancelariei de Stat că, deși a fost aprobat proiectul bugetului pentru anul 2026 în cadrul audierilor publice din data de 10 decembrie 2025, fiind prezentat de primarul satului Tomai Consiliului local Tomai spre aprobare, Consiliului local Tomai a ignorat proiectul de buget și contrar prevederilor art. 14 alin. (2), pct. 1) și art. 2 lit. b), e) din Legea privind administrația publică locală nr. 436-XVI din 28.12.2006 a fost aprobat bugetul elaborat de Consiliul local, care nu a fost supus examinării în cadrul audierilor publice conform art. 7, 8 din Legea Republicii Moldova nr. 239/2008 privind transparența în procesul decizional.

Menționează că, contrar prevederilor alin. (1) art. 22 din Legea privind administrația publică locală, proiectul bugetului satului Tomai pentru anul 2026, aprobat de Consiliului local Tomai nu a fost discutat în cadrul comisiei de specialitate, fapt ce rezultă din sesizarea

primarului satului Tomai din 10 februarie 2026, precum lipsa unui proces-verbal al comisiei de specialitate, care urma a fi publicat pe site-ul Registrul de Stat al Actelor Locale.

Indică reclamantul că, potrivit pct. 25 din Hotărîrea de Guvern nr. 672 din 28.08.2017 pentru aprobarea regulamentelor cu privire la Registrul de stat al actelor locale, *în Registru se includ în mod obligatoriu: 5) materialele aferente actelor administrative care au stat la baza adoptării/emiterii acestora, inclusiv procesele-verbale ale ședințelor consiliilor locale, licitațiilor, achizițiilor, care se plasează în fișier separat în Registru.*

Pct. 31 materialele aferente actelor administrative (procesele-verbale ale ședințelor consiliului local, avizele comisiilor de specialitate, anexele la procesele-verbale și alte acte aferente) vor constitui fișiere anexate la actul administrativ.

Face trimitere la prevederile art. 1 din Legea privind administrația publică locală nr. 436-XVI din 28.12.2006, care indică că, *primar este autoritate reprezentativă a populaţiei unităţii administrativ-teritoriale şi executivă a consiliului local, aleasă prin vot universal, egal, direct, secret şi liber exprimat; consiliu local – autoritate reprezentativă şi deliberativă a populaţiei unităţii administrativ-teritoriale de nivelul întîi sau al doilea, aleasă în vederea soluţionării problemelor de interes local.*

Mai indică că potrivit art. 14 din aceiași lege *(1) Consiliul local are drept de iniţiativă şi decide, în condiţiile legii, în toate problemele de interes local, cu excepţia celor care ţin de competenţa altor autorităţi publice. (2) Pornind de la domeniile de activitate ale autorităţilor administraţiei publice locale de nivelul întîi stabilite la art.4 al Legii privind descentralizarea administrativă, consiliul local realizează următoarele competenţe: l) aprobă, la propunerea primarului, structura, organigrama şi efectivul-limită ale primăriei, ale structurilor şi serviciilor publice din subordine, precum şi schema de salarizare a personalului acestora; n) aprobă decizia bugetară anuală, precum şi decizii privind modificarea bugetului local.*

Art. 22 din Legea precitată stipulează că, *(1) Problemele de pe ordinea de zi a şedinţei consiliului local se examinează de către acesta dacă sînt însoţite de avizul sau raportul comisiei de specialitate a consiliului şi, după caz, de raportul sau avizul primăriei şi/sau al subdiviziunii de resort a serviciului public descentralizat sau a celui desconcentrat, precum şi de sinteza recomandărilor recepţionate în cadrul consultării publice.*

Iar, conform art. 29 alin. (2) *Primarul, în calitatea sa de autoritate publică locală executivă, exercită şi alte atribuţii prevăzute de legislaţia în vigoare sau încredinţate de consiliul local.*

Mai adaugă că, Decizia Consiliului sătesc Tomai nr. 2/1 din 19 ianuarie 2026 „*Cu privire la aprobarea bugetului statului Tomai pentru anul 2026 în a doua lectură și statului de personal al angajaților primăriei și instituțiilor subordonate acesteia*”, a fost semnată de către vicepreședintele Consiliului local Tomai, în pofida faptului că președintele Consiliului a condus ședința, a participat la discuții și la vot și a semnat procesul-verbal nr. 2 al ședinței Consiliului sătesc Tomai din 19.01.2026.

Potrivit procesului-verbal nr. 2 al Consiliului sătesc Tomai din 19 ianuarie 2026, s-a constatat că, la sfârșitul ședinței Consiliului local Tomai din 19 ianuarie 2026, prin încălcarea alin. (2) art. 18 din Legea privind administrația publică locală, președintele a comunicat despre plecarea sa planificată în afara Republicii Moldova începând cu data de 20 ianuarie 2026 și a propus să se permită vicepreședintelui să semneze deciziile adoptate la 19 ianuarie 2026, fără a include la începutul ședinței Consiliului chestiunea menționată mai sus în ordinea de zi contrar prevederilor alin. (1) art. 22 din Legea privind administrația publică locală.

Face trimitere la prevederile art. 18 alin. (2) din Legea privind administrația publică locală nr. 436-XVI din 28.12.2006, care prevede că *modificarea sau completarea ordinii de zi se admite numai la începutul şedinţei şi se efectuează cu votul majorităţii consilierilor prezenţi, respectîndu-se prevederile art.22 alin.(1).*

Reclamantul solicită suspendarea Deciziei Consiliului sătesc Tomai nr. 2/1 din 19 ianuarie 2026 fapt, în caz contrar prin admiterea acțiunii poate duce la imposibilitatea executării hotărârii judecătorești, ceea ce va genera consecințe grave pentru primăria satului Tomai în viitor, precum și poate atrage după sine un prejudiciu material semnificativ adus bugetului primăriei satului Tomai.

Prin Încheierea Judecătoriei Comrat, sediul central din 27 martie 2026 a fost atras primarul Satului Tomai în calitate de terță. (f.d.29).

Soluția instanței de fond.

Prin Încheierea Judecătoriei Comrat, sediul central din 27 martie 2026 a fost suspendată executarea deciziei Consiliului satului Tomai nr.2/1 din 19.01.2026 „*Cu privire la aprobarea bugetului satului Tomai pentru anul 2026 în a doua lectură și statutului de personal al angajaților primăriei și instituțiilor subordonate acesteia*", până la adoptarea hotărârii judecătorești definitive în cauză, la acțiunea în contencios administrativ depusă de Oficiul Teritorial Comrat al Cancelariei de Stat către Consiliul satului Tomai privind anularea deciziei Consiliului satului Tomai nr.2/1 din 19.01.2026, ca fiind ilegală în fond, fiind adoptată cu încălcarea legii și a procedurii stabilite.

Calea de atac exercitată.

Exprimându-și dezacordul cu soluția instanței de fond, la 16 aprilie 2026 Consiliul sătesc Tomai a declarat recurs, solicitând admiterea recursului și anularea Încheierii Judecătoriei Comrat, sediul central din 27 martie 2026.

În motivarea cererii de recurs, s-a indicat că Încheierea judecătorească contravine prevederilor imperative ale Codului administrativ și urmează a fi anulată în baza următoarelor motive.

Actul contestat de către reclamant este un act administrativ normativ și nu unul individual. Deși Curtea de Apel Sud, prin Încheierea din 06.03.2026 pronunțată în cauza la cererea de chemare în judecată înaintată de primarul satului Tomai privind contestarea deciziei Consiliului sătesc Tomai nr. 22/1 din 19.01.2026, a indicat că această decizie este un act individual, recurentul nu este de acord cu concluziile Curții de Apel Sud, deoarece această concluzie se bazează pe o interpretare eronată a normelor de drept material și anume a articolelor 10, 11 și 12 din Codul administrativ.

Face trimitere la prevederile articolului 10 din Codul administrativ care indică că *actul administrativ individual este orice dispoziție, decizie sau altă măsură oficială luată de o autoritate publică pentru reglementarea unui caz individual în domeniul dreptului public, cu scopul de a produce efecte juridice directe, prin naşterea, modificarea sau stingerea unor raporturi juridice de drept public.* În cazul examinat, decizia consiliului local nu este îndreptată spre o persoană concretă; nu reglementează un caz individual; nu are un caracter individual.

Prin urmare, actul contestat nu întrunește elementele constitutive ale unui act administrativ individual.

Decizia consiliului local are elementele constitutive ale unui act administrativ normativ.

Conform articolului 12 din Codul administrativ *Actul administrativ normativ stabileşte o ordine obligatorie de aplicare; se extinde asupra unui număr nedeterminat de persoane; se aplică în situații identice.*

Decizia contestată întrunește toate elementele constitutive ale unui act administrativ normativ deoarece este adoptată de o autoritate publică, stabilește reguli cu caracter general, se extinde asupra unui cerc nedeterminat de persoane, are o aplicabilitate repetată. Astfel, Decizia se extinde asupra unui cerc nedeterminat de persoane și reglementează activitatea primăriei, activitatea subdiviziunilor structurale, angajații primăriei și ai instituțiilor municipale, beneficiarii de mijloace bugetare, contribuabilii. Prin urmare, decizia nu este adresată unei persoane concrete, ci se extinde asupra unui cerc nedeterminat de subiecți. Acest fapt reprezintă un element constitutiv al unui act administrativ normativ.

Decizia se aplică în mod repetat. Decizia privind bugetul se aplică la efectuarea cheltuielilor bugetare, la calcularea și colectarea impozitelor, la efectuarea plăților, la utilizarea mijloacelor bugetare. Prin urmare, decizia se aplică în mod repetat pe parcursul perioadei bugetare, ceea ce atestă caracterul normativ al actului. Actul administrativ individual, dimpotrivă, se aplică într-un caz unic. Chiar dacă unele anexe ale deciziei contestate a consiliului poartă, în opinia instanței, un caracter individual, pârâtul consideră că litigiul este oricum de competența Curții de Apel Sud. Reieșind din aceste considerente, menționează că, în conformitate cu prevederile art. art. 172 și 214 din Codul administrativ, executarea unui act administrativ cu caracter normativ nu poate fi suspendată.

Chiar dacă se admite că actul contestat este un act cu caracter individual, acesta oricum nu putea fi suspendat de către instanță deoarece, în conformitate cu prevederile art. art. 172 și 214 din Codul administrativ, poate fi suspendat doar un act administrativ defavorabil. Acest fapt este indicat în mod expres în alin. (2) art. 172 din Codul administrativ, la care face referire instanța.

Cu toate acestea, decizia contestată a Consiliului sătesc Tomai nr. 2/1 din 19.01.2026 *„Cu privire la aprobarea bugetului satului Tomai pentru anul 2026 în a doua lectură și a statului de personal al angajaților primăriei și ai instituțiilor subordonate acesteia”* nu este un astfel de act. Actul respectiv nu cade sub incidența criteriilor actului defavorabil, reflectate la lit. a) alin. (1) art. 11 din Codul administrativ.

În favoarea acestei afirmații recurentul argumentează suplimentar că, concluzia completului de judecată al Curții de Apel Sud, expusă la pagina 2 a aceleiași încheieri din 06.03.2026: „Acest act administrativ individual este favorabil sau parțial favorabil pentru destinatari angajații primăriei și instituțiilor subordonate, cât locuitorii din satul Tomai, UTA Găgăuzia”. Instanța de fond, la adoptarea Încheierii din 01.04.2026 în cauza de contencios administrativ la cererea de chemare în judecată a primarului satului Tomai privind contestarea deciziei Consiliului sătesc Tomai nr. 2/1 din 19.01.2026, a făcut referire la Încheierea Curții de Apel Sud din 06.03.2026. Prin urmare, recurentul consideră că, la pronunțarea Încheierii din 27.03.2026 privind suspendarea deciziei contestate a consiliului satului Tomai, instanța era luată la cunoștință cu concluzia menționată mai sus a completului de judecată și, în temeiul prevederilor art. 123 din Cod de procedură civilă, trebuia să se ghideze după aceasta și, pe cale de consecință, să respingă cererea reclamantului privind suspendarea deciziei Consiliului sătesc Tomai nr. 2/1 din 19.01.2026.

Un alt argument invocat de recurent este faptul că, nici în cererea reclamantului, nici în Încheierea instanței nu sunt indicate temeiuri suficiente și convingătoare prevăzute de alin. (2) art. 172 din Codul administrativ.

Recurentul consideră că suspendarea executării actului contestat poate fi solicitată doar în cazul existenței cumulative a ambelor temeiuri prevăzute la alin. (2) art. 172 din Codul administrativ: a) existența unei îndoieli serioase și întemeiate cu privire la legalitatea actului administrativ individual defavorabil; b) existența unui pericol iminent de producere a unui

prejudiciu ireparabil prin executarea în continuare a actului administrativ individual defavorabil. Reclamantul doar a reflectat în mod declarativ în cererea de chemare în judecată, iar instanța a dublat în încheiere.

Totodată, nu este indicat în ce mod executarea deciziei contestate poate atrage după sine prejudicierea bugetului local. În ceea ce privește suma totală a veniturilor și cheltuielilor, decizia bugetară nu a fost modificată, fiind adoptată așa cum a propus primarul, iar Consiliul a adoptat, în esență, bugetul propus de primar, cu unele modificări nesemnificative, fapt reflectat în procesul-verbal al ședinței Consiliului nr. 2 din 19.01.2026, pagina (10-14). Simpla mențiune a faptului că executarea deciziei Consiliului poate genera un prejudiciu nu poate constitui o probă convingătoare a iminenței producerii acestuia.

Poziția intimatului pe marginea recursului.

Respectând principiul contradictorialității, în conformitate cu prevederile art. 38 din Codul administrativ, înaintea emiterii unei soluții, participanților la proces li s-a oferit posibilitatea de a-și expune punctul de vedere, însă pînă la data examinării prezentei cereri de recurs, nici o referință nu a fost depusă.

Admisibilitatea recursului.

În conformitate cu art. 241 din Codul administrativ *Încheierile primei instanţe şi ale instanţei de apel pot fi contestate cu recurs, separat de hotărâre, în cazurile prevăzute de prezentul cod şi de alte legi. Încheierile primei instanţe şi ale instanţei de apel care nu se contestă separat cu recurs pot fi contestate odată cu fondul, dacă prezentul cod sau alte legi nu prevăd pentru încheierile judecătoreşti nicio cale de atac. Pentru contestarea cu recurs a încheierilor judecătoreşti se aplică corespunzător prevederile cap. III din cartea a treia, dacă din prevederile prezentului capitol nu rezultă altceva.*

Potrivit art. 242 din Codul 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. Instanţa de judecată care a emis încheierea contestată transmite neîntârziat recursul împotriva încheierii judecătoreşti împreună cu dosarul judiciar instanţei competente să soluţioneze recursul.*

Completul specializat în contencios administrativ al Curții de Apel Sud constată că Judecătoria Comrat, sediul central a emis Încheierea recurată la data de 27 martie 2026, aceasta fiind notificată recurentului la data de 09 aprilie 2026. (f.d.33).

În consecință, Completul specializat în contencios administrativ al Curții de Apel Sud apreciază că recursul declarat de Consiliul sătesc Tomai la 16 aprilie 2026 a fost depus în termenul prevăzut de lege.

La fel, se reține că recursul depus conține motivarea temeiurilor de fapt și de drept pe care recurentul își întemeiază pretențiile.

În condițiile expuse mai sus, în temeiul art. 233, 236 și 241 din Codul administrativ, Completul specializat în contencios administrativ al Curții de Apel Sud constată întrunirea condițiilor de admisibilitate a recursului declarat de Consiliul sătesc Tomai.

Conform art. 243 alin. (2) din Codul administrativ *Instanţa competentă soluţionează recursul împotriva încheierilor judecătoreşti fără şedinţă de judecată. Dacă consideră necesar, instanţa competentă poate cita participanţii la proces.*

Completul specializat în contencios administrativ al Curții de Apel Sud nu a identificat necesitatea citării părților pentru audieri orale, constatând posibilă soluționarea recursurilor în baza opiniilor scrise ale participanților și lucrărilor dosarului.

Aprecierea instanței de recurs.

Analizând legalitatea și temeinicia Încheierii atacate, în raport cu argumentele invocate în cererea de recurs și cu cadrul legal aplicabil raportului juridic litigios, Completul specializat în contencios administrativ al Curții de Apel Sud apreciază recursul ca neîntemeiat, acesta urmând a fi respins, cu menținerea Încheierii instanței de fond, pentru considerentele ce urmează.

Conform art. 243 alin. (1) lit. b) din Codul administrativ (*1) Examinând recursul împotriva încheierii judecătoreşti, instanţa adoptă una dintre următoarele decizii: b) respinge recursul.*

Alineatul (3) al aceluiaşi articol, prescrie că (3) Decizia prin care se soluţionează recursul împotriva încheierii judecătoreşti se motivează în scris.

Din materialele cauzei rezultă că, la 16 martie 2026, reclamantul Oficiul Teritorial Comrat al Cancelariei de Stat a depus acțiune în contencios administrativ împotriva Consiliului sătesc Tomai cu privire la anularea Deciziei Consiliului sătesc Tomai nr. 2/1 din 19 ianuarie 2026 „*Cu privire la aprobarea bugetului statului Tomai pentru anul 2026 în a doua lectură şi statului de personal al angajaților primăriei şi instituțiilor subordonate acesteia*", ca fiind ilegală și adoptată cu încălcarea prevederilor legale și procedurii stabilite.

Odată cu depunerea acțiunii în instanța de contencios administrativ, reclamantul a solicitat suspendarea executării Deciziei Consiliului sătesc Tomai nr. 2/1 din 19 ianuarie 2026 „*Cu privire la aprobarea bugetului statului Tomai pentru anul 2026 în a doua lectură şi statului de personal al angajaților primăriei şi instituțiilor subordonate acesteia*", până la adoptarea unei soluții definitive.

Prin Încheierea Judecătoriei Comrat, sediul Comrat din 27 martie 2026 a fost admisă cererea reclamantului Oficiul Teritorial Comrat al Cancelariei de Stat cu privire la suspendarea executării Deciziei Consiliului satului Tomai până la adoptarea hotărârii judecătorești definitive în cauză nr.3-13/2026, PIGD N22-26032831-23-3-16032026, la acțiunea în contencios administrativ depusă de Oficiul Teritorial Comrat al Cancelariei de Stat către Consiliul satului Tomai, privind anularea deciziei Consiliului satului Tomai nr.2/1 din 19.01.2026, ca fiind ilegală în fond și adoptată cu încălcarea legii și a procedurii stabilite.

S-a dispus suspendarea executării Deciziei Consiliului satului Tomai nr.2/1 din 19.01.2026 „*Cu privire la aprobarea bugetului satului Tomai pentru anul 2026 în a doua lectură şi statutului de personal al angajaților primăriei şi instituțiilor subordonate acesteia*" până la adoptarea hotărârii judecătorești definitive în cauză, la acțiunea în contencios administrativ depusă de Oficiul Teritorial Comrat al Cancelariei de Stat către Consiliul satului Tomai privind anularea deciziei Consiliului satului Tomai nr.2/1 din 19.01.2026, ca fiind ilegală în fond, fiind adoptată cu încălcarea legii și a procedurii stabilite.

Exprimându-și dezacordul cu soluția instanței de fond, la 16 aprilie 2026, Consiliul sătesc Tomai a declarat recurs, solicitând admiterea recursului și anularea Încheierii Judecătoriei Comrat, sediul Comrat din 27 martie 2026.

Instanța de recurs, stabilind starea de fapt și de drept, verificând în raport cu prevederile cadrului legal pertinent legalitatea şi temeinicia încheierii primei instanţe, constată că aceasta este întemeiată, or, potrivit art. 3 din Codul administrativ *Legislaţia administrativă are drept scop reglementarea procedurii de înfăptuire a activităţii administrative şi a controlului judecătoresc asupra acesteia, în vederea asigurării respectării drepturilor şi a libertăţilor prevăzute de lege ale persoanelor fizice şi juridice, ţinându-se cont de interesul public şi de regulile statului de drept.*

În corespundere cu art. 214 alin. (1) - (4) din Codul administrativ *Suspendarea executării actului administrativ individual contestat poate fi solicitată de către reclamant instanţei de judecată care examinează acţiunea de contencios administrativ. Instanţa de judecată poate*

dispune suspendarea executării actului administrativ individual din motivele prevăzute la art. 172 alin. (2). Pentru probarea faptelor, participanţii, în locul prezentării probelor obişnuite, pot depune o declaraţie pe propria răspundere. Instanţa de judecată decide cu privire la suspendarea executării actului administrativ individual printr-o încheiere susceptibilă de recurs, fără citarea participanţilor la proces. Dacă consideră necesar, instanţa de judecată citează părţile pentru audiere în privinţa temeiniciei cererii de suspendare. Prevederile art. 177 alin. (2) din Codul de procedură civilă nu se aplică.

În interpretarea corectă a normei enunțate, instanța de recurs reține că, prin reglementările art. 214 din Codul administrativ, legislatorul a stabilit ca garanție a asigurării legalității – suspendarea executării actului administrativ individual contestat.

Astfel, suspendarea reprezintă operaţia de întrerupere temporară a efectelor juridice produse de un act juridic. Suspendarea executării actelor administrative reprezintă o garanţie a asigurării legalităţii, ce intervine însă în cazuri de excepţie, în situaţii limită. Ea are în vedere fie întreruperea vremelnică a producerii de efecte juridice (ceea ce înseamnă că actul era în vigoare) fie amânarea temporară a producerii de efecte juridice.

Potrivit Recomandării Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei nr. (89) 8 din 13 septembrie 1989 privind protecția provizorie acordată de instanță pe probleme administrative, atunci când o instanță este sesizată cu o contestație referitoare la un act administrativ, iar instanța nu a pronunțat încă o decizie, solicitantul poate cere aceleiași instanțe sau unei alte instanțe competente să ia măsuri de protecție provizorie împotriva actului administrativ, în decizia privind acordarea protecției provizorii solicitantului, instanța trebuie să ia în considerare toți factorii relevanți, inclusiv faptul că în cazul în care executarea actului administrativ este susceptibilă de a provoca daune și că acestea ar putea fi remediate cu dificultate și dacă există un caz prima facie împotriva valabilității actului.

Din conținutul Recomandării abordate se desprinde că măsurile de protecție provizorie dispuse de către instanța competentă pot lua forma de suspendare a executării actului administrativ, în întregime sau parțial, prin care se dispune în totalitate sau parțial restabilirea situației care a existat la momentul adoptării actului administrativ sau la orice modificare ulterioară și de impunere asupra administrației a oricărei obligații corespunzătoare, iar măsurile de protecție provizorie nu pot aduce în nici un fel atingere deciziei care urmează să fie luată de către instanța sesizată cu privire la contestarea actului administrativ.

Totodată, pentru a evita abuzurile nejustificate din partea reclamantului, judecătorului i se oferă posibilitatea de a aprecia întinderea și caracterul real, ireversibil al prejudiciului, a cărui producere iminentă este invocată de reclamant. Se mai reține că măsurile provizorii aplicate în fiecare caz separat de către instanța de judecată țin de substanța obiectului acțiunii. Instanța urmează să dispună măsura provizorie, care menține starea de fapt pe durata examinării cauzei, în circumstanțe în care în mod plauzibil există riscul unei pagube ireparabile.

La art.172 Cod administrativ sunt înserate motivele suspendării executării actului administrativ individual și anume *Daca un act administrativ individual defavorabil este contestat cu cerere prealabilă, autoritatea publică, din oficiu sau la cererea persoanei afectate, poate suspenda executarea lui până la finalizarea procedurii prealabile. (2) Motivele suspendării sînt: a) existența unor suspiciuni serioase și rezonabile privind legalitatea actului administrativ individual defavorabil; b) existența pericolului iminent de producere a unor prejudicii ireparabile prin executarea în continuare a actului administrativ individual defavorabil. (3) Suspendarea executării actului administrativ individual defavorabil se decide de autoritatea publică competentă pentru soluționarea cererii prealabile. Decizia cu privire la suspendarea*

executării se ia în termen de 5 zile lucrătoare din momentul înregistrării, daca legea nu prevede altfel.

Din sensul normei enunțate, rezultă că legislatorul a stabilit că actul administrativ poate fi suspendat doar în două condiții care nu urmează a fi îndeplinite cumulativ, și anume: în cazul confirmării incontestabile a existenţei unor suspiciuni serioase şi rezonabile privind legalitatea actului administrativ individual defavorabil și/sau existenţa pericolului iminent de producere a unor prejudicii ireparabile prin executarea în continuare a actului administrativ individual defavorabil.

În acest sens, instanța de recurs reține că, la dispunerea suspendării executării actului administrativ, urmează a fi constatate existența acelor temeiuri necesare a fi întrunite, invocate prin lege.

La rândul său, atât existenţa unor suspiciuni serioase şi rezonabile privind legalitatea actului administrativ individual defavorabil, cât şi prejudiciul a cărui iminentă producere ar fi înlăturată prin suspendarea executării actului administrativ, trebuie să fie indicate și probate în concret, nu doar afirmate prin preluarea textelor de lege, aşadar cert fiind instituită obligația probării faptului că existenţa acestor condiţii nu se prezumă, ci trebuie dovedite de persoana lezată care a solicitat suspendarea executării actului administrativ.

Prin urmare, legislatorul a conferit instituției procesuale de suspendare a executării actului administrativ - un caracter preventiv, în scopul evitării efectelor vătămătoare ale actului a cărui legalitate este pusă în discuţie, scop care nu ar fi putut fi atins în ipoteza în care norma s-ar fi referit doar la o pagubă actuală. De altfel, iminenţa pagubei cu toate că se prezumă, trebuie și dovedită de către persoana care a solicitat suspendarea executării actului administrativ, instanța de judecată urmând să aprecieze rațional cu privire la aceasta.

Raportând cadrul legal la circumstanțele faptice ale cauzei, Completul specializat în examinarea cauzelor de contencios administrativ al Curții de Apel Sud reține că, conform Deciziei Consiliului satului Tomai nr.2/l din 19.01.2026 „Cu privire la aprobarea bugetului satului Tomai pentru anul 2026 în a doua lectură și statutului de personal al angajaților primăriei și instituțiilor subordonate acesteia”, s-a decis:

” 1. Se aprobă partea de venit a bugetului satului Tomai pentru anul 2026, conform Anexei nr. 1.

2. Se aprobă partea de venit a bugetului satului Tomai pentru anul 2026, conform Anexei nr. 2, ținînd cont de modificările introduse:

2.1. Se aprobă lista anexată într-un număr de 42 de persoane, cu introducerea ulterioară a modificărilor și completărilor din familii social-vulnerabile ale satului Tomai, pentru primirea din data de 01.02.2026, a pîinii sociale de la ÎM „Tomai-Service”, din calcul 3 pîini pe săptămână, pentru ce a aloca din fondul „Ajutor social” al bugetului local satului Tomai 50 000 (cincizeci mii) de lei.

2.2 Contabilitatea primăriei va efectua lunar, conform facturilor primite, plata către ÎM „Tomai-Service”, pentru eliberarea pîinii sociale locuitorilor social-vulnerabile.

3. Se aprobă limita de personal a primăriei și instituțiilor subordonate acesteia pentru anul 2026, într-un număr de 71,93 de unități de personal, ținând cont de modificările introduse conform Anexei nr. 3.

4. Se aprobă normativele privind numărul de abonați ai telefoanelor de serviciu și faxurilor pentru primăria satului Tomai și instituțiile din subordinea primăriei pentru anul 2026, în suma de 15 000 (cincisprezece mii) lei, ținînd cont de modificările introduse conform Anexei.” (f.d. 10-11, 12-18)

La data de 10 februarie 2026 primarul satului Tomai, D.I. Chiosea a depus sesizare către Oficiul Teritorial Comrat al Cancelariei de Stat cu privire la verificarea legalității deciziei Consiliului satului Tomai nr.2/1 din 19.01.2026 și s-a solicitat:

- verificarea legalității deciziei Consiliului satului Tomai nr.2/1 din 19.01.2026;
- în cazul constatării nelegalității, să fie aplicate măsuri de remediere/măsuri de răspuns;
- de a informa primăria satului Tomai cu privire la rezultatele verificării în termenii prevăzuți de legislație. (f.d.7-8)

La data de 26 februarie 2026 primarul satului Tomai, D.I. Chiosea a informat Oficiul Teritorial Comrat al Cancelariei de Stat despre aprobarea bugetului și statelor de personal care diferă de proiectul inițial propus în cadrul ședinței consiliului și care nu a fost supus audierilor publice cu locuitorii satului Tomai. (f.d.9).

La data de 27 februarie 2026 Oficiul Teritorial Comrat al Cancelariei de Stat a emis o notificare cu privire la ilegalitate către Consiliul sătesc Tomai prin care s-a solicitat Consiliului satului Tomai să anuleze ca fiind ilegală Decizia nr. 2/1 din 19.01.2026 ca fiind adoptată cu încălcarea procedurii stabilite prin lege, cu informarea în termen de 30 zile despre rezultatele examinării acestei notificări. (f.d.4-6).

Contestând în instanță actul administrativ individual defavorabil, Oficiul Teritorial Comrat al Cancelariei de Stat a solicitat suspendarea executării Deciziei Consiliului satului Tomai nr.2/1 din 19 ianuarie 2026 până la adoptarea unei soluții definitive, invocând atât suspiciuni privind legalitatea actului administrativ, cât și existența pericolului iminent de producere a unor prejudicii ireparabile, ceea ce poate cauza un prejudiciu iminent bugetului Primăriei satului Tomai.

În această ordine de idei, Completul specializat în examinarea cauzelor de contencios administrativ al Curții de Apel Sud reține că, este de necontestat faptul că actul administrativ se bucură de prezumţia de legalitate, de prezumția de veridicitate şi prezumţia de autenticitate, de unde decurge principiul că actul administrativ este executoriu din oficiu (executio ex officio) şi imediat, el fiind însuşi titlu executoriu, fără a mai fi nevoie de învestirea lui cu formulă executorie, atât timp cât instanța competentă nu a intervenit pentru a paraliza executarea sau pentru a-l anula.

De asemenea, din acreditarea ideilor mai sus expuse, se desprinde şi o altă concluzie, respectiv aceea că prezumția de legalitate de care beneficiază actul administrativ este o prezumţie simplă (iuris tantum), în timp ce prezumţia de adevăr legal (res iudicata pro veritate habetur), ce caracterizează actul jurisdicţional, este o prezumţie absolută irefragabilă (iuris et de iure), de unde se deduce faptul că, uneori, actul administrativ are valoare juridică sau forţă normativă inferioară hotărârii judecătoreşti.

Sub acest aspect, remarcabil fiind faptul că în procesul executării din oficiu a actelor administrative, urmează a fi asigurat un anumit echilibru, precum și anumite garanții către particulari, întrucât acțiunile autorităților publice nu pot fi discreționate, în același timp legea trebuie să furnizeze individului o protecție adecvată împotriva arbitralului. Tocmai de aceia suspendarea executării actului administrativ trebuie considerată ca fiind, în realitate un eficient instrument procesual aflat la îndemâna autorității emitente sau a instanței de judecată pentru a asigura respectarea principiului legalității, fiind echitabil ca atât timp cât autoritatea publică sau judecătorul se află în proces de evaluare, acestea să nu-și producă efectele juridice față de cei vizați.

Completul judiciar reiterează că, instanţa nu trebuie de fiecare data să procedeze la analizarea criticilor de ilegalitate pe care se întemeiază însăşi cererea de anulare a actului

administrativ, ci la etapa soluționării cererii de suspendare trebuie să-şi limiteze verificarea doar la acele împrejurări vădite de fapt şi/sau de drept care au capacitatea să producă o îndoială serioasă asupra prezumţiei de legalitate de care se bucură un act administrativ.

Deci, cu referire la primul temei prevăzut de legislator - ***existenţa unor suspiciuni serioase şi rezonabile privind legalitatea actului administrativ individual defavorabil***, Completul specializat în examinarea cauzelor de contencios administrativ al Curții de Apel Sud reţine că, prin noţiunea de suspiciuni rezonabile privind legalitatea actului administrativ individual, se înţeleg acele circumstanţe de fapt, care ar convinge judecătorul că, actul administrativ individual ar fi ilegal, deoarece ilegalitatea propriu zisă a actului administrativ individual defavorabil, este un element de fond şi se verifică doar în cadrul dezbaterilor judiciare.

Acest raționament, se desprinde din faptul că, ilegalitatea actului administrativ individual, este una din condițiile cumulative de admitere a acțiunii în contestare. În privința acestei condiții de suspendare a executării actului administrativ individual defavorabil, rezultă că ilegalitatea actului administrativ individual, vizează două dimensiuni ale legalităţii, opusul ilegalităţii fiind legalitatea procedurală (formală) şi legalitatea materială.

Totodată, pentru a înlătura chiar şi temporar regula executării imediate a actului administrativ, prin suspendarea acestuia, instanța nu poate aprecia discreţionar, arbitrar, necesitatea unei asemenea măsuri, ci doar prin raportare la probele administrate în cauză care trebuie să ofere suficiente indicii aparente de răsturnare a prezumţiei de legalitate, fără a analiza pe fond conţinutul actului administrativ.

În acest context, Completul specializat în examinarea cauzelor de contencios administrativ al Curții de Apel Sud atestă că instanța de fond corect a reținut că, la emiterea deciziei contestate a Consiliului sătesc Tomai, au fost stabilite circumstanțe care ar proba o pretinsă „ilegalitate vădită/evidentă”, or, deși s-a invocat de către intimat că a fost încălcată procedura de adoptare a acesteia, fiind încălcat principiul transparenței și al ilegalității de tratament, prin încălcarea prevederilor art. 14 alin.(2), art. 18 alin.(2), art. 22 alin.(1), art. 29 alin.(2) Legea nr. 436 din 28.12.2006, art. 7, 8 din Legea nr. 239 din 13 noiembrie 2008 și pct. 25, 31 Hotărîrea de Guvern nr. 272 din 28 august 2017, recurentul nu a adus careva argumente în recurs în acest sens, ceea ce dă dovada de existenţa unor suspiciuni serioase şi rezonabile privind legalitatea actului administrativ individual defavorabil.

Ținând cont de cele menționate, instanța de recurs constată că, în prezenta speță, în limitele necesare examinării cererii de suspendare a executării actului administrativ individual contestat, sunt conturate suficiente împrejurări de fapt și de drept care pun sub semnul întrebării prezumția de legalitate de care se bucură actul administrativ contestat, fără ca această constatare să echivaleze cu o apreciere definitivă asupra fondului litigiului.

Cu referire la cel de-al doilea temei prevăzut de lege - ***existența unui pericol iminent de producere a unor prejudicii ireparabile prin executarea în continuare a actului administrativ individual defavorabil***, instanța de control judiciar constată că prima instanță întemeiat a stabilit că această cerință este pe deplin întrunită în prezenta cauză.

În aceste condiții, suspendarea executării actului administrativ constituie o măsură necesară și proporțională pentru prevenirea producerii unor prejudicii ireparabile bugetului local al satului Tomai până la soluționarea definitivă a litigiului. Or, anume pentru celeritate şi prevenţia producerii unor prejudicii iremediabile legiuitorul a oferit dreptul instanţei de judecată să suspende executarea actului administrativ până la soluţionarea cererii de chemare în judecată, cu atât mai mult cu cât suspendarea nu prezintă nici un risc sau o altă consecinţă iremediabilă ulterior, ci din contra asigură evitarea producerii unor prejudicii ireparabile.

Or, executarea actului administrativ individual menționat poate crea un pericol eminent de cauzare a unui prejudiciu ireparabil bugetului local al satului Tomai, în cazul în care instanța va pronunța ulterior o hotărîre de anulare a actului administrativ contestat.

În consecință, instanța de recurs apreciază că menținerea suspendării executării Deciziei Consiliului sătesc Tomai nr. 2/1 din 19 ianuarie 2026 este pe deplin justificată, fiind aptă să prevină producerea unor consecințe prejudiciabile greu reversibile și să garanteze caracterul efectiv al protecției drepturilor autorității publice pe durata examinării litigiului principal.

În conexiunea celor relatate, circumstanțele stabilite infirmă susţinerile invocate de către Consiliului sătesc Tomai în cererea de recurs şi, corespunzător, confirmă legalitatea şi temeinicia Încheierii Judecătoriei Comrat, sediul central din 27 martie 2026.

În lumina celor expuse, Completul judiciar specializat reiterează aplicabilitatea reglementărilor art. 6 alin. (1) din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, precum și a Recomandării nr. R (89) 8 privind protecția judiciară provizorie în cauzele administrative, adoptată de Comitetul de Miniștri la 13 septembrie 1989, și a Rezoluției (77) 31 privind protecția individului față de actele autorităților administrative, adoptată de Comitetul de Miniștri al Consiliului Europei la 28 septembrie 1977. În temeiul acestor instrumente internaționale, instanța are obligația de a garanta principiul protecției provizorii efective a persoanei interesate, în cadrul unui proces de contestare a unui act administrativ, ca mecanism indispensabil de echilibrare a raportului juridic dintre particular și autoritatea publică.

Astfel, pornind de la prezumția că protecția juridică provizorie are funcția de a garanta o protecție legală efectivă, în temeiul articolelor 3, 20, 36, 39, 189 și 219 din Codul administrativ, și constituie un remediu intermediar de protecție a drepturilor, în speță, Completul judiciar specializat, în temeiul reglementărilor art. 172 și art. 214 din Codul administrativ, concluzionează că prima instanță a acordat în mod corect protecţia juridică provizorie împotriva efectului executoriu al actului administrativ individual defavorabil contestat de reclamant, în scopul evitării riscului producerii unui prejudiciu ireparabil acestuia și pentru asigurarea unei protecții legale efective, până la emiterea unei hotărâri judecătoreşti executorii.

Reieşind din cele expuse mai sus şi ţinând cont de faptul că soluția adoptată de instanţa de fond este una legală şi întemeiată, iar argumentele invocate de către Consiliul sătesc Tomai au fost calificate de Completul specializat în contencios administrativ al Curții de Apel Sud ca fiind lipsite de suport probatoriu, instanța de recurs concluzionează că recursul declarat este neîntemeiat, motiv pentru care acesta urmează a fi respins, menţinându-se integral Încheierea Judecătoriei Comrat, sediul central din 27 martie 2026.

În conformitate cu prevederile art. 243 alin. (1) lit. b) și alin. (3) din Codul administrativ, Completul specializat în contencios administrativ al Curții de Apel Sud,

D E C I D E :

Se respinge recursul declarat de Consiliul satului Tomai.

Se menține Încheierea Judecătoriei Comrat, sediul central din 27 martie 2026.

Decizia este irevocabilă.

Preşedintele şedinţei, judecătorul **Evgheni BANCOV**

Judecătorii **Andrei SCRIPCENCO**

Inga GORLENCO