Dosarul nr. 3-28/24
2-24047130-46-3-29042024

**HOTĂRÂRE**
**În numele Legii**

**Dispozitivul Hotărârii pronunțat la 08 octombrie 2024** **mun. Soroca**
**Hotărârea redactată integral la 29 noiembrie 2024**

Judecătoria Soroca (sediul central)
Instanţa compusă din:
Preşedintele şedinţei, judecătorul Olga Jamba
Grefierul: Pasești Diana

În prezenţa participanților la proces.

În sediul instanţei, în ședință de judecată publică a examinat acţiunea în contencios administrativ înaintată de Primarul și Viceprimarii or. Florești, cet. Gangan Iurie, Groza Sergiu și Munteanu Ion către Consiliul or. Florești privind anularea Deciziei nr. 03/15 din 15 martie 2024 ”cu privire la aprobarea indicelui de referință a indemnizației lunare”,

**A CONSTATAT:**

**Argumentele participanților la proces**

La 29 aprilie 2024, în cadrul Judecătoriei Soroca (sediul central) a parvenit acțiunea în contencios administrativ înaintată de Primarul or. Florești, Gangan Iurie și viceprimarii orașului Florești Groza Sergiu și Munteanu Ion către Consiliul or. Florești privind anularea Deciziei nr. 03/15 din 15 martie 2024 ”cu privire la aprobarea indicelui de referință a indemnizației lunare”.

În argumentarea acțiunii reclamanții au invocat că, prin Decizia Consiliului or. Florești nr. 03/15 din 15 martie 2024, s-a decis aprobarea pentru personalul din cadrul Primăriei or. Florești, încadrat în conformitate cu statele de personal avizate de Cancelaria de Stat, inclusiv pentru persoanele cu funcții de demnitate publică a indicelui de referință stabilit pentru anul 2024 a indemnizației lunare, de la 10% până la 30% din salariu de bază. Astfel, conform Deciziei respective, pentru persoanele cu funcții de demnitate publică (primar, viceprimari), indicele de referință a indemnizației lunare stabilit pentru anul 2024 constituie 10% din salariu de bază iar pentru restul personalului din cadrul Primăriei or. Florești, încadrat în conformitate cu statele de personal avizate de Cancelaria de Stat – 30 %.

Decizia respectivă a Consiliului or. Florești o consideră ilegală şi pasibilă anulării în temeiul următoarelor circumstanțe. La adoptarea deciziei menționate, au fost încălcate prevederile art. 4 al Legii nr. 435 din 28 decembrie 2006 privind descentralizarea administrativă.

Primarul, în proiectul de decizie a propus aprobarea indicelui de referință a indemnizației lunare pentru anul 2024 în mărime de 30% din salariu de bază pentru tot personalul din cadrul Primăriei or. Florești, încadrat în conformitate cu statele de personal avizate de Cancelaria de Stat, inclusiv pentru persoanele cu funcții de demnitate publică. Consiliul local însă, depășind competențele sale, nu a aprobat, dar a modificat mărimea indicelui propus de primar, stabilind indici diferiți pentru personalul primăriei, ceea ce contravine prevederilor art. 4 al Legii nr. 435

din 28 decembrie 2006 privind descentralizarea administrativă care stipulează că, consiliul local aprobă anual, la propunerea primarului, mărimea indemnizației lunare stabilite pentru personalul din primărie încadrat în conformitate cu statul de personal avizat de Cancelaria de Stat, inclusiv pentru persoanele cu funcții de demnitate publică.

Deci, consideră reclamanții că consiliul nu decide, nu stabilește dar aprobă mărimea îndemnizației propusă de primar. Totodată opinează că nu este specificat în baza căror criterii s-a decis stabilirea a 10% doar persoanelor cu funcții de demnitate publică şi 30% celorlalți angajați.

Astfel, nefiind constatate careva încălcări sau abateri în activitatea persoanelor cu funcții de demnitate publică, nu este stabilit din care considerente s-a decis micșorarea indicelui de la 30% la 10%. Au menționat reclamanții că majoritatea consilierilor din cei prezenţi la şedinţă (10 consilieri), care a votat decizia de a micșora indicele de referință pentru persoanele cu funcţii de demnitate publică şi-au motivat decizia prin faptul majorării cu 50% în anul 2024 a salariilor pentru persoanele cu funcţii de demnitate publică şi prin dorința de a face economie.

Opinează că Consiliul local, în procesul adoptării Deciziei vizate, a comis un abuz, o discriminare, încălcând în flagrant drepturile persoanelor cu demnitate publică din cadrul Primăriei Floreşti. Astfel, a susținut că dreptul la protecție contra abuzurilor este prevăzut în art. 16 din Constituţia Republicii Moldova, care statuează că, toţi cetăţenii Republicii Moldova sunt egali în faţa legii şi a autorităţilor publice, fără deosebire de rasă, naţionalitate, origine etnică, limbă, religie, sex, opinie, apartenenţă politică, avere sau de origine socială.

Deci, relevă că asigurarea nediscriminării este o precondiţie pentru exercitarea deplină şi efectivă a drepturilor şi libertăţilor fundamentale ale omului. Discriminarea reprezintă orice deosebire, excludere, restricţie ori preferinţă în drepturi şi libertăţi ale persoanei şi împiedică oamenii să beneficieze de drepturile lor în condiții egale cu ceilalți.

Discriminarea reprezintă una dintre formele grave de încălcare a drepturilor omului, pentru că nu pot beneficia în mod egal de drepturile garantate. În speță, a mai indicat că, Regulamentul privind stabilirea indemnizației lunare pentru personalul din cadrul Primăriei or. Floreşti a fost elaborat şi aprobat prin Decizia nr. 05/23 din 08 septembrie 2023, întru executarea Hotărârii Guvernului nr. 308 din 24 mai 2023. Regulamentul menţionat a fost elaborat în conformitate cu art. 40 alin (5) - (8) din Legea nr.436/2006 privind administraţia publică locală, care prevede: personalul primăriei, încadrat în conformitate cu statul de personal avizat de Cancelaria de Stat, inclusiv persoanele cu funcții de demnitate publică, poate beneficia de o indemnizaţie lunară calculată proporțional timpului efectiv lucrat în luna respectivă; mărimea indemnizaţiei lunare se stabilește proporțional capacității administrative a autorității publice locale, determinată în conformitate cu prevederile art. 11 alin. (2) din Legea nr. 435/2006 privind descentralizarea administrativă, dar nu poate depăși 40% din salariul de bază; criteriile şi condiţiile de stabilire a indemnizației lunare se prevăd într-un regulament-cadru aprobat de Guvern; indemnizaţia lunară se acordă în baza regulamentului intern aprobat de consiliul local.

Exemplifică faptul că Regulamentul reglementează modul, condiţiile, şi criteriile de acordare a indemnizaţiei lunare personalului încadrat în conformitate cu statele de personal avizate de către Cancelaria de Stat, inclusiv personalului cu funcţii de demnitate publică. De indemnizaţia respectivă beneficiază personalul autorităţilor executive ale administraţiei publice locale de nivelul întâi, a căror capacitate administrativă se încadrează în cerinţele prevederilor art. 11 alin. (2) din Legea nr. 435/2006 privind descentralizarea administrativă, care stabilesc că capacitatea administrativă este recunoscută ca fiind adecvată statutului legal al unei autorităţi publice locale atunci când cheltuielile administrative ale acesteia nu depășesc 50 la sută din suma totală a veniturilor proprii şi defalcărilor de la impozitele şi taxele de stat.

Indicele de referinţă al indemnizaţiei lunare se stabileşte nu în dependenţă de voinţa consiliului, însă în funcţie de nivelul capacităţii administrative adecvate a autorităţii administraţiei publice locale eligibile. Dar capacitatea administrativă adecvată a autorităţii administraţiei publice locale eligibile se calculează anual de Ministerul finanţelor în baza datelor de execuţie bugetară pe anul precedent, pentru determinarea eligibilităţii autorităţii, în vederea stabilirii indemnizaţiei lunare beneficiarilor până la 31 ianuarie.

Cota maximă a indemnizației lunare (indici de referinţă) din salariul de bază, corelate cu nivelul capacităţii administrative adecvate, va constitui: pentru capacitatea administrative adecvată a UAT mai puţin de 20%-40%; în cazul capacității de 20-30% cota va constitui 30%, în cazul capacităţii de 30-40% cota va constitui 20%, iar pentru capacitatea administrativă de 40-50%, cota va fi de 10%.

A mai adăugat. că Regulamentul respectiv servește drept bază pentru acordarea indemnizaţiei lunare respective, iar Regulamentul-cadru aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 308 din 24 mai 2023 prevede că, indicii de referință a îndemnizației nu pot depăşi mărimele maxime din salariul de bază şi va fi acordat în egală măsură fiecărui beneficiar pentru un an calendaristic.

În temeiul celor expuse și invocând prevederile art. 53 din Constituția R. Moldova, art. 20, 163 alin. (l) lit. a), art. 189 alin. (l), art. 191 alin. (l), art. 193 alin. (l), art. 206 alin. (l) lit. a), e), d), art. 209 alin. (l) lit. b), art. 211 alin. (l) şi (2), art. 214 alin. (l), (2), (4) ale Codului Administrativ, art. 6, 7, 86, 90, 96, 166, 167, 174 Cod Procedură Civilă al R. Moldova, solicită instanței de contencios administrativ admiterea prezentei acțiuni. Anularea Deciziei Consiliului or. Florești nr. 03/15 din 15 martie 2024 cu privire la aprobarea indicelui de referință a îndemnizației lunare, ca fiind ilegală. Obligarea Consiliului or. Florești de a adopta o Decizie favorabilă și legală.

La 30 august 2024, în cadrul Judecătoriei Soroca (sediul central), a parvenit referința înaintată de reprezentantul Consiliului or. Florești, Octavian Știrbu, prin care notează că în scopul stabilirii îndemnizației lunare pentru personalul Primăriei or. Florești, prin Decizia nr. 05/23 din 08 septembrie 2023, Consiliul or. Florești a aprobat Regulamentul corespunzător care cuprinde: Dispoziții generale; Criterii și condiții de stabilire a îndemnizației lunare; Modul de acordare și de calcul al îndemnizației lunare; Monitorizarea și răspunderea. Prevederile prezentului act, mărimea îndemnizației lunare în valoare absolută pentru fiecare angajat (funcționar public), inclusiv pentru persoanele cu funcție de demnitate publică, se fixează în actul administrativ al autorității executive a administrației publice locale Florești (primarul) în baza indicelui de referință stabilit prin Decizia Consiliului or. Florești.

Notează că Decizia nr. 03/15 din 15 martie 2024 nu prevede strict criteriile de acordare/lipsirea/stabilirea mărimii îndemnizației lunare pentru fiecare angajat în parte (sancțiuni, indici scăzuți ș.a.m.d) însă conform prevederilor regulamentului, Consiliul orășănesc urma să aprobe mărimea îndemnizației lunare la propunerea autorității executive. În speță, Consiliul orășenesc, în scopul excluderii diferenței mare de venit, s-a condus de faptul că persoanele cu funcție de demnitate publică (primarul și viceprimarii) au un salariu lunar mai mare în comparație cu alți angajați (funcționari publici) ai primăriei.

În ședința de examinare, reclamantul Gangan Iurie, Primarul or. Florești a reiterat temeiurile de fapt și de drept expuse în cererea de chemare în judecată, a susținut în continuare acțiunea înaintată și a pledat pentru admiterea integrală a acesteia cu anularea Deciziei Consiliului or. Florești nr. 03/15 din 15 martie 2024 ”cu privire la aprobarea indicelui de referință a indemnizației lunare”.

Reclamantul Groza Sergiu, Viceprimarul or. Florești a reiterat temeiurile de fapt și de drept expuse în cererea de chemare în judecată, a susținut în continuare acțiunea înaintată și a pledat pentru admiterea integrală a acesteia cu anularea Deciziei Consiliului orășenesc Florești nr. 03/15 din 15 martie 2024 ”cu privire la aprobarea indicelui de referință a indemnizației lunare”.

Reclamantul Munteanu Ion, Viceprimarul or. Florești a reiterat temeiurile de fapt și de drept expuse în cererea de chemare în judecată, a susținut în continuare acțiunea înaintată și a pledat pentru admiterea integrală a acesteia cu anularea Deciziei Consiliului or. Florești nr. 03/15 din 15 martie 2024 ”cu privire la aprobarea indicelui de referință a indemnizației lunare”.

În ședința de examinare, reprezentantul pârâtului Consiliul or. Florești, Știrbu Octavian, a reiterat motivele de fapt și de drept expuse în referință.

**Aprecierea instanței de contencios administrativ**

**Admisibilitatea**

În conformitate cu prevederile art. 189 alin. (1) CA, orice persoană care revendică încălcarea unui drept al său prin activitatea administrativă a unei autorităţi publice poate înainta o acţiune în contencios administrativ.

Potrivit prevederilor art. 207 alin. (1) CA 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.

În conformitate cu prevederile art. 191 alin. (1)-(3) CA, cu excepţia cazurilor prevăzute la alin. (2) şi (3), judecătoriile soluționează în fond toate acţiunile în contencios administrativ. Curţile de apel soluționează în primă instanță acţiunile în contencios administrativ împotriva actelor administrative normative, care nu se supun controlului de constituţionalitate. Curtea de apel Chişinău soluţionează în primă instanţă acţiunile în contencios administrativ împotriva actelor emise de Banca Naţională a Moldovei, precum şi acţiunile în contencios administrativ atribuite în competenţa sa prin Codul electoral.

Potrivit prevederilor art. 194 alin. (1) CA, în procedura în prima instanţă, în procedura de apel şi în procedura de examinare a recursurilor împotriva încheierilor judecătoreşti se soluţionează din oficiu probleme de fapt şi de drept.

Conform art. 195 CA, procedura acţiunii în contenciosul administrativ se desfăşoară conform prevederilor prezentului cod. Suplimentar se aplică corespunzător prevederile Codului de procedura civilă, cu excepţia art. 169-171.

În conformitate cu prevederile art. 196 alin. (1) CA, acţiunea în contencios administrativ se depune la instanţa de judecată în a cărei rază teritorială îşi are sediul autoritatea publică care a desfășurat activitatea administrativă contestată, daca legea nu prevede altfel.

Potrivit prevederilor art. 10 alin. (1) CA, 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.

Din sensul art. 17 CA, drept vătămat este orice drept sau libertate stabilit/stabilită de lege căruia/căreia i se aduce atingere prin activitate administrativă.

În conformitate cu prevederile art. 20 CA, 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.

La acest aspect, instanța de contencios administrativ constată că obiect al acțiunii în contencios administrativ înaintată de Primarul or. Florești, Gangan Iurie și viceprimarii or. Florești Groza Sergiu și Munteanu Ion către Consiliul or. Florești constituie verificarea legalității Deciziei nr. 03/15 din 15 martie 2024 ”cu privire la aprobarea indicelui de referință a indemnizației lunare”, prin care s-a aprobat indicele de referință a indemnizației lunare stabilit pentru anul 2024, de la 10% pînă la 30% din salariul de bază pentru personalul din cadrul Primăriei or. Florești, încadrat în conformitate cu statele de personal avizate de către Cancelaria de Stat, inclusiv pentru funcții de demnitate publică.

Reclamanții Primarul or. Florești, Gangan Iurie și viceprimarii or. Florești Groza Sergiu și Munteanu Ion, invocă încălcarea normelor legale ce reglementează procedura de adoptare al actului administrativ contestat, prin urmare, prin prisma prevederilor art. 11 alin. (1) lit. a) CA, actul administrativ individual contestat are caracter defavorabil pentru reclamanți.

Potrivit prevederilor art. 206 alin. (1) CA, o acțiune în contencios administrativ poate fi depusă pentru: a) anularea în tot sau în parte a unui act administrativ individual (acțiune în contestare); b) obligarea autorității publice să emită un act administrativ individual (acțiune în obligare); c) impunerea la acțiune, la tolerare a acțiunii sau la inacțiune (acțiune în realizare); d) constatarea existenței sau inexistenței unui raport juridic ori nulității unui act administrativ individual sau a unui contract administrativ (acțiune în constatare); sau e) anularea în tot sau în parte a unui act administrativ normativ (acțiune de control normativ).

Raportînd obiectul examinării la norma legală enunțată, acțiunea înaintată de Reclamanții Primarul or. Florești, Gangan Iurie și viceprimarii or. Florești Groza Sergiu și Munteanu Ion împotriva Consiliului or. Florești este o acțiune în contestare, în sensul prevederilor art. 209 alin. (1) lit. a) CA.

Totodată, instanța de judecată constată că, acțiunea menționată este de competența instanței de judecată de prim nivel, și anume a Judecătoriei Soroca, odată ce potrivit prevederilor pct. 13 din anexa nr. 2 al Legii nr. 514-XIII din 06 iulie 1995 ”privind organizarea judecătorească”, or activitatea administrativă și Decizia nr. 03/15 din 15 martie 2024 este atribuită Consiliul or. Florești, care intră în circumscripția teritorială al Judecătoriei Soroca.

Prin urmare, instanța de judecată constată că Judecătoria Soroca (sediul central) este competentă jurisdicțional și teritorial, de a examina acțiunea de contencios administrativ înaintată de Primarul or. Florești, Gangan Iurie și viceprimarii orașului Florești Groza Sergiu și Munteanu Ion către Consiliul or. Florești privind anularea Deciziei nr. 03/15 din 15 martie 2024 ”cu privire la aprobarea indicelui de referință a indemnizației lunare”.

Conform art. 208 CA, până la înaintarea acțiunii în contencios administrativ se va respecta procedura prealabilă, cu excepțiile prevăzute de lege.

Potrivit art. 209 alin. (1) și (2) CA, acțiunea în contestare și acțiunea în obligare se înaintează în decurs de 30 de zile, dacă legea nu prevede altfel. Acest termen începe să curgă de la: a) data comunicării sau notificării deciziei cu privire la cererea prealabilă sau data expirării termenului prevăzut de prezentul  cod pentru soluționarea acesteia; b) data comunicării sau notificării actului administrativ individual, dacă legea nu prevede procedura prealabilă. Prevederile art. 165 alin. (1) referitoare la nesoluționarea în termen se aplică corespunzător. Dacă informația cu privire la exercitarea căilor de atac nu se conține în actul administrativ individual sau în decizia cu privire la cererea prealabilă ori este indicată incorect, înaintarea acțiunii în contencios administrativ se admite în termen de un an de la comunicarea sau notificarea actului administrativ sau a deciziei cu privire la cererea prealabilă.

Potrivit prevederilor art. 163 lit. a) CA, procedura de examinare a cererii prealabile nu se efectuează dacă: a) actul administrativ individual este emis de către Guvern, un consiliu local sau Adunarea Populară a Găgăuziei.

Studiind conținutul acțiunii prin prisma aprecierii respectării procedurii prealabile și a termenului de înaintare al acțiunii în contencios administrativ, instanța de contencios administrativ reține că, la 15 martie 2024, Consiliul or. Florești adoptă Decizia nr. 03/15 din 15 martie 2024 ”cu privire la aprobarea indicelui de referință a indemnizației lunare”.

Exprimându-și dezacordul cu decizia adoptată și nefiind necesară procedura prealabilă, odată ce actul administrativ individual contestat a fost adoptat de consiliul local, la 29 aprilie 2024, în cadrul Judecătoriei Soroca (sediul central) este înregistrată acțiunea în contencios administrativ înaintată de Primarul or. Florești, Gangan Iurie și viceprimarii or. Florești Groza Sergiu și Munteanu Ion către Consiliul orașului Florești privind anularea Deciziei nr. 03/15 din 15 martie 2024 ”cu privire la aprobarea indicelui de referință a indemnizației lunare”.

Instanța relevă și faptul că în conținutul Deciziei Consiliului or. Florești nr. 03/15 din 15 martie 2024 ”cu privire la aprobarea indicelui de referință a indemnizației lunare” informația cu privire la exercitarea căilor de atac și termenul de contestare al actului administrativ respectiv nu se conține, astfel înaintarea acțiunii în contencios administrativ se admite în termen de un an de la comunicarea sau notificarea actului administrativ.

Prin urmare, instanța de contencios administrativ atestă respectarea de către reclamanți a procedurii și a termenului de înaintare a acțiunii în contencios administrativ.

Astfel, raportând circumstanțele constatate în cadrul fazei de verificare a respectării de către reclamați al condițiilor de admisibilitate la înaintarea acțiunii de contencios administrativ la normele pertinente, instanța de judecată constată respectarea de către reclamanții de Primarul or. Florești, Gangan Iurie și viceprimarii orașului Florești Groza Sergiu și Munteanu Ion a condițiilor de admisibilitate la înaintarea acțiunii de contencios administrativ, iar careva incidente procesuale care ar atrage necesitatea declarării inadmisibilității acțiunii în contencios administrativ în cadrul examinării acesteia în fond nu au fost constatate.

**Fondul cauzei**

Audiind explicațiile participanților la proces, studiind materialele dosarului, apreciind pretențiile formulate în acțiune în raport cu probele prezentate și legislația pertinentă speței, instanța de contencios administrativ concluzionează că acțiunea înaintată de Primarul orașului Florești, Gangan Iurie și viceprimarii orașului Florești Groza Sergiu și Munteanu Ion către Consiliul orășenesc Florești privind anularea Deciziei nr. 03/15 din 15 martie 2024 ”cu privire la aprobarea indicelui de referință a indemnizației lunare” este întemeiată și respectiv urmează a fi admisă din următoarele considerente ce vor fi expuse infra.

Potrivit art. 224 alin. (1) CA, examinând acțiunea în contencios administrativ în fond, instanța de judecată adoptă una dintre următoarele hotărâri: (a) în baza unei acțiuni în contestare, anulează în tot sau în parte actul administrativ individual, precum şi o eventuală decizie de soluționare a cererii prealabile, dacă acestea sânt ilegale şi prin ele reclamantul este vătămat în drepturile sale; (b) în baza unei acțiuni în obligare, anulează în tot sau în parte actul administrativ individual de respingere a solicitării sau o eventuală decizie adoptată în procedura prealabilă şi obligă autoritatea publică să emită un act administrativ individual, dacă revendicarea pretenției reclamantului de emitere a actului este întemeiată; (c) în baza unei acțiuni în realizare, obligă la acțiune, tolerare sau inacțiune, dacă o astfel de pretenție a reclamantului este întemeiată; (d) în baza unei acțiuni în constatare, constată existența sau inexistența unui raport juridic ori nulitatea

unui act administrativ individual sau a unui contract administrativ, dacă raportul juridic există sau, respectiv, nu există ori actul administrativ individual sau contractul administrativ este nul; (e) în baza unei acțiuni de control normativ, anulează în tot sau în parte actul administrativ normativ, dacă acesta este ilegal, sau constată nulitatea acestuia, dacă acesta este nul; (f) respinge acțiunea ca fiind neîntemeiată, dacă nu sânt îndeplinite condițiile de adoptare a unei hotărâri prevăzute la lit. a)-e).

Potrivit art. 218 CA, examinarea și soluționarea în fond a acțiunii în contencios administrativ are loc conform prevederilor Codului de procedură civilă, cu următoarele excepții: a) examinarea și soluționarea acțiunii în contencios administrativ are loc în ședință publică, iar în cazuri de excepție stabilite de lege – în ședință închisă. Participanții la proces se citează; în citație se comunică locul, data și ora ședinței. Dacă participanții la proces convin de comun acord, examinarea și soluționarea acțiunii în contencios administrativ are loc în procedură scrisă; b) instanța de judecată acceptă probele prezentate după termenul stabilit în faza de pregătire pentru examinarea în fond a acțiunii în contencios administrativ, numai dacă participanții la proces justifică și probează imposibilitatea prezentării probelor în termenul stabilit de instanță; c) participanții la proces care s-au prezentat cel puțin o dată în ședința de judecată pe parcursul examinării acțiunii în contencios administrativ sau au efectuat acte de procedură în contextul examinării acțiunii în contencios administrativ nu pot invoca lipsa citației pentru efectuarea actelor de procedură la o dată ulterioară; d) neprezentarea la ședința de judecată, fără motive temeinic justificate, a participanților și/sau a reprezentanților lor nu împiedică soluționarea acțiunii în contenciosul administrativ.

Conform art. 219 alin. (1) și (3) CA, instanţa de judecată este obligată să cerceteze starea de fapt din oficiu în baza tuturor probelor legal admisibile, nefiind legată nici de declaraţiile făcute, nici de cererile de solicitare a probelor înaintate de participanţi. Instanţa de judecată nu are dreptul să depăşească limitele pretenţiilor din acţiune, însă, totodată, nu este legată de textul cererilor formulate de participanţii la proces.

În virtutea art. 93 CA, fiecare participant probează faptele pe care își întemeiază pretenția. Prin derogare de la prevederile alin. (1), fiecare participant probează faptele atribuite exclusiv sferei sale. Reglementări suplimentare sau derogatorii sânt admisibile doar în baza prevederilor legale.

Potrivit prevederilor art. 117 alin. (1) CPC, probe în cauze civile sunt elementele de fapt, dobândite în modul prevăzut de lege, care servesc la constatarea circumstanțelor ce justifică pretențiile şi obiecțiile părților, precum şi altor circumstanțe importante pentru justa soluționare a cauzei.

În conformitate cu prevederile art. 121 CPC instanța judecătorească reține spre examinare şi cercetare numai probele pertinente care confirmă, combat ori pun la îndoială concluziile referitoare la existenţa sau inexistenţa de circumstanţe, importante pentru soluționarea justă a cazului.

Conform art. 130 alin. (1)-(3) CPC, instanţa judecătorească apreciază probele după intima ei convingere, bazată pe cercetarea multiaspectuală, completă, nepărtinitoare şi nemijlocită a tuturor probelor din dosar în ansamblul şi interconexiunea lor, călăuzindu-se de lege. Nici un fel de probe nu au pentru instanţa judecătorească o forță probantă prestabilită fără aprecierea lor. Fiecare probă se apreciază de instanţă privitor la pertinenţa, admisibilitatea, veridicitatea ei, iar toate probele în ansamblu, privitor la legătura lor reciprocă şi suficienţa pentru soluţionarea cauzei.

Instanța statuează că, prin prisma iminenței respectării dreptului la un proces echitabil, garantat de art. 6 din Convenţia Europeană pentru apărarea drepturilor omului şi a libertăţilor fundamentale, pornind de la necesitatea asigurării dreptului părților la o hotărâre motivată, instanța de judecată își va motiva concluziile în prezenta speță, prin prisma analizei argumentelor prezentate de către părți, raportate la materialele cauzei civile, la cadrul legal incident și totalitatea operațiunilor administrative incidente procedurii de emitere și adoptare a deciziei contestate.

În vederea soluționării speței instanța de contencios administrativ reține că în conformitate cu prevederile art. 5 CA, activitatea administrativă reprezintă totalitatea actelor administrative individuale şi normative, a contractelor administrative, a actelor reale, precum şi a operațiunilor administrative realizate de autoritățile publice în regim de putere publică, prin care se organizează aplicarea legii şi se aplică nemijlocit legea.

Potrivit prevederilor art. 6 CA procedura administrativă este activitatea autorităţilor publice cu efect în exterior, îndreptată spre examinarea condiţiilor, pregătirea şi emiterea unui act administrativ individual, spre examinarea condiţiilor, pregătirea şi încheierea unui contract administrativ sau examinarea condiţiilor, pregătirea şi întreprinderea unei măsuri strict de autoritate publică. Emiterea unui act administrativ individual, încheierea unui contract administrativ sau întreprinderea unei măsuri strict de autoritate publică sunt părți ale procedurii administrative.

Conform art. 10 alin. (1) CA, 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.

În conformitate cu prevederile art. 11 alin. (1) lit. a) CA, 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.

Potrivit prevederilor art. 16 alin. (2) CA, dreptul discreționar al autorității publice reprezintă posibilitatea acesteia de a opta între mai multe soluții posibile corespunzătoare scopului legii atunci cînd aplică o dispoziție legală. Exercitarea dreptului discreționar nu permite desfășurarea unei activități administrative arbitrare.

Conform art. 22 alin. (1) CA, autorităţile publice şi instanţele de judecată competente cercetează starea de fapt din oficiu. Acestea stabilesc felul şi volumul cercetărilor şi nu sunt legate nici de expunerile participanţilor, nici de cererile lor de reclamare a probelor.

Potrivit art. 225 CA, verificarea de către instanța de judecată exercitării de către autoritatea publică a dreptului discreţionar se limitează la faptul dacă autoritatea publică: a) şi-a exercitat dreptul discreţionar – se constată faptul acțiunii/ inacțiunii autorității publice; b) a luat în considerare toate faptele relevante – circumstanță care se referă la verificarea legalității în fond al activității autorității administrative; c) a respectat limitele legale ale dreptului discreţionar, și d) şi-a exercitat dreptul discreţionar conform scopului acordat prin lege – circumstanțe care se referă la respectarea condițiilor de ordin procedural și a regulilor în materia competenței stabilite de lege.

Suplimentar, la capitolul verificării legalității exercitării de către autoritatea publică a dreptului discreționar, urmează a fi verificat faptul respectării prevederilor art. 137 CA, care stabilește că, în exercitarea dreptului discreţionar atribuit, autorităţile publice trebuie să

acţioneze: cu bună-credinţă, în limitele legal stabilite şi cu respectarea scopului pentru care le-a fost atribuit dreptul.

Astfel, prin prisma prevederilor Codului administrativ, instanța de judecată, analizează dacă, în procesul activității sale decizionale, materializată prin totalitatea actelor administrative individuale și normative, a contractelor administrative, a actelor reale, precum și a operațiunilor administrative, autoritatea publică a realizat puterea discreționară (acțiune/inacțiune): cu respectarea limitelor de competență și regulilor de procedură instituite de lege, cu luarea în considerare tuturor faptelor relevante și conform scopului acordat prin lege.

Respectiv, instanța de judecată nu verifică doar legalitatea unui act administrativ sau a unei activități administrative ci realizează verificarea exercitării de către autoritatea publică a întregii activități, a dreptului discreționar.

Potrivit art. 16 CA, dreptul discreționar al autorității publice reprezintă posibilitatea acesteia de a opta între mai multe soluții posibile corespunzătoare scopului legii atunci cînd aplică o dispoziție legală. Exercitarea dreptului discreționar nu permite desfășurarea unei activități administrative arbitrare.

Deci, prin drept discreționar al autorității publice se înțelege, pe de o parte, puterea pe care o are autoritatea publică în baza legii să hotărască fie necesitatea actului însuși, fie cuprinsul lui, fie momentul alcătuirii lui, în funcție de interesul general pe care trebuie sa-l satisfacă continuu si permanent serviciul public și pe de altă parte posibilitatea acesteia de a opta între mai multe soluții posibile corespunzătoare scopului legii atunci când aplică o dispoziție legală. Exercitarea dreptului discreționar nu permite desfășurarea unei activități administrative arbitrare.

Instanța de contencios administrativ constată că obiect al acțiunii în contencios administrativ înaintată de Primarul și Viceprimarii orașului Florești, cet. Gangan Iurie, Groza Sergiu și Munteanu Ion către Consiliul orășenesc Florești constituie verificarea legalității Deciziei nr. 03/15 din 15 martie 2024 cu privire la aprobarea indicelui de referință a indemnizației lunare".

În această ordine de idei, instanța reține că potrivit art. 40 alin. (5), (7) și (8) din Legea nr. 436 din 28 decembrie 2006 privind administrația publică locală, personalul primăriei, inclusiv personalul primăriei și preturilor din municipiul Chișinău și al primăriei municipiului Bălți, încadrat în conformitate cu statul de personal avizat de Cancelaria de Stat, inclusiv persoanele cu funcții de demnitate publică, poate beneficia de o indemnizație lunară calculată proporțional timpului efectiv lucrat în luna respectivă. Criteriile și condițiile de stabilire a indemnizației lunare prevăzute la alin. (5) se prevăd într-un regulament-cadru aprobat de Guvern. Indemnizația lunară prevăzută la alin. (5) se acordă în baza regulamentului intern aprobat de consiliul local.

Instanța relevă că în vederea executării prevederilor legislative expuse supra, prin hotărârea Guvernului nr. 308 din 24 mai 2023 a fost aprobat Regulamentul-cadru cu privire la stabilirea indemnizaţiei lunare pentru personalul din cadrul autorităţilor administraţiei publice locale, din sensul pct. 5 al căruia se reține că indicii de referință ai indemnizației se stabilesc prin decizia autorităţii reprezentative şi deliberative a administraţiei publice locale eligibile şi nu pot depăși mărimile maxime din salariul de bază prevăzute la pct. 4, în baza regulamentului intern/propriu aprobat.

Potrivit pct. 4 din Regulamentul-cadru cu privire la stabilirea indemnizaţiei lunare pentru personalul din cadrul autorităţilor administraţiei publice locale, aprobat prin hotărârea Guvernului nr. 308 din 24 mai 2023, indicele de referinţă al indemnizaţiei lunare se stabileşte în funcţie de nivelul capacităţii administrative adecvate a autorităţii administraţiei publice locale eligibile. Cotele maxime ale indemnizaţiei lunare (indici de referinţă) din salariul de bază,

corelate cu nivelul capacităţii administrative adecvate, după cum urmează pentru capacitatea administrative adecvată a UAT mai puţin de 20% cota maximă a indemnizației lunare (indicii de referinţă) va constitui 40%; în cazul capacității de 20-30% cota va constitui 30%, în cazul capacităţii de 30-40% cota va constitui 20%, iar pentru capacitatea administrativă de 40-50%, cota va fi de 10%.

În acest sens instanța reține că prin Decizia Consiliului or. Florești nr. 05/23 din 08 septembrie 2023 a fost aprobat Regulamentul privind stabilirea indemnizației lunare pentru personalul din cadrul Primăriei or. Florești, din sensul pct. 5 al căruia se reține că indicii de referință ai indemnizației se stabilesc prin decizia Consiliului or. Florești şi nu pot depăşi mărimile maxime din salariul de bază prevăzute la pct. 4 al regulamentului (dosar administrativ, f.d.10-15).

În aceiași ordine de idei, se reliefează prevederile art. 14 alin. (1) și (2) lit. $l^1$) din Legea nr. 436 din 28 decembrie 2006 privind administrația publică locală care statuează că, 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. Pornind de la domeniile de activitate ale autorităţilor administraţiei publice locale de nivelul întâi stabilite la art. 4 al Legii privind descentralizarea administrativă, consiliul local realizează următoarele competențe: aprobă anual, la propunerea primarului, mărimea indemnizației lunare stabilite pentru personalul din primărie încadrat în conformitate cu statul de personal avizat de Cancelaria de Stat, inclusiv pentru persoanele cu funcții de demnitate publică.

Prin urmare, în vederea executării normelor enunțate supra, la 15 martie 2024, Consiliul or. Florești adoptă Decizia nr. 03/15 ”cu privire la aprobarea indicelui de referință a indemnizației lunare”, prin care aprobă indicele de referinţă a indemnizaţiei lunare stabilit pentru anul 2024, de la 10 % până la 30 % din salariu de bază pentru personalul din cadrul Primăriei orașului Floreşti, încadrat în conformitate cu statele de personal avizate de Cancelaria de Stat, inclusiv pentru persoanele cu funcţii de demnitate publică, *inter alia* pentru persoanele cu funcţii de demnitate publică - 10 % din salariu de bază, iar pentru personalul din cadrul Primăriei orașului Florești, încadrat în conformitate cu statele de personal avizate de Cancelaria de Stat, cu excepția persoanelor cu funcții de demnitate publică - 30% din salariu de bază.

Din materialele dosarului administrativ (f.d. 4), instanța reține că capacitatea administrativă a unității administrativ teritoriale Florești constituire 21,8 %, ceea ce, conform regulamentelor prezentate supra, reprezintă o cota maximă a indemnizației lunare (indicii de referință) de 30 %.

Deci, în temeiul art. 14 alin. (2) lit. $l^1$) din Legea nr. 436 din 28 decembrie 2006 privind administrația publică locală și pct. 5 din Regulamentul privind stabilirea indemnizației lunare pentru personalul din cadrul Primăriei orașului Florești, Consiliul orășenesc Florești, urma să aprobe, la propunerea primarului, mărimea indemnizației lunare stabilite pentru personalul din primărie încadrat în conformitate cu statul de personal avizat de Cancelaria de Stat, inclusiv pentru persoanele cu funcții de demnitate publică cota maximă a indemnizației lunare (indicii de referință) de până la 30 %.

La acest aspect instanța relevă că, atât din conținutul art. 40 alin. (5) și (8) din Legea nr. 436 din 28 decembrie 2006 privind administrația publică locală, cât și a Regulamentul-cadru cu privire la stabilirea indemnizaţiei lunare pentru personalul din cadrul autorităţilor administraţiei publice locale, aprobat prin hotărârea Guvernului nr. 308 din 24 mai 2023 și a Regulamentul privind stabilirea indemnizației lunare pentru personalul din cadrul Primăriei orașului Florești, aprobat prin Decizia Consiliului orășenesc Florești nr. 05/23 din 08 septembrie 2023, nu se deduce opțiunea și posibilitatea Consiliul orășenesc Florești de a aproba cota indemnizației

lunare (indicii de referință) diferențiat pentru personalul din cadrul Primăriei orașului Florești, încadrat în conformitate cu statele de personal avizate de Cancelaria de Stat și pentru persoanelor cu funcții de demnitate publică.

Instanța relevă că, în temeiul art. 225 alin. (1) Cod administrativ, instanța de judecată nu este competentă să se pronunțe asupra oportunității unui act administrativ. La realizarea controlului său, instanța de judecată nu are drept sarcină de a substitui cu propria părere opinia autorității publice competente, ci de a analiza, în corespundere cu art. 225 Cod administrativ exercitarea împuternicirilor ce revin autorității la exercitarea sarcinilor impuse prin lege, de a lua în considerare toate faptele relevante, de a respecta limitele legale a dreptului discreționar, care nu permite desfășurarea unei activități administrative arbitrare.

Este indubitabil principiul autonomiei locale și dreptul autorităților publice de a dispun de libertate deplină de acțiune în reglementarea şi gestionarea oricărei chestiuni de interes local care nu este exclusă din competența lor, însă totodată acest remediu administrativ trebuie să corespundă legii.

Așa cum a fost statuat supra, se reține că actul administrativ contestat nu reflectă justificarea unui scop bine determinat care a impus necesitatea adoptării, precum și o motivare plauzibilă care să reliefeze necesitatea stabilirii diferențiate a cotei indemnizației lunare (indicii de referință) pentru personalul din cadrul Primăriei orașului Florești, încadrat în conformitate cu statele de personal avizate de Cancelaria de Stat și pentru persoanelor cu funcții de demnitate publică.

Prin urmare, instanța de judecată menționează că orice control administrativ asupra activității administrației publice locale nu urmărește alt scop decât asigurarea respectării legalității și a principiilor constituționale, fiind necesar la efectuarea controlului, analiza unei proporționalități între amploarea intervenției autorității publice și reglementările legislative aplicabile speței. Activitatea de control, după cum s-a menționat, are ca scop asigurarea bunei derulări a activității în concordanță cu legea, cu cerințele vieții, creșterea eficienței în executarea legii.

Deci, instanța de judecată constată că, stabilirea diferențiată, de către Consiliul orășenesc Florești, a cotei indemnizației lunare (indicii de referință) nu își găsesc justificare prin prisma cadrului normativ în vigoare la data desfășurării activității administrative, prin urmare argumentele reclamanților Primarul și Viceprimarii orașului. Florești, cet. Gangan Iurie, Groza Sergiu și Munteanu Ion în acest sens sunt întemeiate, neputând fi combătute prin argumentele părții pârâte, în speță, Consiliul orășenesc Florești.

Iar o argumentarea precum economisirea mijloacelor financiare nu reprezintă o motivare plauzibilă, în sensul justificării discreției în cadrul adoptării actului administrativ contestat. Or, manifestarea discreției urmează a exclude arbitrariul în cadrul procedurii de administrative.

Drept consecință a circumstanțelor de fapt constatate, raportate la cadrul legal aplicabil, examinând obiectul acțiunii sub toate aspectele, atât din punct de vedere a temeiniciei, cât și a procedurii de adoptare, instanța de contencios administrativ ajunge la convingerea că acțiunea în contencios administrativ înaintată de Primarul și Viceprimarii orașului Florești, cet. Gangan Iurie, Groza Sergiu și Munteanu Ion către Consiliul orășenesc Florești privind anularea Deciziei nr. 03/15 din 15 martie 2024 ”cu privire la aprobarea indicelui de referință a indemnizației lunare” este întemeiată, iar pe cale de consecință urmează a fi admisă cu anularea deciziei contestate.

Cu referire la capătul de cerere privind obligarea Consiliului or. Florești de a adopta o decizie favorabilă și legală, instanța de judecată consideră necesar de a explica participanților la

proces, că prin anularea de către instanța de judecată al Deciziei Consiliului or. Florești nr. 03/15 din 15 martie 2024 ”cu privire la aprobarea indicelui de referință a indemnizației lunare”, pîrîtul Consiliul or. Florești, urmează să revină asupra chestiunii date prin reexaminarea acesteia, ținînd cont de constatările instanței de judecată.

În conformitate cu prevederile art. 224 alin. (1) lit. a) Cod Administrativ al Republicii Moldova, art. 240, 241 Cod de procedură civilă al Republicii Moldova,

**HOTĂRĂŞTE:**

Se admite acţiunea în contencios administrativ înaintată de Primarul și Viceprimarii or. Florești, cet. Gangan Iurie, Groza Sergiu și Munteanu Ion către Consiliul or. Florești privind anularea Deciziei nr. 03/15 din 15 martie 2024 ”cu privire la aprobarea indicelui de referință a indemnizației lunare”.

Se anulează Decizia Consiliului or. Florești, nr. 03/15 din 15 martie 2024 ”cu privire la aprobarea indicelui de referință a indemnizației lunare”.

Hotărîrea poate fi contestată cu apel la Curtea de Apel Bălţi în termen de 30 de zile de la data pronunţării dispozitivului, prin intermediul Judecătoriei Soroca.

**Preşedinte de şedinţă,**
**Judecător** **Olga Jamba**