Prima instanță: Judecătoria Edineț, sediul central (judecătorul Natalia Bobu)
Dosarul nr.3a-39/26 (nr.2-24124997-03-3a-24022026)

CURTEA DE APEL NORD
Colegiul Civil și de Contencios Administrativ

D E C I Z I E

14 mai 2026 mun.Bălți

în componența:
Președintele ședinței, judecătorul: Elena Grumeza
Judecătorii: Natalia Costaș și Ivan Parii
Grefier: Radmila Roșca

examinând în ședință publică, cererea de apel declarată de Cosovan Valeriu prin intermediul avocatului Botnari Vitalia împotriva hotărârii judecătoriei Edineț, sediul central, 06 octombrie 2025, emisă în cauza de contencios administrativ, la cererea de chemare în judecată formulată de Cosovan Valeriu către Consiliul municipal Edineț, privind anularea actului administrativ individual defavorabil și încasarea cheltuielilor de judecată,

C O N S T A T Ă :

Argumentele participanților la proces:

La 01 noiembrie 2024, avocatul Sandu Stela în interesele lui Cosovan Valeriu s-a adresat cu acțiune în ordinea contenciosului administrativ către Consiliul mun.Edineț, terțul Berezovschi Sergiu, solicitând:

- anularea deciziei Consiliului municipal Edineț nr.7/3 din 11.10.2024 „cu privire la examinarea rezultatelor auditului efectuat de Curtea de Conturi la ÎM „Direcția de Producere a Gospodăriei Locativ-Comunală Edineț";
- încasarea salariului pentru perioada suspendării prestării muncii;
- încasarea prejudiciului moral și a cheltuielilor de judecată.

În motivarea cererii de chemare în judecată s-a invocat că, prin decizia Consiliul mun.Edineţ nr.7/3 din 11.10.2024, s-a decis de a fi suspendat din funcția de administrator interimar a Î.M. „Direcția de Producere a Gospodăriei Locativ-Comunale Edineţ" dl Cosovan Valeriu, pe durata anchetei de serviciu şi a examinării de către organele de ocrotire a normelor de drept a rezultatelor auditului efectuat de către Curtea de Conturi în perioada 01.03.2024 – 12.07.2024; iar pe durata suspendării din funcție a acestuia s-a dispus exercitarea interimatului funcției de administrator al ÎM „Direcția de Producere a Gospodăriei Locativ – Comunale Edineţ", dl Berezovschi Sergiu.

Prin hotărârea Judecătoriei Edineţ, sediul Central, din 25.09.2024, s-a anulat Decizia Consiliul municipal Edineţ nr.3/23 din 20.03.2024 „cu privire la desemnarea în funcție de administrator interimar al Î.M. „Direcția de Producere a Gospodăriei Locativ – Comunale Edineţ", restabilirea lui Cosovan Valeriu în funcția de administrator interimar al Î.M. „Direcția de Producere a Gospodăriei Locativ -Comunale Edineţ", cu încasarea de

la Î.M. „Direcția de Producere a Gospodăriei Locativ-Comunale Edineţ” în beneficiul lui Cosovan Valeriu a despăgubirii pentru întreaga perioadă de absență forțată de la muncă în mărime de 138 000 lei, a prejudiciului moral în mărime de 23 000 lei şi cheltuieli de judecată în sumă de 5000 lei.

Astfel, hotărârea în privința restabilirii în funcție a lui Cosovan Valeriu şi încasării despăgubirii pentru întreaga perioadă de absență forțată de la muncă urma a fi executată imediat, însă persoanele responsabile sub diferite pretexte refuzau executarea imediată a acesteia.

Într-un final, la data de 11.10.2024, după cum a menționat supra, Consiliul mun. Edineţ a emis abuziv decizia nr.7/3, pe care o consideră vădit ilegală. Ca temei pentru emiterea deciziei în cauză a servit demersul Consiliului de administrare a Î.M. „Direcția de Producere a Gospodăriei Locativ – Comunale Edineţ”, care la rândul său a avut la bază actul privind rezultatele auditului efectuat de către Curtea de Conturi în perioada 01.03.2024 – 12.07.2024 la întreprinderea municipală şi anume s-a luat în considerație abaterile constatate ca urmare a auditului efectuat.

Susține că, Consiliul de administrare a Î.M. „Direcției de Producere a Gospodăriei Locativ – Comunale Edineţ” de rând cu Consiliul mun.Edineţ, au dat o interpretare eronată raportului de audit, or, un raport de audit nu poate servi temei de constatare a vinovăției unei persoane şi nu poate înlocui sub nici o formă un act judecătoresc prin care s-ar constata vinovăția.

După cum a menționat, pe de o parte, potrivit părții constatatoare a deciziei nr.7/3 ca temei de suspendare au constituit abaterile constatate ca urmare a raportului de audit efectuat de Curtea de Conturi, iar pe de altă parte, potrivit părții dispozitive ca temei de suspendare este declanșarea anchetei de serviciu, nefiind clar care este temeiul legal pentru care s-a operat suspendarea. Or, argumentul „*abaterile constatate ca urmare a raportului de audit*” nu se încadrează în nici un temei legal prevăzut de Codul Muncii şi nu poate constitui motiv de suspendare a contractului de muncă la inițiativa angajatorului.

La fel, s-a menționat că, în speță, partea descriptivă a deciziei contestate nu conține nici scopul şi nici sarcinile acțiunilor preconizate; nu conține nici numărul şi nici data așa zisului demers al Consiliului de administrare a ÎM „Direcției de Producere a Gospodăriei Locativ-Comunale Edineţ”, fapt ce contravine prevederilor pct.4 subpct. 4.3.2. și pct.4.3.3 din Hotărârea Guvernului nr.618 din 05.10.1993 pentru aprobarea Regulilor de întocmire a documentelor organizatorice şi de dispoziție şi Instrucțiunii-tip cu privire la ținerea lucrărilor de secretariat în organele administrației publice centrale de specialitate şi ale autoadministrării locale ale Republicii Moldova. Mai mult decât atât, temeiul de suspendare din partea constatatoare a deciziei nu coincide cu cel din partea dispozitivă.

Deci, în conformitate cu pct.4.3.4. al Hotărârii nr.618, în ultimul punct al părții decisive se indică organizația sau persoana oficială, în seama căreia este pus controlul îndeplinirii deciziei. De exemplu: „*Controlul asupra rezolvării prezentei decizii se pune în sarcina...*” ceea ce iarăși nu s-a respectat, iar ca finalitate conchide că nu doar cerințele legale, cele de formă, dar şi cele de conținut nu au fost respectate. Potrivit pct.4.3.5. al Hotărârii nr.618, până la semnare proiectul de decizie se avizează de compartimentul

juridic, dar în speță, proiectul de decizie cu privire la examinarea rezultatelor auditului efectuat de Curtea de Conturi la Î.M. „Gospodăria Comunală Edineţ” nu a trecut nici comisia juridică, nici cea consultativă de specialitate, ceea ce iarăși vorbește de încălcarea prevederilor de procedură, dar şi de transparență.

Or, dovadă a acestui fapt este chiar dispoziția Primarului interimar al mun.Edineţ nr.204 din 07.10.2024 privind convocarea ședinței extraordinare a Consiliului mun.Edineţ în care se regăsește doar chestiunea cu privire la examinarea Hotărârii Judecătoriei Edineţ, sediul central, din 25 septembrie 2024, iar chestiunea privind suspendarea contractului individual de muncă a lui Cosovan Valeriu, a fost inclusă chiar în ședința consiliului la propunere. Iar, la ședința Consiliului mun.Edineţ din 11.10.2024, Președintele ședinței Gheorghiță Sergiu a dat citire la proiectul de decizie cu privire la examinarea rezultatelor auditului efectuat de Curtea de Conturi la ÎM „Gospodăria Comunală Edineţ”, unde la pct.1 s-a menționat că „Se suspendă din funcția de Administrator interimar a ÎM „Gospodăria Comunală Edineţ” – Cosovan Valeriu ...” şi la pct.2 – „Interimatul funcției de administrator a ÎM „Gospodăria Comunală Edineţ” pe durata suspendării va fi executat de Berezovschi Sergiu”.

Aici s-a accentuat faptul că, textul proiectului de decizie nr.7/3 din 11.10.2024 nu corespunde nici în primă variantă și nici în varianta a doua a deciziei, astfel consideră că decizia menționată nu a fost emisă cu respectarea procedurii de votare a consilierilor, fiind operate modificări/completări în afara unei ședințe a factorului de decizie.

A mai indicat că, în cadrul ședinței Consiliului mun.Edineţ, din partea consilierilor nu au parvenit careva completări, concretizări sau modificări în privința proiectului de decizie propus, prin urmare a fost votat exact în formatul care a fost redactat, iar decizia conține un alt text care nu a fost supus votului, fapt care contravine pct.4.3.7. din Hotărârea nr.618 din 05.10.1993. Iar, ulterior, urma a se restitui secretarului care a avizat acest proiect de decizie pentru perfectarea finală şi semnarea, doar că secretarul, fără a pune în discuție modificările proiectului de decizie, după ședința Consiliului mun.Edineţ le-a efectuat de sine stătător, de două ori, în două decizii cu același număr, din aceiași dată. Deci, la deciziile pregătite pentru semnare, executanții anexează listele unităților şi persoanelor, cărora urmează să le fie expediate documentele semnate, ceea ce din nou nu a fost indicat, contrar prevederilor legale.

Revenind la temeiurile de suspendare a deciziei nr.7/3 din 11.10.2024, totuși, nu este clar care a fost temeiul de suspendare din funcție: abaterile constatate ca urmare a raportului de audit întocmit de Curtea de Conturi – indicat în partea descriptivă a deciziei sau declanșarea anchetei de serviciu – indicat în partea de dispoziție a actului contestat. Potrivit art.78 alin.(2) lit.a) CM, contractul individual de muncă poate fi suspendat din inițiativa angajatorului pe durata anchetei de serviciu, deci din norma citată, expresia „*poate fi*” îi oferă dreptul angajatorului la suspendarea contractului de muncă, însă pct.40 din Statutul Î.M. „Direcția de Producere a Gospodăriei Locativ-Comunale Edineţ” aprobat prin Decizia Consiliului municipal nr.10/2-1 din 03.12.2019, atestă că anume contractul individual de muncă al administratorului stabilește drepturile şi obligațiile părților, dar şi de încetare şi reziliere a contractului.

A mai indicat că, nu poate face referire la contractul individual de muncă încheiat nemijlocit cu Cosovan Valeriu în calitatea sa de administrator interimar pentru că acesta nu există, dar va face referire la modelul Contractului individual de muncă a administratorilor întreprinderii municipale aprobat prin decizia Consiliului mun.Edineţ nr.10/6 din 03.12.2019, conform căruia nici în cap.III „*Drepturile fondatorului*", nici în cap.VIII „*Modificare şi încetarea contractului*" nu este reglementat dreptul fondatorului de a suspenda administratorul din funcție.

Succesiv reliefează că, în partea de constatare se expun faptele îndreptate spre persoana vizată şi ce au servit drept motiv pentru emiterea deciziei, prin urmare trebuiau să fie indicate care anume abateri le-a comis Cosovan Valeriu și de ce ordin sunt acestea – manageriale, de conduită, de formare, financiare ș.a. Potrivit raportului de audit al conformității asupra gestionării patrimoniului public şi a resurselor financiare de către întreprinderile din domeniul gospodăriei comunale, nu se regăsesc nicăieri ca cele reținute în acesta să constituie abatere care a fost incriminată anume lui Cosovan Valeriu, ba mai mult, potrivit pct.4.3.1. din acest raport, contrar prevederilor cadrului normativ, fondatorul Î.M. DPGL-C Edineţ, care este anume Consiliul mun.Edineţ, nu a aprobat Regulamentul privind achiziționarea bunurilor, lucrărilor şi serviciilor. Curtea de Conturi, reține că aceste neconformități au dus la situații care generează suspiciuni de fraudă, constatate de către echipa de audit la Î.M. DPGL-C Edineţ. Deci din cele indicate în raport, din vina inacțiunii fondatorului s-au creat acele suspiciuni de fraudă şi anume fondatorului îi sunt incriminate anumite fapte, dar nu lui Cosovan Valeriu.

În cadrul auditului unul din angajații I.M. DPGLC Edineţ a făcut o explicație din care rezultă că acesta s-ar fi plâns către CNA pe careva fapte prin care-l învinovățește pe Cosovan Valeriu, iar la moment materialele se află în gestiunea Direcției Generale Teritoriale „Nord" a Centrului National Anticorupție. Deci, Consiliul mun.Edineţ, eronat a reținut şi invocat în decizie faptul că organele de drept au fost sesizate de Curtea de Conturi ca urmare a acestui raport, acestea fiind sesizate de un angajat. Tot aici a menționat că, pe marginea chestiunii care este examinată de CNA, Cosovan Valeriu a făcut explicații fără a-i fi atribuit statut de bănuit/învinuit, or, în caz contrar, conform art.76 lit.j) CM, organul de drept (în speță CNA) din start înainta o cerere angajatorului cu solicitarea de suspendare a contractului individual de muncă în circumstanțe ce nu depind de voința părților. Ca urmare a celor invocate, alegația expusă în partea constatatoare a deciziei nr.3 din 11.10.2024 nu corespunde adevărului, nu are o bază probantă şi nu poate servi temei legal de suspendare a contractului individual de muncă.

Un alt așa zis temei de suspendare, care se regăsește deja în partea dispozitivă a deciziei contestate este suspendarea din funcție pe durata anchetei de serviciu şi care nu există. La caz, în privința lui Cosovan Valeriu nu a fost inițiată nici o anchetă de serviciu de către angajator şi nici de careva altă persoană, prin urmare suspendarea din funcție în legătură cu desfășurarea anchetei a decăzut şi totodată a dispărut şi temeiul legal invocat de pârât în decizia emisă. Mai mult, ședința Consiliului mun.Edineţ din 11.10.2024, a fost înregistrată video şi audio, din care rezultă că în momentul în care s-a ajuns la examinarea proiectului de decizie privind suspendarea din funcție a lui Cosovan Valeriu, la întrebarea unui consilier către Primarul mun.Edineţ, dacă există la data de 11.10.2024

inițiată anchetă de serviciu în privința lui Cosovan Valeriu şi de către cine a fost inițiată, acesta a afirmat că la ziua de 11.10.2024 nu este inițiată o anchetă de serviciu, dar dacă va trebui, va fi inițiată, ceea ce încă o dată confirmă că de fapt temeiul reglementat la art.78 alin.(2) lit.a) CM şi care a fost indicat în decizia contestată, nu există în speță, ceea ce face imposibilă suspendarea contractului individual de muncă a lui Cosovan Valeriu în calitatea sa de administrator interimar pentru că nu există nici contract care ar putea fi suspendat şi nu există nici temei pentru care ar putea fi suspendat.

Un alt „temei" indicat în partea dispozitivă a deciziei contestate este suspendarea în legătură cu examinarea de către organele de drept a rezultatelor auditului. În primă ordine de idei, suspendarea în legătură cu examinarea de către organele de drept a rezultatelor auditului nu este un temei legal prevăzut de Codul Muncii. Într-o altă ordine de idei, angajatorul nu a fost informat de către o autoritate de drept, cum ar fi CNA că în privința lui Cosovan Valeriu au fost transmise rezultatele controlului de audit şi sunt în curs de examinare careva abateri comise de acesta. Indică că poate fi suspendat contractul de muncă doar la cererea organelor de drept, dar nu la cererea/demersul Consiliului de administrare a Î.M. DPGLC Edineț. În context, Consiliului de administrare a Î.M. DPGLC Edineţ, conform art.48 pct.12 din Statutul Î.M. „Direcția de Producere a Gospodăriei Locativ-Comunale Edineţ", din atribuțiile ultimului nu face parte înaintarea demersurilor către angajator cu propunerea de suspendare din funcție a administratorului, ci doar propunerea de premiere sau sancționare, însă potrivit art.206 alin.(1) CM, suspendarea nu face parte din sancțiunile disciplinare. Suplimentar, nici în prevederea art.8 alin.(7) din Legea nr.246 din 22.11.2017 cu privire la întreprinderea de stat şi întreprinderea municipală, nu se regăsește o asemenea atribuție a Consiliului de administrare. Având în vedere cele enunțate supra, angajatorul nu a avut nici un temei de fapt şi nici de drept în vederea suspendării contractului individual de muncă cu Cosovan Valeriu, mai mult ca atît în temeiul art.78 alin.(2) lit.a) CM – suspendarea pe durata anchetei de serviciu.

O altă încălcare comisă de pârât este faptul că, decizia nr.7/3 din 11.10.2024 a fost adusă la cunoștința reclamantului cu încălcarea termenului reglementat de prevederea art.75 alin.(4) CM, suspendarea contractului individual de muncă şi reluarea activității de muncă, cu excepția cazurilor prevăzute la art.76 lit.a), b), c) şi art.78 alin.(1) lit.d[1]) şi e), se face prin ordinul (dispoziția, decizia, hotărârea) angajatorului, care se aduce la cunoștința salariatului, sub semnătură sau prin altă modalitate care permite confirmarea recepționării/înștiințării, cel târziu la data suspendării contractului individual de muncă sau a reluării activității de muncă. Decizia nr.7/3 din 11.10.2024 a fost adusă la cunoștința reclamantului tocmai la data de 14.10.2024, iar Cosovan Valeriu s-a semnat pe exemplarul care a rămas la secretarul Consiliului mun. Edineţ.

Pentru soluționarea litigiului pe cale amiabilă, s-a adresat cu o cerere prealabilă, care până la momentul adresării în judecată nu a fost soluționată cu toate că la data de 28.10.2024 Consiliul mun.Edineţ s-a întrunit în ședință, însă cererea prealabilă înaintată nu s-a regăsit în subiectele de soluționare.

Astfel, potrivit certificatului de salariu eliberat de Î.M. DPGLC Edineţ din 17.07.2024 şi a tabelului achitărilor salariale, salariul mediu pentru ultimele 12 luni până

la concedierea lui Cosovan Valeriu, constituie suma de 23.000 lei/lunar, care urmează a fi încasate cu titlu de prejudiciu material pentru perioada suspendării şi anume de la 11.10.2024 până la emiterea hotărârii judecătorești.

Așadar, în rezultatul acțiunilor ilegale ale pârâtului, exprimate în aplicarea unei modalități abuzive şi ilegale de adoptare a deciziei referitor la suspendarea din funcție, soldată cu pierderea locului de muncă, și a sursei de existență, privarea ilegală de posibilitatea de a munci, reclamantului Cosovan Valeriu i-au fost cauzate stări de nervozitate, inhibare care în consecință au adus la suferințe, deprimări, stres, fapt ce impune şi solicitarea prejudiciului moral. De asemenea a solicitat și încasarea cheltuielilor de judecată suportate de către reclamant pentru acordarea asistenței juridice în sumă de 5.000 (cinci mii) lei, achitată avocatului conform bonului de plată seria DAA nr. 49798027 din 14.10.2024.

Poziția instanței de fond:

Prin hotărârea judecătoriei Edineț, sediul central, din 06 octombrie 2025, s-a respins cererea de chemare în judecată înaintată de Cosovan Valeriu către Consiliul municipal Edineț, privind anularea deciziei nr.7/3 din 11.10.2024 emisă de Consiliul municipal Edineț cu privire la examinarea rezultatelor auditului efectuat de Curtea de Conturi la ÎM „Direcția de Producere a Gospodăriei Locativ-Comunală Edineț”; încasarea salariului pentru perioada suspendării prestării muncii, a prejudiciului moral în mărime de 50000 lei și a cheltuielilor de asistență juridică în mărime de 5000 lei, ca fiind neîntemeiată.

Solicitarea apelantului:

Invocând netemeinicia soluției instanței de fond, la 07.10.2025, Cosovan Valeriu prin intermediul avocatului Botnari Vitalia, a contestat-o cu apel nemotivat, solicitând casarea hotărârii judecătoriei Edineț, sediul central, din 06.10.2025, cu pronunțarea unei noi hotărâri de admitere integrală a cererii de chemare în judecată.

Ulterior, la 24.02.2026 (conform ștampilei aplicate pe plicul poștal – 183), avocatul Botnari Vitalia în interesele lui Cosovan Valeriu a depus apel motivat.

Termenul de declarare a apelului:

Conform art.231 alin.(1) din Codul administrativ, *hotărârile judecătoriilor adoptate în contenciosul administrativ pot fi contestate cu apel.*

Potrivit art.232 alin.(1), (2) din Codul administrativ, *apelul se depune la instanța de judecată care a emis hotărârea contestată în termen de 30 de zile de la pronunțarea dispozitivului hotărârii, dacă legea nu stabileşte un termen mai mic. Motivarea apelului se prezintă la instanța de apel în termenul de 30 zile de la data notificării hotărârii motivate.*

Conform art.111 alin. (3) din Codul de procedură civilă, *termenul de procedură stabilit în ani, luni sau zile începe să curgă în ziua imediat următoare datei calendaristice stabilite, datei comunicării actului de procedură sau producerii, evenimentului ori momentului care a condiționat începutul lui.*

Din materialele cauzei urmează că hotărârea contestată a fost pronunțată la data de 06.10.2025 (f.d.141), cererea de apel nemotivată a fost înregistrată la data de 07.10.2025 (f.d.145), ulterior la 18.02.2026 instanța de fond a expediat hotărârea motivată în adresa părților prin intermediul poștei electronice (f.d.164-165), iar la 24.02.2026 (conform ștampilei aplicate pe plicul poștal – 183), avocatul Botnari Vitalia în interesele lui Cosovan Valeriu a depus apel motivat (f.d.170). Drept urmare, instanța de apel conchide că atât apelul nemotivat, cât și cel motivat au fost depuse conform art.232 alin.(1), (2) din Codul administrativ.

Argumentele părților:

În motivarea cererii de apel, avocatul Botnari Vitalia în interesele apelantului Cosovan Valeriu și-a exprimat dezacordul cu soluția instanței de fond, considerând-o neîntemeiată și pasibilă casării; totodată reiterând argumentele cererii de chemare în judecată.

Comunicarea actelor:

La 02.04.2026, Colegiul civil a notificat intimatul și terțul despre depunerea apelului, oferindu-le termen până la 17.04.2026 pentru prezentarea referinței și probelor suplimentare (f.d.184).

Intimatul Consiliul mun.Edineț, la data de 17.04.2026, prin intermediul poștei electronice a instanței de apel, a depus referință pe marginea apelului, solicitând respingerea acestuia, cu menținerea soluției instanței de fond; totodată reiterând argumentele învederate în soluția contestată.

Persoana terță Berezovschi Sergiu, nu a făcut uz de drepturile sale procedurale și nu a prezentat referință în termenul stabilit.

Poziția părților expusă în ședința instanței de apel:

Reprezentantul apelantului Cosovan Valeriu, avocatul Botnari Vitalia, în ședința instanței de apel a susținut apelul declarat, solicitând admiterea acestuia pe motivele invocate, casarea soluției instanței de fond, cu emiterea unei noi hotărâri de admitere integrală a cererii de chemare în judecată; totodată reiterând argumentele cererii de apel.

Reprezentantul intimatului Consiliului mun.Edineț, avocatul Clipa Tudor, în ședința instanței de apel a solicitat respingerea cererii de apel, cu menținerea soluției instanței de fond; totodată a reiterat argumentele invocate în referință.

Terțul Berezovschi Sergiu, fiind legal citat (f.d.185-186, 192), la ședința instanței de apel nu s-a prezentat, însă la data de 29.04.2026, prin intermediul poștei electronice a instanței de apel, acesta a depus cerere de examinare a cauzei în lipsa sa (f.d.194-195).

În temeiul art.239 alin.(2) din Codul administrativ, Colegiul a dispus examinarea cauzei în absența persoanei terțe, legal citate.

Aprecierea instanței de apel:

Studiind materialele dosarului, prin prisma pertinenții și admisibilității, în raport cu argumentele invocate, Completul judiciar al Colegiului civil şi de contencios

administrativ al Curții de Apel Nord consideră apelul ca fiind neîntemeiat şi care urmează a fi respins, cu menținerea hotărârii primei instanțe, din considerentele ce succed.

În conformitate cu art.240 alin.(1) lit.a) Cod administrativ, *examinând cererea de apel, instanța de apel adoptă una dintre următoarele decizii: a) respinge apelul.*

Potrivit prevederilor art.195 Cod administrativ, *procedura acțiunii în contenciosul administrativ se desfăşoară conform prevederilor prezentului cod. Suplimentar se aplică corespunzător prevederile Codului de procedura civilă, cu excepția art.169–171.*

În conformitate cu prevederile art.231 alin.(2) din Codul administrativ, *pentru procedura în apel se aplică corespunzător prevederile cap. II din cartea a treia, dacă din prevederile prezentului capitol nu rezultă altceva.*

Probatoriul cauzei denotă faptul că, la 01 noiembrie 2024, avocatul Sandu Stela în interesele lui Cosovan Valeriu s-a adresat cu acțiune în ordinea contenciosului administrativ către Consiliul mun.Edineț, terțul Berezovschi Sergiu, solicitând anularea actului administrativ, încasarea salariului pentru perioada suspendării prestării muncii, încasarea prejudiciului moral și a cheltuielilor de judecată, (f.d.2).

Judecând cauza în fond, prima instanță, prin hotărârea din 06.10.2025, a respins cererea de chemare în judecată înaintată de Cosovan Valeriu către Consiliul municipal Edineț, privind anularea deciziei nr.7/3 din 11.10.2024 emisă de Consiliul municipal Edineț cu privire la examinarea rezultatelor auditului efectuat de Curtea de Conturi la ÎM „Direcția de Producere a Gospodăriei Locativ-Comunală Edineț"; încasarea salariului pentru perioada suspendării prestării muncii, a prejudiciului moral în mărime de 50000 lei și a cheltuielilor de asistență juridică în mărime de 5000 lei, ca fiind neîntemeiată, (f.d.141, 150).

Invocând netemeinicia soluției instanței de fond, în termen legal, Cosovan Valeriu prin intermediul avocatului Botnari Vitalia a contestat-o cu apel, solicitând casarea hotărârii judecătoriei Edineț, sediul central, din 06.10.2025, cu pronunțarea unei noi hotărâri de admitere integrală a cererii de chemare în judecată, (f.d.145, 170).

Verificând legalitatea și temeinicia hotărârii contestate, prin prisma motivelor invocate în apel și a materialelor cauzei, Colegiul conchide că soluția oferită de prima instanță este justă și argumentată, fiind în concordanță cu normele ce guvernează raportul juridic litigios, din motivele ce succed.

Articolul 194 alin.(1) Cod administrativ stabileşte că *în procedura în prima instanță, în procedura de apel şi în procedura de examinare a recursurilor împotriva încheierilor judecătoreşti se soluționează din oficiu probleme de fapt şi de drept.*

În conformitate cu prevederile art.219 Cod 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 participant.*

Instanța de judecată depune eforturi pentru înlăturarea greşelilor de formă, explicarea cererilor neclare, depunerea corectă a cererilor, completarea datelor incomplete și pentru depunerea tuturor declarațiilor necesare constatării și aprecierii stării de fapt. Instanța de judecată indică asupra aspectelor de fapt și de drept ale litigiului care nu au fost discutate de participanții la proces. Instanța de judecată nu are

dreptul să depășească limitele pretențiilor din acțiune, însă, totodată, nu este legată de textul cererilor formulate de participanții la proces.

Potrivit art.10 al.(1) Cod 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 naşterea, modificarea sau stingerea raporturilor juridice de drept public.*

Art.11 al.(1) Cod administrativ relevă că, *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.*

În corespundere cu prevederile art.22 alin.(1) din Codul administrativ, *autoritățile publice şi instanțele de judecată competente cercetează starea de fapt din oficiu. Acestea stabilesc felul şi volumul cercetărilor şi nu sunt legate nici de expunerile participanților, nici de cererile lor de reclamare a probelor.*

Potrivit art.39 alin.(2) din Codul administrativ, *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.*

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

Astfel, potrivit art.206 alin.(1) lit.a) Cod administrativ, *o acțiune în contencios administrativ poate fi depusă pentru: a) anularea în tot sau în parte a unui act administrativ individual (acțiune în contestare).*

Potrivit prevederilor art.1 alin.(1), (5) din Legea cu privire la întreprinderea de stat şi întreprinderea municipală nr.246 din 23.11.2017, *(1) întreprinderea de stat este persoana juridică care desfăşoară activitate de întreprinzător în baza bunurilor proprietate de stat transmise ei în administrare şi/sau ca aport în capitalul social şi în baza proprietății obținute de aceasta în rezultatul activității economico-financiare. (5) Întreprinderea de stat/municipală obține drepturi de persoană juridică de la data înregistrării în Registrul de stat al persoanelor juridice.*

În conformitate cu prevederile art.2 alin.(2) din aceeași lege, *funcția de fondator al întreprinderii municipale este exercitată de autoritatea deliberativă a unității administrativ-teritoriale...*

Aderent alin.(4) al aceluiaşi articol relevă că, *statutul întreprinderii de stat/municipale se aprobă de fondator şi conține: a) denumirea, inclusiv abreviată, a întreprinderii de stat/municipale şi sediul acesteia; b) data şi numărul hotărârii/deciziei fondatorului privind fondarea întreprinderii de stat/municipale; c) genurile de activitate; d) durata de activitate; e) capitalul social şi procedura de modificare a acestuia; f) componența bunurilor depuse în capitalul social; g) componența şi lista bunurilor transmise întreprinderii de stat/municipale cu drept de administrare; h) planul geometric şi/sau cadastral şi suprafața terenului aflat în folosința întreprinderii de stat/municipale;*

i) organele de conducere şi control, componența numerică, modul de constituire, competențele lor şi modul de desfăşurare a activității acestora; j) modul de repartizare şi utilizare a profitului net, precum şi modul de acoperire a pierderilor; k) modul de soluționare a conflictului de interese; l) modul de reorganizare şi dizolvare a întreprinderii de stat/municipale; m) alte prevederi ce nu contravin legislației.

În conformitate cu art.6 alin.(1) al Legii nr.246 din 23.11.2017, *organele de conducere ale întreprinderii de stat/municipale sânt: a) fondatorul; b) consiliul de administrație; c) administratorul – organ executiv*.

Art.7 alin.(1) al aceleiași Legi prevede că, *fondatorul întreprinderii de stat şi fondatorul întreprinderii municipale, împreună cu autoritatea executivă, în limita competențelor atribuite, exercită drepturile de administrare a întreprinderii prin intermediul consiliului de administrație şi al administratorului*.

Alin.(2) din articolul menționat prevede că, *fondatorul are următoarele atribuții: a) aprobă statutul întreprinderii de stat/municipale, regulamentul consiliului de administrație, al comitetului de audit al entității de interes public şi al comisiei de cenzori; b) decide referitor la modificarea capitalului social al întreprinderii de stat/ municipale, la propunerea consiliului de administrație; c) desemnează şi revocă președintele şi membrii consiliului de administrație, membrii comitetului de audit al entității de interes public şi membrii comisiei de cenzori, stabilește componența numerică a consiliului de administrație, a comitetului de audit şi a comisiei de cenzori, de asemenea stabilește cuantumul indemnizației lunare a administratorului, a președintelui şi a membrilor consiliului de administrație, a membrilor comitetului de audit şi ai comisiei de cenzori. Regulamentul întreprinderii de stat privind modul de selectare şi numire a administratorului, a membrilor consiliului de administrație, ai comitetului de audit şi ai comisiei de cenzori şi condițiile de remunerare a acestora se aprobă de Guvern; d) exprimă acordul prealabil la vânzarea activelor neutilizate ale întreprinderii de stat/municipale; e) exprimă acordul la transmiterea în locațiune/arendă sau comodat a activelor neutilizate în activitatea întreprinderii de stat/municipale, decide modul de selectare a locatarului şi coordonează contractele de locațiune/arendă şi contractele de comodat; f) exprimă acordul la casarea bunurilor raportate la mijloacele fixe; g) exprimă acordul prealabil la gajarea bunurilor întreprinderii de stat/ municipale în vederea obținerii creditelor bancare; h) exprimă acordul prealabil la achiziționarea de către întreprinderea de stat/ municipală a bunurilor şi serviciilor a căror valoare de piață constituie peste 25% din valoarea activelor nete ale acesteia, conform ultimelor situații financiare anuale, sau depăşesc 400 000 de lei; i) confirmă entitatea de audit selectată de consiliul de administrație; j) coordonează, în cazul întreprinderii de stat, şi aprobă, în cazul întreprinderii municipale, nomenclatorul şi tarifele la serviciile prestate, cu excepția celor stabilite de actele normative în vigoare; k) apreciază activitatea consiliului de administrație şi a administratorului în baza dării de seamă anuale cu privire la activitatea consiliului de administrație, a administratorului şi la activitatea economico-financiară a întreprinderii; l) aprobă repartizarea profitului net anual al întreprinderii; m) aprobă, în cazul întreprinderii municipale, regulamentul privind achiziționarea bunurilor, a lucrărilor şi a serviciilor; n) prezintă, în cazul întreprinderii*

de stat, Ministerului Finanţelor copia de pe raportul auditorului; o) aprobă Codul de guvernanţă corporativă. Codul-model de guvernanţă corporativă se aprobă de către Guvern; p) evaluează, în cazul întreprinderii de stat, activitatea membrilor consiliului de administraţie. Regulamentul privind evaluarea performanţelor membrilor consiliului de administraţie se aprobă de Guvern.

Iar, alin.(4) – (6) din acelaşi articol relevă că, *(4) fondatorul întreprinderii municipale selectează prin concurs şi împuternicește autoritatea executivă să transmită atribuțiile de administrare a patrimoniului şi de desfășurare a activității de întreprinzător administratorului în baza contractului individual de muncă aprobat. Comisia de concurs se instituie de fondator din reprezentanții săi şi ai autorității executive. (5) Contractul individual de muncă al administratorului stabilește drepturile şi obligațiile părților, inclusiv restricțiile privind drepturile de folosință şi dispunere a patrimoniului întreprinderii de stat/municipale, prevede modul şi condițiile de remunerare a administratorului, stabilește obiectivele de performanță ale acestuia, răspunderea materială a părților, precum şi condițiile de încetare şi reziliere a contractului. Modelul contractului individual de muncă al administratorului întreprinderii de stat/municipale se aprobă de Guvern. (6) Fondatorul nu are dreptul să intervină în activitatea operativă a întreprinderii de stat/municipale după încheierea şi înregistrarea contractului individual de muncă cu administratorul, cu excepția cazurilor prevăzute de legislații, de statut şi de contract*.

Conform prevederilor art.14 lit.h) din Legea privind administrația publică locală nr.436/2006, *Consiliile locale realizează următoarele competențe: decide asupra înființării instituțiilor publice de interes local, organizează serviciile publice de gospodărie comunală ...*

Deci, obiect al prezentului litigiu îl constituie *decizia Consiliului municipal Edineț nr.7/3 din 11.10.2024 „cu privire la examinarea rezultatelor auditului efectuat de Curtea de Conturi la ÎM „Direcția de Producere a Gospodăriei Locativ-Comunală Edineț”*.

Probatoriul cauzei atestă că, în temeiul art.14 alin.(2) al Legii privind administrația publică locală, art.7 alin.(3) al Legii cu privire la întreprinderea de stat și întreprinderea municipală nr.246/2017, precum și în urma examinării demersului Consiliului de administrare a ÎM „Direcția de Producere a Gospodăriei Locativ-Comunale Edineț”, având ca temei actul privind rezultatele auditului, efectuat de Curtea de Conturi în perioada 01.03.2024 – 12.07.2024, la data de 11.10.2024, Consiliul municipal Edineț a adoptat decizia nr.7/3, prin care s-a decis:

1. Se suspendă din funcția de administrator interimar a ÎM „Direcția de Producere Gospodăriei Locativ-Comunale Edineț” – Cosovan Valeriu pe durata anchetei de serviciu și examinării de către organele de ocrotire a normelor de drept a rezultatelor auditului efectuat de către Curtea de Conturi în perioada 01.03.2024 – 12.07.2024.

2. Interimatul funcției de administrator a ÎM „Direcția de Producere a Gospodăriei Locativ-Comunale Edineț” pe durata suspendării va fi executat de Berezovschi Sergiu”, (f.d.26).

În aceeași ordine de idei este de remarcat faptul că, la materialele cauzei a fost anexat Raportul de audit al conformității asupra gestionării patrimoniului public și a

resurselor financiare de către întreprinderile din domeniul gospodăriei comunale în anul 2023, întocmit de Curtea de Conturi în perioada 01.03.2024 – 12.07.2024, (f.d.31).

Drept urmare, *Comisia disciplinară de drept, numiri și imunități*, la 11.10.2024 a dat aviz pozitiv la proiectul de decizie cu privire la examinarea rezultatelor auditului efectuat de Curtea de Conturi la întreprinderea municipală, (f.d.123).

Iar, potrivit hotărârii Consiliului de Administrație a ÎM „DPGL-C" Edineț nr.9/1 din 07 noiembrie 2024, în legătură cu constatările în urma efectuării auditului a Curții de Conturi", în privința administratorului-interimar al ÎM „DPGL-C Edineț" – Cosovan Valeriu s-a inițiat ancheta de serviciu, (f.d.113).

În pofida acestui fapt, la data de 07.11.2024, Consiliul de Administrație a ÎM „DSPGL-C Edineț" a expediat în adresa lui Cosovan Valeriu scrisoarea nr.10, prin care ultimul a fost citat la ședința Consiliului de Administrație preconizată pentru 11 noiembrie 2024, orele 15:00, pentru a da explicații pe marginea încălcărilor constatate de către Curtea de Conturi și de către comisia care efectuează ancheta de serviciu, (f.d.114).

Astfel, în urma explicațiilor administratorului interimar Valeriu Cosovan (f.d.118) în coroborare cu Hotărârea Consiliului de administrație a ÎM DPGL-C Edineț nr.14/1 din 21.11.2024 privind analiza raportului de audit efectuată pentru perioada anului 2023, în rezultatul cărora s-au depistat mari încălcări în activitatea economico-financiară a întreprinderii constatată prin intermediul comisiei de anchetă, la data de 26.11.2024, Comisia de administrație a expediat în adresa Consiliului municipal Edineț demersul nr.15, prin care a acordat vot de neîncredere administratorului interimar al ÎM „DPGL-C Edineț" – Valeriu Cosovan, totodată intervenind cu solicitarea de eliberare a acestuia din funcție, (f.d.121).

Drept urmare, instanța de fond just a remarcat că, la adoptarea deciziei litigioase, autoritatea publică a respectat toate procedurile legale premergătoare de elaborare a acestuia.

Referitor la alegațiile părții apelante precum că, Consiliul municipal Edineț nu avea competența de a adopta decizie de suspendarea din funcție de administrator interimar al ÎM „Direcția de Producere a Gospodăriei Locativ-Comunale Edineț" – pe Cosovan Valeriu pe durata anchetei de serviciu, Colegiul judiciar le va respinge, deoarece întreprinderea municipală este o entitate economică cu personalitate juridică proprie, care desfășoară activitate de întreprinzător în baza bunurilor transmise de fondator (consiliul municipal), iar fondatorul – consiliul municipal – ca organ suprem reprezintă organul suprem de conducere. Mai mult, acesta exercită drepturile de administrare prin intermediul unui consiliu de administrație și al unui administrator.

Colegiul judiciar va respinge argumentul părții apelante precum că, Consiliul de administrare nu ar fi în drept să propună fondatorului suspendarea din funcție a administratorului Întreprinderii Municipale și că, Raportul de audit al Curții de conturi nu poate servi temei pentru inițierea anchetei de serviciu, deoarece legislația Republicii Moldova nu interzice Consiliului de administrare să propună Fondatorului (Consiliului municipal) suspendarea sau eliberarea din funcție a Administratorului. Mai mult, doar fondatorul deține competența exclusivă de a decide numirea, suspendarea sau eliberarea din funcție a Administratorului. Conform legii, Fondatorul exercită atributele de control

și decizie finală asupra personalului de conducere, iar Consiliul de Administrare este organul colegial de supraveghere, acesta monitorizează activitatea Administratorului și eficiența gestionării bunurilor. În corolar, instanța de apel remarcă faptul că, Consiliul de administrare nu doar că nu are o interdicție, ci are obligația de diligență, or, în cazul constatării încălcărilor sau abaterilor, acesta este obligat să sesizeze fondatorul și să înainteze propuneri de rigoare.

Apelantul în cererea de apel mai invocă pretinse vicii de formă a actului administrativ contestat, adică nerespectarea unor reguli de secretariat, argument care la fel va fi respins de Colegiul judiciar, deoarece eventualele omisiuni tehnice (lipsa numărului de înregistrare al demersului Consiliului de Administrație în textul deciziei) nu atrag nulitatea actului atât timp cât esența juridică este clară. Or, decizia indică clar subiectul (Cosovan Valeriu), măsura (suspendarea), durata (pe timpul anchetei) și temeiul (rezultatele auditului). Concomitent urmează a fi subliniat că, viciile de formă care nu afectează drepturile fundamentale, nu pot duce la anularea unui act administrativ de oportunitate, iar Decizia Consiliului municipal Edineț nr.7/3 din 11.10.2024 corespunde integral tuturor cerințelor de formă invocate.

Partea apelantă susține eronat că, suspendarea nu are temei legal, or, actul administrativ contestat a fost emisă în strictă conformitate cu prevederile art.78 alin.(2) lit.a) CM, care permite suspendarea contractului de muncă pe durata anchetei de serviciu. Or, prin Raportul Curții de Conturi nu s-a „stabilit vinovăția", rol rezervat instanței de judecată, ci a servit drept temei declanșator pentru ancheta de serviciu. Respectiv, este obligația legală a fondatorului să reacționeze atunci când un organ de control extern constată iregularități în gestionarea patrimoniului public.

Concomitent este de menționat că, apelantul invocă divergențe între două proiecte de decizii, sub acest aspect Colegiul judiciar reliefează că, în procesul de întocmire a proiectelor de decizii, pot exista mai multe variante de lucru cu diferite texte, însă decizia legală este acea, care a fost publicată în Registrul de stat al actelor locale.

Totodată apelantul a invocat că, nu poate fi suspendat contractul individual de muncă care nu există, deoarece nu a fost încheiat un astfel de contract, argument care va fi respins de Colegiul judiciar, or, în cazul în care contractul individual de muncă nu a fost perfectat în formă scrisă, acesta este considerat a fi încheiat şi își produce efectele din ziua în care salariatul a fost admis la muncă de către angajator, fapt expres învederat în art.58 alin.(3) din Codul muncii.

Mai invocă apelantul că, încălcările depistate de Curtea de Conturi nu au fost comise din vina lui, iar Centrul Național Anticorupție nu a înaintat vreun demers pentru suspendarea lui din funcție, alegații care vor fi respinse de Colegiul judiciar, pe motiv că ține de competența și obligația fondatorului întreprinderii de a examina toate încălcările depistate în activitatea întreprinderii, inclusiv și a celora depistate în rezultatul auditului și să întreprindă toate măsurile prevăzute de lege pentru redresarea situației economico-financiare a întreprinderii, inclusiv cu sancționarea administratorului Întreprinderii. Iar, pentru a stabili persoana vinovată și gradul de vinovăție, legislația prevede dreptul fondatorului de a suspenda din funcție administratorul pe durata anchetei de serviciu. Faptul că, în paralel Centrul Național Anticorupție examinează conform competenței sale

unele încălcări constatate în rezultatul auditului, nu lipsește fondatorul întreprinderii de obligația de a examina abaterile din Raportul de audit, care țin de competența sa.

De asemenea apelantul își exprimă dezacordul cu fraza din textul Deciziei „*pe durata anchetei de serviciu*”, invocând că la momentul adoptării Deciziei contestate, ancheta de serviciu nu era declanșată, instanța de apel le va respinge, deoarece această frază corespunde prevederilor legale și circumstanțelor de fapt.

Cu referire la argumentul apelantului referitor la netemeinicia frazei din textul deciziei contestate „*suspendarea în legătură cu examinarea de către organele de drept a rezultatelor auditului*”, astfel cum CNA nu a sesizat Consiliul municipal privind suspendarea reclamantului din funcție, instanța de apel îl va respinge, deoarece în pct.1 al Deciziei contestate nu există sintagma „*suspendarea în legătură cu*”, însă se conține fraza „*pe durata anchetei de serviciu și examinării de către organele de ocrotire a normelor de drept a rezultatelor auditului*”. Prin urmare, în fraza menționată nu se indică în legătură cu ce se suspendă din funcție, dar se învederează durata perioadei de suspendare.

Prin cererea de chemare în judecată apelantul a solicitat și încasarea plăților salariale pentru perioada suspendării prestării muncii începând cu data de 11.10.2025 până la emiterea hotărârii pe caz, precum și compensarea prejudiciului moral, or, odată cu constatarea legalității deciziei Consiliului municipal Edineț nr.7/3 din 11.10.2024 „cu privire la examinarea rezultatelor auditului efectuat de Curtea de Conturi la ÎM „Direcția de Producere a Gospodăriei Locativ-Comunală Edineț”, instanța de fond corect a respins capetele de cerere subsecvente ale pretenției de bază.

Ținând cont de cronologia evenimentelor derulate în litigiu, Colegiul civil și de contencios administrativ va reține soluția instanței de fond prin care s-a respins cererea de chemare în judecată formulată de Cosovan Valeriu.

Referitor la încasarea cheltuielilor de judecată, Colegiul judiciar reține că odată cu respingerea acțiunii formulate de Cosovan Valeriu, instanța de fond, în temeiul art.94 alin.(1) CPC în coroborare cu art.96 alin.(1) CPC, corect a respins acest capăt de cerere.

Subsecvent Colegiul judiciar reține că, la depunerea cererii de apel, partea apelantă și-a expus repetat argumentele invocate în cererea de chemare în judecată, cărora prima instanță le-a dat aprecierea cuvenită, iar în opoziție, apelantul nu a prezentat argumente verosimile și admisibile în combaterea soluției adoptate de prima instanță.

Astfel, în lipsa unor argumente coerente și convingătoare, precum și a unui suport probator de natură să răstoarne soluția adoptată pe caz, Colegiul civil conchide că prima instanță a elucidat pe deplin circumstanțele importante pentru soluționarea cauzei și a aplicat corect normele de drept material și procedural, hotărârea fiind legală și întemeiată.

Având în vedere evenimentele redate succesiv supra, Colegiul civil și de contencios administrativ al Curții de Apel Nord va respinge apelul declarat de Cosovan Valeriu prin intermediul avocatului Botnari Vitalia împotriva hotărârii judecătoriei Edineț, sediul central, 06 octombrie 2025.

În conformitate cu dispozițiile art.240 alin.(1) lit.a) Cod administrativ, Colegiul civil şi de contencios administrativ,-

D E C I D E:

Respinge cererea de apel declarată de Cosovan Valeriu prin intermediul avocatului Botnari Vitalia împotriva hotărârii judecătoriei Edineț, sediul central, 06 octombrie 2025, emisă în cauza de contencios administrativ, la cererea de chemare în judecată formulată de Cosovan Valeriu către Consiliul municipal Edineț, privind anularea actului administrativ individual defavorabil și încasarea cheltuielilor de judecată.

Decizia este definitivă, cu drept de recurs la Curtea Supremă de Justiție în termen de două luni de la pronunțarea deciziei motivate prin intermediul Curții Supreme de Justiție.

Președintele ședinței,
judecător **Elena Grumeza**

Judecători: **Ivan Parii**

Natalia Costaș