

R O M Â N I A

ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE

Completele pentru dezlegarea unor chestiuni de drept

Decizia nr. 45/2017 Dosar nr. [863/1/2017](#)

Pronunțată în ședința publică din data de 12 iunie 2017

Publicat în Monitorul Oficial, Partea I nr. 565 din 17/07/2017

Ionel Barbă - președintele Secției de contencios administrativ și fiscal - președintele completului
Laura-Mihaela Ivanovici - judecător la Secția de contencios administrativ și fiscal
Viorica Trestianu - judecător la Secția de contencios administrativ și fiscal
Cristian Daniel Oana - judecător la Secția de contencios administrativ și fiscal
Dana Iarina Vartires - judecător la Secția de contencios administrativ și fiscal
Emanuel Albu - judecător la Secția de contencios administrativ și fiscal
Florentina Dinu - judecător la Secția de contencios administrativ și fiscal
Mariana Constantinescu - judecător la Secția de contencios administrativ și fiscal
Eugenia Ion - judecător la Secția de contencios administrativ și fiscal

Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept ce formează obiectul sesizării este constituit conform dispozițiilor art. XIX alin. (2) din Legea nr. 2/2013 privind unele măsuri pentru degrevarea instanțelor judecătorești, precum și pentru pregătirea punerii în aplicare a Legii nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă, cu modificările ulterioare, și ale art. 27⁴ alin. (1) din Regulamentul privind organizarea și funcționarea administrativă a Înaltei Curți de Casație și Justiție, republicat, cu modificările și completările ulterioare (Regulamentul).

Ședința este prezidată de domnul judecător Ionel Barbă, președintele Secției de contencios administrativ și fiscal a Înaltei Curți de Casație și Justiție.

La ședința de judecată participă domnul Aurel Segărceanu, magistrat-asistent la Secțiile Unite, desemnat în conformitate cu dispozițiile art. 27⁶ din Regulament.

Înalta Curte de Casație și Justiție - Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept ia în examinare sesizarea formulată de Tribunalul Ialomița - Secția civilă în Dosarul nr. 2.446/98/2016, în vederea pronunțării unei hotărâri prealabile pentru dezlegarea următoarei chestiuni de drept:

"Interpretarea prevederilor art. 9 alin. (3) și (4) și art. 12 alin. (3) din Legea nr. 393/2004 privind Statutul aleșilor locali, cu modificările și completările ulterioare, în sensul de a stabili dacă există o competență exclusivă a instituției prefectului pentru constatarea încetării mandatului consilierului local/județean înainte de expirarea duratei normale a acestuia în situația pierderii calității de membru al partidului politic sau al organizației minorităților naționale pe a căru/cărei listă a fost ales, în condițiile dispozițiilor art. 12 alin. (3) din Legea nr. 393/2004, sau (competența) este alternativă cu cea a consiliului local/județean, în condițiile reglementate de art. 9 alin. (3) și (4) din același act normativ."

Magistratul-asistent prezintă referatul cu privire la obiectul sesizării, arătând că, la solicitarea instanței supreme, numai câteva instanțe au transmis puncte de vedere referitoare la chestiunea de drept ce face obiectul sesizării; se arată, de asemenea, că a fost depus la dosar raportul întocmit de judecătorul-raportor, act care, potrivit dispozițiilor art. 520 alin. (10) din Codul de procedură civilă, a fost comunicat părților, care nu și-au exprimat punctul de vedere.

În urma deliberărilor, Înalta Curte de Casație și Justiție - Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept rămâne în pronunțare asupra sesizării.

ÎNALTA CURTE,

deliberând asupra chestiunii de drept ce face obiectul sesizării, constată următoarele:

I. Titularul și obiectul sesizării

1. Tribunalul Ialomița - Secția civilă, prin Încheierea din 8 martie 2017, pronunțată în Dosarul nr. 2.446/98/2016, a dispus sesizarea Înaltei Curți de Casație și Justiție, în temeiul art. 519 din Codul de procedură civilă, în vederea pronunțării unei hotărâri prealabile prin care să se dea o rezolvare de principiu cu privire la următoarea chestiune de drept:

"Interpretarea prevederilor art. 9 alin. (3) și (4) și art. 12 alin. (3) din Legea nr. 393/2004 privind Statutul aleșilor locali, cu modificările și completările ulterioare (Legea nr. 393/2004), în sensul de a stabili dacă există o competență exclusivă a instituției prefectului pentru constatarea încetării mandatului consilierului local/județean înainte de expirarea duratei normale a acestuia în situația pierderii calității de membru al partidului politic sau al organizației minorităților naționale pe a cărei/cărei listă a fost ales, în condițiile dispozițiilor art. 12 alin. (3) din Legea nr. 393/2004, sau (competența) este alternativă cu cea a consiliului local/județean, în condițiile reglementate de art. 9 alin. (3) și (4) din același act normativ."

II. Expunerea succintă a procesului. Obiectul investiției instanței care a solicitat pronunțarea unei hotărâri prealabile. Stadiul procesual în care se află pricina

2. Prin Cererea înregistrată pe rolul Tribunalului Ialomița - Secția civilă cu nr. 2.446/98/2016 la data de 14.12.2016, reclamantul, persoană fizică, în contradictoriu cu pârâții municipiul S., Consiliul Local S. și alte persoane fizice, a solicitat anularea Hotărârii Consiliului Local S. nr. 76/2016, repunerea în drepturi în ceea ce privește calitatea de consilier, obligarea consiliului local la plata drepturilor bănești neacordate, aferente perioadei începând de la emiterea hotărârii până la reluarea calității de consilier, și obligarea pârâților, în solidar, la plata de daune morale și a cheltuielilor de judecată.

3. În motivarea cererii reclamantul a arătat că, în urma alegerilor locale din anul 2016, a dobândit calitatea de consilier local în cadrul Consiliului Local S., care, prin Hotărârea nr. 76/2016, a constatat încetarea de drept, înainte de expirarea duratei normale, a mandatului de consilier al reclamantului, ca urmare a pierderii calității de membru al partidului politic pe a cărei listă a fost ales, și a fost declarat vacant locul de consilier local al reclamantului.

4. Reclamantul a susținut că Hotărârea nr. 76/2016 a fost emisă în mod nelegal, cu încălcarea dispozițiilor art. 12 alin. (3) din Legea nr. 393/2004, care atribuie prefectului competența de emitere a hotărârii de încetare de drept a mandatului, înainte de expirarea duratei normale a acestuia, ca urmare a pierderii calității de membru al partidului pe ale cărei liste a fost ales.

5. Pârâții au formulat întâmpinare prin care au arătat, în esență, că potrivit legislației în vigoare un cetățean român nu poate face parte, în același timp, din două sau mai multe partide politice, iar prin admiterea candidaturii reclamantului, la alegerile pentru Senat din anul 2016, din partea unui alt partid decât cel pe listele căruia participase la alegerile locale din același an, mandatul său de consilier local al municipiului S. încetează de drept.

6. Constatarea încetării de drept a calității de consilier local, înainte de expirarea duratei normale a mandatului, se realizează de către consiliul local prin hotărâre, la propunerea primarului ori, după caz, a președintelui consiliului județean sau a oricărui consilier, în conformitate cu prevederile art. 9 alin. (3) din Legea nr. 393/2004.

7. Conform art. 12 alin. (1) și (2) din Legea nr. 393/2004, în situația încetării de drept a mandatului de consilier local, având drept cauză "pierderea calității de membru al partidului politic sau al organizației minorităților naționale pe a cărei listă a fost ales", competența constatării încetării de drept a mandatului de consilier local al reclamantului aparține Consiliului Local al

Municipiului S., care adoptă în prima ședință ordinară, la propunerea primarului sau a oricărui consilier, o hotărâre prin care se ia act de situația apărută și se declară vacant locul consilierului în cauză.

8. Pe cale de consecință, în ședința ordinară a Consiliului Local al Municipiului S. din 29.11.2016 a fost adoptată Hotărârea nr. 76 privind încetarea de drept, înainte de expirarea duratei normale, a mandatului de consilier local al reclamantului.

9. În ceea ce privește competența materială a consiliului local, de constatare a încetării de drept, înainte de expirarea duratei normale a mandatului, părțile au apreciat că aceasta rezultă din interpretarea prevederilor art. 9 alin. (4) din Legea nr. 393/2004.

III. Punctul de vedere al părților cu privire la dezlegarea chestiunii de drept

A. Reclamantul a apreciat că nu există contradicție între textele legale supuse discuției, arătând că revine exclusiv prefectului competența de a emite ordinul prin care să constate încetarea de drept, înainte de expirarea duratei normale, a mandatului de consilier local/județean, în cazul pierderii calității de membru al partidului pe ale cărui liste a fost ales.

B. Pârâții persoane fizice au arătat că, prin art. 9 alin. (3) și (4) din Legea nr. 393/2004, constatarea încetării mandatului consilierului local sau județean înainte de expirarea duratei normale a acestuia și declararea ca fiind vacant a locului consilierului local sau județean se realizează de consiliul local/județean, prin hotărâre, în situațiile reglementate de art. 9 alin. (2) lit. c) -e) și h¹) din același act normativ.

10. Consideră pârâții că există două texte legale care reglementează competența materială și procedura prin care se constată încetarea mandatului consilierului local sau județean înainte de expirarea duratei normale a acestuia și se declară vacant locul consilierului local sau județean. Pe de o parte, este competent consiliul local/județean [conform art. 9 alin. (3) și (4) din Legea nr. 393/2004], iar, pe de altă parte, este competența exclusivă a instituției prefectului [conform art. 12 alin. (3) din Legea nr. 393/2004].

11. Apreciază că revine consiliului local/județean competența materială generală de a constata încetarea de drept, înainte de expirarea duratei normale, a mandatului consilierilor locali sau județeni, așa cum rezultă din interpretarea prevederilor art. 9 alin. (4) coroborate cu cele ale art. (3) din Legea nr. 393/2004.

12. Pe de altă parte, din perspectiva dispozițiilor art. 12 din Legea nr. 393/2004, ar rezulta o competență exclusivă în favoarea instituției prefectului de constatare a încetării de drept, înainte de expirarea duratei normale, a mandatului, în cazul unui consilier local sau județean. Consideră pârâții că această competență exclusivă a fost acordată instituției prefectului doar în ipoteza în care solicitarea de constatare a încetării de drept, înainte de expirarea duratei normale, a mandatului unui consilier local/județean este formulată de partidul politic sau de organizația cetățenilor aparținând minorităților naționale pe a cărei/cărei listă consilierul local sau consilierul județean a fost ales.

13. În acest stadiu al analizei dispozițiilor art. 9 alin. (4) și ale art. 12 alin. (3) din Legea nr. 393/2004 rezultă un aparent conflict între două dispoziții care, deși nu sunt contradictorii, ar putea genera un conflict în interpretarea lor cu privire la instituția publică competentă material să constate încetarea de drept, înainte de expirarea duratei normale, a mandatului consilierilor locali sau județeni.

14. Dacă s-ar interpreta cele două texte de lege doar în sensul în care numai instituția prefectului are competența materială de a constata încetarea de drept, înainte de expirarea duratei normale, a mandatului consilierilor locali sau județeni, s-ar ajunge în situația în care, în lipsa unei sesizări formale a partidului politic sau a organizației cetățenilor aparținând minorităților naționale pe a cărei/cărei listă consilierul local sau județean a fost ales, prefectul nu poate constata, prin ordin, încetarea mandatului consilierului local sau județean. În această ipoteză, consiliul local sau județean ar fi lipsit de dreptul de a acționa în sensul respectării voinței alegătorilor care au acordat un vot de

încredere programului politic și administrativ al partidului sau al organizației cetățenilor aparținând minorităților naționale pe a cărui/cărei listă consilierul local sau consilierul județean a fost ales și respectării spiritului prevederilor art. 9 alin. (2) lit. h¹) în scopul combaterii migrației aleșilor locali.

15. Concluzionează pârâții că interpretarea dispozițiilor art. 9 alin. (3) și (4) și art. 12 alin. (3) din Legea nr. 393/2004 trebuie să se realizeze astfel:

- consiliile locale/județene au o competență materială generală, prin care pot constata încetarea de drept, înainte de expirarea duratei normale, a mandatului consilierilor locali sau județeni, la sesizarea primarului ori, după caz, a președintelui consiliului județean sau a oricărui consilier;

- instituția prefectului are competența materială de a constata încetarea de drept, înainte de expirarea duratei normale, a mandatului consilierilor locali sau județeni, la sesizarea partidului politic sau a organizației cetățenilor aparținând minorităților naționale pe a cărui/cărei listă consilierul local sau consilierul județean a fost ales.

IV. Punctul de vedere al completului de judecată care a formulat sesizarea

A. Cu privire la admisibilitatea sesizării

16. Instanța de trimitere a apreciat că sunt îndeplinite cerințele prevăzute de art. 519 din Codul de procedură civilă, reținând următoarele: este investită cu soluționarea cauzei în ultimă instanță; soluționarea cauzei depinde de lămurirea modului de interpretare a dispozițiilor legale și normative ce constituie obiectul sesizării; chestiunea de drept este nouă și asupra ei Înalta Curte de Casație și Justiție nu a statuat printr-o altă hotărâre; problema de drept nu face obiectul unui recurs în interesul legii în curs de soluționare și nici al unei alte sesizări, în condițiile art. 519 din Codul de procedură civilă.

B. Cu privire la chestiunea de drept ce formează obiectul sesizării

17. Instanța de trimitere constată că la momentul publicării Legii nr. 393/2004 dispozițiile art. 9 alin. (2) nu prevedeau cazul de pierdere a calității de consilier local/județean, înainte de expirarea duratei normale a mandatului, ca urmare a pierderii calității de membru al partidului politic sau al organizației minorităților naționale pe a cărui/cărei listă a fost ales; acest caz a fost introdus prin Legea nr. 249/2006 pentru modificarea și completarea Legii nr. 393/2004 privind Statutul aleșilor locali (Legea nr. 249/2006), fiind prevăzut de art. 9 alin. (2) lit. h¹). Au fost menținute dispozițiile art. 9 alin. (3), care prevedeau că încetarea de drept a mandatului de consilier se constată de către consiliul local, respectiv de consiliul județean, prin hotărâre, la propunerea primarului ori, după caz, a președintelui consiliului județean sau a oricărui consilier. Cu această ocazie a fost modificat și art. 9 alin. (4), în sensul că și pentru situația reglementată de art. 9 alin. (2) lit. h¹) hotărârea consiliului poate fi atacată de consilier, la instanța de contencios administrativ, în termen de 10 zile de la comunicare. Art. 12 alin. (1) prevedea că "În toate situațiile de încetare a mandatului înainte de expirarea duratei normale a acestuia consiliul local sau consiliul județean, după caz, adoptă în prima ședință ordinară, la propunerea primarului, respectiv a președintelui consiliului județean, o hotărâre prin care se ia act de situația apărută și se declară vacant locul consilierului în cauză".

18. Prin Legea nr. 115/2015 pentru alegerea autorităților administrației publice locale, pentru modificarea Legii administrației publice locale nr. 215/2001, precum și pentru modificarea și completarea Legii nr. 393/2004 privind Statutul aleșilor locali (Legea nr. 115/2015), dispozițiile art. 12 alin. (1) ale acestui din urmă act normativ au fost modificate după cum urmează: " (1) Cu excepția cazului prevăzut la art. 9 alin. (2) lit. h¹), în situațiile de încetare a mandatului înainte de expirarea duratei normale a acestuia, consiliul local sau consiliul județean, după caz, adoptă în prima ședință ordinară, la propunerea primarului, respectiv a președintelui consiliului județean, o hotărâre prin care se ia act de situația apărută și se declară vacant locul consilierului în cauză."; totodată, în cuprinsul art. 12 a fost introdus alin. (3), cu următorul conținut: "În cazul prevăzut la art. 9 alin. (2) lit. h¹), în termen de 30 de zile de la data sesizării partidului politic sau a organizației cetățenilor aparținând minorităților naționale pe a cărei listă consilierul local sau consilierul

județean a fost ales, prefectul constată, prin ordin, încetarea mandatului consilierului local sau județean înainte de expirarea duratei normale a acestuia și declară vacant locul consilierului local sau județean."

19. Având în vedere cronologia acestor modificări ale Legii nr. 393/2004, instanța de trimitere a apreciat că s-a dorit reglementarea separată a procedurii de încetare de drept a mandatului de consilier, înainte de expirarea duratei normale a mandatului, ca urmare a pierderii calității de membru al partidului pe ale cărui liste a fost ales. În acest sens, tribunalul are în vedere tocmai introducerea alin. (3) în cuprinsul art. 12 din Legea nr. 393/2004, care stabilește modalitatea în care se poate constata încetarea mandatului de consilier local înainte de expirarea duratei normale a mandatului, ca urmare a pierderii calității de membru al partidului pe ale cărui liste a fost ales. Prin urmare, legiuitorul a dorit să stabilească, în cazul încetării mandatului de consilier local înainte de expirarea duratei normale a mandatului, ca urmare a pierderii calității de membru al partidului pe ale cărui liste a fost ales, o competență exclusivă a prefectului de a emite ordinul de încetare a mandatului de consilier local și numai la sesizarea partidului pe ale cărui liste a fost ales consilierul. Tribunalul a apreciat că tot timpul partidul pe ale cărui liste a fost ales consilierul local/județean va avea interes să sesizeze prefectul pentru emiterea ordinului de încetare a mandatului, deoarece în cazul în care nu o face ar pierde un loc în cadrul consiliului local/județean.

V. Jurisprudența instanțelor naționale și opiniile exprimate de acestea

20. În jurisprudența Înaltei Curți de Casație și Justiție nu au fost identificate decizii relevante pentru dezlegarea problemei de drept ce face obiectul sesizării.

21. La solicitarea Înaltei Curți de Casație și Justiție, curțile de apel, în majoritate, au comunicat că nu au identificat jurisprudență referitoare la problema de drept supusă dezlegării; cele câteva hotărâri judecătorești transmise nu sunt relevante pentru dezlegarea problemei de drept în discuție, fiind pronunțate în temeiul Legii nr. 393/2004, în forma anterioară Legii nr. 115/2015, prin care a fost modificat art. 12 alin. (1) și introdus alin. (3) în cuprinsul aceluiași articol din acest din urmă act normativ.

22. Prin hotărârile respective, instanțele de judecată au verificat legalitatea hotărârilor emise de autoritățile deliberative locale (consiliul local/județean), în baza art. 9 alin. (3) din Legea nr. 393/2004, fără să se fi invocat aspecte de nelegalitate privind lipsa competenței autorității publice locale deliberative în cauză de a emite actul administrativ de constatare a încetării de drept a mandatului de consilier pentru cel aflat în situația reglementată de art. 9 alin. (2) lit. h¹) din Legea nr. 393/2004.

23. Singurele hotărâri, pronunțate ulterior modificării Legii nr. 393/2004 intervenite prin Legea nr. 115/2015, din care rezultă - implicit, fără a se antama aspectul privind competența autorității publice locale deliberative de a emite actul administrativ - că cele două autorități, prefectul și consiliul local/județean, au competență alternativă în privința constatării încetării mandatului consilierului local/județean, înainte de expirarea duratei normale a acestuia, în situația prevăzută de art. 9 alin. (2) lit. h¹) din Legea nr. 393/2004, sunt deciziile nr. 243 din 3.02.2017 și nr. 511 din 3.03.2017 ale Curții de Apel Oradea - Secția a II-a civilă, de contencios administrativ și fiscal și sentințele nr. 1.724 din 18.12.2015 și nr. 270 din 3.02.2017 ale Tribunalului Gorj - Secția de contencios administrativ și fiscal.

24. Unele instanțe de judecată au transmis puncte de vedere, din analiza cărora rezultă următoarele opinii:

A. Cele două autorități, prefectul și consiliul local/județean, au competență alternativă în privința constatării încetării mandatului consilierului local/județean, înainte de expirarea duratei normale a acestuia, în situația prevăzută de art. 9 alin. (2) lit. h¹) din Legea nr. 393/2004. (tribunalele Cluj, Olt, Maramureș și Satu Mare)

25. În sprijinul acestei opinii s-a susținut că, în ceea ce îl privește pe prefect, competența a fost

instituită prin Legea nr. 115/2015, până la a cărei intrare în vigoare competența aparținea în exclusivitate consiliului local/județean. Extinderea competenței și pentru prefect s-a justificat pentru a fi înlăturat abuzul de majoritate manifestat în numele consiliilor locale/județene, care făcea imposibilă întrunirea locală a consiliului în ședință ordinară, pentru a lua act de situația apărută prin încetarea calității de consilier, ca urmare a încetării mandatului de consilier local/județean înainte de expirarea duratei normale a acestuia, în situația pierderii calității de membru al partidului politic sau al organizației minorităților naționale pe a căru/cărei listă a fost ales, și declararea ca fiind vacant a locului consilierului în cauză. Dacă, însă, activitatea consiliului funcționează normal, nu există impediment legal pentru ca acesta să adopte hotărârea în sensul arătat mai sus, scopul prevăzut de legiuitor prin introducerea alin. (3) în cuprinsul art. 12 din Legea nr. 393/2004, ca urmare a modificărilor aduse prin Legea nr. 115/2015, fiind acela de a elimina blocajul ce se crea în consiliul local/județean, prin neîntrunirea în ședință ordinară pentru a lua act de situația existentă. Dacă legiuitorul dorea să stabilească o competență exclusivă a prefectului în această materie, ar fi avut posibilitatea să o facă în mod expres, printr-o modificare a art. 9 alin. (3) și (4) din Legea nr. 393/2004, atunci când a fost adoptată Legea nr. 115/2015. Menținerea acestor dispoziții legale în forma avută anterior adoptării Legii nr. 115/2015 scoate în evidență intenția de a se crea o competență alternativă.

B. Ca urmare a modificărilor și completărilor aduse Legii nr. 393/2004, prin Legea nr. 115/2015, revine prefectului competența exclusivă în privința constatării încetării mandatului consilierului local/județean, înainte de expirarea duratei normale a acestuia, în situația prevăzută de art. 9 alin. (2) lit. h¹) din Legea nr. 393/2004. (Curtea de Apel Craiova - Secția de contencios administrativ și fiscal, Curtea de Apel Galați - Secția de contencios administrativ și fiscal, Curtea de Apel Suceava - Secția I civilă și Tribunalul Bihor - Secția a III-a de contencios administrativ și fiscal)

26. S-a argumentat, în susținerea acestei opinii, că de vreme ce art. 12 alin. (1) și (3) din Legea nr. 393/2004 prezintă forma modificată prin pct. 2 al titlului III - Modificarea și completarea Legii nr. 393/2004 privind Statutul aleșilor locali, din Legea nr. 115/2015, procedura de constatare a încetării mandatului alesului local, în ipoteza art. 9 alin. (2) lit. h¹) din Legea nr. 393/2004, este aceea reglementată prin norma modificatoare, revenind instituției prefectului competența exclusivă de a constata încetarea mandatului și de a declara vacant locul consilierului local sau județean. Ca efect al intrării în vigoare a normei de modificare/completare, dispozițiile art. 9 alin. (3) și (4) din Legea nr. 393/2004 rămân fără aplicare.

27. S-a arătat că argumentele pentru această soluție derivă din efectele evenimentelor legislative derulate prin adoptarea și intrarea în vigoare a Legii nr. 115/2015, astfel cum sunt acestea reglementate de art. 59 și 60, coroborat cu art. 62 din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, cu modificările și completările ulterioare (Legea nr. 24/2000).

28. Mai mult, dispozițiile art. 12 alin. (3) [introduse prin Legea nr. 115/2015, ca normă derogatorie de la art. 12 alin. (1) din Legea nr. 393/2004] sunt, în mod vădit, incompatibile cu reglementările art. 9 alin. (3) și (4) din Legea nr. 393/2004, ce privesc o cu totul altă procedură de constatare a încetării mandatului, astfel încât se poate considera că normele art. 9 alin. (2) și (3) din Legea nr. 393/2004 sunt supuse unui eveniment legislativ implicit, cel puțin la nivelul prezumției reglementate de art. 67 alin. (1) din Legea nr. 24/2000.

29. Această soluție nu este infirmată de către procesul legislativ derulat, atât timp cât expunerea de motive a Legii nr. 115/2015 nu argumentează necesitatea sau finalitatea modificării și completării Legii nr. 393/2004, o atare chestiune nefiind analizată nici în cuprinsul avizului Consiliului Legislativ.

30. Așa fiind, în condițiile în care inițiatorii procesului legislativ și, respectiv, participanții la acesta nu au urmărit și satisfacerea cerinței de integrare armonioasă a prevederilor de modificare/completare, în conținutul actului normativ modificat/completat, conform cerinței

reglementate expres de art. 61 alin. (2) din Legea nr. 24/2000, conflictul de aplicare în timp trebuie raportat la aplicarea art. 12 alin. (3) în varianta introdusă prin Legea nr. 115/2015, cu excluderea oricărei altei competențe a Consiliului local, dispozițiile art. 9 alin. (3) și (4) devenind inaplicabile în cazul discutat.

VI. Jurisprudența Curții Constituționale

31. Prevederile art. 9 alin. (3) și (4) și art. 12 din Legea nr. 393/2004 au făcut obiectul controlului de constituționalitate, în mai multe cauze, Curtea Constituțională respingând, de fiecare dată, excepțiile de neconstituționalitate invocate, ca neîntemeiate. În acest sens sunt, spre exemplu, Decizia nr. 436 din 10 mai 2007, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 370 din 31 mai 2007, Decizia nr. 915 din 18 octombrie 2007, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 773 din 14 noiembrie 2007, Decizia nr. 1.167 din 11 decembrie 2007, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 4 din 3 ianuarie 2008, Decizia nr. 273 din 24 februarie 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 243 din 13 aprilie 2009, Decizia nr. 799 din 3 iunie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 490 din 16 iulie 2010, Decizia nr. 56 din 26 ianuarie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 134 din 24 februarie 2012, Decizia nr. 280 din 23 mai 2013, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 431 din 16 iulie 2013, și Decizia nr. 60 din 16 februarie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 346 din 5 mai 2016.

VII. Jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului și Curții de Justiție a Uniunii Europene

32. În jurisprudența instanțelor europene nu au fost identificate decizii relevante în privința chestiunii de drept ce formează obiectul sesizării.

VIII. Răspunsul Ministerului Public - Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție

33. Prin Adresa nr. 933/C/1527/III-5/2017 din 19 aprilie 2017, Ministerul Public - Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție a comunicat că la nivelul Secției judiciare - Serviciul judiciar civil nu s-a verificat și nu se verifică, în prezent, practica judiciară, în vederea promovării unui recurs în interesul legii cu privire la problema de drept ce formează obiectul sesizării.

IX. Raportul asupra chestiunii de drept

34. Prin raportul întocmit în cauză, conform art. 520 alin. (7) din Codul de procedură civilă, se apreciază că, față de dispozițiile art. 519 din același cod, sunt întrunite condițiile pentru declanșarea mecanismului privind pronunțarea unei hotărâri prealabile.

35. Pe fondul problemei supuse dezbaterii, prin raport se propune soluția potrivit căreia dispozițiile art. 9 alin. (3) și (4) și art. 12 alin. (3) din Legea nr. 393/2004 se interpretează în sensul că, în situația pierderii de către consilierul local sau județean a calității de membru al partidului politic sau al organizației minorităților naționale pe a cărui/cărei listă a fost ales, prefectului îi este recunoscută competența exclusivă de a constata, prin ordin, încetarea mandatului alesului local, înainte de expirarea duratei normale a acestuia, la sesizarea partidului politic sau a organizației cetățenilor aparținând minorităților naționale pe a cărui/cărei listă a fost ales consilierul în cauză.

X. Înalta Curte

36. Examinând sesizarea, raportul întocmit de judecătorul- raportor și chestiunea de drept a cărei dezlegare se solicită, constată următoarele:

A. Cu privire la admisibilitatea sesizării

37. Raportat la dispozițiile art. 519 din Codul de procedură civilă, doctrina și jurisprudența instanței supreme au identificat următoarele condiții care, întrunite cumulativ, conduc la trecerea unei sesizări de filtrul de admisibilitate, respectiv:

- existența unei cauze în curs de judecată, în ultimă instanță, pe rolul instanței supreme, al curții de apel sau al tribunalului;

- soluționarea pe fond a cauzei în curs de judecată să depindă de chestiunea de drept a cărei lămurire se solicită;

- problema de drept să prezinte caracter de noutate, să nu fi făcut obiectul statuării Înaltei Curți de Casație și Justiție și nici al unui recurs în interesul legii.

38. Aceste condiții sunt îndeplinite, întrucât:

- sesizarea a fost formulată într-o cauză aflată în curs de judecată, respectiv Dosarul nr. 2.446/98/2016 al Tribunalului Ialomița - Secția civilă;

- instanța care a formulat sesizarea este investită cu soluționarea cauzei în ultimă instanță conform dispozițiilor art. 9 alin. (4) cu referire la art. 9 alin. (2) lit. h¹) din Legea nr. 393/2004;

- soluționarea pe fond a cauzei în curs de judecată depinde de interpretarea dispozițiilor ce formează obiectul sesizării, întrucât litigiul are ca obiect legalitatea Hotărârii Consiliului local nr. 76/2016 privind constatarea încetării de drept, înainte de expirarea duratei normale, a mandatului de consilier local, ca urmare a pierderii calității de membru al partidului politic pe a cărui listă a fost ales, prin prisma competenței autorității publice locale de a adopta hotărâri în acest caz de încetare de drept a calității de consilier local;

- problema de drept prezintă caracter de noutate, în considerarea faptului că, deși dispozițiile Legii nr. 393/2004 sunt în vigoare din anul 2004, procedura încetării de drept a mandatului de consilier, înainte de expirarea duratei normale a acestuia, ca urmare a pierderii calității de membru al partidului politic pe listele căruia a fost ales a fost reglementată prin Legea nr. 115/2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 349 din 20 mai 2015;

- asupra chestiunii de drept Înalta Curte de Casație și Justiție nu a statuat, iar problema de drept nu face obiectul unui recurs în interesul legii în curs de soluționare.

B. Cu privire la chestiunea de drept supusă dezlegării

39. Prin chestiunea de drept supusă dezlegării, formulată în cadrul acțiunii în anularea Hotărârii Consiliului Local S. nr. 76/2016, emisă în temeiul dispozițiilor art. 9 alin. (3) din Legea nr. 393/2004, instanța de trimitere întreabă dacă, în interpretarea prevederilor art. 9 alin. (3) și (4) și art. 12 alin. (3) din acest act normativ, competența instituției prefectului de a constata, prin ordin, încetarea mandatului consiliului local sau județean, înainte de expirarea duratei normale a acestuia, în situația pierderii calității de membru al partidului politic sau al organizației minorităților naționale pe a cărei/cărei listă a fost ales este exclusivă sau alternativă cu cea a consiliului local/județean.

40. Normele de drept supuse interpretării - Legea nr. 393/2004:

"Art. 9. - (1) Calitatea de consilier local sau de consilier județean încetează la data declarării ca legal constituit a noului consiliu ales.

(2) Calitatea de consilier local sau de consilier județean încetează de drept, înainte de expirarea duratei normale a mandatului, în următoarele cazuri:

a) demisie;

b) incompatibilitate;

c) schimbarea domiciliului într-o altă unitate administrativ- teritorială, inclusiv ca urmare a reorganizării acesteia;

d) lipsa nemotivată de la mai mult de 3 ședințe ordinare consecutive ale consiliului;

e) imposibilitatea exercitării mandatului pe o perioadă mai mare de 6 luni consecutive, cu excepția cazurilor prevăzute de lege;

f) condamnarea, prin hotărâre judecătorească rămasă definitivă, la o pedeapsă privativă de libertate;

g) punerea sub interdicție judecătorească;

h) pierderea drepturilor electorale;

h¹) pierderea calității de membru al partidului politic sau al organizației minorităților naționale pe a cărei listă a fost ales;

i) deces.

(2¹) Cazul prevăzut la alin. (2) lit. h¹) se aplică și viceprimarului.

(3) Încetarea de drept a mandatului de consilier se constată de către consiliul local, respectiv de consiliul județean, prin hotărâre, la propunerea primarului ori, după caz, a președintelui consiliului județean sau a oricărui consilier.

(4) În cazurile prevăzute la alin. (2) lit. c)-e) și h¹), hotărârea consiliului poate fi atacată de consilier, la instanța de contencios administrativ, în termen de 10 zile de la comunicare. Instanța se va pronunța în termen de cel mult 30 de zile. În acest caz, procedura prealabilă nu se mai efectuează, iar hotărârea primei instanțe este definitivă și irevocabilă."

"Art. 12. - (1) Cu excepția cazului prevăzut la art. 9 alin. (2) lit. h¹), în situațiile de încetare a mandatului înainte de expirarea duratei normale a acestuia, consiliul local sau consiliul județean, după caz, adoptă în prima ședință ordinară, la propunerea primarului, respectiv a președintelui consiliului județean, o hotărâre prin care se ia act de situația apărută și se declară vacant locul consilierului în cauză.

(2) Hotărârea va avea la bază, în toate cazurile, un referat constatator semnat de primar și de secretarul comunei sau orașului, respectiv de președintele consiliului județean și de secretarul general al județului. Referatul va fi însoțit de actele justificative.

(3) În cazul prevăzut la art. 9 alin. (2) lit. h¹), în termen de 30 de zile de la data sesizării partidului politic sau a organizației cetățenilor aparținând minorităților naționale pe a cărei listă consilierul local sau consilierul județean a fost ales, prefectul constată, prin ordin, încetarea mandatului consilierului local sau județean înainte de expirarea duratei normale a acestuia și declară vacant locul consilierului local sau județean."

41. Analizând conținutul textelor legale citate, se constată că normele legale enunțate reglementează competența exclusivă a prefectului de a emite ordinul de încetare a mandatului consilierului local sau județean înainte de expirarea duratei normale a mandatului, ca urmare a pierderii calității de membru al partidului pe ale cărui liste a fost ales și numai la propunerea acestui partid.

42. În susținerea acestei interpretări se impune trecerea în revistă a evoluției legislației în materia încetării de drept a mandatului consiliului local/județean, înainte de expirarea duratei normale a acestuia, cu valorificarea deciziilor relevante pronunțate de Curtea Constituțională în această materie.

43. În forma inițială a Legii nr. 393/2004, art. 9 alin. (2) reglementa următoarele cazuri de încetare de drept, înainte de expirarea duratei normale a mandatului, a calității de consilier local sau județean:

a) demisie;

b) incompatibilitate;

c) schimbarea domiciliului într-o altă unitate administrativ- teritorială, inclusiv ca urmare a reorganizării acesteia;

d) lipsa nemotivată de la mai mult de 3 ședințe ordinare consecutive ale consiliului;

e) imposibilitatea exercitării mandatului pe o perioadă mai mare de 6 luni consecutive, cu excepția

cazurilor prevăzute de lege;

f) condamnarea, prin hotărâre judecătorească rămasă definitivă, la o pedeapsă privativă de libertate;

g) punerea sub interdicție judecătorească;

h) pierderea drepturilor electorale;

i) deces.

44. Ulterior, prin art. I pct. 3 din Legea nr. 249/2006 pentru modificarea și completarea Legii nr. 393/2004 privind Statutul aleșilor locali, la art. (9) alin. (2), după litera h) a fost introdusă o nouă literă, litera h¹), cu următorul cuprins "h¹) pierderea calității de membru al partidului politic sau al organizației minorităților naționale pe a cărei listă a fost ales".

45. Dispozițiile art. 9 alin. (2) lit. h¹) din Legea nr. 393/2004 au format obiectul controlului de constituționalitate, instanța de contencios constituțional statuând, în mod constant, că dispozițiile legale criticate au ca finalitate "prevenirea migrației politice a aleșilor locali de la un partid politic la altul, asigurarea unei stabilități în cadrul administrației publice locale, care să exprime configurația politică, așa cum aceasta a rezultat din voința electoratului" (Decizia nr. 915 din 18 octombrie 2007, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 773 din 14 noiembrie 2007). De asemenea, Curtea Constituțională a statuat că introducerea cazului de încetare a mandatului de consilier local ca urmare a pierderii calității de membru al partidului pe a cărui listă a fost ales "este o consecință a dispozițiilor art. 8 alin. (2) din Constituție, potrivit cărora partidele politice contribuie la definirea și la exprimarea voinței politice a cetățenilor. Electoratul acordă votul său unei persoane, pentru a îndeplini o funcție publică la nivelul administrației locale, în considerarea programului politic al partidului din rândurile căruia face parte la momentul alegerii și pe care această persoană urmează să îl promoveze pe perioada mandatului său de consilier local sau județean. De vreme ce alesul local nu mai este membru al partidului pe listele căruia a fost ales, înseamnă că nu mai întrunește condițiile de reprezentativitate și legitimitate necesare îndeplinirii programului politic pentru care alegătorii au optat. Prin urmare, nu se mai justifică menținerea acestuia în funcția publică" (Decizia nr. 1.167 din 11 decembrie 2007, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 4 din 3 ianuarie 2008). Într-o altă decizie, Curtea Constituțională a concluzionat ca "păstrarea calității de consilier local sau județean în ipoteza în care acesta nu mai aparține partidului pe lista căruia a fost inițial ales ar echivala cu convertirea respectivului mandat într-un mandat de independent sau aparținând, eventual, altui partid politic în care consilierul s-a înscris ulterior. Or, în condițiile actualului sistem electoral ce prevede scrutinul de listă pentru alegerea consilierilor locali și județeni, această ipoteză nu poate fi acceptată, deoarece mandatul în exercițiu, astfel continuat, nu mai corespunde voinței inițiale a electoratului, care a acordat votul său unui candidat în considerarea partidului pe care, la acel moment, acesta îl reprezenta" (Decizia nr. 280 din 23 mai 2013, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 431 din 16 iulie 2013).

46. Dispozițiile legale care reglementează procedura aplicabilă în situația în care calitatea de ales local încetează de drept, înainte de expirarea duratei normale a mandatului, au fost, de asemenea, modificate și completate, după cum se va arăta în cele ce urmează.

47. Astfel, în Legea nr. 393/2004, atât în forma inițială, cât și în cea modificată prin Legea nr. 249/2006, încetarea de drept a mandatului de consilier, înainte de expirarea duratei normale a acestuia, se constată de către consiliul local, respectiv de consiliul județean, prin hotărâre, la propunerea primarului ori, după caz, a președintelui consiliului județean sau a oricărui consilier [art. 9 alin. (3) și art. 12 din Legea nr. 393/2004].

48. Legea nr. 115/2015 a modificat dispozițiile art. 12 din Legea nr. 393/2004, în sensul că "Art. 12. - (1) Cu excepția cazului prevăzut la art. 9 alin. (2) lit. h¹), în situațiile de încetare a mandatului înainte de expirarea duratei normale a acestuia, consiliul local sau consiliul județean, după caz, adoptată în prima ședința ordinară, la propunerea primarului, respectiv a președintelui consiliului

județean, o hotărâre prin care se ia act de situația apărută și se declară vacant locul consilierului în cauză" și a introdus un nou alineat, alineatul (3), cu următorul cuprins: " (3) În cazul prevăzut la art. 9 alin. (2) lit. h¹), în termen de 30 de zile de la data sesizării partidului politic sau a organizației cetățenilor aparținând minorităților naționale pe a cărei listă consilierul local sau consilierul județean a fost ales, prefectul constată, prin ordin, încetarea mandatului consilierului local sau județean înainte de expirarea duratei normale a acestuia și declară vacant locul consilierului local sau județean".

49. Având în vedere caracterul imperativ al dispozițiilor art. 12 alin. (3) din Legea nr. 393/2004, conform căroră, în cazul prevăzut de art. 9 alin. (2) lit. h¹), în termen de 30 de zile de la data sesizării partidului politic sau organizației cetățenilor aparținând minorităților naționale pe a cărei/cărei listă consilierul local/județean a fost ales prefectul constată, prin ordin, încetarea mandatului consilierului local/județean înainte de expirarea duratei normale a acestuia și declară vacant locul consilierului local/județean, nu poate fi reținută și competența alternativă a autorității publice locale de a emite actul administrativ de constatare a încetării de drept a mandatului de consilier, pentru cazul reglementat de art. 9 alin. (2) lit. h¹) din Legea nr. 393/2004.

50. În acest context se impune precizarea că stabilirea scopului urmărit de legiuitor la emiterea actului normativ analizat, ca modalitate de interpretare a legii, nu s-a putut realiza pe baza preambulului, prevăzut de art. 43 din Legea nr. 24/2000, întrucât expunerea de motive a Legii nr. 115/2015 nu argumentează necesitatea modificării și completării Legii nr. 393/2004. Așa fiind, interpretarea dispozițiilor legale modificate urmează să se facă în raport cu dispozițiile art. 15, 59, 60, 62 și 67 din Legea nr. 24/2000 și ținând seama de caracterul specific al cazului de încetare de drept a mandatului alesului local prevăzut de art. 9 alin. (2) lit. h¹) din Legea nr. 393/2004, precum și de rolul și atribuțiile prefectului, astfel cum sunt reglementate de Legea nr. 340/2004, privind prefectul și instituția prefectului, republicată, cu modificările și completările ulterioare (Legea nr. 340/2004).

51. Se reține, astfel, că dispozițiile art. 9 alin. (3) și (4) din Legea nr. 393/2004 reglementează procedura comună aplicabilă cazurilor de încetare de drept, înainte de expirarea duratei normale a mandatului, prevăzute de art. 9 alin. (2) lit. a) -i) din Legea nr. 393/2004, cu excepția cazului reglementat de art. 9 alin. (2) lit. h¹) din aceeași lege, atribuit în competența exclusivă a prefectului, conform art. 12 alin. (3) din actul normativ în discuție.

52. Prin urmare, în conformitate cu dispozițiile art. 15 și 67 din Legea nr. 24/2000, norma specială este de strictă interpretare și se aplică situației reglementate, fiind prioritară față de norma generală, reprezentată în cazul de față de dispozițiile art. 9 alin. (3) și (4) din Legea nr. 393/2004, cu respectarea principiului juridic specialia generalibus derogant.

53. Evaluând contextul în care a fost adoptat actul normativ - Legea nr. 115/2015 - și scopul urmărit de legiuitor, se constată că intenția legiuitorului, în momentul modificării Legii nr. 393/2004, a fost tocmai aceea de a stabili o procedură distinctă care trebuie respectată în situația încetării mandatului alesului local ca urmare a pierderii calității de membru al partidului sau al organizației minorităților naționale pe a cărei/cărei listă a fost ales.

54. Dispozițiile art. 12 alin. (3) Legea nr. 393/2004 dau expresie rolului prefectului, în calitate de reprezentant al Guvernului, de a acționa la nivelul județului sau, după caz, al municipiului București, pentru realizarea obiectivelor cuprinse în Programul de guvernare și de a dispune măsurile necesare pentru îndeplinirea lor, în conformitate cu competențele și atribuțiile ce îi revin, potrivit legii, astfel cum rezultă din dispozițiile art. 19 alin. (1) lit. b) din Legea nr. 340/2004.

55. Or, așa cum s-a arătat în cele ce precedă, pierderea de către alesul local a calității de membru al partidului politic sau al organizației minorităților naționale pe a cărei/cărei listă a fost ales are drept consecință neîntrunirea condițiilor de reprezentativitate și legitimitate necesare îndeplinirii programului politic pentru care alegătorii au optat, astfel încât nu se mai justifică menținerea

acestuia în funcția publică.

56. În acest context se impune precizarea că, potrivit Legii nr. 67/2004 pentru alegerea autorităților administrației publice locale, republicată, cu modificările și completările ulterioare, partidelor politice le revine sarcina selectării, pregătirii și propulsării candidaților în vederea alegerilor, sens în care alcătuiesc liste de candidați pe care îi sprijină pe tot parcursul campaniei electorale, precum și ulterior, pe întreaga durată a mandatului dobândit. Prin votul exprimat, cetățenii exprimă opțiuni între diversele programe politice care participă la scrutinul electoral și mai puțin cu privire la candidați, în considerarea calităților și meritelor acestora. Prin urmare, pierderea calității de membru al partidului politic pe listele cărui a fost ales echivalează cu pierderea statutului de ales local, dispozițiile art. 9 alin. (2) lit. h¹) din Legea nr. 393/2004 având ca finalitate prevenirea migrației politice a aleșilor locali de la un partid la altul și asigurarea unei stabilități în cadrul administrației publice locale, care să exprime configurația politică, așa cum aceasta a rezultat din voința electoratului.

57. În raport cu aceste considerente este evident interesul partidului politic de a sesiza prefectul pentru emiterea ordinului de încetare a mandatului alesului local, competența exclusivă a prefectului prevăzută de art. 12 alin. (3) din Legea nr. 393/2004 fiind reglementată de către legiuitor în considerarea calității acestuia de reprezentant al Guvernului la nivelul autorității publice locale.

58. De altfel, dispozițiile art. 12 alin. (3) din Legea nr. 393/2004 atribuie prefectului rolul de a constata, respectiv de "a lua act" de încetarea mandatului de consilier local/județean în cazul expres prevăzut de lege, respectiv pierderea de către consilier a calității de membru al partidului politic sau al organizației minorităților naționale pe a căru/cărei listă a fost ales. Așadar, prefectul îndeplinește, în temeiul legii, o formalitate necesară în vederea funcționării autorității administrației publice, în condiții de reprezentativitate și legitimitate necesare îndeplinirii programului politic pentru care alegătorii au optat.

59. În concluzie, interpretarea dispozițiilor art. 9 alin. (3) și (4) și art. 12 alin. (3) din Legea nr. 393/2004 este în sensul reglementării unei competențe exclusive a prefectului de a constata, prin ordin, încetarea mandatului consilierului local sau județean înainte de expirarea duratei normale a acestuia, la sesizarea partidului politic sau a organizației cetățenilor aparținând minorităților naționale pe a căru/cărei listă a fost ales consilierul în cauză.

60. Pentru considerentele expuse, în temeiul dispozițiilor art. 521, cu referire la art. 519 din Codul de procedură civilă,

ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE

În numele legii

DECIDE:

Admite sesizarea privind pronunțarea unei hotărâri prealabile, formulată de Tribunalul Ialomița - Secția civilă, în Dosarul nr. 2.446/98/2016 și, în consecință, stabilește că:

Dispozițiile art. 9 alin. (3) și (4) și art. 12 alin. (3) din Legea nr. 393/2004 privind Statutul aleșilor locali, cu modificările și completările ulterioare, se interpretează în sensul că în situația pierderii de către consilierul local sau județean a calității de membru al partidului politic sau al organizației minorităților naționale pe a căru/cărei listă a fost ales, prefectului îi este recunoscută competența exclusivă de a constata, prin ordin, încetarea mandatului alesului local, înainte de expirarea duratei normale a acestuia, la sesizarea partidului politic sau a organizației cetățenilor aparținând

minorităților naționale pe a cărei/cărei listă a fost ales consilierul în cauză.

Obligatorie, potrivit dispozițiilor art. 521 alin. (3) din Codul de procedură civilă.

Pronunțată în ședința publică din data de 12 iunie 2017.

PREȘEDINTELE SECȚIEI DE CONTENCIOS ADMINISTRATIV ȘI FISCAL
IONEL BARBĂ

Magistrat-asistent,
Aurel Segărceanu

WWW.JURI.RO