

D E C I Z I E

21 iulie 2021

mun. Chișinău

Colegiul civil, comercial și de contencios administrativ lărgit
al Curții Supreme de Justiție

în componența:

Președintele ședinței, judecătorul
judecătorii

Tamara Chișca-Doneva
Ala Cobăneanu
Nicolae Craiu
Mariana Pitic
Nina Vascan

examinând recursurile depuse de Petru Budurin și de Primarul General al municipiului Chișinău,

în cauza de contencios administrativ la cererea de chemare în judecată depusă de Petru Budurin împotriva Primarului General al municipiului Chișinău cu privire la anularea actului administrativ, restabilirea în funcție, încasarea salariului pentru perioada absenței forțate de la lucru, repararea prejudiciului moral și încasarea cheltuielilor de judecată,

împotriva deciziei din 23 februarie 2021 a Curții de Apel Chișinău, prin care a fost admis apelul depus de Primarul General al municipiului Chișinău, a fost casată hotărârea din 29 iunie 2020 a Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani și a fost emisă o nouă decizie,

c o n s t a t ă:

La data de 12 septembrie 2019 Petru Budurin a depus cerere de chemare în judecată împotriva Primarului General al municipiului Chișinău cu privire la anularea actului administrativ, restabilirea în funcție, încasarea salariului pentru perioada absenței forțate de la lucru, repararea prejudiciului moral și încasarea cheltuielilor de judecată.

În motivarea acțiunii reclamantul Petru Budurin a indicat că prin dispoziția Primarului General Interimar al mun. Chișinău nr. 317/6-dc din 25 iulie 2018, a fost numit prin transfer în funcția de vicepreședinte al sectorului Centru.

Reclamantul a menționat că la 25 iulie 2019, Primarul General Interimar al mun. Chișinău, a emis dispoziția nr. 354/1-dc, prin care a fost eliberat din funcția de vicepreședinte al sectorului Centru, din data 25 iulie 2019, în baza art. 22 alin (3) din Legea nr. 199 din 16 iulie 2010 cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică, art. 20 alin. (3) și alin. (4) din Legea nr. 136 din 17 iunie 2016 cu privire la statutul municipiului Chișinău.

Ca temei al emiterii acestei dispoziții a fost indicată nota informativă a Pretorului sectorului Centru, Pavel Rusu.

Reclamantul Petru Budurin a invocat că nota informativă menționată, nu conține nicio probă, niciun fapt confirmat despre careva încălcări a obligațiilor sale funcționale, ci numai declarații generale, fără probatoriu.

Reclamantul a menționat că, potrivit art. 208 alin. (2) Codul muncii, în funcție de gravitatea faptei comise de salariat, angajatorul urmează să organizeze și o anchetă de serviciu, a cărei termen nu poate depăși o lună și prin care se respectă dreptul angajatului de a se apăra și de a prezenta probe în elucidarea faptelor imputate.

În acest sens, reclamantul a invocat că Primarul General Interimar al mun. Chișinău nu a organizat o anchetă de serviciu, nefiind informat despre învinuirile aduse, neoferindu-i-se posibilitatea să prezinte probe în apărarea sa, acest fapt fiind un abuz din partea Primarului General Interimar al mun. Chișinău.

Reclamantul Petru Budurin a mai indicat că, potrivit art. 86 alin. (1) lit. g) Codul muncii, este necesar ca salariatul să fi săvârșit o abatere gravă, iar gravitatea abaterii salariatului să rezulte din consecințele ei asupra activității unității, pericolozitatea socială a faptei, trebuind să fie apreciată în funcție de împrejurările concrete în care s-a săvârșit și consecințele pe care le-a produs.

Reclamantul consideră, că dispoziția privind eliberarea sa din funcție nu este motivată, după cum este stipulat în lege, nu conține temeiurile de fapt și de drept ale sancțiunii disciplinare. Până la aplicarea sancțiunii disciplinare, angajatorul este obligat să ceară în scris salariatului o explicație privind fapta comisă, care poate fi prezentată de către salariat în termen de 5 zile lucrătoare de la data solicitării. Refuzul de a prezenta explicația cerută se consemnează într-un proces-verbal semnat de un reprezentant al angajatorului și un reprezentant al salariaților. Iar, la emiterea dispoziției de eliberare din funcție nu s-a ținut cont de aceste prevederi legale. În opinia reclamantului, aceste acțiuni sunt un abuz din partea factorului decizional, iar alegațiile aduse în nota informativă sunt neîntemeiate.

Reclamantul a mai menționat că, la 25 iulie 2019 s-a aflat în concediu medical, despre care fapt a anunțat angajatorul. Iar, emiterea dispoziției de eliberare din funcție în timpul aflării sale în concediu medical, duce inevitabil la anularea dispoziției contestate.

Nefiind de acord cu dispoziția nr.354/l-dc din 25 iulie 2019 a Primarului General Interimar al mun. Chișinău „Cu privire la eliberarea lui Petru Budurin din funcția de vicepretor al sectorului Centru”, reclamantul s-a adresat cu cerere prealabilă către Primăria mun. Chișinău, solicitând anularea ei, repararea prejudiciului material și moral. Însă, prin răspunsul nr. B-7518/1/19 din 29 august 2019, Primăria mun. Chișinău i-a refuzat în admiterea solicitărilor.

Astfel, reclamantul Petru Budurin a solicitat anularea dispoziției nr.354/l-dc din 25 iulie 2019 a Primarului General Interimar al mun. Chișinău, Adrian Talmaci „Cu privire la eliberarea lui Petru Budurin din funcția de vicepretor al sectorului Centru”, restabilirea în funcția anterior ocupată, încasarea salariului și a altor indemnizații pentru lipsa forțată de la muncă, precum și a penalităților respective, repararea prejudiciului moral în sumă de 10 000 de lei și încasarea cheltuielilor de judecată pentru asistența juridică.

Prin hotărârea din 29 iunie 2020 a Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani, a fost admisă cererea de chemare în judecată depusă de Petru Budurin împotriva Primarului General al municipiului Chișinău cu privire la anularea actului administrativ, restabilirea în funcție, încasarea salariului pentru perioada absenței forțate de la lucru, repararea prejudiciului moral și încasarea cheltuielilor de judecată. A fost anulată dispoziția Primarului General al municipiului Chișinău nr. 354/1-dc din 25 iulie 2019 „Cu privire la eliberarea lui Petru Budurin din funcția de vicepreședinte al sectorului Centru”. A fost obligat Primarul General al municipiului Chișinău să emită actul administrativ cu privire la restabilirea lui Petru Budurin în funcția de vicepreședinte al sectorului Centru. A fost obligat Primarul General al municipiului Chișinău să emită actul administrativ cu privire la achitarea în beneficiul lui Petru Budurin a salariului pentru perioada absenței forțate de la lucru, începând cu 25 iulie 2019 până la data pronunțării hotărârii judecătorești, 29 iunie 2020. A fost obligat Primarul General al municipiului Chișinău să emită actul administrativ cu privire la achitarea în beneficiul lui Petru Budurin a despăgubirii pentru prejudiciul moral echivalentă cu mărimea unui salariu mediu lunar al vicepreședintelui sectorului Centru. În rest, acțiunea a fost respinsă.

La 18 iulie 2020 Primarul General al mun. Chișinău a depus apel împotriva hotărârii din 29 iunie 2020 a Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani, solicitând admiterea acestuia, casarea hotărârii primei instanțe și emiterea unei noi decizii de respingere integrală a acțiunii (f.d. 63-64).

La 13 noiembrie 2020 Primarul General al mun. Chișinău a prezentat motivarea apelului (f.d. 84-91).

Conform extrasului de pe portalul poștei electronice, atașat la materialele cauzei, la data de 16 octombrie 2020, Primăriei mun. Chișinău i-a fost notificată copia hotărârii motivate a primei instanțe (f.d. 78-79).

Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție menționează, că instanța de apel corect a considerat ca fiind depus în termen apelul declarat la data de 13 noiembrie 2020 de către Primarul General al mun. Chișinău.

Prin decizia din 23 februarie 2021 a Curții de Apel Chișinău a fost admis apelul depus de Primarul General al municipiului Chișinău, a fost casată hotărârea din 29 iunie 2020 a Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani și a fost emisă o nouă decizie, prin care a fost admisă parțial acțiunea depusă de Petru Budurin împotriva Primarului General al municipiului Chișinău cu privire la anularea actului administrativ individual defavorabil, restabilirea în funcție, încasarea salariului pentru perioada absenței forțate de la lucru, repararea prejudiciului moral și încasarea cheltuielilor de judecată. S-a anulat dispoziția Primarului General al mun. Chișinău nr.354/1- dc din 25 iulie 2019 „Cu privire la eliberarea lui Petru Budurin din funcția de vicepreședinte al sectorului Centru”, cu repunerea în drepturile salariale a lui Petru Budurin. În rest, a fost declarată inadmisibilă acțiunea înaintată de Petru Budurin împotriva Primarului General al municipiului Chișinău privind obligarea restabilirii în funcție, repararea prejudiciului material și moral.

La 22 martie 2021 Petru Budurin a depus recurs împotriva deciziei din 23 februarie 2021 a Curții de Apel Chișinău, iar la 26 aprilie 2021 a prezentat

motivarea recursului, solicitând casarea deciziei instanței de apel și menținerea hotărârii primei instanțe.

Recurentul Petru Budurin consideră eronate argumentele instanței de apel că, acțiunea în partea reparării prejudiciului moral este inadmisibilă, pe motiv că nu a fost respectată procedura prealabilă. În acest sens, recurentul a indicat că atât în cererea prealabilă, cât și în cererea de chemare în judecată a solicitat nu doar anularea actului administrativ, ci și repararea prejudiciului material și moral. Recurentul consideră că drept urmare, aceste cerințe urmează a fi examinate concomitent cu cerința privind anularea dispoziției contestate.

A mai indicat că raporturile stabilite între Petru Budurin și Primăria mun. Chișinău sunt nemijlocit raporturi de muncă, or acesta a exercitat anumite atribuții, fiind remunerat prin salariu în condițiile legii, de către Primăria mun. Chișinău. Respectiv, în condițiile în care Primăria mun. Chișinău a folosit munca salarială în raport cu Petru Budurin, prevederile Codului muncii au o aplicabilitate directă, în ceea ce privește garanțiile, principiile, drepturile și obligațiile de bază, dacă legile speciale nu prevăd altfel. Astfel, a reținut că potrivit art. 86 alin. (2) Codul muncii, nu se admite concedierea salariatului în perioada aflării sale în concediu medical.

În opinia recurentului, consecințele anulării dispoziției contestate, sunt restabilirea salariatului în funcția anterior ocupată, cu aplicarea consecutivă a legislației muncii și anume a art. 90 și art. 330 Codul muncii.

La examinarea litigiului individual de muncă de către instanța de judecată, angajatorul este obligat să dovedească legalitatea și să indice temeiurile transferării sau eliberării din serviciu a salariatului.

Respectiv, prin prisma art. 89 din Codul muncii și dat fiind că a fost constatată ilegalitatea dispoziției Primarului General Interimar al mun. Chișinău nr. 354/1-dc din 25 iulie 2019, prin care Petru Budurin a fost eliberat din funcția de vicepreședinte al sectorului Centru, dânsul urmează să fie restabilit în toate drepturile sale legale, în urma anulării actului administrativ ilegal.

Iar, conform art. 330 alin. (1) lit. b) din Codul muncii, angajatorul este obligat să compenseze persoanei salariul pe care acesta l-a primit, în toate cazurile privării ilegale de posibilitatea de a munci.

Totodată, a indicat că drept consecință a răspunderii angajatorului față de angajat conform art. 90 Codul muncii, este stabilită și repararea prejudiciului moral.

La 23 martie 2021 Primarul General al mun. Chișinău a depus recurs împotriva deciziei din 23 februarie 2021 a Curții de Apel Chișinău, iar la data de 20 aprilie 2021 a prezentat motivarea recursului, solicitând casarea deciziei instanței de apel în partea admiterii acțiunii depuse de Petru Budurin și emiterea în această parte a unei noi decizii de respingere a acțiunii.

În motivarea recursului a indicat că vicepreședintele face parte din categoria persoanelor cu funcție de demnitate publică, astfel regimul general al funcției de demnitate publică, statutul juridic al persoanei care ocupă această funcție, precum și alte raporturi ce decurg din exercitarea funcției de demnitate publică, continuă să fie reglementate de legea specială, Legea nr. 199 din 16 iulie 2010 cu privire la statutul persoanelor cu funcție de demnitate publică.

Recurentul consideră eronate mențiunile instanțelor de judecată ierarhic inferioare, precum că actul administrativ individual a fost emis fără o motivare de

drept. Or, în preambulul dispoziției contestate sunt expuse considerentele, temeiurile esențiale de drept și de fapt ale administrației publice întru justificarea emiterii actului administrativ.

Totodată, temeiul de fapt, pus la baza emiterii dispoziției nr.354/1- dc din 25 iulie 2019, a constituit nota informativă a Pretorului sectorului Centru, Pavel Rusu, prin care acesta, enumerând constatările privind activitatea defectuoasă desfășurată de către Petru Budurin, a solicitat revocarea acestuia din funcția de vicepretor.

A mai indicat că pentru funcția de vicepretor, cadrul normativ nu stabilește criterii de numire și destituire din funcție. Legea nu prevede anumite cerințe concrete de numire în funcție a demnitarului, precum nu prevede nici condiții exhaustive de eliberare din funcție. Actul de revocare fiind un rezultat al propunerii pretorului, reprezintă un drept legal al Primarului General, care decide modul în care activitatea autorității executive municipale este organizată.

Pe cale de consecință, legea prevede clar și concis, dreptul revocării din funcție a demnitarului de către primar, la propunerea pretorului și în temeiul actului administrativ al autorității care l-a numit în funcție, chiar și în lipsa unor criterii de destituire din funcție.

Totodată, recurentul Primarul General al mun. Chișinău apreciază critic argumentele reclamantului Petru Budurin, admise de instanța de apel și puse la baza anulării dispoziției Primarului General Interimar al mun. Chișinău nr. 354/1-dc din 25 iulie 2019, precum că la data emiterii dispoziției, reclamantul Petru Budurin se afla în concediu medical. În acest sens, recurentul Primarul General al mun. Chișinău a indicat că Petru Budurin nu a prezentat nicio dovadă privind informarea angajatorului despre aflarea în concediu medical, acesta având obligația de a înștiința imediat despre imposibilitatea de a se prezenta la serviciu, fapt care nu a fost confirmat prin probe concludente și pertinente.

Conform art. 245 din Codul administrativ, recursul se depune la instanța de apel în termen de 30 zile de la notificarea deciziei instanței de apel, dacă legea nu stabilește un termen mai mic. Instanța de apel transmite neîntârziat Curții Supreme de Justiție recursul împreună cu dosarul judiciar. Motivarea recursului se prezintă Curții Supreme de Justiție în termen de 30 de zile de la notificarea deciziei instanței de apel. Dacă se depune împreună cu cererea de recurs, motivarea recursului se depune la instanța de apel.

Curtea de Apel Chișinău a pronunțat decizia contestată la data de 23 februarie 2021, fiind notificată recurenților Petru Budurin și Primarului General al mun. Chișinău la data de 06 aprilie 2021, fapt ce se atestă prin avizele de recepție a scrisorilor recomandate, anexate la materialele cauzei (f.d. 143-144).

Prin urmare, recursurile depuse de Petru Budurin și de Primarul General al mun. Chișinău, la 26 aprilie 2021 și respectiv la 20 aprilie 2021, sunt în termen.

Curtea Supremă de Justiție a expediat în adresa lui Petru Budurin și Primarului General al mun. Chișinău copiile recursurilor, cu înștiințarea despre necesitatea depunerii referințelor, fiind recepționate la 22 aprilie 2021 și respectiv la 27 aprilie 2021. Însă, aceștia nu au făcut uz de dreptul procedural respectiv și nu au depus referințe.

Prin încheierea din 19 mai 2021 a Curții Supreme de Justiție recursurile depuse de Petru Budurin și de Primarul General al mun. Chișinău s-au numit spre examinare în complet de cinci judecători.

Conform articolului 247 din Codul administrativ, Curtea Supremă de Justiție examinează și soluționează recursul fără ședință de judecată. Dacă consideră necesar, Curtea Supremă de Justiție poate decide citarea participanților la proces.

În speță, Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție nu a considerat oportun de a cita participanții la proces și reprezentanții acestora pentru a se pronunța cu privire la problemele invocate în recursuri, deoarece criticele recurenților au fost expuse cu suficientă claritate.

Verificând argumentele invocate în recursuri pe baza materialelor din dosar, Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție a ajuns la concluzia de a admite recursurile, de a casa decizia din 23 februarie 2021 a Curții de Apel Chișinău, cu remiterea cauzei la rejudecare în instanța de apel, din următoarele considerente.

Articolul 248 din Codul administrativ stipulează la alin. (1) lit. d) că examinând recursul, Curtea Supremă de Justiție adoptă decizie prin care casează integral decizia instanței de apel și restituie cauza instanței de apel dacă, în baza limitelor stabilite de lege ale examinării recursului, nu poate adopta o soluție finală în acest caz.

În interpretarea art. 244 alin. (2) coroborat cu art. 231, alin. (2) din Codul administrativ, pentru procedura de recurs se aplică corespunzător prevederile cap. III din cartea a treia, dacă din prevederile prezentului capitol nu rezultă altceva. Pentru procedura în apel se aplică corespunzător prevederile cap. II din cartea a treia, dacă din prevederile prezentului capitol nu rezultă altceva.

La rândul său, în corespundere cu art. 22 și art. 219, alin. (1) din Codul administrativ, instanța de judecată este obligată să cerceteze starea de fapt din oficiu în baza tuturor probelor legal administrate, nefiind legată nici de declarațiile făcute, nici de cererile de solicitare a probelor înaintate de participanți.

În conformitate cu prevederile art. 194 din Codul administrativ, (1) în procedura în prima instanță, în procedura de apel și în procedura de examinare a recursurilor împotriva încheierilor judecătorești se soluționează din oficiu probleme de fapt și de drept. (2) În procedura de examinare a cererilor de recurs, hotărârile și deciziile contestate se examinează din oficiu în privința existenței greșelilor procedurale și aplicării corecte a dreptului material.

Recapitulând esența litigiului, în scopul verificării aplicării corecte a dreptului material și procedural, instanța de recurs reține starea de fapt constatată de instanțe și confirmată de părți.

Astfel, probatoriul acumulat în materialele cauzei demonstrează că prin dispoziția Primarului General Interimar al mun. Chișinău nr. 317/6-dc din 25 iulie 2018, Petru Budurin a fost numit prin transfer în funcția de vicepreședinte al sectorului Centru.

De asemenea, potrivit materialelor cauzei, se atestă că în perioada de la 25 iulie 2019 până la 30 iulie 2019 Petru Budurin s-a aflat în concediu medical, fapt ce se

confirmă prin certificatul medical seria 01 nr. 3498192, eliberat de IMSP AMT Centru (f.d. 11).

La 25 iulie 2019, prin nota informativă a Pretorului sectorului Centru, Primarul General Interimar al mun. Chișinău a fost informat despre existența unor plângeri scrise, referitor la nesoluționarea petițiilor privind problemele din sector, ce au fost repartizate lui Petru Budurin, vicepretor în domeniu edilitar, precum și referitor la depășirea termenului rezonabil de examinare a petițiilor, oferirea răspunsurilor inexacte care duc la nesoluționarea problemei în întregime.

În timpul aflării reclamantului Petru Budurin în concediu medical, în baza demersului Pretorului sectorului Centru, Pavel Rusu, prin dispoziția Primarului General Interimar al mun. Chișinău nr. 354/1-dc din 25 iulie 2019, Petru Budurin fost eliberat din funcția de vicepretor al sectorului Centru (f.d. 7).

Reclamantul Petru Budurin, considerând că demersul Pretorului sectorului Centru, Pavel Rusu este lipsit de suport juridic și ca urmare, fiind ilegală dispoziția Primarului General Interimar al mun. Chișinău nr. 354/1-dc din 25 iulie 2019 „Cu privire la eliberarea lui Petru Budurin din funcția de vicepretor al sectorului Centru”, la 16 august 2019 a înaintat Primarului General Interimar al mun. Chișinău cerere prealabilă, prin care a solicitat anularea dispoziției nominalizate ca fiind ilegală, repararea prejudiciului material și moral. Însă, prin răspunsul nr. B-7518/1/19 din 29 august 2019 Primarul General Interimar al mun. Chișinău l-a informat că dispoziția nr. 354/1-dc din 25 iulie 2019 „Cu privire la eliberarea lui Petru Budurin din funcția de vicepretor al sectorului Centru” a fost plasată în Registrul de stat al actelor locale și supusă controlului obligatoriu de legalitate de către organul abilitat, Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat, drept urmare, dispoziția nu a fost notificată.

La data de 12 septembrie 2019 Petru Budurin s-a adresat în instanța de judecată cu prezenta acțiune, solicitând anularea dispoziției Primarului General Interimar al mun. Chișinău nr. 354/1-dc din 25 iulie 2019 „Cu privire la eliberarea lui Petru Budurin din funcția de vicepretor al sectorului Centru”, restabilirea în funcția de vicepretor al sectorului Centru, încasarea din contul Primăriei mun. Chișinău a salariului pentru perioada absenței forțate de la lucru, repararea prejudiciului moral în mărime de 10 000 de lei și încasarea cheltuielilor de judecată.

Analizând starea de fapt reținută de instanțele de judecată ierarhic inferioare, instanța de recurs constată că la caz, obiectul litigiului rezidă din verificarea legalității dispoziției Primarului General Interimar al mun. Chișinău nr. 354/1-dc din 25 iulie 2019 „Cu privire la eliberarea lui Petru Budurin din funcția de vicepretor al sectorului Centru”.

Fiind investite cu examinarea cauzei, atât prima instanță, cât și instanța de apel au concluzionat că este ilegală dispoziția Primarului General Interimar al mun. Chișinău nr. 354/1-dc din 25 iulie 2019 „Cu privire la eliberarea lui Petru Budurin din funcția de vicepretor al sectorului Centru”.

În susținerea concluziilor sale, prima instanță a menționat că la eliberarea din funcție a lui Petru Budurin nu au fost respectate garanțiile oferite de lege, nefiind inițiată o cercetare de serviciu referitoare la abaterile imputate și reclamantului nu i-a fost oferit dreptul să depună explicații și să prezinte probe.

Totodată, instanța de fond a constatat că, contrar prevederilor art. 86 alin. (2) Codul muncii, conform cărora nu se admite concedierea salariatului în perioada aflării sale în concediu medical, Petru Budurin a fost concediat ilegal, în perioada aflării sale în concediu medical.

Instanța de apel, în susținerea ilegalității dispoziției Primarului General Interimar al mun. Chișinău nr. 354/1-dc din 25 iulie 2019 „Cu privire la eliberarea lui Petru Budurin din funcția de vicepreșed al sectorului Centru” a indicat că dispoziția menționată nu conține temeiul faptic, pentru care a survenit răspunderea disciplinară sub formă de eliberare din funcție a lui Petru Budurin și respectiv, încetarea mandatului de vicepreșed.

Totodată, instanța de apel a indicat că Primarul General Interimar al mun. Chișinău, contrar art. 86 alin. (2) Codul muncii, a adoptat decizia contestată la 25 iulie 2019, când vicepreședintele Petru Budurin se afla în concediu medical, fapt ce contravine legislației ce reglementează raporturile de muncă, or, dreptul la muncă nu poate fi îngrădit, libertatea muncii este garantată, fiecare persoană este liberă să-și aleagă locul de muncă.

Cu referire la soluțiile date în ansamblu de către instanțele de judecată ierarhic inferioare, instanța de recurs observă că acestea sunt diferite, referitor la pretențiile subsecvente anulării dispoziției nr. 354/1-dc din 25 iulie 2019 și anume referitor la pretențiile privind restabilirea lui Petru Budurin în funcția deținută anterior, încasarea salariului pentru perioada absenței forțate de la muncă, cât și repararea prejudiciului moral.

Astfel, prima instanță, drept consecință a anulării actului administrativ individual defavorabil - dispoziției Primarului General Interimar al mu. Chișinău 354/1-dc din 25 iulie 2019, a obligat Primarul General al mun. Chișinău, în temeiul art. 90 alin. (1) Codul muncii, de a emite actul administrativ cu privire la restabilirea lui Petru Budurin în funcția de vicepreșed al sectorului Centru și de a emite actul administrativ cu privire la achitarea în beneficiul lui Petru Budurin a salariului pentru perioada absenței forțate de la locul de muncă, începând cu 25 iulie 2019 și până la data pronunțării hotărârii judecătorești, 29 iunie 2020.

Totodată, în temeiul art. 329 alin. (2) Codul muncii, instanța de fond a considerat întemeiată și pasibilă admiterii parțiale cerința reclamantului Petru Budurin cu privire la repararea prejudiciului moral, dispunând încasarea de la Primăria mun. Chișinău în beneficiul acestuia a despăgubirii echivalente unui salariu de funcție.

Însă, instanța de apel a considerat că pretențiile lui Petru Budurin privind restabilirea în funcția deținută anterior și încasarea salariului pentru perioada absenței forțate de la muncă urmează a fi declarate inadmisibile, menționând că în urma constatării nulității dispoziției nr. 354/1-dc din 25 iulie 2019 „Cu privire la eliberarea lui Petru Budurin din funcția de vicepreșed al sectorului Centru”, își produce efectele juridice dispoziția nr. 317/6-dc din 25 iulie 2018 a Primarului General Interimar al mun. Chișinău, prin care Petru Budurin, a fost numit în funcția de vicepreșed al sectorului Centru, respectiv Primăria mun. Chișinău urmează să achite integral drepturile salariale cuvenite lui Petru Budurin, în conformitate cu legislația în vigoare pentru perioada absenței forțate de la muncă, inclusiv indemnizațiile de concediu medical și anual.

Cu referire la pretenția lui Petru Budurin privind repararea prejudiciului moral, instanța de apel a considerat-o inadmisibilă, menționând că reclamantul nu s-a adresat cu o cerere prealabilă către Primăria mun. Chișinău cu privire la compensarea prejudiciului moral, or, prevederile Codului administrativ în vigoare din 01 aprilie 2019, prevăd expres obligativitatea părții de a respecta procedura prealabilă, în cazul solicitării reparării prejudiciului material și moral.

Analizând legalitatea actului judecătoresc contestat, instanța de recurs consideră eronată soluția instanței de apel, din următoarele considerente.

Referitor la pretenția din cererea de chemare în judecată privind anularea dispoziției nr.354/1- dc din 25 iulie 2019 „Cu privire la eliberarea lui Petru Budurin din funcția de vicepreședinte al sectorului Centru”, instanța de recurs reține că potrivit art. 20 alin. (1) din Legea privind statutul municipiului Chișinău nr. 136 din 17 iunie 2016, președintele este persoană cu funcție de demnitate publică, numit și eliberat din funcție de către primarul general, în condițiile Legii nr.199 din 16 iulie 2010 cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică.

În conformitate cu art. 23 alin. (3) din Legea nr. 199 din 16 iulie 2010 cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică, neexecutarea sau executarea necorespunzătoare de către persoana cu funcție de demnitate publică a obligațiilor, prerogativelor și competențelor sale, indiferent de prezența culpei, poate atrage după sine revocarea sau eliberarea din funcție. Temeiul și cauzele revocării sau eliberării din funcție din motive imputabile demnitarului se vor indica în actul administrativ corespunzător.

Instanțele de judecată ierarhic inferioare, anulând dispoziția nr.354/1- dc din 25 iulie 2019 „Cu privire la eliberarea lui Petru Budurin din funcția de vicepreședinte al sectorului Centru”, au menționat că actul administrativ individual este întemeiat doar pe normele de drept care reglementează competența și procedura de eliberare din funcția de vicepreședinte, însă, fără a fi indicat temeiul și cauza care au generat consecințele adoptării actului administrativ contestat.

La acest segment, instanța de recurs remarcă că în preambulul dispoziției contestate sunt expuse considerentele și temeiurile esențiale de drept și de fapt, care au fost luate în considerare de către autoritatea publică pentru justificarea emiterii actului administrativ contestat.

Temeiul de fapt, pus la baza emiterii dispoziției nr.354/1- dc din 25 iulie 2019 „Cu privire la eliberarea lui Petru Budurin din funcția de vicepreședinte al sectorului Centru”, a constituit nota informativă a Președintelui sectorului Centru, Pavel Rusu, prin care acesta, enumerând constatările privind activitatea defectuoasă desfășurată de către Petru Budurin, a solicitat revocarea acestuia din funcția de vicepreședinte.

Astfel, instanța de recurs consideră că actul administrativ individual nu are la bază o simplă invocare a normelor de drept în baza cărora reclamantul Petru Budurin a fost eliberat din funcție, actul administrativ contestat având la bază și temeiul de fapt, sub forma notei informative a Președintelui sectorului Centru, în care este indicată informația privind activitatea lui Petru Budurin, exercitată în funcția de vicepreședinte al sectorului Centru.

În acest context, Colegiul reține că instanța de apel s-a rezumat la simplu fapt, precum că Primarul General Interimar al mun. Chișinău a fost în drept de a-l

elibera pe Petru Budurin din funcția de vicepreșed al sectorului Centru, fără, însă, a verifica existența temeiurilor care au stat la baza emiterii actului administrativ, prin care s-a dispus încetarea mandatului vicepreședului sectorului Centru.

Colegiul consideră că instanța de apel urma să verifice informația din nota informativă pusă la baza eliberării din funcție a lui Petru Budurin, referitor la activitatea acestuia în funcția de vicepreșed al sectorului Centru, pentru a stabili cu neexecutarea sau executarea necorespunzătoare de către Petru Budurin a obligațiilor, prerogativelor și competențelor sale, or anume această circumstanță oferă dreptul Primarului General al mun. Chișinău de revocare din funcție a vicepreședului. În acest context, Primarul General al mun. Chișinău poate decide asupra eliberării din funcție înainte de termen a vicepreședului, însă eliberarea nu urmează a fi făcută în mod arbitrar, adică fără verificarea existenței temeiurilor care au stat la baza încetării mandatului vicepreședului, ci doar în conformitate cu legislația în vigoare.

De asemenea, instanța de recurs consideră nemotivată și incertă soluția instanței de apel în partea declarării ca fiind inadmisibile a pretențiilor din acțiunea înaintată de Petru Budurin privind restabilirea la lucru și încasarea salariului pentru perioada absenței forțate de la lucru, menționând în acest sens, că în urma constatării nulității dispoziției nr. 354/1-dc din 25 iulie 2019, își produce efectele juridice dispoziția nr. 317-6-dc din 25 iulie 2018 a Primarului General Interimar, prin care Petru Budurin a fost numit prin transfer în funcția de vicepreșed al sectorului Centru și ca rezultat, Primăria mun. Chișinău urmează să achite integral drepturile salariale cuvenite reclamantului, în conformitate cu legislația în vigoare pentru perioada absenței forțate de la lucru.

În acest sens, instanța de recurs menționează că în temeiul art. 207 Cod administrativ, instanța verifică din oficiu dacă sînt întrunite condițiile pentru admisibilitatea unei acțiuni în contenciosul administrativ. Dacă este inadmisibilă, acțiunea în contencios administrativ se declară ca atare prin încheiere judecătorească susceptibilă de recurs.

Acțiunea în contencios administrativ se declară inadmisibilă în special cînd: a) există o hotărîre judecătorească definitivă cu privire la un litigiu între aceleași părți, cu același obiect și pe aceleași temeiuri de drept; b) există o încheiere judecătorească prin care s-a dispus încetarea procesului în legătură cu faptul că reclamantul a renunțat la acțiune sau și-a retras acțiunea într-un litigiu între aceleași părți, cu același obiect și pe aceleași temeiuri de drept sau că între părți s-a încheiat o tranzacție de împăcare; c) la aceeași sau la altă instanță de judecată se examinează o acțiune între aceleași părți, cu același obiect și pe aceleași temeiuri de drept; d) acțiunea a fost depusă după expirarea termenului prevăzut la art.209; e) reclamantul nu poate revendica încălcarea, prin activitatea administrativă, a unui drept în sensul art.17; f) nu sînt întrunite condițiile prevăzute la art.208; g) acțiunea a fost depusă de o persoană fără împuterniciri în acest sens; h) cererea de chemare în judecată nu corespunde cerințelor prevăzute la art.211 alin.(1) și (2) și art.212 alin.(1) și reclamantul nu a înlăturat neajunsurile în termenul stabilit de instanța de judecată.

Raportînd prevederile normei de drept enunțate la circumstanțele cauzei, instanța de recurs consideră că instanța de apel eronat a declarat ca fiind inadmisibile pretențiile reclamantului Petru Budurin privind restabilirea la lucru și încasarea salariului pentru perioada absenței forțate de la lucru. Or, instanța de apel nu a indicat

niciun temei legal prevăzut de art. 207 Cod administrativ, pentru a declara în această parte acțiunea reclamantului Petru Budurin ca fiind inadmisibilă.

La acest capitol, instanța de recurs reiterează că obiectul acțiunii în speță este contestarea actului administrativ – dispoziției nr. 354/1-dc din 25 iulie 2019 a Primarului General Interimar al mun. Chișinău, prin care s-a dispus eliberarea lui Petru Budurin din funcția de vicepreșed al sectorului Centru.

Consecințele anulării dispoziției de eliberare din funcție sunt restabilirea în funcție anterior ocupată cu aplicarea consecutivă a legislației muncii, art. 90 și art. 330 Codul muncii. Or, persoana cu demnitate publică, este persoana antrenată în raporturi speciale de muncă, iar în lipsa unor criterii strict determinate, ele beneficiază de drepturi și garanții de muncă, ce decurg din normele generale ale legislației muncii și ținând cont de particularitățile contractelor administrative.

Aceeași concluzie derivă și din Hotărârea Curții Constituționale nr. 22 din 22 iulie 2016, la pct. 62 al acesteia fiind indicat că persoanele cu demnitate publică sunt antrenate în raporturi speciale de muncă, ele beneficiază de drepturi și garanții speciale de muncă, ce decurg din normele generale ale legislației muncii și ținând cont de particularitățile contractelor administrative.

Mai mult, în dispozițiile art. 24 din Legea nr. 199 din 16 iulie 2010 privind statutul persoanelor cu funcție de demnitate publică, se menționează că dispozițiile prezentei Legi se completează cu prevederile legislației muncii, cu reglementările de drept comun civile, administrative, sau penale, după caz, în măsura în care nu contravin legilor ce reglementează activitatea persoanei cu funcție de demnitate publică.

Respectiv, în condițiile în care Primăria mun. Chișinău a folosit munca salarială în raport cu Petru Budurin, prevederile Codului muncii au o aplicabilitate directă în ceea ce privește garanțiile, principiile, drepturile și obligațiile de bază, dacă legea specială nu prevede altfel.

Astfel, în conformitate cu art. 89 din Codul muncii, salariatul transferat nelegitim la o altă muncă sau eliberat nelegitim din serviciu poate fi restabilit la locul de muncă prin negocieri directe cu angajatorul, iar în caz de litigiu – prin hotărâre a instanței de judecată.

Deci, la examinarea litigiului individual de muncă, angajatorul este obligat să dovedească legalitatea și să indice temeiurile eliberării din serviciu a salariatului și în dependență de aceasta, instanța de apel trebuia să stabilească dacă salariatul Petru Budurin urmează să fie restabilit în toate drepturile sale legale, în urma anulării actului administrativ ilegal, prin prisma art. 89 Codul muncii, supunând unei analize mai detaliate temeiurile eliberării lui Petru Budurin din funcția de vicepreșed.

Conform art. 330 alin. (1) lit. b) Codul muncii, angajatorul este obligat să compenseze persoanei salariul pe care acesta nu l-a primit, în toate cazurile privării ilegale de posibilitatea de a munci.

Deci, și această obligație survine, în particular, în cazul eliberării ilegale din serviciu și urmează a fi apreciată prin prisma legislației muncii.

La acest capitol, se rețin și prevederile art. 90 alin. (1) și (2) lit.a) Codul muncii, conform cărora, în cazul restabilirii la locul de muncă a salariatului transferat sau eliberat nelegitim din serviciu, angajatorul este obligat să repare prejudiciul cauzat acestuia. Repararea de către angajator a prejudiciului cauzat salariatului constă în:

plata obligatorie a unei despăgubiri pentru întreaga perioadă de absență forțată de la muncă într-o mărime nu mai mică decât salariul mediu al salariatului pentru această perioadă.

Având în vedere prevederile normelor de drept menționate, instanța de recurs consideră că în cazul stabilirii ilegalității eliberării din funcție a lui Petru Budurin, acesta este în drept de a solicita restabilirea în funcție și încasarea salariului pentru întreaga perioadă de absență forțată de la muncă. Astfel, instanța de apel urma să stabilească temeinicia acestor pretenții în dependență de admiterea pretenției inițiale – anularea dispoziției de eliberare din funcție. Însă, instanța de apel, a declarat inadmisibile aceste solicitări, în lipsa analizei lor prin prisma normelor reglementate de legislația muncii. Mai mult, este de menționat că Petru Budurin în cererea de chemare în judecată, pe lângă pretenția privind anularea dispoziției de eliberare din funcție, a solicitat în mod expres restabilirea în funcție și încasarea salariului pentru perioada absenței forțate de la lucru (f.d. 4).

De asemenea, Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție apreciază concluziile instanței de apel privind inadmisibilitatea cerinței reclamantului Petru Budurin cu privire la repararea prejudiciului moral, ca fiind contradictorii circumstanțelor cauzei, rezultând din interpretarea eronată a normelor de drept material și procedural.

Astfel, conform art. 19 Cod administrativ, cererea prealabilă este instituția care oferă o cale de soluționare prejudiciară a litigiilor administrative.

Potrivit art. 10 alin. (2) Cod administrativ, decizia autorității publice privind acordarea despăgubirilor pentru prejudiciile cauzate prin activitatea administrativă ilegală este un act administrativ individual.

În conformitate cu prevederile art. 60 alin. (3) Cod administrativ, în cazul depunerii cererii privind acordarea despăgubirilor pentru prejudiciul cauzat prin emiterea unui act administrativ individual sau normativ ilegal, termenul general începe să curgă din data în care hotărârea instanței de judecată prin care s-a anulat actul administrativ ilegal a rămas definitivă. Dacă autoritatea publică a anulat un act administrativ ilegal, termenul general începe să curgă din data în care decizia cu privire la anularea actului administrativ ilegal a rămas incontestabilă.

Art. 166 Cod administrativ, prevede că, cererea prealabilă poate fi depusă numai dacă persoana își revendică drepturile încălcate prin emiterea sau respingerea emiterii unui act administrativ individual.

Iar, potrivit art. 167 alin. (4) Cod administrativ, dacă prin cererea prealabilă se solicită și repararea prejudiciului, atunci cererea privind repararea prejudiciului se examinează de autoritatea publică emitentă în procedură administrativă separată.

Dispozițiile art. 207 alin. (1), (2) lit. f) Cod administrativ, stipulează că instanța verifică din oficiu dacă sunt întrunite condițiile pentru admisibilitatea unei acțiuni în contenciosul administrativ. Dacă este inadmisibilă, acțiunea în contencios administrativ se declară ca atare prin încheiere judecătorească susceptibilă de recurs. Acțiunea în contencios administrativ se declară inadmisibilă în special când: nu sunt întrunite condițiile prevăzute la art.208.

Conform art. 208 alin. (1) Cod administrativ, în cazurile prevăzute de lege, până la înaintarea acțiunii în contencios administrativ, se va respecta procedura prealabilă.

Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție menționează că, dispozițiile Codului administrativ prevăd expres obligativitatea părții de a respecta procedura prealabilă în cazul solicitării reparării prejudiciului. Or, decizia autorității publice privind acordarea despăgubirilor pentru prejudiciile cauzate prin activitatea administrativă ilegală, constituie în sine un act administrativ individual.

Cu referire la pretenția reclamantului Petru Budurin privind repararea prejudiciului moral, instanța de recurs reține că Curtea de Apel Chișinău a declarat inadmisibilă această pretenție, prin prisma art.10, art.60, alin.(3), art. 207, alin.2 lit. f) din Codul administrativ, motivând că reclamantul nu a satisfăcut imperativul procedurii prealabile, stabilit de Codul administrativ.

Însă, Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție apreciază ca fiind eronate concluziile instanței de apel în acest sens și care vin în contradicție cu circumstanțele cauzei. Or, în cererea prealabilă depusă de Petru Budurin la data de 16 august 2019 către Primarul General al mun. Chișinău, acesta a solicitat anularea dispoziției nr. 354/1-dc din 25 iulie 2019 „Cu privire la eliberarea lui Petru Budurin din funcția de vicepreședinte al sectorului Centru”, restabilirea la lucru, precum și repararea prejudiciului material și moral (f.d. 9). De fapt, această circumstanță a fost omisă de instanța de apel, fiind eronat constatat că revendicarea dreptului privind repararea prejudiciului moral nu a fost precedată de o cale prealabilă de către reclamant.

Astfel, la caz, Petru Budurin a respectat procedura prealabilă la revendicarea dreptului cu privire la repararea prejudiciului moral, anterior adresării în instanță, condiție imperativă impusă de lege, adresându-se autorității pârâte cu cerere prealabilă privind repararea prejudiciului moral. Prin urmare, pretenția cu privire la repararea prejudiciului moral eronat a fost declarată inadmisibilă de către instanța de apel, pe motivul nerespectării procedurii prealabile de adresare în instanța de judecată.

Curtea de Apel Chișinău, declarând inadmisibilă acțiunea în această parte, a adus atingere dreptului lui Petru Budurin la un proces echitabil, consfințit în articolul 6 § 1 din Convenția Europeană pentru Apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților Fundamentale. Or, principiul liberului acces la justiție presupune posibilitatea neîngrădită a celor interesați de a-l utiliza în formele și în modalitățile prevăzute de lege.

Totodată, instanța de recurs menționează că în conformitate cu prevederile art. 205 alin. (2) Cod administrativ, dacă un terț participă la raportul juridic litigios în așa fel încât hotărîrea instanței de judecată ar interveni direct în drepturile lui, atunci această persoană terță trebuie atrasă în proces. Această prevedere se aplică, în special, când: o persoană înaintează acțiune în contencios administrativ pentru obligarea unei autorități publice să emită un act administrativ individual defavorabil pentru un terț; o persoană înaintează acțiune în contencios administrativ pentru obligarea unei autorități publice să emită un act administrativ individual favorabil pentru ea și favorizarea poate fi acordată numai o singură dată sau doar pentru un număr limitat de persoane.

Raportând norma de drept menționată circumstanțelor speței, Colegiul relevă ca instanța de apel nu a stabilit dacă după emiterea dispoziției de eliberare a lui Petru Budurin din funcția de vicepreșed al sectorului centru, a fost numită o altă persoană în această funcție.

Astfel, instanța de apel, în cazul numirii unei alte persoane în funcția deținută anterior de Petru Budurin, urma să atragă această persoană în proces, or prin eventuala restabilire a lui Petru Budurin în funcție, s-ar interveni direct în drepturile ei.

Instanța de recurs consideră că aceste circumstanțe atestă o ignorare evidentă a stării de fapt din partea instanței de judecată ierarhic inferioară, care nu a verificat, în limitele obiecțiilor înaintate legalitatea și temeinicia hotărârii primei instanțe, în ceea ce privește constatarea circumstanțelor de fapt și aplicarea legii de către prima instanță.

Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție consideră, că soluția instanței de apel rezultă din nedeterminarea exactă a naturii juridice a litigiului, criteriu, care presupune prin sine lămurirea completă și certă a situației de fapt sub toate aspectele.

Instanța de recurs constată că decizia instanței de apel trebuie să corespundă tuturor normelor de drept, să fie clară, înțeleasă de părțile implicate în proces, și să răspundă în mod expres la toate cererile și obiecțiile formulate de apelant și intimat (Principiul nr. 6 al Recomandării nr. R (84) 5 privind principiile de procedură civilă menite pentru ameliorarea justiției adoptată de Comitetul Miniștrilor al Consiliului Europei la 28 februarie 1984).

Dat fiind faptul că instanța de apel neîntemeiat a constatat inadmisibilitatea pretențiilor înaintate de Petru Budurin privind restabilirea la lucru, încasarea salariului pentru perioada absenței forțate de la lucru și repararea prejudiciului moral, și nu a judecat aceste pretenții în fond, și deoarece lichidarea încălcărilor admise de către instanța de apel nu este posibilă în cadrul examinării cauzei în ordine de recurs, Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție concluzionează asupra necesității admiterii recursurilor, casării deciziei din 23 februarie 2021 a Curții de Apel Chișinău, cu restituirea cauzei spre rejudecare la Curtea de Apel Chișinău, în alt complet de judecată.

Conform articolelor 258 alin. (3), 248 alin. (1) lit. d), 207 alin. (2) lit. f) din Codul administrativ, Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție,

d e c i d e:

Se admit recursurile depuse de Petru Budurin și de Primarul General al municipiului Chișinău.

Se casează decizia din 23 februarie 2021 a Curții de Apel Chișinău, în cauza de contencios administrativ la cererea de chemare în judecată depusă de Petru Budurin împotriva Primarului General al municipiului Chișinău cu privire la

anularea actului administrativ, restabilirea în funcție, încasarea salariului pentru perioada absenței forțate de la lucru, repararea prejudiciului moral și încasarea cheltuielilor de judecată, cu restituirea cauzei spre rejudecare la Curtea de Apel Chișinău, în alt complet de judecată.

Decizia nu se supune niciunei căi de atac.

Președintele ședinței,
judecătorul

Tamara Chișca-Doneva

judecătorii

Ala Cobăneanu

Nicolae Craiu

Mariana Pitic

Nina Vascan