

prima instanță: S. Pleșca
instanța de apel: A. Bostan, A. Pahopol, V. Negru

dosarul nr. 3ra-1391/17

Î N C H E I E R E

20 decembrie 2017

mun. Chișinău

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

în componență:

Președintele completului, judecătorul Iulia Sîrcu

Judecătorii

Luiza Gafton, Mariana Pitic

examinând chestiunea privind admisibilitatea recursului declarat de către primarul satului Volintiri, Nicolae Moiseev,

în cauza civilă la cererea de chemare în judecată a Oficiului teritorial Căușeni al Cancelariei de Stat împotriva primarului satului Volintiri cu privire la contestarea actului administrativ,

împotriva deciziei Curții de Apel Chișinău din 11 iulie 2017, prin care a fost respins apelul declarat de către primarul satului Volintiri, Nicolae Moiseev și menținută hotărârea Judecătoriei Căușeni (sediul Ștefan Vodă) din 31 martie 2017,

c o n s t a t ă :

La data de 06 martie 2017, Oficiul teritorial Căușeni al Cancelariei de Stat a depus cerere de chemare în judecată împotriva primarului satului Volintiri cu privire la contestarea actului administrativ.

În motivarea acțiunii reclamantul a indicat că, la data de 07 decembrie 2016, primarul s. Volintiri, r-nul Ștefan Vodă a emis dispoziția nr. 73-p „Cu privire la premiarea angajaților primăriei”, prin care au fost acordate premii angajaților Primăriei s. Volintiri, r-nul Ștefan Vodă, inclusiv primarului.

Menționează că, în conformitate cu art. 64 alin. (1) lit. a) al Legii nr. 436 din 28 decembrie 2006 privind administrația publică locală, a efectuat controlul sub aspectul legal al dispoziției menționate, în urma căruia a constatat că, aceasta a fost adoptată cu încălcarea prevederilor legislației în vigoare.

Invocă că, la adoptarea dispoziției nr. 73-p din 07 decembrie 2016, primarul s. Volintiri, r-nul Ștefan Vodă nu a respectat prevederile art. 8 alin. (2¹) al Legii nr. 355 din 23 decembrie 2005 cu privire la sistemul de salarizare în sectorul bugetar, care stabilește că, mărimea premiilor cu prilejul jubileilor, sărbătorilor profesionale și al zilelor de sărbătoare nelucrătoare pentru persoanele care dețin funcții de demnitate publică din cadrul administrației publice locale se stabilește prin decizie a autorității locale deliberative.

Afirmă că, la data de 26 ianuarie 2017 a înaintat pârâtului o notificare, prin care a solicitat anularea dispoziției nr. 73-p din 07 decembrie 2016 „Cu privire la premiarea angajaților primăriei”, însă aceasta nu a fost executată.

Solicită anularea dispoziției nr. 73-p emisă de primarul s. Volintiri, r-nul Ștefan Vodă la data de 07 decembrie 2016 „Cu privire la premiarea angajaților primăriei”.

Prin hotărârea Judecătorei Căușeni (sediul Ștefan Vodă) din 31 martie 2017 a fost admisă parțial acțiunea și a fost anulată dispoziția primarului s. Volintiri, r-nul Ștefan Vodă nr. 73-p din 07 decembrie 2016 „Cu privire la premiarea angajaților primăriei” în partea ce se referă la acordarea premiului primarului Nicolae Moiseev. În rest acțiunea a fost respinsă.

Prima instanță și-a argumentat concluzia prin faptul că, primarul s. Volintiri la adoptarea dispoziției nr. 73-p din 07 decembrie 2016 și-a depășit atribuțiile sale, încălcând normele legale privind acordarea premiilor persoanelor care dețin funcții de demnitate publică din cadrul administrației publice locale, norme care sunt imperative și nerespectarea acestora are ca efect declararea nulității actului administrativ, făcând trimitere la art. 8 alin. (2¹) al Legii nr. 355 din 23 decembrie 2005 cu privire la sistemul de salarizare în sectorul bugetar.

Prin decizia Curții de Apel Chișinău din 11 iulie 2017 a fost respins apelul declarat de către primarul s. Volintiri, Nicolae Moiseev și menținută hotărârea primei instanțe.

La data de 12 octombrie 2017, primarul s. Volintiri, Nicolae Moiseev a declarat recurs împotriva deciziei instanței de apel, solicitând admiterea recursului și casarea integrală a deciziei instanței de apel și hotărârii primei instanțe, cu emiterea unei noi hotărâri de respingere a acțiunii.

În motivarea recursului a indicat că, nu este de acord cu hotărârile judecătorești, deoarece au fost încălcate și aplicate eronat normele de drept material, nu au fost constatate și elucidate pe deplin toate circumstanțele care au importanță pentru soluționarea cauzei în fond și nu au fost dovedite circumstanțele considerate ca fiind stabilite.

Menționează că, la data de 27 februarie 2014, conform dispoziției primarului nr. 5-A din 21 februarie 2014 a fost convocată ședința ordinară a Consiliului sătesc Volintiri în cadrul căreia s-a examinat chestiunea „Cu privire la aprobarea Regulamentului privind plata ajutorului material, premiului anual și suplimentar la salariu și a altor plăți suplimentare persoanelor care dețin funcții de demnitate publică, funcționarilor publici și personalului care efectuează deservirea tehnică din cadrul primăriei Volintiri”.

Invocă că, prin decizia nr. 2/9 din 27 februarie 2014, Consiliul sătesc Volintiri, bazându-se pe prevederile art. 11 al Legii nr. 48 din 22 martie 2012 cu privire la sistemul de salarizare a funcționarilor publici și ale art. 8 alin. (3) al Legii nr. 355 din 23 decembrie 2005 cu privire la sistemul de salarizare în sectorul bugetar și având în vedere că, întrunirile în ședință a consilierilor necesită surse financiare suplimentare a aprobat Regulamentul enunțat, iar controlul executării deciziei fiind atribuit primarului, Nicolae Moiseev.

Sușține că, decizia Consiliului sătesc Volintiri nr. 2/9 din 27 februarie 2014 corespunde prevederilor art. 13 al Legii nr. 317 din 18 iulie 2003 privind actele normative ale Guvernului și ale altor autorități ale administrației publice centrale și locale.

Relevă că, conform pct.12 din Regulament, consilierii au decis că, primarul beneficiază de premii anuale și cu diferite ocazii (din oficiu în mod automat), odată cu întrunirea temeiurilor și în condițiile prevăzute de lege și/sau prezentul Regulament. În cazul acordării premiilor întregului colectiv, de ele beneficiază, din oficiu, și conducătorul autorității publice locale (primarul), iar conform pct. 16 premiul unic acordat cu prilejul jubileelor (20, 25, 30, 35, 40, 45, 50, 55 ani, etc), cu ocazia sărbătorilor profesionale (Ziua Autonomiei locale și a lucrătorului din APL, Ziua funcționarului public, Ziua juristului, Ziua finansistului, etc), zilelor de sărbători (Crăciun, Ziua Independenței, Hramul orașului, Paște etc.) și alte zile nelucrătoare în conformitate cu art. 111 din Codul muncii, în cuantum până la un salariu mediu lunar. De aceste premii beneficiază din oficiu și conducătorul autorității publice locale (primarul). Premiul unic se acordă în baza dispoziției autorității publice locale executive.

Afirmă că, la data de 07 decembrie 2016, pentru cointeresarea materială a personalului în sporirea eficienței și calității muncii și cu prilejul sărbătorilor de iarnă, prin dispoziția nr.73-P, a dispus acordarea premiilor angajaților primăriei, în mărimea unui salariu de funcție, din contul economiei mijloacelor fondului de salarizare.

Sușține că, decizia contestată a fost emisă în conformitate cu Regulamentul privind plata ajutorului material, premiului anual și suplimentar la salariu și a altor plăți suplimentare persoanelor care dețin funcții de demnitate publică, funcționarilor publici și personalului care efectuează deservirea tehnică din cadrul Primăriei s. Volintiri, aprobat prin decizia Consiliului sătesc Volintiri nr. 2/9 din 27 februarie 2014, iar careva încălcări ale prevederilor legale nu au fost admise de către primar.

Astfel, consideră că, acțiunile sale corespund prevederilor art. 29 alin. (1) lit. a) din Legea privind administrația publică locală, care reglementează că, primarul asigură executarea deciziilor consiliului local, iar în situația în care, decizia Consiliului sătesc Volintiri nr. 2/9 din 27 februarie 2014 nu a fost anulată, este legală și dispoziția nr.73-P din 07 decembrie 2016.

Invocă că, instanțele de judecată au omis examinarea legalității deciziei nr. 2/9 din 27 februarie 2014, care a stat la baza dispoziției contestată, prin urmare, hotărârea primei instanțe și decizia instanței de apel sunt unilaterale și selective.

Consideră că, instanțele judecătorești greșit au interpretat prevederile art.8 alin. (2¹) al Legii cu privire la sistemul de salarizare în sectorul bugetar și eronat au concluzionat că, primarul s. Volintiri era în incompatibilitate de a-și stabili pentru sine premii, aceasta fiind prerogativa exclusivă a organului deliberativ, a Consiliului sătesc Volintiri.

Atenționează că, Consiliul local are dreptul exclusiv de a decide care din atribuțiile sale să fie delegate primarului, astfel, prin Regulamentul enunțat,

Consiliul sãtesc Volintiri a delegat primarului sã stabileascã de sãrbãtori cãte un premiu, pãnã la un salariu de funcție, tuturor lucrãtorilor, inclusiv și primarului, ca persoanã cu funcție de demnitate publicã, acesta beneficiind de premii din oficiu.

Relevã cã, reieșind din prevederile art. 3 din Legea nr. 436 din 28 decembrie 2006 privind administrația publicã localã și art. 3 din Legea nr. 435 din 28 decembrie 2006 privind descentralizarea administrativã, competența Consiliului sãtesc Volintiri trebuie sã fie deplinã și exclusivã, putând fi limitatã doar în condițiile legii, iar conform prevederilor art. 14 alin. (1) din Legea privind administrația publicã localã, consiliul local are drept de inițiativã și decide, în condițiile legii, în toate problemele de interes local, cu excepția celor care țin de competența altor autoritãți publice.

Mai relevã cã, la soluționarea cauzei, instanțele de judecatã, au ignorat prevederile art. 109 din Constituția Republicii Moldova, care stabilesc principiile de bazã ale administrației publice locale, reglementãnd cã, administrația publicã în unitãțile administrativ-teritoriale se întemeiazã pe principiile autonomiei locale, ale descentralizãrii serviciilor publice, ale eligibilitãții autoritãților administrației publice locale și ale consultãrii cetãtenilor în problemele locale de interes deosebit, precum și prevederile art. 4 alin. (4) al Cãrții Europene a Autonomiei Locale din 15 octombrie 1985, ratificatã de Republica Moldova la 16 iulie 1997, care stabilește cã, competențele încredințate colectivitãților locale trebuie sã fie în mod normal depline și întregi. Ele nu pot fi puse în cauzã sau limitate de cãtre o autoritate centralã sau regionalã numai în cadrul legii. Astfel, legislația naționalã în vigoare stabilește dreptul exclusiv al Consiliului de a decide care din atribuțiile sale sã fie delegate temporar primarului și nu prevãd restricții la delegarea acestor competențe.

Calificã ca eronatã concluzia instanțelor de precum cã, conducãtorul autoritãții publice poate beneficia de premii unice cu acordul organului de conducere ierarhic superior, deoarece Consiliul sãtesc nu este organul ierarhic superior sau organ de conducere al primarului localitãții, raporturile dintre primar și consiliu local sunt exclusiv de colaborare, dar nu de subordonare, mai mult, aceasta contravine prevederilor art. 112 din Constituția Republicii Moldova și ale art. 6 alin. (1) al Legii privind administrația publicã localã.

În acest context, menționeazã cã, primarul este șeful administrației publice locale, autoritate reprezentativã a populației unitãții administrativ-teritoriale și executivã a consiliului local, iar calitatea primarului ca autoritate executivã derivã din faptul cã el este responsabil de îndeplinirea deciziilor consiliului sãtesc, cât și din faptul cã el trebuie sã realizeze în teritoriul administrat legile în vigoare, actele internaționale la care Republica Moldova este parte, precum și toate actele administrative adoptate de autoritãțile centrale.

Astfel, considerã cã, instanțele de judecatã greșit au aplicat prevederile legale în partea ce ține de competențele autoritãților publice locale și, anume, prevederile art. 14 alin. (2) lit. n), 29 alin. (1) lit. e) și f) și art. 81 ale Legii privind administrația publicã localã, art. 12 al Legii privind descentralizarea administrativã, art. 24 al Legii nr. 181 din 25 iulie 2014 privind finanțele publice și

responsabilitățile bugetar-fiscale, precum și ale art. 3 al Legii nr. 397 din 16 octombrie 2003 privind finanțele publice locale.

Sușține că, a acordat premiile din contul economiei mijloacelor pentru retribuirea muncii, alocate pe anul respectiv fără a depăși limitele stabilite de Consiliul sătesc Volintiri, precum și în temeiul art. 32 din Legea cu privire la sistemul de salarizare în sectorul bugetar.

Mai invocă că, instanțele de judecată la soluționarea cauzei nu au ținut cont de prevederile Hotărârii Curții Constituționale nr.750 din 06 noiembrie 1995 „Cu privire la controlul constituționalității unor prevederi ale Legii cu privire la alegerile locale și Legii privind administrația publică locală”, au ignorat prevederile Hotărârii Curții Constituționale nr. 17 din 5 august 2003, or, conform prevederilor art. 28 din Legea nr. 317 din 13 decembrie 1994 cu privire la Curtea Constituțională, actele Curții sunt acte oficiale și executorii, pe întreg teritoriul țării, pentru toate autoritățile publice și pentru toate persoanele juridice și fizice.

Prin referința depusă la data de 06 decembrie 2017 Oficiului teritorial Căușeni al Cancelariei de Stat a solicitat declararea recursului ca inadmisibil.

În conformitate cu art. 434 alin. (1) din Codul de procedură civilă, recursul se declară în termen de 2 luni de la data comunicării hotărârii sau deciziei integrale.

Completul Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție consideră că, recursul a fost depus în termen, or, din materialele cauzei nu poate fi stabilită cu certitudine momentul comunicării deciziei contestate pentru a determina respectarea termenului de declarare a recursului.

Examinând temeiurile recursului în raport cu materialele cauzei civile, completul Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție consideră că, recursul este inadmisibil din următoarele motive.

În conformitate cu art. 432 din Codul de procedură civilă, părțile și alți participanți la proces sunt în drept să declare recurs în cazul în care se invocă încălcarea esențială sau aplicarea eronată a normelor de drept material sau a normelor de drept procedural.

Se consideră că normele de drept material au fost încălcate sau aplicate eronat în cazul în care instanța judecătorească:

- a) nu a aplicat legea care trebuia să fie aplicată;
- b) a aplicat o lege care nu trebuia să fie aplicată;
- c) a interpretat în mod eronat legea;
- d) a aplicat în mod eronat analogia legii sau analogia dreptului.

Se consideră că normele de drept procedural au fost încălcate sau aplicate eronat în cazul în care:

a) pricina a fost judecată de un judecător care nu avea dreptul să participe la judecarea ei;

b) pricina a fost judecată în absența unui participant la proces căruia nu i s-a comunicat locul, data și ora ședinței de judecată;

c) în judecarea pricinii au fost încălcate regulile privind limba de desfășurare a procesului;

d) instanța a soluționat problema drepturilor unor persoane care nu au fost implicate în proces;

e) în dosar lipsește procesul-verbal al ședinței de judecată;

f) hotărârea a fost pronunțată cu încălcarea competenței jurisdicționale.

Săvârșirea altor încălcări decât cele indicate la alin. (3) constituie temei de declarare a recursului doar în cazul și în măsura în care acestea au dus sau ar fi putut duce la soluționarea greșită a pricinii sau în cazul în care instanța de recurs consideră că aprecierea probelor de către instanța judecătorească a fost arbitrară, sau în cazul în care erorile comise au dus la încălcarea drepturilor și libertăților fundamentale ale omului.

Temeiurile prevăzute la alin. (3) se iau în considerare de către instanță din oficiu și în toate cazurile.

În conformitate cu art. 433 lit. a) din Codul de procedură civilă, cererea de recurs se consideră inadmisibilă în cazul în care recursul nu se încadrează în temeiurile prevăzute la art. 432 alin. (2), (3) și (4);

Completul Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție consideră că, recursul declarat de către primarul satului Volintiri, Nicolae Moiseev nu se încadrează în temeiurile prevăzute la art. 432 alin. (2), (3) și (4) CPC.

Prin urmare, argumentele invocate în recursuri nu denotă încălcarea esențială sau aplicarea eronată a normelor de drept material sau a normelor de drept procedural de către instanța de apel, respectiv, nu constituie temei de casare a deciziei recurate.

Or, recursul exercitat conform secțiunii a II-a are caracter devolutiv numai asupra problemelor de drept material și procedural, verificându-se numai legalitatea deciziei, dar nu și temeinicia ei în fapt.

În acest context, completul Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție menționează și faptul că, procedura admisibilității constă în verificarea faptului dacă motivele invocate în recurs se încadrează în cele prevăzute în art. 432 alin. (2), (3) și (4) CPC.

Totodată, completul Colegiul civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție relevă că, conform jurisprudenței CEDO, recursurile trebuie să fie efective, adică să fie capabile să ofere îndreptarea situației prezentate în cerere, la fel recursul trebuie să posede puterea de a îndrepta în mod direct starea de lucruri (cauza Purcell contra Irlandei, 16 aprilie 1991), pe când în recursul declarat de către primarul satului Volintiri, Nicolae Moiseev, asemenea aspecte nu se regăsesc.

Astfel, din considerentele menționate, completul Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție ajunge la concluzia de a considera recursul declarat de către primarul satului Volintiri, Nicolae Moiseev ca inadmisibil.

În conformitate cu art. art. 269-270, 431 alin. (2), 433 lit. a), art. 440 alin. (1) CPC, completul Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție,

d i s p u n e:

Recursul declarat de către primarul satului Volintiri, Nicolae Moiseev se consideră inadmisibil.

Încheierea este irevocabilă.

Președintele completului,
judecătorul
judecătorii

Iulia Sîrcu

Luiza Gafton

Mariana Pitic