

Dosarul nr. 3ra-88/20

Prima instanță: Judecătoria Bălți, sediul Fălești (jud. R. Holban)

Instanța de apel: Curtea de Apel Bălți (jud. A. Gheorghieș, A. Toderaș, E. Bejenaru)

DECIZIE

12 februarie 2020

mun. Chișinău

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

în componența:

Președintele ședinței, judecătorul
judecătorii

Tamara Chișca-Doneva
Sveatoslav Moldovan
Maria Ghervas
Nina Vascan
Mariana Pitic

examinând recursul depus de către Oficiul teritorial Bălți al Cancelariei de Stat,

în cauza de contencios administrativ la cererea de chemare în judecată depusă de către Oficiul teritorial Bălți al Cancelariei de Stat împotriva Președintelui raionului Fălești cu privire la contestarea actului administrativ,

împotriva deciziei din 22 octombrie 2019 a Curții de Apel Bălți, prin care a fost respins apelul declarat de către Oficiul teritorial Bălți al Cancelariei de Stat,

constată:

La data de 28 februarie 2019 Oficiul teritorial Bălți al Cancelariei de Stat a depus cerere de chemare în judecată împotriva Președintelui raionului Fălești cu privire la contestarea actului administrativ.

În motivarea acțiunii reclamantul a indicat că, conform art. 64 din Legea nr.436-XVI din 28 decembrie 2006 privind administrația publică locală și pct. 8 lit.g) din Regulamentul cu privire la organizarea și funcționarea oficiilor teritoriale ale Cancelariei de Stat, aprobat prin Hotărârea Guvernului RM nr. 845 din 18 decembrie 2009, a efectuat controlul de legalitate a dispoziției Președintelui raionului Fălești nr. 224-c din 03 ianuarie 2019 cu privire la aprobarea Regulamentului intern cu privire la modul de stabilire a sporului pentru performanță.

A menționat că, în cadrul controlului s-a constatat că, Președintele raionului Fălești a aprobat Regulamentul intern cu privire la modul de stabilire a sporului pentru performanță.

A susținut că, a expediat în adresa Președintelui raionului Fălești o notificare cu nr. 1304/OT1-195 din 08 februarie 2019, prin care a solicitat abrogarea dispoziției enunțate, însă până la data depunerii prezentei cereri de chemare în judecată, dispoziția nu a fost abrogată.

A considerat că, dispoziția Președintelui raionului Fălești nr. 224-c din 03 ianuarie 2019 este ilegală.

A afirmat că, reieșind din prevederile art. 43 alin. (1) și 51 alin. (1) din Legea privind administrația publică locală, ale art. 4 alin. (2) din Legea privind descentralizarea administrativă și ale pct. 4.4.3. din Instrucțiunea-tip cu privire la ținerea lucrărilor de secretariat în organele administrației publice centrale de specialitate și ale autoadministrării locale ale Republicii Moldova, aprobată prin Hotărârea Guvernului RM nr. 618 din 05 octombrie 1993, aprobarea Regulamentului cu privire la modul de stabilire a sporului pentru performanță ține de competența autorității deliberative și nu a autorității executive.

A relevat că, autoritatea executivă, la emiterea dispoziției enunțate, a depășit competențele stabilite de legislația în vigoare.

A declarat că, dispoziția Președintelui raionului Fălești nr. 224-c din 03 ianuarie 2019 este ilegală, fiind emisă contrar prevederilor legii și cu încălcarea competenței stabilite.

A solicitat anularea dispoziției Președintelui raionului Fălești nr. 224-c din 03 ianuarie 2019 cu privire la aprobarea Regulamentului intern cu privire la modul de stabilire a sporului pentru performanță.

Prin hotărârea din 27 martie 2019 a Judecătoriei Bălți, sediul Fălești a fost respinsă acțiunea depusă de către Oficiul teritorial Bălți al Cancelariei de Stat.

Prin decizia din 22 octombrie 2019 a Curții de Apel Bălți a fost respins apelul declarat de către Oficiul teritorial Bălți al Cancelariei de Stat.

La data de 07 noiembrie 2019 Oficiul teritorial Bălți al Cancelariei de Stat a depus recurs nemotivat, iar la data de 21 noiembrie 2019 a depus recurs motivat împotriva deciziei instanței de apel, solicitând admiterea acestuia, casarea deciziei instanței de apel și hotărârii primei instanțe și pronunțarea unei noi hotărâri.

În motivarea recursului a indicat că, nu este de acord cu decizia instanței de apel, deoarece instanța de apel a interpretat eronat și nu a aplicat anumite prevederi ale legii materiale, care urmau a fi aplicate la soluționarea prezentei cauze.

A menționat că, nu este de acord cu afirmația instanței de apel precum că, Legea nr. 270 din 23 noiembrie 2018 nu este adoptată în conformitate cu cerințele Codului muncii, deoarece sistemul de salarizare, pe a cărui bază se determină salariile salariaților, se stabilește prin lege sau prin alte acte normative, în corespundere cu forma juridică de organizare a unității, cu modul de finanțare și cu caracterul activității acesteia. Sistemul și condițiile de retribuire a muncii salariaților din sectorul bugetar se stabilesc prin lege (art. 135 alin. (1) și (3) din Codul muncii).

A susținut că, conform art. 43 alin. (1) lit. a) și b) și (2) din Legea nr. 436-XVI din 28 decembrie 2006 privind administrația publică locală, consiliul raional aprobă organigrama și statele de personal ale aparatului președintelui raionului, ale direcțiilor și ale altor subdiviziuni subordonate consiliului raional; aprobă decizia bugetară anuală, precum și deciziile privind modificarea bugetului raional. Consiliul raional poate realiza și alte competențe în condițiile legii, cu condiția asigurării surselor de finanțare pentru acoperirea integrală a costurilor realizării lor.

A relevat că, pct. 3 din Hotărârea Guvernului RM nr. 1231 din 12 decembrie 2018 prevede că, autoritățile publice, în termen de 5 zile de la intrarea în vigoare a

prezentei hotărâri, vor aproba regulamente interne privind stabilirea sporului pentru performanță și a sporurilor cu caracter specific.

A invocat că, respingerea acțiunii din motivul că, Președintele raionului Fălești nu a avut altă opțiune de alternativă și nici nu există alta în această privință, este greșită. Termenul de convocare a ședințelor consiliului raional extraordinare este cel puțin 3 zile.

A considerat că, instanța de apel a apreciat arbitrar probele și nu s-a pronunțat asupra argumentului cu privire la încălcarea competențelor la aprobarea Regulamentului.

A declarat că, instanța de apel n-a reflectat în decizia sa motivele concluziilor sale privind admiterea unor probe și respingerea altora.

Prin notificarea din 02 decembrie 2019 Curtea Supremă de Justiție a expediat în adresa Președintelui raionului Fălești copia recursului motivat, informându-l despre posibilitatea depunerii referinței (f. d. 102), însă ultimul nu și-a valorificat acest drept.

Prin Legea nr. 116 din 19 iulie 2018 a fost adoptat Codul administrativ al Republicii Moldova.

În conformitate cu art. 257 alin. (1) din Codul administrativ, prezentul cod intră în vigoare la 01 aprilie 2019.

În conformitate cu art. 258 alin. (3) din Codul administrativ, procedurile de contencios administrativ inițiate până la intrarea în vigoare a prezentului cod se vor examina în continuare, după intrarea în vigoare a prezentului cod, conform prevederilor prezentului cod. Prin derogare, admisibilitatea unei astfel de acțiuni de acțiuni în contencios administrativ se va face conform prevederilor în vigoare până la intrarea în vigoare a prezentului cod. Prevederile prezentului alineat se vor aplica corespunzător pentru procedurile de apel, de recurs și de contestare cu recurs a încheierilor judecătorești.

Din sensul normei de drept enunțate urmează că, legiuitorul a optat pentru principiul aplicării imediate a noilor reglementări procedurale.

Prin urmare, Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție va aprecia condițiile de admisibilitate a recursului în conformitate cu prevederile art. 258 alin. (3) din Codul administrativ.

În conformitate cu art. 247 din Codul administrativ, recursul se examinează fără înștiințarea participanților la proces.

În conformitate cu art. 248 alin. (1) lit. c) din Codul administrativ, examinând recursul, Curtea Supremă de Justiție adoptă una dintre următoarele decizii: casează integral decizia instanței de apel și emite o nouă decizie.

Studiind materialele dosarului, Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție consideră necesar de a casa integral decizia instanței de apel și hotărârea primei instanțe și de a emite o nouă decizie cu privire la admiterea acțiunii din următoarele considerente.

Pe parcursul judecării cauzei s-a constatat că, la data de 23 noiembrie 2018 Parlamentul Republicii Moldova a adoptat Legea nr. 270 cu privire la sistemul unitar

de salarizare în sectorul bugetar, care a intrat în vigoare la data de 01 decembrie 2018 (Monitorul Oficial al RM nr. 441- 447 din 30 noiembrie 2018, art. 715).

Conform art. 16 din Legea enunțată, personalului unităților bugetare li se stabilește spor lunar pentru performanță individuală, delegându-i Guvernului dreptul de a aproba modul de stabilire a acestui spor.

Astfel, întru organizarea executării Legii nr. 270 din 23 noiembrie 2018, Guvernul RM a adoptat Hotărârea nr. 1231 din 12 decembrie 2018 pentru punerea în aplicare a prevederilor Legii nr. 270 din 23 noiembrie 2018 privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar.

Conform pct. 1 subpct. 3) din Hotărârea Guvernului RM menționată, a fost aprobat Regulamentul-cadru cu privire la modul de stabilire a sporului de performanță (anexa nr. 3), iar conform pct. 3 din Hotărârea Guvernului RM enunțată, Guvernul a dispus ca autoritățile publice, în termen de 5 zile de la intrarea în vigoare a prezentei hotărâri, vor aproba regulamente interne privind stabilirea sporului pentru performanță și a sporurilor cu caracter specific.

La data de 03 ianuarie 2019 Președintele raionului Fălești a emis dispoziția nr.224-c cu privire la aprobarea Regulamentului intern cu privire la modul de stabilire a sporului pentru performanță, prin care a aprobat Regulamentul intern cu privire la modul de stabilire a sporului pentru performanță conform anexei. 2.

De asemenea, s-a constatat că, Oficiul teritorial Bălți al Cancelariei de Stat, în conformitate cu art. 64 din Legii nr. 436-XVI din 28 decembrie 2006 privind administrația publică locală și pct. 8 lit. g) din Regulamentul cu privire la organizarea și funcționarea Oficiilor teritoriale ale Cancelariei de Stat, aprobat prin Hotărârea Guvernului RM nr. 845 din 18 decembrie 2009, a efectuat controlul de legalitate a dispoziției Președintelui raionului Fălești nr. 224-c din 03 ianuarie 2019 cu privire la aprobarea Regulamentului intern cu privire la modul de stabilire a sporului pentru performanță, în urma căruia a constatat că, Președintele raionului Fălești a aprobat Regulamentul intern cu privire la modul de stabilire a sporului pentru performanță.

Prin notificarea nr. 1304/OT1-195 din 08 februarie 2019, expediată în adresa Președintelui raionului Fălești, Oficiul teritorial Bălți al Cancelariei de Stat a solicitat abrogarea dispoziției nr. 224-c din 03 ianuarie 2019, iar prin răspunsul nr. 02/1-08-42 din 12 februarie 2019 Președintele raionului Fălești a refuzat să abroge dispoziția enunțată.

Înaintând prezenta cerere de chemare în judecată, Oficiul teritorial Bălți al Cancelariei de Stat a solicitat anularea dispoziției Președintelui raionului Fălești nr.224-c din 03 ianuarie 2019 cu privire la aprobarea Regulamentului intern cu privire la modul de stabilire a sporului pentru performanță.

Prima instanță, fiind investită cu judecarea prezentei cauze, a ajuns la concluzia netemeinicii acțiunii.

Ulterior, instanța de apel, fiind investită cu judecarea apelului declarat de către Oficiul teritorial Bălți al Cancelariei de Stat, a ajuns la concluzia netemeinicii acestuia, menținând hotărârea primei instanțe, pe care a considerat-o întemeiată și legală.

Instanțele judecătorești, ajungând la această concluzie, au reținut că, Președintele raionului Fălești este autoritate publică executivă de nivelul II și era în drept să aprobe, prin dispoziția nr. 224-c din 03 ianuarie 2019, Regulamentul intern cu privire la modul de stabilire a sporului pentru performanță pentru personalul din cadrul Aparatului Președintelui raionului, serviciului de deservire tehnică și altor subdiviziuni din subordine, conform Regulamentul-cadru, aprobat prin Hotărârea Guvernului RM nr. 1231 din 12 decembrie 2018, dispunând, totodată, ca conducătorii subdiviziunilor consiliului raional cu statut de persoană juridică, ai instituțiilor al căror fondator este consiliul raional să elaboreze și să aprobe regulamente-interne similare.

Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție, analizând materialele anexate la dosar, în coraport cu legislația în vigoare ce guvernează raportul juridic litigios, a ajuns la concluzia că, soluția dată de către instanțele judecătorești este greșită.

Conform art. 51 alin. (1) și (3) din Legea nr. 436-XVI din 28 decembrie 2006 privind administrația publică locală, aparatul președintelui raionului se organizează și funcționează în baza unui regulament aprobat de consiliul raional.

Condițiile numirii, angajării, promovării, sancționării și încetării raporturilor de serviciu sau de muncă ale personalului aparatului președintelui raionului, drepturile și obligațiile lui sunt stabilite de legislația în vigoare și de regulamentul aprobat de consiliul raional.

Conform art. 43 alin. (1) lit. a), b), n) și o) și (2) din Legea enunțată, pornind de la domeniile de activitate ale autorităților administrației publice locale de nivelul al doilea stabilite la art.4 alin.(2) din Legea privind descentralizarea administrativă, consiliul raional realizează în teritoriul administrat următoarele competențe de bază: aprobă organigrama și statele de personal ale aparatului președintelui raionului, ale direcțiilor și ale altor subdiviziuni subordonate consiliului raional; aprobă decizia bugetară anuală, precum și deciziile privind modificarea bugetului raional; numește, pe bază de concurs desfășurat conform legislației în vigoare, secretarul consiliului raional și conducătorii instituțiilor și subdiviziunilor din subordine; aprobă regulamentul consiliului raional.

Consiliul raional poate realiza și alte competențe în condițiile legii, cu condiția asigurării surselor de finanțare pentru acoperirea integrală a costurilor realizării lor.

Totodată, art. 53 alin. (1) din Legea enunțată prevede că, pornind de la domeniile de activitate ale autorității administrației publice de nivelul al doilea, președintele raionului exercită în teritoriul administrat următoarele atribuții de bază:

a) asigură executarea deciziilor consiliului raional;

a¹) încheie, în baza deciziei consiliului raional și în condițiile legii, acte juridice de administrare sau de dispoziție privind bunurile domeniului public sau privat al raionului respectiv;

b) asigură respectarea Constituției, a legilor și altor acte normative;

c) contribuie la menținerea ordinii publice, asigurarea securității și apărarea drepturilor cetățenilor;

d) contribuie la buna colaborare a serviciilor publice desconcentrate în soluționarea problemelor de interes raional;

d¹) asigură elaborarea studiilor de fezabilitate și propune spre aprobare listele bunurilor și serviciilor publice de interes raional pentru realizarea proiectelor de parteneriat public-privat;

d²) asigură monitorizarea și controlul realizării proiectelor de parteneriat public-privat în care autoritatea administrației publice locale participă în calitate de partener public;

f) convoacă ședințele consiliului raional și asigură prezența consilierilor;

g) semnează actele și contractele încheiate în numele raionului sau al consiliului raional;

h) asigură elaborarea proiectului de buget local respectiv, întocmirea rapoartelor periodice și anuale privind executarea bugetului și le prezintă spre aprobare consiliului raional;

i) exercită funcția de administrator al bugetului raional, asigurând gestionarea resurselor bugetare, administrarea patrimoniului public în conformitate cu principiile buneii guvernări și efectuarea cheltuielilor conform alocațiilor bugetare aprobate, informând consiliul raional despre situația existentă;

k) conduce, coordonează și controlează activitatea serviciilor publice descentralizate ale consiliului raional; audiază rapoartele și informațiile șefilor acestor servicii și propune soluții pentru îmbunătățirea activității acestora;

k¹) organizează examinarea necesităților raionului în privința tipurilor de servicii sociale, propune spre aprobare consiliului raional, conform necesităților stabilite, programul de dezvoltare a serviciilor sociale;

k²) elaborează, conform necesităților stabilite, proiectele programelor de dezvoltare a serviciilor sociale și le supune procedurii de evaluare strategică de mediu în conformitate cu Legea nr.11/2017 privind evaluarea strategică de mediu;

m) contribuie, în calitate de președinte al comisiei pentru situații excepționale, la realizarea, la nivel raional, a măsurilor de protecție a populației în caz de calamități naturale și tehnogene, de catastrofe, incendii, epidemii, epifitotii și epizootii, ia măsuri de prevenire a situațiilor excepționale, de reducere a prejudiciului și de lichidare a consecințelor;

m¹) contribuie, în condițiile legii, la protejarea patrimoniului cultural imobil (monumente arheologice, monumente de istorie și cultură), a patrimoniului cultural imaterial și mobil, a monumentelor de for public, a rezervațiilor culturale și naturale, situate pe teritoriul administrat;

n) propune consiliului raional să consulte, prin referendum, populația în probleme locale de interes deosebit și, în temeiul deciziei consiliului, ia măsuri în vederea organizării referendumului;

o) contribuie la desfășurarea, pe teritoriul raionului, în conformitate cu legislația electorală, a alegerilor autorităților administrației publice reprezentative de toate nivelurile și a referendumurilor;

p) asigură colaborarea raionului cu alte unități administrativ-teritoriale, inclusiv din alte țări;

p¹) asigură executarea deciziilor consiliului raional în domeniul de asigurare

a egalității de șanse între femei și bărbați în unitatea administrativ-teritorială; colaborează în acest domeniu cu instituții statale și organizații necomerciale și internaționale; coordonează activitatea unității gender; organizează audierea rapoartelor și a informațiilor la subiectul respectiv în cadrul ședințelor consiliului raional și propune soluții pentru îmbunătățirea situației în domeniu; asigură înlăturarea, în termen de 30 de zile, a condițiilor discriminatorii și a cauzelor care le-au generat;

q) prezintă, la solicitarea consiliului raional, informații despre activitatea sa și a serviciilor publice din subordine.

Astfel, din prevederile legale enunțate rezultă că, aprobarea Regulamentului cu privire la modul de stabilire a sporului pentru performanță ține de competența autorității deliberative, Consiliul raional Fălești și nu a autorității executive, Președintele raionului Fălești.

Prin urmare, Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție conchide că, autoritatea executivă, Președintele raionului Fălești, la emiterea dispoziției nr. 224-c din 03 ianuarie 2019, a depășit competențele stabilite de legislația în vigoare.

Conform art. 26 alin. (1) lit. a) și b) din Legea contenciosului administrativ nr. 793-XIV din 10 februarie 2000 (în vigoare la data emiterii actului administrativ contestat), actul administrativ contestat poate fi anulat, în tot sau în parte, în cazul în care: este ilegal în fond ca fiind emis contrar prevederilor legii; este ilegal ca fiind emis cu încălcarea competenței.

În contextul celor expuse, Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție consideră că, dispoziția Președintelui raionului Fălești nr. 224-c din 03 ianuarie 2019 privind aprobarea Regulamentului intern cu privire la modul de stabilire a sporului pentru performanță este ilegală în fond ca fiind emisă contrar prevederilor legii și cu încălcarea competenței.

Astfel, din considerentele menționate, Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție ajunge la concluzia de a casa integral decizia instanței de apel și hotărârea primei instanțe și de a emite o nouă decizie, prin care acțiunea depusă de către Oficiul teritorial Bălți al Cancelariei de Stat împotriva Președintelui raionului Fălești cu privire la contestarea actului administrativ de admis, cu anularea dispoziției Președintelui raionului Fălești nr.224-c din 03 ianuarie 2019 privind aprobarea Regulamentului intern cu privire la modul de stabilire a sporului pentru performanță.

În conformitate cu art. 248 alin. (1) lit. c) 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

decide:

Se admite recursul depus de către Oficiul teritorial Bălți al Cancelariei de Stat.

Se casează integral decizia din 22 octombrie 2019 a Curții de Apel Bălți și hotărârea din 27 martie 2019 a Judecătoriei Bălți, sediul Fălești în cauza de contencios administrativ la cererea de chemare în judecată depusă de către Oficiul teritorial Bălți al Cancelariei de Stat împotriva Președintelui raionului Fălești cu privire la contestarea actului administrativ și se emite o nouă decizie, prin care:

Se admite acțiunea depusă de către Oficiul teritorial Bălți al Cancelariei de Stat împotriva Președintelui raionului Fălești cu privire la contestarea actului administrativ.

Se anulează dispoziția Președintelui raionului Fălești nr. 224-c din 03 ianuarie 2019 privind aprobarea Regulamentului intern cu privire la modul de stabilire a sporului pentru performanță.

Decizia este irevocabilă.

Președintele ședinței,
judecătorul

Tamara Chișca-Doneva

judecătorii

Sveatoslav Moldovan

Maria Ghervas

Nina Vascan

Mariana Pitic