

Dosarul nr. 3ra-457/21

Prima instanță: Judecătoria Strășeni, sediul central – T. Andronic

Instanța de apel: Curtea de Apel Chișinău – A. Bostan, G. Dașchevici, V. Negru

DECIZIE

21 aprilie 2021

mun. Chișinău

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

în componența:

Președintele ședinței, judecătorul
judecătorii

Maria Ghervas
Nicolae Craiu
Nina Vascan
Victor Burduh
Galina Stratulat

examinând recursul declarat de către Consiliul raional Strășeni și Liliana Rusnac, reprezentată de avocatul Alexandru Lungu,

în cauza de contencios administrativ la acțiunea depusă de către Liliana Rusnac împotriva Consiliului raional Strășeni, persoane terțe Iulian Conovali, Natalia Sula, Rodion Ceban, Vladislav Croitor și Ion Ursu cu privire la declararea nulității deciziei, restabilirea în funcția deținută anterior, încasarea salariului pentru perioada absenței forțate de la muncă și repararea prejudiciului moral,

împotriva deciziei din 26 ianuarie 2021 a Curții de Apel Chișinău, prin care s-a admis apelul declarat de către Consiliul raional Strășeni, s-a casat hotărârea din 09 octombrie 2020 a Judecătoriei Strășeni, sediul central și s-a emis o nouă hotărâre,

constată:

La 12 august 2020 Liliana Rusnac a depus acțiune în procedura contenciosului administrativ, ulterior concretizată, împotriva Consiliului raional Strășeni, prin care a solicitat declararea nulității deciziei nr. 2/1 din 26 mai 2020, restabilirea în funcția deținută anterior, încasarea salariului pentru perioada absenței forțate de la muncă și repararea prejudiciului moral. (f.d. 52-53, vol. I)

În motivarea acțiunii reclamanta Liliana Rusnac a indicat că prin decizia Consiliului raional Strășeni nr. 2/1 din 26 mai 2020, cu votul a 17 consilieri din 33 de consilieri aflați în sală, s-a decis eliberarea sa din funcția de vicepreședinte al raionului Strășeni.

Exprimându-și dezacordul cu decizia menționată, a consider-o absolut ilegală, contrară legii, adoptată cu grave încălcări și abateri de la legislația în vigoare, fapt ce atrage nulitatea acesteia.

A menționat că pentru adoptarea deciziei au votat 3 (trei) consilieri raionali Natalia Sula, Iulian Conovali și Rodion Ceban, care la acel moment se aflau în situația de incompatibilitate, iar, deciziile luate astfel, pot fi declarate nule de către instanța de judecată, sau chiar de către autoritatea publică emitentă a actului administrativ.

Potrivit art. 163 lit. a) din Codul administrativ nu se efectuează cererea prealabilă în cazul în care actul administrativ a fost emis de către un consiliu local, totuși, a înregistrat o cerere prealabilă, prin care a solicitat anularea deciziei, însă, cererea nu a fost soluționată până în prezent, deși, Consiliul raional Strășeni a comunicat că cererea va fi pusă în discuție la următoarea ședință a Consiliului.

Reclamanta a indicat că Natalia Sula, concomitent cu exercitarea mandatului de consilier raional, începând cu data de 05 noiembrie 2019, deținea și funcția de Director adjunct instruire al Liceului Teoretic Sireți, instituție subordonată direct Consiliului raional Strășeni, și anume, Direcția Învățământ Consiliul raional Strășeni.

Conform art. 7 alin. (1) lit. d) din Legea nr. 768 din 02.02.2000 privind statutul alesului local, mandatul alesului local este incompatibil cu calitatea de șef, de șef adjunct (inclusiv interimatul acestor funcții) în structurile subordonate autorităților publice locale (instituții publice, servicii, întreprinderi municipale).

Iulian Conovali concomitent cu exercitarea mandatului de consilier raional începând cu data de data de 05 noiembrie 2019, deținea și funcția publică de Inspector principal în cadrul Inspectoratului pentru Protecția Mediului (Inspeția pentru Protecția Mediului Strășeni), adică, are statut de funcționar public.

Rodion Ceban, concomitent cu exercitarea mandatului de consilier raional, începând cu data de data de 05 noiembrie 2019, deținea și funcția publică de specialist principal în cadrul Biroului Național de Statistică (Direcția statistică Strășeni a Centrului regional pentru statistică Centru), de asemenea, având statut de funcționar public.

Conform art. 7 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 768 din 02.02.2000 privind statutul alesului local, mandatul alesului local este incompatibil cu calitatea de funcționar public, de angajat în subdiviziunile autorităților administrației publice locale (aparatură prezidențială raională, primărie, primărie și preturile municipiului Chișinău, direcții, secții și alte subdiviziuni), inclusiv ale Adunării Populare a Găgăuziei și ale Comitetului executiv al Găgăuziei.

Informația despre activitatea profesională a consilierilor raionali sus-indicați, data validării mandatului și ocuparea altor funcții a devenit cunoscută ca urmare a consultării declarațiilor de avere publicate pe site-ul Autorității Naționale de Integritate.

Reclamanta a menționat că la interpelările expediate în adresa instituțiilor publice Direcția de învățământ Strășeni și IP Liceul Teoretic Sireți au confirmat că Natalia Sula îndeplinește funcția de director adjunct al Liceului din data de 01 decembrie 2011, iar, Inspectoratul pentru Protecția Mediului a confirmat că Conovali Iulian este angajat în cadrul Serviciului Ecologic Strășeni din anul 1997 până în prezent.

Biroul Național de Statistică a refuzat să elibereze informația solicitată, motivând prin prisma protecției datelor cu caracter personal, respectiv, informația

urmează a fi eliberată doar instanței de judecată. Prin urmare, s-a solicitat instanței să efectueze o interpelare către Biroul Național de Statistică, privind data angajării și după caz data demisiei/concedierii a lui Rodion Ceban din funcția deținută.

Consilierii raionali sus-indicați au început să exercite mandatul de consilier în luna noiembrie/decembrie 2019, situația de incompatibilitate urma a fi soluționată cel târziu în decembrie/ianuarie 2020. Deci, cu siguranță la data adoptării Deciziei contestate, situația de incompatibilitate nu era soluționată, respectiv, aceștia nu au avut dreptul să participe la procedura de vot.

Mai mult, consilierul Natalia Sula, fiind conștientă de situația de incompatibilitate în care se afla, precum și despre faptul că ar fi trebuit să se abțină de la procedura de vot, aceasta a avut calitatea de raportor asupra chestiunii cu privire la eliberarea reclamantei din funcția de vicepreședinte al raionului.

Cu certitudine se constată că, consilierii raionali Natalia Sula, Iulian Conovali și Rodion Ceban s-au aflat în situație de incompatibilitate la data adoptării deciziei Consiliului raional Strășeni nr. 2/1 din 26 mai 2020 și nu au avut dreptul să voteze.

În asemenea circumstanțe, actul administrativ adoptat cu votul unor consilieri ce nu aveau dreptul legal să participe la procedura de vot, este lovit de nulitate absolută, or, fără aceste 3 voturi, nu ar fi existat majoritatea în sensul art. 50 alin. (2) din Legea nr. 436 din 28.12.2006 privind administrația publică locală, ce prevede expres: vicepreședintele raionului poate fi eliberat din funcție înainte de termen, cu votul majorității consilierilor aleși.

Despre situația de incompatibilitate a consilierilor raionali menționați mai sus, a fost sesizat atât președintele ședinței, președintele raionului Strășeni, cât și ulterior, au fost sesizate autoritățile competente, Cancelaria de Stat a Republicii Moldova și Autoritatea Națională de Integritate.

Urmare a eliberării din funcția de vicepreședinte al raionului Strășeni, reclamantei i-au fost cauzate daune și suferințe psihice, fapt pentru care suplimentar la cele invocate în acțiune, a solicitat încasarea prejudiciului moral în sumă de 100 000 lei, deoarece în ultimii ani ea a activat în calitate de profesoară la Liceul Teoretic Ion Vatamanu un or. Strășeni. De-a lungul timpului s-a manifestat ca un bun profesionist, o persoană onestă și corectă, câștigând respectul locuitorilor raionului Strășeni. Prin urmare, având în vedere reputația ireproșabilă și capacitățile profesionale, a fost aleasă în calitate de vicepreședinte al raionului Strășeni, fiind responsabilă de domeniul educației. Însă, din momentul eliberării din funcție și până în prezent, are un sentiment de frustrare, nedreptate, umilință, dezamăgire și simte că reputația i-a fost grav afectată.

Prin încheierea din 10 septembrie 2020 a Judecătoriei Strășeni, sediul central s-au atras în proces în calitate de persoane terțe Natalia Sula, Iulian Conovali, Rodion Cioban, Vladislav Croitor, Ion Ursu, (f.d. 60, vol. (1)

Prin hotărârea din 09 octombrie 2020 a Judecătoriei Strășeni, sediul central s-a admis parțial acțiunea depusă de către Liliana Rusnac. S-a anulat decizia Consiliului raional Strășeni nr. 2/1 din data de 26 mai 2020, cu privire la eliberarea din funcția deținută de Liliana Rusnac, ca fiind emisă contrar prevederilor legii și cu încălcarea procedurii stabilite. S-a restabilit Liliana Rusnac în funcția de vicepreședinte al raionului Strășeni, începând cu data de 26 mai 2020. S-a încasat din contul Consiliului raional Strășeni în beneficiul Liliane Rusnac, salariul pentru

perioada absenței forțate de la muncă în sumă de 59 280 lei și prejudiciul moral în mărime de 15 000 lei. În rest pretențiile cu privire la încasarea prejudiciului moral s-au respins ca vădit neîntemeiate. S-a încasat din contul Consiliului raional Strășeni, taxa de stat în sumă de 2228,04 lei în beneficiul statului. (f.d. 99, 106-111, vol. II)

La data de 14 octombrie 2020 Consiliul raional Strășeni a depus apel nemotivat împotriva hotărârii din 09 octombrie 2020 a Judecătoriei Strășeni, sediul central. Prin scrisoarea de însoțire nr. 21105 din 19 octombrie 2020 instanța de fond a expediat în adresa Consiliului raional Strășeni copia hotărârii motivate. Ulterior, la data de 05 noiembrie 2020 Consiliul raional Strășeni a depus apel motivat. Astfel, apelantul s-a conformat prevederilor legale și a depus cereri de apel în termen.

Prin decizia din 26 ianuarie 2021 a Curții de Apel Chișinău s-a admis apelul declarat de către Consiliul raional Strășeni. S-a casat integral hotărârea din 09 octombrie 2020 a Judecătoriei Strășeni, sediul central. S-a admis parțial acțiunea înaintată de către Liliana Rusnac. S-a anulat decizia Consiliului raional Strășeni nr. 2/1 din 26 mai 2020 cu privire la eliberarea din funcția deținută de Liliana Rusnac ca fiind ilegală. S-a declarat inadmisibilă acțiunea înaintată de către Liliana Rusnac împotriva Consiliului raional Strășeni, persoane terțe Iulian Conovali, Natalia Sula, Rodion Ceban, Vladislav Croitor, Ion Rusu cu privire la restabilirea în funcția deținută anterior, încasarea salariului pentru perioada absenței forțate de la muncă și repararea prejudiciului moral. (f.d. 177, 178-193, vol. II)

Nefiind de acord cu decizia instanței de apel, Consiliul raional Strășeni a depus recurs, solicitând admiterea recursului, casarea deciziei din 26 ianuarie 2021 a Curții de Apel Chișinău și a hotărârii din 09 octombrie 2020 a Judecătoriei Strășeni, sediul central, cu emiterea unei noi decizii de respingere a acțiunii depusă de către Liliana Rusnac ca fiind neîntemeiată. (f.d. 195-196, 215-224, vol. II)

În motivarea recursului reprezentantul recurentului a invocat că instanța de fond a admis o acțiune depusă peste termenul de prescripție, fără ca reclamanta să solicite repunerea în termen. Prin urmare, Liliana Rusnac putea să înainteze acțiunea nu mai târziu de 25 iunie 2020. După expirarea termenului legal de prescripție, la 14 august 2020 Liliana Rusnac, a depus acțiune în instanță către Consiliul raional Strășeni, persoane terțe Iulian Conovali, Natalia Sula, Rodion Ceban, Vladislav Croitor și Ion Ursu. Aceste circumstanțe denotă indubitabil că acțiunea urma să fie declarată inadmisibilă.

A menționat că instanța de fond a admis niște capete de cerere care nu se regăsesc în cererea prealabilă, și anume, încasarea salariului pentru perioada absenței forțate de la muncă și repararea prejudiciului moral, fapt prin care a depășit limitele judecării cauzei, iar instanța de apel a emis o hotărâre contradictorie.

Totodată, recurentul consideră că instanța de fond la examinarea cauzei nu a luat în considerație toate faptele relevante, ori Liliana Rusnac a fost sancționată pentru admiterea comportamentelor coruptibile din postura de vicepreședinte al raionului Strășeni, iar Autoritatea Națională de Integritate a emis un proces-verbal de inițiere a controlului respectării regimului juridic al incompatibilităților, ceea ce indică asupra temeiniciei actului administrativ.

Recurentul a mai indicat că soluția instanței de apel din dispozitivul deciziei este contrară soluției din partea descriptivă.

Împotriva deciziei instanței de apel a depus recurs Liliana Rusnac, reprezentată de avocatul Alexandru Lungu, prin care a solicitat admiterea recursului, casarea parțială a deciziei din 26 ianuarie 2021 a Curții de Apel Chișinău, și anume, în partea prin care s-a declarat inadmisibilă acțiunea înaintată de către Liliana Rusnac cu privire la restabilire în funcția deținută anterior, încasarea salariului pentru perioada absenței forțate de la muncă și repararea prejudiciului moral, cu emiterea unei noi decizii în această parte, prin care a dispune restabilirea Liliane Rusnac în funcția de vicepreședinte al raionului Strășeni, încasarea salariului pe perioada absenței de la muncă din momentul eliberării până la data pronunțării deciziei și încasarea prejudiciului moral stabilit conform hotărârii instanței de fond în mărime de 15 000 lei. (f.d. 198-201, vol. II)

În motivarea recursului recurenta a invocat că instanța de apel corect a apreciat circumstanțele de fapt și de drept care au stat la baza anulării deciziei Consiliului raional Strășeni nr. 2/1 din data de 26 mai 2020, însă, instanța ar fi trebuit să se expună și în privința efectelor anulării actului administrativ individual, ori art. 224, alin. (2) din Codul administrativ prevede expres situația că dacă la momentul anulării actului administrativ individual de către instanță acesta este deja executat, instanța dispune, la cerere, întoarcerea executării, în măsura în care ea este real posibilă. În cazul de față, se constată că actul administrativ a fost într-o oarecare măsură executat, iar Liliana Rusnac a fost demisă din funcția deținută și nu a încasat salariul din data eliberării până în prezent.

De asemenea, a menționat că, pe de o parte instanța de judecată a constatat temeiurile de nulitate a actului administrativ individual defavorabil, dar, pe de altă parte nu a oferit un remediu recurentei, prin urmare, hotărârea judecătorească devine practic „imposibil” de executat.

Având comportamentul de rea-credință al Consiliului raional Strășeni, manifestat prin demiterea ilegală din funcția deținută, ulterior pe parcursul examinării procesului, cât și după pronunțarea deciziei de către Curtea de Apel Chișinău, este ferm convinsă că nu i se va achita drepturile salariale cuvenite. Respectiv, Liliane Rusnac nu îi rămâne decât să se adreseze repetat cu o cerere de chemare în judecată împotriva Consiliului raional Strășeni cu privire la încasarea salariului în ordine civilă. Se atestă situația când soluția instanței de judecată este legală, dar nu poate fi executată din motive formale.

Recurenta a mai indicat că deoarece Consiliul raional Strășeni nu a executat hotărârea, a fost adresată o cerere către Curtea de Apel Chișinău privind executarea silită a hotărârii, astfel, prin încheierea Curții de Apel Chișinău din data de 11 noiembrie 2020, dosar nr. 3ex-57/20, a fost aplicată amendă Consiliului raional Strășeni 200 u.c., ce constituie 10 000,00 lei și s-a acordat un termen de 5 zile pentru executarea Hotărârii Judecătoreiei Strășeni, sediul central din 09 octombrie 2020 în partea ce ține de restabilirea în funcție și încasarea salariului mediu pentru absența la muncă (se are în vedere suma de 59 280,00 lei).

La data de 01 decembrie 2020 prin dispoziția nr. 349-P a președintelui raionului Pavel Tamaciuc s-a luat act de hotărârea Judecătoreiei Strășeni, sediul central din 09 octombrie 2020, iar Liliana Rusnac a fost restabilită în funcția de vicepreședinte al raionului.

Prin încheierea Curții de Apel Chișinău din data de 07 decembrie 2020 în dosarul nr. 3ex-57/20 a fost încetată procedura de executare intentată la cererea depusă de către Liliana Rusnac privind executarea hotărârii Judecătorei Strășeni, sediul central din 09 octombrie 2020, în partea ce ține de restabilirea Liliane Rusnac în funcția de vice-președinte a raionului Strășeni și încasarea unui salariu mediu lunar pentru absență forțată de la muncă.

Ulterior, după ce a fost pronunțată decizia Curții de Apel Chișinău din data de 26 ianuarie 2021, prin dispoziția nr. 93-P din 11 februarie 2021, președintele raionului Strășeni, Pavel Tamaciuc si-a anulat propria dispoziție nr. 349-P din 01 decembrie 2020 fără careva motive întemeiate.

Cu referire la termenul de depunere a recursului se reține că conform art. 245, alin. (1) 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.

Conform art. 245, alin. (2) din Codul administrativ 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.

Instanța de apel a pronunțat decizia la data de 26 ianuarie 2021.

La data de 19 februarie 2021 instanța de apel a expediat în adresa Consiliului raional Strășeni și Liliane Rusnac pentru notificare copia deciziei motivate din 26 ianuarie 2021 a Curții de Apel Chișinău, fapt confirmat prin scrisoarea de însoțire nr. 1436 (f.d. 194, vol. II), fiind recepționată la data de 01 martie 2021, dovada fiind avizele de recepție nr. DS8001094027AS, DS8001094026AS. (212, 213, vol. II)

Consiliul raional Strășeni la data de 25 februarie 2021 a depus apel nemotivat, ulterior la 09 martie 2021 a depus recurs motivat la Curtea de Apel Chișinău. (f.d. 195-196, 214-224, vol. II)

Liliana Rusnac, reprezentată de avocatul Alexandru Lungu, a depus recurs motivat la data de 26 februarie 2021 la Curtea de Apel Chișinău. (f.d. 197-201, vol. II) Astfel, obligația de contestare în termen a fost îndeplinită.

La 19 martie 2021, Curtea Supremă de Justiție a expediat în adresa Liliane Rusnac, Consiliului raional Strășeni, Iuliane Conovali, Nataliei Sula, lui Rodion Ceban, Vladislav Croitor, Ion Ursu copia recursurilor declarate de către Liliana Rusnac și Consiliul raional Strășeni. (f.d. 9, vol. III)

Prin încheierea din 07 aprilie 2021 a Curții Supreme de Justiție recursurile depuse de către Consiliul raional Strășeni și Liliana Rusnac, reprezentată de avocatul Alexandru Lungu, împotriva deciziei din 26 ianuarie 2021 a Curții de Apel Chișinău, s-au numit spre examinare în fond, în complet de cinci judecători.

La data de 20 aprilie 2021 Liliana Rusnac, reprezentată de avocatul Alexandru Lungu, a depus referință solicitând respingerea recursului înaintat de către Consiliul raional Strășeni ca fiind neîntemeiat, deoarece argumentele nefondate și lipsite de suport juridic expuse în recurs au fost invocate și în instanța de apel.

Conform articolului 247 din Codul administrativ Curtea Supremă de Justiție examinează și soluționează recursul fără ședință de judecată. În speță, completul specializat 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 recurențelor au fost expuse cu suficientă claritate.

Verificând argumentele invocate în recursul depus de către Consiliul raional Strășeni, completul specializat constată că în susținerea cererii de recurs nu s-au invocat careva temeiuri plauzibile, care ar convinge instanța că acțiunile autorității publice locale la emiterea deciziei contestate a avut loc cu respectarea normelor din Legea privind statutul alesului local nr. 768 din 02.02.2000 și din Legea cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică nr. 199 din 16.07.2010, motiv pentru care recursul depus urmează a fi respins.

Totodată, verificând argumentele invocate în recursul depus de către Liliana Rusnac, prin prisma 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 că urmează să fie admis din considerentele ce preced.

Articolul 248 din Codul administrativ stipulează la alin. (1) lit. c) că examinând recursul, Curtea Supremă de Justiție adoptă decizie prin care casează integral decizia instanței de apel și emite o nouă decizie.

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 dosarului demonstrează că Liliana Rusnac a fost aleasă vicepreședinte al raionului Strășeni la data de 21 noiembrie 2019, fapt confirmat prin informația eliberată de Președintele raionului Strășeni nr. 473 din 22.09.2020.

La data de 22 mai 2020 la aparatul Președintelui raionului Strășeni a fost înregistrat demersul nr. 477, prin care 12 consilieri raionali au solicitat eliberarea din funcție înainte de termen a vicepreședintelui Consiliului raional Strășeni, Liliana Rusnac, în temeiul art. 50 alin. (2) al Legii privind administrația publică locală nr. 436 din 28.12.2006. Astfel, în cadrul ședinței Consiliului raional Strășeni din 26 mai 2020, cu votul a 17 consilieri pro și cu 10 voturi contra, 3 consilieri s-au abținut, din cei 33 de consilieri prezenți, s-a votat decizia nr. 2/1 „Cu privire la eliberarea

din funcție”, prin care s-a decis eliberarea din funcția de vicepreședinte al raionului a Lilianeii Rusnac.

La data de 11 iunie 2020 Liliana Rusnac a depus cerere către Președintele raionului Strășeni, prin care a solicitat informația despre motivul demiterii din funcția de vicepreședinte al raionului Strășeni.

Președintele raionului Strășeni la data de 17 iunie 2020 i-a comunicat Lilianeii Rusnac că conform art. 50 din Legea privind administrația publică locală nr. 436 din 28.12.2006 a fost eliberată din funcția de vicepreședinte a raionului Strășeni, având la bază demersul din 18 mai 2020 înaintat de către 12 consilieri raionali.

Liliana Rusnac la data de 19 iunie 2020 s-a adresat către Consiliul raional Strășeni cu cerere prealabilă, solicitând anularea deciziei Consiliului raional Strășeni nr. 2/1 din 26 mai 2020 cu privire la eliberarea Lilianeii Rusnac din funcția de vicepreședinte al raionului Strășeni; restabilirea în funcția deținută anterior.

Prin răspunsul din 30 iunie 2020 Președintele raionului Strășeni a comunicat Lilianeii Rusnac că cererea prealabilă va fi pusă în discuție la ședința ordinară a Consiliului raional Strășeni.

În dezacord cu decizia Consiliului raional Strășeni nr. 2/1 din 26 mai 2020 „Cu privire la eliberarea din funcție”, a depus acțiune în instanța de contencios administrativ, invocând că autoritatea publică locală a emis actul administrativ cu grave încălcări și abateri de la legislația în vigoare, solicitând declararea nulității deciziei, restabilirea în funcția deținută anterior, încasarea salariului pentru perioada absenței forțate de la muncă și repararea prejudiciului moral.

Analizând starea de fapt reținută de instanțele inferioare, Colegiul constată că la caz, obiectul litigiului rezidă din verificarea legalității deciziei Consiliului raional Strășeni nr. 2/1 din 26 mai 2020 „Cu privire la eliberarea din funcție”, prin care a fost eliberată din funcția de vicepreședinte al raionului Strășeni Liliana Rusnac.

Cu referire la circumstanțele speței ambele instanțe au reținut că la data de 22 mai 2020 la aparatul Președintelui raionului Strășeni a fost înregistrat demersul nr. 477, prin care 12 consilieri raionali au solicitat eliberarea din funcție înainte de termen a vicepreședintelui Consiliului raional Strășeni, Liliana Rusnac, în temeiul art. 50 alin. (2) al Legii privind administrația publică locală nr. 436 din 28.12.2006. Astfel, în cadrul ședinței Consiliului raional Strășeni din 26 mai 2020, cu votul a 17 consilieri pro și cu 10 voturi contra, 3 consilieri s-au abținut, din cei 33 de consilieri prezenți, s-a votat decizia nr. 2/1 „Cu privire la eliberarea din funcție”, prin care s-a decis eliberarea Lilianeii Rusnac din funcția de vicepreședinte al raionului.

Instanțele corect au opinat că Consiliul raional este în drept să decidă asupra eliberării din funcție a vicepreședintelui de raion, însă acest drept poate fi realizat doar în condițiile expres prevăzute de lege, și anume, al Legii privind statutul alesului local și al Legii cu privire la statutul persoanelor cu funcție de demnitate publică.

Consiliul raional Strășeni în decizia nr. 2/1 din 26 mai 2020 a indicat în calitate de temei de drept în încetarea raportului de muncă cu Liliana Rusnac prevederile art. 5 alin. (5) lit. d) al Legii privind statutul alesului local nr. 768-XIV din 02.02.2000, art. 46 și art. 50 alin. (2) din Legea nr. 436 din 28.12.2006 privind administrația publică locală, ceea ce denotă că decizia contestată este întemeiată doar pe normele care reglementează competența și procedura de eliberare din funcția de

vicepreședinte al raionului, fără însă a fi indicat temeiul de drept care ar generat soluția de concediere a vicepreședintelui.

Referitor la demersul consilierilor din 22 mai 2020, în baza căruia s-a adoptat decizia nr. 2/1 din 26 mai 2020 „Cu privire la eliberarea din funcție” se reține că drept motiv de eliberare din funcție înainte de termen a vicepreședintelui raionului Strășeni a constituit pierderea încrederii și susținerii politice din partea majorității consilierilor raionali.

Aici instanțele corect au reținut că pierderea susținerii politice nu constituie încălcare a disciplinei muncii, în urma căreia ar surveni răspunderea disciplinară sub forma de eliberare din funcție, or, eliberarea vicepreședintelui raionului din funcție sau încetarea mandatului înainte de termen se face doar în caz de neexecutare sau executare necorespunzătoare a obligațiilor, prerogativelor și competențelor legale, precum și în cazul în care nu sunt respectate prevederile privind încetarea incompatibilității, condiții ce nu se atestă la caz.

Astfel, instanța de fond și instanța de apel corect au ajuns la concluzia că decizia Consiliului raional Strășeni nr. 2/1 din 26 mai 2020 este ilegală și urmează să fie anulată.

Cu referire la soluțiile date, instanța de recurs observă că sunt diferite.

Instanțele au avut păreri diferite cu referire la pretențiile subsecvente privind restabilirea Lilianeii Rusnac în funcția deținută anterior, încasarea salariului pentru absența forțată de la muncă, cât și compensarea prejudiciului moral.

Judecătoria Strășeni, sediul central prin hotărârea din data de 09 octombrie 2020 a anulat decizia Consiliului raional Strășeni nr. 2/1 din data de 26 mai 2020 cu privire la eliberarea din funcția deținută de Liliana Rusnac, a restabilit-o pe Liliana Rusnac în funcția de vicepreședinte al raionului Strășeni, începând cu data de 26 mai 2020, a încasat din contul Consiliului raional Strășeni în beneficiul Lilianeii Rusnac salariul pentru perioada absenței forțate de la muncă în sumă de 59 280 lei și prejudiciul moral în mărime de 15 000 lei și în contul statului taxa de stat în sumă de 2228,04 lei.

Judecând cauza în ordine de apel, Curtea de Apel Chișinău prin decizia din data de 26 ianuarie 2021 a casat hotărârea din 09 octombrie 2020 a Judecătoriei Strășeni, sediul central, a adoptat o nouă hotărâre, prin care a anulat decizia Consiliul raional Strășeni nr. 2/1 din 26 mai 2020 cu privire la eliberarea din funcția deținută de Liliana Rusnac ca fiind ilegală, a declarat inadmisibilă acțiunea înaintată de către Liliana Rusnac împotriva Consiliului raional Strășeni, persoane terțe Iulian Conovali, Natalia Sula, Rodion Ceban, Vladislav Croitor, Ion Rusu cu privire la restabilirea în funcția deținută anterior, încasarea salariului pentru perioada absenței forțate de la muncă și repararea prejudiciului moral.

Instanța de apel a considerat că pretențiile Lilianeii Rusnac privind restabilirea în funcția deținută anterior și încasarea salariului pentru perioada absenței forțate de la muncă urmează a fi declarate inadmisibile, ori în urma constatării nulității deciziei Consiliului raional Strășeni nr. 2/1 din data de 26 mai 2020, își produce efectele juridice decizia Consiliului raional Strășeni din data de 21 noiembrie 2019, prin care Liliana Rusnac a fost aleasă în funcția de vicepreședinte al raionului Strășeni, respectiv Consiliul raional Strășeni urmează să achite integral drepturile salariale convenite Lilianeii Rusnac în conformitate cu legislația în vigoare pentru

perioada absenței forțate de la muncă, inclusiv indemnizațiile de concediu medical și anual.

Cu referire la pretenția Lilianeii Rusnac de încasarea prejudiciului moral, instanța de apel a menționat că Liliana Rusnac nu s-a adresat cu o cerere prealabilă către Consiliul raional Strășeni, cu privire la compensarea prejudiciului moral, or, prevederile codului administrativ, în vigoare din 01.04.2019, prevăd expres obligativitatea părții de a respecta procedura prealabilă în cazul solicitării reparării prejudiciului. Decizia autorității publice privind acordarea despăgubirilor pentru prejudiciile cauzate prin activitatea administrativă ilegală constituie în sine un act administrativ individual.

Soluțiile diferite ale instanțelor ierarhic inferioare rezidă din interpretarea incorectă a prevederilor Codului administrativ.

Întrădevăr, potrivit art. 10 alin. (1) din Codul administrativ decizia nr. 2/1 din 26 mai 2020 a Consiliului raional Strășeni este un act administrativ cu caracter individual defavorabil.

În conformitate cu art. 189 alin. (1) din Codul administrativ orice persoană care revendică încălcarea unui drept al său prin activitatea administrativă a unei autorități publice poate înainta o acțiune în contencios administrativ.

Potrivit art. 206 alin. (1) lit. a) o acțiune în contencios administrativ poate fi depusă pentru anularea în tot sau în parte a unui act administrativ individual (acțiune în contestare).

Conform art. 224 alin. (1) lit. a) din Codul administrativ, examinând acțiunea în contencios administrativ în fond, instanța de judecată adoptă hotărâre în baza unei acțiuni în contestare, anulează în tot sau în parte actul administrativ individual, precum și o eventuală decizie de soluționare a cererii prealabile, dacă acestea sunt ilegale și prin ele reclamantul este vătămat în drepturile sale.

Totodată, alin. (2) al art. 224 din Codul administrativ stipulează că dacă la momentul anulării actului administrativ individual de către instanță acesta este deja executat, instanța dispune, *la cerere*, întoarcerea executării, în măsura în care ea este real posibilă.

Se relevă că întoarcerea executării reprezintă o situație simetric inversă executării săvârșite, ce încubă obligația de a se restitui tot ce s-a obținut prin executarea unui act administrativ individual defavorabil.

În sensul art. 224 alin. (2) din Codul administrativ instituția întoarcerii executării este guvernată de principiul restabilirii situației anterioare.

Astfel, se desemnează prin acest principiu (*restituo in intrebum*) regula de drept potrivit căreia tot ce s-a executat în baza unui act individual defavorabil anulat trebuie restituit, astfel încât părțile raportului juridic de drept public să ajungă în situația în care acel act nu s-ar fi executat.

Important că potrivit alin. (2) art. 224 din Codul administrativ întoarcerea executării trebuie să aibă loc numai la cerere.

În speță, reclamanta Liliana Rusnac efectiv a fost demisă din funcție și sistate plățile salariale, adică actul administrativ decizia Consiliului raional Strășeni nr. 2/1 din 26 mai 2020 a fost executat.

Respectiv, anularea deciziei Consiliului raional Strășeni nr. 2/1 din 26 mai 2020 cu privire la eliberarea din funcție a Lilianeii Rusnac duce la întoarcerea executării,

adică repunerea Lilianeii Rusnac în funcția de vicepreședinte al raionului Strășeni și achitarea plăților salariale.

Important este de observat că Liliana Rusnac prin cererea prealabilă și prin cererea de chemare în judecată expres a solicitat întoarcerea executării, adică repunerea în funcție și achitarea plăților salariale și în acest sens instanța de fond corect a hotărât să o restabilească în funcția de vicepreședinte al raionului Strășeni și să oblige administrația publică locală să-i achite salariul pierdut.

Totodată, instanța de recurs constată că instanța de fond incorect a admis cererea de reparare a prejudiciului moral, ori pentru această pretenție nu a fost formulată o cerere prealabilă.

Referitor la pretenția Lilianeii Rusnac privind repararea prejudiciului moral, instanța de recurs menționează că aceasta nu constituie o pierdere directă rezultată din executarea deciziei Consiliului raional Strășeni nr. 2/1 din 25 mai 2020, dar o derivată a acesteia și pentru recuperarea prejudiciului moral corect instanța de apel a observat că legiuitorul a instituit o regulă aparte, prevăzută la art. 19 din Codul administrativ, potrivit căreia cererea prealabilă este instituția care oferă o cale de soluționare prejudiciară a litigiilor administrative.

Articolul 10 alin. (2) din Codul administrativ stabilește că decizia autorității publice privind acordarea despăgubirilor pentru prejudiciile cauzate prin activitatea administrativă ilegală este un act administrativ individual.

Totodată, din sensul art. 60 alin. (3) din Codul administrativ, rezultă că 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.

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

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.

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

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

În context, instanța de recurs a reținut și faptul că, pentru a formula o acțiune în contencios administrative, este necesar ca: - actul emis trebuie să parvină de la o autoritate administrativă; - condiția existenței vătămării unui drept recunoscut de lege reclamantului; - existența capacității de exercițiu și a celei procesuale; -

vătămarea dreptului să fie cauzată printr-un act administrativ sau prin refuzul autorității administrative de a soluționa în termenul legal cererea; - obligativitatea îndeplinirii procedurii administrative prealabile (în cazul prevăzut de lege).

Raportând cadrul legal, la circumstanțele faptice ale cauzei, Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție reține că Liliana Rusnac nu s-a adresat cu o cerere prealabilă către Consiliul raional Strășeni, cu privire la compensarea prejudiciului moral, or, prevederile Codului administrativ în vigoare din 01.04.2019, prevăd expres obligativitatea părții de a respecta procedura prealabilă în cazul solicitării reparării prejudiciului. Decizia autorității publice privind acordarea despăgubirilor pentru prejudiciile cauzate prin activitatea administrativă ilegală constituie în sine un act administrativ individual, astfel, soluția în această parte este corectă.

Astfel, instanța de recurs observă că instanța de fond incorect a încasat de la autoritatea publică în contul statului taxa de stat, ori potrivit art. 4 pct. 13 din Legea taxei de stat nr. 1216 din 03.12.1992 sunt scutiți de plata taxei de stat în instanțele judecătorești autoritățile administrației publice locale – la înaintarea acțiunilor și la contestarea hotărârilor instanțelor judecătorești, inclusiv în cauzele examinate în procedură de contencios administrativ, indiferent de calitatea lor procesuală.

Astfel, constatând că hotărârea Judecătoriei Strășeni, sediul central din 09 octombrie 2020 în parte este corectă, decizia Curții de Apel Chișinău din 26 ianuarie 2021 în parte este incorectă, pentru a nu crea confuzii, incertitudini la executarea acestora, instanța de recurs consideră necesar a le casa pe ambele și a adopta o hotărâre nouă, prin care a soluționa fondul cauzei după cum urmează: a anula decizia Consiliului raional Strășeni nr. 2/1 din 26 mai 2020 cu privire la eliberarea din funcție a Lilianeii Rusnac, a restabili Liliana Rusnac în funcția de vicepreședinte al raionului Strășeni, a obliga Consiliul raional Strășeni să-i calculeze și să-i achite Lilianeii Rusnac salariul pentru absența forțată de la muncă începând cu 26 mai 2020 până la restabilirea efectivă în funcție, din care urmează a fi calculate și reținute impozitele și plățile obligatorii la buget și a declară inadmisibilă acțiunea Lilianeii Rusnac către Consiliul raional Strășeni cu privire la compensarea prejudiciului moral.

Conform articolelor 258 alin. (3), 248 alin. (1) lit. c), 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

decide:

Se respinge recursul declarant de către Consiliul raional Strășeni.

Se admite recursul depus de către Liliana Rusnac, reprezentată de avocatul Alexandru Lungu.

Se casează decizia din 26 ianuarie 2021 a Curții de Apel Chișinău și hotărârea din 09 octombrie 2020 a Judecătoriei Strășeni, sediul central, emise în cauza de contencios administrativ la acțiunea Lilianeii Rusnac împotriva Consiliului raional Strășeni, persoane terțe Iulian Conovali, Natalia Sula, Rodion Ceban, Vladislav Croitor și Ion Ursu cu privire la declararea nulității deciziei, restabilirea în funcția

deținută anterior, încasarea salariului pentru perioada absenței forțate de la muncă și repararea prejudiciului moral și se adoptă o nouă hotărâre.

Se anulează decizia Consiliului raional Strășeni nr. 2/1 din 26 mai 2020 cu privire la eliberarea din funcție a Lilianeii Rusnac.

Se restabilește Liliana Rusnac în funcția de vicepreședinte al raionului Strășeni, începând cu data de 26 mai 2020.

Se obligă Consiliul raional Strășeni să-i calculeze și să-i achite Lilianeii Rusnac salariul pentru absența forțată de la muncă începând cu 26 mai 2020 și până la restabilirea ei efectivă în funcție, din care urmează a fi calculate și reținute impozitele și plățile obligatorii la buget.

Se declară inadmisibilă acțiunea Lilianeii Rusnac către Consiliul raional Strășeni cu privire la compensarea prejudiciului moral.

Decizia este irevocabilă.

Președintele ședinței,
judecătorul

Maria Ghervas

judecătorii

Nicolae Craiu

Nina Vascan

Victor Burduh

Galina Stratulat