

Dosarul nr.3ra-419/22
2-20096730-01-3ra-14042022

Prima instanță: Curtea de Apel Chișinău (jud: A. Bostan, G. Mîra, G. Dașchevici)

ÎNCHEIERE

21 septembrie 2022

mun. Chișinău

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

în componența:

Președintele completului, judecătorul
judecătorii

Tamara Chișca-Doneva
Nina Vascan
Aliona Miron

examinând admisibilitatea recursului depus de Consiliul mun. Strășeni,
în cauza de contencios administrativ, la cererea de chemare în judecată depusă de
Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat împotriva Consiliului mun. Strășeni,
terț Primarul mun. Strășeni cu privire la anularea actului administrativ,
împotriva hotărârii din 27 ianuarie 2022 a Curții de Apel Chișinău, prin care a fost
admisă acțiunea depusă de Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat

c o n s t a t ă:

La 11 august 2020, Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat a depus
cerere de chemare în judecată, în procedura contenciosului administrativ, împotriva
Consiliului mun. Strășeni, terț Primarul mun. Strășeni cu privire la anularea actului
administrativ.

În motivarea acțiunii reclamantul a indicat că, la 17 iunie 2020 Consiliul mun.
Strășeni a emis decizia nr.3/04, prin care a fost aprobat Regulamentul intern privind
plata premiilor anuale, suplimentelor, sporurilor și ajutorului material angajaților
Primăriei mun. Strășeni, conform anexei, parte integrantă a deciziei.

În conformitate cu art.64 din Legea nr.436 din 28 decembrie 2006 privind
administrația publică locală, a supus controlului obligatoriu de legalitate decizia
menționată și a constatat că aceasta a fost adoptată contrar prevederilor legale.

Prin notificarea nr.1304/OT₄-561 din 30 iunie 2020 a solicitat Consiliului mun.
Strășeni, în termen de 30 de zile, abrogarea/modificarea pct.5 din Capitolul II din
Regulamentul intern privind plata premiilor anuale, suplimentelor, sporurilor și
ajutorului material angajaților Primăriei mun. Strășeni, aprobat prin decizia nr.3/04 din
17 iunie 2020 a Consiliului mun. Strășeni, ca fiind contrar legii.

Contrar art.64 și art.167 din Codul administrativ și art.68 alin.(2) și (3) din Legea
nr.436 din 28 decembrie 2006 privind administrația publică locală, Consiliul mun.
Strășeni a lăsat fără examinare notificarea nr.1304/OT₄-561 din 30 iunie 2020.

Ca urmare a exercitării controlului asupra actului administrativ contestat, s-a stabilit că acesta a fost adoptat cu abateri de la prevederile art.2 din Legea nr.158 din 04 iulie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, care definește noțiunea de funcționar public, potrivit căruia, acesta este o persoană fizică numită, în condițiile prezentei legi, într-o funcție publică. Totodată, norma dată de drept definește noțiunea de funcție de demnitate publică – ce reprezintă funcție publică ce se ocupă prin mandat obținut direct în urma alegerilor organizate sau, indirect, prin numire în condițiile legii.

De asemenea, potrivit art.40 alin.(1) din Legea nr.158 din 04 iulie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, funcționarul public este stimulat pentru exercitarea eficientă a atribuțiilor, manifestarea spiritului de inițiativă, pentru activitate îndelungată și ireproșabilă în serviciul public.

Iar, conform aliniatului 2 al aceluiași articol, stimularea funcționarului public poate fi sub formă de: a) premiu.

Din prevederile art.21 alin.(1) din Legea nr.270 din 23 noiembrie 2018 privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar, personalul din unitățile bugetare poate beneficia de premii unice cu prilejul sărbătorilor profesionale și al zilelor de sărbătoare nelucrătoare, care se plătesc din contul economiei mijloacelor alocate pentru retribuirea muncii pe anul respectiv, dar nu mai mult de 5% din fondul anual de salarizare la nivel de unitate bugetară.

Reieșind din prevederile art.4 alin.(3) lit.a) din Legea nr.158 din 04 iulie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, prevederile prezentei legi nu se aplică: a) persoanelor ce exercită funcții de demnitate publică.

Totodată, potrivit art.2 alin.(1) din Legea nr.768 din 02 februarie 2020 privind statutul alesului local, în sensul prezentei legi, noțiunea de ales local vizează consilierii consiliilor sătești (comunale), orășenești (municipale), raionale și consiliului municipal Chișinău, deputații în Adunarea Populară a Găgăuziei, primarii și viceprimarii, președinții și vicepreședinții raioanelor.

În opinia Oficiului Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat pct.5 din Capitolul II din Regulamentul intern privind plata premiilor anuale, suplimentelor, sporurilor și ajutorului material angajaților Primăriei mun. Strașeni, aprobat prin decizia nr.3/04 din 17 iunie 2020 a Consiliului mun. Strașeni, contravine legislației în vigoare, or, acordarea premiilor unice cu prilejul sărbătorilor profesionale a funcționarului public, primarului și viceprimarului mun. Strașeni, este ilegală.

Mai mult, potrivit Legii nr.100 din 22 decembrie 2017 cu privire la actele normative, actele normative ale autorităților administrației publice locale se emit pentru realizarea atribuțiilor funcționale și în limitele competențelor stabilite de Constituție, Carta Europeană a Autonomiei Locale și alte acte normative.

În contextul enunțat, Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat a solicitat admiterea acțiunii, anularea pct.5 din Capitolul II din Regulamentul intern privind plata premiilor anuale, suplimentelor, sporurilor și ajutorului material angajaților Primăriei mun. Strașeni, aprobat prin decizia nr.3/04 din 17 iunie 2020 a Consiliului mun. Strașeni.

Prin hotărârea din 03 octombrie 2020 a Judecătoriei Strășeni, sediul Central a fost admisă acțiunea depusă de Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat. A fost anulată parțial decizia nr.3/04 din 17 iunie 2020 a Consiliului mun. Strășeni în partea aprobării pct.5 din Capitolul II din Regulamentul intern privind plata premiilor anuale, suplimentelor, sporurilor și ajutorului material angajaților Primăriei mun. Strășeni, ca fiind emisă contrar legii. S-a anulat pct.5 din Capitolul II din Regulamentul intern privind plata premiilor anuale, suplimentelor, sporurilor și ajutorului material angajaților Primăriei mun. Strășeni, aprobat prin decizia nr.3/04 din 17 iunie 2020 a Consiliului mun. Strășeni, ca fiind emis contrar legii (f.d.37, 43, vol.I).

La 30 octombrie 2020, Consiliul mun. Strășeni a depus apel, împreună cu motivarea, împotriva hotărârii din 03 octombrie 2020 a Judecătoriei Strășeni, sediul Central, care ulterior a fost suplimentată prin cererile din 12 martie 2021 și din 29 martie 2021 (f.d. 47-51, 60-64, 84, 91, vol.I).

Prin decizia din 14 aprilie 2021 a Curții de Apel Chișinău a fost admis apelul depus de Consiliul mun. Strășeni. A fost casată hotărârea din 03 octombrie 2020 a Judecătoriei Strășeni, sediul Central și reținută cauza spre examinare la Curtea de Apel Chișinău, ca instanță de fond (f.d.99-104, vol.I).

Totodată, se reține că la 12 noiembrie 2020, Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat a depus cerere de chemare în judecată, în procedura contenciosului administrativ, împotriva Consiliului mun. Chișinău, solicitând anularea deciziei nr.3/04 din 17 iunie 2020 a Consiliului mun. Strășeni „Cu privire la aprobarea Regulamentului intern privind plata premiilor anuale, suplimentelor, sporurilor și ajutorului material angajaților Primăriei mun. Strășeni” (f.d.1-3, vol.II).

În susținerea acțiunii, Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat a indicat că la 17 iunie 2020 Consiliul mun. Strășeni a emis decizia nr.3/04, prin care a fost aprobat Regulamentul intern privind plata premiilor anuale, suplimentelor, sporurilor și ajutorului material angajaților Primăriei mun. Strășeni, conform anexei, parte integrantă a deciziei.

În conformitate cu art.64 din Legea nr.436 din 28 decembrie 2006 privind administrația publică locală, a supus controlului obligatoriu de legalitate decizia menționată și a constatat că aceasta a fost adoptată contrar prevederilor legale.

Prin notificarea nr.1304/OT₄-926 din 08 octombrie 2020, a solicitat Consiliului mun. Strășeni, în termen de 30 de zile, abrogarea pct.9 din Capitolul V din Regulamentul intern privind plata premiilor anuale, suplimentelor, sporurilor și ajutorului material angajaților Primăriei mun. Strășeni, aprobat prin decizia nr.3/04 din 17 iunie 2020 a Consiliului mun. Strășeni, ca fiind contrar legii.

Contrar art.64 și 167 din Codul administrativ și art.68 alin.(2) și (3) din Legea nr.436 din 28 decembrie 2006 privind administrația publică locală, Consiliul mun. Strășeni a lăsat fără examinare notificarea nr.1304/OT₄-926 din 08 octombrie 2020.

Reclamantul a reținut că, la pct.9 din Capitolul V din Regulamentul intern privind plata premiilor anuale, suplimentelor, sporurilor și ajutorului material angajaților Primăriei mun. Strășeni, aprobat prin decizia nr.3/04 din 17 iunie 2020 a Consiliului mun. Strășeni, s-a stabilit acordarea ajutorului material tuturor salariaților Primăriei

mun. Strășeni (primar, viceprimar, funcționari public, persoanele angajate în baza contractului individual de muncă), în baza unei cereri scrise, în cuantum de un salariu de funcție lunar, din venituri proprii, o dată într-un an calendaristic, în orice timp al anului sau adăugat la indemnizația de concediu.

Ca urmare a exercitării controlului asupra actului administrativ contestat, s-a stabilit că acesta a fost adoptat cu abateri de la prevederile Legii nr.270 din 23 noiembrie 2018 privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar, care nu prevede acordarea ajutorului material.

Consideră reclamantul că Regulamentul aprobat de Consiliul mun. Strășeni este bazat pe prevederile legislației inexistente, deoarece cadrul legal nu prevede stabilirea și acordarea ajutorului material.

În viziunea Oficiului Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat unele prevederi ale Regulamentului intern privind plata premiilor anuale, suplimentelor, sporurilor și ajutorului material angajaților Primăriei mun. Strășeni, aprobat prin decizia nr.3/04 din 17 iunie 2020 a Consiliului mun. Strășeni, sunt ilegale, au un caracter ambiguu, fapt ce contravine condițiilor de legalitate, accesibilitate, precizie a actului administrativ după cum statuează Legea nr.100 din 22 decembrie 2017 cu privire la actele normative.

Din cele menționate, Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat a solicitat anularea deciziei nr.3/04 din 17 iunie 2020 a Consiliului mun. Strășeni cu privire la aprobarea Regulamentului intern privind plata premiilor anuale, suplimentelor, sporurilor și ajutorului material angajaților Primăriei mun. Strășeni.

Prin încheierea din 11 mai 2021 a Judecătoriei Strășeni, sediul Central, cauza de contencios administrativ, la acțiunea Oficiului Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat împotriva Consiliului mun.Chișinău cu privire la anularea deciziei nr.3/04 din 17 iunie 2020 a Consiliului mun. Strășeni „Cu privire la aprobarea Regulamentului intern privind plata premiilor anuale, suplimentelor, sporurilor și ajutorului material angajaților Primăriei mun. Strășeni”, a fost transmisă după competență materială Curții de Apel Chișinău (f.d.65, vol.II).

La 03 iunie 2021, Consiliul mun.Chișinău a depus cerere de conexare într-un singur proces cauza de contencios administrativ nr.3-58/21, la acțiunea Oficiului Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat împotriva Consiliului mun.Chișinău cu privire la anularea deciziei nr.3/04 din 17 iunie 2020 a Consiliului mun. Strășeni „Cu privire la aprobarea Regulamentului intern privind plata premiilor anuale, suplimentelor, sporurilor și ajutorului material angajaților Primăriei mun. Strășeni”, după competență materială Curții de Apel Chișinău, cu cauza de contencios administrativ nr.3-57/21, la acțiunea Oficiului Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat împotriva Consiliului mun.Chișinău cu privire la anularea pct.5 din Capitolul II din Regulamentul intern privind plata premiilor anuale, suplimentelor, sporurilor și ajutorului material angajaților Primăriei mun. Strășeni, aprobat prin decizia nr.3/04 din 17 iunie 2020 a Consiliului mun. Strășeni (f.d.118, vol.I; f.d. 75, vol.II).

Prin încheierea din 24 iunie 2021 a Curții de Apel Chișinău au fost conexeate într-un singur proces cauza de contencios administrativ nr.3-58/21, la acțiunea Oficiului Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat împotriva Consiliului mun.Chișinău cu privire

la anularea deciziei nr.3/04 din 17 iunie 2020 a Consiliului mun. Strășeni „Cu privire la aprobarea Regulamentului intern privind plata premiilor anuale, suplimentelor, sporurilor și ajutorului material angajaților Primăriei mun. Strășeni”, după competență materială Curții de Apel Chișinău, cu cauza de contencios administrativ nr.3-57/21, la acțiunea Oficiului Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat împotriva Consiliului mun. Chișinău cu privire la anularea pct.5 din Capitolul II din Regulamentul intern privind plata premiilor anuale, suplimentelor, sporurilor și ajutorului material angajaților Primăriei mun. Strășeni, aprobat prin decizia nr.3/04 din 17 iunie 2020 a Consiliului mun. Strășeni (f.d.125-126, vol.I).

La 24 noiembrie 2021, Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat a depus cerere, prin care și-a concretizat pretențiile din acțiune, solicitând anularea pct.5 din Capitolul II și pct.9 din Capitolul V din Regulamentul intern privind plata premiilor anuale, suplimentelor, sporurilor și ajutorului material angajaților Primăriei mun. Strășeni, aprobat prin decizia nr.3/04 din 17 iunie 2020 a Consiliului mun. Strășeni (f.d.152-153, vol.I).

Prin hotărârea din 27 ianuarie 2022 a Curții de Apel Chișinău a fost admisă acțiunea depusă de Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat și s-au anulat pct.5 din Capitolul II și pct.9 din Capitolul V din Regulamentul intern privind plata premiilor anuale, suplimentelor, sporurilor și ajutorului material angajaților Primăriei mun. Strășeni, aprobat prin decizia nr.3/04 din 17 iunie 2020 a Consiliului mun. Strășeni (f.d.202-213, vol.I).

Fiind investită cu judecarea prezentei cauze în prima instanță, Curtea de Apel Chișinău a motivat soluția de admitere a acțiunii, constatând următoarele circumstanțe.

Cât privește respectarea procedurii, prima instanță a reținut că Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat a respectat procedura extrajudiciară stabilită la Legea specială - art.68 alin.(1) din Legea nr. 436/2006.

Ce ține de termenul de adresare în instanță cu acțiunea în contencios administrativ, prima instanță a considerat necesar de a reține prevederile art.209 alin.(3) din Codul administrativ, care stipulează că, pentru acțiunea de control normativ, nu există termen de înaintare a acțiunii în contencios administrativ.

Prima instanță a remarcat că, acțiunea înaintată de Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat potrivit art.206 alin.(1) lit.e) din Codul administrativ reprezintă o acțiune în control normativ, întrucât elementul central al obiectului acțiunii în control normativ rezidă în faptul că reclamantul urmărește pe cale judiciară scopul de a anula în tot sau în parte actul administrativ normativ.

Din analiza normelor de drept sus-indicate, prima instanță a conchis că, Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat este în drept să înainteze acțiune în contencios administrativ, iar acțiunea în control normativ utilizată de reclamant pentru exercitarea atribuțiilor stabilite de Lege, și anume efectuarea controlului administrativ al activității autorității administrației publice locale, este depusă în termen (acțiunea fiind imprescriptibilă), din care considerente acțiunea în contencios administrativ depusă de Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat a fost declarată admisibilă.

Referitor al fondul acțiunii în control normativ înaintată de Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat, Curtea de Apel Chișinău a reținut următoarele.

Cu trimitere la art.93, art.219 alin.(1), art. 220 alin. (1) din Codul administrativ, prima instanță a indicat că potrivit actelor cauzei la 17 iunie 2020 Consiliul mun. Strășeni a emis decizia nr.3/04, prin care s-a aprobat Regulamentul intern privind plata premiilor anuale, suplimentelor, sporurilor și ajutorului material angajaților Primăriei mun. Strășeni, conform anexei, parte integrantă a deciziei (f.d. 6, vol. I; f.d. 6, vol. II).

Curtea de Apel Chișinău a reținut că din prevederile pct.5 din capitolul II al Regulamentului nominalizat rezultă că, primarul și viceprimarii beneficiază de:

a) premii unice cu prilejul sărbătorilor profesionale și al zilelor de sărbătoare nelucrătoare (Ziua Autonomiei Locale și a Lucrătorului din APL, Ziua profesională a funcționarului public) și al zilelor de sărbătoare nelucrătoare (8 Martie, Sfintele Sărbători de Paști, Ziua Independenței, Ziua orașului cu hramul bisericii „Sf. Cuvioasa Parascheva”, Nașterea lui Isus Hristos - Crăciunul pe stil nou), care se plătesc din contul economiei mijloacelor alocate pentru retribuirea muncii pe anul respectiv, dar nu mai mult de 5% din fondul anual de salarizare la nivel de unitate.

Se stabilește persoanelor cu funcții de demnitate publică, cuantumul premiului unic în mărimea unui salariu lunar și se împuternicește primarul să acorde premiile unice prin dispoziție, concomitent cu acordarea premiilor unice angajaților primăriei.

Persoanele cu funcții de demnitate publică pot beneficia de stimulări pentru succese în muncă în formă de premii conform art.16 din Legea nr. 199/2010 cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică. În cazul în care legea specială ce reglementează activitatea demnitarului conține prevederi referitoare la stimularea acestuia, stimulările menționate se vor aplica complementar în partea în care nu sunt reglementate de legea specială respectivă, în mărimea unui salariu lunar acordat prin decizia autorității deliberative;

b) premiu anual pentru rezultatele activității anului precedent, proporțional timpului efectiv lucrat în anul respectiv.

Modul de acordare a premiului anual și mărimea concretă pentru fiecare an bugetar se stabilesc de Guvern” (f.d. 8, vol. I).

Iar, din prevederile pct. 9 din capitolul V din Regulamentul vizat supra rezultă că, ajutorul material se acordă în conformitate cu art.165¹ din Codul muncii. Ajutorul material se acordă tuturor salariaților Primăriei (primar, viceprimar, funcționari publici, persoanele angajate în baza contractului individual de muncă), în baza unei cereri scrise, în cuantum de un salariu de funcție/lunar, din venituri proprii, o dată într-un an calendaristic, în orice timp al anului ori adăugat la indemnizația de concediu (f.d. 10, vol. II).

La 30 iunie 2020, Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat a expediat în adresa Consiliului mun. Strășeni notificarea nr.1304/OT₄-561, solicitând abrogarea/modificarea pct.5 din capitolul II din Regulamentul privind plata premiilor anuale, suplimentelor, sporurilor și ajutorului material angajaților Primăriei mun. Strășeni, aprobat prin decizia Consiliului mun. Strășeni nr.3/04 din 17 iunie 2020, notificarea fiind comunicată pârâtului la 09 iulie 2020 (f.d. 11, vol. I).

Totodată, la 08 octombrie 2020, Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat a expediat în adresa Consiliului mun. Strășeni notificarea nr.1304/OT₄-926, solicitând abrogarea pct.9 din capitolul V din Regulamentul menționat supra, aprobat prin decizia Consiliului mun. Strășeni nr.3/04 din 17 iunie 2020, notificarea fiind comunicată pârâtului la 12 octombrie 2020 (f.d. 11, vol. II).

Curtea de Apel Chișinău a remarcat că, reieșind din faptul că reclamantul nu a primit răspunsuri la notificări, la 11 august 2020 și ulterior la 12 noiembrie 2020, Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat s-a adresat în judecată cu prezenta acțiune, concretizată ulterior, solicitând anularea pct.5 din capitolul II și pct.9 din capitolul V din Regulamentul intern privind plata premiilor anuale, suplimentelor, sporurilor și ajutorului material angajaților Primăriei Strășeni, aprobat prin decizia Consiliului mun. Strășeni nr. 3/04 din 17.06.2020.

Cu trimitere la prevederile art.224 alin.(1) lit.e) Cod administrativ, prima instanță a notat că, la caz, obiectul controlului judecătoresc constituie actul administrativ normativ – Regulamentul privind plata premiilor anuale, suplimentelor, sporurilor și ajutorului material angajaților Primăriei Strășeni, aprobat prin decizia Consiliului mun. Strășeni nr.3/04 din 17 iunie 2020, care a fost contestat în partea pct.5 din capitolul II, ce reglementează „Modul stabilirii și achitării plăților persoanelor cu funcții de demnitate publică” și în partea pct.9 din capitolul V, care prevede „Acordarea ajutorului material angajaților Primăriei mun. Strășeni”.

Referitor la pretenția reclamantului privind anularea pct.5 din capitolul II din Regulamentul privind plata premiilor anuale, suplimentelor, sporurilor și ajutorului material angajaților Primăriei Strășeni, aprobat prin decizia Consiliului mun. Strășeni nr.3/04 din 17 iunie 2020, prima instanță a reținut că relevante speței sunt prevederile art.(2) din Legea nr.158 din 04 iulie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, care definește noțiunea de funcționar public ca fiind persoană fizică numită, în condițiile prezentei legi, într-o funcție publică, iar funcția de demnitate publică se ocupă prin mandat obținut direct în urma alegerilor organizate sau, indirect, prin numire în condițiile legii.

Totodată, cu trimitere la art.4 alin.(3) lit.a) și art.40 alin.(1)-(2) lit.a) din Legea nr.158 din 04 iulie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, art.(21) din Legea nr.270 din 23 noiembrie 2018 privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar, art.2 din Legea nr.768 din 02 februarie 2000 privind statutul alesului local, art.18 din Legea nr.100 din 22 decembrie 2017 privind actele normative, art.14 alin.(2) lit. 1) din Legea privind administrația publică locală nr. 436 din 28 decembrie 2006, Curtea de Apel Chișinău a considerat că pct.5 din capitolul II din Regulament contestat, aprobat prin decizia Consiliului mun. Strășeni nr.3/04 din 17 iunie 2020, contravine legislației în vigoare, urmează a fi anulat.

Or, prevederile art.40 alin.(2) lit.a) din Legea nr.158 din 04 iulie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, cert, expres și imperativ statuează că, pentru exercitarea eficientă a atribuțiilor, manifestarea spiritului de inițiativă, pentru activitate îndelungată și ireproșabilă în serviciul public pot fi stimulați funcționarii

publici, pe când primarul și viceprimarul mun. Strășeni nu intră în această categorie, având statut de aleși locale.

Cât privește pretenția Oficiului Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat privind anularea pct.9 din capitolul V din Regulamentul privind plata premiilor anuale, suplimentelor, sporurilor și ajutorului material angajaților Primăriei mun. Strășeni, aprobat prin decizia Consiliului mun. Strășeni nr.3/04 din 17 iunie 2020, prima instanță a reținut că conform Anexei la Legea nr.199 din 16 iulie 2010 cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică, primarul și viceprimarul sunt funcții de demnitate publică.

Prima instanță a subliniat că temei legal de adoptare a pct.9 din capitalul V din Regulamentul privind plata premiilor anuale, suplimentelor, sporurilor și ajutorului material angajaților Primăriei mun. Strășeni, aprobat prin decizia Consiliului municipal Strășeni nr.3/04 din 17 iunie 2020, a servit prevederile art.165¹ din Codul muncii.

La acest capitol, Curtea de Apel Chișinău a stabilit că deși art.165¹ din Codul muncii (în redacție la data adoptării actului administrativ normativ contestat) prevede că, angajatorul este în drept să acorde anual salariatilor, în baza cererii scrise, în orice timp al anului sau adăugat la indemnizația de concediu, ajutor material în modul și condițiile prevăzute de contractul colectiv de muncă, de alt act normativ la nivel de unitate și/sau de actele normative în vigoare, totuși aprobând prevederile pct.9 din capitolul V al Regulamentului nominalizat, Consiliul mun. Strășeni nu a ținut cont de dispozițiile art.14 din Legea nr.199/2010, care imperativ stabilesc că, salarizarea persoanelor cu funcții de demnitate publică se efectuează în modul, condițiile și în mărimile prevăzute de Legea salarizării nr.847/2002 și legislația privind sistemul de salarizare în sectorul bugetar, care sunt legi speciale.

Altfel zis, din prevederile normei legale enunțate supra cert rezultă că, dispozițiile art.165¹ din Codul muncii, nu sunt aplicabile la cazul speței.

Din cele menționate, prima instanță a conchis că pct.9 din capitolul V din Regulamentul privind plata premiilor anuale, suplimentelor, sporurilor și ajutorului material angajaților Primăriei Strășeni, aprobat prin decizia Consiliului mun. Strășeni nr.3/04 din 17 iunie 2020, contravine prevederilor Legii speciale care reglementează salarizarea funcționarilor de demnitate publică, fapt ce a determinat instanța de a anula punctul nominalizat, ca fiind ilegal.

La 31 ianuarie 2022, Consiliul mun. Strășeni a depus recurs împotriva hotărârii din 27 ianuarie 2022 a Curții de Apel Chișinău, iar la 19 aprilie 2022 a prezentat motivarea recursului, solicitând admiterea acestuia, casarea hotărârii primei instanțe, cu emiterea unei decizii noi de respingere a acțiunii.

În susținerea recursului Consiliul mun. Strășeni a invocat ilegalitatea și netemeinicia deciziei instanței de apel, declarând că Curtea de Apel Chișinău a examinat superficial prezenta speță, apreciind arbitrar probele administrate, nu au fost dovedite circumstanțele considerate de prima instanță ca fiind stabilite, cu aplicarea și interpretarea eronată a normelor de drept material.

Recurentul a indicat că prima instanță la adoptarea soluției sale nu a ținut cont de faptul că conform pct.2 din Regulamentul privind plata premiilor anuale, suplimentelor,

sporurilor și ajutorului material angajaților Primăriei mun. Strașeni, aprobat prin decizia nr.3/04 din 17 iunie 2020, prevederile acestui regulament se aplică asupra a 3 categorii de persoane: 1. Persoane cu demnitate publică; 2. Funcționari publici; 3. Personalului angajat în baza contractului individual de muncă.

La anularea pct.5 din Capitolul II din Regulamentul vizat, prima instanță a încălcat și a aplicat greșit norme de drept material, deoarece potrivit art.2 din Legea nr.768/2000 privind statutul alesului local, noțiunea de ales local vizează consilierii consiliilor satești (comunale), orașenești (municipale), raionale și consiliului municipal Chișinău, deputații în Adunarea Populară a Găgăuziei, primarii și viceprimarii, președinții și vicepreședinții raioanelor.

Potrivit Legii nr.199/2010 cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică, funcțiile de primar și viceprimar sunt reglementate ca funcții de demnitate publică.

Din dispozițiile art.6 din Legea nr.199/2010, rezultă că, ocuparea funcției de demnitate publică are loc prin alegeri sau prin numire, în condițiile legii. În cazul în care ocuparea funcției de demnitate publică are loc prin alegeri, temeiul legal al apariției raportului de exercitare a funcției este validarea mandatului de către autoritatea competentă, dacă legea specială nu prevede altfel. În cazul în care ocuparea funcției de demnitate publică are loc prin numire, temeiul legal al apariției raportului de exercitare a funcției este actul de numire. Pentru ocuparea unor funcții de demnitate publică prin numire se organizează concurs, dacă legea specială prevede astfel. Autoritatea competentă să numească în funcție demnitarul respectiv o face din oficiu sau la propunerea autorității/organului abilitat. Demnitarul depune jurământ în cazul în care această obligație este prevăzută de legea specială ce reglementează activitatea acestui demnitar.

Recurentul a reținut că, mandatul primarului mun. Strașeni a fost validat prin hotărârea din 31 octombrie 2019 a Judecătoriei Strașeni, sediul Central, iar viceprimarul mun. Strașeni a fost numit prin decizia nr.5/15 din 31 mai 2021 a Consiliului mun. Strașeni.

A subliniat că potrivit art.2 din Legea nr.270/2018 privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar, reglementările prezentei legi se aplică persoanelor cu funcții de demnitate publică, funcționarilor publici, inclusiv cu statut special, persoanelor care ocupă funcții cu statut special specifice apărării naționale, securității statului și ordinii publice, altui personal angajat în baza contractului individual de muncă în autoritățile/instituțiile bugetare finanțate integral din bugetul de stat sau din bugetele locale, precum și personalului Casei Naționale de Asigurări Sociale.

Iar, dispozițiile art.7 din Legea nr.270/2018, reglementează că, Registrul funcțiilor din sectorul bugetar cuprinde 8 grupuri ocupaționale corespunzătoare domeniilor de activitate bugetară, codificate cu litere, după cum urmează: 1) Administrație publică (A); 2) Justiție (B); 3) Apărare națională (C); 4) Ordine publică și securitate a statului (D); 5) Învățământ și cercetare (E); 6) Cultură, tineret și sport (F); 7) Asistență socială și sănătate (G); 8) Funcții complexe (H).

Totodată, potrivit Anexei nr.3, tabel nr.1 din Legea nr.270/2018: codul funcției: 1047 – Primar de oraș (municipiu) (cu peste 20000 de locuitori); codul funcției: 1048 - Viceprimar de oraș (municipiu) (cu peste 20000 de locuitori).

Recurentul a notat că, salariul lunar al persoanelor cu demnitate publică este compus, reieșind din prevederile art.10 alin.(2) din Legea nr.270/2018, din salariu de bază, premii unice și premiu anual.

Prin decizia nr.9/08 din 09 decembrie 2021, Consiliul mun. Strașeni a aprobat statele Primăriei mun. Strașeni, în număr de 22,5 unități, primar și viceprimar câte o unitate respectiv.

La fel, prin decizia nr.9/09 din 09 decembrie 2021, Consiliul mun. Strașeni a aprobat statele suplimentare ale Primăriei mun. Strașeni, în număr de 15 unități a personalului angajat în baza contractului individual de muncă.

Potrivit art.1 din Legea nr.270/2018, prezenta lege are ca obiect de reglementare stabilirea unui sistem unitar de salarizare în sectorul bugetar și reprezintă un cadru general ce cuprinde principiile, regulile și procedurile de stabilire a drepturilor salariale în raport cu ierarhia funcțiilor din sectorul bugetar.

Scopul prezentei legi constă în asigurarea unui sistem de salarizare a personalului din sectorul bugetar transparent, echitabil, atractiv, simplu de gestionat, capabil să reflecte și să remunereze performanța, în cadrul căruia salariul de bază să reprezinte principalul element al remunerației personalului.

Modul și condițiile de salarizare a personalului din sectorul bugetar țin în exclusivitate de prezenta lege și nu pot fi obiectul de reglementare a altor acte normative, cu excepția celor ce rezultă din legea respectivă.

A accentuat că, din prevederile art.7 din Legea salarizării nr.847/2002, rezultă că organizarea salarizării se efectuează în baza: a) legilor și hotărârilor Parlamentului, decretelor Președintelui Republicii Moldova, hotărârilor și dispozițiilor Guvernului, precum și altor acte normative privind salarizarea; b) convenției colective la nivel național; c) convenției colective la nivel ramural.

Potrivit art.14 din Legea nr.199/2010 cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică, salarizarea persoanelor cu funcții de demnitate publică se efectuează în modul, în condițiile și în mărimile prevăzute de Legea salarizării nr.847/2002 și legislația privind sistemul de salarizare în sectorul bugetar.

Iar, articolul 21 alin.(1) din Legea nr.270/2018 rezultă că, personalul din unitățile bugetare poate beneficia de premii unice cu prilejul sărbătorilor profesionale și al zilelor de sărbătoare nelucrătoare, care se plătesc din contul economiei mijloacelor alocate pentru retribuirea muncii pe anul respectiv, dar nu mai mult de 5% din fondul anual de salarizare la nivel de unitate bugetară.

Potrivit art. 21¹ alin.(1) din aceeași Legea, personalul din unitățile bugetare poate beneficia de premiu anual pentru rezultatele activității în anul de gestiune, proporțional timpului efectiv lucrat în anul respectiv.

De asemenea, recurentul consideră că la anularea pct.9 din Capitolul V din Regulamentul contestat, prima instanță a încălcat și aplicat greșit norme de drept material.

Sub acest aspect, recurentul a reținut că prima instanță a motivat soluția în baza prevederilor Legii nr.270/2018 privind sistemul de salarizare în sectorul bugetar, care în opinia sa nu reglementează acordarea ajutorului material întregului personal al Primăriei mun. Strașeni (persoane cu demnitate publică, funcționari publici, persoane în baza de contract).

Cu toate acestea, Curtea de Apel Chișinău s-a expus doar asupra persoanelor cu demnitate publică, pe când față de restul personalului angajat (funcționari publici, contractieri) a omis să dea o apreciere.

A notat că instanța de judecată nu a ținut cont de prevederile art.2, art.4 lit.e), g), art.391 alin.(3) și art.165¹ din Codul muncii, or, potrivit acestor norme de drept, angajatorul poate acorda anual, salariaților ajutor material, în baza cererii scrise a salariatului. Ajutorul material se acordă de angajator în condițiile prevăzute de contractul colectiv de muncă sau de alt act normativ la nivel de unitate.

A subliniat că, în cadrul Primăriei mun. Strașeni este aprobat Contractul Colectiv de muncă, unde la pct.6.5 lit.a) din Contractul colectiv de muncă la nivelul Primăriei orașului Strașeni, salariații beneficiază de ajutor material.

În viziunea recurentului pct.9 din Capitolul V din Regulamentul privind plata premiilor anuale, suplimentelor, sporurilor și ajutorului material angajaților Primăriei mun. Strașeni, aprobat prin decizia Consiliului mun. Strașeni nr.3/04 din 17 iunie 2020, ajutorul material se acordă în conformitate cu art. 165¹ din Codul muncii.

Consideră că actul administrativ a fost emis cu respectarea dispozițiilor art.165¹ din Codul muncii.

Mai mult, Legea nr.270/2018 privind sistemul unitar de salarizare nu reprezintă un act normativ care limitează sau reduce garanțiile acordate salariaților prin dispozițiile Codului muncii (art.391 alin.(3)) dar, reprezintă o lege specială, care reglementează modalitatea de stabilire, calculare și achitare a salariului angajaților din sistemul bugetar.

Cu atât, potrivit art.2 din Legea salarizării nr.847/2002, salariu reprezintă - orice recompensă sau câștig evaluat în bani, plătit salariaților de către angajator sau de organul împuternicit de acesta, în temeiul contractului individual de muncă, pentru munca executată sau ce urmează a fi executată.

Ajutorul material în sensul prevederilor art. 165¹ din Codul muncii, este o formă de asistență materială, nerambursabilă din partea angajatorului pentru acordarea unui suport financiar salariaților Primăriei în condițiile prevăzute de contract colectiv de muncă.

În sensul art. 2 din Legea salarizării nr.847/2002, ajutorul material nu constituie salariu, nici ca parte componentă a acestuia.

Afară de aceasta, Primăria mun. Strașeni, ca autoritate executivă, deține în proprietate bunuri imobile (clădiri, terenuri) care sunt transmise în arendă, locațiune.

Astfel, autoritatea executivă acumulează mijloace financiare proprii, acumularea cărora ar permite acordarea ajutorului material tuturor salariaților Primăriei. Achitarea ajutorului material conform pct.9 din Capitolul V din Regulament nicidecum nu se va

acorda din suma transferurilor parvenite de la Guvern, astfel nicidecum nu afectează mijloacele alocate din bugetul de stat.

În contextul expus, recurentul consideră că pct.5 din Capitolul II și pct.9 din Capitolul V din Regulamentul privind plata premiilor anuale, suplimentelor, sporurilor și ajutorului material angajaților Primăriei mun. Strășeni, aprobat prin decizia Consiliului municipal Strășeni nr.3/04 din 17 iunie 2020, sunt legale și întemeiate.

În conformitate cu art.244 alin.(1) din Codul administrativ, hotărârile curții de apel ca instanța de fond, precum și deciziile instanței de apel pot fi contestate cu recurs.

Conform art. 245 alin.(1) și (2) din Codul administrativ, recursul se depune la instanța de apel în termen de 30 de zile de la notificarea deciziei instanței de apel, dacă legea nu stabilește un termen mai mic. 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 hotărârea contestată la 27 ianuarie 2022, în ședință publică.

Actele cauzei nu atestă faptul când dispozitivul hotărârii Curții de Apel Chișinău din 27 ianuarie 2022 a fost notificat participanților la proces.

Totodată, materialele dosarului indică că la 04 aprilie 2022 Curtea de Apel Chișinău a notificat, prin intermediul poștei electronice, Consiliului mun. Strășeni hotărârea integrală din 27 ianuarie 2022 (f.d.221 verso, vol.I).

În condițiile enunțate, recursul inițial din 31 ianuarie 2022 și cel motivat din 19 aprilie 2022, au fost depuse de Consiliul mun. Strășeni cu respectarea prevederilor art.245 din Codul administrativ.

La 19 aprilie 2022, întru respectarea dreptului părților la un proces echitabil, Curtea Supremă de Justiție a expediat în adresa Oficiului Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat copia recursului depus de Consiliul mun. Strășeni, cu înștiințarea despre necesitatea prezentării referinței, notificată ultimului la 26 aprilie 2022, fapt ce rezultă din avizul poștal de recepție anexat la actele cauzei, însă intimatul nu și-a valorificat acest drept procesul și nu a depus referință (f.d.19, 38, vol.III).

Examinând temeiurile invocate în recurs în raport cu materialele cauzei, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție îl consideră inadmisibil, din următoarele motive.

În conformitate cu art.246 alin.(1) din Codul administrativ, Curtea Supremă de Justiție examinează din oficiu admisibilitatea cererii de recurs. Dacă este inadmisibil, recursul se declară ca atare printr-o încheiere, iar în acord cu alin.(2) din art.246 din Codul administrativ, recursul se declară inadmisibil în special în cazurile enumerate la literele a)-f).

Din analiza acestor prevederi, rezultă că admisibilitatea/inadmisibilitatea recursului, în special, nu se limitează doar la temeiurile menționate ci urmează să însușească în condițiile Codului administrativ exercitarea efectivă a unui control de legalitate, veritabil bazat pe temeiuri concludente și serioase.

Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție reține că sintagma „în special” denotă caracterul neexhaustiv al temeiurilor de inadmisibilitate și în același timp oferă un drept exclusiv al instanței de recurs de a filtra cererile de recurs care nu prezintă o motivare suficient de serioasă și care pe cale de consecință nu pot însuși un eventual succes rezultat din examinarea cererii în completul de 5 judecători.

În această ordine de idei, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ reține că, Codul administrativ dezvoltă nu doar caracterul nedevelopat al recursului dar și cerința de seriozitate a cererii din perspectiva invocării unor veritabile și esențiale încălcări de drept procedural și material capabile să răstoarne deciziile instanței de apel contestate sau, după caz, hotărârile Curții de apel ca primă instanță într-o eventuală examinare în fond și invocare ex officio a erorilor de drept.

Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ notează că pentru a trece testul de admisibilitate, cererea de recurs trebuie să conțină o motivare convingătoare și întemeiată în condițiile nominalizate mai sus. Acest argument rezultă și din particularitățile de formă ale reglementării recursului în Codul administrativ și anume din sintagma „motivarea recursului” de la art.245 alin.(2) din Codul administrativ. În consecutivitate, motivarea cererii de recurs în circumstanțele expuse se referă la formalitățile pe care trebuie să le întrunească cererea în vederea rezistării testului și filtrului de admisibilitate.

De asemenea, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție accentuează că admisibilitatea recursului trebuie privită și în contextul rolului și funcției legale a instanței judecătorești supreme care constă, în special în asigurarea și interpretarea uniformă a legilor la examinarea cauzelor de contencios administrativ.

Astfel, motivarea oricărei cereri de recurs trebuie să țină cont pentru a trece filtrul de admisibilitate și a avea succes, de aceste însușiri de ordin legal fundamental.

În acest sens, CtEDO în jurisprudența sa constantă statuează că dreptul de acces la instanțe nu este absolut. Există limitări implicit admise [Golder împotriva Regatului Unit, pct.38; Stanev împotriva Bulgariei (MC), pct.230]. Acesta este în special cazul condițiilor de admisibilitate a unui recurs, întrucât prin însăși natura sa necesită o reglementare din partea statului, care se bucură în această privință de o anumită marjă de apreciere (Luordo împotriva Italiei, pct.85). Condițiile de admisibilitate ale unui recurs pot fi mai stricte decât pentru un apel (Levages Prestations Services împotriva Franței, pct.45). Curtea a mai reiterat că modul de aplicare a articolului 6 procedurilor în fața instanțelor ierarhic superioare depinde de caracteristicile speciale ale procedurilor respective, urmând de ținut cont de totalitatea procedurilor în sistemul de drept național și de rolul instanțelor ierarhic superioare în acest sistem. (Botten v. Norway, hotărâre din 19 februarie 1996, Reports 1996-1, p.141,§39).

La fel, conform jurisprudenței CtEDO, procedurile cu privire la admisibilitatea căii de atac și procedurile care implică doar chestiuni de drept, și nu chestiuni de fapt, pot fi conforme cu cerințele articolului 6§1 (a se vedea Helmers c. Suediei 9 octombrie 1991, §31, Seria A, nr.212-A).

În circumstanțele menționate, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție ajunge la concluzia de a declara inadmisibil recursul depus de Consiliul mun. Strășeni.

În conformitate cu art. 230 și art. 246 din Codul administrativ, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție

d i s p u n e:

Recursul depus de Consiliul mun. Strășeni, se declară inadmisibil.
Încheierea este irevocabilă.

Președintele completului,
judecătorul

Tamara Chișca-Doneva

judecătorii

Nina Vascan

Aliona Miron