

Prima instanță: Judecătoria Strășeni, sediul Central (jud.: I. Talmaci)
Instanța de apel: Curtea de Apel Chișinău (jud.: G. Mîra, G. Dașchevici, A. Bostan)

Î N C H E I E R E

13 martie 2024

mun. Chișinău

CURTEA SUPREMĂ DE JUSTIȚIE

Completul de judecată, în componență:
Președinte, judecător
Judecători

Stela Procopciuc
Diana Stănilă
Ion Malanciuc

examinând admisibilitatea recursului declarat de către Primăria municipiului Strășeni,

în cauza de contencios administrativ depusă de Oficiul teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat împotriva Primăriei mun. Strășeni, terții Valentina Casian, Nicolae Iovu, Elena Pereu, Svetlana Radu, Luiza Nicolaescu, Tatiana Rodideal, Arcadie Romaniuc, Olga Munteanu, Olgăi Sîrcu, Alinei Ceban, Petru Sîrcu, Mariei Sîrbu, Valentinei Sîrbu, Tatiane Ghedrouțan, Natalia Costin, Valentina Povolachi, Dmitri Mînascurta, Mariana Croitor, Elena Stolear, Efimia Botnari, Valeriu Pleșca, Gheorghe Coșeri și Ana Botoșanu, cu privire la contestarea actului administrativ,

împotriva deciziei Curții de Apel Chișinău din 06 decembrie 2022, prin care s-a respins cererea de apel depusă de Primăria municipiului Strășeni, și s-a menținut hotărârea Judecătoria Strășeni, sediul Central din 23 februarie 2021,

c o n s t a ț ă:

La 12 noiembrie 2020, Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat a depus cerere de chemare în judecată împotriva Primarului municipiului Strășeni privind anularea actului administrativ.

În motivare, Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat a indicat că, la 30 septembrie 2020, Primarul municipiului Strășeni a emis dispoziția nr. 230 „Cu privire la acordarea ajutorului material”.

Prin notificarea nr. 1304/OT4-925 din 08 octombrie 2020, Primarul municipiului Strășeni a fost informat de către Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat despre ilegalitatea dispoziției nominalizate și s-a solicitat abrogarea acesteia, ca fiind adoptată contrar legislației, însă, notificarea respectivă nu a fost examinată.

În rezultatul controlului obligatoriu de legalitate, Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat a constatat că prin dispoziția Primarului municipiului Strășeni nr.

230 din 30 septembrie 2020 „Cu privire la acordarea ajutorului material”, s-a acordat salariaților Primăriei municipiului Strășeni ajutor material pentru anul 2020, în mărimea salariului de funcție lunar.

Această dispoziție a fost emisă cu încălcarea prevederilor Legii nr. 270 din 23 noiembrie 2018 privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar, care nu prevede acordarea ajutorului material.

Primarul municipiului Strășeni a emis dispoziția nr. 230 din 30 septembrie 2020 „Cu privire la acordarea ajutorului material” în temeiul Regulamentului intern privind plata premiilor anuale, suplimentelor, sporurilor și ajutorului material angajaților Primăriei municipiului Strășeni, aprobat prin decizia Consiliului municipal Strășeni nr.3/04 din 17 iunie 2020.

Însă, Regulamentul nominalizat nu constituie cadrul legal unic, care stabilește și acordă dreptul la ajutoare materiale, aceasta chestiune este reglementată în mod special de Legea nr. 270 din 23 noiembrie 2018 privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar și Hotărârea Guvernului 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.

Reclamantul a considerat că dispoziția Primarului municipiului Strășeni nr. 230 din 30 septembrie 2020 „Cu privire la acordarea ajutorului material” se întemeiază pe o legislație abrogată.

Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat a contestat în instanța de judecată Regulamentul intern privind plata premiilor anuale, suplimentelor, sporurilor și ajutorului material angajaților Primăriei municipiului Strășeni, aprobat prin decizia Consiliului local Strășeni nr.3/04 din 17 iunie 2020.

Ajutorul material acordat angajaților Primăriei municipiului Strășeni, este ilegal, lipsit de suport juridic, iar dispoziția contestată are un caracter ambiguu, fapt ce contravine condițiilor legalității, accesibilității, preciziei actului administrativ, statuate în Legea cu privire la actele normative nr. 100 din 22 decembrie 2017.

Reclamantul și-a întemeiat cererea de chemare în judecată pe prevederile art. 68 alin. (4) din Legea nr. 436 din 28 decembrie 2006 privind administrația publică locală; art. 2 alin. (2), art. 7, art. 189 alin. (3), art. 203 lit. c), art. 205 alin. (1) din Codul administrativ.

Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat a solicitat anularea dispoziției Primarului municipiului Strășeni nr. 230 din 30 septembrie 2020 „Cu privire la acordarea ajutorului material”.

Prin hotărârea Judecătoriei Strășeni, sediul Central din 23 februarie 2021, cererea de chemare în judecată depusă de Oficiul teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat împotriva Primăriei mun. Strășeni cu privire la contestarea actului administrativ, a fost admisă

S-a anulat Dispoziția Primarului mun. Strășeni nr. 230 din 30 septembrie 2020 ”Cu privire la ajutorul material”, ca fiind ilegală.

La 10 martie 2021, Primarul municipiului Strășeni a depus apel împotriva hotărârii Judecătoriei Strășeni, sediul Central din 23 februarie 2021, solicitând admiterea apelului, casarea hotărârii primei instanțe, cu emiterea unei noi hotărâri de respingere a cererii de chemare în judecată depuse de Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat.

Prin decizia Curții de Apel Chișinău din 29 septembrie 2021, s-a casat hotărârea Judecătorei Strășeni, sediul Central din 23 februarie 2021 și s-a emis o nouă hotărâre prin care, cererea de chemare în judecată depusă de Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat împotriva Primarului municipiului Strășeni cu privire la contestarea actului administrativ, s-a respins ca neîntemeiată.

La 25 noiembrie 2021, Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat a depus recurs împreună cu motivarea recursului împotriva deciziei Curții de Apel Chișinău din 29 septembrie 2021, prin care a solicitat admiterea recursului, casarea deciziei instanței de apel, cu emiterea unei noi decizii de menținere a hotărârii primei instanțe.

Prin decizia Curții Supreme de Justiție din 19 ianuarie 2022, s-a admis recursul depus de Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat.

S-a casat integral decizia Curții de Apel Chișinău din 29 septembrie 2021, cu restituirea cauzei la rejudecare la Curtea de Apel Chișinău, în alt complet de judecată.

Prin decizia Curții de Apel Chișinău din 06 decembrie 2022, apelul declarat de Primăria mun. Strășeni, s-a respins și s-a menținut hotărârea Judecătorei Strășeni, sediul Central din 23 februarie 2021.

Pentru a decide astfel, instanța de apel a conchis că, prin dispoziția Primarului municipiului Strășeni nr. 230 din 30 septembrie 2020 „Cu privire la acordarea ajutorului material”, s-a dispus acordarea salariaților Primăriei municipiului Strășeni ajutorului material pentru anul 2020, în mărimea unui salariu de funcție/lunar, conform anexei. În anexa la dispoziția nominalizată se conține lista angajaților Primăriei municipiului Strășeni și cuantumul ajutorului material acordat.

În baza dispoziției contestate, ajutorul material a fost acordat la 23 de angajați ai Primăriei municipiului Strășeni și anume: Valentinei Casian, Nicolae Iovu, Elenei Pereu, Svetlanei Radu, Luizei Nicolaescu, Tatianei Rodideal, Arcadie Romaniuc, Olgăi Munteanu, Olgăi Sîrcu, Alinei Ceban, Petru Sîrcu, Mariei Sîrbu, Valentinei Sîrbu, Tatianei Ghedroușan, Nataliei Costin, Valentinei Povolachi, Dmitri Mînascurta, Mariane Croitor, Elenei Stolear, Efimiei Botnari, Valeriu Pleșca, Gheorghe Coșeri și Anei Botoșanu.

Instanța de apel a menționat că dispoziția Primarului municipiului Strășeni nr. 230 din 30 septembrie 2020 „Cu privire la acordarea ajutorului material” a fost emisă în conformitate cu prevederile art.109 din Constituția Republicii Moldova, art.1651 din Codul muncii, art.7 al Legii salarizării nr.847/2002, art. 14 al Legii cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică nr. 199/2010, art.42 al Legii cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public nr. 158/2008, Legii cu privire la sistemul de salarizare în sectorul bugetar nr.355-XVI din 23 decembrie 2005, Legii privind administrația publică locală nr.436- XVI din 28 decembrie 2006, pct.9 al Regulamentului intern privind plata premiilor anuale, suplimentelor, sporurilor și ajutorului material angajaților Primăriei mun. Strășeni, aprobat prin decizia Consiliului municipal nr.3/04 din 17 iunie 2020 și a contractului colectiv de muncă la nivel de unitate.

Instanța de apel a constatat că, prin art.30 alin. (4) al Legii privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar, nr. 270 din 23.11.2018 (în vigoare din 01.12.2018), a fost abrogată Legea nr.355/2005 cu privire la sistemul de salarizare în sectorul bugetar, iar noua Lege- Legea privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar, nr. 270 din 23.11.2018 (în vigoare din 01.12.2018) nu prevede acordarea ajutoarelor materiale.

Instanța de apel a concluzionat că dispoziția Primarului municipiului Strășeni nr. 230 din 30 septembrie 2020 „Cu privire la acordarea ajutorului material” este lipsită de suport juridic, în condițiile în care, dispozițiile Legii nr.355/2005 cu privire la sistemul de salarizare în sectorul bugetar, erau abrogate la data adoptării dispoziției contestate în prezenta cauză.

La 30 decembrie 2022, Primăria mun. Strășeni a depus de recurs nemotivat împotriva deciziei Curții de Apel Chișinău din 06 decembrie 2022, solicitând admiterea recursului, casarea deciziei instanței de apel și hotărârii Judecătorei Strășeni, sediul Central din 23 februarie 2021, și emiterea unei noi hotărâri de respingere a acțiunii.

La 07 martie 2023, Primăria mun. Strășeni a depus recurs motivat.

În motivare a susținut că, în sa instanța de apel, de iure corect face trimitere la practica CEDO, în speță la obligația examinării efective a problemelor esențiale care îi sunt supuse aprecierii fără a se limita doar la însușirea motivelor și concluziilor date de instanța inferioară, însă de facto își întemeiază decizia pe normele pretins încălcate invocate de Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat și anume, Legea nr. 270/2018 privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar nu prevede acordarea ajutoarelor materiale.

Recurentul a invocat că, dispoziția primarului mun. Strășeni nr.230 din 30.09.2020 „Cu privire la acordarea ajutorului material” nu este întemeiată pe prevederile Legii nr. 270/2018.

Instanța de apel a făcut referire la normele constituționale, precum și cele din Codul administrativ nr. 116/2018 care se referă la dreptul vătămat de către o autoritate publică, cât și protejarea interesului public, însă nu sunt indicați subiecții a căror drepturi au fost încălcate prin aprobarea Dispoziției primarului mun. Strășeni nr.230 din 30.09.2020, dar și modul în care a fost prejudiciat interesul public.

Argumentele Oficiului Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat, utilizate în motivarea instanței de judecată, denotă o cunoaștere și aplicare selectivă, îngustă și eronată a normelor legale sub aspectul încălcării acestora, inclusiv în ceea ce privește coroborarea normelor din diferite acte normative.

Recurentul a susținut că, instanța de apel nu a aplicat legea care trebuia să fie aplicată.

Instanța de apel a aplicat Legea nr. 27/2018, care reglementează sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar, dar obiectul acțiunii este acordarea ajutorului material, dispoziția Primarului mun. Strășeni nr. 230 din 30.09.2020 ”Cu privire la ajutorul material”, prevăzut de art. 165 Codul muncii.

În opinia recurentului, decizia instanței de apel este emisă cu aplicarea eronată normele de drept material, nefiind constatate și elucidate deplin circumstanțele care au importanță pentru soluționarea litigiului în fond.

Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție reține că, prin Legea nr.246 din 31 iulie 2023 (în vigoare din 01 septembrie 2023), a fost modificat cadrul normativ conex reformei Curții Supreme de Justiție, inclusiv Cartea a III a „Procedura contenciosului administrativ”, Capitolul V „Procedura de recurs” din Codul administrativ, în special ce vizează prevederile cu privire la depunerea cererii de recurs, termenul depunerii, temeiurile recursului și procedura examinării acestuia.

Totuși, art. XI alin. (3) din Legea nr.246 din 31 iulie 2023 (în vigoare din 01 septembrie 2023), prevede că recursurile depuse la Curtea Supremă de Justiție până

la data intrării în vigoare a prezentei legi vor fi examinate în baza temeiurilor în vigoare la data depunerii recursului.

Aceleași considerente se deduc și din interpretarea art.195 din Codul administrativ în coroborare cu prevederile art.3 alin.(3) din Codul de procedură civilă către stipulează că, procedura acțiunii în contenciosul administrativ se desfășoară conform prevederilor prezentului cod.

În conformitate cu art.244 alin.(1) din Codul administrativ (în redacția legii în vigoare până la operarea modificărilor prin Legea nr.246 din 31 iulie 2023 (în vigoare din 01 septembrie 2023), 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 (în redacția legii în vigoare până la operarea modificărilor prin Legea nr.246 din 31 iulie 2023 (în vigoare din 01 septembrie 2023), 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.

Cu referire la termenul recursului:

Curtea de Apel Chișinău a pronunțat dispozitivul deciziei contestate la 06 decembrie 2023 în ședință publică, însă date despre notificarea dispozitivului deciziei nu sunt la dosar.

Decizia motivată din 06 decembrie 2022 a Curții de Apel Chișinău a fost notificată părților la 06 februarie 2023, fapt confirmat scrisoarea de expediere a actului judecătoresc și a avizelor de recepție de la fila dosarului 1-30, Vol. II.

Astfel, recursul este depus cu respectarea prevederilor art.245 din Codul administrativ (în redacția legii în vigoare până la operarea modificărilor prin Legea nr.246 din 31 iulie 2023 (în vigoare din 01 septembrie 2023).

La 02 mai 2023, Curtea Supremă de Justiție a expediat în adresa intimațiilor copia recursului, cu înștiințarea despre necesitatea prezentării referinței.

Până la data examinării recursului, intimații nu au manifestat opțiunea de a depune referință asupra recursului.

Examinând temeiurile invocate în recurs în raport cu materialele cauzei, completul de judecată al Curții Supreme de Justiție consideră recursul inadmisibil, din următoarele motive.

În conformitate cu art.246 alin.(1) din Codul administrativ (în redacția legii în vigoare până la operarea modificărilor prin Legea nr.246 din 31 iulie 2023 (în vigoare din 01 septembrie 2023), 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 de judecată 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 de judecată remarcă că, Codul administrativ dezvoltă nu doar caracterul nedevolutiv 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 de judecată 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 redacția legii în vigoare până la operarea modificărilor prin Legea nr.246 din 31 iulie 2023 (în vigoare din 01 septembrie 2023)).

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 de judecată 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 (cauza Botten v. Norway, hotărâre din 19 februarie 1996, Reports 1996-1, p.141,§39). 7 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 (cauza Helmers c. Suediei 9 octombrie 1991, §31, Seria A, nr.212-A).

În circumstanțele menționate, Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție ajunge la concluzia de a declara inadmisibil recursul depus de Primăria mun. Strășeni.

În conformitate cu art. 230 și art. 246 din Codul administrativ, completul de judecată al Curții Supreme de Justiție

d i s p u n e:

Recursul depus de către Primăria mun. Strășeni, se declară inadmisibil.

Încheierea este irevocabilă.

Președinte, judecător

Stela Procopciuc

Judecători

Diana Stănilă

Ion Malanciuc