



CURTEA SUPREMĂ DE JUSTIȚIE

DECIZIE

cu privire la admiterea recursului declarat de Oficiul teritorial Chișinău al Cancelarii de Stat,

în cauza de contencios administrativ intentată la cererea de chemare în judecată depusă de Oficiul teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat împotriva Consiliului comunei Băcioi, terți Primarul comunei Băcioi - Ilie Leahu și viceprimarul comunei Băcioi - Ion Borș, cu privire la contestarea actului administrativ,

împotriva deciziei din 3 octombrie 2023 a Curții de Apel Chișinău

*(Dosarul nr. 3ra-1218/23
NR. PIGD 2-22029712-01-3ra-11122023)*

Examinarea superficială a cauzei de către instanța de apel și motivarea insuficientă a hotărârii privind legalitatea deciziei administrative contestate. Omisiunea de a analiza argumentele esențiale invocate de recurent în raport cu normele imperative și cadrul legal aplicabil.

Judecătoria Chișinău, sediul Rîșcani, jud. T. Avasiloaie,
Curtea de Apel Chișinău, jud. G. Mîra, A. Bostan, G. Dașchevici,

11 decembrie 2024

Textul corespunde originalului

Examinând în lipsa părților recursul depus de Oficiul teritorial Chișinău al Cancelarii de Stat

Curtea Supremă de Justiție, în completul compus din:

Stela Procopciuc, *Președinte*,

Diana Stănilă,

Ion Malanciuc, *judcători*,

constată următoarele:

ÎN FAPT

1. La 02 martie 2022 Oficiul teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat a înaintat o cerere de chemare în judecată împotriva Consiliului comunei Băcioi, persoane terțe Primarul comunei Băcioi - Ilie Leahu și viceprimarul comunei Băcioi - Ion Borș, privind anularea deciziei Consiliului comunei Băcioi nr. 6/26 din 16 decembrie 2021 „Cu privire la acordarea ajutorului material”.

2. În motivarea acțiunii, s-a invocat că la data de 16 decembrie 2021 Consiliul comunei Băcioi a adoptat decizia nr. 6/26 „Cu privire la acordarea ajutorului material”.

3. În conformitate cu art. 64, art. 68 din Legea nr. 436 din 28 decembrie 2006 privind administrația publică locală, Oficiul teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat, a efectuat controlul sub aspectul legal al deciziei menționate.

4. Oficiul a constatat că aceasta a fost adoptată cu încălcarea prevederilor legislației în vigoare, respectiv, prin notificarea nr. 1304/OT4-2011 din 30 decembrie 2021, a solicitat Consiliului comunei Băcioi abrogarea acesteia ca fiind emisă contrar legislației.

5. Consiliul nu a luat careva măsuri privind examinarea notificării și abrogarea deciziei notificate.

6. S-a menționat că prin decizia notificată, s-a acordat ajutor material primarului și viceprimarului în mărime de 3 salarii, ceea ce contravine legislației în vigoare.

7. Potrivit art. 165¹ din Codul muncii, angajatorul este în drept să acorde anual salariaților 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. Ajutorul material poate fi acordat salariatului, în baza cererii lui scrise, în orice timp al anului ori adăugat la indemnizația de concediu (art. 117).

8. Or, Consiliul local nu este angajatorul primarului, acesta fiind ales de către locuitorii localității. Deci, primarul este nu doar angajator dar și salariat în același timp și nu are organ ierarhic superior.

9. Oficiul teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat a invocat că organul ierarhic superior al viceprimarului, este primarul, care prin prisma art. 26 alin. (5) din Legea nr. 436/2006 privind administrația publică locală, îi stabilește acestuia

atribuțiile. Și în pofida faptului că viceprimarul este ales de către Consiliu, la propunerea primarului (art. 14, alin. (2), lit. t) din legea precitată), toate garanțiile salariale sunt asigurate de către primar ca angajator al personalului primăriei.

10. Astfel, s-a invocat încălcarea competenței Consiliului local, prin asumarea rolului de angajator în locul primarului și subminarea autorității acestuia.

POZIȚIA PRIMEI INSTANȚE

11. Prin hotărârea din 20 decembrie 2022 a Judecătorei Chișinău, sediul Râșcani, s-a respins acțiunea înaintată de Oficiul teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat.

EXERCITAREA CĂII DE ATAC ÎN ORDINE DE APEL

12. La 04 ianuarie 2023, Oficiul teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat a declarat apel împotriva hotărârii din 20 decembrie 2022 a Judecătorei Chișinău, sediul Râșcani, solicitând casarea acesteia, cu emiterea unei decizii noi, prin care acțiunea să fie admisă integral.

POZIȚIA INSTANȚEI DE APEL

13. Prin decizia din 3 octombrie 2023 a Curții de Apel Chișinău, s-a respins apelul declarat de Oficiul teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat și s-a menținut hotărârea din 20 decembrie 2022 a Judecătorei Chișinău, sediul Râșcani.

EXERCITAREA CĂII DE ATAC ÎN ORDINE DE RECURS

14. La 19 octombrie 2023, prin intermediul poștei terestre, Oficiul teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat a depus cerere de recurs nemotivată împotriva deciziei din 3 octombrie 2023 a Curții de Apel Chișinău.

15. La 11 noiembrie 2023, prin intermediul poștei terestre, Oficiul teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat a depus motivarea recursului, solicitând admiterea acestuia, casarea deciziei și a hotărârii, cu emiterea unei decizii noi, prin care cererea de chemare în judecată să fie admisă integral.

ARGUMENTELE RECURSULUI

16. În motivarea recursului, a invocat că instanțele de judecată au aplicat greșit normele de drept material, iar decizia este în contradicție cu circumstanțele cauzei.

17. Oficiul teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat a susținut că, Consiliul comunei Băcioi nu avea competența legală de a acorda ajutoare materiale primarului și viceprimarului, deoarece aceștia dețin funcții de demnitate publică, iar regimul lor juridic este reglementat distinct. În opinia Oficiului, aceste beneficii contravin art. 165¹ din Codul muncii și Legii nr. 436/2006 privind administrația publică locală, care stabilesc limitele atribuțiilor autorităților publice locale.

18. A invocat că decizia Consiliului local este nulă absolut, deoarece a fost emisă cu depășirea competențelor legale și contravine normelor imperative prevăzute de art. 141 alin. (1) din Codul administrativ și art. 334 din Codul civil.

19. Oficiul a subliniat că decizia Consiliului local s-a bazat pe prevederi abrogate ale Legii nr. 355/2005, în loc să fie aplicată Legea nr. 270/2018, care reglementează exclusiv salarizarea și beneficiile pentru funcțiile de demnitate publică.

20. Totodată, recurentul consideră că, Consiliul comunei Băcioi a depășit limitele legale prin atribuirea unui rol de angajator asupra viceprimarului, ceea ce este exclusiv în competența primarului, conform art. 26 alin. (5) din Legea nr. 436/2006.

21. A conchis că instanțele anterioare nu au abordat în mod corespunzător argumentele privind competența Consiliului local, cadrul normativ aplicabil și au încălcat normele imperative.

POZIȚIA INTIMATULUI

22. Curtea Supremă de Justiție a comunicat intimatului cererea de recurs, informându-l despre necesitatea depunerii obligatorii a referinței la recurs.

23. Până la data examinării recursului referințe nu au fost depuse.

LEGISLAȚIA RELEVANTĂ

24. Art. 244 alin. (1) Cod administrativ prevede următoarele:

„(1) Hotărârile curții de apel ca instanța de fond, precum și deciziile instanței de apel pot fi contestate cu recurs.”

25. Art. 245 Cod administrativ relevă că:

„Recursul se depune la Curtea Supremă de Justiție în termen de două luni de la pronunțarea hotărârii sau a deciziei motivate, dacă legea nu stabilește un alt termen.”

26. Art. 245¹ din Codul administrativ prevede că:

„(1) Recursul este admis dacă: a) interpretarea legii din hotărârea sau decizia contestată este contrară jurisprudenței uniforme a Curții Supreme de Justiție; b) prin admiterea recursului, se schimbă sau se consolidează jurisprudența Curții Supreme de Justiție; c) hotărârea sau decizia vizează drepturile persoanei care nu a fost atrasă în proces; d) hotărârea sau decizia este arbitrară sau se bazează în mod determinant pe aprecierea vădit nerezonabilă a probelor; e) a fost admis neîntemeiat un apel introdus tardiv; f) instanța nu a fost compusă potrivit legii sau hotărârea a fost pronunțată cu încălcarea competenței jurisdicționale.

(2) Temeiurile menționate la alin.(1) lit.c) și d) pot fi invocate în recurs doar dacă au fost invocate în apel sau dacă încălcarea a avut loc în instanța de apel.

(3) Aprecierea probelor dată de prima instanță și instanța de apel este obligatorie pentru instanța de recurs, cu excepția cazului în care se invocă temeiul de la alin.(1) lit.d) sau a cazului în care Curtea Supremă de Justiție examinează cauza după trimitere la rejudecare. La examinarea recursului într-o cauză care a fost trimisă anterior la rejudecare pot fi prezentate probe noi dacă acestea au fost restituite nejustificat sau nu au fost reclamate de către instanța de judecată contrar prezentului cod.”

27. Art. 193 alin. (3) și (3¹) din Codul administrativ:

„Curtea Supremă de Justiție examinează acțiunile în contencios administrativ și cererile de recurs în complete din 3 judecători. În scopul uniformizării practicii judecătorești, completul din 3 judecători poate decide, prin vot unanim, ca recursul considerat admisibil să fie examinat de un complet din 5 judecători, iar completul din 5 judecători poate decide, prin vot unanim, ca recursul considerat admisibil să fie examinat de un complet din 9 judecători.”

28. Art. 247 din Codul administrativ:

„Recursul considerat admisibil se examinează fără înștiințarea și audierea participanților la proces, cu excepția recursului în care se invocă întemeiat art. 245¹ alin.(1) lit. b) și d). Completul poate decide și în alte cazuri invitarea participanților în ședință pentru a se pronunța cu privire la recursul considerat admisibil.”

29. Art. 248 alin. (1) lit. d) din Codul administrativ:

„(1) În urma examinării recursului, Curtea Supremă de Justiție adoptă una dintre următoarele decizii: d) admite recursul, casează integral decizia instanței de apel și trimite cauza spre rejudecare în instanța de apel o singură dată dacă eroarea judiciară nu poate fi corectată de către instanța de recurs.”

30. Art. 194 alin. (2) din Codul administrativ:

„(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.”

31. Art. 26 alin. (5) din Legea nr. 436/2006 privind administrația publică locală:

„Viceprimarii exercită atribuțiile stabilite de primar și poartă răspundere în conformitate cu legislația în vigoare.”

32. Art. 3 alin. (2) din Legea nr. 270/2018 privind sistemul de salarizare în sectorul bugetar:

„Reglementările prezentei legi asigură: a) armonizarea sistemului de salarizare a personalului din unitățile bugetare cu importanța, răspunderea, complexitatea activității și nivelul studiilor necesare pentru desfășurarea activității; b) stabilirea salariilor de bază ca element principal al remunerației lunare; c) realizarea, în baza evaluării funcțiilor, a ierarhiei salariilor de bază atît între domeniile de activitate, cît și în cadrul aceluiași domeniu; d) dreptul autorităților publice locale de a reglementa și de a gestiona, în condițiile prezentei

legi, sub propria lor responsabilitate și în interesul public local, modul de salarizare la nivel local.”

MOTIVAREA INSTANȚEI

33. Referitor la termenul de depunere a recursului, Completul de judecată atestă că decizia motivată a instanței de apel a fost notificată Oficiului teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat, în mod electronic, la data de 6 decembrie 2023, iar cererea de recurs motivată a fost depusă anterior, la 11 noiembrie 2023, respectiv, în termen.

34. Cu referire la fondul cauzei, instanța de recurs reține că, circumstanțele cauzei prezentate de părți și determinate de instanțele de judecată în fazele procesuale anterioare denotă, în special, următoarele:

35. La 16 decembrie 2021, Consiliul comunei Băcioi a adoptat decizia nr. 6/26 „Cu privire la acordarea ajutorului material”, prin care Consiliul comunei Băcioi a decis: 1. Se acordă Primarului com. Băcioi, d-lui Leahu Ilie, ajutor material în mărime de 3 (trei) salarii de funcție, pentru stimulare, integritate, perseverență și stăruință la dezvoltarea durabilă a com. Băcioi, din soldul disponibil al Primăriei com. Băcioi format la data de 16.12.2021. 2. Se acordă Viceprimarului com, Băcioi, d-lui Borș Ion, ajutor material în mărime de 3 (trei) salarii de funcție, integritate, perseverență și stăruință la dezvoltarea durabilă a com. Băcioi, din Soldul disponibil al Primăriei com. Băcioi format la data de 16.12.2021. 3. Contabilitatea Primăriei com. Băcioi va identifica sursele financiare necesare executării prevederilor prezentei Decizii din soldul disponibil al Primăriei com. Băcioi”.

36. În conformitate cu Legea nr. 436 din 28 decembrie 2006 privind administrația publică locală, Oficiul teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat a efectuat controlul sub aspectul legalității deciziei menționate. În urma controlului, a remarcat că decizia a fost adoptată cu presupusa încălcare a prevederilor legislației în vigoare, inclusiv ale Legii nr. 270/2018 privind salarizarea funcțiilor publice, și, prin notificarea nr. 1304/OT4-2011 din 30 decembrie 2021, a solicitat abrogarea acesteia. Consiliul comunei Băcioi nu a întreprins măsuri privind examinarea notificării și abrogarea deciziei, ceea ce a determinat Oficiul să inițieze prezenta acțiune în instanța de contencios administrativ.

37. Examinând cererea de chemare în judecată, prima instanță, prin hotărârea din 20 decembrie 2022 a Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani, a respins-o.

38. Oficiul teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat a declarat apel, iar prin decizia din 03 octombrie 2023, Curtea de Apel Chișinău a respins apelul și a menținut hotărârea, considerând decizia Consiliului legală și justificată.

39. Oficiul a formulat recurs împotriva acestei decizii, invocând încălcarea competențelor legale de către Consiliul comunei Băcioi și aplicarea greșită a normelor de drept material.

40. Examinând recursul declarat, Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție constată că acesta este admisibil și întemeiat, or, decizia instanței de apel este viciată de erori procedurale și de aplicare a normelor de drept material. Decizia instanței de apel este afectată de deficiențe esențiale, inclusiv omisiunea de a analiza argumentele recurentului, aplicarea eronată a normelor de drept material și lipsa unei motivări clare și suficiente. Aceste deficiențe esențiale, detaliate mai jos, justifică admiterea recursului și remiterea cauzei spre rejudecare.

41. Și anume, instanța de recurs constată că instanța de apel nu a analizat în mod corespunzător aspectele esențiale invocate de Oficiul teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat, în special: competența Consiliului local de a acorda ajutoare materiale pentru funcții de demnitate publică; legalitatea deciziei administrative în raport cu normele imperative și atribuțiile stabilite de legislația aplicabilă; aplicabilitatea Legii nr. 270/2018, care reglementează strict salarizarea funcțiilor publice, față de aplicarea unei legi abrogate (Legea nr. 355/2005).

42. Aceasta nu a examinat în mod detaliat notificarea emisă de Oficiul teritorial Chișinău și nici nu a motivat în mod clar de ce argumentele privind depășirea competențelor Consiliului comunei Băcioi nu ar fi relevante sau aplicabile.

43. Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție constată că instanța de apel nu a justificat în mod corespunzător raționamentul prin care a considerat că decizia Consiliului local este legală. În special, nu a fost analizată suficient competența legală a Consiliului în adoptarea actului administrativ, contrar normelor prevăzute de Legea nr. 436/2006 și Codul muncii.

44. Instanța de apel a omis să examineze prevederile imperative ale Legii nr. 270/2018, care reglementează exclusiv salarizarea și alte plăți pentru funcțiile de demnitate publică, și să clarifice dacă decizia contestată respectă aceste norme. Or, lipsa unei analize detaliate a acestui cadru normativ creează incertitudine juridică.

45. În context, Completul judiciar consideră că decizia instanței de apel este insuficient motivată, neabordând în mod clar și detaliat toate argumentele esențiale prezentate de apelant/recurent. Această omisiune contravine obligației instanței de a asigura un proces echitabil, așa cum este subliniat în jurisprudența CtEDO, inclusiv *Ruiz Torija vs. Spania*, *Hiro Balani vs. Spania*, *Pronina vs. Ucraina* și *Ramos Nunes de Carvalho e Sá vs. Portugalia*, care impun necesitatea unei motivări clare și detaliate pentru garantarea dreptului la un proces echitabil.

46. Din aceste motive, având în vedere deficiențele de motivare constatate în decizia instanței de apel și argumentele recursului, Curtea Supremă de Justiție apreciază că soluția instanței de apel este nemotivată. Aceste deficiențe de motivare și erori de aplicare a normelor de drept material impun casarea deciziei și remiterea cauzei la rejudecare în alt complet de judecată.

47. Drept urmare, Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție consideră necesar de a casa decizia, iar reținând că erorile procedurale admise nu pot fi corectate de instanța de recurs, cauza urmează a fi remisă la rejudecare, în alt

complet de judecată, pentru o soluționare completă și temeinică în conformitate cu legislația aplicabilă.

48. Ținând cont de cele expuse și în temeiul art. 248 alin. (1) lit. d) din Codul administrativ,

COMPLETUL, CU UNANIMITATE DE VOTURI,

Admite recursul declarat de Oficiul teritorial Chișinău al Cancelarii de Stat.

Casează integral decizia din 3 octombrie 2023 a Curții de Apel Chișinău, în cauza de contencios administrativ intentată la cererea de chemare în judecată depusă de Oficiul teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat împotriva Consiliului comunei Băcioi, terți Primarul comunei Băcioi - Ilie Leahu și viceprimarul comunei Băcioi - Ion Borș, cu privire la contestarea actului administrativ.

Restituie cauza spre rejudecare la Curtea de Apel Chișinău, în alt complet de judecată.

Decizia nu se supune niciunei căi de atac.

Președinte

Stela Procopciuc

Judecători

Diana Stănilă

Ion Malanciuc