



Republica Moldova
CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

DECIZIE
DE INADMISIBILITATE

a sesizărilor nr. 74a/2016, 75a/2016 și 86a/2016

privind controlul constituționalității Legii nr. 136
din 17 iunie 2016 privind statutul municipiului Chișinău

CHIȘINĂU

6 septembrie 2016

Curtea Constituțională, statuând în componența:

DI Alexandru TĂNASE, *președinte*,
DI Aurel BĂIEȘU,
DI Igor DOLEA,
DI Tudor PANȚÎRU,
DI Veaceslav ZAPOROJAN, *judcători*,
cu participarea dnei Eugenia Mîța, *grefier*,

Având în vedere sesizările depuse la 21 iunie 2016,
22 iunie 2016 și 20 iulie 2016,
Înregistrate la aceleași date,
Examinând admisibilitatea sesizărilor menționate,
Având în vedere actele și lucrările dosarului,
Deliberând la 6 septembrie 2016 în camera de consiliu,

Pronunță următoarea decizie:

ÎN FAPT

1. La 21 iunie 2016 și 22 iunie 2016, deputații în Parlament dnii Iurie Leancă și Eugen Carpov și, respectiv, Grigore Novac și Vasile Bolea au adresat Curții Constituționale două sesizări, prin care solicită controlul constituționalității Legii nr. 136 din 17 iunie 2016 privind statutul municipiului Chișinău.

2. La 20 iulie 2016, deputatul Vasile Bolea a completat sesizarea depusă la 22 iunie 2016 și adițional solicitării de a exercita controlul constituționalității Legii privind statutul municipiului Chișinău în ansamblul său a invocat pretinsa neconstituționalitate a unor prevederi ale articolelor 6, 7, 10, 12, 14, 15, 19, 20 și 25 din lege.

3. Având în vedere identitatea de obiect, în temeiul articolului 43 din Codul jurisdicției constituționale, Curtea a decis conexarea sesizărilor într-un singur dosar.

A. Motivele sesizărilor

4. Motivele sesizărilor, astfel cum au fost expuse de autorii acestora, pot fi rezumate după cum urmează.

5. La 17 iunie 2016, Parlamentul Republicii Moldova a adoptat Legea nr. 136 din 17 iunie 2016 privind statutul municipiului Chișinău, care reglementează particularitățile specifice ale organizării și funcționării autorităților administrației publice din municipiul Chișinău.

6. Astfel, legea cuprinde prevederi detaliate privind componența, competența și funcționarea consiliului municipal, statutul primarului general și al viceprimarilor, precum și statutul pretorului.

7. Deputații în Parlament Iurie Leancă și Eugen Carpov susțin că prin adoptarea Legii nr. 136 din 17 iunie 2016 privind statutul municipiului Chișinău se încalcă prevederile constituționale cuprinse la art. 38 privind dreptul de vot și dreptul de a fi ales, art. 109 privind principiile de bază ale administrării publice locale și art. 112 privind autoritățile satești și orașenești.

8. Deputații în Parlament Grigore Novac și Vasile Bolea consideră că prevederile legale contestate contravin dispozițiilor constituționale ale art. 16 referitor la egalitate, art. 23 privind dreptul fiecărui om de a-și cunoaște drepturile și îndatoririle, art. 38 privind dreptul de vot și dreptul de a fi ales, art. 46 privind dreptul la proprietate privată și protecția acesteia, art. 54 referitor la restrângerea exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți și art. 109 referitor la principiile de bază ale administrării publice locale.

B. Legislația pertinentă

9. Prevederile relevante ale Constituției (republicată în M.O., 2016, nr.78, art. 140) sunt următoarele:

Articolul 109

Principiile de bază ale administrării publice locale

„(1) Administrația publică în unitățile administrativ-teritoriale se întemeiază pe principiile autonomiei locale, ale descentralizării serviciilor publice, ale eligibilității autorităților administrației publice locale și ale consultării cetățenilor în problemele locale de interes deosebit.

(2) Autonomia privește atât organizarea și funcționarea administrației publice locale, cât și gestiunea colectivităților pe care le reprezintă.

(3) Aplicarea principiilor enunțate nu poate afecta caracterul de stat unitar.”

10. Prevederile relevante ale Legii nr. 136 din 17 iunie 2016 privind statutul municipiului Chișinău (M.O., 2016, nr. 306-313, art. 645) sunt următoarele:

Articolul 6

Competențele consiliului municipal

„[...]”

(2) Consiliul municipal exercită următoarele competențe de bază:

1) în domeniul organizării activității administrației publice municipale:

a) aprobă, la propunerea primarului general, efectivul-limită de personal și organigrama primăriei municipiului, ale subdiviziunilor administrației publice

municipale, ale preturilor de sector, schema de salarizare a personalului acestora, suma totală a cheltuielilor necesare pentru asigurarea activității lor în conformitate cu prevederile bugetului municipal, precum și pentru înființarea, reorganizarea sau lichidarea subdiviziunilor;

[...]

c) aprobă, la propunerea primarului general, Regulamentul de organizare și funcționare a Primăriei municipiului Chișinău, regulamentele de organizare și funcționare a subdiviziunilor administrației publice municipale și preturilor de sector; în cazul în care, la 2 ședințe consecutive, consiliul municipal exclude de pe ordinea de zi proiectele de decizie privind aprobarea acestor regulamente sau le respinge, primarul general emite dispoziția cu privire la aplicarea provizorie a acestora până la aprobarea de către consiliul municipal, în temeiul prezentei legi, a regulamentelor respective;

d) alege, la propunerea primarului general, viceprimarii, precum și îi eliberează din funcție, în condițiile prezentei legi;

[...]

(5) În scopul organizării și administrării în comun a domeniilor de activitate, conform atribuțiilor prevăzute de prezenta lege, consiliul municipal și primarul general formează împreună, pe bază paritară, următoarele comisii: comisia pentru administrarea fondului de rezervă, comisia pentru organizarea licitațiilor funciare, comisia pentru privatizarea imobilelor (locative și nelocative), comisia pentru desemnarea reprezentanților și a membrilor consiliilor de administrare în societățile pe acțiuni etc. Deciziile comisiilor se iau cu votul majorității din numărul total al membrilor.”

Articolul 7

Convocarea consiliului municipal în ședințe

„[...]”

(6) Durata unei ședințe, de la deschidere până la închiderea acesteia, inclusiv cu întreruperi, nu poate depăși o lună. La expirarea acestui termen, ședința se consideră închisă de drept, iar proiectele de decizii neexaminat se consideră de drept introduse pe ordinea de zi a ședinței următoare și se examinează cu prioritate.”

Articolul 10

Examinarea proiectelor de decizii și adoptarea deciziilor de către consiliul municipal

„[...]”

(2) Proiectul de decizie, semnat pe versoul fiecărei file a actului de către autor sau conducătorul subdiviziunii-autor, se avizează obligatoriu conform prevederilor Legii privind administrația publică locală și Legii nr. 317-XV din 18 iulie 2003 privind actele normative ale Guvernului și ale altor autorități ale administrației publice centrale și locale. Avizarea proiectului de decizie se confirmă prin depunerea semnăturilor pe versoul fiecărei file a actului de către conducătorul subdiviziunii de resort responsabile de domeniul la care se referă proiectul de decizie, de către conducătorul subdiviziunii sau entității vizate de proiect, conducătorul subdiviziunii juridice și viceprimarul de ramură sau primarul general, dacă viceprimarul de ramură lipsește sau dacă acesta nu are

competențe delegate de primarul general. Proiectele de decizii care implică cheltuieli financiare se avizează în mod obligatoriu și de către conducătorul subdiviziunii responsabile de finanțe.

[...].”

Articolul 12 Secretarul consiliului municipal

„[...]”

(4) Modificarea, suspendarea și încetarea raporturilor de serviciu ale secretarului se efectuează, în temeiul legii, de către consiliul municipal, la propunerea primarului general sau a unei treimi din numărul consilierilor aleși, prin decizie adoptată cu votul majorității consilierilor aleși.

[...].”

Articolul 14 Primarul general

„(1) Primarul general este autoritate reprezentativă a populației municipiului Chișinău și executivă a consiliului municipal, ales prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat.

(2) Primarul general este șef al administrației publice municipale. Primarul general poate participa la ședințele consiliului municipal și are dreptul să se pronunțe asupra tuturor problemelor supuse dezbaterii.

[...].”

Articolul 15 Atribuțiile primarului general

„(1) Primarul general exercită următoarele atribuții de bază:

1) în domeniul conducerii activității executive:

a) asigură executarea deciziilor adoptate de consiliul municipal; în cazul în care consideră motivat că decizia consiliului municipal este ilegală, primarul general sesizează oficiul teritorial al Cancelariei de Stat și/sau instanța de contencios administrativ;

b) numește, modifică, suspendă și încetează raporturile de serviciu sau de muncă, în condițiile legii, cu personalul primăriei, pretorii, vicepretorii și secretarii preturilor de sector, conducătorii subdiviziunilor administrației publice municipale (direcții generale, direcții, servicii etc.), conducătorii de servicii publice, conducătorii instituțiilor publice municipale, conducătorii întreprinderilor municipale; stabilește atribuțiile de bază ale acestora; conduce și controlează activitatea acestora, contribuie la formarea profesională continuă;

c) stabilește și deleagă atribuții viceprimarilor;

[...]

f) exercită, în numele consiliului municipal, funcțiile de autoritate tutelară, supraveghează activitatea tutorilor și a curatorilor;

[...]

DECIZIE DE INADMISSIBILITATE A SESIZĂRILOR
PRIVIND CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII LEGII NR. 136
DIN 17 Iunie 2016 PRIVIND STATUTUL MUNICIPIULUI CHIȘINĂU

6

h) delegă în deplasări în interes de serviciu angajații primăriei, pretorii, conducătorii subdiviziunilor, conducătorii întreprinderilor municipale și entităților economice fondate prin decizia consiliului municipal;

[...]

2) în domeniul asigurării suportului tehnic și administrativ pentru activitatea consiliului municipal:

a) convoacă ședințele ordinare, extraordinare și de îndată ale consiliului municipal, propune consiliului municipal pentru examinare chestiuni ce țin de administrarea municipiului, care se includ în ordinea de zi cu prioritate;

[...]

3) în domeniul reglementării administrative și normative a activității persoanelor fizice și juridice de pe teritoriul municipiului Chișinău:

a) eliberează autorizații și alte acte permissive prevăzute de lege, având dreptul de a le suspenda sau revoca din motive temeinic justificate;

[...]

c) constată și dispune demontarea și evacuarea, inclusiv forțată, a panourilor publicitare instalate în mod neautorizat, a unităților comerciale staționare provizorii și unităților mobile de orice tip, a obiectelor și instalațiilor de orice tip, amplasate ilegal pe domeniul public; dispune, în limitele competenței sale, contracararea activității de comerț, inclusiv a comerțului ambulant, desfășurate cu încălcarea legislației;

[...]

4) în domeniul administrării patrimoniului municipal:

[...]

e) asigură atribuirea și repartizarea spațiului locativ disponibil și eliberează bonuri de repartiție din fondul public de locuințe municipal, precum și din fondul locativ eliberat și avariat (pentru restabilirea acestuia); asigură controlul asupra întreținerii și gestionării fondului locativ în municipiu;

[...]

g) dispune, în teritoriul orașului Chișinău, asupra tăierii, defrișării arborilor și arbuștilor din spațiile verzi proprietate publică a municipiului și/sau asupra strămutării lor, în coordonare cu Agenția Ecologică Chișinău;

5) în domeniul cooperării cu administrația publică centrală:

[...]

c) avizează demersurile instituțiilor publice privind decorarea locuitorilor municipiului cu distincții de stat; înaintează demersuri privind acordarea distincțiilor de stat funcționarilor sau altor angajați ai administrației publice municipale și angajaților entităților economice fondate prin decizia consiliului municipal;

[...]”

Articolul 19 Cabinetul primarului general

„(1) Cabinetul primarului general este o subdiviziune din cadrul primăriei, care desfășoară activități specifice de secretariat, consiliere și monitorizare și este condusă de șeful cabinetului.

(2) Persoanele angajate în cadrul cabinetului primarului general au statut de personal din cabinetul persoanelor cu funcții de demnitate publică, sînt numite și eliberate din funcție de către primarul general și cad sub incidența Legii nr. 80 din 7 mai 2010 cu privire la statutul personalului din cabinetul persoanelor cu funcții de demnitate publică.

(3) Cabinetul primarului general exercită următoarele atribuții:

a) asigură consilierea primarului general pe probleme specifice domeniilor de activitate ale administrației publice municipale;

b) reprezintă primarul general în relațiile cu cetățenii, administrația publică centrală și locală, alte instituții și organizații, persoane fizice și juridice din țară și străinătate, în baza atribuțiilor stabilite de primarul general;

c) acordă sprijin, îndrumă și asigură colaborarea dintre subdiviziuni, precum și între acestea și autorități, instituții și servicii ale administrației publice;

d) exercită și alte atribuții stabilite în regulamentul de organizare și funcționare a acestuia, aprobat prin dispoziția primarului general.”

Articolul 20 Pretorul

„(1) Pretorul este persoană cu funcție de demnitate publică, numit și eliberat din funcție de către primarul general, în condițiile Legii nr. 199 din 16 iulie 2010 cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică.

(2) Pretorul este reprezentant al primarului general în sector și se conduce în activitatea sa de legislația în vigoare, dispozițiile primarului general și regulamentul de organizare și funcționare a preturii.

(3) Pretorul este asistat de către vicepretori, care sunt persoane cu funcții de demnitate publică, numiți și eliberați din funcție de către primarul general la propunerea pretorului.

(4) Încetarea înainte de termen a mandatului pretorului și vicepretorului are loc în conformitate cu prevederile art. 22 alin. (3) din Legea cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică.”

Articolul 25 Organizarea serviciilor publice

„(1) Consiliul municipal are dreptul, la propunerea primarului general, să organizeze servicii publice în teritoriul municipiului în domeniile de activitate descentralizate stabilite pentru unitățile administrativ-teritoriale de nivelurile întâi și al doilea, potrivit specificului și necesităților, în condițiile legii și în limita mijloacelor financiare disponibile.

[...]

(4) Consiliul municipal poate decide, la propunerea primarului general, contractarea anumitor servicii publice de la persoane fizice și juridice de drept privat în condițiile legii.”

ÎN DREPT

A. Argumentele autorilor sesizărilor

a) *Argumentele deputaților Iurie Leancă și Eugen Carpov (sesizarea nr.74a/2016)*

11. Autorii sesizării susțin că prin Legea privind statutul municipiului Chișinău o serie de competențe ale consiliului municipal (ex. numirea pretorilor, vice pretorilor, șefilor de subdiviziuni etc.) au fost transferate către primarul general. În acest fel, au fost limitate semnificativ competențele consiliului municipal, ceea ce este contrar articolelor 38, 109 și 112 din Constituție.

b) *Argumentele deputaților Grigore Novac și Vasile Bolea (sesizările nr.75a/2016 și 86a/2016)*

12. Autorii sesizărilor susțin că prevederile legii contestate se bazează pe principiul separării competențelor autorității executive de autoritatea deliberativă contrar art. 109 din Constituție și art. 3 din Carta europeană a autonomiei locale, care stabilesc principiul subordonării primarului față de consiliul local. Ba mai mult, legea limitează rolul consiliului municipal și îl subordonează primarului general. Astfel, este limitat dreptul consilierilor la inițiativă legislativă, precum și la luarea deciziilor ce țin de competența acestuia.

13. De asemenea, se contestă dreptul consiliului municipal de a aproba efectivul-limită de personal și organigrama primăriei municipiului, Regulamentul de organizare și funcționare a Primăriei municipiului Chișinău, de a numi și a elibera din funcție viceprimarii, secretarul consiliului doar la propunerea primarului general.

14. În același timp, autorii sesizărilor menționează că prin abilitarea primarului general cu atribuția de a numi, suspenda și înceta raporturile de muncă cu personalul primăriei consiliul municipal este lipsit de orice formă de control asupra activității structurilor municipiului Chișinău.

B. Aprecierea Curții

15. Examinând sesizările sub aspectul admisibilității, Curtea constată următoarele.

16. Curtea reține că, în temeiul articolelor 135 alin.(1) lit. a) din Constituție, 4 alin. (1) lit. a) din Legea cu privire la Curtea Constituțională și 4 alin.(1) lit. a) din Codul jurisdicției constituționale,

sesizarea privind controlul constituționalității legilor Parlamentului, în speță a Legii nr. 136 din 17 iunie 2016 privind statutul municipiului Chișinău, ține de competența Curții Constituționale.

17. Curtea menționează că articolele 25 lit. g) din Legea cu privire la Curtea Constituțională și 38 alin.(1) lit. g) din Codul jurisdicției constituționale abilitază deputatul cu dreptul de a sesiza Curtea Constituțională.

18. Curtea reține că prerogativa cu care a fost investită prin articolul 135 alin.(1) lit. a) din Constituție presupune stabilirea corelației dintre normele contestate și textul Constituției, ținând cont de principiul supremației acesteia.

19. Curtea observă că dispozițiile contestate reglementează, în esență, competențele consiliului municipal, modul de convocare a consiliului municipal în ședințe, examinarea de către consiliul municipal a proiectelor de decizii, atribuțiile primarului general și cabinetului acestuia.

20. Curtea reține că autorii sesizărilor au invocat că prevederile legii contestate contravin dispozițiilor articolelor 16, 23, 38, 46, 54, 109 și 112 din Constituție.

21. Curtea menționează că o prevedere legală poate constitui obiect al jurisdicției constituționale doar în cazul în care normele constituționale invocate au incidență asupra normelor contestate.

22. În acest sens, cu referire la invocarea articolelor 16, 23, 38, 46 din Constituție, Curtea reține lipsa unei legături de cauzalitate între prevederile contestate și normele constituționale invocate. Mai mult, sesizările nu cuprind argumente care să facă posibilă compararea reală a prevederilor legale criticate cu textele de referință invocate și care ar susține încălcarea acestor dispoziții constituționale. Astfel, având în vedere că, în speță, autorii au procedat la simpla enumerare a normelor constituționale pretins încălcate, fără a prezenta motive sau argumente în susținerea sesizărilor, Curtea constată că sesizările raportate la aceste prevederi constituționale nu pot fi reținute.

23. În ceea ce privește pretinsa încălcare a articolului 54 din Constituție, Curtea menționează că acesta stabilește **limitele de restrângere a exercitării drepturilor și libertăților fundamentale ale omului și cetățeanului** consfințite în Titlul II din Constituție. Or, obiectul sesizărilor nu îl constituie anumite drepturi și libertăți ale persoanei, ci competențele autorităților publice locale (autoritățile administrației publice ale municipiului Chișinău), fapt ce excede domeniului de reglementare al articolului 54 din Constituție.

24. Cu referire la pretinsa încălcare a articolelor 109 și 112 din Constituție, Curtea reține următoarele.

25. Potrivit dispozițiilor constituționale cuprinse la articolul 109, administrația publică în unitățile administrativ-teritoriale se întemeiază

pe principiile autonomiei locale, ale descentralizării serviciilor publice, ale eligibilității autorităților administrației publice locale și ale consultării cetățenilor în problemele locale de interes deosebit.

26. În același timp, potrivit articolului 112 alin. (1), autoritățile administrației publice, prin care se exercită autonomia locală în sate și în orașe, sunt consiliile locale alese și primarii aleși.

27. În jurisprudența sa Curtea a statuat că autonomia locală înseamnă dreptul colectivităților de a-și satisface propriile interese legale **fără amestecul autorităților centrale**, ea constituie un complex de atribuții date în competența organelor de administrare publică locală. Atribuțiile transmise acestor organe sunt reglementate de lege, iar statul exercită, prin forme specifice, controlul asupra modului în care ele se execută.

28. Prin autonomie locală se înțelege dreptul și capacitatea efectivă a colectivităților locale de a rezolva și de a gira în cadrul legii, sub propria lor răspundere și în favoarea populației locale, o parte importantă din treburile publice.

29. Curtea observă că, potrivit prevederilor legii contestate, administrarea publică a municipiului Chișinău se realizează de către consiliul municipal Chișinău, consiliile orașenești și sătești (comunale), ca autorități reprezentative și deliberative ale populației municipiului Chișinău, și de către primarul general al municipiului Chișinău, primarii orașelor, satelor (comunelor), ca autorități reprezentative și executive. Raporturile dintre autoritățile administrației publice municipale și cele ale orașelor, satelor (comunelor) din componența municipiului Chișinău se întemeiază pe principiile autonomiei, subsidiarității, legalității, transparenței și colaborării în vederea soluționării problemelor de interes municipal.

30. Astfel, Curtea menționează că atât consiliul municipal Chișinău, cât și primarul general sunt autorități ale administrației publice locale, constituite prin votul direct al cetățenilor, ceea ce le conferă, în egală măsură, legitimitate, și prin care, potrivit prevederilor Constituției, se realizează autonomia locală la nivelul municipiului.

31. Curtea constată că legiuitorul a determinat atribuțiile autorităților locale ale municipiului Chișinău, prin consacrarea unor competențe în soluționarea problemelor de interes local. În același timp, legea exclude implicarea autorităților de nivel central în adoptarea deciziilor locale.

32. Prin urmare, în contextul normelor constituționale cuprinse la articolele 109 și 112, Curtea reține că normele legale criticate nu sunt de natură să afecteze principiile administrării publice locale.

33. În lumina celor expuse, Curtea menționează că sesizările nu întrunesc condițiile de admisibilitate și, prin urmare, nu pot fi acceptate pentru examinare în fond.

Din aceste motive, în temeiul articolului 26 din Legea cu privire la Curtea Constituțională, articolelor 61 alin. (3) și 64 din Codul jurisdicției constituționale și al pct. 28 lit. d) din Regulamentul privind procedura de examinare a sesizărilor depuse la Curtea Constituțională, Curtea Constituțională

DECIDE:

1. *Se declară inadmisibile* sesizările deputaților în Parlament, dnii Iurie Leancă, Eugen Carpov, Grigore Novac și Vasile Bolea, privind controlul constituționalității Legii nr. 136 din 17 iunie 2016 privind statutul municipiului Chișinău.

2. Prezenta decizie este definitivă, nu poate fi supusă nici unei căi de atac, intră în vigoare la data adoptării și se publică în Monitorul Oficial al Republicii Moldova.

Președinte

Alexandru TĂNASE

*Chișinău, 6 septembrie 2016
DCC nr.59
Dosarul nr. 74a/2016, 75a/2016 și 86a/2016*