



HOTĂRÎRE
asupra excepției de neconstituționalitate a unei prevederi din pct.9 alin.(1)
al Regulamentului cu privire la detașarea salariaților întreprinderilor,
instituțiilor și organizațiilor din Republica Moldova, aprobat prin
Hotărîrea Guvernului nr.836 din 24 iunie 2002

nr. 22 din 18.12.2008

Monitorul Oficial nr.1-2/1 din 13.01.2009

* * *

În numele Republicii Moldova,
Curtea Constituțională în componența:
Dumitru PULBERE – președinte
Alina IANUCENCO – judecător
Victor PUȘCAȘ – judecător
Petru RAILEAN – judecător
Elena SAFALERU – judecător
Valeria ȘTERBEȚ – judecător-raportor

cu participarea Victoriei Botnariuc-Trelea, grefier, Anastasiei Pascari, reprezentantul Curții Supreme de Justiție, autorul sesizării, Elenei Mocanu, viceministru al justiției, Vasile Vulpe, specialist, reprezentanți ai Guvernului, călăuzindu-se de art.135 alin.(1) lit.g) din Constituție, art.4 alin.(1) lit.g) din Legea cu privire la Curtea Constituțională, art.4 alin.(1) lit.g) și art.16 alin.(1) din Codul jurisdicției constituționale, a examinat în ședință plenară deschisă dosarul privind excepția de neconstituționalitate a unei prevederi din pct.9 alin.(1) al Regulamentului cu privire la detașarea salariaților întreprinderilor, instituțiilor și organizațiilor din Republica Moldova, aprobat prin Hotărîrea Guvernului nr.836 din 24 iunie 2002.

Drept temei pentru examinarea dosarului a servit sesizarea Curții Supreme de Justiție, depusă la 25 iulie 2008, în conformitate cu prevederile art.24 și art.25 lit.d) din Legea cu privire la Curtea Constituțională, art.38 lit.d) și art.39 din Codul jurisdicției constituționale.

Prin decizia Curții Constituționale din 30 septembrie 2008 sesizarea a fost acceptată pentru examinare în fond.

În procesul examinării preliminare a sesizării Curtea Constituțională a solicitat puncte de vedere Parlamentului, Președintelui Republicii Moldova, Guvernului, Ministerului Justiției, Ministerului Administrației Publice Locale, Procuraturii Generale, Academiei de Științe a Moldovei, Academiei de Administrare Publică de pe lângă Președintele Republicii Moldova.

Examinînd materialele dosarului, audiind informația prezentată de judecătorul-raportor și explicațiile participanților la proces, Curtea Constituțională

A CONSTATAT:

La 24 iunie 2002, prin Hotărîrea nr.836, Guvernul a aprobat Regulamentul cu privire la detașarea salariaților întreprinderilor, instituțiilor și organizațiilor din Republica Moldova (în continuare – Regulamentul)¹.

¹M.O., 2002, nr.95, art.939.

Conform prevederilor pct.9 alin.(1) al Regulamentului, detașarea în străinătate a membrilor Guvernului, viceministrilor, directorilor serviciilor, birourilor, altor autorități publice centrale de pe lângă Guvern și a adjunctilor lor, a conducerii Aparatului Guvernului, conducătorilor autorităților publice locale de nivelul al doilea se va efectua după coordonarea prealabilă cu Prim-ministrul Republicii Moldova și

informarea misiunilor diplomatice respective ale Republicii Moldova prin intermediul Ministerului Afacerilor Externe și Integrării Europene.

La 12 martie 2008, Colegiul civil și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție, judecând recursul împotriva hotărârii Curții de Apel Chișinău din 26 noiembrie 2007, în conformitate cu art.12¹ din Codul de procedură civilă, a dispus, printr-o încheiere motivată, ridicarea excepției de neconstituționalitate a prevederii „detașarea în străinătate a conducătorilor autorităților publice locale de nivelul al doilea se va efectua după coordonarea prealabilă cu Prim-ministrul Republicii Moldova” cuprinsă în pct.9 alin.(1) al Regulamentului. Curtea Supremă de Justiție, în sesizarea sa, aprobată prin Hotărârea Plenului nr.6 din 12 mai 2008, opinează că această prevedere contravine art.102 alin.(2), art.109 alin.(1) și alin.(2), art.112 alin.(1) și alin.(2), art.113 alin.(3) din Constituție.

Examinînd prevederea contestată prin raportare la dispozițiile Constituției, la normele legislației naționale și actelor internaționale, Curtea reține următoarele.

1. Constituția Republicii Moldova, în capitolul VIII intitulat „Administrația publică”, consacră natura juridică și principiile de bază ale administrării publice locale și conturează schema generală a autorităților administrației publice locale.

Conform art.109 alin.(1) din Constituție, 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.

Principiul autonomiei locale și cel al descentralizării serviciilor publice reprezintă expresia regimului descentralizării administrative aplicat la nivelul administrației publice din teritoriul țării.

Potrivit art.112 alin.(1) din Constituție, autoritățile administrației publice, prin care se exercită autonomia locală în sate și orașe, sînt consiliile locale alese și primarii aleși.

Regulile principale, după care trebuie să se conducă autoritățile administrației publice locale, sînt expuse în art.113 alin.(3) din Constituție, care stipulează că raporturile dintre autoritățile publice locale au la bază principiile autonomiei, legalității și colaborării în rezolvarea problemelor comune.

Administrația publică locală este o structură administrativă, care permite colectivităților să-și rezolve treburile publice locale prin autorități administrative proprii, sub controlul autorităților centrale. Puterea statului nu trebuie să intervină decît acolo unde societatea în ansamblu ori la diferitele sale niveluri nu-și poate satisface singură diversele sale cerințe. Raporturile dintre autoritățile publice locale și cele centrale nu au caracter de subordonare.

Art.4 alin.(3) din Carta Europeană a Autonomiei Locale, adoptată de Consiliul Europei la 15 octombrie 1985², în vigoare pentru Republica Moldova de la 1 februarie 1998, stipulează că exercițiul responsabilităților publice trebuie, de-o manieră generală, să revină, de preferință, acelor autorități, care sînt cele mai apropiate de cetățeni. Atribuirea unei responsabilități unei alte autorități trebuie să țină cont de amploarea și de natura sarcinii, de exigențele de eficacitate și de economie.

² Tratate internaționale, 1999, vol.14, p.14.

Curtea apreciază că prevederea contestată din Regulament încalcă principiile de bază ale administrației publice locale, inclusiv principiul autonomiei locale, statuate de Constituția Republicii Moldova, și anume: art.109 alin.(1) și alin.(2), art.112 alin.(1) și alin.(2) și art.113 alin.(3), potrivit cărora autoritățile administrației publice locale sînt autonome în organizarea propriei activități și își exercită autonomia prin consiliile locale alese și primarii aleși, în condițiile legii, precum și art.3 alin.(1), art.8 alin.(1) și alin.(2) din Carta Europeană a Autonomiei Locale, care stipulează că prin autonomie locală se înțelege dreptul și capacitatea efectivă ale colectivităților locale de a rezolva și de a gira în cadrul legii, sub propria lor răspundere și în favoarea populațiilor, o parte importantă din treburile publice. Orice control administrativ asupra colectivităților locale nu poate fi exercitat decît potrivit cu formele și în cazurile prevăzute de Constituție sau de lege. Orice control administrativ al acțiunii colectivităților locale nu trebuie în mod normal să aibă în vedere decît a asigura respectul legalității și al principiilor constituționale. Controlul administrativ poate, totuși, să cuprindă un control de oportunitate exercitat de autoritățile de nivel superior în ceea ce privește sarcinile a căror execuție este delegată colectivităților locale.

Detașarea în străinătate a conducătorilor autorităților publice locale de nivelul al doilea nu este o chestiune care necesită și poate fi supusă coordonării la nivel de Prim-ministru sau controlului administrativ la nivel superior, ultimul decît în cazurile în care se încalcă legislația sau este solicitat de colectivitatea locală. Totuși, este o chestiune care necesită informarea opiniei publice, avînd în vedere

faptul că pentru detașare se cheltuiesc bani publici, fiind recomandabilă și încunoștințarea autorității centrale pentru cazul că intervine o situație excepțională, interesul public prevalând asupra tuturor celorlalte interese în cazul funcționarilor publici.

2. Potrivit art.66 lit.d) și art.72 alin.(3) lit.f) din Constituție, organizarea administrației locale, a teritoriului, precum și regimul general privind autonomia locală, ca elemente ale politicii interne a statului, constituie atribuții de bază ale Parlamentului și se reglementează prin lege organică. Delimitarea nivelului autorităților publice locale și a competențelor acestora este o atribuție suverană a Parlamentului.

Conform art.96 din Constituție, Guvernul asigură realizarea politicii interne și externe a statului și exercită conducerea generală a administrației publice.

Astfel, în exercitarea atribuțiilor, Guvernul, conform art.102 alin.(1) din Constituție, adoptă hotărâri, ordonanțe și dispoziții. Alin.(2) al aceluiași articol stipulează că hotărârile se adoptă pentru organizarea executării legilor.

Curtea constată că prevederea contestată din pct.9 alin.(1) al Regulamentului este neconstituțională, deoarece comportă caracter primar, intervenind în domeniul legii și ca prevedere cuprinsă într-un act normativ al autorității centrale fiind executorie pentru conducătorii autorităților publice locale de nivelul al doilea, deși Guvernul, în conformitate cu dispozițiile art.102 alin.(2) din Constituție, adoptă hotărâri pentru organizarea executării legilor. Nici Legea privind statutul alesului local nr.768-XIV din 2 februarie 2000³, nici Legea cu privire la Guvern nr.64-XII din 31 mai 1990⁴ nu conțin norme care ar investi Prim-ministrul cu astfel de atribuții. Codul muncii⁵, stabilind în art.71 ordinea detașării, nu atribuie soluționarea chestiunilor de detașare a conducătorilor autorităților publice locale de nivelul al doilea în competența autorității publice centrale.

³ M.O., 2000, nr.34, art.231.

⁴ Veștile, 1990, nr.8, art.191.

⁵ M.O., 2003, nr.159-162, art.648.

Prevederea pct.9 alin.(1) din Regulament nu derivă nici din Legea privind administrația publică locală nr.436-XVI din 28 decembrie 2006⁶, care în art.7 prevede că „în realizarea competențelor lor, autoritățile administrației publice locale dispun de autonomie, consfințită și garantată prin Constituția Republicii Moldova, Carta Europeană a Autonomiei Locale și prin alte tratate la care Republica Moldova este parte”, nici din Legea serviciului public nr.443-XIII din 4 mai 1995⁷, legi care reglementează funcționarea administrației publice locale.

⁶ M.O., 2007, nr.32-35, art.116.

⁷ M.O., 1995, nr.61, art.681.

Actele menționate nu prevăd coordonarea cu Primul-ministru a chestiunii detașării în străinătate a conducătorilor autorităților publice locale de nivelul al doilea, coordonare care, după sensul pe care-l comportă acest cuvânt, presupune acceptul Primului-ministru.

Curtea relevă că prin prevederea cuprinsă în pct.9 alin.(1) al Regulamentului Guvernul și-a depășit atribuțiile statuate în art.102 din Constituție și Legea cu privire la Guvern, care în art.10 și art.19 stipulează că, în conformitate cu împuternicirile sale, Guvernul promovează în viață legile Republicii Moldova și exercită controlul asupra executării hotărârilor și ordonanțelor Guvernului; stabilește funcțiile ministerelor, ale altor autorități administrative centrale și ale celor în subordonarea sa, asigură întreținerea autorităților administrației publice centrale și limitele mijloacelor financiare aprobate în acest scop de Parlament; coordonează și exercită controlul asupra organelor administrației publice locale ale Republicii Moldova; realizează programele dezvoltării economice și sociale ale republicii, creează condiții pentru funcționarea autoadministrării; conduce organele de apărare a teritoriului, securității Republicii Moldova și a cetățenilor ei; asigură promovarea politicii interne și externe a Republicii Moldova.

Pentru considerentele expuse, în temeiul art.140 din Constituție, art.26 din Legea cu privire la Curtea Constituțională, art.61, art.62 lit.e) și art.68 din Codul jurisdicției constituționale, Curtea Constituțională

HOTĂRĂȘTE:

1. Se declară drept neconstituțională prevederea „detașarea în străinătate a conducătorilor autorităților publice locale de nivelul al doilea se va efectua după coordonarea prealabilă cu Prim-ministrul Republicii Moldova” cuprinsă în pct.9 alin.(1) al Regulamentului cu privire la detașarea

salariaților întreprinderilor, instituțiilor și organizațiilor din Republica Moldova, aprobat prin Hotărîrea Guvernului nr.836 din 24 iunie 2002.

2. Prezenta hotărîre 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.

PREȘEDINTELE CURȚII CONSTITUȚIONALE Dumitru PULBERE

Chișinău, 18 decembrie 2008.

Nr.22.