



ROMÂNIA
CURTEA DE APEL CONSTANȚA

Către,

PREȘEDINTELE ÎNALTEI CURȚI DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE

În conformitate cu prevederile art. 514 și următoarele din Codul de procedură civilă, Colegiul de Conducere al Curții de Apel Constanța formulează prezentul

RECURS ÎN INTERESUL LEGII

1

În practica judiciară s-a constatat că nu există un punct de vedere unitar cu privire la interpretarea și aplicarea dispozițiilor art.1, art.278 al.2 și art.231 din Codul Muncii, art.2 al.1 lit.f) din Legea nr. 554/2004 privind contenciosul administrativ raportat la prevederile Legii nr.393/2004 privind Statutul aleșilor locali și art.109 din Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici în legătură cu următoarele aspecte:

- *natura raporturilor juridice stabilite între primar/viceprimar și unitatea administrativ teritorială, respectiv dacă acestea intră sub incidența normelor care reglementează raporturile de muncă, a normelor de drept administrativ sau a normelor dreptului comun civil;*
- *natura și competența de soluționare a litigiilor născute în legătură cu aceste raporturi juridice, atât în timpul exercitării funcției cât și după încetarea funcției, respectiv dacă sunt conflicte de muncă supuse jurisdicției muncii, litigii de contencios administrativ supuse procedurii contenciosului administrativ sau litigii civile de drept comun supuse procedurii civile comune, competența fiind determinată în mod corespunzător în favoarea instanțelor specializate în soluționarea conflictelor de muncă, a instanțelor de contencios administrativ sau instanțelor civile de drept comun.*

Aceste divergențe jurisprudențiale s-au ivit în cauze privind drepturile salariale sau răspunderea patrimonială a foștilor primari și viceprimari, litigiile fiind generate în legătură cu raporturile juridice pe care aceștia le-au avut cu unitatea administrativ teritorială în timpul mandatului, problema fiind comună având în vedere statutul comun al acestor două funcții.

Orientări jurisprudențiale

§1. Într-o primă opinie, s-a considerat că litigiile privind drepturile salariale sau răspunderea patrimonială a primarilor/viceprimarilor și foștilor primari sau viceprimari constituie conflicte de muncă, urmând a fi aplicabile regulile de competență și cele de procedură speciale precum și normele de drept material din Codul Muncii (Anexa 1)

În acest sens, în unele situații s-a stabilit în mod expres de către instanțe, prin hotărâri definitive, că aceste litigii au natura unor conflicte de muncă, având în vedere că între primar/viceprimar și unitatea administrativ teritorială se stabilesc raporturi juridice asimilate raporturilor de muncă, fie în cadrul examinării unor motive formulate în susținerea căilor de atac formulate (Anexa 1.1) fie în cadrul unor hotărâri pronunțate în procedura regulatorului de competență (Anexa 1.2)

S-au reținut de exemplu următoarele considerente:

"În ceea ce privește primul motiv de apel, instanța de control judiciar constată că, într-adevăr, așa cum a reținut și prima instanță, primarul are un raport juridic de muncă atipic cu instituția publică în serviciul căreia se află, deci un raport juridic de natură contractuală, ce a luat naștere o dată cu validarea mandatului, iar dispozițiile legale aplicabile sunt cele ale art. 278 alin. 2 din Codul muncii, potrivit cărora „Prevederile prezentului cod se aplică cu titlu de drept comun și acelor raporturi juridice de muncă neîntemeiate pe un contract individual de muncă, în măsura în care reglementările speciale nu sunt complete și aplicarea lor nu este incompatibilă cu specificul raporturilor de muncă respective”.

Dispozițiile redactate de apelantă, art. 55 din Legea 393/2004 și art. 128 din Legea 215/2001, conform cărora primarii răspund „în condițiile legii, administrativ, civil sau penal, după caz, pentru faptele săvârșite în exercitarea atribuțiilor care le revin”, nu conțin prevederi speciale în materia răspunderii juridice a persoanelor alese în funcții de demnitate publică, astfel încât Codul muncii reprezintă legea generală aplicabilă și în cazul acestora.

Un argument în plus pentru aplicabilitatea prevederilor art. 278 alin. 2 din Codul muncii și în cazul primarului (persoană aleasă într-o funcție de demnitate publică locală) îl reprezintă dispozițiile art. 6 lit. e din Legea 188/1999, care exclude persoanele numite sau alese în funcții de demnitate publică de la aplicarea Statutului funcționarului public.

În atare condiții, nu se poate reține, așa cum susține apelanta, că primarul nu poate răspunde decât în condițiile art. 1357 C. civ., care reglementează răspunderea civilă delictuală pentru fapta proprie.

Dimpotrivă, în conformitate cu prevederile art. 278 alin. 2 din Codul muncii, dispozițiile legale aplicabile sunt cele ale art. 254 alin. 1 din Codul muncii, răspunderea patrimonială fiind o formă a răspunderii civile contractuale, ce nu este incompatibilă cu specificul raporturilor dintre primar și unitatea administrativ-teritorială.

Ca urmare, acțiunea în stabilirea răspunderii patrimoniale este un conflict individual de muncă, iar competența materială revine tribunalului, conform prevederilor art. 95 pct. 4 NCPC, cu referire la art. 269 alin. 1 din Codul muncii și art. 208 din Legea 62/2011."

(Curtea de Apel Iași – Secția litigii de muncă și asigurări sociale decizia civilă nr.301/11.06.2014)

În alte cazuri, litigiile privind primarii/viceprimarii au fost soluționate de instanțele specializate în materia conflictelor de muncă fără a se pune problema naturii litigiilor (Anexa 1.3), fie că era vorba de drepturi salariale pretinse de reclamânți (Anexa 1.3.1) fie de acțiuni având ca obiect răspunderea patrimonială a unui primar/viceprimar (Anexa 1.3.2).

§2. Într-o a doua orientare jurisprudențială s-a stabilit că aceste litigii sunt litigii de natură civilă, urmând a fi soluționate potrivit procedurii de drept comun și competenței materiale de soluționare a acțiunilor în pretenții (după valoare), fiind aplicabile dispozițiile de drept material din Codul civil (Anexa 2).

În unele cazuri competența a fost stabilită în mod expres prin hotărâri pronunțate în soluționarea unui conflict de competență (Anexa 2.1) sau în căile de atac, ocazie cu care s-a verificat competența de soluționare a cauzei în primă instanță (Anexa 2.2.) iar în alte cazuri aceste litigii au fost soluționate ca litigii civile fără a se pune problema competenței (Anexa 2.3).

În acest sens s-au reținut de exemplu următoarele:

"Activitatea acestora nu este nominalizată prin Legea 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici, situație în care nu se va putea reține că acestora li s-ar aplica dispozițiile privind pe funcționarii publici.

De asemenea, se va reține și faptul că pârâții și-au desfășurat activitatea, nu în baza unui contract de muncă, ci în baza unui mandat civil, situație în care în discuție este o răspundere civilă delictuală de competența instanțelor civile".
(Curtea de Apel Bacău – Secția I civilă, sentința civilă nr. 28/27.04.2015)

§3. Într-o a treia opinie, s-a considerat că aceste litigii sunt litigii de contencios administrativ supuse regulilor procedurale speciale (Anexa 3)

Au existat situații în care instanța în mod expres a stabilit că este vorba de un litigiu de contencios administrativ (Anexa 3.1) și situații în care cauza a fost soluționată în această procedură fără a se pune problema naturii litigiului (Anexa 3.2)

În legătură cu această opinie, este de menționat că, în Minuta întocmită cu ocazia întâlnirii președinții secțiilor de contencios administrativ și fiscal de la Suceava, din 23-24 octombrie 2014, s-a reținut, cu caracter consultativ, că aceste litigii nu sunt litigii de contencios administrativ ci litigii civile de drept comun.

Este de subliniat, însă, că la această întâlnire nu au participat și judecătorii din secțiile civile sau cei specializați în materia conflictelor de muncă.

Totodată, este de remarcat că și după emiterea acestor concluzii au existat soluții în sensul că litigiile privind răspunderea patrimonială a foștilor primar sunt litigii de contencios administrativ.

Rezultă astfel o practică judiciară neunitară persistentă în timp care se manifestă și în prezent, la un număr mare de curți de apel, fiind îndeplinite condițiile art.515 Cod.pr.civ..

Anexăm hotărârile judecătorești citate.

**Pentru membrii Colegiului de conducere semnează
PREȘEDINTELE INSTANȚEI,**

