

Operator de date cu caracter personal 3170

R O M Â N I A

**CURTEA DE APEL CONSTANȚA
SECȚIA DE CONTENCIOS ADMINISTRATIV SI FISCAL**

Dosar nr. 7321/118/2019*

**DECIZIA CIVILĂ Nr. 169/CA
Ședința publică din 17 februarie 2022**

Completul constituit din:

PREȘEDINTE (...)

Judecător (...)

Judecător (...)

Grefier (...)

Pe rol, judecarea recursului contencios administrativ declarat de reclamantul (...)- cu domiciliul în (...), str. (...), nr (...), bl (...), ap. (...), județul Constanța, *împotriva sentinței civile nr. 1445/09.11.2020, pronunțată de Tribunalul Constanța în dosarul nr. 7321/118/2019*, în contradictoriu cu intimații-pârâți **PRIMARUL MUNICIPIULUI MEDGIDIA, MUNICIPIUL MEDGIDIA PRIN PRIMAR și CONSILIUL LOCAL MEDGIDIA** – toți cu sediul în Medgidia, str. Decebal, nr35, județul Constanța, și intimatul-intervenient (...)- cu domiciliul în (...), str. (...), nr (...), bl (...), sc (...), et (...) ap. (...), jud.Constanța, având ca obiect *anulare act administrativ*.

Dezbaterile au avut loc în ședința publică din 27.01.2022 și au fost consemnate în încheierea de ședință din acea dată, când instanța, pentru a da posibilitate recurentului-reclamant să depună concluzii scrise, a amânat pronunțarea la 10.02.2022, dată la care, față de lipsa motivată a doi membri ai completului de judecată, a amânat pronunțarea la data de 17.02.2022, când a pronunțat următoarea decizie:

C U R T E A

Asupra recursului de față:

1.Prin sentința civilă nr. 1445/09.11.2020, Tribunalul Constanța a admis excepția lipsei calității procesual pasive a pârâțul Municipiul Medgidia prin Primar, invocată pe cale de întâmpinare; a respins cererea formulată de reclamantul (...), în contradictoriu cu pârâțul MUNICIPIUL MEDGIDIA prin PRIMAR, ca fiind formulată în contradictoriu cu o persoană ce nu are calitate procesual pasivă; a respins cererea principală formulată de reclamantul (...), în contradictoriu cu pârâțul PRIMARUL MUNICIPIULUI MEDGIDIA, ca nefondată; a respins cererea de intervenție în interes alăturat Primarului Municipiului Medgidia, formulată de intervenientul (...); a respins cererea conexă formulată de reclamantul (...), în contradictoriu cu pârâțul CONSILIUL LOCAL AL MEDGIDIA, ca nefondată; a respins solicitarea intervenientului Vrabie Valentin de obligare a reclamantului la suportarea cheltuielilor de judecată, reprezentând onorariu de avocat, ca nefondată.

În fapt, reclamantul este titular al unui contract de management încheiat cu Primarul Municipiului Medgidia, contract care prevede la art. 3 și 10 posibilitatea denunțării unilaterale de către primar, cu o notificare prealabilă cu cel puțin 30 de zile anterioare.

Prima instanță a reținut legalitatea dispoziției de încetare a contractului de management și, implicit, legalitatea clauzei negociate de denunțare unilaterală.

2. Împotriva acestei hotărâri a declarat recurs reclamantul (...), care a criticat-o pentru nelegalitate prin prisma motivelor de casare prevăzute de art. 488 alin.1 pct.6 și 8 Cod procedură civilă.

În motivarea căii de atac arată recurentul că primul motiv de recurs vizează greșita soluționare a excepției lipsei calității procesuale pasive a Municipiului Medgidia prin Primar, instanța de fond încălcând dispozițiile art.1 alin.1 din Legea 554/2004, reținând că „numai emitentul actului contestat sau persoana care este titulara unei obligații de a face” are calitate procesual pasivă.

Arată recurentul că a introdus în cauză acest pârât, pe de o parte, din perspectiva petiului vizând repararea pagubei întrucât Primarul nu are buget propriu, iar pe de altă parte, chiar art.543 alin.1 din OUG 57/2019 arată că părțile contractului de management sunt persoana care ocupă funcția și autoritatea sau instituția publică prin reprezentantul sau legal.

Ca urmare, primarul acționează în calitate de reprezentant legal al unității administrativ teritoriale care are în consecința calitate procesuală pasivă.

Un argument suplimentar al calității procesuale pasive este faptul că în cauză s-a solicitat și nulitatea art. 3 și 10 din contractul de management, asupra căreia instanța nu s-a pronunțat.

În acest context analogia instanței cu Decizia nr.13/2016, este un argument străin de natura cauzei, întrucât se referă la structuri cu personalitate juridică, dar care au buget propriu încadrându-se astfel în disp art. 488 pct.6, dar și deopotrivă în art. 488 pct.8 din Codul de procedură civilă.

Al doilea motiv de recurs vizează împrejurarea că în mod nelegal instanța a respins excepția nulității de drept a dispoziției nr.1137/22.2019, cu încălcarea art. 535 din OUG 57/2019 raportat la art. 533, deși această dispoziție nu cuprinde motivul și temeiul juridic al încetării contractului de management, cu încălcarea deopotrivă a dispozițiilor art. 244 pct. 8 care prevede care sunt cazurile prevăzute de lege în care poate înceta contractul de management.

Articolele invocate în cuprinsul dispoziției contestate, respectiv art. 155, art. 196 și art. 243 - toate se referă la atribuțiile Primarului și a secretarului, niciunul nu se referă la cazul de încetare al contractului de management din lege, tocmai pentru ca denunțarea unilaterală nu este prevăzută de lege.

Astfel, conform art. 533 lit. a, actul administrativ de încetare a raportului de serviciu al funcționarilor publici trebuie să conțină în mod obligatoriu următoarele elemente: temeiul legal al încetării raporturilor de serviciu, identificat prin dispoziția legală incidentă, precum și actele doveditoare care stau la baza încadrării în textul de lege.

Conform art. 535 Cod Administrativ, actele administrative întocmite cu nerespectarea dispozițiilor art. 528-533 sunt nule de drept.

Motivarea instanței de fond este străină de acest temei juridic, aceasta reținând următoarele - fila 25 sentința: „referitor la critica de nelegalitate a deciziei contestate ca urmare a nemotivării acesteia, sub aspectul căror dispoziții din contractul de management s-a dispus de către Primar denunțarea unilaterală” și respinge această critică vizând nulitatea de drept invocată de reclamant.

Se învederează că această critică a reclamantului nu viza nemotivarea deciziei contestate raportat la contractul de management, ci raportat la încadrarea în textul de lege și anume la care punct din cele prevăzute limitativ de art. 244 pct.8 lit.a, b, c sau d se întemeiază eliberarea din funcție, iar nu raportat la contractul de management.

Altfel spus, subliniază că nu îl interesează care este articolul din contractul de management (pentru că era evident că este art.3 și 10 pe care le-a contestat) care permite denunțarea unilaterală a contractului, ci interesează care este articolul din lege, argumentul instanței fiind unul străin decât cel cu care fusese investită.

Deși nu trebuie să demonstreze nici o vătămare în această privință, fiind vorba de o nulitate de drept, cu toate acestea, arată recurentul că vătămarea sa cauzată de lipsa temeiului de drept al dispoziției de eliberare din funcție este cu atât mai mare, întrucât instanța de fond, suplinind ea această carență a pârâtei, se pronunță în considerente:

- atât pe incidența cazului de eliberare din funcția de administrator întemeiată pe dispozițiile art. 244 (8) lit. c care prevede situația în care administratorul public nu își îndeplinește obligațiile stabilite în sarcina sa prin contractul de management;

- dar și pe o eliberare din funcție pe dispozițiile art. 244 (8) litera d și anume: în alte cazuri prevăzute de lege;

Ori, nu instanța, ci emitentul dispoziției trebuia să facă această încadrare și să se regăsească în dispoziție.

Solicită a se observa că instanța motivează, în penultima filă din sentință, că în anul 2019 reclamantul a avut calificativul nesatisfăcător (fără nici măcar să se aplece asupra susținerii reclamantului că aceste evaluări nu au fost niciodată comunicate, fiind nesemnate, întocmite după eliberarea sa din funcție, pro causa) și că „nu a făcut dovada ducerii la bun sfârșit a vreunui din proiecte pentru a demonstra astfel ca activitatea desfășurată a adus un plus de beneficiu autorității locale”.

Cu alte cuvinte, instanța acreditează ideea că nu și-a făcut treaba, deși evident că nu a făcut probatorii pe acest aspect, așa cum i se reproșează, pentru că nu era eliberat din funcție pe disp. art. 244 (8) lit. c) ci pe lit. d).

De fapt, acesta a fost ultimul argument al instanței înainte să respingă cererea, ceea ce denotă cu claritate că, deși nu se afla în situația unei eliberări din funcție pentru neîndeplinirea criteriilor de performanță, instanța a rămas cu convingerea clară și a făcut și mențiuni exprese în acest sens cu referire la criteriile de performanță și la îndeplinirea acestora, că de fapt nu a fost un administrator bun și că și-a asumat denunțarea unilaterală.

Precizează că va face dovada în recurs că, în perioada în care a lucrat ca administrator, Municipiul Medgidia a trecut de la zero lei fonduri europene nerambursabile absorbite, la 30 de milioane de euro, muncind până la 11 noaptea, inclusiv sâmbăta și inclusiv de acasă, însă a refuzat să ia parte la ilegalitățile primarului.

Cu privire la lipsa temeiului legal, subliniază faptul că pârâta recunoaște aceasta lacună și susține că aceasta „este o simplă formalitate”, întrucât se regăsește temeiul juridic al încetării contractului în notificarea de preaviz, susținere care este în contradicție atât cu dispozițiile art. 533 din OUG nr.57/2019, dar și cele prevăzute de art. 76, 78 și 80 Codul Muncii.

Așa cum a mai învederat, în speță, contractul de management este guvernat deopotrivă de OUG 57/2019, dar și de Legea nr.53/2003 Codul Muncii. Ori și în Codul Muncii (art. 79) arată că în caz de conflict de muncă angajatorul nu poate invoca în fața instanței alte motive de fapt și de drept decât cele precizate în decizia de concediere (nu în alte acte) . Și potrivit Codului Administrativ art. 533 și 535, actele administrative trebuie motivate în fapt și în drept sub sancțiunea nulității absolute.

Subliniază recurentul că se regăsesc în hotărârea recurată argumente contradictorii în care i se arată că atât Curtea Europeană cât și I.C.C.J. evidențiază „importanța motivării actelor administrative”, doar că în speța pendinte instanța consideră legală decizia atacată pe baza unor argumente opuse soluției date.

Al treilea motiv de recurs îl reprezintă greșita aplicare de către instanța de fond a dispozițiilor Codului civil cu prioritate ca normă specială care înlătură dispozițiile Codului Administrativ și ale Codului Muncii, reținând un singur temei legal care înlătură aceste dispoziții - art. 1276 cod civ coroborat cu art. 1270 cod civil.

Astfel, instanța a făcut o greșită aplicare a dispozițiilor legale și anume:

- dispozițiile art. 244 (8) lit. d Cod Administrativ vizând eliberarea din funcție a administratorului public din alte cauze prevăzute de lege, considerând aplicabile în acest sens dispozițiile Codului civil - art.1276 coroborat cu art. 1270 cod civil referitoare la puterea de lege a convenției dintre părți, asemenea unui contract nenumit, deși acest contract își găsește reglementarea expresă în dispozițiile Codului Administrativ Titlul VII capitolul II;aceste dispoziții se completează cu dispozițiile Codului Muncii așa cum prevede expres art.538 (1) și (2) Cod administrativ.

În considerentele expuse la fila 26 din hotărâre, instanța nu a aplicat nici dispozițiile Codului Administrativ și nici dispozițiile Codului Muncii, reținând doar că denunțarea unilaterală a contractului de către angajator s-a făcut fără justificare, dar cu respectarea prevederilor Codului Muncii privind acordarea unui preaviz de 30 de zile adus la cunoștință prin notificare, și a aplicat dispozițiile Codului Civil.

Ori, dispozițiile art. 244 (8) lit. d) vizând eliberarea din funcție: „în alte situații prevăzute de lege”, instanța le interpretează din perspectiva art. 1270 Cod civil „contractul valabil încheiat are putere de lege între părțile contractante”.

Altfel spus, instanța apreciază că, „cauzele prevăzute de lege” - art. 244 (8) lit. d, sunt inclusiv cele convenționale, întrucât contractul reprezintă legea părților.

Dimpotrivă, reclamantul susține că:

- părțile nu pot stabili contractual alte cauze de eliberare din funcția ocupată prin concurs care nu sunt prevăzute de lege, denunțarea unilaterală nefiind prevăzută de lege și contravenind flagrant legii;

Este evident că instanța de fond a interpretat și aplicat greșit toate aceste dispoziții legale.

Suplimentar, considerentele următoare sunt deopotrivă străine, instanța reținând greșit că reclamantul a solicitat aplicarea cu prioritate a dispozițiilor Codului Muncii în raport cu dispozițiile Codului Administrativ, însă arată că acesta nu a afirmat niciodată așa ceva.

În cazul de față, deși a investit instanța în mod expres cu un capăt de cerere vizând nulitatea art. 3 și 10 din contractul de management, aceasta nu s-a pronunțat pe cerere, motiv de recurs distinct pe care îl tratează în continuare.

Al patrulea motiv de recurs constă în nepronunțarea instanței pe capătul de cerere vizând nulitatea absolută a dispozițiilor art. 3 și 10 din contractul de management.

Astfel, la pct. 2 din cererea introductivă de instanță, a precizat în mod expres că solicită constatarea nulității absolute a acestor articole.

Prin răspunsul la întâmpinare a făcut precizări exprese că investește instanța și cu acest capăt de cerere.

Aceste dispoziții care consacră dreptul primarului de a denunța unilateral, fără nici o motivare, contractul, sunt nule absolut.

Consideră recurentul că dispozițiile pe care le critică sunt lovite de nulitate absolută, întrucât încalcă dispozițiile incidente la momentul adoptării sale și anume art. 112 din Legea nr. 215/2001, care arată că se vor stabili criterii, proceduri și atribuții specifice aprobate de către Consiliul Local pentru eliberarea din funcție a administratorului public, fiind evident că aceste criterii nu pot fi decât obiective, raportat și la faptul că un astfel de contract este guvernat de îndeplinirea obiectivelor și criteriile de performanță stabilite prin Anexa 2 la HCL 117/2008, astfel că denunțarea unilaterală a contractului stabilită în Anexa 3 ar intra în conflict cu criteriile de performanță stabilite în Anexa 2.

Al cincilea motiv de recurs vizează interpretarea și aplicarea greșită a dispozițiilor art.244 pct. 8 Cod Administrativ și art. 112 din Legea 215/2001.

Solicită a se observa că, după ce instanța citează integral aceste dispoziții la fila 28 din sentință, face aplicarea greșită a acestora, reținând că „nu există nicăieri în legislația aplicabilă o dispoziție prin care se impune a exista o hotărâre de consiliu local prin care să se

stabilească modalitatea în care poate înceta un contract de management al administratorului public". Aceasta după ce cu o filă anterior citează art. 112 din Legea 215/2001, incident la data încheierii contractului de management, care la pct. (2) arată „Numirea și eliberarea din funcție a administratorului public se face de către primar pe baza unor criterii, proceduri și atribuții specifice aprobate de consiliul local”.

Apoi continuă instanța cu argumente străine de cauză, că „nu poate fi reținută ca viabilă excepția de nelegalitate a unui act administrativ normativ sau individual care nu a fost emis și nu există obligația de a fi emis în temeiul art. 4”.

Consideră că în mod cert este o confuzie totală a instanței, întrucât excepția de nelegalitate nu a mai fost susținută (aspect menționat în încheierea întocmită la data la care părțile au pus concluzii). Precizează că a formulat apoi cerere completatoare pe cale principală respinsă ca tardivă și toate criticile respective le-a depus separat în dosarul conex, astfel că instanța nu era investită cu nicio excepție de nelegalitate.

De asemenea, străin este și argumentul instanței că „pentru a se putea verifica legalitatea unui act administrativ cu caracter individual, condiția primordială de la care pleacă legiuitorul este existența actului, ceea ce nu este cazul în ipoteza invocată de reclamant prin cererea de chemare în judecată”.

S-ar înțelege că se referă la hotărârea de Consiliu Local care în speță există și este contestată în cererea conexă.

Al șaselea motiv de recurs este acela că instanța, după toată această motivare, confuză și străină de obiectul cauzei, se apleacă riguros și motivează în final, ca și concluzie, asupra unor aspecte care nu au făcut obiectul judecății, încălcând astfel limitele investirii sale, motivele fiind străine de natura cauzei.

Astfel, deși obiectul judecății era o dispoziție de eliberare din funcție pe temeiul art. 244 alin 8 litera d - adică din alte cauze prevăzute de lege (temei juridic dat de instanță, nu de emitent, acesta fiind motiv de anulare tratat separat în prezentul recurs și anume motivul 2 de recurs), instanța se consideră investită cu o dispoziție de eliberare din funcție fundamentată pe dispozițiile art. 244 alin 8 lit. c - administratorul public nu își îndeplinește obligațiile stabilite prin contractul de management.

Astfel, instanța de fond reține că evaluările profesionale ale reclamantului sunt notate cu calificativul satisfăcător, iar cea din 2019 cu calificativul nesatisfăcător.

Arată recurentul că la depunerea acestor înscrisuri la dosarul cauzei a învederat instanței că acestea nu sunt semnate de reclamant, nici comunicate, nu au nici data întocmirii, fiind întocmite ulterior eliberării din funcție, pro causa. Instanța nu a reținut această împrejurare, în condițiile în care partea adversă nu a făcut dovada comunicării lor.

Deși este evident că acestea nu aveau nici o legătură cu cauza, instanța continuă să-i analizeze activitatea profesională și reține, fără absolut nicio probă pe acest subiect, întrucât activitatea sa profesională nu făcea obiectul judecății, că acesta doar a urmărit stadiul de elaborare sau a gestionat obținerea de fonduri fără a face dovada ducerii la bun sfârșit a vreunui dintre proiecte și a demonstra că activitatea desfășurată a adus un plus de beneficiu autorității publice locale.

Totodată, solicită ca intimata să depună dovezile de comunicare a evaluărilor profesionale care nu au fost semnate de reclamant.

Precizează că instanța a respins cererea principală tocmai pe aceste considerente străine de natura cauzei.

Al 7-lea motiv de recurs vizează greșita aplicare a dispozițiilor legale în soluționarea cererii conexe atât în ceea ce privește nulitatea parțială a HCL 117/14.07.2003, Anexa 3, prevederile art. 3 și 10, cât și asupra cererii de constatare a caducității sale.

Cu privire la nulitate, instanța menționează că s-a pronunțat asupra motivelor de respingere care sunt aceleași ca în cadrul acțiunii principale (deși în acțiunea principală s-a

raportat la o excepție de nelegalitate, nesusținută de reclamant), lăsând această cerere nemotivată distinct, urmând ca reclamantul să aleagă din motivarea pe cererea principală ce se aplică și ce nu.

Cu privire la caducitatea HCL 117/14.07.2003, ca urmare a apariției OG 57/2019, arată recurentul că instanța se pronunță pe dispoziții străine de natura cauzei, invocând din nou art. 1276 Cod civil care înlătura toate dispozițiile Codului Administrativ.

Astfel, în art. 630 Cod Administrativ se arată că „pentru punerea în aplicare a dispozițiilor art. 244 (adică exact art. care prevede cazurile de eliberare din funcție) în termen de 60 de zile de la intrarea în vigoare a prezentului cod, contractele de management ale administratorilor publici SE MODIFICĂ ÎN MOD CORESPUNZĂTOR.”

Apoi, aceste dispoziții ale art. 630 le coroborează cu art. 542 care se referă la contractul individual de muncă al personalului contractual, contractul de management fiind reglementat la 543 Cod administrativ.

În aplicarea dispozițiilor art. 630 Cod Administrativ, primarul a emis ACTUL ADIȚIONAL NR. 2 la contractul de management în care însă, deși menționează expres la art. 7 că acest contract de management va fi guvernat de L 53/2003 Codul Muncii și OUG 57/2019 Codul Administrativ, nu elimină dispozițiile art. 3 și 10 din contractul de management care prevăd posibilitatea denunțării unilaterale, dispoziții contrare tocmai acestor norme care guvernează contractul.

Actul adițional nr. 2/ 01.09.2019 nu a fost semnat de reclamant care a făcut mențiunea ”nu sunt de acord cu clauzele prezentului act adițional și solicit modificarea acestuia”.

Solicită a se observa că la acel moment, 01.09.2019, HCL 117/2008, Anexa 3, devenea caducă, întrucât nu mai corespundea dispozițiilor care guvernează contractul de management, întrucât nici Codul Muncii și nici Codul Administrativ nu prevăd posibilitatea denunțării unilaterale a contractului de management.

Subliniază că, în principal, a solicitat nulitatea HCL 117/2003 și, numai dacă instanța consideră că această hotărâre corespundea normelor legale incidente la momentul edictării sale, numai în subsidiar să constate cauza de ineficacitate ca urmare a noilor dispoziții legale care prevăd expres obligația modificării contractelor de management cu referire expresă la art. 244 Cod Administrativ.

Instanța de fond a spus, însă, că nu trebuia modificat acest contract, chiar dacă art.630 Cod administrativ obligă în acest sens, întrucât art. 1276 Cod civil înlătură orice alte dispoziții speciale devenind în cauză norma specială, iar Codul Administrativ și Codul Muncii devenind norma generală.

În opinia instanței, părțile puteau stabili contractual orice fel de temeuri de eliberare din funcție (că s-a căsătorit, că s-a mutat la țară, etc.), întrucât convenția părților are putere de lege și deci art. 244 (8) lit. d se aplică și în aceste situații.

Pentru toate aceste considerente, solicită admiterea recursului în sensul admiterii acțiunii principale și a celei conexe.

Cu privire la drepturile salariale convenite, învederează că pârâta a făcut o serie de discuții care exced prezentei cauze, pentru că ele sunt stabilite prin actul adițional nr. 1 și, evident, instanța nu este investită să analizeze conținutul acestui act adițional.

Ca urmare, având în vedere capătul 2 de cerere și anume repunerea părților în situația anterioară, solicită obligarea pârâților la plata acestor drepturi salariale până la data reintegrării în funcția de administrator public, iar nu până în septembrie 2020, întrucât conform dispoziției 778/30.08.2019 - fila 51 dosar, durata contractului este durata mandatului primarului, iar primarul Vrabie Valentin a fost reales.

Recurentul-reclamant a depus și *concluzii scrise* prin care solicită admiterea recursului astfel cum a fost formulat.

Intimații-pârâți au depus *note scrise* asupra apărării privitoare la lipsa de interes actual a recurentului-reclamant în ceea ce privește capătul de cerere al acțiunii principale, având ca obiect repunerea părților în situația anterioară emiterii dispoziției Primarului Municipiului Medgidia nr.1137/22.10.2019.

Arată intimații că recurentul-reclamant a solicitat în recurs „admiterea acțiunii principale”, adică inclusiv admiterea capătului de cerere privitor la repunerea părților în situația anterioară emiterii primului capăt de cerere, respectiv reintegrarea reclamantului în funcția de administrator public.

Or, contractul de management încheiat între părți s-a perfectat pe o durată determinată, de 4 ani, cu începere de la data de 01.09.2016 și până la data de 31.08.2020 (inclusiv).

Așa fiind, chiar și în ipoteza admiterii primului capăt de cerere al acțiunii principale și al anulării dispoziției Primarului municipiului Medgidia nr. 1137/22.10.2019 privitoare la încetarea contractului de management ca efect al denunțării sale unilaterale de către Primar, repunerea părților în situația anterioară emiterii dispoziției arătate nu ar mai putea opera în forma urmărită de reclamant (prin reintegrarea sa în funcția de administrator public), întrucât, într-o asemenea ipoteză, a anulării dispoziției de denunțare unilaterală a contractului de management, acesta ar fi încetat la data de 31.08.2020 prin împlinirea termenului pentru care a fost încheiat, dată la care, în orice situație, ar fi încetat calitatea recurentului - reclamant de administrator public.

În acest sens, subliniază intimații și faptul că contractul de management din data de 01.09.2016 a fost încheiat în conformitate cu hotărârea Consiliului Local al Municipiului Medgidia nr. 117/14.07.2008 privind înființarea funcției de administrator public, aprobarea criteriilor și procedurilor pentru numirea și eliberarea din funcție, cât și atribuțiile specifice acestei funcții.

H.C.L. Medgidia nr. 117/14.07.2008 a fost adoptată în temeiul art. 112 din Legea nr. 215/2001, în forma în vigoare la acel moment, text care nu reglementa, sub nicio formă, durata contractului de management, durată pe care o lăsa la aprecierea exclusivă a autorității publice locale – „(1) La nivelul comunelor și orașelor, primarul poate propune consiliului local înființarea funcției de administrator public, în limita numărului maxim de posturi aprobate.(2) Numirea și eliberarea din funcție a administratorului public se fac de primar, pe baza unor criterii, proceduri și atribuții specifice, aprobate de consiliul local. Numirea în funcție se face pe bază de concurs. (3) Administratorul public poate îndeplini, în baza unui contract de management, încheiat în acest sens cu primarul, atribuții de coordonare a aparatului de specialitate sau a serviciilor publice de interes local. (4) Primarul poate delega către administratorul public, în condițiile legii, calitatea de ordonator principal de credite”.

Potrivit modelului de contract de management ce constituie anexa nr. 3 a respectivei hotărâri, „Prezentul contract se încheie pe o durată determinată, de 4 (patru) ani, cu posibilitatea prelungirii acestuia prin acordul părților” (art. 2).

Art. 2 din contractul de management din data de 01.09.2016 are conținutul mai sus arătat și, până la data emiterii dispoziției nr. 1137/22.10.2019, durata convenită inițial nu a fost prelungită prin acordul părților; în mod evident, nici ulterior.

În opinia intimaților-pârâți, nu este corect punctul de vedere exprimat de recurentul-pârât, punct de vedere potrivit căruia, în ipoteza anulării dispoziției nr. 1137/22.10.2019, contractul de management încheiat la data de 01.09.2016 ar trebui considerat prelungit de drept, în considerarea art. 244 al. 4 din OUG nr. 57/2019 privind Codul administrativ, pe durata noului mandat al primarului municipiului Medgidia, având în vedere că această funcție de demnitate publică este deținută urmare alegerilor locale din septembrie 2020 de aceeași persoană care deținuse funcția anterior (la momentul încheierii contractului de management în discuție), întrucât: contractul de management încheiat la data de 01.09.2016 nu cuprinde o asemenea modalitate de prelungire (de drept) a duratei pentru care a fost încheiat; art. 244 din

OUG nr. 57/2019 privind Codul administrativ produce efecte numai pentru viitor, nu retroactivează, motiv pentru care acest text este incident doar în cazul contractelor de management încheiate după intrarea sa în vigoare; nici chiar art. 244 al. 4 din OUG nr. 57/2019 privind Codul administrativ nu reglementează prelungirea de drept a contractului de management pe durata mai multor mandate succesive ale aceluiași primar; potrivit art. 244 al. 4 din OUG nr. 57/2019 privind Codul administrativ, „Contractul de management se încheie între primar, respectiv președintele consiliului județean, după caz, și administratorul public pe durată determinată. Durata contractului de management al administratorului public nu poate depăși durata mandatului primarului, a președintelui consiliului județean, după caz, în timpul căruia a fost numit”; interpretarea gramaticală a textului conduce, evident, la concluzia că un contract de management poate avea - cel mult - durata unui singur mandat al primarului, întrucât substantivul "mandat" este folosit la singular; or, potrivit art. 151 al. 1 din Codul administrativ, ca și potrivit art. 26 al. 1 din Legea nr. 215/2001, mandatul primarului are o durată de 4 ani.

Pe de altă parte, interesul, ca și condiție de exercițiu a acțiunii civile în general, trebuie să fie actual nu numai la momentul sesizării instanței, ci pe întreaga durată a procesului (inclusiv în căile de atac).

Este real că recursul se impune a fi soluționat în mod unitar, în sensul că acesta nu ar putea fi respins ca lipsit de interes în ceea ce privește criticile aduse de recurent hotărârii atacate în privința modalității de soluționare a unui capăt de cerere al acțiunii introductive de instanță și soluționat în altă modalitate (admis sau respins, ca nefondat) în ceea ce privește criticile aduse de recurent hotărârii atacate sub aspectul celorlalte capete de cerere, acesta fiind și motivul pentru care au apreciat că lipsa de interes a recurrentului-pârât în ceea ce privește criticile aduse modalității de soluționare, de către prima instanță, a capătului de cerere privitor la repunerea părților în situația anterioară emiterii dispoziției nr. 1137/22.10.2019 se impune a fi analizată ca apărare pe fondul recursului, dar după punerea sa în discuția contradictorie a părților, în condițiile art. 14 al. 2 și 4 din Codul de procedură civilă.

Intimații-pârâți au depus și *concluzii scrise* prin care solicită respingerea recursului declarat de recurentul-reclamant și menținerea hotărârii instanței de fond ca fiind legală.

3.Examinând legalitatea sentinței recurate, prin prisma motivelor de casare invocate, Curtea constată că recursul este nefondat, pentru următoarele considerente:

Recurentul a invocat motivele de casare reglementate de art. 488 punctele 6 și 8 C.pr.civ. potrivit cu care:

(1) „Casarea unor hotărâri se poate cere numai pentru următoarele motive de nelegalitate:

.....

6. când hotărârea nu cuprinde motivele pe care se întemeiază sau când cuprinde motive contradictorii ori numai motive străine de natura cauzei;

.....

8. când hotărârea a fost dată cu încălcarea sau aplicarea greșită a normelor de drept material”.

Motivul de casare reglementat de art.488 punctul 6 C.pr.civ:

Nemotivarea hotărârii judecătorești este sancționată de către legiuitor pornind de la obligația statului de a respecta dreptul părții la un proces echitabil, drept consacrat de art. 6 parag. 1 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului.

Motivarea este de esența hotărârilor, reprezentând o garanție pentru părți că cererile lor au fost analizate cu atenție. Practica instanței supreme este orientată în acest sens, afirmând constant că inexistența motivării atrage casarea hotărârii, la fel și o motivare necorespunzătoare. Cu alte cuvinte, o motivare excesiv de succintă sau necorespunzătoare în raport cu complexitatea cauzei echivalează, practic, cu inexistența motivării.

Aceeași concluzie se desprinde și din jurisprudența deja consacrată a Curții Europene a Drepturilor Omului, referitoare la dreptul la un proces echitabil. Astfel, Curtea arată că dreptul la un proces echitabil, garantat de art. 6 par. 1 din Convenție, înglobează, între altele, dreptul părților unui proces de a-și prezenta observațiile pe care le apreciază ca fiind pertinente cauzei lor. Cu alte cuvinte, art. 6 implică, mai ales, în sarcina „tribunalului”, obligația de a proceda la o examinare efectivă a motivelor, argumentelor și cererilor de probă ale părților sub rezerva aprecierii pertinentei acestora” (cauza Van de Hurk c. Țările de Jos, hot. din 19 aprilie 1994, §59; în același sens, cauza Albina c. România, hot. din 28 aprilie 2005, §30). Obligația instanței de a răspunde prin motivare la argumentele prezentate de părți este justificată, întrucât „numai prin pronunțarea unei hotărâri motivate poate fi realizat un control public al administrării justiției” (hotărârea Hirvisaari c. Finlanda din 27 septembrie 2001). Din alt punct de vedere, necesitatea motivării hotărârii în sensul indicat de normele imperative ale art. 425 alin. (1) lit. b) Cod procedură civilă înlătură arbitrariul și face posibil controlul judiciar.

De asemenea, motivarea unei hotărâri judecătorești este necesară pentru ca părțile să cunoască temeiurile, fundamentele soluției, reținute de judecător, iar instanța de control să poată aprecia asupra legalității și temeiniciei soluției.

În dreptul intern obligația judecătorului de a-și motiva hotărârea este reglementată de art. 425 alin. (1) lit. b) Cod procedură civilă, potrivit căruia în considerentele hotărârii se vor arăta „obiectul cererii, susținerile pe scurt ale părților, expunerea situației de fapt reținută de instanță pe baza probelor administrate, motivele de fapt și de drept pe care se întemeiază soluția, arătându-se motivele pentru care s-au admis, cât și cele pentru care s-au înlăturat cererile părților”.

Motivul de casare reglementat de art. 488 punctul 6 C.pr.civ. va fi înlăturat, prima instanță expunând pe larg argumentele sale în respingerea acțiunii.

De altfel, criticile recurentului vizează modul de interpretare a legii și nu pot fi încadrate în motivul de casare reglementat de art. 488 punctul 6 C.pr.civ.

Motivul de casare reglementat de art.488 punctul 8 C.pr.civ:

Acest motiv de casare vizează încălcarea legii de drept substanțial (material), încălcare ce poate îmbrăca mai multe aspecte: aplicarea unui text de lege străin situației de fapt; extinderea normei juridice dincolo de ipotezele la care se aplica ori restrângerea nejustificată a aplicării prevederilor acesteia (de exemplu, aplicarea unor norme de drept comun la situații pentru care există o normă specială, aplicarea unei norme speciale, prin analogie, la situații ce nu cad sub incidența ei etc.); textului de lege corespunzător situației de fapt i s-a dat o interpretare greșită (inclusiv în cazul în care norma juridică este obscură și, deci, susceptibilă de interpretare, dar interpretarea dată în speță nu este justă); violarea unor principii generale de drept.

În fapt, prin hotărârea nr. 117/14.07.2008, Consiliul local Medgidia a aprobat înființarea, la nivelul municipiului Medgidia, a funcției de administrator public, criteriile, procedurile și atribuțiile specifice acestei funcții, fiind specificat că acestea vor fi cuprinse în anexe care fac parte din hotărâre. Cu toate acestea, la hotărâre se atașează și un contract cadru, care însă, așa cum rezultă din conținutul hotărârii, nu a făcut obiectul aprobării. Mai mult, în timp ce anexele 1 și 2 au tipărit acest caracter, anexa 3 ce constituie contractul cadru are scrisă de mână mențiunea privind caracterul de anexă. Hotărârea nr. 117/14.07.2008 a fost modificată și completată prin Hotărârea nr. 50/21.07.20016 în sensul că aceleasi criterii de atribuire a funcției vor fi avute în vedere și la eliberarea din funcție.

În cadrul acestui contract cadru se menționează la art. 3 că ”poate înceta înainte de termenul prevăzut la art. 2 (termenul de încheiere este 4 ani cu posibilitatea de prelungire), prin actul de voință unilaterală al primarului, după notificarea, cu cel puțin 30 de zile înainte a administratorului public.

Art. 10 stabilește că ”Primarul Municipiului Medgidia are dreptul de a denunța unilateral contractul de management, fără a fi obligat să-și motiveze acțiunea, după notificarea prealabilă, cu cel puțin 30 de zile înainte”.

Acest contract, în aceeași formă, a fost încheiat de către reclamant cu Primarul Municipiului Medgidia, (...), la data de 01.09.2016, din același contract rezultând numirea reclamantului ca administrator public prin Dispoziția primarului nr. 812/31.08.2016 începând cu 01.09.2016.

Contractul a fost modificat ulterior prin acte adiționale, semnificativ în speță fiind actul adițional nr. 2/01.09.2019 prin care se modifică, printre altele, art. 2, durata contractului fiind stabilită pentru mandatul primarului, fără posibilitatea de a se depăși durata acestuia.

La baza actului adițional a stat Dispoziția Primarului nr. 778/30.08.2019 care specifică, printre altele, că administratorului public îi sunt aplicabile prevederile legii nr. 53/2003 și prevederile OUG 57/2019 privind codul administrativ.

Prin Dispoziția nr. 1137/22.10.2019 a Primarului Municipiului Medgidia s-a stabilit încetarea contractului începând cu 24.10.2019, dispoziția având la bază referatul nr. 25854/22.10.2019 al Biroului Resurse Umane. S-a indicat, totodată, art. 3 , capitolul 3, din Contractul încheiat la 01.09.2016 și faptul notificării reclamantului. În cuprinsul notificării sunt indicate art. 3 și 10 din contract.

Referitor la excepția lipsei calității procesuale pasive a Municipiului Medgidia prin Primar, instanța constată că acesta nu este emitentul niciunui din actele contestate. Explicația reclamantului recurent potrivit cu care această parte este menită să asigure plata despăgubirilor în caz de admitere a acțiunii este formulată pentru prima oară în recurs. Pe de altă parte, salariile și modalitatea de plată a acestora este stabilită în cuprinsul contractului de management, actele adiționale la acesta, Dispoziții ale Primarului, astfel că modalitatea de executare a plății nu justifică soluționarea acțiunii în contradictoriu cu Municipiul Medgidia.

Instanța mai constată și că Dispoziția nr. 1137/22.10.2019 a Primarului Municipiului Medgidia este motivată în fapt și îndrept, atât prin indicarea în cuprinsul său a elementelor esențiale , cât și prin trimiterea la acte care au stat la baza emiterii dispoziției. De altfel, recurentul nu invocă o lipsă a motivării ci susține că dispoziția de încetare a contractului de management face referire la prevederi din cuprinsul contractului prin care sunt stabilite modalități de încetare a acestuia considerate ca neprevăzute de lege. Ori, acestea aspecte reprezintă elemente de fond și nu de formă a dispoziției atacate , care să atragă nulitatea absolută a acesteia.

Referitor la cazurile de încetare a contractului de management al administratorului public, art. 244 alin. 8 din codul administrativ prevede că:

”Eliberarea din funcție a administratorului public se face prin dispoziția primarului, respectiv a președintelui consiliului județean, după caz și intervine în următoarele situații:

- a) în situația în care durata contractului de management a expirat;
- b) ca urmare a condamnării definitive pentru una dintre infracțiunile prevăzute la art. 542 alin. (1) lit. f);
- c) în situația în care administratorul public nu își îndeplinește obligațiile stabilite în sarcina sa prin contractul de management;
- d) în alte situații prevăzute de lege”.

Însă, potrivit Dispoziției Primarului nr. 778/30.08.2019, administratorului public îi sunt aplicabile prevederile legii nr. 53/2003 și prevederile OUG 57/2019 privind codul administrativ.

Codul muncii reglementează un caz de denunțare unilaterală a contractului individual de muncă sub forma concedierii, fiind enumerate cazurile și condițiile în care concedierea se poate dispune.

De altfel, chiar și art. 244 alin. 8 din codul administrativ reglementează denunțarea unilaterală a contractului ce se manifestă prin emiterea unei Dispoziții de către primar, legea enumerând însă situațiile în care intervine.

În acest sens este și art. 1276 C.civ. care nu interzice denunțarea unilaterală a unui contract încheiat pe durată determinată, dar și art.1321 C.civ .

Astfel, contractul de management prevede la art. 3 posibilitatea încetării contractului prin actul de voință unilaterală al Primarului, cu notificare prealabilă, în timp ce art. 10 nuanțează această posibilitate, stabilind condițiile în care intervine.

La art. 15 din contract se prevăd și alte cazuri de încetare a contractului, chiar dacă nu sunt enumerate în art. 244 alin. 8 citat mai sus ,dar care rezultă din aplicarea codului muncii, cum ar fi moartea administratorului public sau alte asemenea cauze care duc , în mod logic, la încetarea contractului.

În mod clar, în speță a fost aplicat art. 10 cu referire la art. 3 din contractul de management, Primarul Municipiului Medgidia dispunând încetarea contractului fără nicio motivare, situație care nu poate fi încadrată la încetarea contractului pentru neîndeplinirea obligațiilor stabilite prin contractul de management, în lipsa unei dispoziții exprese în acest sens și din interpretarea clauzelor contractuale care identifică acest caz de încetare în mod expres, respectiv voința exclusivă a Primarului, fără o motivație la baza încetării contractului. În acest caz nu este necesar a fi administrate probe din care să rezulte modul de îndeplinire a activității de către administratorul public, nefiind semnificativ nici calificativul obținut în urma evaluării.

Conform art. 1270 C.civ.:

(1) Contractul valabil încheiat are putere de lege între părțile contractante.

(2) Contractul se modifică sau încetează numai prin acordul părților ori din cauze autorizate de lege”.

Potrivit art. 1321 C.civ. "Contractul încetează, în condițiile legii, prin executare, acordul de voință al părților, denunțare unilaterală, expirarea termenului, îndeplinirea sau, după caz, neîndeplinirea condiției, imposibilitate fortuită de executare, precum și din orice alte cauze prevăzute de lege”.

Sintetizând prevederile legale enunțate, instanța concluzionează că denunțarea unilaterală este permisă , însă ea nu trebuie să fie rezultatul unui abuz, o manifestare arbitrară, ci trebuie să fie raportată la prevederile legale ce reglementează încetarea contractului, prevederi cuprinse în codul muncii ori în codul administrativ.

Astfel , Primarul, trebuie să motiveze expres motivul denunțării prin raportare la una din situațiile reglementate de lege, fiind abuzivă încetarea raporturilor contractuale în alte condiții, respectiv prin stabilirea unei clauze care să excludă obligația motivării. În acest caz lipsește stabilitatea în muncă, administratorul public fiind un instrument al voinței arbitrare a Primarului.

Pentru aceste motive instanța de recurs apreciază că prima instanță a făcut o aplicare greșită a normelor de drept material, situație în care recursul a fost admis potrivit art. 496 C.pr.civ.

În urma casării în parte a sentinței și rejudecării, cererea conexă formulată în contradictoriu cu Consiliul Local Medgidia a fost admisă în parte, HCL Medgidia nr. 117/14.07.2008 , cu modificările sale ulterioare, fiind anulată în parte, numai cu privire la art. 10 din contractul cadru prevăzut la anexa 3 , instanța apreciind că art. 3 stabilește doar o posibilitate legală a Primarului de a dispune încetarea contractului urmare a voinței sale unilaterale (fără acordul cocontractantului), pe când art. 10 reglementează această posibilitate fără obligația de motivare.

Pentru considerentele arătate, urmare a anulării clauzei nelegale din contractul cadru de management, pentru că reclamantul nu a negociat clauzele contractuale și a aderat la

contractul cadru care nu mai conține art. 10 în urma anulării acestuia, a fost anulată și Dispoziția Primarului Medgidia nr. 1137/22.10.2019.

Așa cum rezultă din clauzele contractuale privind durata contractului, acesta este încheiat pentru o durată determinată, egală cu durata mandatului Primarului, fără posibilitatea de a se depăși durata acestuia. Reclamantul recurent este în eroare atunci când afirmă că, în cazul în care Primarul este reales, contractul nu încetează, clauzele contractuale nelăsând posibilitatea unei interpretări în acest sens. În consecință, în cazul în care același primar este reales, se încheie un nou contract de management cu aceeași persoană ori cu o altă persoană, pe durata noului mandat.

Pentru aceste motive instanța nu a putut dispune reintegrarea reclamantului, până la data soluționării cererii contractul încetând prin ajungerea la termen urmare a încetării mandatului primarului cu care a fost încheiat contractul.

Instanța va dispune însă, în sarcina Primarului Medgidia, plata despăgubirilor egale cu drepturile salariale convenite reclamantului de la data încetării contractului de management (potrivit dispoziției această încetare a operat la 24.10.2019) și până la data încetării mandatului primarului și, implicit, a contractului de management încheiat pe durata mandatului său.

Potrivit art. 453 alin. 1 C.pr.civ., părții intimati au fost obligați la plata cheltuielilor de judecată solicitate și dovedite în fond și recurs, onorariul apărătorului fiind apreciat ca proporțional cu natura cauzei și timpul alocat susținerii acesteia.

Restul dispozițiilor au fost menținute, respectiv soluția asupra excepției lipsei calității procesuale pasive a Municipiului Medgidia și soluția asupra cererii de intervenție.

**PENTRU ACESTE MOTIVE,
ÎN NUMELE LEGII
DECIDE:**

Admite recursul contencios administrativ declarat de reclamantul (...) – cu domiciliul în Medgidia, str. Răscoalei, nr 3, bl 14, ap. 3, județul Constanța, *împotriva sentinței civile nr. 1445/09.11.2020, pronunțată de Tribunalul Constanța în dosarul nr. 7321/118/2019*, în contradictoriu cu intimații-pârâți **PRIMARUL MUNICIPIULUI MEDGIDIA, MUNICIPIUL MEDGIDIA PRIN PRIMAR și CONSILIUL LOCAL MEDGIDIA** – toți cu sediul în Medgidia, str. Decebal, nr35, județul Constanța, și intimatul - intervenient (...) – cu domiciliul în Medgidia, str. (...), nr (...), bl (...), sc (...), et (...) ap. (...), jud.Constanța.

Casează în parte sentința recurată și rejudecând, dispune:

Admite în parte acțiunea principală.

Admite în parte cererea conexă.

Dispune anularea în parte a HCL Medgidia nr. 117/14.07.2008 - Anexa nr. 3 în ceea ce privește dispoziția de la art. 10 din Contractul-cadrul de management.

Dispune anularea Dispoziției nr. 1137/22.10.2019 emisă de Primarul Municipiului Medgidia.

Obligă pârâtul la plata către reclamant a drepturilor salariale convenite de la data de 24.10.2019 și până la data încetării contractului de management prin ajungerea la termen.

Respinge cererea privind repunerea reclamantului în situația anterioară emiterii dispoziției contestate.

Obligă pârâții la plata către reclamantă a sumei de 3000 de lei cheltuieli de judecată în fond.

Menține restul dispozițiilor din sentința recurată.

Obligă intimații la plata către recurent a sumei de 3200 lei cheltuieli de judecată în recurs.

Definitivă.

Pronunțată prin punerea soluției la dispoziția părților prin intermediul grefei instanței,
astăzi, 17.02.2022.

Președinte,
(....)

Judecător,
(...)

Judecător,
(...)

Grefier,
(...)

Jud.fond: (...)
Red.-jud. (...)
6ex./12.07.2022

