

Dosarul nr. 3ra-70/18

Instanța de fond: Judecătoria Centru, mun. Chișinău – L. Barbos

Instanța de apel: CA Chișinău – M. Guzun, N. Simciuc, Iu. Cotruță

DECIZIE

07 februarie 2018

mun. Chișinău

Colegiul civil, comercial și de contencios administrativ lărgit
al Curții Supreme de Justiție

în componența:

Președintele ședinței, judecătorul
judecători

Tatiana Vieru,
Iuliana Oprea, Ion Druță,
Dumitru Visternicean, Maria Ghervas,

examinând recursul declarat de către Inspectoratul General al Poliției al
Ministerului Afacerilor Interne,

în cauza civilă la acțiunea Inspectoratului General al Poliției al Ministerului
Afacerilor Interne împotriva Inspecției Financiare din cadrul Ministerului Finanțelor
cu privire la anularea actului administrativ,

împotriva deciziei Curții de Apel Chișinău din data de 17 octombrie 2017, prin
care s-a admis cererea de apel înaintată de către Inspecția Financiară din cadrul
Ministerului Finanțelor, s-a casat hotărârea Judecătoria Centru, mun. Chișinău din
data de 15 decembrie 2016, cu emiterea unei noi hotărâri sub formă de încheiere
privind încetarea procesului,

C O N S T A T Ă :

Inspectoratul General al Poliției al Ministerului Afacerilor Interne (*în continuare
IGP al MAI*) la data de 13 mai 2016 s-a adresat cu cerere de chemare în judecată în
procedura contenciosului administrativ împotriva Inspecției Financiare din cadrul
Ministerului Finanțelor (*în continuare Inspecția Financiară*), prin care a solicitat
anularea prescripției nr. 27-04-04/466 din data de 05 aprilie 2016 privind înlăturarea
iregularităților constatate în rezultatul inspecțiilor financiare tematice a activității
economico – financiare a IGP al MAI. (f.d. 3-9, vol.I)

În motivarea cererii de chemare în judecată reclamantul a indicat, că în urma
inspecțiilor financiare tematice a activității economico-financiare a IGP al MAI și
subdiviziunilor subordonate privind corectitudinea retribuirii muncii angajaților IGP
al MAI, pentru munca prestată peste durata normală a timpului de muncă în perioada
septembrie 2015 - februarie 2016, efectuate de către Inspecția Financiară, s-au
constatat iregularități.

Prin prescripția nr. 27-04-04/466 din data de 05 aprilie 2016 s-a solicitat de la
IGP al MAI să examineze rezultatele inspecției și să întreprindă măsuri pentru
înlăturarea iregularităților depistate și neadmiterea acestora pe viitor, întreprinderii
măsurilor pentru recuperarea conform legislației în vigoare a cheltuielilor
neîntemeiate în sumă totală de 6 226,1 mii lei - efectuate în legătură cu achitarea
muncii suplimentare a angajaților IGP al MAI.

Nefiind de acord cu prescripția nr. 27-04-04/466 din data de 05 aprilie 2016, IGP al MAI a depus cerere prealabilă, prin care a solicitat anularea acesteia, prin scrisoarea nr. 27-12-04/602 din data de 03 mai 2016 Inspekția Financiară a refuzat în admiterea cererii prealabile.

În opinia reclamantului concluziile inspectorilor financiar, precum că poliștii nu pot beneficia de compensarea orelor suplimentare din motiv că legislația în vigoare nu acordă asemenea drepturi, reținând drept temei prevederile Legii nr. 355 - XVI din 23 decembrie 2005 cu privire la sistemul de salarizare în sectorul bugetar și a Hotărârii Guvernului nr. 650 din 12 iunie 2006 cu privire la salarizarea militarilor, efectivului de trupă și corpului de comandă angajați în serviciul organelor apărării naționale, securității statului și ordinii publice, sunt neîntemeiate, ori activitatea Poliției este reglementată de Legea nr. 320 din 27 decembrie 2012 cu privire la activitatea Poliției și statutului poliștului, care presupune atragerea colaboratorilor poliției la munca suplimentară și dreptul acestora de a beneficia de o remunerație suplimentară sau de timp de odihnă suplimentar.

Reclamantul consideră, că modul de antrenare la muncă suplimentară și achitarea orelor suplimentare lucrate de către angajații IGP al MAI este strict reglementată de Codul Muncii și actele legislative speciale.

Astfel, IGP al MAI menționează, că nu pot fi reținute argumentele invocate în prescripție precum că retribuirea muncii funcționarilor publici cu statut special, sub incidența cărora se înscriu și poliștii, este reglementată doar prin Legea nr. 355 din 23 decembrie 2005 cu privire la sistemul de salarizare în sectorul bugetar și Hotărârea Guvernului nr. 650 din 12 iunie 2006 privind salarizarea militarilor, efectivului de trupă și corpului de comandă angajați în serviciul organelor apărării naționale, securității statului și ordinii publice, întrucât din punct de vedere juridic, nu pot fi negate unele relații contractuale de muncă, la caz achitarea orelor suplimentare, din considerentul că nu sunt prevăzute în unele acte legislative de specialitate, dar sunt reglementate în alte acte legislative.

În opinia reclamantului Inspekția Financiară nu a ținut cont de faptul că în conformitate cu prevederile pct. 19 din Hotărârea Guvernului nr. 650 din 12 iunie 2006, MAI este investit cu dreptul de a stabili modul și regulile de achitare a altor drepturi bănești militarilor, efectivului de trupă și corpului de comandă în diverse cazuri de serviciu.

Astfel, MAI a emis ordinul nr. 168 din 17 iunie 2015 cu privire la aprobarea Regulamentului cu privire la modul de stabilire și achitare a drepturilor salariale, sporurilor, indemnizațiilor și compensațiilor angajaților cu statut special din MAI și ordinul nr. 158 din 08 iunie 2015 cu privire la aprobarea Regulamentului privind munca prestată peste durata normală a timpului de muncă de către angajații MAI, acte interne ce prevăd modalitatea de retribuire a muncii suplimentare.

Consideră reclamantul, că relevant prezentei spețe este și principiul de drept *in dubio mitius sau semper in dubiis benigniora praeferenda*, potrivit căruia în cazul existenței dubiilor asupra soluției care urmează a fi dată, se va lua în vedere soluția cea mai favorabilă, iar soluția cea mai favorabilă, pe care de altfel o consideră corectă și legală, este cea de a achita angajaților poliției pentru munca prestată în ore suplimentare.

La data de 09 decembrie 2016 Inspekția Financiară a depus demers, prin care a solicitat încetarea procesului indicând, că prescripția este un act premergător, care stă

la baza emiterii actului administrativ și nu poate constitui de sine stătător obiect al contenciosului administrativ. (f.d. 106-107,vol.I)

Judecătoria Centru, mun. Chișinău prin încheierea din data de 09 decembrie 2016 a respins demersul înaintat de către Inspecția Financiară cu reținerea cauzei civile spre examinare. (f.d. 119-120, vol.I)

Prin hotărârea Judecătoriei Centru, mun. Chișinău din data de 15 decembrie 2016 s-a admis cererea de chemare în judecată depusă de către IGP al MAI, s-a anulat prescripția privind înlăturarea iregularităților constatate în rezultatul inspectărilor financiare tematice a activității economico-financiare a IGP al MAI și subdiviziunilor subordonate cu nr.27-04-04/466. (f.d. 129, 131-140)

Inspeția Financiară a contestat hotărârea primei instanțe, invocând că prescripția nr. 27-04-04/466 din data de 05 aprilie 2016 nu constituie act administrativ, fiind un act preparatoriu, nu poate fi contestat în instanța de judecată separat.

Curtea de Apel Chișinău prin decizia din data de 17 octombrie 2017 a admis cererea de apel depusă de către Inspeția Financiară din cadrul Ministerului Finanțelor, a casat hotărârea Judecătoriei Centru, mun. Chișinău din data de 15 decembrie 2016, cu emiterea unei noi hotărâri sub formă de încheiere privind încetarea procesului, pe motiv că pricina nu urmează a fi judecată în procedura civilă. (220, 221-225, vol.I)

Nefiind de acord cu decizia instanței de apel, la data de 04 decembrie 2017 IGP al MAI a contestat-o cu recurs, solicitând admiterea recursului, casarea deciziei recurate cu remiterea cauzei la rejudecare la instanța de apel, în alt complet de judecători. (f.d. 1-6, vol.II)

În motivarea recursului recurentul a indicat, că instanța de apel a aplicat eronat normele de drept material, prin faptul constatării că prescripția emisă de către Inspeția Financiară nu este un act administrativ, care urmează a fi contestat în baza prevederilor Legii contenciosului administrativ, ori Inspeția Financiară este o subdiviziune a Ministerului Finanțelor, care este o autoritate administrativă de specialitate și în activitatea sa emite prescripții, care produc efecte juridice și care sunt obligatorii de a fi executate, fiind astfel susceptibile de a fi contestate în ordinea contenciosului administrativ.

La data de 10 ianuarie 2018 Inspeția Financiară din cadrul Ministerului Finanțelor a depus referință, prin care a solicitat declararea recursului ca fiind inadmisibil.

În conformitate cu art. 434, alin. (1), (2) al CPC recursul se declară în termen de 2 luni de la data comunicării hotărârii sau a deciziei integrale. Termenul de 2 luni este termen de decădere și nu poate fi restabilit.

Materialele cauzei atestă, că decizia Curții de Apel Chișinău a fost pronunțată la data de 17 octombrie 2017, expediată părților prin intermediul oficiului poștal la data de 16 noiembrie 2017, recursul depus de către IGP al MAI la data de 04 decembrie 2017, este depus în termen.

În conformitate cu art. 439, alin. (2) al CPC, după parvenirea dosarului, un complet din 3 judecători decide asupra admisibilității recursului, dispune expedierea copiei de pe recurs intimatului, cu înștiințarea despre necesitatea depunerii obligatorii a referinței timp de o lună de la data primirii acesteia. În cazul neprezentării referinței în termenul stabilit, admisibilitatea recursului se decide în lipsa acesteia.

Completul Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție prin încheierea din 31 ianuarie 2018 a considerat recursul admisibil.

În conformitate cu art. 441 CPC, în cazul în care recursul este considerat admisibil, un complet din 5 judecători examinează fondul recursului.

Conform art. 442, alin. (1) al CPC, judecând recursul declarat împotriva deciziei date în apel, instanța verifică, în limitele invocate în recurs și în baza referinței depuse de către intimat, legalitatea hotărârii atacate, fără a administra noi dovezi.

Potrivit art. 444 CPC recursul se examinează fără înștiințarea participanților la proces.

Conform art. 445 alin. 1, lit. c) CPC instanța, după ce judecă recursul, este în drept să admită recursul și să caseze integral decizia instanței de apel și să trimită pricina spre rejudecare în instanța de apel în toate cazurile în care eroarea judiciară nu poate fi corectată de către instanța de recurs.

Verificând cele invocate în recurs, Colegiul civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție consideră recursul depus de către IGP al MAI întemeiat și care urmează să fie admis din următoarele considerente.

IGP al MAI a contestat în instanța de judecată în procedura contenciosului administrativ prescripția Inspecției Financiare nr. 27-04-04/466 din data de 05 aprilie 2016 privind înlăturarea iregularităților constatate în rezultatul inspectărilor financiare tematice a activității economico – financiare a IGP al MAI.

Judecătoria Centru, mun. Chișinău, fiind investită cu soluționarea cauzei, a admis cererea de chemare în judecată, a constatat că prescripția Inspecției Financiare este act administrativ, adoptat neîntemeiat și a dispus anularea ei.

Prin decizia Curții de Apel Chișinău din data de 17 octombrie 2017 s-a admis cererea de apel depusă de către Inspecția Financiară, s-a casat hotărârea Judecătoriei Centru, mun. Chișinău din data de 15 decembrie 2016, cu emiterea unei noi hotărâri sub formă de încheiere prin care s-a încetat procesul, pe motiv că pricina nu urmează a fi judecată în procedura civilă. Pentru a pronunța această hotărâre instanța de apel a reținut, în esență, că prescripția Inspecției Financiare nu constituie act administrativ în sensul art.3 al Legii contenciosului administrativ.

Colegiul civil, comercial și de contencios administrativ lărgit constată prematură concluzia instanței de insolabilitate, din considerentele ce preced.

Potrivit prevederilor art. 265, lit. a) CPC instanța judecătorească dispune încetarea procesului în cazul în care pricina nu urmează a fi judecată în procedură civilă.

În temeiul acestei dispoziții, instanța va înceta procesul dacă pricina nu urmează a fi judecată în instanță judecătorească în procedură civilă, în sens că cererea nu poate fi judecată în procedură civilă, aceasta fiind de competența unui alt organ jurisdicțional, Curții Constituționale, organului de urmărire penală, etc. La stabilirea circumstanțelor ce indică la necesitatea încetării procesului în temeiul menționat urmează să se țină cont de faptul că art. 13 din Convenția Europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale indică faptul că orice persoană ale cărei drepturi și libertăți recunoscute de Convenție au fost încălcate are dreptul să se adreseze efectiv unei instituții naționale. Termenul „recurs efectiv”, în sensul acestui articol, urmează a fi privit nu ca o cale de atac instituită prin lege, ci ca un remediu real instituit la nivel național. Adică, în cazul în care legea națională nu prevede dreptul la recurs efectiv în privința încălcării unui anumit drept prevăzut de

Convenția Europeană, instanța de judecată urmează să primească cererea respectivă și să o soluționeze conform procedurii civile, aplicând direct prevederile acesteia. Mai mult, în conformitate cu art. 5, alin. (2) CPC, nici unei persoane nu i se poate refuza apărarea judiciară din motiv de inexistență a legislației, de imperfecțiune, coliziune sau obscuritate a legislației în vigoare. Astfel, înainte de a refuza în primirea cererii de chemare în judecată în temeiul enunțat sau înainte de a înceta procesul pentru aceleași temeuri instanța mai întâi de toate va analiza cererea în aspectul celor reținute.

La caz este cert că IGP al MAI a contestat prescripția Inspecției Financiare, fiind în dezacord cu constatările Inspecției în partea salarizării colaboratorilor de poliție pentru munca efectiv prestată în afara orelor de program.

În conformitate cu prevederile art. 3, alin. 1, lit. a) al Legii contenciosului administrativ nr. 793- XIV din 10 februarie 2000 obiect al acțiunii în contenciosul administrativ îl constituie actele administrative, cu caracter normativ și individual, prin care este vătămat un drept recunoscut de lege al unei persoane, inclusiv al unui terț, emise de: a) autoritățile publice și autoritățile asimilate acestora în sensul prezentei legi.

Obiect al litigiului în prezenta speță în constituie anularea prescripției emise de către Inspecția Financiară nr. 27-04-04/466 din data de 05 aprilie 2016 privind înlăturarea iregularităților constatate în rezultatul inspectărilor financiare tematice a activității economico – financiare a IGP al MAI.

Ambele instanțe au avut concluzii diferite asupra naturii juridice a prescripției, emise de Inspecția Financiară cu nr. 27-04-04/466 din data de 05 aprilie 2016, care în fapt a indicat adresatului asupra neregularităților identificate în cadrul controlului financiar, fără aplicarea cărorva sancțiuni, dar sub amenințarea aplicării acestora în cazul neînlăturării neajunsurilor stabilite în activitatea instituției publice. Astfel, instanțele trebuiau să stabilească dacă prescripția în sensul în care a fost emisă are vre-un impact asupra drepturilor și obligațiilor instituției publice IGP al MAI și dacă după natura sa prezintă semnele caracteristice ale unui act administrativ.

Argumentul instanței de apel precum că prescripția nu este un act administrativ nu constituie temei de a înceta procesul, ori instanța nu a identificat care ar fi organul statal, unde ar fi posibil contestarea prescripției nici nu a stabilit care este impactul prescripției asupra drepturilor și obligațiilor IGP al MAI.

În situația descrisă instanța de apel urma să soluționeze fondul apelului și să se expună asupra temeiniciei cererii de anulare a prescripției din perspectiva naturii juridice a acesteia, influenței ei asupra drepturilor și obligațiilor reclamantului precum și dacă a vătămat cumva prescripția dreptul reclamantului.

Din considerentele menționate și având în vedere faptul că instanța de apel nu a constatat și elucidat pe deplin circumstanțele pricinii, ce au importanță pentru aplicarea corectă a normelor de drept material și procedural, instanța de recurs apreciază decizia instanței de apel ca fiind prematură.

Totodată, Colegiul civil, comercial și de contencios administrativ lărgit consideră imposibilă corectarea erorii admise de către instanța de apel în condițiile în care nu s-a expus asupra fondului cauzei, deoarece a încetat procesul și potrivit procedurii prevăzute de către legislația procesuală cauza urmează a fi restituită spre rejudecare.

Astfel, la rejudecarea pricinii, instanța de apel urmează să țină cont de cele indicate, să verifice dacă prescripția emisă de către Inspecția Financiară nr. 27-04-

04/466 din data de 05 aprilie 2016 constituie un act administrativ care a vătămat cumva drepturile reclamantului, precum și să verifice și alte circumstanțe ce prezintă importanță pentru soluționarea corectă a litigiului, să aprecieze sub toate aspectele, complet și obiectiv, conform exigențelor art. 130 CPC, probele administrate pe dosar și în dependență de situația stabilită, în raport cu normele de drept material, să adopte o hotărâre legală și întemeiată.

Din considerentele menționate și având în vedere faptul că s-a constatat o eroare judiciară, care nu poate fi corectată de către instanța de recurs, Colegiul lărgit ajunge la concluzia de a casa hotărârea Curții de Apel Chișinău din data de 17 octombrie 2017.

În temeiul celor expuse, în baza art. 445, alin. (1), lit. c) CPC Colegiul civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție

DECIDE:

Se admite recursul declarat de către Inspectoratul General al Poliției al Ministerului Afacerilor Interne.

Se casează decizia Curții de Apel Chișinău 17 octombrie 2017, în cauza civilă la acțiunea Inspectoratului General al Poliției al Ministerului Afacerilor Interne împotriva Inspecției Financiare din cadrul Ministerului Finanțelor cu privire la anularea actului administrativ, cu remiterea cauzei la rejudecare la Curtea de Apel Chișinău, în alt complet de judecători.

Decizia nu se supune nici unei căi de atac.

Președintele ședinței, judecătorul

Tatiana Vieru

judecători

Iuliana Oprea

Ion Druță

Dumitru Visternicean

Maria Ghervas