

Dosarul nr. 3ra-1254/18

Prima instanță: Judecătoria Chișinău, sediul Rîșcani (jud. L. Holevițaia)

Instanța de apel: Curtea de Apel Chișinău (jud. N. Budăi, V. Efros, I. Muruianu)

ÎNCHEIERE

05 decembrie 2018

mun. Chișinău

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

în componența:

Președintele completului, judecătorul
Judecătorii

Oleg Sternioală
Tamara Chișca-Doneva
Nina Vascan

examinând admisibilitatea recursului declarat de Inspekția Financiară,
în cauza civilă, la cererea de chemare în judecată depusă de Institutul Național
al Justiției împotriva Inspekției Financiare cu privire la contestarea actului
administrativ,

împotriva deciziei din 29 martie 2018 a Curții de Apel Chișinău,

c o n s t a t ă:

La 24 mai 2016, Institutul Național al Justiției, reprezentat de avocatul Petru Balan, a depus o cerere de chemare împotriva Inspekției Financiare solicitând anularea pct.1, 2, 3 din capitolul I „Respectarea legislației în vigoare la retribuirea muncii pe parcursul anilor 2009-2015” din Raportul privind rezultatele inspekției financiare tematice unor aspecte din activitatea Institutului Național al Justiției desfășurată pe parcursul anilor 2009 - 2015, întocmit de Inspekția Financiară, anularea Prescripției privind înlăturarea iregularităților constatate în rezultatul inspekției financiare tematice a unor aspecte din activitatea economico-financiară a Institutului Național al Justiției, desfășurată pe parcursul anilor 2009-2015, nr.27-04-04/468 din 05 aprilie 2016.

În motivarea acțiunii s-a invocat că, Inspekția Financiară, în perioada 20 noiembrie 2015 - 11 ianuarie 2016, a desfășurat o inspekție financiară tematică a unor aspecte din activitatea Institutului Național al Justiției desfășurată pe parcursul anilor 2009 – 2015. Drept urmare, la data de 05 februarie 2016 a fost întocmit Raportul privind rezultatele inspekției financiare tematice a unor aspecte din activitatea Institutului Național al Justiției desfășurată pe parcursul anilor 2009 – 2015 (în continuare Raportul privind rezultatele inspekției financiare tematice), raportul fiind înregistrat la Institutul Național al Justiției la data de 12 februarie 2016. Institutul Național al Justiției, prin scrisoarea nr.81-INJ din 01 martie 2016, și-a exprimat dezacordul cu Raportul privind rezultatele inspekției financiare tematice și a solicitat revizuirea acestora. Prin Prescripția privind înlăturarea iregularităților constatate în rezultatul inspekției financiare tematice a unor aspecte din activitatea economico-financiară a Institutului Național al Justiției desfășurată pe parcursul

anilor 2009 – 2015, nr.27-04-04/468 din 05 aprilie 2016 (în continuare Prescripția), Inspecția Financiară a respins solicitarea Institutului Național al Justiției privind revocarea concluziilor din raportul contestat. Conform aceleiași prescripții, Inspecția Financiară a solicitat: examinarea rezultatelor inspecțiilor și întreprinderea măsurilor necesare pentru înlăturarea iregularităților depistate și neadmiterii pe viitor; respectarea prevederilor art. 8 din Legea nr. 229 din 23 septembrie 2010 referitor la elaborarea și implementarea procedurilor managementului financiar și control; asigurarea studierii, cunoașterii și aplicării de către personalul implicat în managementul financiar a legislației ce reglementează activitatea economico-financiară; întreprinderea măsurilor rezultative pentru recuperarea, conform legislației în vigoare, a cheltuielilor neîntemeiate în sumă totală de 9662,4 mii lei.

Partea reclamantă a menționat că prin cererea prealabilă nr.173-INJ din 21 aprilie 2016 adresată Inspecției Financiare, a solicitat revocarea Prescripției emise și a Raportului privind rezultatele inspecției financiare tematice. Prin răspunsul Inspecției Financiare nr.27-12-05/676 din 13 mai 2016 cererea prealabilă a fost respinsă.

Reclamantul a menționat că toate concluziile expuse în pct. 1 al capitolului I din Raportul privind rezultatele inspecției financiare tematice și argumentele din Prescripție, în partea ce ține de salarizarea formatorilor Institutului Național al Justiției sunt ilegale, contravin Legii cu privire la Institutul Național al Justiției. Aceste concluzii sunt fundamentate pe scrisoarea Ministerului Muncii, Protecției Sociale și Familiei al Republicii Moldova nr.01-5118 din 17 decembrie 2015, conform căreia pentru cadrele didactice ale instituțiilor de învățământ și ale organizațiilor din sfera științei și inovării se stabilește o durată redusă a timpului de muncă, care nu va depăși 35 ore pe săptămână, precum și prin art.119 alin.(8) din Codul educației care a intrat în vigoare la 23 noiembrie 2014. Pornind de la aceste repere, în opinia Inspecției Financiare, norma didactică la Institutul Național al Justiției ar trebui să fie de 148 ore lucrătoare pe lună, fiind o abordare greșită. Or, Institutul Național al Justiției este unica instituție publică care realizează instruirea candidaților la funcțiile de judecător și procuror, perfecționarea profesională a judecătorilor și procurorilor în funcție, precum și a altor persoane care contribuie la înfăptuirea justiției, organizarea și funcționarea Institutului Național al Justiției este reglementată de o lege specială și anume Legea cu privire la Institutul Național al Justiției nr.152-XVI din 08 februarie 2006. Conform art.2 alin.(4) din această lege, Institutul Național al Justiției nu face parte din sistemul național de învățământ și educație, nu este supus dispozițiilor legale în vigoare cu privire la acreditarea și licențierea instituțiilor de învățământ și celor privind sfera științei și inovării. Astfel, prevederile art.298 alin.(1) din Codul muncii, art.119 alin.(8) din Codul educației, pct.13 din Hotărârea Guvernului nr.1254 din 2004 și pct.7 din Hotărârea Guvernului nr.426 din 2004, invocate în raportul contestat, nu sunt aplicabile aspectului remunerării personalului didactic al Institutului Național al Justiției. Această poziție este confirmată suplimentar de art.10 alin. (3) din Legea cu privire la Institutul Național al Justiției. Regulile speciale în materia salarizării personalului didactic sunt prevăzute la art.7 alin.(1) lit. k) și la art.11 alin.(1) din Legea cu privire la Institutul Național al Justiției. Prin hotărârea Consiliului Institutului Național al Justiției nr.2 din 06 iunie 2007, care este în vigoare și nu este anulată, a fost aprobat Regulamentul cu privire la organizarea concursului pentru suplinirea posturilor

didactice și remunerarea muncii, iar conform pct.2.8 din această hotărâre, norma didactică anuală a unui cadru didactic titular din Institut se constituie în jurul la 600 ore pe an și va cuprinde activitățile propuse în Compartimentul I din Normativele-model, celelalte compartimente vor completa numărul de ore stabilit pentru cadrul didactic. Totodată, pct.2.10 din hotărâre prevede că personalul didactic care nu este angajat permanent în cadrul Institutului Național al Justiției se remunerează, ținându-se cont de orele efectiv lucrate și normativele-model, tariful unic pentru o oră academică se calculează rezultând din nivelul de salarizare a judecătorilor din curțile de apel, stabilit în Legea cu privire la sistemul de salarizare în sectorul bugetar, în raport cu cifra 60, care constituie norma didactică lunară, în ore, a unui cadru didactic titular. De altfel, după aprobarea Legii privind salarizarea judecătorilor, art.11 alin.(1) din Legea cu privire la Institutul Național al Justiției nu a fost modificat, iar condițiile de salarizare a personalului didactic al Institutului Național al Justiției au rămas aceleași. Or, scrisoarea Ministerului Muncii, Protecției Sociale și Familiei al Republicii Moldova nr.01-5118 din 17 decembrie 2015, este doar opinia Ministerului și nu există un text de lege în vigoare care să prevadă diferența între condițiile privind salarizarea personalului didactic al Institutului Național al Justiției și condițiile de salarizare judecătorilor Curții de Apel Chișinău. Chiar dacă partea de blanchetă din art.11 alin.(1) din Legea cu privire la Institutul Național al Justiției a fost abrogată prin Legea privind salarizarea judecătorilor, regula instituită privind salarizarea la nivelul judecătorilor din curțile de apel nu a fost abrogată.

Concomitent reclamantul a precizat că norma de 600 de ore pe an este o normă echitabilă în raport cu instituțiile superioare de învățământ. Or, conform deciziei Senatului Universității de Stat din Moldova din 01 iulie 2008, norma didactică a fost fixată între 600 - 620 ore pe an pentru profesori universitari și între 680-700 pentru conferențieri, același Senat a adoptat decizia sa din 26 iunie 2015, care a coborât norma la 600 ore pentru profesori și 680 ore pentru conferențieri, și niciodată, Universitatea de Stat din Moldova nu a calculat norma didactică în raport cu 148 ore pe lună. La fel, a menționat că față de personalul didactic al Institutului Național al Justiției nu se aplică premii, sporuri, suplimente etc. pentru grad științific sau pentru titlu științifico-didactic și respectiv nu poate fi admisă comparația Inspecției Financiare cu nota nr.5 din Anexa nr.16 din Hotărârea Guvernului nr.381 din 2006.

De asemenea, partea reclamantă a afirmat că faptul corectitudinii calculării salariului personalului didactic a fost verificată în anul 2009 de către Serviciul control financiar și revizie, iar în anul 2012 de către Inspecția Financiară și prin aceste controale, greșeli în calcularea și achitarea salariilor pe perioadele supuse inspecției nu au fost depistate. Or, contabilitatea Institutului Național al Justiției a continuat să calculeze și să achite salariul formatorilor în baza prevederilor legale, care reglementează reguli speciale de remunerare a personalului didactic al Institutului Național al Justiției.

Referitor la concluziile din pct.2 al capitolului I din Raportul privind rezultatele inspecției financiare tematice, reclamantul a opinat că acestea sunt ilegale și contravin Legii cu privire la Institutul Național al Justiției. Concluziile din raportul contestat privind aplicarea incorectă a prevederilor Notei nr.1 din Anexa nr.2 la Hotărârea Guvernului nr.1108 din 2006 privind calcularea și achitarea sporului pentru complexitatea organizării instruirii și perfecționării profesionale a

judecătorilor, procurorilor, precum și a altor persoane care contribuie la înfăptuirea justiției sunt ilegale. Obiecția privind plata sporului este întemeiată pe opinia Ministerului Muncii, Protecției Sociale și Familiei al Republicii Moldova, expusă în scrisoarea nr.01-5118 din 17 decembrie 2015.

În partea concluziilor din pct.3 al capitolului I din Raportul privind rezultatele inspectării financiare tematice și argumentele din Prescripție cu privire la salarizarea personalului administrativ al Institutului Național al Justiției, reclamantul a pretins că sunt ilegale, contravin Legii cu privire la Institutul Național al Justiției, sau premiul anulat poate fi redus sau anulat salariaților care, în cursul anului, au desfășurat o activitate profesională inefficientă sau necorespunzătoare ori au avut încălcări pentru care au fost sancționați disciplinar.

Prin încheierea Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani din 28 iulie 2017, s-a respins ca fiind neîntemeiat demersul depus de Inspekția Financiară privind încetarea procesului în baza art.265 lit. a) Cod de procedură civilă.

Prin hotărârea din 13 decembrie 2017 a Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani, s-a admis cererea de chemare în judecată depusă de Institutul Național al Justiției și s-au anulat pct. 1, 2, 3 din capitolul I „Respectarea legislației în vigoare la retribuirea muncii pe parcursul anilor 2009-2015” din Raportul privind rezultatele inspectării financiare tematice a unor aspecte din activitatea Institutului Național al Justiției, desfășurată pe parcursul anilor 2009-2015, întocmit de Inspekția Financiară la 05 februarie 2015; s-a anulat Prescripția privind înlăturarea iregularităților constatate în rezultatul inspectării financiare tematice a unor aspecte din activitatea economico-financiară a Institutului Național al Justiției, desfășurată pe parcursul anilor 2009-2015, nr. 27-04-04/468 din 05 aprilie 2016.

Prin decizia din 29 martie 2018 a Curții de Apel Chișinău s-a respins, din lipsă de temei, apelul declarat de Inspekția Financiară și s-a menținut hotărârea din 13 decembrie 2017 a Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani.

Pentru a decide astfel, instanța de apel a reținut că prin Hotărârea Curții Constituționale nr.55 din 14 octombrie 1999 privind interpretarea unor prevederi ale art. 4 din Constituția Republicii Moldova, s-a explicat că dacă există neconcordanțe între pactele și tratatele internaționale privind drepturile fundamentale ale omului și legile interne ale Republicii Moldova, conform dispozițiilor art. 4 alin. (2) din Constituție, organele de drept sunt obligate să aplice reglementările internaționale. Astfel, instanța de apel a conchis că pentru a putea face distincție între un act premergător și un act administrativ urmează a fi verificat dacă acest act, prin el însăși, produce efecte juridice, iar, în speță, ambele acte emise de Inspekția Financiară conțin constatări și concluzii care, prin natura lor, aduc atingere drepturilor și intereselor Institutului Național al Justiției. În situația în care nu vor fi îndeplinite indicațiile Inspekției Financiare rezultate din actul de control, Prescripția conține expres somația privind aplicarea în privința factorilor de decizie din cadrul Institutului Național al Justiției a sancțiunilor prevăzute de art.349 alin.(1) Cod contravențional. Din acest punct de vedere, instanța de apel a opinat că este evident faptul că actele contestate întrunesc elemente esențiale care, în final, produc sau care vor produce imediat efecte juridice pentru Institutul Național al Justiției, deci, fiecare din aceste acte, privite separat, reprezintă veritabile acte administrative și urmează a fi supuse controlului legalității prin intermediul instanțelor de contencios administrativ. Or, raportul și prescripția sunt acte juridice emise de către autoritate

publică în scopul soluționării unui conflict conform unei proceduri stabilite de lege și prin urmare sunt acte ce cad sub incidența prevederilor din Legea contenciosului administrativ, legalitatea cărora poate fi contestată în instanța de contencios administrativ. În așa împrejurări, în cazul în care nu este de acord cu pretensele iregularități invocate de Inspekția Financiară, Institutul Național al Justiției urmează să dispună de posibilitatea de a contesta aceste acte în ordinea contenciosului administrativ, or, sancțiunea prevăzută la art.349 alin. (1) Cod Contravențional survine ca rezultat al neexecutării prescripției emise de Inspekția Financiară, iar persoana vizată va fi lipsită de dreptul la un recurs efectiv.

De asemenea, instanța de apel a relevat că la efectuarea inspekției financiare tematice a unor aspecte din activitatea economico-financiară a Institutului Național al Justiției desfășurată pe parcursul anilor 2009 – 2012, Inspekția Financiară a ignorat concluziile Actelor de inspekție întocmite în anul 2009 și în anul 2012, care confirmă că pentru perioada 2006–2012, Inspekția Financiară a inspekțat activitatea Institutului Național al Justiției, inclusiv sub aspectul respectării legislației în vigoare la retribuirea muncii. Astfel, Inspekția Financiară a verificat de două ori în anul 2012 și în anul 2016 respectarea legislației în vigoare la retribuirea muncii pentru perioada 2009 - 2012, fără a indica vreun temei pentru inițierea unui control repetat/suplimentar pentru această perioadă. Drept urmare, Inspekția Financiară a admis derogări de la procedura de efectuare a inspekției financiare a activității Institutului Național al Justiției, iar această încălcare constituie temei de anulare a actelor administrative contestate prin prisma art.26 alin.(1) lit. c) din Legea contenciosului administrativ.

Totodată, instanța de apel a accentuat că organizarea și funcționarea Institutului Național al Justiției este reglementată de o lege specială și anume Legea cu privire la Institutul Național al Justiției nr.152- XVI din 08 februarie 2006, iar conform acestor prevederi legale, Institutul Național al Justiției nu face parte din sistemul național de învățământ și educație, nu este supus dispozițiilor legale în vigoare cu privire la acreditarea și licențierea instituțiilor de învățământ și celor privind sfera științei și inovării.

La 11 iulie 2018, Inspekția Financiară a declarat recurs împotriva deciziei din 29 martie 2018 a Curții de Apel Chișinău solicitând admiterea recursului, casarea deciziei instanței de apel și a hotărârii primei instanțe și în temeiul art. 445 alin.(1) lit. d) Cod de procedură civilă, de a dispune încetarea procesului din motiv că cauza nu urmează a fi judecată în procedură civilă.

În motivarea recursului a invocat că actele de dispoziție ale instanțelor de judecată au fost emise cu încălcarea normelor de drept material și procedural. Instanțele nu au aplicat legea care trebuia să fie aplicată, au aplicat o lege care nu trebuia să fie aplicată, au interpretat în mod eronat legea și au aplicat în mod eronat analogia legii sau analogia dreptului.

În conformitate cu prevederile art. 434 alin.(1) Cod de procedură civilă, recursul se declară în termen de 2 luni de la data comunicării hotărârii sau a deciziei integrale, dacă legea nu prevede altfel.

Decizia instanței de apel a fost adoptată la 29 martie 2018, Inspekția Financiară a declarat recurs la 11 iulie 2018.

Materialele cauzei atestă că copia deciziei contestate a fost expediată participanților la proces la data de 02 mai 2018, conform scrisorii de însoțire (Vol.II,

f.d.143), însă lipsesc date despre recepționarea acesteia de către recurentă. Astfel, recursul declarat la data de 11 iulie 2018 de către Inspekția Financiară, este în termen.

Examinând temeiurile recursului declarat de Inspekția Financiară, completul Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție consideră recursul drept inadmisibil din următoarele considerente.

În conformitate cu art. 432 alin. (1) Cod de procedură civilă, părțile și alți participanți la proces sunt în drept să declare recurs în cazul în care se invocă încălcarea esențială sau aplicarea eronată a normelor de drept material sau a normelor de drept procedural.

Alineatele (2) și (3) ale aceluiași articol prevăd exhaustiv cazurile în care se consideră că normele de drept material sau de drept procedural au fost încălcate sau aplicate eronat, iar alin. (4) stabilește că săvârșirea altor încălcări decât cele indicate la alin.(3) constituie temei de declarare a recursului doar în cazul și în măsura în care acestea au dus sau ar fi putut duce la soluționarea greșită a cauzei sau în cazul în care instanța de recurs consideră că aprecierea probelor de către instanța judecătorească a fost arbitrară, sau în cazul în care erorile comise au dus la încălcarea drepturilor și libertăților fundamentale ale omului.

În temeiul prevederilor art. 433 lit. a) Cod de procedură civilă, cererea de recurs se consideră inadmisibilă în cazul în care recursul nu se încadrează în temeiurile prevăzute la art.432 alin.(2), (3) și (4).

Completul Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție consideră că recursul declarat de Inspekția Financiară, nu se încadrează în temeiurile prevăzute la art. 432 alin.(2), (3) și (4) Cod de procedură civilă.

Astfel, argumentele invocate în recursul declarat se referă la dezacordul părții recurente cu soluția pronunțată de către instanța de apel, însă nu relevă încălcarea esențială sau aplicarea eronată a normelor de drept material, respectiv nu constituie temei de casare a deciziei recurate.

Totodată, completul Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție reține că recursul exercitat conform secțiunii II-a are caracter devolutiv numai asupra problemelor de drept material și procedural, verificându-se doar legalitatea deciziei, dar nu și temeinicia ei în fapt.

În acest context, completul Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție reiterează că procedura admisibilității constă în verificarea faptului, dacă motivele invocate în recurs se încadrează în cele prevăzute în art. 432. alin.(2), (3) și (4) Cod de procedură civilă.

În această ordine de idei, completul Colegiului precizează că, în contextul normelor procedurale din Secțiunea a II-a, Capitolul XXXVIII Cod de procedură civilă, instanța de recurs nu verifică modul de apreciere a probelor de către instanțele de fond și de apel. Forța atribuită unei probe sau alteia, coraportul dintre probe, suficiența probelor și concluziile făcute în urma probațiunii sunt în afara controlului instanței de recurs.

Prin prisma art. 432 alin.(4) Cod de procedură civilă, instanța de recurs poate interveni în materia probațiunii doar sub aspect procedural și anume dacă se invocă faptul că instanța de apel a apreciat în mod arbitrar probele, încălcând în mod flagrant regulile de apreciere a probelor stabilite în art. 130 Cod de procedură civilă,

însă din recursul declarat nu rezultă argumentul privind încălcarea flagrantă a regulilor de apreciere a probelor.

În acest sens, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a relevat în jurisprudența sa constantă, rezultând din prevederile art. 6 § 1 al Convenției Europene pentru Apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților Fundamentale, că nu se impune motivarea în detaliu a unei decizii prin care o instanță de recurs, întemeindu-se pe dispoziții legale specifice, respinge recursul declarat împotriva sentinței pronunțate de o instanță inferioară, ca fiind lipsit de șanse de succes (cauza Rebai și alții contra Franței, Comisia Europeană a Drepturilor Omului, 25 februarie 1995, nr.26561/1995).

În circumstanțele menționate, completul Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție ajunge la concluzia de a considera inadmisibil recursul declarat de Inspekția Financiară.

În conformitate cu art. 433 lit. a), 440 alin. (1) Cod de procedură civilă, completul Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție

d i s p u n e:

Se consideră inadmisibil recursul declarat de Inspekția Financiară împotriva deciziei din 29 martie 2018 a Curții de Apel Chișinău.

Încheierea este irevocabilă.

Președintele completului,
judecătorul

Oleg Sternioală

Judecătorii

Tamara Chișca-Doneva

Nina Vascan