

Dosarul nr. 3ra-1750/2018
nr. 3ra-104/2019

Prima instanță, Judecătoria Anenii Noi, sediul Central (I. Brai)
Instanța de apel, Curtea de Apel Chișinău (I. Cotruță, O. Cojocar, A.Pahopol)

DECIZIE

06 februarie 2019

mun. Chișinău

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

în componența:

Președintele ședinței, judecătorul
judecătorii

Valeriu Doagă
Iurie Bejenaru
Dumitru Mardari
Mariana Pitic
Galina Stratulat

examinând recursul declarat de către Consiliul raional Anenii Noi,
în cauza civilă, la cererea de chemare în judecată depusă de Consiliul
raional Anenii Noi împotriva Inspecției Financiare a Ministerului Finanțelor al
Republicii Moldova cu privire la anularea parțială a pct. III din prescripție,
împotriva deciziei din 09 octombrie 2018 a Curții de Apel Chișinău, prin
care s-a respins apelul declarat de Consiliul raional Anenii Noi, s-a admis apelul
declarat de Inspecția Financiară a Ministerului Finanțelor al Republicii Moldova
și s-a casat hotărârea din 20 aprilie 2018 a Judecătoriei Anenii Noi, sediul
Central,

c o n s t a t ă :

La 21 aprilie 2017 Consiliul raional Anenii Noi a depus cerere de chemare
în judecată împotriva Inspecției Financiare a Ministerului Finanțelor al Republicii
Moldova cu privire la anularea parțială a pct. III din prescripție.

În motivarea acțiunii reclamantul a relatat că în perioada 17 ianuarie 2017 –
08 februarie 2017 Inspecția Financiară a desfășurat o inspectare financiară
complexă la Consiliul raional Anenii Noi pentru perioada de activitate 01
ianuarie 2010-31 decembrie 2016.

Drept urmare, la 08 februarie 2017 a fost întocmit Raportul cu privire la
rezultatele inspectării financiare tematice la Consiliul raional Anenii Noi, iar la
16 februarie 2017 reclamantul și-a exprimat dezacordul cu raportul menționat.

La 17 februarie 2017 Inspecția Financiară a întocmit prescripția nr.27-09-
12/180 cu privire la rezultatele inspectării financiare complexe efectuate la
Consiliul raional Anenii Noi.

Consideră că la întocmirea prescripției nu a fost luată în considerație normele legale invocate de reclamant în cererea prealabilă din 16 februarie 2017 cu privire la prime, suplimente, indemnizații și ajutoare materiale.

Totodată, a indicat că Ministerul Finanțelor al Republicii Moldova fiind organ superior, a remis inspecției spre examinare cererea prealabilă la prescripția înaintată Consiliului contrar normelor stabilite de legislația în vigoare.

La fel, a relevat faptul că în urma examinării răspunsului la cererea prealabilă, a ajuns la concluzia că o parte din sarcinile impuse de inspecție sunt neîntemeiate și contravin drepturilor reale a salariaților.

Astfel, reclamantul consideră nefondată impunerea restituirii primelor de 111,2 mii lei achitate persoanelor cu funcții de demnitate publică, care au fost achitate în baza prevederilor art. 8 alin. (2) și (21) din Legea cu privire la sistemul de salarizare în sectorul bugetar nr. 355-VI din 23 decembrie 2015.

În susținerea poziției date a indicat că consilierii prin decizia Consiliului Raional nr.02-07 din 19 martie 2015 au aprobat Regulamentul cu privire la stabilirea modului și condițiilor de acordare a plăților suplimentare persoanelor cu demnitate publică și funcționarilor publici din cadrul Consiliului raional Anenii Noi și au stabilit quantumul maxim posibil al premiului și modalitatea acordării acestuia (punctul 5 din regulament). Astfel, prin decizia dată s-a aprobat quantumul premiilor posibile alocării, iar limita dată nu a fost depășită și dreptul dat nu a fost utilizat cu exces.

La fel, consideră neîntemeiată impunerea restituirii sporurilor și adausurilor stabilite funcționarilor din cadrul Aparatului președintelui raionului, deoarece acestea au fost achitate pentru volumul de lucru efectuat în afara atribuțiilor de serviciu stabilite în fișa postului a funcționarului.

La caz, a menționat că în cadrul Consiliului raional a fost semnat un contract colectiv de muncă încheiat pe anii 2014 -2017 și înregistrat la inspecția muncii sub nr.91 din 29 decembrie 2014 unde în punctul 5.5 este reglementat că salariații pot beneficia de supliment la salariu pentru munca suplimentară îndeplinind funcția temporar vacantă. Acest beneficiu fiind reglementat și de art.5 alin.(3) al Legii privind sistemul de salarizare a funcționarilor publici nr.48 din 22 martie 2012.

În același context, reclamantul a indicat că suma de 33.9 mii lei constituind indemnizațiile unice la expirarea mandatului egale cu două salarii de funcție achitate persoanelor cu funcție de demnitate publică, au fost achitate pentru Funcția de președinte, vicepreședinte de raion, care sunt funcții de demnitate publică și cad sub incidența Legii nr. 199 din. 16 iulie 2010 cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică.

Totodată, a relevat că atât Legea nr. 199 din. 16 iulie 2010 cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică, cât și Legea 768 din 02 februarie 2000 privind statutul alesului local sunt legi speciale și reglementează același obiect.

Astfel, la achitarea indemnizației în cauză s-a luat ca bază că două acte legislative cu aceeași forță juridică și corespunzător normei menționate a fost aplicată prevederea actului posterior, în conformitate cu art.6 alin.(7) din Legea nr.780 din 27 decembrie 2001 privind actele legislative.

La compartimentul evidența mișcării și trecerii la pierderi a combustibilului, reclamantul a menționat că sumele invocate sunt exagerate, astfel suma de 41,6 mii lei urma să fie reexaminată.

Reclamantul a solicitat anularea parțială a pct. III din prescripție la rezultatele inspectării financiare complexe efectuate la Consiliul raional Anenii Noi nr.27-09-12/180 din 17 februarie 2017 și anume excluderea sumelor care urmează să fie încasate de 111,2 mii lei, 126,6 mii lei, 53,6 mii lei, 33,9 mii lei și 41,4 mii lei.

Prin hotărârea din 20 aprilie 2018 a Judecătoriei Anenii Noi, sediul Central, a fost admisă parțial cererea de chemare în judecată înaintată de Consiliul raional Anenii Noi; au fost anulate parțial prevederile punctului III din prescripția cu privire la rezultatele inspectării financiare complexe efectuate la Consiliul raional Anenii Noi, sub nr.27-09-12/180 din 17 februarie 2017 și excluse din prescripție sumele achitate la salariu și impuse spre recuperare, după cum urmează: 111,2 mii lei - acordate cu titlu de premii pentru persoane cu demnitate publică și personalul din cabinetul persoanelor cu funcții de demnitate publică; 33,9 mii lei - acordate cu titlu de indemnizație pentru persoane cu demnitate publică la eliberare din funcție; în rest, cererea de chemare în judecată a fost respinsă ca fiind neîntemeiată.

La 10 mai 2018 Inspekția Financiară a declarat apel împotriva hotărârii din 20 aprilie 2018 a Judecătoriei Anenii Noi, sediul Central, solicitând casarea integrală a hotărârii instanței de fond cu emiterea unei noi hotărâri de încetarea a acțiunii în temeiul art.385 alin.(1) lit. e) și art. 265 lit. a) Cod de procedură civilă.

La 17 mai 2018, Consiliul raional Anenii Noi a depus cerere de apel împotriva hotărârii instanței de fond prin care a solicitat casarea parțială a hotărârii din 20 aprilie 2018 a Judecătoriei Anenii Noi, sediul Central cu emiterea unei noi hotărâri de admitere integrală a solicitărilor din cererea de chemare în judecată.

Prin decizia din 09 octombrie 2018 a Curții de Apel Chișinău a fost respins apelul declarat de Consiliul raional Anenii Noi și admis apelul declarat de Inspekția Financiară; a fost casată hotărârea din 20 aprilie 2018 a Judecătoriei Anenii Noi, sediul Central, și a fost emisă o nouă hotărâre, sub forma de încheiere, prin care a fost încetat procesul în cauza civilă la cererea de chemare în judecată depusă de Consiliul raional Anenii Noi împotriva Inspekției Financiare a Ministerului Finanțelor al Republicii Moldova cu privier la anularea parțială a pct. III din prescripție.

La 06 decembrie 2018, Consiliul raional Anenii Noi, a declarat recurs împotriva deciziei din 09 octombrie 2018 a Curții de Apel Chișinău, solicitând casarea deciziei instanței de apel, cu emiterea unei noi hotărâri de admitere integrală a acțiunii.

În motivarea recursului, recurentul a menționat că nu este de acord cu decizia instanței de apel, pe care o consideră ilegală, neîntemeiată și contrară prevederilor legale.

La fel, a relevat că instanța ierarhic inferioară nu a examinat integral și luat în considerație toate probele și circumstanțele importante pentru soluționarea justă a cauzei, iar argumentele invocate întru susținerea deciziei contestate sunt

lipsite de suport juridic și factologic. Astfel, sunt afectate drepturile recurentului la un recurs efectiv, fiind în discordanță cu principiile consacrate de art.13 CEDO, coroborat cu dispozițiile art.6 CEDO.

În conformitate cu art. 434 alin. (1) Codul 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 Curții de Apel Chișinău a fost pronunțată la 09 octombrie 2018 și publicată pe pagina web a instanței de apel la 08 noiembrie 2018.

În aceste circumstanțe recursul, declarat de Consiliul raional Anenii Noi la 06 decembrie 2018, se consideră în termen.

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

Prin încheierea din 30 ianuarie 2019 a Curții Supreme de Justiție completul din 3 judecători a considerat recursul declarat de Consiliul raional Anenii Noi admisibil și a decis examinarea acestuia în fond de un complet din 5 judecători.

În conformitate cu art. 442 alin. (1) Codul de procedură civilă, 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.

La 16 ianuarie 2019 prin intermediul oficiului poștal, Inspectița Financiară a depus referință prin care a solicitat ca recursul declarat de Consiliul raional Anenii Noi să fie considerat inadmisibil.

În conformitate cu art. 444 Cod de procedură civilă, recursul se examinează fără înștiințarea participanților la proces.

Studiind materialele dosarului, Colegiul civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție consideră necesar de a admite recursul, de a casa integral decizia instanței de apel și a remite cauza spre rejudecare în instanța de apel din considerentele ce urmează.

În conformitate cu art. 445 alin. (1) lit. c) Cod de procedură civilă, instanța, după ce judecă recursul, este în drept să admită recursul, să caseze integral decizia instanței de apel și să trimită cauza spre rejudecare în instanța de apel o singură dată dacă eroarea judiciară nu poate fi corectată de către instanța de recurs.

În conformitate cu art. 432, alin. (2) lit. a) și b) Cod de procedură civilă, se consideră că normele de drept material au fost încălcate sau aplicate eronat în cazul în care instanța judecătorească nu a aplicat legea care trebuia să fie aplicată, a aplicat o lege care nu trebuia să fie aplicată.

În conformitate cu art. 432, alin. (4) Cod de procedură civilă, 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 conformitate cu art. 373 alin. (1) și (2) Cod de procedură civilă, instanța

de apel verifică, în limitele cererii de apel, ale referințelor și obiecțiilor înaintate, legalitatea și temeinicia hotărârii atacate în ceea ce privește constatarea circumstanțelor de fapt și aplicarea legii în primă instanță; instanța de apel verifică circumstanțele și raporturile juridice stabilite în hotărârea primei instanțe, precum și cele care nu au fost stabilite, dar care au importanță pentru soluționarea cauzei, apreciază probele din dosar și cele prezentate suplimentar în instanță de apel de către participanții la proces.

Materialele cauzei atestă că la 21 aprilie 2017 Consiliul raional Anenii Noi a depus cerere de chemare în judecată împotriva Inspecției Financiare a Ministerului Finanțelor al Republicii Moldova cu privire la anularea parțială a pct. III din prescripția nr.27-09-12/180 din 17 februarie 2017 privind rezultatele inspecției financiare complexe efectuate la Consiliul raional Anenii Noi.

Fiind investită cu judecarea acțiunii în cauză, prima instanță a ajuns la concluzia temeiniciei acesteia și admiterii parțiale a acțiunii.

Judecând apelurile declarate, instanța de apel a respins apelul Consiliului raional Anenii Noi, a admis apelul Inspecției Financiare, a casata hotărârea primei instanțe și a emis o nouă hotărâre sub formă de încheiere prin care a dispus încetarea procesului din motiv că cauza nu poate fi examinată în procedură civilă.

În susținerea opiniei date, instanța de apel a menționat că prescripția este actul pregător care stă la baza emiterii actului administrativ și care nu produce efecte juridice prin el însuși, astfel că prescripția Inspecției Financiare nu constituie act administrativ în sensul art.3 al Legii contenciosului administrativ nr. 793-XIV din 10 februarie 2000.

Instanța de recurs conchide, însă, că o astfel de soluție este pripită, fapt ce rezultă din examinarea superficială și arbitrară a litigiului dedus judecății, precum și din interpretarea eronată a legislației în vigoare.

Astfel, conform art.3 alin.(1) lit. a) din Legea 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 autoritățile publice și autoritățile asimilate acestora în sensul prezentei legi.

Conform art. 2 din Legea enunțată, termenul „act administrativ” are semnificația de manifestare juridică unilaterală de voință, cu caracter normativ sau individual, din partea unei autorități publice în vederea organizării sau executării în concret a legii.

Ținând cont de prevederile menționate, actul administrativ poate fi definit ca fiind un act unilateral, cu caracter normativ sau individual, adoptat sau emis de către o autoritate publică sau de o persoană privată împuternicită prin lege sau printr-un act administrativ, în mod unilateral, în baza și în vederea exercitării legii, pentru nașterea, modificarea sau stingerea unor raporturi juridice de drept administrativ.

După cum denotă materialele dosarului obiect al litigiului în prezenta cauză îl constituie anularea parțială a pct.III din prescripția emisă de către Inspeția Financiară nr. 27-09-12/180 din data de 17 februarie 2017 privind rezultatele

inspecției financiare complexe efectuate la Consiliul raional Anenii Noi.

În acest context, instanța de recurs decelează că instanța de apel urma să verifice dacă prescripția nr. 27-09-12/180 din data de 17 februarie 2017, emisă de Inspecția Financiară are impact direct asupra drepturilor și obligațiilor Consiliul raional Anenii Noi și dacă aceasta după natura sa prezintă semnele caracteristice ale unui act administrativ.

Or, invocarea de către instanța de apel precum că prescripția prin ea înseși nu produce efecte juridice și respectiv nu este un act administrativ, nu poate constitui temei de a înceta procesul, având în vedere că prima nu a identificat care ar fi organul statal, unde ar fi posibil contestarea prescripției, și nici nu a stabilit care este impactul prescripției asupra drepturilor și obligațiilor Consiliului raional Anenii Noi.

Mai mult, instanța de apel până a ajunge la o astfel de concluzie urma 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.

Totodată, instanța de recurs relevă că în cazul în care, instanța de apel va ajunge la concluzia că prescripția nu constituie obiect al contenciosului administrativ, aceasta va avea împuternicirea doar de a respinge acțiunea și nu de a înceta procesul.

Or, prevederile art.25 alin. (1) al Legii contenciosului administrativ nr. 793-XIV din 10 februarie 2000 prevăd expres că instanța de contencios administrativ are împuternicirea de a respinge acțiunea sau de a o admite, astfel că dispunerea încetării procesului în speța dată este eronată.

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

În acest sens, Colegiul civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție consideră că eroarea admisă de instanța de apel nu poate fi corectată de instanța de recurs, 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, instanța de apel urmează să țină cont de cele indicate la rejudecarea cauzei, să verifice dacă prescripția emisă de către Inspecția Financiară nr. 27-09-12/180 din data de 17 februarie 2017 constituie un act administrativ care a vătămat 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.

Reieșind din circumstanțele menționate, Colegiul civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție ajunge la concluzia de a admite recursul, a casa integral decizia instanței de apel și de a remite cauza spre rejudecare în instanța de apel.

În conformitate cu art. 445 alin. (1) lit. c) Cod de procedură civilă, Colegiul civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție
d e c i d e:

Se admite recursul declarat de către Consiliul raional Anenii Noi.

Se casează decizia din 09 octombrie 2018 a Curții de Apel Chișinău, în cauza civilă, la cererea de chemare în judecată depusă de Consiliul raional Anenii Noi împotriva Inspecției Financiare a Ministerului Finanțelor al Republicii Moldova cu privire la anularea parțială a pct. III din prescripție, cu remiterea cauzei spre rejudecare la Curtea de Apel Chișinău.

Decizia nu se supune niciunei căi de atac.

Președintele ședinței,
judecătorul

Valeriu Doagă

judecătorii

Iurie Bejenaru

Dumitru Mardari

Mariana Pitic

Galina Stratulat