

Dosarul nr. 3ra-140/19

Prima instanță: Judecătoria Chișinău, sediul Rîșcani (jud: N. Arabadji)

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

ÎNCHEIERE

22 mai 2019

mun. Chișinău

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

în componența:

Președintele completului, judecătorul
judecătorii

Mariana Pitic
Iurie Bejenaru
Nicolae Craiu

examinând admisibilitatea recursului depus de Inspekția Financiară din subordinea Ministerului Finanțelor al Republicii Moldova,

în cauza de contencios administrativ, la cererea de chemare în judecată depusă de Societatea cu Răspundere Limitată „Intermed” împotriva Inspekției Financiare din subordinea Ministerului Finanțelor al Republicii Moldova, intervenient accesoriu Instituția Medico-Sanitară Publică Centrul Republican de Diagnosticare Medicală, cu privire la contestarea actului administrativ,

împotriva deciziei din 27 septembrie 2018 a Curții de Apel Chișinău, prin care a fost respins apelul declarat de Inspekția Financiară din subordinea Ministerului Finanțelor al Republicii Moldova și a fost menținută hotărârea din 27 aprilie 2018 a Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani,

c o n s t a t ă :

La data de 21 martie 2016, SRL „Intermed” a depus cerere de chemare în judecată împotriva Inspekției Financiare din subordinea Ministerului Finanțelor al Republicii Moldova, intervenient accesoriu Instituția Medico-Sanitară Publică Centrul Republican de Diagnosticare Medicală, cu privire la contestarea actului administrativ.

În motivarea acțiunii reclamanta a indicat că la data 01 decembrie 2015, Inspekția Financiară din subordinea Ministerului Finanțelor a întocmit actul privind rezultatele inspekției tematice efectuat la SRL „Intermed”. Conform actului, în baza autorizațiilor Inspekției Financiare din subordinea Ministerului Finanțelor nr. 1690 și 1691 din 30 noiembrie 2015, a fost efectuată inspekția tematică la SRL „Intermed” privind relațiile economico-financiare cu IMSP Centrul Republican de Diagnosticare Medicală, aferente contractului de achiziționare a complexului Diagnostic Digital Integrat nr. 1/1925/14 din 26 noiembrie 2014.

A susținut că la data de 11 decembrie 2015 a depus dezacord asupra actului din 01 decembrie 2015, care însă a fost respins prin răspunsul Inspekției Financiare din

subordinea Ministerului Finanțelor nr. 27/03/10/10 din 11 ianuarie 2016.

În consecință, la data de 17 februarie 2016 Inspekția Financiară din subordinea Ministerului Finanțelor a adoptat decizia nr. 27-03-11/04 cu privire la aplicarea sancțiunilor economice, prin care, în temeiul Legii finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr. 181 din 25 iulie 2014 și pct. 7 alin. (1) lit. g) și pct. 12 lit. g) din Regulamentul privind organizarea și funcționarea Inspekției Financiare din subordinea Ministerului Finanțelor, aprobat prin Hotărârea Guvernului RM nr. 1026 din 02 noiembrie 2010, a fost percepută în bugetul de stat de la SRL „Intermed” suma de 5701,5 mii lei, calculată în funcție de rata de bază aplicată de Banca Națională a Moldovei la principalele operațiuni de politică monetară pe termen scurt.

SRL „Intermed” a invocat că la data de 22 februarie 2016 s-a adresat cu cerere prealabilă către Inspekția Financiară din subordinea Ministerului Finanțelor al Republicii Moldova, prin care a solicitat revocarea actelor de control și deciziei de sancționare din data de 17 februarie 2016. La data de 14 martie 2016 a recepționat răspunsul nr. 27-12-10/306 din 11 martie 2016, prin care cererea prealabilă a fost respinsă ca nefondată.

A notat că decizia din 17 februarie 2016 și actele de control sunt pasibile anulării, deoarece în decizia contestată se face trimitere la actul de control din 01 decembrie 2015, dar și încă la un act de control datat cu 25 ianuarie 2016, însă asemenea control nu a avut loc, iar careva act de control din această dată nu a fost efectuat la SRL „Intermed” și nici nu i-a fost adus la cunoștință. Mai mult ca atât, în răspunsul la cererea prealabilă, Inspekția Financiară din subordinea Ministerului Finanțelor a indicat că la emiterea deciziei din 17 februarie 2016 este anexat actul de control din 01 decembrie 2015 și un alt act de control din 27 ianuarie 2016, dar nicidecum din 25 ianuarie 2016.

Reclamanta a precizat că decizia din 17 februarie 2016 este evident afectată de un viciu juridic fundamental și este pasibilă anulării, deoarece a avut loc încălcarea prevederilor legale care țin de aducerea la cunoștință a actului de control, cât și încălcarea flagrantă a dreptului de a depune dezacord asupra acestuia.

A menționat că obiectul inspekției reflectate în actul de control din 01 decembrie 2015 a constituit modul de executare a contractului de achiziție nr. 1/1925/14 din 26 noiembrie 2014, înregistrat la Agenția de Achiziții Publice cu nr. 14/01928/001 la data de 19 decembrie 2014 privind procurarea de către Centrul Republican de Diagnosticare Medicală a complexului Diagnostic Digital Integrat, în suma totală de 59 903, 10 lei, inclusiv echipament medical – 48 655, 70 de lei și acomodarea spațiilor – 11 247,40 de lei.

A relatat că în prezent, echipamentul a fost livrat și instalat în întregime, iar SRL „Intermed” nu are restanțe la marfa achiziționată. În răspunsul din 11 ianuarie 2016, Inspekția Financiară a reiterat circumstanțele invocate în act, precum și a făcut trimitere la prevederile art. 668 din Codul civil, invocând că, contractul produce efecte numai între părți și poate fi reziliat numai prin acordul acestora. Astfel, pârâta se contrazice în afirmații și recunoaște că părțile sunt în drept să dirijeze modul de realizare a contractului, cu atât mai mult că Instituția Medico-Sanitară Publică Centrul Republican de Diagnosticare Medicală nu a inițiat nicio procedură de reziliere a contractului pentru presupusa neîndeplinire a acestuia, cât și nu a emis pretenții în acest sens. Totodată, conform prevederilor legislației civile, nicio terță persoană nu poate impune sancțiuni

legate de neexecutare, dacă această neexecutare nu a fost constatată în sine în mod legal cu respectarea procedurii de rigoare.

SRL „Intermed” a indicat că dezafectarea mijloacelor financiare de la contul trezorial nu a avut loc din partea sa, dar din partea Instituției Medico-Sanitare Publice Centrul Republican de Diagnosticare Medicală și prin urmare, nu se pot impune sancțiuni pentru o faptă nesăvârșită.

A învederat că în actul de control și decizia contestată, inspectorii fac trimitere la art. 80 din Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr. 181 din 25 iulie 2014, invocând că termenul de 30 de zile este un termen limită de livrare pentru a fi indicat în contract, însă acesta nu poate fi considerat un termen limită și pentru calcularea dobânzii în corespundere cu rata BNM. Conform prevederilor art. 85 din Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale, Guvernul Republicii Moldova urma în termen de un an de la data publicării să aducă actele normative în concordanță cu legea dată și să asigure elaborarea și aprobarea actelor normative pentru implementarea legii. Totodată, în art. 81 din Legea menționată se enumeră exhaustiv răspunderea pentru încălcarea ei și anume, disciplinară, civilă, contravențională sau penală. În cazul cercetat, actul de control nu a definitivat care răspundere urmează a fi aplicată și în baza cărui act normativ sau lege.

A accentuat că, ținând cont de scopul Legii nr. 181 din 25 iulie 2014 prin care într-un final se reglementează „penalizarea” agenților economici pentru încălcarea termenelor de executare a contractelor, în cazul dat, în calitate de agent, este în drept de a solicita la rândul său despăgubiri și penalizări contractuale în întâmpinare (inclusiv sub forma dobânzilor în baza ratei de refinanțare) de la instituțiile medicale de stat care nu-și onorează în termen obligațiile pecuniare. În alte raporturi contractuale, inclusiv cu Instituția Medico-Sanitară Publică Centrul Republican de Diagnosticare Medicală, este în postură de creditor și prin urmare, acționând conform prevederilor Codului civil a făcut uz legal de dreptul său de conservare a creanțelor sale.

Reclamanta a subliniat că reținerea sumelor transferate de Instituția Medico-Sanitară Publică Centrul Republican de Diagnosticare Medicală se califică ca fiind un drept al SRL „Intermed” pentru evitarea prejudiciilor cauzate de neachitarea datoriilor din partea instituțiilor de stat aflate în întârziere de plată, mai mult decât atât sumele datorate de instituțiile statului sunt unele impunătoare, iar în final, suma datorată de aceste instituții depășesc dobânzile la care ar putea fi supusă.

A solicitat anularea actelor privind rezultatele inspectării tematice din 01 decembrie 2015 și 25 ianuarie 2016 și a deciziei cu privire la aplicarea sancțiunilor economice nr. 27-03-11/04 din 17 februarie 2016.

Prin încheierea din 26 septembrie 2016 a Judecătoriei Rîșcani mun. Chișinău, a fost admisă cererea SRL „Intermed” privind ridicarea excepției de neconstituționalitate și a fost ridicată excepția de neconstituționalitate a prevederilor art. 80 alin. (2) din Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr. 181 din 25 iulie 2014.

Prin hotărârea din 16 martie 2017 a Curții Constituționale, a fost admisă excepția de neconstituționalitate și a fost declarat neconstituțional art. 80 alin. (2) din Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr. 181 din 25 iulie 2014. Totodată, până la adoptarea de către Parlament a noilor prevederi legale, sancțiunile pentru

neexecutarea în termen a contractelor încheiate cu o instituție bugetară urmează a fi aplicate în corespundere cu prevederile legislației civile și clauzele contractuale.

Prin hotărârea din 27 aprilie 2018 a Judecătorei Chișinău, sediul Rîșcani, a fost admisă parțial acțiunea depusă de SRL „Intermed” și a fost anulată decizia directorului Inspecției Financiare din subordinea Ministerului Finanțelor, Secrieru Alexei cu privire la aplicarea sancțiunilor economice nr. 27-03-11/04 din 17 februarie 2016. În rest, acțiunea depusă de SRL „Intermed” a fost respinsă ca neîntemeiată.

Prin decizia din 27 septembrie 2018 a Curții de Apel Chișinău, a fost respins apelul declarat de Inspecția Financiară din subordinea Ministerului Finanțelor și a fost menținută hotărârea din 27 aprilie 2018 a Judecătorei Chișinău, sediul Rîșcani.

Instanțele de judecată și-au motivat concluzia prin faptul că, actul administrativ contestat a fost emis în baza unei norme legislative, care este contrară prevederilor constituționale, fapt constatat prin hotărârea Curții Constituționale, or, în cazul declarării normei neconstituționale, aceasta devine nulă din momentul adoptării hotărârii. Astfel, norma aplicată de Inspecția Financiară din subordinea Ministerului Finanțelor la emiterea deciziei nr. 27-03-11/04 din 17 februarie 2016 de sancționare a SRL „Intermed” a devenit contrară prevederilor Constituției Republicii Moldova și prin urmare, decizia menționată cade sub incidența art. 26 alin. (1) lit. a) al Legii contenciosului administrativ nr. 793 din 10 februarie 2000, care prevede că, actul administrativ contestat poate fi anulat, în tot sau în parte, în cazul în care este ilegal în fond ca fiind emis contrar prevederilor legii.

Totodată, instanțele ierarhic inferioare au constatat că Inspecția Financiară din subordinea Ministerului Finanțelor, în calitate de autoritate administrativă abilitată de a efectua inspectarea financiară, la adoptarea deciziei privind aplicarea sancțiunilor economice urma să respecte principiile și dispozițiile generale ale legislației civile cu privire la răspunderea civilă.

La data de 27 noiembrie 2018, Inspecția Financiară din subordinea Ministerului Finanțelor a depus recurs împotriva deciziei instanței de apel, solicitând admiterea recursului, casarea deciziei din 27 septembrie 2018 a Curții de Apel Chișinău și hotărârii din 27 aprilie 2018 a Judecătorei Chișinău, sediul Rîșcani, cu pronunțarea unei hotărâri noi de respingere a acțiunii ca neîntemeiată.

În motivarea recursului, recurenta a reiterat aceleași argumente care au fost susținute și în instanțele ierarhic inferioare, insistând asupra faptului că instanța de apel nu a aplicat legea care trebuia să fie aplicată, a aplicat o lege care nu trebuia să fie aplicată, a interpretat în mod eronat legea și a aplicat în mod eronat analogia legii.

A afirmat că decizia cu privire la aplicarea sancțiunilor economice nr. 27-03-11/04 a fost adoptată la data de 17 februarie 2016, iar prevederile art. 80 din Legea finanțelor publice și responsabilități bugetar-fiscale nr. 181 din 25 iulie 2014 nu erau considerate neconstituționale. Hotărârea Curții Constituționale a devenit aplicabilă din data de 16 martie 2017.

Inspecția Financiară din subordinea Ministerului Finanțelor a susținut că, este eronată concluzia instanței de apel precum că, în calitate de autoritate abilitată cu drept de a efectua inspectarea financiară, la adoptarea deciziei privind aplicarea sancțiunii economice era obligată să respecte principiile și dispozițiile generale ale legislației ce prevede răspunderea civilă, deoarece la momentul emiterii deciziei de sancționare,

prevederile art. 80 din Legea finanțelor publice și responsabilități bugetar-fiscale nr. 181 din 25 iulie 2014 nu erau declarate nule, iar hotărârea Curții Constituționale a fost emisă mult mai târziu.

A notat că prevederile art. 624, 602, 603 din Codul civil nu sunt aplicabile speței, or, acestea reglementează relațiile dintre debitor și creditor, în cazul în care mijloacele financiare le aparțin cu drept de proprietate, dar nu sunt mijloace ale bugetului public național.

Examinând admisibilitatea recursului, completul Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție menționează următoarele.

Prin Legea nr. 116 din 19 iulie 2018 a fost adoptat Codul administrativ al Republicii Moldova.

În conformitate cu art. 257 alin. (1) din Codul administrativ, prezentul cod intră în vigoare la 01 aprilie 2019.

În conformitate cu art. 258 alin. (3) din Codul administrativ, procedurile de contencios administrativ inițiate până la intrarea în vigoare a prezentului cod se vor examina în continuare, după intrarea în vigoare a prezentului cod, conform prevederilor prezentului cod. Prin derogare, admisibilitatea unei astfel de acțiuni în contenciosul administrativ se va face conform prevederilor în vigoare până la intrarea în vigoare a prezentului cod. Prevederile prezentului alineat se vor aplica corespunzător pentru procedurile de apel, de recurs și de contestare cu recurs a încheierilor judecătorești.

Din sensul normei de drept enunțate urmează că, legiuitorul a optat pentru principiul aplicării imediate a noilor reglementări procedurale.

Prin urmare, completul Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție va aprecia condițiile de admisibilitate a recursului în conformitate cu prevederile art. 258 alin. (3) din Codul administrativ, adică conform reglementărilor anterioare intrării în vigoare a Codului administrativ.

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

Curtea de Apel Chișinău a pronunțat decizia contestată la data de 27 septembrie 2018.

Decizia instanței de apel redactată integral a fost publicată pe pagina web a Curții de Apel Chișinău la data de 03 octombrie 2018 și a fost expediată în adresa părților la 04 octombrie 2018, potrivit scrisorii de însoțire nr. 9636 (f.d. 238).

Astfel, recursul, după la data de 27 noiembrie 2018 de Inspekția Financiară din subordinea Ministerului Finanțelor, este în termen.

Examinând temeiurile recursului în raport cu materialele cauzei civile, completul Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție consideră că, recursul este inadmisibil din următoarele motive.

În conformitate cu art. 432 din Codul 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.

Se consideră că normele de drept material au fost încălcate sau aplicate eronat în cazul în care instanța judecătorească:

- a) nu a aplicat legea care trebuia să fie aplicată;
- b) a aplicat o lege care nu trebuia să fie aplicată;
- b¹) a aplicat o lege care a fost declarată neconstituțională;
- c) a interpretat în mod eronat legea;
- d) a aplicat în mod eronat analogia legii sau analogia dreptului.

Se consideră că normele de drept procedural au fost încălcate sau aplicate eronat în cazul în care:

- a) cauza a fost judecată de un judecător care nu avea dreptul să participe la judecarea ei;
- b) cauza a fost judecată în absența unui participant la proces căruia nu i s-a comunicat locul, data și ora ședinței de judecată;
- c) în judecarea cauzei au fost încălcate regulile privind limba de desfășurare a procesului;
- d) instanța a soluționat problema drepturilor unor persoane care nu au fost implicate în proces;
- e) în dosar lipsește procesul-verbal al ședinței de judecată;
- f) hotărârea a fost pronunțată cu încălcarea competenței jurisdicționale.

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.

Temeiurile prevăzute la alin. (3) se iau în considerare de către instanță din oficiu.

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

Prin urmare, argumentele invocate în recurs nu denotă încălcarea esențială sau aplicarea eronată a normelor de drept material sau a normelor de drept procedural de către instanța de apel, respectiv, nu constituie temei de casare a deciziei recurate.

Or, recursul exercitat conform secțiunii a II-a are caracter devolutiv numai asupra problemelor de drept material și procedural, verificându-se numai 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 menționează și faptul 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) din Codul de procedură civilă.

Totodată, completul Colegiul civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție relevă că, conform jurisprudenței CEDO, recursurile trebuie să fie efective, adică să fie capabile să ofere îndreptarea situației prezentate în cerere, la fel recursul trebuie să posede puterea de a îndrepta în mod direct starea de lucruri (cauza Purcell contra Irlandei, 16 aprilie 1991), pe când în recursul depus de Inspekția Financiară din subordinea Ministerului Finanțelor, asemenea aspecte nu se regăsesc.

Astfel, din considerentele menționate, completul Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție ajunge la concluzia de a declara recursul depus de Inspekția Financiară din subordinea Ministerului Finanțelor, ca inadmisibil.

În conformitate cu art. 193, 195, 230 și 258 alin. (3) din Codul administrativ și art. 270 din Codul de procedură civilă, completul Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție

dispune:

Recursul depus de Inspekția Financiară din subordinea Ministerului Finanțelor al Republicii Moldova, se declară inadmisibil.

Încheierea este irevocabilă.

Președintele completului,
judecătorul

Mariana Pitic

judecătorii

Iurie Bejenaru

Nicolae Craiu