

Dosarul nr. 3ra-984/2020

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

Instanța de apel: Curtea de Apel Chișinău (A. Minciuna, V. Negru, E. Palanciuc)

## ÎNCHEIERE

09 decembrie 2020

mun.Chișinău

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

în componența:

Președintele completului, judecătorul  
judecătorii

Maria Ghervas  
Galina Stratulat  
Victor Burduh

examinând admisibilitatea recursului depus de Inspekția Financiară,  
în cauza de contencios administrativ, la cererea de chemare în judecată depusă  
de Inspectoratul General al Poliției de Frontieră, Direcția regională Sud, Direcția  
regională Est, Direcția regională Vest, Direcția regională Nord, Colegiul Național al  
Poliției de Frontieră și Centrul de aprovizionare tehnico-materială și întreținere a  
imobilelor împotriva Inspekției Financiare cu privire la contestarea actului  
administrativ,

împotriva deciziei din 15 iulie 2020 a Curții de Apel Chișinău,

c o n s t a ț ă :

La data de 15 iunie 2016, Departamentul Poliției de Frontieră, în prezent  
Inspectoratul General al Poliției de Frontieră, Direcția regională Sud, Direcția  
regională Est, Direcția regională Vest, Direcția regională Nord, Colegiul Național al  
Poliției de Frontieră și Centrul de aprovizionare tehnico-materială și întreținere a  
imobilelor au depus cerere de chemare în judecată a Inspekției Financiare cu privire  
la contestarea actului administrativ.

În motivarea acțiunii reclamanții au indicat că, în baza autorizațiilor nr.1027  
din 06 iulie 2015, nr. 1284 din 11 septembrie 2015, nr. 1438 din 12 octombrie 2015,  
nr. 1486 și nr. 1487 din 26 octombrie 2015, eliberate de către Inspekția Financiară  
din subordinea Ministerului Finanțelor, inspectorii principali ai Direcției inspectare  
financiară în justiție, ordine publică și apărare a statului, Valentina Banceanu și  
Gheorghe Ursu au efectuat inspectarea financiară tematică a unor aspecte din  
activitatea economico-financiară a Departamentului Poliției de Frontieră al  
Ministerului Afacerilor Interne și a subdiviziunilor din subordine, desfășurată pe  
parcursul anilor 2009–2015 (6 luni).

La data de 30 noiembrie 2015, prin scrisoarea nr. 27-04-04/1724, în adresa  
Departamentului Poliției de Frontieră au fost remise rapoartele privind rezultatele

inspectărilor desfășurate pentru a fi semnate de către conducătorii și persoanele cu funcții de răspundere ale Departamentului și ale subdiviziunilor din subordine.

Nefiind de acord cu faptele menționate în rapoartele de referință, la data de 11 decembrie 2015, prin scrisoarea nr. 35/10-6846, au remis în adresa Inspecției Financiare dezacordul respectiv, iar la data 12 februarie 2016, prin scrisoarea nr. 27-04-04/177, Inspekția Financiară, examinând superficial dezacordul cu rapoartele privind rezultatele inspectărilor desfășurate, a remis repetat rapoartele menționate pentru a fi semnate de către șeful entității și șeful subdiviziunii economie și finanțe.

Au afirmat că, la data de 21 martie 2016 Inspekția Financiară a expediat Departamentului Poliției de Frontieră și subdiviziunilor din subordine prescripția nr. 27-04-04/363 privind înlăturarea iregularităților constatate în rezultatul inspectărilor financiare tematice a unor aspecte din activitatea economico-financiară prin care s-a solicitat examinarea rezultatelor inspectării și întreprinderea măsurilor necesare pentru înlăturarea iregularităților depistate și neadmiterii acestora 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, recepționarea de la părțile cointeresate a informațiilor corespunzătoare referitor la divizarea asistenței acordată la active materiale și nemateriale, analizarea datelor obținute cu înregistrare, după caz, în evidență a modificărilor necesare, întreprinderea măsurilor necesare pentru recuperarea, conform legislației în vigoare, a cheltuielilor neîntemeiate în sumă totală de 24,4 mii lei, precum și a valorii restante a echipamentului în sumă de 121,5 mii lei cu transferarea sumelor restituite în folosul statului.

La data de 21 aprilie 2016, în scopul respectării procedurii prealabile de soluționare a litigiului pe cale extrajudiciară, la sediul Inspecției Financiare au fost depuse cereri prealabile, prin care Departamentul Poliției de Frontieră și subdiviziunile din subordine și-au exprimat dezacordul cu prescripția menționată și au solicitat revocarea acesteia, iar în perioada 17–18 mai 2016 au recepționat răspunsurile la cererile prealabile, prin care Inspekția Financiară a respins cererile ca nejustificate, cu atenționarea că, neexecutarea prescripției atrage răspunderea contravențională.

Au declarat că, prescripția nr. 27-04-04/363 din 21 martie 2016 emisă de către Inspekția Financiară și rapoartele acesteia, care au stat la baza emiterii prescripției, sunt ilegale.

Inspectarea financiară tematică a unor aspecte din activitatea economico-financiară desfășurată pe parcursul anilor 2009–2015 (6 luni), efectuată de către reprezentanții Inspecției Financiare în perioada iulie–octombrie 2015 a fost inițiată cu încălcări ale prevederilor pct. 5 subpct. 3) din Regulamentul privind organizarea și funcționarea Inspecției Financiare din subordinea Ministerului Finanțelor, aprobat prin Hotărârea Guvernului privind organizarea activității de inspectare financiară nr. 1026 din 02 noiembrie 2010, care stabilește exhaustiv temeiurile desfășurării inspectării financiare și anume, inspectarea financiară se desfășoară conform programului de activitate elaborat pe tematici propuse de autoritățile publice și incluse în baza evaluării riscurilor, coordonate cu Ministerul Finanțelor; la solicitarea Aparatului Președintelui Republicii Moldova, Parlamentului,

Guvernului, Curții de Conturi și Ministerului Finanțelor; la solicitarea organelor de drept, în baza ordonanțelor emise în cadrul desfășurării urmăririi penale, la persoanele juridice de drept public, la persoanele juridice de drept privat și la persoanele fizice care practică activitate de întreprinzător și asociațiile obștești, pe tematica prevăzută în ordonanțele organelor de drept și în baza solicitărilor, petițiilor și informațiilor, inclusiv parvenite de la autoritățile publice centrale și locale, privind încălcarea disciplinei financiare în activitatea entităților specificate în pct. 6 al prezentului Regulament.

Au notat că, este cert faptul că, în lipsa temeiului pentru desfășurarea inspectării financiare, Inspekția Financiară a eliberat autorizații ilegale angajaților săi pentru efectuarea inspectării, respectiv produsul final al acestei inspectări, anume raportul privind rezultatele inspectării desfășurate și prescripția emisă de Inspekția Financiară sunt ilegale.

Au specificat că, reieșind din concluzia enunțată, este eronată mențiunea în partea introductivă a raportului privind rezultatele inspectării desfășurate precum că, inspectarea a fost efectuată în conformitate cu prevederile Regulamentului privind organizarea și funcționarea Inspekției Financiare din subordinea Ministerului Finanțelor, aprobat prin Hotărârea Guvernului privind organizarea activității de inspectare financiară nr. 1026 din 02 noiembrie 2010, cu modificările și completările ulterioare.

Raportul din 06 noiembrie 2015, care este actul premergător prescripției contestate, privind rezultatele inspectării desfășurate în cadrul Departamentului Poliției de Frontieră, întocmit de către inspectorii principali ai Inspekției Financiare, Valentina Banceanu și Gheorghe Ursu, conține constatări ilegale și contradictorii, iar unele concluzii denotă faptul că, inspectorii și-au depășit competențele stabilite în autorizațiile eliberate de către Inspekția Financiară.

Au menționat că, conform prescripției enunțate, persoanele cu funcții de răspundere din cadrul Departamentului Poliției de Frontieră și subdiviziunile din subordine, prin faptul că nu au semnat rapoartele și nu au întreprins măsuri pentru înlăturarea încălcărilor depistate de către inspectorii Inspekției Financiare, au încălcat prevederile pct. 10 lit. f)-h) din Regulamentul privind organizarea și funcționarea Inspekției Financiare din subordinea Ministerului Finanțelor, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 1026 din 02 noiembrie 2010, ținând cont că Inspekția Financiară anterior a examinat, prin scrisoarea nr. 27-04-04/177 din 12 februarie 2016, dezacordul cu rapoartele privind rezultatele inspectărilor desfășurate.

Au considerat că, pornind de la ideea că, dezacordul cu faptele menționate în raport, întocmit de către Departamentul Poliției de Frontieră și subdiviziunile din subordine, a fost examinat superficial, Inspekția Financiară a încălcat drepturile entității supuse controlului de a se apăra.

În încheierea raportului privind rezultatele inspectărilor desfășurate în Departamentul Poliției de Frontieră au fost stabilite eronat datele privind perioada supusă controlului și sumele care nu coincid cu constatările din raportul propriu zis și, anume, în rezultatul activității economico-financiare a Departamentului Poliției de Frontieră pe parcursul anilor 2006–2015 (10 luni), la retribuirea muncii au fost admise cheltuieli neîntemeiate și neregulamentare în sumă totală de 18 684 420,15 de lei, precum și n-au fost întreprinse toate măsurile necesare pentru recuperarea

conform legislației a valorii restante a echipamentului primit în sumă de 20 214,76 lei.

Este cert faptul că, Departamentul nu putea să semneze un astfel de raport și, respectiv, a solicitat rectificarea acestuia, pe când Inspekția Financiară a ignorat această cerere legală a Departamentului Poliției de Frontieră, care a fost bazată pe prevederile pct. 10 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.

Au solicitat anularea prescripției Inspekției Financiare nr. 27-04-04/363 din 21 martie 2016.

Pe parcursul examinării cauzei Inspekția Financiară a înaintat un demers, prin care a solicitat încetarea procesului în temeiul art. 265 lit. a) Codul de procedură civilă, iar prin încheierea din 07 noiembrie 2016 a Judecătorei Rîșcani, mun. Chișinău a fost respins demersul înaintat de către Inspekția Financiară cu privire la încetarea procesului ca neîntemeiat.

Prin decizia din 14 februarie 2017 a Curții de Apel Chișinău a fost respins recursul declarat de către Inspekția Financiară, deoarece în virtutea legii încheierea nu se supune recursului și a fost menținută încheierea primei instanțe.

Prin hotărârea din 19 iunie 2018 a Judecătorei Chișinău, sediul Rîșcani, a fost respinsă ca nefondată acțiunea depusă de către Inspectoratul General al Poliției de Frontieră, Direcția regională Sud, Direcția regională Est, Direcția regională Vest, Direcția regională Nord, Colegiul Național al Poliției de Frontieră și Centrul de aprovizionare tehnico-materială și întreținere a imobilelor.

Prin decizia din 28 februarie 2019 a Curții de Apel Chișinău, a fost admis apelul declarat de către Inspectoratul General al Poliției de Frontieră, Direcția regională Sud, Direcția regională Est, Direcția regională Vest, Direcția regională Nord, Centrul de Excelență în Securitatea Frontierei și Centrul de aprovizionare tehnico-materială și întreținere a imobilelor, a fost casată hotărârea primei instanțe și emisă o hotărâre nouă sub formă de încheiere, prin care a fost încetat procesul.

Prin decizia din 18 decembrie 2019 a Curții Supreme de Justiție, a fost admis recursul depus de Inspectoratul General al Poliției de Frontieră, Direcția regională Sud, Direcția regională Est, Direcția regională Vest, Direcția regională Nord și Centrul de Excelență în Securitatea Frontierei.

S-a casat integral decizia din 28 februarie 2019 a Curții de Apel Chișinău în cauza de contencios administrativ la cererea de chemare în judecată depusă de către Inspectoratul General al Poliției de Frontieră, Direcția regională Sud, Direcția regională Est, Direcția regională Vest, Direcția regională Nord, Colegiul Național al Poliției de Frontieră și Centrul de aprovizionare tehnico-materială și întreținere a imobilelor împotriva Inspekției Financiare cu privire la contestarea actului administrativ și s-a restituit cauza Curții de Apel Chișinău.

Prin decizia din 15 iulie 2020 a Curții de Apel Chișinău, a fost casată hotărârea din 19 iunie 2018 a Judecătorei Chișinău, sediul Rîșcani, cu emiterea unei decizii noi privind admiterea acțiunii prin care s-a anulat prescripția Inspekției Financiare nr. 27-04-04/363 din 21 martie 2016.

Pentru a decide astfel, instanța de apel a concluzionat că, examinând legalitatea actului contestat a stabilit cu certitudine netemeinicia prescripției Inspekției Financiare nr. 27-04-04/363 din 21 martie 2016 din care motiv urmează a fi anulată,

deoarece cade sub incidența art. 26 alin. (1) lit. a) și lit. c) din Legea contenciosului administrativ (în vigoare la momentul emiterii actului contestat), 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 cu încălcarea procedurii stabilite, deci nulitatea prescripției contestate se încadrează în temeiurile prevăzute de lege.

Colegiul a reținut că, actul contestat include perioade, care deja au fost supuse verificării de către Inspekția Financiară, deci inspectarea financiară tematică repetată a unei și aceiași activități economico-financiare desfășurată pe parcursul anilor 2009–2015, la una și aceeași instituție, fără invocarea unui temei pentru inițierea unui control repetat/suplimentar pentru această perioadă, este una inadmisibilă, ceea ce denotă admiterea derogărilor de la procedura de efectuare a inspectării financiare a activității apelanților, iar această încălcare constituie temei de anulare a actului administrativ contestat prin prisma art. 26 alin. (1) lit. c) din Legea contenciosului administrativ (în vigoare la momentul emiterii actului contestat).

La 24 iulie 2020 Inspekția Financiară a depus recurs nemotivat împotriva deciziei din 15 iulie 2020 a Curții de Apel Chișinău, ulterior la 19 august 2020 a depus recurs motivat, solicitând casarea deciziei instanței de apel, cu pronunțarea unei decizii noi de menținere a hotărârii din 19 iunie 2018 a Judecătoria Chișinău, sediul Rîșcani.

În motivarea recursului, a specificat că instanța de apel la examinarea cauzei nu a luat în considerare toate faptele relevante, nu a respectat limitele legale ale dreptului discreționar al autorității publice, nu a luat în considerare competența autorității publice și existența interesului public, și alte limitări ale examinării judiciare în cazurile de examinare în contencios administrativ care sunt reglementate prin lege, nu a constatat și elucidat pe deplin circumstanțele cauzei.

Conform art. 245 din Codul administrativ, recursul se depune la instanța de apel în termen de 30 de zile de la notificarea deciziei instanței de apel, dacă legea nu stabilește un termen mai mic. Instanța de apel transmite neîntârziat Curții Supreme de Justiție recursul împreună cu dosarul judiciar.

Motivarea recursului se prezintă Curții Supreme de Justiție în termen de 30 de zile de la notificarea deciziei instanței de apel. Dacă se depune împreună cu cererea de recurs, motivarea recursului se depune la instanța de apel.

Decizia instanței de apel a fost pronunțată la 15 iulie 2020, fiind recepționată de către recurenți la 26 august 2020 (f.d. 206, vol. III).

Prin urmare, recursul nemotivat depus de Inspekția Financiară la 24 iulie 2020 și ulterior recurs motivat depus la 19 august 2020, au fost depuse cu respectarea prevederilor art. 245 din Codul administrativ.

La 21 septembrie 2020 în adresa intimaților, a fost expediată copia recursului, cu înștiințarea despre posibilitatea depunerii referinței, însă până în prezent intimații nu și-au valorificat dreptul de a se expune pe marginea recursului. Cu excepția Inspectoratului General al Poliției de Frontieră, care la 16 noiembrie 2020, a depus referință pe marginea recursului declarat de Inspekția Financiară, solicitând declararea recursului ca fiind neîntemeiat și inadmisibil.

Examinând temeiurile invocate în recurs în raport cu materialele cauzei, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al

Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție îl consideră inadmisibil din următoarele motive.

Prin prisma art.246 alin. (1) din Codul administrativ, Curtea Supremă de Justiție examinează din oficiu admisibilitatea cererii de recurs. Dacă este inadmisibil, recursul se declară ca atare printr-o încheiere, în acord cu alin. (2) din art. 246 Codul administrativ, recursul se declară inadmisibil în special în cazurile enumerate la literele a)-f).

Din analiza acestor prevederi, rezultă că admisibilitatea/inadmisibilitatea recursului, în special, nu se limitează doar la temeiurile menționate ci urmează să însușească în condițiile Codului administrativ exercitarea efectivă a unui control de legalitate, veritabil bazat pe temeiuri concludente și serioase.

Completul specializat în examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție reține cu valoare de principiu jurisprudențial, că sintagma „în special” denotă caracterul neexhaustiv al temeiurilor de inadmisibilitate și în același timp oferă un drept exclusiv al instanței de recurs de a filtra cererile de recurs care nu prezintă o motivare suficient de serioasă și care pe cale de consecință nu pot însuși un eventual succes rezultat din examinarea cererii în completul de 5 judecători.

În această ordine de idei, instanța de recurs reține că din Codul administrativ dezvoltă nu doar caracterul nedevelopat al recursului dar și cerința de seriozitate a cererii din perspectiva invocării unor veritabile și esențiale încălcări de drept procedural și material capabile să răstoarne deciziile instanței de apel contestate, într-o eventuală examinare în fond și invocare ex officio a erorilor de drept.

Instanța de recurs reține că pentru a trece testul de admisibilitate, cererea de recurs trebuie să conțină o motivare convingătoare și întemeiată în condițiile nominalizate mai sus. Acest argument rezultă și din particularitățile de formă ale reglementării recursului în Codul administrativ și anume din sintagma „motivarea recursului” de la art. 245 alin.(2) din Codul administrativ. În context, motivarea cererii de recurs în circumstanțele expuse se referă la formalitățile pe care trebuie să le întrunească cererea în vederea rezistării testului și filtrului de admisibilitate.

De asemenea, Completul specializat în examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție accentuează că admisibilitatea recursului trebuie privită și în contextul rolului și funcției legale a instanței judecătorești supreme care constă, în special în asigurarea și interpretarea uniformă a legilor la examinarea cauzelor de contencios administrativ. Astfel, motivarea oricărei cereri de recurs trebuie să țină cont pentru a trece filtrul de admisibilitate și a avea succes, de aceste însușiri de ordin legal fundamental.

În acest sens, CtEDO în jurisprudența sa constantă statuează că dreptul de acces la instanțe nu este absolut. Există limitări implicit admise (Golder împotriva Regatului Unit, pct. 38; Stanev împotriva Bulgariei (MC), pct. 230). Acesta este în special cazul condițiilor de admisibilitate a unui recurs, întrucât prin însăși natura sa necesită o reglementare din partea statului, care se bucură în această privință de o anumită marjă de apreciere (Luordo împotriva Italiei, pct. 85). Condițiile de admisibilitate ale unui recurs pot fi mai stricte decât pentru un apel (Levages Prestations Services împotriva Franței, pct. 45). Curtea a mai reiterat că modul de aplicare a articolului 6 procedurilor în fața instanțelor ierarhic superioare depinde de

caracteristicile speciale ale procedurilor respective; trebuie ținut cont de totalitatea procedurilor în sistemul de drept național și de rolul instanțelor ierarhic superioare în acest sistem. (Botten v. Norway, hotărâre din 19 februarie 1996, Reports 1996-1, p. 141, § 39). La fel, conform jurisprudenței CtEDO, procedurile cu privire la admisibilitatea căii de atac și procedurile care implică doar chestiuni de drept, și nu chestiuni de fapt, pot fi conforme cu cerințele articolului 6 § 1 (a se vedea Helmers c. Suediei 9 octombrie 1991, § 31, Seria A, nr. 212-A).

Completul specializat în examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție conchide că cererea de recurs depusă de către Inspekția Financiară, este inadmisibilă.

În conformitate cu art. 230, 246 din Codul administrativ, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție

d i s p u n e :

Recursul depus de Inspekția Financiară se declară inadmisibil.  
Încheierea este irevocabilă.

Președintele completului,  
judecătorul

Maria Ghervas

judecătorii

Galina Stratulat

Victor Burduh