

Dosarul nr. 3ra-646/21

Prima instanță: Judecătoria Chișinău sediul Rîșcani (jud: I.Secieru)

Instanța de Apel: Curtea de Apel Chișinău (Jud: A.Minciună, I.Muruianu, E.Palanciuc)

Î N C H E I E R E

25 august 2021

mun. Chișinău

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

în componența:

Președintele completului, judecătorul
Judecătorii

Tamara Chișca-Doneva
Victor Burduh
Nicolae Craiu

examinând admisibilitatea recursului depus de Administrația Națională a Penitenciarelor,

în cauza de contencios administrativ, la cererea de chemare în judecată depusă de Administrația Națională a Penitenciarelor împotriva Inspecției Financiare privind anularea parțială a actului administrativ,

împotriva deciziei din 17 februarie 2021 a Curții de Apel Chișinău,

c o n s t a t ă :

La 9 septembrie 2019, Administrația Națională a Penitenciarelor a depus cerere de chemare în judecată împotriva Inspecției Financiare privind anularea parțială a actului administrativ.

În motivarea acțiunii a indicat că, în perioada 14 ianuarie 2019 – 19 aprilie 2019, Inspekția Financiară, în temeiul autorizației, a efectuat inspectarea financiară planificată a activității economico-financiare a Administrației Naționale a Penitenciarelor (denumirea anterioară Departamentul Instituțiilor Penitenciare) referitor la executarea bugetului și gestionarea patrimoniului public pe parcursul anilor 2011-2018.

În rezultatul inspectării, a fost emisă prescripția, care a fost recepționată la data de 3 iulie 2018 cu numărul de înregistrare 4803, privind înlăturarea iregularităților constatate în cadrul inspectării financiare la Administrația Națională a Penitenciarelor, potrivit căreia entitatea a fost obligată să întreprindă măsuri în vederea recuperării cheltuielilor neîntemeiate.

A indicat că, nefiind de acord cu constatările stabilite, a contestat prescripția cu cerere prealabilă, care a fost respinsă ca inadmisibilă motivând prin prisma art.2, alin. (3) lit. b) din Cod administrativ, conform cărora prevederile prezentului cod nu se aplică raporturilor juridice ale autorităților publice care acționează în baza Codului contravențional sau Codului penal. Totodată, s-a mai invocat că, prescripția contestată nu constituie act administrativ în sensul art.10 alin.(1) idem, ce stipulează

că, actul administrativ individual este orice dispoziție, decizie sau altă măsură oficială întreprinsă de autoritatea publică pentru reglementarea unui caz individual în domeniul dreptului public, cu scopul de a produce nemijlocit efecte juridice, prin nașterea, modificarea sau stingerea raporturilor juridice de drept public.

A invocat că, prescripția emisă de Inspekția Financiară impune Administrației Naționale a Penitenciarelor, obligații și sarcini, astfel, constituind un act administrativ defavorabil, ce cade sub incidența Codului administrativ și reprezintă procedură administrativă.

În cererea prealabilă au fost indicate un șir de norme din Codul administrativ care au fost încălcate de Inspekția Financiară la emiterea prescripției, însă, argumentele prezentate au fost ignorate, fiind dată o explicație evazivă precum că, sunt eronate și nu au suport juridic, fără a da vreo claritate normelor invocate.

A considerat că, în cadrul procedurii administrative inițiate împotriva Administrației Naționale a Penitenciarelor prin prescripția contestată, Inspekția financiară nu a respectat principiile consfințite în Codul administrativ, și anume: legalității, deoarece concluziile formulate intră în contradicție cu cadrul normativ pertinent; securității raporturilor juridice, deoarece reclamantul a fost obligat să întreprindă acțiuni cu efect retroactiv în condițiile în care termenul de prescripție de revendicare a pretinselor drepturi încălcate a fost expirat și motivarea, deoarece prescripția conține cifre nedescifrate, iar temeiurile juridice invocate, nu corespund adevărului nici principiilor fundamentale ale dreptului.

A menționat că, au fost încălcate și o serie de norme de procedură, și anume: dreptul de a fi audiat persoanele vizate nu au fost invitate să depună declarații; termenului general de desfășurare a procedurii administrative; înștiințarea participanților, nu au fost înștiințați despre inițierea procedurii administrative persoanele vizate, și a făcut referire și la art.17 Codul administrativ, conform căruia drept vătămat este orice drept sau libertate stabilit/stabilită de lege căruia/căreia i se aduce atingere prin activitate administrativă.

A susținut că, Inspekția Financiară nu a ținut cont de toate probele prezentate de Administrația Națională a Penitenciarelor în vederea argumentării gestionării legale a bugetului instituției și patrimoniului public în perioada verificată, aprobând prescripția ce a adus atingere drepturilor entității prin activitatea administrativă, implicit persoanelor de la care se solicită recuperarea pretinselor prejudicii.

A invocat că, în pct. I din prescripție, care se referă la achiziționarea serviciilor pentru elaborarea și întocmirea documentației de proiect pentru executarea lucrărilor de construcție/reconstrucție/ reparație de către Departamentul Instituțiilor Penitenciare, pe parcursul anilor 2013-2018 și pretinsele concluzii că, necătând la achiziționarea acestor servicii pentru achitarea cărora au fost utilizate 2 287 797 de lei, timp de 5 ani n-au fost întreprinse măsuri întru implementarea documentației de proiect elaborate, nefiind asigurată utilizarea eficientă a finanțelor publice și minimalizarea riscurilor autorităților contractante, prin ce n-a fost asigurată respectarea principiilor de bună guvernare ca economicitate, eficiență și eficacitate.

A arătat, că în cadrul controlului efectuat, urmare a întrebărilor abordate de inspekție, prin explicație a fost adus la cunoștință că, pentru planificarea obiectului și sumele necesare pentru realizarea acestuia, se efectuează anual reieșind din graficul de realizare al lucrărilor, termenul de executare al acestora și limitele contractuale de realizare stipulate în contractul de atribuire, fapt ce poate fi verificat în contabilitatea Departamentului Instituțiilor Penitenciare, fiind ulterior, expediate

către Ministerul Finanțelor cu notă informativă, în vederea alocării mijloacelor financiare în acest sens. Însă, planificările necesarului de investiții, nu se iau în considerație de Ministerul Finanțelor și se plafonează de instituție în funcție de posibilitățile bugetare a Guvernului, punându-se accent pe alte domenii și nu pe sistemul administrației penitenciare. De asemenea, în cadrul înaintării propunerilor de buget pentru aceste obiective, au fost relatate riscurile eminente ce duc la majorări de cost a realizării obiectivelor precum și degradări ale construcțiilor de rezistență aflate în proces de executare.

Totodată, a mai indicat că, aflându-se în amplu proces de implementare a obiectivelor, s-au adresat cu propuneri în linia bugetară pe CBTM, însă nici în cadrul acestor propuneri nu au fost luate în calcul necesitățile sistemului administrației penitenciare. Paralel cu propunerile bugetare, proiectele au fost înaintate și pentru finanțare din surse externe la care nu au fost înregistrate rezultate pozitive.

La fel, prin procedura nr. 14/02638 din 5 ianuarie 2015, a fost lansată tentativa achiziționării lucrărilor la obiectul „Reconstrucția clădirilor Penitenciarului nr. 17- Rezina”, însă dat fiind faptul că, nu s-au prezentat oferte, toate obiectivele de investiții au fost înghețate, conform solicitării Ministerului de Finanțe, ulterior efectuându-se modificări ale cheltuielilor bugetare, prin care la obiectivele în curs de derulare au fost diminuate sumele de finanțare, la cele ce este elaborată documentația de proiect au fost iradiate din finanțare complet, conform argumentării, din austeritatea bugetară.

Reprezentanții de ramură a Departamentului Instituțiilor Penitenciare, Administrația Națională a Penitenciarelor, au activat în strictă conformitate cu prevederile legale și atribuțiile de serviciu, lipsa de fonduri în bugetul statului, fiind argumentul forte la obiective de investiții finanțate de stat, ce nu au dat posibilitate inițierii obiectivelor enunțate. De asemenea, în cadrul Strategiei de reformă a sectorului justiției aprobat prin Legea nr. 231 din 25 noiembrie 2011, au fost elaborate politicile de dezvoltare a bazei tehnico-materiale și a infrastructurii în toate locurile privative de libertate în conformitate cu standardele europene, aprobate prin Hotărâre de Guvern, însă nici la acestea nu au fost alocate mijloacele financiare solicitate.

Referitor la pct. III privind corectitudinea și legalitatea decontărilor cu titlu de avans a cheltuielilor suportate pentru deplasările de serviciu peste hotare, reclamanta a indicat că, potrivit ordinului Ministerului Justiției nr. 82-d din 23 august 2017, au fost delegați angajați ai sistemului penitenciar pentru perioada 28 august 2017 – 29 august 2017, să participe la Festivitatea de absolvire a promoției 2017 și aniversarea a 20 de ani de la înființarea Școlii Naționale de pregătire a Agenților de Penitenciare, Tîrgu Ocna.

Inspekția Financiară a constatat că, diurna a fost achitată pentru 2 zile, în sumă de 5 100 de lei, a câte 1 300 de lei pentru fiecare, deși au fost prezentate pașapoartele străine cu ștampila de intrare doar a 2 angajați din cei 4 delegați, pe când urma să fie achitată diurna pentru o zi, în sumă de 650 de lei, dat fiind faptul că, conform ștampilelor din pașapoarte, plecarea și întoarcerea a fost înregistrată la 29 august 2017.

A reiterat că, Aureliu Suhan și Vasile Divdic, au traversat frontiera cu pașaportul străin al Republicii Moldova, iar Artiom Țoncu și Grigore Lupașcu, au traversat frontiera cu buletinul de identitate românesc, fiind cetățeni și a României, a făcut referire la pct. 11 din Regulamentul cu privire la delegarea salariaților entităților

din Republica Moldova, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 10 din 5 ianuarie 2012, care prevede expres că, compensarea cheltuielilor de deplasare se efectuează pentru zilele aflării efective în deplasare, inclusiv pentru ziua plecării și ziua sosirii, determinate conform mențiunilor în ordinul sau în legitimația de deplasare și documentele de călătorie prezentate, în limitele termenului pentru care salariatul a fost delegat. Ziua plecării în deplasare se consideră ziua plecării cu trenul, transportul aerian, auto sau alt mijloc de transport din locul permanent de lucru al delegatului, iar ziua sosirii – ziua sosirii mijlocului de transport menționat la locul permanent de lucru. În cazul plecării mijlocului de transport până la ora 24 inclusiv, ziua plecării în deplasare se consideră ziua curentă, iar de la ora 0 și mai târziu - ziua următoare. Dacă gara, debarcaderul, aerogara se află în afara localității, se ia în considerare timpul necesar pentru călătoria până la gară, debarcader, aerogară. În același mod se determină și ziua sosirii salariatului la locul permanent de muncă.

Reclamanta a evidențiat că, potrivit declarațiilor verbale a persoanelor vizate, ultimii au traversat hotarele Republicii Moldova în punctul de trecere „Leușeni”, aproximativ la orele 04.00, aflându-se o perioadă îndelungată în rând pentru controlul vamal.

Prin urmare, a considerat că, compensarea cheltuielilor de deplasare în afara hotarelor Republicii Moldova într-o țară străină a fost calculată și achitată corect de Departamentul Instituțiilor Penitenciare.

Referitor la pct. IV din prescripție privind corectitudinea și legalitatea decontărilor cu diferiți debitori și creditori privind activitatea absolvenților diferitor instituții de învățământ din țară și peste hotare încadrați în sistemul administrației penitenciare, de la care urmau să fie recuperate cheltuielile suportate pentru studii, în sumă totală 3 000 802,61 de lei, reclamanta a invocat că, Inspekția Financiară nu a ținut cont de prevederile speciale, aplicabile personalului sistemului administrației penitenciare referitor la restituirea cheltuielilor de instruire, și anume, art. 16 alin. (5) din Legea nr. 1036/1996 cu privire la sistemul penitenciar, subsumat cu pct. 93 alin. (3) din Regulamentul cu privire la satisfacerea serviciului de către colaboratorii sistemului penitenciar al Ministerului Justiției, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 950/1997, care prevede că, la concedierea colaboratorului sistemului penitenciar care și-a făcut studiile în instituțiile de învățământ din republică și alte state, la recomandarea Ministerului Justiției, pentru încălcarea disciplinei, discreditarea gradului efectivului de trupă sau corpului de comandă, având, totodată, un stagiu de mai puțin de trei ani, de la acesta se încasează cheltuielile legate de instruirea lui. Or, norma citată comportă un caracter special și se aplică indiferent de alte norme cu caracter general.

Din analiza juridică, a acestei norme se desprind două situații distincte care ar corespunde caracterului ilicit al faptei, astfel încât să se poată solicita recuperarea prejudiciului în condițiile răspunderii delictuale: 1) concedierea colaboratorului din cadrul sistemului penitenciar pentru încălcarea disciplinei și care la data concedierii avea un stagiu mai puțin de 3 ani; 2) concedierea colaboratorului din cadrul sistemului penitenciar pentru discreditarea gradului efectivului de trupă sau corpului de comandă și care la data concedierii avea un stagiu mai puțin de 3 ani.

Astfel, a menționat că demisionarea din propria inițiativă, nu se încadrează în condițiile prevăzute la pct. 93 alin. (3) din Regulamentul cu privire la satisfacerea serviciului de către colaboratorii sistemului penitenciar al Ministerului Justiției, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 950/1997, iar dreptul de creanță asupra

cheltuielilor de instruire pe calea răspunderii delictuale apare numai în cazul existenței uneia din cele două situații menționate. Or, odată cu adoptarea Legii nr. 300/2017, procedurile de recuperare a cheltuielilor de instruire au fost revizuite în sensul normelor introduse prin legea menționată.

Referitor la argumentarea Inspecției Financiare din pct. IV alin. (3) din prescripție, precum că, referința făcută în dezacord la art. 16 alin. (5) din Legea cu privire la sistemul penitenciar nr. 1036-XII din 17 decembrie 1996, nu este relevantă, deoarece legea nominalizată nu reglementează modul de efectuare a decontărilor pentru cheltuielile de instruire.

Reclamanta a invocat că, până la 16 mai 2018 (data intrării în vigoare a Legii cu privire la sistemul administrației penitenciare nr. 300 din 21 decembrie 2017, în special art. 25 alin. alin. (2) - (4) din lege), a fost necesar să fie aplicate prevederile pct. pct. 3-4 din Hotărârea Guvernului nr. 923/2001, în care este stipulat, că absolvenții instituțiilor de învățământ superior repartizat la lucru după specialități sunt obligați să lucreze 3 ani în unitățile și structurile în care au fost repartizați, în caz de suspendare a activității înaintate de expirare a termenului stabilit, ei fiind obligați să restituie în bugetul de stat cheltuielile pentru instruirea sa în volumul calculat de instituția respectivă de învățământ.

A considerat că, argumentarea Inspecției Financiare este absolut ilegală, așa cum, Legea nr. 1036/1996 cu privire la sistemul penitenciar (abrogată începând cu 16 mai 2018), constituia cadrul normativ primar de reglementare a raporturilor de serviciu ale angajaților sistemului penitenciar. La fel, art. 16 alin. (5) din aceeași Lege, constituie o normă de trimitere care indică modul și condițiile de satisfacere a serviciului de către colaboratorii sistemului penitenciar sunt reglementate de prezenta lege și de regulamentul aprobat de Guvern.

A invocat, că în temeiul normei menționate de către Guvern a fost aprobată Hotărârea nr.950/1997, care constituie un act normativ special ce reglementează modul și condițiile de satisfacere a serviciului de către colaboratorii sistemului penitenciar, implicit decontările pentru cheltuielile de instruire. Or, art. 8 alin. (1) din Legea nr. 317/2003 privind actele normative ale Guvernului și ale altor autorități ale administrației publice centrale și locale, indică, ierarhia actelor normative se structurează în funcție de categoria acestora și de autoritatea publică competentă de a le emite.

În aceste condiții, reclamanta a susținut că, în privința angajaților sistemului penitenciar apriori nu pot fi aplicate prevederile Hotărârii Guvernului nr. 923/2001, care este un act normativ cu același nivel de ierarhizare, dar care comportă un caracter general, în detrimentul Hotărârii Guvernului nr. 950/1997, care are caracter special.

A opinat, că nu este logic nici argumentul Inspecției Financiare privind faptul că Legea nr.1036/1996, nu reglementează modul de efectuare a decontărilor pentru cheltuielile de instruire, în condițiile în care Hotărârea Guvernului nr.950/1997, reglementează expres această chestiune.

Mai mult, s-a indicat că, este eronată și constatarea de la pct. IV alin. (4) din Prescripție, conform căruia a fost greșită și referința la dispozițiile pct. 93 alin. (3) din Regulamentul cu privire la satisfacerea serviciului de către colaboratorii sistemului penitenciar al Ministerului Justiției, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 950 din 14 octombrie 1997, deoarece în punct vizat n-a fost specificat clar și exhaustiv modul de efectuare a decontărilor pentru cheltuielile de instruire, fiind

indicat doar că, la concedierea colaboratorului sistemului penitenciar care și-a făcut studiile în instituțiile de învățământ din republică și alte state la recomandarea Ministerului Justiției, pentru încălcarea disciplinei, discreditarea gradului efectivului de trupă sau corpului de comandă, având, totodată, un stagiu de mai puțin de trei ani, de la acesta se încasează cheltuielile legate de instruire.

Această argumentare este absolut sub orice critică, în situația în care norma respectivă reglementează condițiile de tragere a persoanei la răspundere delictuală prin recuperarea cheltuielilor de instruire, deoarece, dacă norma nu este suficient de clară și exhaustivă pentru Inspekția Financiară, aceasta nu înseamnă că ea nu urmează a fi aplicată.

Norma trebuie interpretată în sensul în care permite aplicarea ei și nu în sensul în care se exclude aplicarea ei, și a făcut referire la Hotărârea Curții Constituționale nr.2 din 20 ianuarie 2015.

Referitor la argumentarea din pct. IV alin. (5) din Prescripție, s-a invocat că, regula privind aplicarea actului normativ posterior este aplicabilă numai în cazul actelor normative cu aceeași forță juridică și a făcut referire la art. 6 alin. (3) din Legea nr. 780/2001 privind actele legislative (în vigoare până la data de 12 iulie 2018), care stipulează, în caz de divergență între o normă a actului legislativ general și o normă a actului legislativ special cu aceeași forță juridică, se aplică norma actului legislativ special.

A arătat că, Hotărârea Guvernului nr. 950/1997 și Hotărârea Guvernului nr. 923/2001, sunt de același nivel ierarhic, dar având în vedere caracterul special al Hotărârii Guvernului nr. 950/1997, în raport cu angajații sistemului penitent, ele nu au aceeași forță juridică, la caz, forța juridică superioară, îl are actul normativ cu caracter special.

Referitor la pct. V din prescripție, a remarcat că, calculele efectuate de Inspekția Financiară privind venitul ratat în rezultatul pretinsei determinări incorecte a cuantumului chiriei, sunt greșite, așa cum unele persoane (în baza hotărârilor irevocabile a instanțelor de judecată) au obținut dreptul de a nu fi evacuați din spațiu locativ, fără acordarea altui spațiu locativ, cum prevedea art.art.110, 111 și art.113 Codul cu privire la locuințe.

Prin urmare, în opinia reclamantei, în privința acestor persoane se aplică în continuare normele privind regimul juridic al locuințelor de serviciu/cămin, și au fost acordate în conformitate cu prevederile Codului cu privire la locuințe, cuantumul chiriei fiind determinat reieșind din normele care reglementează regimul juridic al spațiilor locative.

A considerat că, nu poate fi reținută nici concluzia Inspekției Financiare privind necesitatea calculării cuantumului chiriei, reieșind din prețul aprobat în Legea bugetului precum și în baza prevederilor pct.3 din Regulamentul cu privire la modul de darea în locațiune a activelor neutilizate, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 483/2008. Or, suma calculată în calitate de „venit ratat” – 2460,8 mii lei, este eronată și nu corespunde adevărului, darea în folosință a spațiilor locative fiind efectuată în conformitate cu normele în vigoare la acel moment.

Referitor la pct. VI alin. (5) din prescripție, s-a reiterat că, raportul inspekției, presupune supraplata salariului pentru noiembrie 2018 în sumă totală de 830,70 de lei (780 de lei + 50,70 de lei ((6,5%)) pentru funcționarul public statut special Sergiu Postolachi, specialist principal al DL, căruia i-au fost încredințate obligațiile de serviciu ale șefului secției achiziții publice DGL (pe perioada concediului Valentinei

Duca), cu stabilirea sporului la salariul în mărime de 50 % din salariul de funcție al funcției cumulate, conform ordinului 346ef. din 29 octombrie 2018. Or, capitolul V cu privire la „Salarizarea militarilor, a ofițerilor de informații și securitate, a colaboratorilor Centrului Național Anticorupție, a efectivului de trupă și a corpului de comandă angajați în serviciul organelor apărării naționale, securității statului și ordinii publice” din Legea nr. 355/2005 și Hotărârea Guvernului nr. 650/2006, nu prevăd plata sporului pentru cumularea funcțiilor funcționarilor publici cu statut special.

A precizat că, plata se efectuează conform alin. (2) art.30 din Legea nr. 355/2005 cu privire la sistemul de salarizare în sectorul bugetar, care face parte din capitolul VII „Sporuri și suplimente la salariu de bază”.

Alin. (2) din pct. 19 din Hotărârea Guvernului nr. 355/2006 privind salarizarea militarilor, efectivului de trupă și corpului de comandă angajați în serviciul organelor apărării naționale, securității statului și ordinii publice, precum și a funcționarilor publici cu statut special din cadrul sistemului administrației penitenciare, prevede investirea conducătorilor din cadrul entităților prevăzute în prezentul punct de a stabili categoriile de salarizare pentru alte categorii de militari, efectiv de trupă și corp de comandă, ale căror funcții nu au fost prevăzute în prezenta hotărâre, potrivit celor aprobate, precum și a stabili modul și regulile de achitare a altor drepturi bănești, prevăzute de actele legislative și normative, militarilor, efectivului de trupă și corpului de comandă în diverse cazuri de serviciu. Norma dată fiind utilizată la aprobarea Regulamentului cu privire la modalitatea de stabilire și calculare a sporurilor, plăților suplimentare și indemnizațiilor efectivului de trupă și corpului de comandă al sistemului penitenciar, ordinul nr. 146 din 15 mai 2014, iar pct.139, al prezentului regulament, prevede expres stabilirea sporului menționat pentru cumularea funcțiilor de către angajații sistemului penitenciar.

A mai făcut referire la alin. (6), care prevede că, în anul 2018 pentru mai mulți angajați a fost stabilit sporul la salariu pentru cumularea funcțiilor vacante sau temporar vacante în diferite mărimi din salariu de funcție, însă după intrarea în vigoare a Legii nr. 270/2018 au dispărut așa denumiri ca salariul de funcție și diferite sporuri, fiind introduse salariul de bază și sporuri cu alt sens și alte condiții, având definiții concrete în fiecare caz. Astfel, pentru remedierea acestei situații, a menționat că, a fost emis ordinul nr.265ef. cu privire la modificarea și completarea ordinelor nr.121ef. din 18 iunie 2018, nr.346ef. din 29 octombrie 2018, nr. 381ef. din 15 noiembrie 2018, nr. 404ef. din 26 noiembrie 2018 cu privire la personal.

Referitor la pct. VII din prescripție, s-a invocat, că Inspekția Financiară nu a delimitat cheltuielile Administrației Naționale a Penitenciarelor de cheltuielile subdiviziunilor, invocând că nu au fost întreprinse toate măsurile întru recuperarea de la persoanele vinovate a cheltuielilor suplimentare.

Astfel, s-a menționat că, în spețele prezentate de către Inspekția Financiară, nu au fost constatate nici unul din cazurile prevăzute în prevederile legale, care ar permite atragerea salariatului la răspunderea materială. Mai mult, pentru a înainta o acțiune în regres față de persoana care a cauzat prejudiciul, urmează să fie respectate prevederile art. 69 alin. (2) din Codul de procedură civilă care stipulează, că, în caz de examinare a cauzei fără ca partea interesată să fie atrasă în proces ca intervenient accesoriu, faptele și raporturile juridice stabilite prin hotărâre judecătorească irevocabilă, nu au efecte juridice la examinarea acțiunii de regres depuse împotriva intervenientului. Cu titlu de exemplu, a precizat reclamanta că, a încercat de a înainta

acțiune în regres împotriva Lilies Pelin pentru încălcarea fișei postului și pierderea contractului cu societatea cu răspundere limitată „Dita Est Farm”, ceea ce a dus la imposibilitatea achitării lui ulterioare. Totuși, acțiunea respectivă a fost respinsă.

Prin urmare, salariaților vinovați de producerea pagubelor în lipsa temerilor prevăzute la art. 338 din Codul muncii, ar putea genera cheltuieli suplimentare neîntemeiate de judecată, care cel mai probabil tot urmează a fi încasate din bugetul de stat, și se va încălca principiul utilizării raționale a banului public.

Ce ține de cheltuielile suportate de unele instituții din subordine, a precizat că, instituțiile penitenciare sunt persoane juridice distincte ce dispun de autonomie financiară, iar cheltuirile acestora nu pot fi imputate Administrației Naționale a Penitenciarelor.

Referitor la pct. VIII din prescripție, a indicat că, procedura privind completarea odată pe săptămână (începând cu anul 2013), iar din 2018, odată în lună cu indicarea traseului și punctelor de destinație a foilor de parcurs eliberate pentru autoturismele de serviciu ale Departamentului Instituțiilor Penitenciare, Administrația Națională a Penitenciarelor, a fost admisă ținând cont de prevederile pct.3 al Instrucțiunii privind completarea și prelucrarea foilor de parcurs pentru autoturisme, aprobată prin ordinul Departamentului Analize Statistice și Sociologice nr. 108 din 17 decembrie 1998, conform căruia „foaia de parcurs, perfectată conform indicațiilor prezentelor Instrucțiuni, se remite șoferului de către persoana autorizată, de regulă, pentru o singură zi de lucru (schimb) sau, după necesitate, pe o perioadă mai îndelungată. Pe foaia de parcurs se aplică în mod obligatoriu ștampila (parafa) agentului economic-emitent. La fel, a mai indicat că, toate deplasările de serviciu se efectuau în exclusivitate prin coordonare cu conducerea instituției în interes de serviciu.

Totodată, a indicat că, nu toate direcțiile Departamentului Instituțiilor Penitenciare/Administrației Naționale a Penitenciarului aveau întărite după ele, autoturisme de serviciu, din care considerent, la indicația conducerii, aceștia efectuau deplasări de serviciu cu autoturismele întărite după alte direcții de resort ale instituției. A susținut, că anii verificați la acest compartiment, au fost dificili pentru sistemul penitenciar, dat fiind înregistrarea evadărilor din penitenciare, la operațiunile de căutare fiind implicat efectivul disponibil și transportul din dotare.

Conform pct. 1 al ordinului nr.238 din 28 aprilie 2016 cu privire la modificarea limitei anuale de parcurs, pentru autoturismul de serviciu de model Dacia Duster, începând cu 1 mai 2016, s-a stabilit o limită de parcurs de 4 000 de km, iar conform pct.2, s-a modificat începând cu data de 1 mai 2016, limita de parcurs pentru autoturismul Dacia Duster la 3 000 de km, astfel, limitele acestor automobile nefiind depășite.

Referitor la pct. X din prescripție, a menționat că, conform pct. 7 din Regulament, achizițiile publice de valoare mică se realizează de către autoritatea contractantă și din motive de urgență, ca urmare a apariției unor necesități neplanificate sau evenimente imprevizibile, ulterior cu introducerea acestora în darea de seamă privind contractele de achiziție publică de valoare mică semnate și înregistrate în perioada de referință. Iar, conform pct.9 idem, sunt interzise planificarea, semnarea și realizarea contractelor de achiziție publică de valoare mică fără existența resurselor financiare sau, cel puțin, fără dovada alocării sau garantării alocării acestora.

A arătat, că toate contractele sunt contrasemnate de șeful Direcției Financiare și înregistrate la Trezoreria de Stat a Ministerului Finanțelor, fapt ce adevărește existența mijloacelor financiare pentru achiziționarea bunurilor, serviciilor sau lucrărilor conform necesităților.

În partea ce ține de pretențiile privind faptul că, dosarele cu contractele de valoare mică pentru anii 2013 și 2014, au fost cusute în dosare comune pentru întreg anul de gestiune contrar prevederilor pct.4 și 5 din Regulamentul cu privire la întocmirea și păstrarea dosarului achiziției publice, aprobat prin HG nr.9/2008, menționează reclamantul că, dosarele achizițiilor publice de valoare mică, nu se întocmesc pentru fiecare procedură de achiziție publică în parte.

Referitor la invocarea că, nu au fost respectate întocmai principiile de reglementare a relațiilor privind achizițiile publice, nefiind asigurată utilizarea eficientă a finanțelor publice și minimalizarea riscurilor autorității contractante, transparența, asigurarea concurenței și combaterea concurenței neloiale în domeniul achizițiilor publice și tratamentul egal, imparțialitate, nediscriminare în privința operatorilor economici, fiind admise cazuri de descalificare a ofertanților din diferite temeiuri și motive nejustificate, inclusiv că datele de calificare prezentate de participanți au fost imprecise sau incomplete, invocând că conform pct.27.1 din Documentația standard pentru realizarea achizițiilor publice de bunuri și servicii, care prevede că, autoritatea contractantă poate, la discreția sa, să ceară oricărui dintre ofertanți o clarificare a ofertei acestora, pentru a facilita examinarea, evaluarea, compararea și post-calificarea ofertelor. Nu vor fi solicitate oferite sau permise schimbări în preturile sau în conținutul ofertei, cu excepția corectării erorilor aritmetice descoperite de către autoritatea contractantă în timpul evaluării ofertelor, în conformitate cu punctul IPO29, iar conform pct. 28.3, dacă o ofertă nu este conformă cerințelor din documentele de licitație, ea va fi respinsă de către autoritatea contractantă și nu poate fi făcută corespunzătoare ulterior de către ofertant prin corectarea abaterilor, erorilor sau omiterilor esențiale.

Cu referire la ratarea obținerii garanției de bună execuție, menționează reclamantul că, pentru refuzul de a executa contractul, Departamentul Instituțiilor Penitenciare a înaintat în instanța de judecată cerere de chemare în judecată prin care a solicitat încasarea sumei nominalizate în prescripție.

Urmare a examinării cauzei nr. 2c-122/17, la 30 martie 2017, Judecătoria Chișinău sediul Central a emis hotărârea prin care a admis integral acțiunea Departamentului Instituțiilor Penitenciare, care a fost menținută de instanțele ierarhic superioare, devenind executorie. A menționat că, a înaintat către Agenția Achiziții Publice un demers prin care a comunicat hotărârile instanțelor de judecată, solicitând în temeiul art.9 lit.c) și art.25 din Legea privind achizițiile publice nr.131/2015, includerea agentului economic societatea cu răspundere limitată „Sanex-Comerț”, în lista de interdicție a operatorilor economici, iar prin decizia nr. 3/18 din 4 ianuarie 2018, demersul a fost admis.

Ulterior, la 30 ianuarie 2018, a înaintat demers executorului judecătoresc pentru inițierea procedurii de executare silită a hotărârii din 30 martie 2017 a Judecătoriei Chișinău sediul Central. Astfel, indică că, Administrația Națională a Penitenciarelor a întreprins toate acțiunile posibile în scopul recuperării sumei de 52 561,03 lei de la societatea cu răspundere limitată „Sanex-Comerț”.

Referitor la contractul de achiziție publică ca excepție, în baza art. 4 din Legea 131/2015, a fost constatată atribuirea în 2017, conform procedurii specifice a unei

organizații internaționale, Acordul de co-finanțare nr. 1 AA din 27 aprilie 2017, încheiat între Programul Națiunilor Unite pentru Dezvoltare și Guvernul Republicii Moldova (Ministerul Justiției) pentru a procura medicamente și produse medicale, incluse în lista medicamentelor din cadrul programelor de sănătate naționale și speciale.

Astfel, Administrația Națională a Penitenciarelor, fiind beneficiarul final al medicamentelor achiziționate, dat fiind faptul că, instituția este parte a Programului National de control al tuberculozei pentru anii 2010-2020, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 1160 din 20 octombrie 2016, program susținut de Programul Națiunilor Unite pentru Dezvoltare, Guvernul Republicii Moldova a solicitat sprijinul Programului Națiunilor Unite pentru Dezvoltare în procesul de reformă a sistemului de achiziții publice în domeniul sănătății, astfel, încât acesta să devină în următorii ani unul transparent, responsabil, rentabil, echitabil și durabil.

Achiziția a fost făcută prin intermediul Programului Națiunilor Unite pentru Dezvoltare, urmărind evitarea fraudelor legate de achizițiile publice, a riscului de discontinuitate în aprovizionarea cu medicamente și reducerea perioadei și a costului de livrare, precum și îmbunătățirea calității medicamentelor procurate. Ca urmare a asistenței Programului Națiunilor Unite pentru Dezvoltare, cele mai vulnerabile persoane din Republica Moldova au avut acces continuu la medicamente de calitate, la un preț rezonabil și în cantitățile necesare.

A solicitat Administrația Națională a Penitenciarelor admiterea acțiunii cu anularea parțială a prescripției Inspecției Financiare nr. 27-04-05/667 din data de 28 iunie 2019 în partea pct. I, III, VI, V, VI, VII, VIII, X.

Prin încheierea din 15 iulie 2020 Judecătoriei Chișinău sediul Rîșcani, pretențiile privind anularea parțială a prescripției nr. 27-04-05/667 din 28 iunie 2019 referitor la pct. I, III, VI, VIII, au fost declarate inadmisibile.

Prin hotărârea din 15 iulie 2020 a Judecătoriei Chișinău sediul Rîșcani, a fost respinsă ca neîntemeiată cererea privind anularea parțială a prescripției nr. 27-04-05/667 din data de 28 iunie 2019 referitor la pct. IV, V, VII, X.

La 24 iulie 2020 Administrația Națională a Penitenciarelor a depus cerere de apel împotriva hotărârii din 15 iulie 2020 a Judecătoriei Chișinău sediul Rîșcani.

Prin decizia din 17 februarie 2021 a Curții de Apel Chișinău, a fost respins apelul depus de Administrația Națională a Penitenciarelor împotriva hotărârii din 15 iulie 2020 a Judecătoriei Chișinău sediul Rîșcani.

La 1 martie 2021, Administrația Națională a Penitenciarelor a declarat recurs, iar la data de 19 mai 2021 motivarea recursului împotriva deciziei din 17 februarie 2021 a Curții de Apel Chișinău.

În motivarea cererii de recurs a indicat că, instanța de apel nu a indicat motivele concluziilor sale, ci doar a reiterat concluziile primei instanțe, situație care afectează însuși legalitatea substanței deciziei emise. La fel nu a apreciat just toate circumstanțele speței și argumentele invocate în apel.

A considerat că, concluziile primei instanțe și a instanței de apel au pornit de la poziția preconceptă ca fiind legal actului administrativ contestat.

A solicitat Administrația Națională a Penitenciarelor admiterea recursului, casarea integrală a deciziei instanței de apel și a hotărârii primei instanțe cu pronunțarea unei noi hotărâri de admitere a acțiunii.

În conformitate cu art. 244 alin.(1) Cod administrativ, hotărârile curții de apel ca instanța de fond, precum și deciziile instanței de apel pot fi contestate cu recurs.

În conformitate cu art. 245 alin. (1) și (2) Cod 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. 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.

Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție reține că, dispozitivul deciziei Curții de Apel Chișinău a fost pronunțat la data de 17 februarie 2021, iar decizia motivată a fost notificată Administrației Naționale a Penitenciarelor la data de 22 aprilie 2021. Astfel, cererea de recurs depusă la 1 martie 2021 și motivarea recursului la data de 17 mai 2021 sunt în termen.

La data de 1 mai 2021 și 28 mai 2021, Curtea Supremă de Justiție a expediat în adresa intimatului copia cererilor de recurs cu înștiințarea despre necesitatea depunerii referinței.

La 25 mai 2021, Inspekția Financiară a depus referință prin care a solicitat de a declara ca fiind inadmisibil recursul depus de Administrația Națională a Penitenciarelor.

Examinând admisibilitatea recursului depus de Administrația Națională a Penitenciarelor, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție constată inadmisibilitatea acestuia, din motivele ce succed.

În temeiul 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, iar în acord cu alin. (2) din art. 246 din 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.

În această ordine de idei, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ reține că, Codul administrativ dezvoltă nu doar caracterul nedevolutiv 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 sau, după caz, hotărârile Curții de Apel ca primă instanță într-o eventuală examinare în fond și invocare *ex officio* a erorilor de drept.

Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ notează 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 consecutivitate, 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 pentru 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, urmând de 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).

În circumstanțele menționate, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție ajunge la concluzia de a declara inadmisibil recursul depus de Administrația Națională a Penitenciarelor.

În conformitate cu art. 230 și art. 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 Administrația Națională a Penitenciarelor, se declară inadmisibil.

Încheierea este irevocabilă.

Președintele completului,

Judecătorul

Tamara Chișca-Doneva

Judecătorii

Victor Burduh

Nicolae Craiu