

Dosarul nr. 3ra-460/22
2-18184428-01-3ra-21042022

Prima instanță: Judecătoria Chișinău sediul Rîșcani (jud. V. Dodon)
Instanța de apel: Curtea de Apel Chișinău (jud. A. Bostan, V. Negru, G. Dașchevici)

ÎNCHEIERE

8 iunie 2022

mun. Chișinău

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

în componența:

Președintele completului, judecătorul
Judecătorii

Ala Cobăneanu
Nina Vascan
Nicolae Craiu

examinând admisibilitatea recursurilor depuse de Ministerul Infrastructurii și Dezvoltării Regionale și Întreprinderea de Stat „Administrația de Stat a Drumurilor”

în cauza de contencios administrativ, la cererea de chemare în judecată a Întreprinderii de Stat „Administrația de Stat a Drumurilor” împotriva Inspecției Financiare cu privire la anularea parțială a prescripției

împotriva deciziei din 7 decembrie 2021 a Curții de Apel Chișinău, prin care au fost respinse apelurile declarate de Întreprinderea de Stat „Administrația de Stat a Drumurilor” și Ministerul Economiei și Infrastructurii (redenumit Ministerul Infrastructurii și Dezvoltării Regionale) și menținută hotărârea din 4 martie 2021 a Judecătoriei Chișinău sediul Rîșcani

constată:

La 12 iulie 2018, ÎS „Administrația de Stat a Drumurilor” a depus cerere de chemare în judecată împotriva Inspecției Financiare, terț Ministerul Economiei și Infrastructurii cu privire la anularea parțială a prescripției.

În motivarea acțiunii a invocat că Inspecția Financiară, în conformitate cu programul de activitate pentru semestrul I al anului 2018, a efectuat inspecția financiară tematică la ÎS „Administrația de Stat a Drumurilor” privind corectitudinea gestionării patrimoniului, suportării unor cheltuieli și consumuri pentru perioada de activitate de la 1 ianuarie 2016 până la 31 decembrie 2017, precum și a examinat dezacordul nr. 02-01/1105 din 18 aprilie 2018 asupra constatărilor din raportul de inspecție financiară.

A comunicat că la 27 aprilie 2018, Inspecția Financiară a emis prescripția nr. 27-07-10/491 prin care a înaintat cerința de a înainta inclusiv spre examinare Consiliului de Administrație rezultatele inspecției și de întreprins măsuri eficiente întru înlăturarea încălcărilor constatate și neadmiterii acestora pe viitor.

A precizat că la 3 mai 2018 a luat cunoștință cu prescripția menționată, iar la 4 iunie 2018 s-a adresat cu cerere prealabilă către Inspekția Financiară privind revocarea parțială a prescripției nr. 27-07-10/491 din 27 aprilie 2018 cu privire la înlăturarea încălcărilor constatate în rezultatul inspekției financiare tematice la ÎS „Administrația de Stat a Drumurilor”.

Astfel, a recepționat răspunsul la cererea prealabilă la 15 iunie 2018, prin care pârâta a refuzat revocarea actului contestat pe motivul omiterii termenului de 30 zile pentru depunerea cererii prealabile.

Reieșind din prevederile art. 14 alin. (1) din Legea contenciosului administrativ nr. 793 din 10 februarie 2000, art. 264 alin. (4) și 265 Cod civil, art. 112 alin. (2) CPC, a considerat că cererea prealabilă a fost depusă în termen, deoarece dat fiind faptul că ultima zi a termenului pentru depunerea cererii prealabile a fost 2 iunie 2018, fiind zi nelucrătoare (sâmbătă), cererea prealabilă a fost depusă de ÎS „Administrația de Stat a Drumurilor” la 4 iunie 2018 (următoarea zi lucrătoare), prin urmare, în termenul legal.

A afirmat că actul administrativ vizat poartă parțial un caracter vădit ilegal în fond, acesta fiind emis contrar procedurii stabilite de legislație.

Astfel, a remarcat că constatările invocate în prescripție sunt parțial neîntemeiate, și anume, a considerat drept abuzive și ilegale aprecierile Inspekției Financiare în partea ce ține de:

- cu derogare de la decizia Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție nr. 2ra-1620/17 din 25 octombrie 2017, întreprinderea a suportat neîntemeiat cheltuieli pentru perioada lipsei forțate de la locul de muncă a administratorului Gheorghe Curmei în sumă totală de 380,1 mii lei, inclusiv contribuții sociale și medicale în sumă de 82,0 mii lei, care urmau să fie achitate de către Ministerul Transporturilor și Infrastructurii Drumurilor.
- cu nerespectarea prevederilor art. 23 din Legea salarizării nr. 847 din 14 februarie 2002 și pct. 5 din Hotărârea Guvernului nr. 743 cu privire la salarizarea angajaților din unitățile cu autonomie financiară, în perioada 2016-2017, administratorilor întreprinderii neregulamentară le-a fost stabilit și achitat spor pentru vechime în muncă în sumă totală de 158,0 mii lei, inclusiv 76,1 mii lei în anul 2016 și 81,9 mii lei în anul 2017, în baza proceselor-verbale cu privire la stabilirea vechimii în muncă din cadrul întreprinderii, fără ca acesta să fie stabilit în contractele de management;
- în încălcarea prevederilor din Nota la Anexa nr. 6 la Hotărârea Guvernului cu privire la salarizarea angajaților din unitățile cu autonomie financiară nr. 743 din 11 iunie 2002, în perioada de la 1 ianuarie 2016 până la 31 decembrie 2017, unor angajați cu funcții de conducere din cadrul întreprinderii le-au fost calculate și achitate plăți salariale, pentru cumularea funcțiilor vacante în sumă totală de 36,2 mii lei.

A invocat următoarele contraargumente la constatarea Inspekției Financiare.

Așadar, cu referire la argumentul: „cu derogare de la decizia Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție nr. 2ra-

l 620/17 din 25 octombrie 2017, întreprinderea a suportat neîntemeiat cheltuieli pentru perioada lipsei forțate de la locul de muncă a administratorului Gheorghe Curmei în sumă totală de 380,1 mii lei, inclusiv contribuții sociale și medicale în sumă de 82,0 mii lei, care urmau să fie achitate de către Ministerul Transporturilor și Infrastructurii Drumurilor”, a menționat că pretenția admisă a lui Gheorghe Curmei în cadrul procesului de judecată în cauza Gheorghe Curmei împotriva Ministerului Transporturilor și Infrastructurii Drumurilor, intervenient accesoriu ÎS „Administrația de Stat a Drumurilor” de a încasa anume din contul Ministerului Transporturilor și Infrastructurii Drumurilor salariul pentru toată perioada lipsei forțate de la serviciu până la data restabilirii în funcție, a avut ca temei prevederile art. 330 alin. (1) lit. b) Codul muncii.

Or, potrivit contractului nr. 172 din 14 februarie 2014, angajatorul conducătorului ÎS „Administrația de Stat a Drumurilor” este fondatorul (Ministerul Transporturilor și Infrastructurii Drumurilor).

Având în vedere prevederile art. 5 alin. (1) din Legea salarizării nr. 847-XV din 14 februarie 2002 și pct. 5 din Hotărârea Guvernului nr. 743 din 11 iunie 2002 cu privire la salarizarea angajaților din unitățile cu autonomie financiară, salariul pentru perioada lipsei forțate de la serviciu a administratorului întreprinderii de stat este executată de către unitatea condusă de unde nemijlocit are loc plata salariului conducătorului.

A accentuat că prin ordinul nr. 219 din 27 octombrie 2017, Ministerul Economiei și Infrastructurii nu a intervenit în activitatea întreprinderii, ci a executat pct. 2.1 lit. e) din contractul nr. 172 din 14 februarie 2014, potrivit căruia fondatorul întreprinderii asigură controlul activității economico-financiare a întreprinderii.

A remarcat că în speță nu sunt aplicabile prevederile art. 77 Cod de executare și nici art. 252 CPC cu privire la amânarea și eșalonarea executării hotărârii, schimbarea modului și ordinii de executare a ei, deoarece nu au existat circumstanțe care ar fi făcut executarea dificilă sau imposibilă.

Or, modul și ordinea de executare a hotărârii în cazul de față reiese din normele legale și prevederile contractuale.

Totodată, a afirmat că fondatorul nu a schimbat modul și ordinea de executare a hotărârii, ci a acționat conform pct. 5 din Hotărârea Guvernului nr. 743 din 11 iunie 2002 cu privire la salarizarea angajaților din unitățile cu autonomie financiară și pct. 2.1 lit. e), pct. 5.1 din contractul nr. 172 din 14 februarie 2014.

Cu referire la argumentul: „cu nerespectarea prevederilor art. 23 Legea salarizării nr. 847 din 14 februarie 2002 și pct. 5 din Hotărârea Guvernului nr. 743 cu privire la salarizarea angajaților din unitățile cu autonomie financiară, în perioada 2016-2017, administratorilor întreprinderii neregulamentară le-a fost stabilit și achitat spor pentru vechime în muncă în sumă totală de 158,0 mii lei, inclusiv 76,1 mii lei în anul 2016 și 81,9 mii lei în anul 2017, în baza proceselor-verbale cu privire la stabilirea vechimii în muncă din cadrul întreprinderii, fără ca aceasta să fie stabilit în contractele de management”, a evidențiat, reieșind din prevederile art. 5 lit. g), 130 alin. (1), 137 alin. (1) Codul muncii, pct. 2. din Hotărârea Guvernului nr. 743 din 11 iunie 2002, art. 23, 28 Legea salarizării nr. 847 din 14 februarie 2002, pct. 4,

și 5¹ din Hotărârea Guvernului nr. 743 din 11 iunie 2002, că neachitarea sporului pentru vechimea în muncă oricărui salariat (inclusiv a conducătorului unității) se consideră discriminare care este interzisă de lege.

La fel, contractele management ale conducătorilor de întreprinderi de stat nici nu reglementează în capitolul condițiile de remunerare a muncii administratorului careva limitări la plata sporului pentru vechime în muncă din moment ce contractul de management se referă, stabilește doar mărimea premiului și a altor plăți care nu se raportează la salarizare (ajutor material, premiu cu prilejul jubileelor, sărbătorilor profesionale etc.).

A reiterat că în pct. 6 din Regulamentul privind sistemul de salarizare în ÎS „Administrația de Stat a Drumurilor”, aprobat de consiliul de administrație al întreprinderii prin proces-verbal nr. 02 din 11 aprilie 2017, sunt descrise condițiile și modul de stabilire a sporului pentru vechime în muncă.

Astfel, în scopul stabilirii vechimii în muncă ce acordă dreptul de a primi sporul pentru vechime în muncă, prin ordinul angajatorului se creează o comisie în componența căreia se includ reprezentanți ai serviciului financiar (contabilității), serviciului resurse umane, juridic, precum și al comitetului sindical.

Hotărârea comisiei pentru stabilirea vechimii în muncă ce acordă dreptul de a primi sporul pentru vechime în muncă se consemnează într-un proces-verbal, semnat de membrii comisiei.

Sporul pentru vechime în muncă se include în calculul salariului pentru luna calendaristică și se achită din contul fondului de remunerare a muncii prevăzut pentru perioada respectivă și poate fi redusă sau anulată de către administrație în dependență de rezultatele activității întreprinderii.

În ce privește argumentul: „în încălcarea prevederilor din Nota la Anexa nr. 6 a Hotărârii Guvernului cu privire la salarizarea angajaților din unitățile cu autonomie financiară nr. 743 din 11 iunie 2002, în perioada de la 1 ianuarie 2016 până la 31 decembrie 2017, unor angajați cu funcții de conducere din cadrul întreprinderii le-au fost calculate și achitate plăți salariale, pentru cumularea funcțiilor vacante în sumă totală de 36,2 mii lei”, a indicat, reieșind din prevederile art. 156 și 267 alin. (3) Codul muncii, că angajaților cu funcții de conducere din cadrul întreprinderii, făcând referire la șefii serviciilor, le-au fost calculate și achitate plăți salariale, pentru cumularea funcțiilor vacante, pe motivul executării cerințelor fondatorului și întru executarea documentelor necesare finanțării proiectelor în derulare, pentru a nu reține și mai mult executarea lucrărilor de reabilitare a drumurilor naționale și așa aflate în întârzieri considerabile față de program.

La fel, a subliniat că constatările Inspecției Financiare sunt contrare art. 43 din Constituția Republicii Moldova.

A conchis că prescripția nr. 27-07-10/491 din 27 aprilie 2018 în sensul în care a fost emisă are un impact asupra drepturilor și obligațiilor ÎS „Administrația de Stat a Drumurilor”, deoarece după natura sa prezintă semnele caracteristice ale unui act administrativ prin care sunt vătămăte drepturile recunoscute de lege a întreprinderii și salariaților săi.

Or, conform prescripției contestate, Inspekția Financiară a indicat printre cerințe: „de înaintat spre examinare Consiliului de administrație rezultatele inspekției și de întreprins măsuri eficiente întru înlăturarea încălcărilor constatate și neadmiterii acestora pe viitor”.

Prin urmare, în caz de neexecutare există pericolul aplicării sancțiunilor în cazul așa-ziselor neajunsuri stabilite în activitatea întreprinderii.

De altfel, recunoașterea drept legale a aprecierilor Inspekției Financiare în partea contestată, poate duce în urma examinării la Consiliul de Administrare inclusiv, la aplicarea sancțiunilor disciplinare (concediere) față de unele persoane cu funcție de răspundere/conducere din cadrul întreprinderii.

Și-a întemeiat pretențiile în temeiul dispozițiilor art. 166, 167 CPC, art. 130, 137, 156, 267 Codul muncii, art. 264, 265 Cod civil, art. 14, 15, 17, 25, 26 din Legea contenciosului administrativ nr. 793 din 10 februarie 2000, Legii salarizării nr. 847-XV din 14 februarie 2002, Legii cu privire la întreprinderea de stat nr. 146-XIII din 16 iunie 1994, Hotărârii Guvernului nr. 743 din 11 iunie 2002 cu privire la salarizarea angajaților din unitățile cu autonomie financiară, Hotărârii Guvernului nr. 770 din 20 octombrie 1994 pentru aprobarea unor acte normative vizând funcționarea Legii cu privire la întreprinderea de stat.

A solicitat anularea parțială a prescripției nr. 27-07-10/491 din 27 aprilie 2018 cu privire la înlăturarea încălcărilor constatate în rezultatul inspekției financiare tematice la ÎS „Administrația de Stat a Drumurilor” și anume în partea: „Cu derogare de la decizia Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție nr. 2ra-1620/17 din 25 octombrie 2017, întreprinderea a suportat neîntemeiat cheltuieli pentru perioada lipsei forțate de la locul de muncă a administratorului Gheorghe Curmei în sumă totală de 380,1 mii lei, inclusiv contribuții sociale și medicale în sumă de 82,0 mii lei, care urmau să fie achitate de către Ministerul Transporturilor și Infrastructurii Drumurilor”; „Cu nerespectarea prevederilor art. 23 din Legea salarizării nr. 847 din 14 februarie 2002 și pct. 5 din Hotărârea Guvernului nr. 743 cu privire la salarizarea angajaților din unitățile cu autonomie financiară, în perioada 2016-2017, administratorilor întreprinderii neregulamentar le-a fost stabilit și achitat spor pentru vechime în muncă în sumă totală de 158,0 mii lei, inclusiv 76,1 mii lei în anul 2016 și 81,9 mii lei în anul 2017, în baza proceselor-verbale cu privire la stabilirea vechimii în muncă din cadrul întreprinderii, fără ca acesta să fie stabilit în contractele de management”; „În încălcarea prevederilor din Nota la Anexa nr. 6 la Hotărârea Guvernului cu privire la salarizarea angajaților din unitățile cu autonomie financiară nr. 743 din 11 iunie 2002, în perioada 1 ianuarie 2016 - 31 decembrie 2017, unor angajați cu funcții de conducere din cadrul întreprinderii le-au fost calculate și achitate plăți salariale, pentru cumularea funcțiilor vacante în sumă totală de 36,2 mii lei”.

Prin încheierea din 23 septembrie 2019 a Judecătorei Chișinău sediul Rîșcani, a fost declarată inadmisibilă acțiunea în contencios administrativ a ÎS „Administrația de Stat a Drumurilor”.

A fost explicat ÎS „Administrația de Stat a Drumurilor” că declararea inadmisibilității acțiunii exclude posibilitatea adresării repetate în judecată a aceluiași reclamant cu aceeași acțiune.

Prin decizia din 25 noiembrie 2019 a Curții de Apel Chișinău, a fost anulată încheierea din 23 septembrie 2019 a Judecătorei Chișinău sediul Rîșcani, cu restituirea pricinii în aceeași instanță.

Prin hotărârea din 4 martie 2021 a Judecătorei Chișinău sediul Rîșcani, a fost respinsă ca neîntemeiată acțiunea depusă de ÎS „Administrația de Stat a Drumurilor”.

La 23 martie 2021, cu respectarea termenului prevăzut la art. 232 alin. (1) Cod administrativ, prin intermediul oficiului poștal, ÎS „Administrația de Stat a Drumurilor” a depus apel nemotivat împotriva hotărârii primei instanțe, iar la 13 mai 2021, cu respectarea termenului prevăzut la art. 232 alin. (2) Cod administrativ, a fost prezentată motivarea apelului.

La 31 martie 2021, cu respectarea termenului prevăzut la art. 232 alin. (1) Cod administrativ, prin intermediul poștei electronice, Ministerul Economiei și Infrastructurii a depus apel nemotivat împotriva hotărârii primei instanțe, iar la 18 mai 2021, cu respectarea termenului prevăzut la art. 232 alin. (2) Cod administrativ, a fost prezentată motivarea apelului.

Prin decizia din 7 decembrie 2021 a Curții de Apel Chișinău, au fost respinse apelurile declarate de ÎS „Administrația de Stat a Drumurilor” și Ministerul Economiei și Infrastructurii (redenumit Ministerul Infrastructurii și Dezvoltării Regionale) și menținută hotărârea din 4 martie 2021 a Judecătorei Chișinău sediul Rîșcani.

În consolidarea soluției adoptate, instanțele de judecată ierarhic inferioare au reținut că la efectuarea inspectării financiare tematice a unor aspecte din activitatea economico-financiară la ÎS „Administrația de Stat a Drumurilor”, Inspekția Financiară a respectat procedura stabilită de lege. Mai mult ca atât, nici ÎS „Administrația de Stat a Drumurilor” nu a invocat careva aspecte cu privire la încălcarea procedurii stabilite de lege la efectuarea inspectării financiare.

Prima instanță și instanța de apel au menționat că în rezultatul inspectării financiare tematice efectuate la ÎS „Administrația de Stat a Drumurilor”, Inspekția Financiară a constatat că întreprinderea, contrar prevederilor art. 23 din Legea salarizării nr. 847-XV din 14 februarie 2002, Notei din Anexa nr. 6 și pct. 7 din Hotărârea Guvernului cu privire la salarizarea angajaților din unitățile cu autonomie financiară nr. 743 din 16 iunie 2002, art. 17 alin. (1) din Legea contabilității nr. 113-XVI din 27 aprilie 2007 și pct. 19 din Standardul Național de Contabilitate (SNC) „Venituri”, aprobat prin Ordinul Ministerului Finanțelor nr. 118 din 6 august 2013, pct. 1 și 6 din Regulamentul cu privire la delegarea salariilor entităților din Republica Moldova, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 10 din 5 ianuarie 2012, a admis cheltuieli neîntemeiate la salarizare, cheltuieli neregulate pentru deplasare peste hotarele țării. Nu a întreprins măsuri privind calcularea veniturilor de la penalități de întârziere prin ce a ratat posibilitatea încasării acestora.

Totodată, instanțele de judecată au stabilit că Inspekția Financiară, potrivit competenței ce-i revine, la efectuarea inspekției tematice temeinic a constatat că de către ÎS „Administrația de Stat a Drumurilor” au fost utilizate mijloacelor financiare contrar actelor normative, temei pentru care prin actul emis a fost solicitată întreprinderea măsurilor privind recuperarea cheltuielilor de salarizare în sumă totală de 25,2 mii lei, întreprinderea măsurilor eficiente în vederea recuperării veniturilor ratate în sumă de 4,8 mii lei.

La fel, instanțele de judecată ierarhic inferioare au subliniat că activitatea administrativă este totalitatea actelor emise în regim de putere publică, prin care se organizează aplicarea legii și se aplică nemijlocit legea.

Astfel, ÎS „Administrația de Stat a Drumurilor” nu este în drept să pretindă ca actele Inspekției Financiare să fie emise conform propriei sale formulări sau într-un anumit sens, după dorința personală.

Mai mult că ÎS „Administrația de Stat a Drumurilor” nu a contestat niciun punct din cele prescrise, fiind contestate doar argumentele expuse de Inspekția Financiară în partea motivată a prescripției contestate.

Prima instanță și instanța de apel au constatat că prin decizia nr. 2ra-1620/17 din 25 octombrie 2017 a Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție, a fost încasat din contul Ministerului Transportului și Infrastructurii în beneficiul lui Gheorghe Curmei (administratorul ÎS „Administrația de Stat a Drumurilor”) salariul pentru toată perioada lipsei forțată de la serviciu, prejudiciul moral și cheltuielile pentru acordarea asistenței juridice.

Astfel, în dispozitivul deciziei sus-numite nu se specifică că sumele pot fi încasate din contul întreprinderii (după cum a susținut la caz ÎS „Administrația de Stat a Drumurilor”) care în litigiul indicat a avut calitatea de intervenient accesoriu și care, potrivit prevederilor art. 67 CPC, nu formulează pretenții proprii asupra litigiului, temei pentru instanță de a încasa mijloacele financiare de la pârât (Ministerul Transporturilor și Infrastructurii Drumurilor).

Respectiv, Inspekția Financiară just a constatat că, contrar prevederilor actelor normative în vigoare, cheltuielile întreprinderii, care, de drept, în temeiul deciziei nr. 2ra-1620/17 din 25 octombrie 2017 a Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție, urmau a fi achitate de către Ministerul Transporturilor și Infrastructurii pentru perioada lipsei forțate de la locul de muncă a administratorului întreprinderii în sumă totală de 380,1 mii lei, inclusiv contribuții de asigurări sociale de stat obligatorii și prime de asigurare obligatorie de asistență medicală în sumă de 82,0 mii lei, au fost suportate de către ÎS „Administrația de Stat a Drumurilor”, în lipsa documentelor justificative (hotărârea instanței de judecată prin care întreprinderea ar fi fost obligată să suporte astfel de cheltuieli).

Prin urmare, nerespectarea actelor normative cu privire la această procedură, trecerea la cheltuieli din contul întreprinderii, și nu după cum a dispus Curtea Supremă de Justiție prin decizia nr. 2ra-1620/17 din 25 octombrie 2017, nu poate fi pusă în sarcina Inspekției Financiare și nu poate servi temei de anulare a actului emis de către aceasta.

La 31 decembrie 2021, Ministerul Infrastructurii și Dezvoltării Regionale a depus recurs nemotivat împotriva deciziei din 7 decembrie 2021 a Curții de Apel Chișinău, solicitând admiterea acestuia, casarea deciziei instanței de apel, cu emiterea unei noi decizii de admitere a cererii de chemare în judecată înaintată de ÎS „Administrația de Stat a Drumurilor” împotriva Inspecției Financiare cu privire la anularea parțială a prescripției nr. 27-07-10/491 din 27 aprilie 2018, în partea ce ține de „cheltuielile suportate de întreprindere pentru perioada lipsei forțate de la locul de muncă al administratorului Gheorghe Curmei, 380,1 mii lei, inclusiv contribuții sociale și medicale în sumă de 82,0 mii lei, cu derogare de la decizia nr. 2ra-1620/17 din 25 octombrie 2017 a Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție, care urmau să fie achitate de către Ministerul Transporturilor și Infrastructurii Drumurilor (succesor în drepturi Ministerul Economiei și Infrastructurii)”.

La 10 ianuarie 2022, prin intermediul oficiului poștal, ÎS „Administrația de Stat a Drumurilor” a depus recurs nemotivat împotriva deciziei din 7 decembrie 2021 a Curții de Apel Chișinău, solicitând admiterea acestuia, casarea deciziei instanței de apel, cu emiterea unei noi decizii de admitere integrală a cererii de chemare în judecată.

La 15 aprilie 2022, Ministerul Infrastructurii și Dezvoltării Regionale a prezentat motivarea recursului împotriva deciziei din 7 decembrie 2021 a Curții de Apel Chișinău, prin care a solicitat admiterea acesteia, casarea deciziei instanței de apel, cu emiterea unei noi decizii de admitere a cererii de chemare în judecată înaintată de ÎS „Administrația de Stat a Drumurilor” împotriva Inspecției Financiare cu privire la anularea parțială a prescripției nr. 27-07-10/491 din 27 aprilie 2018, în partea ce ține de „cheltuielile suportate de întreprindere pentru perioada lipsei forțate de la locul de muncă al administratorului Gheorghe Curmei, 380,1 mii lei, inclusiv contribuții sociale și medicale în sumă de 82,0 mii lei, cu derogare de la decizia nr. 2ra-1620/17 din 25 octombrie 2017 a Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție, care urmau să fie achitate de către Ministerul Transporturilor și Infrastructurii Drumurilor”.

În motivarea recursului a invocat dezacordul cu decizia recurată, considerând-o neîntemeiată.

Reieșind din prevederile art. 5 alin. (1) din Legea salarizării nr. 847/2002, art. 142 alin. (1) Codul muncii și pct. 5.1 din contractul de muncă nr. 172 din 14 februarie 2014, a menționat că fondatorul ÎS „Administrația de Stat a Drumurilor”, la momentul pronunțării deciziei Curții Supreme de Justiție - Ministerul Economiei și Infrastructurii, succesor al Ministerului Transporturilor și Infrastructurii Drumurilor, asigurând controlul activității economico-financiare a întreprinderii, potrivit clauzelor contractului nr. 172 din 14 februarie 2014, în temeiul deciziei din 25 octombrie 2017 a Curții Supreme de Justiție (dosar nr. 2ra-1620/17), a emis ordinul nr. 219 din 27 octombrie 2017 cu privire la restabilirea lui Gheorghe Curmei în funcția de administrator al ÎS „Administrația de Stat a Drumurilor”.

Astfel, a evidențiat că întreprinderea, achitând, potrivit ordinului Ministerului Economiei și Infrastructurii nr. 219 din 27 octombrie 2017, lui Gheorghe Curmei salariu mediu în mărime de 23 751,67 de lei, salariu pentru toată perioada lipsei forțate de la serviciu până la restabilirea în funcție în mărime de 274 355,33 de lei, nu a suportat, neîntemeiat, cheltuielile respective, precum a invocat Inspekția Financiară, deoarece suma cu titlu de salariu indicată, a fost achitată din contul întreprinderii, în corespundere cu art. 5 alin. (1) din Legea salarizării nr. 847/2002, art. 142 alin. (1) Codul muncii și pct. 5.1 din contractul de muncă nr. 172 din 14 februarie 2014.

Totodată, a indicat prevederile art. 6 alin. (1) din Legea nr. 146/94 cu privire la întreprinderea de stat (în vigoare până la 22 decembrie 2017), potrivit căruia fondatorul își exercită drepturile de gestionar al întreprinderii prin intermediul consiliului de administrație și al administratorului întreprinderii.

Iar alin. (4) al aceluiași articol din legea prenotată statuează că fondatorul nu are dreptul să intervină în activitatea întreprinderii după încheierea contractului cu administratorul.

La 29 aprilie 2022, ÎS „Administrația de Stat a Drumurilor” a prezentat motivarea recursului împotriva deciziei din 7 decembrie 2021 a Curții de Apel Chișinău, solicitând admiterea acesteia, casarea deciziei instanței de apel, cu emiterea unei noi decizii de admitere integrală a cererii de chemare în judecată.

În susținerea recursului a indicat că instanța de apel și-a motivat soluția reproducând exact textul constatărilor și concluziilor Inspekției Financiare.

Așadar, a evidențiat că referitor la constatarea intimatului ce tine de nerespectarea prevederilor art. 23 din Legea salarizării nr. 847 din 14 februarie 2002 și pct. 5 din Hotărârea Guvernului nr. 743 din 11 iunie 2022 cu privire la stabilirea administratorilor întreprinderii a sporului pentru vechime în muncă, prima instanță și instanța de apel au reprodus textul prescripției contestate.

A mai notat că și în privința argumentului de anulare a actului administrativ referitor la cumularea funcțiilor vacante de către angajații cu funcții de conducere, instanța de judecată s-a rezumat la reproducerea cu exactitate a textului prescripției contestate.

Respectiv, a considerat că instanțele de judecată ierarhic inferioare nu au dat nicio apreciere și nu au combătut prin motivare argumentele invocate în cererea de chemare în judecată și în cererea de apel.

Dreptul legitim încălcat al ÎS „Administrația de Stat a Drumurilor” la adoptarea actului administrativ consta în interpretarea denaturată a prevederilor legale, precum și lipsa temeiului legal, în privința constatărilor: „cu derogare de la decizia Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție nr. 2ra-1620/17 din 25 octombrie 2017, întreprinderea a suportat neîntemeiat cheltuieli pentru perioada lipsei forțate de la locul de muncă a administratorului Gheorghe Curmei în sumă totală de 380,1 mii lei, inclusiv contribuții sociale și medicale în sumă de 82,0 mii lei, care urmau să fie achitate de către Ministerul Transporturilor și Infrastructurii Drumurilor”.

A remarcat că concluzia menționată este neîntemeiată de drept, deoarece instanța de judecată nu a dispus încasarea prejudiciului material (contravaloarea salariului pentru lipsa forțată de la muncă) din contul Ministerului Transporturilor și Infrastructurii Drumurilor, dar a dispus încasarea plăților salariale, care se achită expres în modul stabilit de pct. 5 din Hotărârea Guvernului nr. 743 din 11 iunie 2022 cu privire la stabilirea administratorilor întreprinderii a sporului pentru vechime în muncă.

Reieșind din prevederile pct. 5 din Hotărârea Guvernului nr. 743 din 11 iunie 2022 cu privire la stabilirea administratorilor întreprinderii a sporului pentru vechime în muncă, a accentuat că salariul pentru perioada lipsei forțate de la serviciu a administratorului întreprinderii este executată de către unitatea condusă de unde are loc plata salariului conducătorului.

De asemenea, pct. 5.1 din contractul de muncă cu administratorul, prevede expres sursa de plată a salariului administratorului - care se achită din contul mijloacelor întreprinderii.

În același mod, art. 5 alin. (1) din Legea salarizării nr. 847-XV din 14 februarie 2002, stabilește că sursa de plată pentru salariații din sectorul real o constituie o parte din venitul obținut din activitatea economică a unității.

Potrivit art. 6 alin. (1) din Legea cu privire la întreprinderea de stat nr. 146 din 16 iunie 1994 (în vigoare la 17 octombrie 2017), fondatorul tip exercită drepturile de gestionar al întreprinderii prin intermediul consiliului de administrare și al administratorului întreprinderii (organul executiv).

A relatat că prin ordinul nr. 219 din 27 octombrie 2017, Ministerul Economiei și Infrastructurii nu a intervenit în activitatea întreprinderii, dar a executat pct. 2.1. lit. e) din contractul nr. 172 din 14 februarie 2014, potrivit căruia fondatorul întreprinderii asigură controlul activității economico-financiare a întreprinderii.

Astfel, la speța supusă examinării nu sunt aplicabile prevederile art. 77 Cod de executare și nici art. 252 CPC cu privire la amânarea și eșalonarea executării hotărârii, schimbarea modului și ordinii de executare a hotărârii, deoarece nu au existat circumstanțe care ar fi făcut executarea dificilă sau imposibilă.

Or, modul și ordinea de executare a hotărârii în cazul de față reiese din normele legale și prevederile contractuale menționate.

În acest context, a subliniat că fondatorul nu a schimbat modul și ordinea de executare a hotărârii, ci a acționat conform pct. 5 din Hotărârea Guvernului nr. 743 din 11 iunie 2022 cu privire la salarizarea angajaților din unitățile cu autonomie financiară, pct. 2.1 lit. e) și pct. 5.1 din contractul nr. 172 din 14 februarie 2014.

A mai notat că nu a identificat în textul acelor normative la care a făcut trimitere Inspekția Financiară, restricții în privința plății sporului pentru vechime în muncă. Or, actele interne ale întreprinderii, convențiile naționale, pot stabili și alte forme de plată (inclusiv vechimea în muncă, spor pentru condiții nocive etc.) în favoarea angajaților.

Totodată, a menționat că pct. 5¹ din Hotărârea Guvernului nr. 743, stabilește excepția când nu se achită sporuri la salariu și alte plăți de stimulare, ceea ce presupune că în alte cazuri acestea pot fi achitate.

La fel, a precizat că potrivit Notei la care a făcut referire Inspekția Financiară, precum că nu se permite cumularea de funcții în orele de program conducătorilor unităților, locțiitorilor și ajutorilor lor, inginerului șef, contabilului șef alți specialiști șefi, directorilor de compartimente și conducătorilor (managerilor, șefilor) de subdiviziuni structurale specializate în activități de producție, iar alți persoane cu funcții de conducere nu li se permite cumularea a două funcții de conducere.

Acest aspect nu a fost analizat în niciun mod de prima instanță și nici de instanța de apel.

Astfel, nici instanța de judecată și nici intimatul nu au adus probe care să ateste cine este personalul (angajații) la care se face referire în prescripție, care ar ocupa funcții de conducere (funcție de bază) și au cumulat anumite funcții în orele de program. Or, în instituție nu au existat angajați de bază în funcții de conducere care să cumuleze funcții vacante subordonate.

Prin urmare, nota la Anexa nr. 6 la Hotărârea Guvernului cu privire la salarizarea angajaților din unitățile cu autonomie financiară nr. 743 din 11 iunie 2002, în perioada 1 iunie 2016 - 31 decembrie 2017 nu se referă în privința ÎS „Administrația de Stat a Drumurilor”, deoarece întreprinderea nicidecum nu este specializată în activități de producere.

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.

Conform 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. 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.

Curtea de Apel Chișinău a pronunțat decizia contestată la 7 decembrie 2021, în ședință publică.

Din materialele dosarului rezultă că dispozitivul deciziei din 7 decembrie 2021 a Curții de Apel Chișinău a fost notificat, prin intermediul poștei electronice, recurenților Ministerul Infrastructurii și Dezvoltării Regionale și ÎS „Administrația de Stat a Drumurilor” la 30 decembrie 2021, ceea ce se confirmă prin extrasele din poșta electronică anexate la actele cauzei (f. d. 149, 151 vol. II).

Tot actele cauzei atestă că la 31 decembrie 2021, Ministerul Infrastructurii și Dezvoltării Regionale a depus recurs nemotivat împotriva deciziei din 7 decembrie 2021 a Curții de Apel Chișinău (f. d. 139-141 vol. II), iar la 10 ianuarie 2022, prin intermediul oficiului poștal, ÎS „Administrația de Stat a Drumurilor” a depus recurs nemotivat împotriva deciziei din 7 decembrie 2021 a Curții de Apel Chișinău (f. d. 144-145, 148 vol. II).

Este cert și faptul că decizia motivată din 7 decembrie 2021 a Curții de Apel Chișinău a fost notificată, prin intermediul oficiului poștal, ÎS „Administrația de Stat a Drumurilor” la 1 aprilie 2022 și Ministerului Infrastructurii și Dezvoltării

Regionale la 5 aprilie 2022, fapt ce se confirmă prin avizele de recepție anexate la materialele dosarului (f. d. 154-155 vol. II).

Se mai constată că la 15 aprilie 2022, Ministerul Infrastructurii și Dezvoltării Regionale a prezentat motivarea recursului împotriva deciziei din 7 decembrie 2021 a Curții de Apel Chișinău (f. d. 157-160 vol. II), iar la 29 aprilie 2022, ÎS „Administrația de Stat a Drumurilor” a prezentat motivarea recursului împotriva deciziei din 7 decembrie 2021 a Curții de Apel Chișinău (f. d. 166-172 vol. II).

Astfel, recursurile depuse de Ministerul Infrastructurii și Dezvoltării Regionale și ÎS „Administrația de Stat a Drumurilor” împotriva deciziei din 7 decembrie 2021 a Curții de Apel Chișinău sunt în termen.

La 21 aprilie 2022, în adresa Inspecției Financiare, ÎS „Administrația de Stat a Drumurilor” și Ministerului Infrastructurii și Dezvoltării Regionale au fost expediate copia recursului nemotivat depus de Ministerul Infrastructurii și Dezvoltării Regionale, copia motivării recursului depusă de Ministerul Infrastructurii și Dezvoltării Regionale și copia recursului nemotivat depus de ÎS „Administrația de Stat a Drumurilor”, cu înștiințarea despre necesitatea prezentării referinței, fapt ce se confirmă prin scrisoarea de însoțire anexată la materialele dosarului (f. d. 165 vol. II), fiind recepționate de Inspeția Financiară și ÎS „Administrația de Stat a Drumurilor” la 27 aprilie 2022, ceea ce se atestă prin avizele de recepție anexate la actele cauzei (f. d. 176-177 vol. II).

Corespondența menționată expediată în adresa Ministerului Infrastructurii și Dezvoltării Regionale a fost returnată de către oficiul poștal cu mențiunea „nereclamat” (f. d. 178-179 vol. II).

La 3 mai 2022, în adresa Inspecției Financiare și Ministerul Infrastructurii și Dezvoltării Regionale a fost expediată copia motivării recursului depusă de ÎS „Administrația de Stat a Drumurilor”, cu înștiințarea despre necesitatea prezentării referinței, fapt ce se confirmă prin scrisoarea de însoțire anexată la materialele dosarului (f. d. 173 vol. II), fiind recepționată de către destinatari la 5 mai 2022, ceea ce se atestă prin avizele de recepție anexate la actele cauzei (f. d. 180-181 vol. II).

La 16 mai 2022, prin intermediul oficiului poștal, Inspeția Financiară a depus referință, prin care a solicitat respingerea recursurilor depuse de Ministerul Infrastructurii și Dezvoltării Regionale și ÎS „Administrația de Stat a Drumurilor” ca neîntemeiate, menținerea deciziei instanței de apel și a hotărârii primei instanțe.

Până la data stabilită pentru examinarea admisibilității recursurilor, în adresa Curții Supreme de Justiție alte referințe nu au parvenit.

Examinând temeiurile invocate în recursurile depuse de Ministerul Infrastructurii și Dezvoltării Regionale și ÎS „Administrația de Stat a Drumurilor”, 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 le consideră inadmisibile, din următoarele motive.

În conformitate cu art. 246 alin. (1) Cod 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) art. 246 Cod 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 pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție reține cu valoare de principiu jurisprudential, 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, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ reține că, Codul administrativ dezvoltă nu doar caracterul nedevelopativ 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) Cod 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 inadmisibile recursurile depuse de Ministerul Infrastructurii și Dezvoltării Regionale și ÎS „Administrația de Stat a Drumurilor”.

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

dispune:

Recursurile depuse de Ministerul Infrastructurii și Dezvoltării Regionale și Întreprinderea de Stat „Administrația de Stat a Drumurilor” se declară inadmisibile. Încheierea este irevocabilă.

Președintele completului,
judecătorul

Ala Cobăneanu

Judecătorii

Nina Vascan

Nicolae Craiu