

Dosarul nr. 3ra-859/22
2-20125593-01-3ra-23082022
Prima instanță: Judecătoria Chișinău, sediul Râșcani (jud. I. Barbacaru)
Instanța de apel: Curtea de Apel Chișinău (jud. A. Minciuna, V. Negru, E. Palanciuc)

Î N C H E I E R E

9 noiembrie 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 recursului depus de Inspekția Financiară,
în cauza de contencios administrativ la acțiunea înaintată de Anatolie Mereanu împotriva Inspekției Financiară a Ministerului Finanțelor, Direcția Teritorială Inspectare Financiară Cahul cu privire la anularea parțială a actului administrativ,
împotriva deciziei din 1 iunie 2022 a Curții de Apel Chișinău,

c o n s t a t ă :

La originea cauzei se află acțiunea înaintată la 5 octombrie 2020 de Anatolie Mereanu împotriva Inspekției Financiare din cadrul Ministerului Finanțelor, Direcția Teritorială Inspectare Financiară Cahul, cu privire la anularea parțială a actului administrativ - Prescripția nr. 25-17-40 din 21 iulie 2020 emisă de Direcția Teritorială Inspectare Financiară Cahul „cu privire la lichidarea iregularităților constatate în rezultatul inspekției financiare tematice efectuate la Primăria satului Iordanovca, r-nul Basarabeasca”, prin care s-a dispus întreprinderea măsurilor de rigoare în vederea restituirii sumelor în mărime de: 24242,89 lei, cheltuieli nelegitime formate în urma calculării și achitării plăților salariale; 126283,16 lei, prejudiciul cauzat în urma determinării și înstrăinării incorecte a terenului proprietate publică; 135636,9 lei, prejudiciul cauzat în urma încheierii contractului de arendă a terenului agricol pe un termen de 30 ani, cu indicarea prețului diminuat față de cel inițial publicat în presa locală (f. d. 2-11, vol. I).

În motivarea acțiunii relatează că pârâta și-a depășit atribuțiile, actul administrativ contestat contravine legislației și trebuie declarat ilegal.

Conform autorizației nr. 27-17-14 din data de 6 martie 2020 eliberate de direcția teritorială inspectare financiară Cahul, inspectorului-șef Larin Veaceslav, pe baza unei reclamații a unui grup de consilieri ai satului, i s-a delegat autoritatea de a verifica activitățile financiare și economice ale Primăriei s. Iordanovca, pentru perioada de funcționare din 1 ianuarie 2016 – 3 ianuarie 2020 în perioada 3 septembrie 2020 pînă la 26 martie 2020.

La 1 iulie 2020, perioada de inspecție a fost prelungită de la 1 iulie 2020 pînă la 9 iulie 2020.

La 9 iulie 2020, inspectorul șef Larin V., pe baza rezultatelor auditului, a întocmit un raport privind activitățile financiare ale Primăriei satului Iordanovca, raionul Basarabeasca, pentru perioada 9 ianuarie 2016 – 3 ianuarie 2020.

Pe baza acestui raport v nr. 25-17-40, la 21 iulie 2020, șeful direcției teritoriale inspectare financiară Cahul, L. Bratu, a emis prescripția de eliminare în termen de 30 zile a încălcărilor relevate în timpul auditului activităților financiare și economice ale Primăriei Iordanovca.

De asemenea, în prescripția nr. 25-17-40 din 21 iulie 2020, se indică faptul că, în conformitate cu art. 19, 162, 164, 165 Cod administrativ, poate fi atacată cu depunerea unei cereri prealabile în termen de 30 de zile de la data notificării către Inspecția Financiară, mun. Chișinău.

Astfel, autorizația indică o perioadă specifică inspectată, din 1 ianuarie 2016 pînă la 26 martie 2020.

Prin urmare, lipsa autorității care nu este specificată în autorizație nu permite depășirea domeniului de aplicare al autorității delegate, în caz contrar, aceste acțiuni ar trebui considerate ca efectuarea anumitor acțiuni de către o persoană neautorizată.

Respectiv, în opinia reclamantului, se atestă faptul că specialistul-șef, Larin V., a depășit sfera puterilor sale de verificare.

În drept, invocă Hotărârea Guvernului nr. 1026 din 2 noiembrie 2010 privind organizarea activității de inspectare financiară, care, la art. 9, conține drepturile conducătorului și persoanelor cu funcții de răspundere ale entităților supuse inspectării (controlului) financiare. Astfel, conducătorul și persoanele cu funcții de răspundere ale entităților supuse inspectării (controlului) financiare au următoarele drepturi: a) să cunoască tematica inspectării (controlului) financiare; b) să cunoască rezultatele preventive ale inspectării (controlului) financiare pînă la întocmirea raportului privind rezultatele inspectării (controlului) financiare; c) să fie informat despre încălcările depistate; d) să înainteze dezacord și să solicite motivat revizuirea raportului privind rezultatele inspectării (controlului) financiare; e) în cazurile în care nu sunt de acord cu sancțiunile aplicate, să înainteze contestații, care se examinează de către Inspecția financiară, conform legislației, înaintarea contestației nu suspendă acțiunea persoanelor responsabile ale Inspecției financiare și nici executarea sancțiunii aplicate.

Prin decizia nr. 4/2 din 20 martie 2019 a consiliului satului Iordanovca, în temeiul art. 24 p. L, lit. (a) Legea nr. 181 din 25 iulie 2014 și Hotărârii Guvernului nr. 180/201, pe baza rezultatelor muncii pentru 2018, angajații

primăriei au fost premiați în cuantum de un salariu. Inclusiv primarul satului - Anatolie Mereanu.

Consideră reclamantul că pârâta ar fi trebuit să țină cont de faptul că terenul cu suprafața de 0,10 ha, prin decizia consiliului satului Iordanovca, a fost vândut ca teren aferent magazinului, prin urmare valoarea normativă a terenului, conform calculelor, este diferită, nu așa cum este indicat în prescripție, și nu a fost luată în considerație în timpul verificării, or calculele făcute de pârâtă în cuantum de 126283,16 lei sunt ilegale și trebuie anulate.

Cererile de despăgubire sunt, de asemenea, ilegale - 135.636,9 lei, daune cauzate la încheierea unui contract de închiriere pentru terenuri agricole pentru o perioadă de 30 ani, indicând un preț redus cu valoarea inițială publicată în presa locală.

În conformitate cu legislația Republicii Moldova, toate deciziile luate de autoritățile locale, inclusiv și consiliul satului Iordanovca, în termen de cinci zile sunt trimise pentru a controla legalitatea adoptării lor, la Biroul teritorial din Hâncești, Cancelaria de Stat. Niciuna dintre deciziile de mai sus nu a fost recunoscută ca ilegală și nu a fost anulată, ceea ce confirmă legalitatea adoptării lor.

În plus, aceste fapte au fost verificate de două ori de Centrul Național Anticorupție și de Procuratura Anticorupție, cu toate acestea, nu a fost dezvăluită nicio încălcare și s-a luat decizia corespunzătoare.

Prin hotărârea din 16 noiembrie 2021 a Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani, acțiunea de contencios administrativ depusă de către Anatolie Mereanu împotriva Inspecției Financiare, Direcția Teritorială Inspectare Financiară Cahul s-a respins ca fiind neîntemeiată (f. d. 80, 92-99, vol. II).

Pentru a hotărî astfel, ținând cont de circumstanțele de fapt ale speței și materialul probatoriu administrat, instanța de fond a constatat că actul administrativ contestat a fost emis de autoritatea publică pârâtă în strictă conformitate cu prevederile legale, or instanța nu a constatat careva abateri la emiterea actului administrativ de către autoritatea pârâtă.

La 22 noiembrie 2021, cu respectarea termenului prevăzut de art. 232 alin. (1) Cod administrativ, Anatolie Mereanu și avocatul acestuia Harlampii Cârboaba au depus apel nemotivat împotriva hotărârii din 16 noiembrie 2021 a Judecătoriei Strășeni sediul Central, iar la 20 ianuarie 2022, cu respectarea termenului prevăzut de art. 232 alin. (2) Cod administrativ, a fost prezentată motivarea apelului.

Prin decizia din 1 iunie 2022 a Curții de Apel Chișinău, a fost admisă cererea de apel înaintată de Anatolie Mereanu și avocatul acestuia Harlampii Cârboaba.

S-a casat integral hotărârea din 16 noiembrie 2021 a Judecătoriei Chișinău sediul Râșcani și s-a emis o nouă decizie prin care a fost admisă acțiunea înaintată de Anatolie Mereanu împotriva Inspecției Financiară a Ministerului Finanțelor, Direcția Teritorială Inspectare Financiară Cahul cu privire la anularea parțială a actului administrativ.

S-a anulat parțial Prescripția nr. 25-17-40 din 21 iulie 2020 emisă de Direcția Teritorială Inspectare Financiară Cahul cu privire la lichidarea iregularităților constatate în rezultatul inspectării financiare tematice efectuate la Primăria satului Iordanovca r-nul Basarabeasca, prin care s-a dispus întreprinderea măsurilor de rigoare în vederea restituirii sumelor în mărime de 24 242,89 lei - cheltuieli nelegitime formate în urma calculării și achitării plăților salariale; 126 283,16 lei - prejudiciul cauzat în urma determinării și înstrăinării incorecte a terenului proprietate publică; 135 636,9 lei - prejudiciul cauzat în urma încheierii contractului de arendă a terenului agricol pe un termen de 30 ani, cu indicarea prețului diminuat față de cel inițial publicat în presa locală.

Pentru a pronunța această decizie, instanța de apel, prin prisma normelor de drept material ce reglementează raportul juridic litigios, în raport cu circumstanțele cauzei, a reținut ca fiind neîntemeiată soluția primei instanțe referitoare la netemeinicia acțiunii, având în vedere că, la caz, sunt aplicabile prevederile pct. 7 din Regulamentul privind organizarea și funcționarea Inspecției financiare din subordinea Ministerului Finanțelor, aprobat prin Hotărârea de Guvern nr. 1026 din 2 noiembrie 2010, potrivit căreia, în cadrul exercitării funcțiilor sale, Inspecția financiară organizează, după caz, inspectări (controale) repetate și suplimentare, inclusiv în cazurile de dezacorduri și contestări înaintate de către entitățile supuse inspectării (controlului) financiare.

Reieșind din prevederea legală menționată supra, instanța de control judiciar a reținut că inspectorul din cadrul Direcției Teritoriale Inspectare Financiară Cahul a Inspecției Financiare din subordinea Ministerului Finanțelor nu și-a motivat nicicum soluția de inspectare repetată a legalității întocmirii contractului de arendă a terenurilor din 11 februarie 2015, înregistrat la Oficiul Cadastral teritorial cu nr. 1201/15/1438 la 10 martie 2015, or acesta deja a fost supus verificării potrivit autorizației nr. 27-17-68 din 9 septembrie 2016.

Mai mult ca atât, chiar intimata/pârâtă – Inspecția Financiară, examinând cererea prealabilă și materialele suplimentare, a modificat pct. III, alineatul 3 din prescripție, astfel, suma de 135636,9 lei devenind suma de 22606,15 lei, ca prejudiciu cauzat în urma încheierii contractului de arendă a terenului agricol pe un termen de 30 ani, cu indicarea prețului diminuat față de cel inițial publicat în presa locală.

Raportând normele citate la circumstanțele cauzei, în coroborare cu art. 225 alin. (2), art. 137 alin.(1) - (4) Cod administrativ, instanța de apel a concluzionat că actul administrativ contestat a fost emis cu încălcarea principiului legalității și a dreptului discreționar al autorității publice.

La 14 iunie 2022, prin intermediul oficiului poștal, Inspecția Financiară a declarat recurs nemotivat împotriva deciziei din 1 iunie 2022 a Curții de Apel Chișinău (f. d. 157), iar la 11 august 2022, a depus motivarea recursului (f. d. 161).

În susținerea recursului, recurenta a învederat instanței că decizia contestată a fost emisă cu încălcarea normelor de drept material și a normelor de drept procedural, dat fiind faptul că instanța nu a aplicat legea care trebuia să o aplice, și-a depășit competența la examinarea cauzei, fapt ce atrage după sine

posibilitatea ca pe viitor mijlocele financiare din bugetul public național să fie utilizate contrar actelor normative în vigoare. În opinia recurentei, instanța legalizează acțiunile și încurajează factorii de decizie să gestioneze și administreze resursele financiare și patrimoniul public contrar actelor normative, și nerestituirea acestora la contul subiectului supus inspectării atrage după sine și încălcarea drepturilor și libertăților instituției (Primăriei satului Ioradnovca), în contextul prevederilor art. 17 din Codul Administrativ.

În drept, invocă prevederile art. 78 din Legea nr. 181 din 25 iulie 2014 a finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale și prevederile Regulamentului privind organizarea și funcționarea Inspecției financiare din subordinea Ministerului Finanțelor, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 1026 din 2 noiembrie 2010 privind organizarea activității de inspectare financiară.

Consideră recurenta că, potrivit competenței ce-i revine, verifică activitatea economico-financiară, inclusiv prin investigări operative și analize documentare efectuate în baza informațiilor privind eventuale încălcări ale cadrului normativ în gestionarea și utilizarea resurselor financiare și administrarea patrimoniului public.

Reieșind din competența atribuită prin cadrul normativ în vigoare, în exercitarea dreptului atribuit în temeiul prevederilor art. 2 alin. (2), 3, 5,7,8, 16, 21, 29, 53, 54 și 137 din Codul administrativ, Inspecția financiară a acționat cu bună-credință și în limitele legii, cu respectarea scopului pentru care i-a fost atribuit dreptul și existența interesului public în verificarea utilizării conforme a mijloacelor financiare, ținând cont de specificul de activitate, cu aplicarea procedurii uniforme.

În calitatea sa de factor de decizie al instituției supuse inspectării, autoritatea pârâtă, potrivit actelor normative în vigoare, este obligată să întreprindă măsuri, să apere interesul public și drepturile sale în contextul prevederilor art. 17 din Codul administrativ.

În opinia recurentei, Curtea de Apel Chișinău, la examinarea cazului nu a luat în calcul faptul că, de drept, apelantul Anatolie Mereanu a susținut anularea parțială a actului emis de către Inspecția financiară (Prescripția) în partea în care din contul instituției supuse verificării (instituție care acesta o administrează și o gestionează) au fost utilizate mijloace contrar actelor normative (calculate și achitate plăți salariale, înstrăinate terenuri proprietate publică, neîncasarea plăților pentru arendă), acțiuni care atrag după sine atingerea drepturilor și libertăților instituției în contextul prevederilor din Cod administrativ. Totodată, generează și presupune că factorii de decizie ai instituției supuse inspectării nu doresc să întreprindă măsuri de lichidare a încălcărilor, ceea ce presupune și susține că, pe viitor în activitatea acesteia vor fi încălcate drepturile instituției, vor avea posibilitatea de a utiliza, gestiona și administra mijloacele financiare și patrimoniului public contrar actelor normative, acțiuni susținute și legalizate pentru viitor prin decizia emisă de către Curtea de Apel, temei pentru înaintarea prezentului recurs.

Recurenta a solicitat casarea integrală a deciziei instanței de apel și emiterea unei noi decizii, cu menținerea hotărârii primei instanțe.

În conformitate cu art. 244 alin. (1) Cod administrativ, hotărârile curții de apel ca instanță 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.

Curtea de Apel Chișinău a pronunțat decizia contestată la 1 iunie 2022, dispozitivul fiind notificat recurentei la 7 iunie 2022, fapt ce se confirmă prin extrasul din poșta electronică anexat la dosar (f. d. 156). Decizia motivată a instanței de apel a fost comunicată recurentei la 29 iulie 2022, fapt ce se confirmă prin extrasul anexat la dosar (f. d. 160).

Astfel, cererea de recurs nemotivată depusă la 14 iunie 2022 și motivarea recursului depusă la 11 august 2022 sunt în termen.

La 23 august 2022, în adresa intimațiilor a fost expediată copia recursului, cu înștiințarea despre posibilitatea depunerii referinței.

Astfel, prin referința depusă la 29 septembrie 2022, intimatul Anatolie Mereanu a reiterat motivele de fapt și de drept ale acțiunii și a solicitat respingerea recursului.

Examinând temeiurile invocate de recurentă, 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 consideră recursul ca fiind inadmisibil, 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) din 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 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 nedevalid 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 Inspekția Financiară.

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 Inspekția Financiară se declară inadmisibil.

Încheierea este irevocabilă.

Președintele completului,
Judecătorul

Ala Cobăneanu

Judecătorii

Nina Vascan

Nicolae Craiu