

Dosarul nr.3ra-1245/22  
2-19186870-01-3ra-06122022

Prima instanță: Judecătoria Chișinău, sediul Râșcani (jud.: T. Avasiloiie)  
Instanța de apel: Curtea de Apel Chișinău (jud.: G. Mîra, G. Dașchevici, A. Bostan)

## ÎNCHEIERE

28 februarie 2024

mun. Chișinău

### Curtea Supremă de Justiție

Completul de judecată, în componența:

Președinte, judecător  
judecători

Aliona Miron  
Ion Malanciuc  
Diana Stănilă

examinând admisibilitatea recursului depus de Societatea cu Răspundere Limitată „Garant Prest”, reprezentată de avocatul Denis Grecu,

în cauza de contencios administrativ, intentată la cererea de chemare în judecată depusă de Societatea cu Răspundere Limitată „Garant Prest” împotriva Inspecției Financiare, terț Ministerul Finanțelor al Republicii Moldova cu privire la anularea actului administrativ,

împotriva deciziei din 17 mai 2022 a Curții de Apel Chișinău, prin care a fost admis apelul depus de Inspecția Financiară, s-a casat integral hotărârea din 04 iunie 2021 a Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani și s-a emis o decizie nouă, prin care a fost declarată inadmisibilă acțiunea depusă de SRL „Garant Prest”,

#### c o n s t a t ă:

La 22 noiembrie 2019, SRL „Garant Prest” a depus cerere de chemare în judecată, în procedura de contencios administrativ, împotriva Inspecției Financiare, terț Ministerul Finanțelor cu privire la anularea actului administrativ.

În susținerea acțiunii reclamanta a indicat că, la 11 decembrie 2015, Inspecția Financiară a efectuat la sediul său controlul tematic privind relațiile economico-financiare cu Centrul Republican de Reabilitare a Invalizilor, Veteranilor Muncii și Războiului com. Cocieri, r-nul Dubăsari aferente contractului de achiziționare a inventarului moale nr.28 din 08 octombrie 2014. În urma controlului, la aceeași dată (11 decembrie 2015), a fost întocmit Actul privind rezultatele inspecției tematice efectuate la SRL „Garant Prest”.

În baza Actului de control din 11 decembrie 2015, Inspecția Financiară a emis la 23 decembrie 2015 decizia nr.27.03.101/302, prin care în temeiul Legii finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr.181 din 25 iulie 2014 și pct.7 alin.(1) lit.g) și pct.12 lit.g) din Regulamentul privind organizare și funcționarea Inspecției Financiare a Ministerului Finanțelor, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.1026 din 02 noiembrie 2010, s-a decis încasarea din contul său, la bugetul de stat, suma de 23,4 mii de lei, calculată în funcție de

rata de bază aplicată de Banca Națională a Moldovei la principalele operațiuni de politică monetară pe termen scurt, și datoria debitoare în sumă de 1645,3 mii lei.

Întru executarea actului administrativ enunțat supra, prin ordinul nr.138 din 28 decembrie 2015 a transferat la contul Ministerului Finanțelor, Trezoreria de stat, suma de 23400 de lei, iar prin ordinul de plată nr.80 din 29 februarie 2016 a transferat la contul Ministerului Finanțelor, Trezoreria de stat, suma de 164300 de lei.

Deși, a executat integral decizia nr.27.03.101/302 din 23 decembrie 2015 a Inspecției Funciare, totuși la 14 decembrie 2015 Centrul Republican de Reabilitare a Invalizilor, Veteranilor Muncii și Războiului s-a adresat cu acțiune în judecată împotriva SRL „Garant Prest”, solicitând rezilierea contractului de vânzare-cumpărare de inventar moale nr.28 din 08 octombrie 2014, încasarea datoriei în mărime de 164294,84 de lei, dobânzii de întârziere în sumă de 12187,07 lei, penalității de întârziere în sumă de 8214,74 de lei și a cheltuielilor de asistență juridică în sumă de 10000 de lei. În susținerea acțiunii, Centrul Republican de Reabilitare a Invalizilor, Veteranilor Muncii și Războiului a invocat neexecutarea de către SRL „Garant Prest” a clauzelor contractului de vânzare-cumpărare de inventar moale nr.28 din 08 octombrie 2014.

Prin hotărârea definitivă din 13 mai 2016 a Judecătorei Strășeni (menținută prin decizia din 18 aprilie 2019 a Curții de Apel Chișinău și încheierea irevocabilă din 09 octombrie 2019 a Curții Supreme de Justiție) a fost admisă acțiunea depusă de Centrul Republican de Reabilitare a Invalizilor, Veteranilor Muncii și Războiului și s-a încasat din contul SRL „Garant Prest” în beneficiul Centrului Republican de Reabilitare a Invalizilor, Veteranilor Muncii și Războiului suma de 227768,03 lei, inclusiv, 164294,84 de lei cu titlu de datorie de bază, 8214,74 de lei cu titlu de penalitate, 50258,45 de lei cu titlu de dobândă de întârziere și 5000 de lei.

Instanțele de judecată în cauza nominalizată au motivat soluțiile sale prin faptul că, deși probele cauzei atestă faptul că SRL „Garant Prest” a rambursat mijloacele financiare dispuse spre încasare în baza deciziei nr.27.03.101/302 din 23 decembrie 2015 a Inspecției Financiare, totuși acest argument nu a servit temei de respingere a acțiunii depuse de Centrul Republican de Reabilitare a Invalizilor, Veteranilor Muncii și Războiului, deoarece Inspectia Financiară nu este parte contractantă a contractului de vânzare-cumpărare de inventar moale nr.28 din 08 octombrie 2014, altfel zis, statul nu poate interveni într-un raport contractual în care este parte, iar soluționarea oricăror litigii ține de competența instanței de judecată.

Având la bază concluziile instanțelor de judecată, la 24 octombrie 2019 s-a adresat Inspecției Financiare cu cerere prealabilă, solicitând anularea deciziei nr.27.03.101/302 din 23 decembrie 2015 a Inspecției Financiare și a Actului privind rezultatele inspectării tematice efectuate la SRL „Garant Prest” din 11 decembrie 2015.

Prin decizia Inspecției Financiare expusă în răspunsul nr.27-12-10/1105 din 28 octombrie 2019, cererea prealabilă a fost respinsă ca neîntemeiată, din motiv că Inspectia Financiară a efectuat inspectarea finciară a documentelor primare prezentate conform competenței ce-i revine în baza legii, cu atât că, SRL „Garant Prest” s-a folosit de drepturile sale preferențiale și a transferat la bugetul de stat sumele dispuse spre încasare în baza actului administrativ contestat, fiind astfel executat.

Reclamanta consideră că, Inspekția Financiară neîntemeiat și ilegal a emis decizia nr.27.03.101/302 din 23 decembrie 2015, pasibilă anulării, din motivele ce succed.

Referitor la termenul de adresare în judecată, SRL „Garant Prest” a indicat că răspuns la cererea prealabilă l-a recepționat la 28 noiembrie 2019, respectiv acțiunea a fost depusă în judecată cu respectarea termenului legal de 30 zile prevăzut de Legea contenciosului administrativ.

Cât privește temeinicia acțiunii, SRL „Garant Prest”, cu trimitere la art.80 alin.(2) și (7) din Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr.181 din 25 iulie 2014, pct.12 lit.g) din Hotărârea Guvernului nr.1026 din 02 noiembrie 2010 privind organizarea activității de inspekție financiară a indicat că, reieșind din actele normative în vigoare la data emiterii actelor administrative contestate, directorul Inspekției Financiare era competent de a aplica art.80 alin.(2) din Legea nr.181 din 25.07.2014, dispoziție legală care permitea inspekției perceperea mijloacelor financiare neutilizate (datoria debitoare) la momentul controlului, ca efect al neexecutării obligațiilor contractuale a agentului economic față de instituția bugetară, deși acesta reprezintă doar un drept al creditorului contractual care urmează a fi exercitat de cel din urmă, fără a fi posibilă ingerința unui terț, inclusiv a inspekției financiare.

Ulterior, în temeiul Hotărârii Curții Constituționale nr.10 din 16.03.2017, a fost declarat neconstituțional art.80 alin.(2) din Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr.181 din 25 iulie 2014, Curtea menționând că legiuitorul nu a menționat în ce circumstanțe aceste mijloace financiare sunt percepute la buget în cazul neexecutării contractului de către debitor în general sau și în cazul executării acestuia, însă tardiv. De asemenea, Curtea a remarcat că, sintagma utilizată „datoria debitoare” nu oferă claritate în privința căror mijloace financiare debitorul ar fi dator. Or, potrivit primei teze, obligația persoanelor fizice și juridice este de a face, respectiv, de a livra bunuri sau de a presta servicii.

În consecință, Curtea a indicat că, întregul text de lege contestat a fost formulat de o manieră imprecisă și neclară, fapt care nu corespunde rigorilor de claritate și previzibilitate, consfințite în articolul 23 alin. (2) din Constituție.

Cu toate că, art.80 alin.(2) din Lege nr.181 din 25 iulie 2014, a fost declarat neconstituțional după emiterea actului administrativ contestat, iar hotărârile Curții Constituționale sunt aplicabile din data rămânerii definitive (art.26 alin.(4) și (7) din Legea nr.317 din 13.12.1994 cu privire la Curtea Constituțională), totuși în viziunea reclamantei poziția de neconstituționalitate a normei de drept vizate ce guvernează, răspunderea pentru neexecutarea obligațiilor contractuale, este aplicabilă speței, având în vedere că în prezent decizia nr.27-03-11/302 din 23 decembrie 2015 a Inspekției Financiare a fost contestată în instanță de judecată și pe marginea cauzei nu este pronunțată nicio hotărâre judecătorească prin care ar fi fost verificată legalitatea acesteia.

Potrivit pct.3) din Hotărârea Curții Constituționale, nr.10 din 16.03.2017, până la adoptarea de către Parlament a noilor prevederi legale, sancțiunile pentru neexecutarea în termen a contractelor încheiate cu o instituție bugetară urmează a fi aplicate în corespundere cu prevederile legislației civile și clauzele contractuale.

Conform art.4 alin.(1) din Codul civil, legislația civilă constă în prezentul cod, în alte legi, în ordonanțe ale Guvernului și în acte normative subordonate legii, care reglementează raporturile prevăzute la art.2 și care trebuie să fie în concordanță cu Constituția Republicii Moldova, iar conform alin.(3), legislația civilă se interpretează și se aplică în concordanță cu Constituția Republicii Moldova, Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, precum și cu celelalte tratate la care Republica Moldova este parte.

Totodată, conform art.46 alin.(2) din Legea nr.780 din 27.12.2001 cu privire la actele legislative și art.73 alin.(4) din Legea nr.100 din 22 decembrie 2017 cu privire la actele normative, au efect retroactiv doar actele normative prin care se stabilesc sancțiuni mai blânde.

Din decizia din 18 aprilie 2019 a Curții de Apel Chișinău, prin care a fost menținută hotărârea din 13 mai 2016 a Judecătorei Strășeni, care prin prisma art.123 alin.(2) din CPC, are puterea lucrului judecătoresc, rezultă că, statul nu poate și nu deține statut de parte contractantă, fapt ce atestă că, actul administrativ contestat a fost emis de Inspekția Finciară cu depășirea competențelor legale.

Reclamanta a precizat că, suma de 164,3 mii de lei dispusă spre încasare din contul său prin decizia din 23 decembrie 2015, reprezintă anume datoria debitoare față de Centrul Republican de Reabilitare a Invalizilor, Veteranilor Muncii și Războiului în baza contractului de vânzare-cumpărare de inventar moale nr.28 din 08 octombrie 2014, fapt confirmat prin scrisoarea Inspekției Finciare nr.27-03-10/729 din 10 iulie 2018.

Cu trimitere la art.316 din Codul civil și art.1 din Protocolul adițional nr.1 la CEDO, reclamanta a conchis că, prin actul administrativ contestat a fost sancționată dublu, prin ce a fost privată de bunurile sale contrar legii. Or, nu poate fi justificată o dublă încasare din contul său în bugetul de stat a aceleași sume de bani cu același titlu, inclusiv, și faptul că sumele adjudecate au fost anterior achitate integral în bugetul de stat, fapt confirmat prin ordinele de plată nr.138 din 28 decembrie 2015 și nr.80 din 29 februarie 2016.

Deși, Inspekția Finciară își motivează decizia de sancționare prin prisma art.80 alin.(2) din Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr.181 din 25.07.2014, totuși actul administrativ contestat a fost emis contrar prevederilor legale care reglementează în ansamblu raportul juridic litigios, la baza sancționării fiind indicată o normă de drept neconstituțională.

Afară de aceasta, însăși Inspekția Finciară în Actul din 11.12.2015 privind rezultatele inspekției tematice efectuate la SRL „Garant Prest”, a menționat că, la contul său curent a fost transferată în avans suma contractată integral în mărime de 164,3 mii de lei, ceea ce contravine prevederilor contractuale reglementate la capitolul prețului contractului și condițiile de plată, care prevede că plata pentru marfa se va efectua în termen de 30 zile după livrarea fiecărei partide (pct.3.4 din contract).

Totodată, în hotărârea nr.10 din 16.03.2017 privind excepția de neconstituționalitate a art.80 alin.(2) din Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr.181 din 25 iulie 2014, Curtea Constituțională a constatat că, suma calculată pentru neexecutarea contractului în teremnul legal instituit este percepută cu titlu de penalitate legală. Sancțiunea prevăzută în textul de lege contestat constituie o modalitate de răspundere civilă,

sub forma unei penalități stabilite de lege. Această sancțiune reprezintă o modalitate de evaluare anticipată a prejudiciului cauzat instituției bugetare prin executarea tardivă a obligațiilor contractuale de către persoanele fizice și juridice.

De fapt, culpa neexecutării clauzelor contractuale, aparține Centrului Republican de Reabilitare a Invalizilor, Veteranilor Muncii și Războiului, iar pârâta eronat a calculat penalitatea în baza art.80 alin.(2) din Lege nr.181 din 25 iulie 2014.

În contextul enunțat, SRL „Garant Prest” a solicitat admiterea acțiunii și anularea deciziei nr.27-03-11/302 din 23 decembrie 2015 a Inspecției Financiare.

Prin hotărârea din 04 iunie 2021 a Judecătorei Chișinău, sediul Râșcani a fost admisă acțiunea depusă de SRL „Garant Prest” și anulată decizia nr.27-03-11/302 din 23 decembrie 2015 a Inspecției Financiare cu privire la aplicarea sancțiunilor economice în privința SRL Garant Prest”.

Prima instanță a motivat soluția de admitere a acțiunii depuse de SRL „Garant Prest” din următoarele motive.

Referitor la temeiurile de admisibilitate a acțiunii, prima instanță a stabilit că, decizia nr.27.03.101/302 din 23.12.2015 a Inspecției Financiare a fost contestată de reclamantă cu cerere prealabilă, care a fost respinsă ca neîntemeiată, prin decizia/răspunsul nr.27-12-10/1105 din 28.10.2019.

Cu trimitere la art.208 alin.(2) din Codul administrativ, prima instanță a conchis că, dacă autoritatea publică competentă decide cu privire la cererea prealabilă, deși termenul pentru depunerea cererii prealabile nu a fost respectat, acțiunea în contenciosul administrativ este oricum admisibilă.

Acțiunea în contencios a fost depusă la 22.11.2019, fapt care denotă respectarea termenului de înaintare a acțiunii de către reclamantul SRL „Garant Prest”.

Instanța de judecată a constatat că, motive de inadmisibilitate în conformitate cu prevederile art. 207 alin. (2) din Codul administrativ în privința acțiunii de contencios administrativ înaintată de SRL „Garant Prest”, nu se regăsesc, din care considerente, acțiunea a fost considerată admisibilă.

Cât privește temeinicia în fond a acțiunii, cu trimitere la prevederile art.78 alin.(1) și (4) și art.80 alin.(2) din Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr.181 din 25 iulie 2014, pct.7 subpct.1), pct.12 lit.g) din Regulamentul privind organizarea și funcționarea Inspecției financiare din subordinea Ministerului Finanțelor, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.1026 din 02 noiembrie 2010 (în redacția anului 2015), prima instanță a stabilit că, atât reclamantul, cât și pârâtul recunosc faptul neexecutării contractului de achiziționare a inventarului moale nr.28 din 08.10.2014 înregistrat la Agenția Achiziții Publice cu nr.1-7394/14 din 04.11.2014, încheiat între SRL „Garant-Prest” și Centrul Republican de Reabilitare a Invalizilor Veteranilor Muncii și Războiului.

La fel, părțile au recunoscut că decizia contestată a fost executată de SRL „Garant Prest”, fapt ce se confirmă prin ordinele de plată nr.138 din 28 decembrie 2015 și nr.80 din 29 februarie 2016 (f.d. 20-20 verso).

Prima instanță a subliniat că, în temeiul neexecutării contractului de achiziție nr.28 din 08.10.2014 înregistrat la Agenția Achiziții Publice nr.1-7394/14 din 04.11.2014, Centrul Republican de Reabilitare a Invalizilor, Veteranilor Muncii și Războiului s-a adresat cu

acțiune în judecată împotriva SRL „Garant Prest”, care a fost admisă prin hotărârea din 13.05.2016 a Judecătorei Strășeni sediul Central, menținută prin decizia din 18.04.2019 a Curții de Apel Chișinău și încheierea din 09.10.2019 a Curții Supreme de Justiție.

Cu trimitere la art.123 alin.(2) și alin.(5) din Codul de procedură civilă, prima instanță a considerat neîntemeiate argumentele Inspecției Financiare precum că, sancțiunile aplicate prin decizia nr.27.03.101/302 din 23.12.2015 cu privire la aplicarea sancțiunilor economice au fost dispuse în limita competențelor ce-i revine potrivit legislației Inspecției, și au fost executate benevol de către SRL „Garant Prest” și transferate prin sistemul trezorerial al Ministerului Finanțelor conform ordinelor de plată nr.138 din 28.12.2015 și nr.80 din 29.02.2016.

Or, în cadrul procesului civil intentat de Centrul Republican de Reabilitare a Invalizilor, Veteranilor Muncii și Războiului împotriva SRL „Garant Prest” s-a constatat că, deși SRL „Garant Prest” a invocat despre restituirea datoriei în temeiul deciziei Inspecției Financiare nr.27.03.101/302 din 23.12.2015, acest argument inclusiv probele prezentate, nu au fost reținute drept pertinente cauzei de către instanțele de judecată, care au constatat că, Inspecția Financiară și-a arogat competențe de soluționare a unor litigii, în pofida faptului că instanța de judecată este cea investită în acest sens să examineze litigiile ce rezultă dintr-un act administrativ.

Pe lângă acestea, în decizia din 18.04.2019 a Curții de Apel Chișinău, emisă în cauza civilă nominalizată supra, instanța de apel a constatat că „reieșind din contractul de vânzare-cumpărare nr.28 de achiziționare a inventarului moale, înregistrat la Agenția Achiziții Publice la data de 04.11.2014 cu nr.1-7394/14 (f.d.7-12), părți ale acestuia sunt doar Centrul Republican de Reabilitare a Invalizilor, Veteranilor Muncii și Războiului în calitate de cumpărător și S.R.L „Garant Prest” în calitate de vânzător, și nicidecum statul în contul căruia apelanta a transferat suma datoriei, și, deși, contractul de achiziții încheiat este unul administrativ ce presupune utilizarea banilor publici, totuși statul la caz nu poate și nu deține statut de parte contractantă.

Din cele enunțate, prima instanță a concluzionat că, actul administrativ contestat a fost emis cu depășirea competențelor legale, or, numai instanța de judecată este competentă de a se expune asupra efectelor neexecutării contractului de vânzare - cumpărare nr.28 din 08.10.2014 și aducerii părților în poziția inițială.

Instanța de fond a conchis că, suma de 164,3 mii lei dispusă spre încasare prin decizia nr.27-03-11/302 din 23.12.2015 a Inspecției Financiare reprezintă datoria debitoare, pe care a admis-o SRL „Garant Prest” față de Centrul Republican de Reabilitare a Invalizilor, Veteranilor Muncii și Războiului, fapt confirmat prin scrisoarea Inspecției Financiare, nr.27-03-10/729 din 10.07.18 (f.d. 21).

În ordinea celor expuse, prima instanță a rezumat că, la caz, se atestă că încasarea sumei de 164,3 mii lei din contul SRL „Garant Prest” prin decizia nr.27-03-11/302 din 23.12.2015 și prin hotărârea definitivă din 13.05.2016 a Judecătorei Strășeni sediul Central, având la bază același temei neexecutarea în termen a contractului de vânzare-cumpărare nr.28 de achiziționare a inventarului moale, înregistrat la Agenția Achiziții Publice la data de 04.11.2014 cu nr. 1-7394/14, nu justifică o dublă încasare în buget a aceleiași sume cu același titlu.

Mai mult, prin hotărârea nr.10 din 16.03.2017 a Curții Constituționale a fost declarat neconstituțional art.80 alin.(2) din Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr. 181 din 25 iulie 2014.

Drept urmare, întru evitarea încălcării dreptului de proprietate al SRL „Garant Prest”, prin dubla încasare a sumei de 164,3 mii de lei, a concluzionat despre necesitatea anulării deciziei Inspecției Financiare nr.27.03.101/302 din 23.12.2015.

La 10 iunie 2021, cu respectarea prevederilor art.232 din Codul administrativ, Inspecția Financiară a depus apel împotriva hotărârii primei instanțe, iar la 29 noiembrie 2021 a prezentat motivarea apelului, solicitând casarea integrală a hotărârii din 04 iunie 2021 a Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani, cu emiterea unei decizii noi de respingere a acțiunii depuse de SRL „Garant Prest” ca neîntemeiată (f.d.116-117, 132-138).

La 05 iulie 2021, Ministerul Finanțelor a depus apel împotriva hotărârii primei instanțe (f.d.118-119).

Prin încheierea din 01 februarie 2022 a Curții de Apel Chișinău, în temeiul art.236 alin.(2) lit.e) din Codul administrativ, a fost declarat inadmisibil apelul depus de Ministerul Finanțelor (f.d.143-146).

Prin decizia din 17 mai 2022 a Curții de Apel Chișinău a fost admis apelul depus de Inspecția Financiară, s-a casat integral hotărârea din 04 iunie 2021 a Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani și s-a emis o decizie nouă, prin care a fost declarată inadmisibilă acțiunea depusă de SRL „Garant Prest”.

Instanța de apel a motivat soluția de declarare ca inadmisibilă acțiunea depusă de SRL „Garant Prest” prin faptul că, reclamanta a cunoscut despre emiterea deciziei nr.27.03.101/302 din 23.12.2015, chiar la data de 28.12.2015, când a executa benevol actul administrativ contestat.

Cu toate acestea, abia la 24.10.2019, SRL „Garant Prest” s-a adresat Inspecției Financiare cu cerere prealabilă, solicitând anularea deciziei nr.27.03.101/302 din 23.12.2015 și a Actului din 11.12.2015 privind rezultatele inspectării tematice efectuate la SRL „Garant Prest” al Inspecției Financiare (f.d. 33-37, vol.I).

Pe lângă acestea, din răspunsul nr.27-12-10/1105 din 28.10.2019 a Inspecției Financiare rezultă că, prin răspunsul nr. 23-03-10/729 din 10.07.2018 SRL „Garant Prest” a fost informată că prin ordinele de plată nr.138 din 28.12.2015 și nr.80 din 29.02.2016, și-a valorificat dreptul preferințial și a transferat la bugetul de stat, în sistemul trezorerial al Ministerului Finanțelor, sumele dispuse spre încasare prin actul administrativ contestat, respectiv, aceasta se consideră executată, din care motive cererea prealabilă a fost respinsă ca neîntemeiată (f.d. 38).

În contextul enunțat, instanța de apel a constatat că, SRL „Garant Prest” anterior a mai contestat în prealabil decizia Inspecției Financiare nr.27.03.101/302 din 23.12.2015, la aceasta fiind emis răspunsul din 10.07.2018.

Cu toate acestea, SRL „Garant Prest” a sesizat instanța de contencios administrativ cu prezenta acțiune abia la 22.11.2019.

Deși, la finalul răspunsului nr.27-12-10/1105 din 28.10.2019, Inspecția Financiară a indicat că consideră cererea prealabilă drept neîntemeiată, totuși acest fapt nu poate fi catalogat ca fiind deschiderea căii pentru reclamantă de a se adresa cu prezenta acțiune în

contestare în instanța de contencios administrativ. Or, după cum s-a stabilit, reclamanta a executat benevol decizia Inspecției Financiare nr.27.03.101/302 din 23.12.2015, încă la data de 28.12.2015, și a contestat-o în prealabil, tocmai în anul 2018, la care a primit răspunsul nr. 23-03-10/729 din 10.07.2018.

Instanța de apel a concluzionat că, chiar și în situația nerecepționării răspunsului menționat din 10.07.2018 de către SRL „Garant Prest”, aceasta urma să sesizeze instanța de contencios administrativ la expirarea termenului de soluționare a acesteia.

La 02 iunie 2022, SRL „Garant Prest”, reprezentată de avocatul Grecu Denis, a depus recurs împotriva deciziei din 17 mai 2022 a Curții de Apel Chișinău, iar la 11 noiembrie 2022 a prezentat motivarea recursului, solicitând admiterea acestuia, casarea deciziei instanței de apel, cu menținerea hotărârii primei instanțe sau după caz restituirea cauzei spre rejudecare în instanța de apel.

În susținerea recursului, SRL „Garant Prest” a invocat ilegalitatea și netemeinicia deciziei instanței de apel, menționând că Curtea de Apel Chișinău a examinat superficial prezenta speță, apreciind arbitrar probele administrate, nu au fost dovedite circumstanțele considerate de instanța de apel ca fiind stabilite, cu interpretarea și aplicarea eronată a normelor de drept material și procedural.

Recurenta a indicat că, cauza a fost judecată de un judecător din cadrul Curții de Apel Chișinău (Angela Bostan) care nu avea dreptul să participe la judecarea acesteia, întrucât s-a expus într-o cauză interdependentă asupra fondului problemelor abordate în cauză civilă conexă nr.2rh-146/18, în încheierea din 29 noiembrie 2015 a Curții de Apel Chișinău, intentată la acțiunea Centrului Republican de Reabilitare a Invalizilor, Veteranilor Muncii și Războiului împotriva SRL „Garant Prest” cu privire la rezilierea actului juridic și încasarea sumei, unde s-a expus opinia vis-a-vis despre necesitatea soluționării problemei încasării dublei datorii din cotul său anume în ordinea acțiunii civile, or, de altfel, nici nu era redeschisă procedura contencioasă.

La caz, judecătorul Angela Bostan, care a participat la pronunțarea deciziei din 17 mai 2022 a Curții de Apel Chișinău, prin prisma art.202 alin.(1) din Codul administrativ, urma să se abțină de la examinarea prezentei cauze în ordine de apel în temeiul art.50 alin.(1) din Codul administrativ, care, de altfel, se regăsesc și în prevederile art.50 alin.(1) lit.d) din Codul de procedură civilă.

Recurenta consideră că, în împrejurările enunțate a fost lipsită de dreptul la un proces echitabil în sensul art.6§1 CEDO, sub aspectul examinării apelului său de o instanță obiectivă și imparțială.

Cât privește termenul de adresare cu acțiune în judecată, SRL „Garant Prest” a invocat că, aceasta a fost depusă cu respectarea termenului legal, întrucât la 24 octombrie 2019 s-a adresat cu cerere prealabilă la Inspecția Financiară, iar la 28 octombrie 2019 intimată i-a respins-o ca neîntemeiată, examinând fondul problemei abordate și nu a invocat tardivitatea cererii prealabile. Iar, la 22 noiembrie 2019 s-a adresat în judecată cu prezenta acțiune, adică în interiorul termenului legal, fapt ce denotă că instanța de apel eronat i-a decalrat acțiunea ca inadmisibilă în temeiul art.207 alin.(2) lit.d) din Codul administrativ.

Consideră ca fiind eronată concluzia instanței de apel care a făcut trimitere la răspunsul Inspecției Financiare nr.23-03-10/729 din 10.07.2018 (care anterior a fost pus în

baza revizuirii în cauza civilă conexă, admisă de instanță de revizuire, cu participarea judecătorului Angela Bostan), deoarece acest înscris nu are natura unui răspuns la cerere prealabilă, întrucât nu s-a cerut anularea sau modificarea deciziei, ci doar explicarea naturii datoriei încasate prin decizia Inspecției Financiare din 23.12.2015, iar pe de altă parte, instanța competentă trebuia să verifice modul în care a fost respectat termenul de adresare cu cerere prealabilă în măsura în care autoritatea nici nu a abordat această problemă.

Mai mult, odată ce instanța de apel a conchis că procedura soluționării cauzei în ordine de apel este guvernată de prevederile art.258 alin.(3) din Codul administrativ, aceasta nu era în drept să ignore garanțiile nominalizate ale admisibilității acțiunii prevăzute la art.208 alin.(2) din Codul administrativ, plasând-o în așa mod în stare de incertitudine evidentă, or, dacă ar fi putut prognoza că instanța din oficiu va aplica problema tardivității cererii prelabile, ar fi cerut repunerea în termen a cererii respective.

De altfel, instanța de apel, contrar principiului contradictorialității și al egalității în drepturi procedurale, i-a îngădit accesul la un controlul judecătoresc al activității administrative pe motiv de nerespectare a procedurii prelabile de contestare a actului administrativ defavorabil, problema care poate fi abordată doar de autoritatea vizată, instanța de judecată neavând competența de aborda această problemă din oficiu.

Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție reține că, prin Legea nr.246 din 31 iulie 2023 (în vigoare din 01 septembrie 2023), a fost modificat cadrul normativ conex reformei Curții Supreme de Justiție, inclusiv Cartea a III a „Procedura contenciosului administrativ”, Capitolul V „Procedura de recurs” din Codul administrativ, în special ce vizează prevederile cu privire la depunerea cererii de recurs, termenul depunerii, temeiurile recursului și procedura examinării acestuia.

Totuși, art. XI alin. (3) din Legea nr.246 din 31 iulie 2023 (în vigoare din 01 septembrie 2023), prevede că recursurile depuse la Curtea Supremă de Justiție până la data intrării în vigoare a prezentei legi vor fi examinate în baza temeiurilor în vigoare la data depunerii recursului.

Aceleași considerente se deduc și din interpretarea art.195 din Codul administrativ în coroborare cu prevederile art.3 alin.(3) din Codul de procedură civilă care stipulează că, procedura acțiunii în contenciosul administrativ se desfășoară conform prevederilor prezentului cod. Suplimentar se aplică corespunzător prevederile Codului de procedura civilă, cu excepția art.169–171. Or, legea procesual-civilă, care impune obligații noi anulează sau reduce drepturile procedurale ale participanților la proces, limitează exercitarea unor drepturi ori stabilește sancțiuni procedurale noi sau suplimentare, nu are putere retroactivă.

În conjunctura enunțată, și având în vedere că recursul inițial a fost depus la 02 iunie 2022, iar cel motivat l-a prezentat la 11 noiembrie 2022, completul de judecată al Curții Supreme de Justiție la examinarea admisibilității recursului, va aplica prevederile Codului administrativ în redacția legii în vigoare la data declarării recursului.

În conformitate cu art.244 alin.(1) din Codul administrativ (în redacția legii până la modificările operate prin Legea nr.246 din 31 iulie 2023 (în vigoare din 01 septembrie 2023), 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) din Codul administrativ (în redacția legii până la modificările operate prin Legea nr.246 din 31 iulie 2023 (în vigoare din 01 septembrie 2023)), 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 17 mai 2022, în ședință publică.

Actele cauzei atestă că copia dispozitivului deciziei instanței de apel a fost notificată la adresa electronică a reprezentantului SRL „Garant Prest”, avocatul Denis Grecu la 25 mai 2022, fapt ce se confirmă prin scrisoarea anexată la dosar (f.d.204, vol.I).

Totodată, din materialele dosarului nu se atestă date când copia deciziei integrale a instanței de apel a fost notificată recurentei SRL „Garant Prest”.

Cu toate acestea, în cererea de recurs recurenta a invocat că a luat cunoștință de decizia motivată a instanței de apel la 26 octombrie 2022, accesând Portalul Național al Instanțelor de Judecată, dată când a fost publicat integral actul judecătoresc contestat a instanței de apel (f.d.215, vol.I).

Astfel, recursul (inițial și cel motivat) a fost depus de SRL „Garant Prest” cu respectarea prevederilor art.245 din Codul administrativ (în redacția legii până la modificările operate prin Legea nr.246 din 31 iulie 2023 (în vigoare din 01 septembrie 2023)).

La 09 decembrie 2022, Curtea Supremă de Justiție, întru respectarea dreptului părților la un proces echitabil, a expediat în adresa Inspecției Financiare și Ministerului Finanțelor copia recursului (inițial și motivat) depus de SRL „Garant Prest”, cu înștiințarea despre necesitatea prezentării referințelor (f.d.224-226).

La 20 decembrie 2022, Inspecția Financiară a depus referință, solicitând declararea ca fiind inadmisibil recursul depusă de SRL „Garant Prest”, or, instanța de apel a examinat cauza cu respectarea legislației în vigoare și cu aprecierea justă, obiectivă și multiaspectuală a tuturor probelor anexate la actele cauzei.

Alte referințe nu au fost depuse.

Examinând temeiurile invocate în recurs în raport cu materialele cauzei, completul de judecată al Curții Supreme de Justiție consideră recursul inadmisibil, din următoarele motive.

În conformitate cu art.246 alin.(1) din Codul administrativ (în redacția legii până la modificările operate prin Legea nr.246 din 31 iulie 2023 (în vigoare din 01 septembrie 2023)), 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 temeuri concludente și serioase.

Completul de judecată 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 de judecată 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 de judecată 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 redacția legii până la modificările operate prin Legea nr.246 din 31 iulie 2023 (în vigoare din 01 septembrie 2023)). 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 de judecată 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 (cauza 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 (cauza Helmers c. Suediei 9 octombrie 1991, §31, Seria A, nr.212-A).

În circumstanțele menționate, completul de judecată al Curții Supreme de Justiție concluzionează de a declara inadmisibil recursul depus de SRL „Garant Prest”, reprezentată de avocatul Grecu Denis.

În conformitate cu art. 230 și art. 246 din Codul administrativ, completul de judecată al Curții Supreme de Justiție

d i s p u n e:

Recursul depus de Societatea cu Răspundere Limitată „Garant Prest”, reprezentată de avocatul Grecu Denis, se declară inadmisibil.

Încheierea este irevocabilă.

Președinte, judecător

Aliona Miron

judecători

Ion Malanciuc

Diana Stănilă