

Dosarul nr. 3ra-602/23
2-21075955-01-3ra-07062023

prima instanță: Judecătoria Chișinău, sediul Rîșcani – V. Chisilița
instanța de apel: Curtea de Apel Chișinău – A. Minciuna, V. Negru, I. Dutca

ÎNCHEIERE

07 august 2024

mun. Chișinău

CURTEA SUPREMĂ DE JUSTIȚIE

în componență:

Președintele completului, judecătorul
judecătorii

Stela Procopciuc
Mariana Ursachi
Ion Malanciuc

examinând admisibilitatea recursului depus de Întreprinderea Municipală „Servicii Comunal-Locative” Orhei,

în cauza de contencios administrativ intentată la cererea de chemare în judecată depusă de Întreprinderea Municipală „Servicii Comunal-Locative” Orhei împotriva Inspecției Financiare a Ministerului Finanțelor al Republicii Moldova cu privire la anularea actului administrativ individual defavorabil,

împotriva deciziei din 26 aprilie 2023 a Curții de Apel Chișinău,

c o n s t a t ă :

La 21 mai 2022, ÎM „Servicii Comunal-Locative” Orhei a depus cerere de chemare în judecată, concretizată pe parcurs, împotriva Inspecției Financiare a Ministerului Finanțelor al Republicii Moldova, prin care a solicitat anularea parțială a Prescripției nr. 25-08-10/453 din 30 martie 2021, cu privire la lichidarea iregularităților constatate în rezultatul inspecției financiare efectuate la ÎM „Servicii Comunal-Locative” Orhei, în partea obligării întreprinderii măsurilor pentru restituirea cheltuielilor neîntemeiate în sumă de 266,3 mii lei.

În motivarea acțiunii, reclamanta a menționat că în conformitate cu Programul de activitate al Inspecției Financiare, aprobat pentru semestrul I al anului 2021, a fost efectuată inspecția financiară tematică la ÎM „Servicii Comunal-Locative” Orhei, în scopul verificării executării Prescripției nr. 25-08-10/1613 din 28 decembrie 2020.

Astfel, la 30 martie 2021 de către Inspecția Financiară a fost emisă Prescripția nr. 25-08-10/453, cu privire la lichidarea iregularităților constatate în rezultatul inspecției financiare, conform căreia, reclamantei i s-a oferit un termen de 60 zile pentru a întreprinde acțiunile privind lichidarea iregularităților și prezentarea documentelor confirmative.

Nefiind de acord cu constatările privind întreprinderea măsurilor de restituire a cheltuielilor neîntemeiate în sumă de 266,3 mii lei, reclamanta a contestat

prescripția cu cererea prealabilă nr. 2/0-490 din 21 aprilie 2021, dar care a fost respinsă ca inadmisibilă.

Reclamanta a indicat că, în cererea prealabilă cu nr. 2/0-490 din 21 aprilie 2021, au fost prezentate un șir de argumente privind imposibilitatea restituirii premiilor calculate și achitate managerului-șef interimar al întreprinderii în sumă de 12,5 mii lei și a sporurilor pentru zilele de sărbători nelucrătoare calculate și achitate angajaților întreprinderii în sumă de 253,8 mii lei, însă argumentele respective au fost ignorate de către Inspekția Financiară, fără a da o claritate normelor invocate sau trimitere anume care lege, act normativ a fost încălcat de către întreprindere.

Reclamanta a mai indicat că, conform art. 31 din Codul administrativ, actele individuale și operațiunile administrative scrise trebuie să fie motivate.

Astfel, în cadrul procedurii administrative inițiate prin prescripția contestată, Inspekția Financiară ținând cont de art. 21 alin. (1) din Codul administrativ, trebuia să acționeze în conformitate cu legea și alte acte normative.

La caz, reclamanta a punctat că sporul salarial nu a fost calculat în baza art. 111 din Codul muncii și prin ordin separat, dar în baza pct. 9 din Hotărârea Guvernului nr. 743 din 11 iunie 2002 „cu privire la salarizarea angajaților din unitățile cu autonomie financiară”, conform pct. 14 al Contractului colectiv de muncă pentru anii 2018-2023 încheiat între reprezentanții angajatorului și reprezentanții salariaților și în baza Schemei de încadrare și salarizare aprobat pentru anul 2020 de către Consiliul de administrație.

Totodată, a fost acordat un spor și nicidecum o dublare a plății salariului.

De asemenea, cu referire la prevederile art. 30, 111 și 130 din Codul muncii, reclamanta a menționat că, Contractul colectiv de muncă al ÎM „Servicii Comunal Locative” Orhei pentru anii 2018-2023, a fost remis în adresa Inspekției Teritoriale de Muncă Orhei înregistrat sub nr. 24 din 24 august 2018.

Suplimentar, reclamanta a indicat că, fiind membrii ai Federației Sindicatelor Lucrătorilor din Sfera Deservirii Sociale și Producției de Mărfuri „Sindindcomservice”, salariații cad sub incidența prevederilor Convenției colective nr. 750 din 07 aprilie 2017 (nivel ramural) pentru anii 2017-2021, care la pct. 1. 9 stipulează că, contractele colective de muncă în unități nu pot să conțină clauze ce ar înrăutăți starea salariaților în comparație cu clauzele prevăzute prin Convenția Colectivă, prin urmare părțile au fost în drept de a stabili sporuri ulterior având obligația de a respecta prevederile Contractului colectiv de muncă negociat și semnat.

În altă ordine de idei, făcând trimitere la prevederile art. 4, 10 și 44 din Codul muncii, reclamanta a menționat că, problema-social juridică abordată, poate fi dezvoltată și reglementată detaliat prin contractul colectiv de muncă încheiat între reprezentanții angajatorului și reprezentanții salariaților respectiv în contractul colectiv de muncă pot fi incluse clauze normative ce nu contravin legislație în vigoare privitor la stabilirea pentru salariați a drepturilor și garanțiilor de muncă.

Mai mult ca atât, luând în considerare specificul întreprinderii, unde este necesară permanent implicarea angajaților la diferite necesități ce țin de activitate, această stimulare rămâne ca o pârghie pentru administrație la hotărârea multor probleme ce țin de activitatea întreprinderii.

În context, s-a menționat că pentru anul 2020, reclamanta a obținut un rezultat financiar pozitiv cu profit în sumă de 1 262 691 lei, ceea ce denotă faptul că întreprinderea a avut mijloace financiare disponibile pentru acordarea acestui spor.

La fel, menționează că, restituirea sporului din contul salariaților nu poate fi efectuată deoarece, o parte din salariați nu sunt angajați ai ÎM „Servicii Comunal Locative” Orhei, în privința lor, întreprinderea fiind în imposibilitate de a întreprinde măsuri de restituire.

În sensul prevederilor art. 148 alin. (5) din Codul muncii, reclamanta a notat că, reținerile din salariu se pot face numai în cazurile prevăzute de prezentul cod și de alte acte normative. Salariul plătit în plus salariatului de către angajator (inclusiv în cazul aplicării greșite a legislației în vigoare) nu poate fi urmărit, cu excepția cazurilor unei greșeli de calcul, ceea ce rezultă că suma de 266,3 mii lei nu poate fi urmărită, fapt confirmat și de Inspekția Teritorială de Muncă Orhei prin răspunsul nr. 82 din 13 aprilie 2021 și scrisoarea Federației Sindicatelor Lucrătorilor din Sfera Deservirii Sociale și Producției de Mărfuri „Sindindcomservice” nr. 01-16/86 din 26 noiembrie 2020 În privința premiilor, calculate și achitate managerului șef interimar în sumă de 12,5 mii lei, reclamanta a remarcat că acestea nu pot fi restituite, deoarece, la momentul actual, acesta nu mai deține funcția respectivă sau altă funcție din cadrul întreprinderii.

În drept, acțiunea a fost întemeiată pe prevederile art. 21, art. 162, art. 164 alin. (1) și alin. (2) lit. a), art. 165-167, art. 189 alin. (1), art. 196, art. 206 alin. (1) lit. a), art. 208, art. 209, art. 211, art. 212 și art. 224 din Codul administrativ.

Prin hotărârea din 22 iunie 2022 a Judecătorei Chișinău, sediul Rîșcani, s-a respins cererea de chemare în judecată depusă de ÎM „Servicii Comunal-Locative” Orhei împotriva Inspekției Financiare cu privire la anularea actului administrativ individual defavorabil.

La 29 iunie 2022, ÎM „Servicii Comunal-Locative” Orhei a contestat cu apel hotărârea din 22 iunie 2022 a Judecătorei Chișinău, sediul Rîșcani, solicitând casarea integrală a hotărârii primei instanțe și emiterea unei hotărâri noi, prin care acțiunea să fie admisă integral.

Prin decizia din 26 aprilie 2023 a Curții de Apel Chișinău, s-a respins apelul declarat de ÎM „Servicii Comunal-Locative” Orhei și s-a menținut hotărârea din 22 iunie 2022 a Judecătorei Chișinău, sediul Rîșcani.

În motivarea soluției, Curtea de Apel Chișinău a concluzionat că prima instanță a determinat corect circumstanțele cauzei și a aplicat corect normele legale, adoptând o hotărâre legală și întemeiată.

Iar, apelanta nu a prezentat argumente noi și relevante care să justifice anularea actului administrativ contestat.

Instanța de apel a argumentat că, în urma inspekției financiare, s-a constatat nerespectarea prevederilor legale, ceea ce a dus la cheltuieli neîntemeiate în sumă de 350,3 mii lei și neregulamentare în sumă de 483,3 mii lei, motiv pentru care s-au emis prescripții pentru restituirea acestor cheltuieli.

Totodată, instanța de apel a menționat că, Prescripția nr. 25-08-10/163 din 28 decembrie 2020, a fost contestată în partea ce ține de constatările Inspekției Financiare în privința achizițiilor efectuate cu nerespectarea Legii privind achizițiile publice nr. 131 din 03 iulie 2015, în acest sens fiind pronunțată hotărârea

Judecătoria Chișinău, sediul Rîșcani din 02 noiembrie 2021, rămasă în vigoare după încheierea Curții de Apel Chișinău din 13 aprilie 2022.

La 18 mai 2023, ÎM „Servicii Comunal-Locative” Orhei a depus cerere de recurs împotriva deciziei din 26 aprilie 2023 a Curții de Apel Chișinău, prin care a solicitat casarea integrală a deciziei instanței de apel și emiterea unei noi decizii prin care acțiunea să fie admisă.

În motivarea recursului, a invocat că instanțele inferioare au evaluat în mod arbitrar probele prezentate și nu au elucidat și constatat pe deplin toate circumstanțele relevante cazului, ceea ce a dus la încălcarea drepturilor și intereselor întreprinderii și ale salariaților săi.

A susținut că instanțele de nu au aplicat o normă juridică care trebuia să fie aplicată, specificând art. 148 alin. (5) din Codul muncii.

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 treia „Procedura contenciosului administrativ” din Codul administrativ, în special prevederile cu privire la temeiurile recursului.

Totuși, art. XI alin. (3) din Legea menționată, 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 de deduc și din interpretarea art. 195 din Codul administrativ în coroborare cu prevederile art. 3 alin. (3) din Codul de procedură civilă, către stipulează că, procedura acțiunii în contenciosul administrativ se desfășoară conform prevederilor prezentului cod.

Examinând admisibilitatea recursului declarat, în raport cu actele cauzei, Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție constată inadmisibilitatea acestuia, din următoarele motive.

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

În conformitate cu art. 245 din Codul administrativ (în redacția în vigoare la data declarării recursului), 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.

Referitor la termenul de declarare a recursului, Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție atestă că dispozitivul și decizia motivată din 26 aprilie 2023 a Curții de Apel Chișinău au fost notificate ÎM „Servicii Comunal-Locative” Orhei, în mod electronic, la 12 mai 2023, iar cererea de recurs motivată a fost depusă la 18 mai 2023.

Astfel, Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție consideră că la depunerea recursului, recurentul a respectat termenele prevăzute la art. 245 alin. (1) și (2) din Codul administrativ.

La 03 iulie 2023, Inspekția Financiară a depus referință la recursul declarat, prin care a solicitat respingerea acestuia ca fiind neîntemeiat.

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

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

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

Completul de judecată 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 de judecată al Curții Supreme de Justiție reține că, Codul administrativ dezvoltă nu doar caracterul nedevolutiv al recursului, dar și cerința de seriozitate a cererii din perspectiva invocării unor veritabile și esențiale încălcări de drept procedural și material capabile să răstoarne deciziile instanței de apel contestate sau, după caz, hotărârile Curții de Apel ca primă instanță într-o eventuală examinare în fond și invocare *ex officio* a erorilor de drept.

Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție 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 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. (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 09 octombrie 1991, § 31, Seria A, nr. 212-A).

În circumstanțele menționate, Completul de judecată al Curții Supreme de justiție ajunge la concluzia de a declara inadmisibil recursul depus de ÎM „Servicii Comunal-Locative” Orhei.

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 Întreprinderea Municipală „Servicii Comunal-Locative” Orhei, se declară inadmisibil.

Încheierea este irevocabilă.

Președintele completului,
judecătorul

Stela Procopciuc

judecătorii

Mariana Ursachi

Ion Malanciuc