

DECIZIE

14 mai 2014

mun. Chișinău

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

Instanța compusă din:
Președintele ședinței
Judecătorii

Nicolae Clima
Tatiana Vieru, Ion Corolevschi
Oleg Sternioală, Svetlana Novac

examinând recursul declarat de Întreprinderea Individuală „Pavel Negru”,
în cauza civilă la acțiunea înaintată de Întreprinderea Individuală „Pavel Negru”
împotriva Inspecției Financiare a Ministerului Finanțelor privind contestarea actului
administrativ,

împotriva deciziei Curții de Apel Chișinău din 21 ianuarie 2014, prin care a fost
respins apelul declarat de Întreprinderea Individuală „Pavel Negru”, fiind menținută
hotărârea Judecătoriei Orhei din 17 iulie 2013, prin care acțiunea a fost respinsă ca
neîntemeiată,

a c o n s t a t a t:

La 26.06.2012, reclamantul ÎI „Pavel Negru” s-a adresat cu acțiune împotriva
Inspecției Financiare a Ministerului Finanțelor (MF), solicitând anularea Actului
controlului de contrapunere privind relațiile economico-financiare a ÎI „Pavel Negru”
cu ÎCS „Toto-Taddei” SRL, în partea în care se indică că ÎI „Pavel Negru” a inclus
neîntemeiat în două procese-verbale de îndeplinire a lucrărilor de construcție,
instalare și dare în exploatare a lucrărilor de alimentare cu energie electrică a
obiectului amplasat în satul Cișmea, comuna Pelivan, raionul Orhei, respectiv 68 m³
de nisip la costul de 19040 lei și 30 m³ de nisip la costul de 8100 lei, pentru care a
calculat cheltuielile de transport și regie, majorând neîntemeiat cheltuielile în sumă
de 32088 lei.

Totodată, reclamantul a solicitat anularea hotărârii Inspecției Financiare a MF
nr.27-06-11/88, emisă în baza actului de control sus-menționat, prin care s-a dispus
perceperea în bugetul de stat de la ÎI „Pavel Negru” a venitului obținut ilicit în sumă
de 32088 lei și aplicarea amenzii în mărime de 32088 lei.

În motivarea acțiunii a invocat că în perioada 02.04.2013-04.04.2013, Inspecția
Financiară a MF a efectuat la ÎI „Pavel Negru” un control de contrapunere, verificând
relațiile economice pe care reclamantul le-a avut în perioada respectivă cu ÎCS “Toto-
Taddei” SRL. Pe rezultatele controlului pârâtul a întocmit un act la 04.04.2013 în
care a menționat că ÎI “Pavel Negru” a inclus neîntemeiat în două procese-verbale de
îndeplinire a lucrărilor de alimentare cu energie electrică și de construcție a sistemii
de canalizare, respectiv 68 m³ de nisip la costul de 19040 lei și 30 m³ de nisip la
costul de 8100 lei, pentru care a calculat cheltuielile de transport și regie, majorând
neîntemeiat cheltuielile în sumă de 32088 lei.

Nefiind de acord cu actul de control sus-menționat, reclamantul a înaintat dezacord, care nu a fost examinat, dar pârâtul a emis o hotărâre la 14.05.2013, prin care a dispus perceperea la bugetul de stat a venitului ilegal obținut de Î”Pavel Negru” în mărime de 32088 lei, cu aplicarea amenzii în sumă de 32088 lei.

Reclamantul a menționat că verificarea provenienței nisipului utilizat de Î”Pavel Negru” nu intră în atribuțiile Inspecției Financiare a MF, misiunea acesteia fiind protecția intereselor publice ale statului. În legătură cu utilizarea acestui nisip, interesele financiare publice ale statului nu au avut de suferit, deoarece pentru efectuarea lucrărilor reclamantul a cheltuit mai puține mijloace financiare comparativ cu cele care urmau a fi cheltuite în cazul acceptării oricărei alte oferte din cele propuse de ÎCS„Toto-Taddei” SRL. Astfel, statul nu a fost prejudiciat, iar Inspecția Financiară a MF și-a depășit atribuțiile emițând ilegal acte de sancționare.

Reclamantul afirmă că Î”Pavel Negru” a utilizat 98 m³ de nisip pentru lucrări ale căror beneficiar era ÎCS„Toto-Taddei” SRL, reflectate documentar, date identice în evidența contabilă a ambelor întreprinderi, iar prețul la nisip nu a fost majorat, dimpotrivă, a fost mai mic decât prețurile de piață existente la acel moment.

Reclamantul relevă că pârâtul nu au solicitat documentele privind proveniența, utilizarea și transportarea nisipului, însă a întocmit Actul de control din 04.04.2013, în baza căruia a emis hotărârea de sancționare. Or, perioada supusă controlului a fost anterior verificată de IFS Orhei, care nu a depistat încălcări, ceea ce dovedește că pârâtul a efectuat un control superficial. Soluționarea litigiului pe cale extrajudiciară nu s-a soldat cu succes, fapt ce l-a determinat pe reclamant să se adreseze în judecată.

Prin hotărârea Judecătoriei Orhei din 17.07.2013 acțiunea a fost respinsă ca neîntemeiată.

Prin decizia Curții de Apel Chișinău din 21.01.2014, a fost respins apelul declarat de Î”Pavel Negru”, fiind menținută hotărârea primei instanțe.

La 17.02.2014, Î”Pavel Negru” a declarat recurs în termen legal, prin care a solicitat casarea hotărârilor judecătorești și emiterea unei noi hotărâri de admitere a acțiunii.

În motivarea recursului a invocat art. 432 alin.(2), lit.a) și c) CPC, precum că la examinarea acțiunii în cauză instanțele judecătorești nu au aplicat legea care trebuia să fie aplicată și au interpretat în mod eronat normele de drept material.

Recurentul afirmă că verificând legalitatea și temeinicia hotărârii primei instanțe, instanța de apel a ajuns la concluzii eronate referitor la mai multe argumente invocate în judecată cu privire la următoarele.

Instanța de judecată a ajuns la concluzia că părțile nu au probat despre majorarea prețului la nisip, însă instanța de apel nu a luat în considerare că sarcina probațiunii în cazul de față aparține pârâtului și nu reclamantului, deci a interpretat eronat art.118 alin.(1) CPC și nu a aplicat art.24 alin.(3) al Legii contenciosului administrativ.

Astfel, recurentul relevă că instanțele judecătorești și-au bazat concluziile pe presupuneri când au indicat că legalitatea actului administrativ este prezumată în privința Inspecției Financiare a MF, precum că nu e obligată să dovedească legalitatea lui. Astfel, recurentul susține că instanțele judecătorești au încălcat prevederile art.art.123 alin.(5); 239 CPC și art.24 alin.(3) al Legii contenciosului administrativ, care stabilește că la examinarea în instanța de contencios administrativ a cererii în anulare, sarcina probațiunii este pusă pe seama pârâtului.

Referitor la prețul nisipului inclus în devizul de cheltuieli, recurentul a menționat că a costat sub prețul de piață, deci bugetul statului nu a fost prejudiciat, însă instanțele judecătorești au neglijat în mod eronat acest aspect, fiind încălcate prevederile p.4 din *Regulamentul privind organizarea Inspecției Financiare din subordinea Ministerului Finanțelor*, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.1026 din 02.11.2010. Or, recurentul consideră că era în drept să utilizeze pentru lucrări propriul nisip, fără sa-l procure special de la terți, iar instanțele judecătorești nu au ținut cont de prevederile art.315 alin.(1) și (4) Cod Civil.

Recurentul a indicat că instanțele judecătorești au ajuns la concluzia neîntemeiată că admiterea acțiunii va prejudicia bugetul public. Or, statul participă la raporturile juridice pe principiul egalității în drepturi, respectiv instanțele nu a aplicat art.1 alin.(1) și art.192 alin.(1) Cod Civil.

Referitor la argumentul recurentului că a fost încălcat dreptul la un proces echitabil garantat de art.6 alin.(1) CEDO, instanța de apel nu l-a admis, nici nu l-a respins, fără să se expună.

Studiind materialele dosarului, Colegiul civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție consideră recursul întemeiat, care urmează a fi admis, casate hotărârile judecătorești cu emiterea unei noi hotărâri de admitere a acțiunii din următoarele considerente.

Din materialele dosarului instanța de recurs a stabilit că ÎL„Pavel Negru” a depus acțiune împotriva Inspecției Financiare a MF privind anularea hotărârii nr.27-06-11/88 din 14.05.2013 și Actul controlului de contrapunere privind relațiile economico-financiare a ÎL„Pavel Negru” cu ÎCS„Toto-Taddei” SRL din 04.04.2013, în partea care prevede că ÎL„Pavel Negru” a inclus neîntemeiat în două procese-verbale de îndeplinire a lucrărilor de construcție, instalare și dare în exploatare a lucrărilor de alimentare cu energie electrică a obiectului amplasat în satul Cișmea, comuna Pelivan, raionul Orhei, 68 m³ de nisip la costul de 19040 lei și 30 m³ de nisip la costul de 8100 lei, pentru care a calculat cheltuielile de transport și regie, majorând neîntemeiat cheltuielile în sumă de 32088 lei.

Fiind investită cu examinarea prezentului litigiu, prima instanță a respins acțiunea ca neîntemeiată. Pentru a emite soluția enunțată, instanța a reținut că reclamantul nu a prezentat probe și nici nu a indicat care anume parte din prețul imobilului constituie prețul nisipului și deci nu se știe cu cât anume a fost procurat nisipul. Prin urmare prețul nisipului a fost neîntemeiat inclus în procesul-verbal de recepție finală.

Instanța a mai reținut și faptul că nisipul la momentul procurării era destinat construcției nefinisate și prin urmare ÎL„Pavel Negru” nu era în drept să-l folosească în alt scop, de aceea pentru lucrările prestate către ÎCS„Toto-Taddei” SRL, reclamantul trebuia să folosească nisip cumpărat de la un terț. Deoarece reclamantul nu a procedat în modul corespunzător, instanța a ajuns la concluzia că reclamantul a majorat neîntemeiat cheltuielile, obținând astfel un venit nejustificat.

Fiind investită cu judecarea apelului declarat de ÎL„Pavel Negru”, instanța de apel a ajuns la aceeași concluzie, precum că apelantul a majorat neîntemeiat cheltuielile, de aceea a respins apelul declarat și a menținut hotărârea primei instanțe.

Instanța de apel a mai reținut că actul de control nu întrunește semnele caracteristice unui act administrativ în sensul art. 2 și art.3 din *Legea contenciosului administrativ* și nici nu poate fi obiect de examinare în instanța de judecată, fiind doar

un act de constatare a încălcării, în baza căruia organul competent a emis decizia de sancționare, adică decizia care face obiectul unui litigiu de contencios administrativ.

Verificând legalitatea și temeinicia hotărârilor instanțelor judecătorești, coroborat normelor de drept aplicabile raportului juridic litigios, Colegiul civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție consideră recursul întemeiat, iar hotărârile judecătorești neîntemeiate și pasibile de a fi casate, cu emiterea unei noi hotărâri de admitere a acțiunii din următoarele considerente.

Din materialele cauzei se constată că în perioada 02.04.2013-04.04.2013, Inspekția Financiară a MF a efectuat un control de contrapunere la ÎL „Pavel Negru”, verificând relațiile economice pe care reclamantul le-a avut în perioada respectivă cu ÎCS „Toto-Taddei” SRL.

Pe rezultatele controlului Inspekția Financiară a MF a întocmit Actul controlului de contrapunere privind relațiile economico-financiare a ÎL „Pavel Negru” cu ÎCS „Toto-Taddei” SRL din 04.04.2013, în care a menționat că ÎL „Pavel Negru” a inclus neîntemeiat în două procese-verbale de îndeplinire a lucrărilor de construcție, instalare și darea în exploatare a lucrărilor de alimentare cu energie electrică a obiectului amplasat în satul Cișmea, comuna Pelivan, raionul Orhei, respectiv 68 m³ de nisip, la costul de 19040 lei și 30 m³ de nisip la costul de 8100 lei, pentru care a calculat cheltuielile de transport și regie, majorând neîntemeiat cheltuielile în sumă de 32088 lei.

La 14.05.2013 Inspekția Financiară a MF a emis hotărârea nr.27-06-11/88, în baza Actului de control din 04.04.2013, prin care s-a dispus perceperea în bugetul de stat de la ÎL „Pavel Negru” a venitului obținut ilicit în sumă de 32088 lei și aplicarea amenzii în mărime de 32088 lei.

În conformitate cu legislația aplicabilă pricinii în cauză, și anume art.6 din *Regulamentul privind organizarea Inspekției Financiare din subordinea Ministerului Finanțelor*, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.1026 din 02.11.2010, Inspekția financiară efectuează inspekții financiare la autoritățile publice centrale și locale și instituțiile subordonate acestora, la întreprinderile de stat și municipale, la societățile comerciale în al căror capital social statul deține o cotă-parte, precum și la persoanele afiliate, la alte persoane fizice și juridice, care utilizează mijloace financiare publice și gestionează patrimoniul public.

Totodată, potrivit art.7 din *Regulamentul* menționat, în cadrul exercitării funcțiilor sale Inspekția financiară efectuează controale de contrapunere la alte entități, indiferent de forma de proprietate și genul de activitate, care au raporturi economico-financiare cu entitățile supuse inspekției (controlului) financiare, precum și la antreprenori și subantreprenori, care au acordat (livrat) servicii (mărfuri), au executat lucrări pentru acestea.

Conform art.24 alin.(3) din *Legea contenciosului administrativ*, la examinarea în instanța de contencios administrativ a cererii în anulare, sarcina probațiunii este pusă pe seama pârâtului, în speță această obligațiune revenindu-i Inspekției Financiare a MF.

Potrivit art. 130 alin. (4) CPC „Ca rezultat al aprecierii probelor, instanța judecătorească este obligată să reflecte în hotărâre motivele concluziilor sale privind admiterea unor probe și respingerea altor probe, precum și argumentarea preferinței unor probe față de altele.”

În corespundere cu normele legale menționate, Colegiul civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție constată că prima instanță a făcut abstracție de prevederile *Legii contenciosului administrativ*, ajungând la concluzii eronate când a apreciat că, deși nu au fost prezentate probe ce confirmă și nici probe ce infirmă obținerea unui venit nejustificat de reclamant, nu este exclus că un astfel de venit nejustificat a fost obținut de ÎL „Pavel Negru”, care a avut sarcina probațiunii și nu a demonstrat prin dovezi incontestabile faptul dacă veniturile sale au fost justificative. Instanța de judecată eronat a apreciat precum că este prezumată legalitatea actului administrativ emis de Inspekția Financiară a MF, fiind un organ de stat competent ce nu are obligația procesuală de a dovedi legalitatea și temeinicia actului administrativ contestat în judecată, această obligație revenindu-i reclamantului.

Colegiul civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție constată că instanțele judecătorești au aplicat eronat în pricina dată art.188 CPC, coroborat cu dispozițiile art.23 alin.(4) din *Legea contenciosului administrativ*, deoarece instanțele de judecată, deși au ajuns la concluzia că majorarea prețului la nisip în cadrul lucrărilor prestate de ÎL „Pavel Negru” pentru ÎCS „Toto-Taddei” SRL, prin care a fost prejudiciat bugetul de stat, nu a fost dovedită, au pus probațiunea pe seama reclamantului și nu a pârâtului.

Totodată, Colegiul civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție constată că instanțele judecătorești eronat au ajuns la concluzia precum că ÎL „Pavel Negru” nu a dovedit în judecată inexistența pagubelor invocate de Inspekția Financiară a MF, pe care le-a provocat bugetului de stat.

Or, din materialele cauzei rezultă că ÎL „Pavel Negru” a prezentat în judecată factura fiscală SW 1651239 din 23.10.2008, Actul de inventariere din 23.10.2008, prin care s-a stabilit existența inclusiv a 103m³ de nisip. Totodată, reclamantul/recurent a anexat la dosar mai multe facturi de expediție a nisipului, care cuprind perioada 22.08-02.09.2011 (f.d.49-58), prin care se demonstrează utilizarea nisipului în volum de 98m³ necesar la îndeplinirea lucrărilor de construcție, instalare și darea în exploatare a lucrărilor de alimentare cu energie electrică a obiectului amplasat în satul Cișmea, comuna Pelivan, raionul Orhei.

Din aceste considerente, Colegiul civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție constată că din partea reclamantului/recurent ÎL „Pavel Negru” nu au fost admise încălcări sub formă de majorare neîntemeiată a cheltuielilor lucrărilor efectuate, prin care ar fi obținut un venit ilicit în mărime de 32088 lei.

În contextul celor exprimate mai sus, Colegiul civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție ajunge la concluzia că acțiunea înaintată de ÎL „Pavel Negru” împotriva Inspekției Financiare a MF privind contestarea actului administrativ, și anume hotărârea Inspekției Financiare a MF nr.27-06-11/88, emisă în baza Actul controlului de contrapunere privind relațiile economico-financiare a ÎL „Pavel Negru” cu ÎCS „Toto-Taddei” SRL din 04.04.2013, este întemeiată.

Cât privește Actul controlului de contrapunere întocmit de Inspekția Financiară a MF la 04.04.2013, potrivit art.3 al *Legii contenciosului administrativ*, nr.793 din 10.02.2000, nu este un act administrativ producător de efecte juridice, ci unul preparatoriu, deci legalitatea actului respectiv nu poate fi controlată de sine stătător pe

calea contenciosului administrativ în instanța de judecată, ci doar odată cu actul administrativ la baza căruia a stat actul sau operațiunea administrativă.

Având în vedere faptul că hotărârile instanțelor de judecată au fost emise în contradicție cu prevederile normelor de drept material, iar argumentele invocate de recurent sunt întemeiate, Colegiul civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție ajunge la concluzia de a admite recursul declarat de Î. „Pavel Negru”, de a casa decizia Curții de Apel Chișinău din 21.01.2014 și hotărârea Judecătoriei Orhei din 17.07.2013 prin care acțiunea a fost respinsă ca neîntemeiată și de a emite o nouă hotărâre privind admiterea acțiunii.

În conformitate cu art. 445 alin.(1) lit.b) CPC, Colegiul civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție,

d e c i d e:

Se admite recursul declarat de Întreprinderea Individuală „Pavel Negru”.

Se casează integral decizia Curții de Apel Chișinău din 21 ianuarie 2014 și hotărârea Judecătoriei Orhei din 17 iulie 2013 și se emite o nouă hotărâre.

Se admite acțiunea înaintată de Întreprinderea Individuală „Pavel Negru” împotriva Inspecției Financiare a Ministerului Finanțelor privind contestarea actului administrativ.

Se anulează hotărârea emisă de Inspekția Financiară a Ministerului Finanțelor cu privire la aplicarea sancțiunilor economice, nr.27-06-11/88 din 14 mai 2013.

Decizia este irevocabilă din momentul emiterii.

Președintele ședinței, judecătorul

Judecătorii

Nicolae Clima

Tatiana Vieru

Ion Corolevschi

Oleg Sternioală

Svetlana Novac