

Refuzul nejustificat al Ministerului Finanțelor Publice de acordare viză/ autorizare pentru a efectua deschideri de credite pentru plata parțială a unor titluri executorii conform H.G. nr. 422/2010.

Prin acțiunea înregistrată pe rolul Curții de Apel București – Secția Contencios Administrativ și Fiscal la data de 23.08.2010, reclamantul Ministerul Justiției în contradictoriu cu pârâțul Ministerul Finanțelor Publice – Unitatea Centrală de Armonizare a Sistemelor de Management Financiar și Control a solicitat să se constate refuzul nejustificat de acordare viză/autorizare pentru a efectua deschideri de credite pentru plata parțială a unor titluri executorii conform H.G. nr. 422/2010 exprimat prin adresa nr. 81944/13.08.2010 și să se dispună ca, hotărârea ce se va pronunța, să țină loc de autorizare a Ministerului Finanțelor Publice pentru efectuarea operațiunii.

În motivarea acțiunii, reclamantul a arătat că autorizarea efectuării operațiunii de deschidere de credite pentru plata titlurilor la care se referă H.G. nr. 422/2010 este o procedură anterioară și obligatorie îndeplinită de Ministerul Justiției prin solicitarea deschiderilor de credite (cererea nr. 47.215/5/10.08.2010 pentru plata cheltuielilor de personal reprezentând sume prevăzute în titluri executorii având ca obiect acordarea de drepturi salariale personalului din sectorul bugetar), iar refuzul de viză este reglementat de art. 20 din O.G. nr. 119/1999 privind controlul intern și controlul financiar preventiv.

Reclamantul a mai arătat că autoritatea pârâtă, cu scrisoarea nr. 381008/10.08.2010 a transmis Ministerului Justiției că suplimentarea bugetului cu suma de 143.400.000 lei nu este de natură să constituie baza legală pentru efectuarea plății după data de 25.05.2010, când a intrat în vigoare O.U.G. nr. 45/2010, care prevede expres că plata tranșei de 34%, stabilită inițial pentru anul 2010, se efectuează în anul 2012.

Reclamantul susține că, refuzul de a acorda viză de control financiar preventiv în vederea efectuării deschiderii de credite necesare achitării unei părți din tranșa inițială de 34%, prevăzută în O.U.G. nr. 71/2009, sumă aprobată din bugetul Ministerului Finanțelor prin H.G. nr. 422/2010 este unul nejustificat și abuziv.

Conform art. 1 din H.G. nr. 422/2010 s-a aprobat suplimentarea bugetului Ministerului Justiției pe anul 2010 cu suma de 143.400 mii lei, la capitolul 61.01. „Ordine publică și siguranță națională”, titlul 10 „Cheltuieli de personal” din suma globală prevăzută cu această destinație în bugetul Ministerului Finanțelor Publice – „Acțiuni generale”.

Potrivit art. 6 din acest act normativ a fost autorizat Ministerul Finanțelor Publice să introducă, la propunerea ordonatorilor principali de credite, modificările corespunzătoare în

structura bugetului de stat și în volumul și structura bugetelor Ministerului Justiției, Înaltei Curți de Casație și Justiție și Consiliului Superior al Magistraturii pe anul 2010.

Reclamantul a arătat că, în temeiul H.G. nr. 422/2010, a făcut propunerea materializată în adresa nr. 47.215/04.05.2010, înregistrată la Ministerul Finanțelor Publice sub nr. 98894/05.05.2010.

După publicarea în Monitorul Oficial nr. 337/20.05.2010 a O.U.G. nr. 45/2010 pentru modificarea art. 1 din O.U.G. nr. 71/2009 privind plata unor sume prevăzute în titluri executorii având ca obiect acordarea de drepturi salariale personalului din sectorul bugetar, prin care au fost majorate termenele de grație fixate în favoarea debitorului, reclamantul susține că autoritatea pârâtă a refuzat nejustificat acordarea de viză/autorizare pentru a efectua deschideri de credite întrucât acest act normativ este aplicabil numai diferențelor de drepturi care rămân în urma achitării unui procent mult mai mic din tranșa de 34% stabilită anterior prin H.G. nr. 71/2009.

Întrucât, la nivel național, există instituții publice care au plătit integral tranșa de 34%, abordarea unitară a rezolvării aceluiași probleme reprezintă un factor esențial de echilibru și stabilitate socială într-un stat de drept, impus de principiul constituțional al egalității cetățenilor în fața legii.

Reclamanta susține că O.U.G. nr. 45/2010 nu poate avea efect retroactiv, acesta fiind aplicabil doar pentru viitor începând cu data de 25 mai 2010, iar debitorul (Ministerul Justiției) nu poate să renunțe la termenul său de grație dacă i-au fost aprobate fonduri cu această destinație.

Prin refuzul de viză controlorul delegat s-a pronunțat pe oportunitatea operațiunii, fapt ce excede atribuțiilor sale prevăzute de art. 17 alin 2 din O.U.G. 119/1999, republicată.

Pe de o parte, fiind îndeplinite condițiile legale pentru efectuarea operațiunii, plata devine atât mai puțin oneroasă cu cât este micșorat intervalul de timp scurs între momentul nașterii dreptului prin pronunțarea hotărârilor judecătorești și momentul efectuării plății, prin evitarea suportării diferențelor rezultate din actualizarea sumelor.

Pe de altă parte, susține reclamantul, prin publicarea H.G. nr. 422/28.04.2010 și O.U.G. nr. 71/2009, creditorilor le-a fost garantată o dată în plus achitarea drepturilor salariale restante, existând o „speranță legitimă” ce își are temeiul în dreptul cetățeanului la coerență și siguranță legislativă, astfel că, în temeiul legii, acesta să își poată valorifica, păstra și apăra drepturile, iar această împrejurare reprezintă concretizarea principiului constituțional, propriu oricărui stat de drept, privind supremația legii.

Reclamantul a mai arătat că nu poate fi reținută lipsa temeiului legal pentru plată de vreme ce s-a statuat cu putere de lege supraviețuirea normei care a reglementat sporul în discuție, în speță, fiind exclusă și încălcarea art. 14 din Legea 500/2002 și a prevederilor O.U.G. nr. 45/2010.

În drept acțiunea a fost întemeiată pe dispozițiile O.G. nr. 119/1999, H.G. nr. 422/2010, Legea nr. 554/2004.

În dovedirea acțiunii, reclamantul a depus la dosar înscrisuri.

Pârâtul Ministerul Finanțelor Publice a depus întâmpinare prin care a invocat excepția inadmisibilității acțiunii și

excepția lipsei de interes pentru capătul al doilea de cerere și în subsidiar, pe fond, a solicitat respingerea acțiunii ca neîntemeiată.

Analizând actele și lucrările din dosar, în raport de susținerile părților și de prevederile legale incidente în cauză, Curtea reține următoarele:

Cu privire la excepția inadmisibilității acțiunii invocată de pârâțul Ministerul Finanțelor Publice, motivată ca fiind o consecință a necompetenței generale a instanței de judecată de a analiza legalitatea refuzului de acordare a vizei de control financiar preventiv, întrucât această atribuțiune ar aparține exclusiv Curții de Conturi a României, se apreciază ca fiind neîntemeiată, pentru considerentele ce vor fi arătate în continuare.

Conform art. 1 din Legea nr. 554/2004: „Orice persoană care se consideră vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim, de către o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal al unei cereri, se poate adresa instanței de contencios administrativ competente pentru anularea actului, recunoașterea dreptului pretins sau a interesului legitim și repararea pagubei ce i-a fost cauzată. Interesul legitim poate fi atât privat cât și public.”

În prezenta cauză, reclamantul a dedus judecării un refuz nejustificat de rezolvare a unei cereri referitoare la un interes legitim, ca act administrativ asimilat conform accepțiunii dată de art. 2 alin 2 din Legea nr. 554/2004.

Ministerul Justiției s-a adresat Ministerului Finanțelor Publice – Direcția de Programare bugetară cu cererea de deschidere a creditelor bugetare nr. 47215/5/10.08.2010, iar autoritatea pârâtă, prin cererea nr.

1213/13.08.2010 a comunicat refuzul de viză de control financiar preventiv, pe care reclamantul îl consideră nelegal în raport de împrejurarea că actul normativ invocat de pârât (O.U.G. nr. 45/2010) nu este aplicabil cererii sale.

Susținerea pârâtului în sensul că atribuția de a constata legalitatea refuzului de viză de control financiar preventiv aparține exclusiv Curții de Conturi și nu instanțelor judecătorești contravine principiului de acces liber la justiție, garantat oricărei persoane, în sensul de a se adresa justiției pentru apărarea drepturilor și intereselor legitime, conform art. 21 din Constituția României.

De altfel, art. 21 din O.G. nr. 119/1999 reglementează autorizarea efectuării unor operațiuni pentru care se refuză viza de control financiar preventiv, de către ordonatorul de credite pe propria răspundere, caz în care controlorul delegat din cadrul Ministerului Finanțelor informează Curtea de Conturi.

Această ipoteză reglementată de O.G. nr. 119/1999 nu exclude calea atacării în justiție a refuzului acordării de viză în condițiile legii 554/2004 atunci când există un interes legitim încălcat prin actul administrativ asimilat.

Mai mult, art. 18 alin 4 lit. d) din legea contenciosului administrativ prevede competența instanței de a suplini consimțământul unei părți, când interesul public o cere.

Interesul public încălcat prin refuzul nejustificat de acordare viză de control financiar preventiv constă în calitatea Ministerului Justiției de debitor în raport de beneficiarii hotărârilor judecătorești irevocabile cărora trebuie să le achite drepturile salariale restante, în

condițiile în care această obligație este sancționată, de art. 24 din Legea nr. 554/2004 dacă nu este executată în termenul prevăzut de lege.

Neîndeplinirea acestei obligații generează despăgubiri pentru întârziere dar și alte suplimentări de fonduri bugetare pentru actualizarea sumelor datorate.

Pentru aceste considerente, Curtea va respinge excepția inadmisibilității acțiunii invocată de pârât, ca neîntemeiată.

Cu privire la cea de-a doua excepție invocată, Curtea a reținut în considerentele pentru motivarea excepției inadmisibilității acțiunii că reclamantul are un interes legitim vătămat prin refuzul de soluționare a cererii sale atât cu privire la primul cât și cu privire la cel de-al doilea capăt din prezenta acțiune.

În sensul că, posibilitatea efectuării operațiunii de deschidere a creditelor bugetare conform procedurii reglementată de art. 21 din O.G. nr. 119/1999 nu exclude posibilitatea reclamantului de a se adresa justiției împotriva refuzului nejustificat de soluționare a cererii de deschidere a creditelor, în condițiile în care, în calitate de debitor al obligației de plată a drepturilor salariale este direct acționat în instanța de către beneficiarii hotărârilor judecătorești irevocabile.

Pentru aceste considerente, Curtea va respinge excepția lipsei de interes invocată de pârât.

Cu privire la fondul acțiunii deduse judecării se reține ca situație de fapt, împrejurarea că în luna mai 2010, Guvernul României a aprobat suplimentarea bugetului Ministerului Justiției pentru anul 2010 cu suma de 143.400 mii lei, la capitolul 61.01. „Ordine publică și siguranță națională”,

titlul 10 „Cheltuieli de personal” din suma globală prevăzută cu această destinație în bugetul Ministerului Finanțelor Publice – „Acțiuni generale”, iar autoritatea pârâtă a fost autorizată să introducă, la propunerea ordonatorilor de credite, modificările corespunzătoare în structura bugetului de stat și în volumul și structura bugetului Ministerului Justiției (art. 1 și 6 din H.G. nr. 422/2010).

Din susținerile părților rezultă împrejurarea că, suma de 143.400 mii lei, cu care s-a suplimentat bugetul Ministerului Finanțelor, reprezintă un mic procent din tranșa de 34% stabilită prin O.U.G. nr. nr. 71/2009 (art. 1) a fi plătită în anul 2010 și nu întreaga sumă ce reprezintă procentul de 34% menționat.

H.G. nr. 422/2010 a fost emisă la începutul lunii mai 2010 (03.05.2010), iar după prima jumătate a lunii mai (20.05.2010) Guvernul României a emis O.U.G. nr. 45/2010 de modificare a art. 1 din O.U.G. nr. 71/2009 privind plata unor sume prevăzute în titluri executorii având ca obiect acordarea de drepturi salariale personalului din sectorul bugetar.

În acest act normativ, Guvernul nu a menționat că abrogă H.G. nr. 422/2010, astfel că dispozițiile O.U.G. 45/2010, conform principiului universalității consacrat de art. 15 din Constituție, poate dispune numai pentru viitor, respectiv se aplică situațiilor născute ulterior apariției Ordonanței și nu situațiilor născute anterior, sub imperiul H.G. nr. 422/2010.

Situația din speță, care se referă la suplimentarea bugetului Ministerului Justiției pentru anul 2010 cu suma 143.400 mii lei, este o situație născută anterior apariției O.U.G. nr. 45/2010. Prin H.G. nr. 422/2010, Guvernul a

stabilit o destinație precisă sumei 143.400 mii lei, respectiv la capitolul 61.01. „Ordine publică și siguranță națională”, titlul 10 „Cheltuieli de personal” – „Acțiuni generale”, pentru plata titlurilor executorii prevăzute de O.U.G. nr. 71/2009 având ca obiect acordarea de drepturi salariale personalului din sectorul bugetar.

Guvernul României a emis O.U.G. nr. 45/2010 nu pentru a reveni asupra măsurii de suplimentare a bugetului Ministerului Justiției (sau a bugetelor autorităților publice menționate în H.G. nr. 422/2010), ci pentru faptul că nu a putut suplimenta pentru anul 2010 întreaga sumă prevăzută de O.U.G. nr. 71/2009 sub forma unor tranșe procentuale din titluri executorii.

S-a reținut anterior că suma de 143.400 mii lei reprezintă un mic procent din tranșa de 34% prevăzută pentru Ministerul Justiției prin O.U.G. 71/2009. Ca atare, Guvernul a acoperit prin O.U.G. nr. 45/2010 diferențele de tranșe care nu puteau fi acordate de la buget, exceptând evident ceea ce deja suplimentase prin H.G. nr. 422/2010, întrucât nu a prevăzut printr-o normă expresă revenirea la această măsură.

În vederea acordării de drepturi salariale personalului din sectorul bugetar, din suma 143.400 mii lei cu care a fost suplimentat bugetul Ministerului Justiției, autoritatea reclamantă a solicitat pârâtului printr-o cerere efectuarea operațiunii de deschidere de credite, operațiune supusă controlului financiar preventiv, conform art. 6 alin.1 lit. b) din O.G. nr. 119/1999, rep., privind controlul intern și controlul financiar preventiv.

Ministerul Finanțelor Publice – Unitatea Centrală de Armonizare a Sistemelor de Management Financiar și Control, prin adresa nr. 1213/

13.08.2010 (fila 6) a transmis reclamantei refuzul de viză de control financiar preventiv pentru deschiderea de credite nr. 47215/5/10.08.2010 în valoare de 143.400 mii lei, iar acest refuz a fost motivat exclusiv pe dispozițiile O.U.G. 45/2010.

Astfel cum s-a reținut anterior, pentru situațiile născute anterior publicării O.U.G. 45/2010, acest act normativ nu poate produce efecte juridice.

Suma de 143.400 mii lei exista deja în bugetul Ministerului Justiției prin suplimentarea bugetului, anterior publicării O.U.G. nr. 45/2010, astfel că acordarea vizei de control financiar preventiv pentru deschiderea de credite, necesară cheltuirii acestei sume conform destinației dată de H.G. nr. 422/2010, nu trebuia raportată la dispozițiile O.U.G. nr. 45/2010.

Întrucât refuzul de viză a fost motivat exclusiv în baza acestui act normativ, Curtea constată nelegalitatea refuzului de soluționare a cererii de deschidere de credite nr. 47215/5/10.08.2010.

Față de împrejurarea că unui controlor delegat nu i se poate impune, pe nici o cale, acordarea vizei de control financiar preventiv delegat (art. 17 alin 4 din O.G. 119/1999) există soluția prevăzută de art. 18 alin 4 lit. d) din Legea 554/2004 conform căreia instanța poate suplini consimțământul pârâtului atunci când interesul public o cere.

Curtea constată că, din susținerile reclamantei rezultă că la nivel național există instituții publice care au plătit integral tranșa de 34%, iar din adresa nr. 1/4584/C/27.08.2010 a Tribunalului București (depusă la dosar) rezultă că, pentru Ministerul Public, pârâtul Ministerul Finanțelor Publice a aprobat deschiderile de credite bugetare

aferente titlurilor executorii potrivit solicitării acestui ordonator de credite făcută în temeiul H.G. nr. 422/2010.

Or, abordarea unitară a rezolvării aceluiași probleme reprezintă un factor esențial de echilibru și stabilitate socială într-un stat de drept, impus de principiul constituțional al egalității cetățenilor în fața legii.

Prin refuzul de viză, controlorul delegat din cadrul autorității pârâte s-a pronunțat pe oportunitatea operațiunii, fapt ce excede atribuțiilor sale prevăzute de art. 17 alin. 2 din O.G. nr. 119/1999, republicată.

Pentru aceste considerente, în temeiul art. 137 Cod Procedură Civilă, Curtea va respinge ca neîntemeiate excepțiile invocate de pârât și în baza art. 18 din Legea nr. 554/2004, va admite acțiunea astfel cum a fost formulată, va constata refuzul nejustificat al pârâtului de a acorda viză/

autorizare, pentru a efectua deschideri de credite pentru plata parțială a unor titluri executorii conform H.G. nr. 422/2010 și va obliga pârâtul să deschidă creditele bugetare în cadrul capitolului 61.01. „Ordine publică și siguranță națională”, titlul 10 „Cheltuieli de personal” cu care a fost suplimentat bugetul Ministerului Justiției pe anul 2010, în limita sumei de 143.400 mii lei, conform solicitării reclamantului.

În temeiul art. 278 pct. 1 Cod Procedură Civilă, raportat la art. 28 alin. 1 din Legea nr. 554/2004, hotărârea va fi executorie de drept, iar în baza art. 24 alin 1 din Legea nr. 554/2004, Curtea va dispune ca executarea prezentei hotărâri să se facă în termen de 10 zile de la pronunțare.

(Curtea de Apel București, Secția a VIII-a contencios administrativ și fiscal, sentința civilă nr. 3315/08.09.2010 pronunțată în dosarul nr. 7340/2/2010)