Instanța de fond: Judecătoria Chişinău, sediul Rîşcani (jud. Bagrin Lucia)
Dosarul nr. 3a-915/25 (2-24062015-02-3a-17032025)

Republica Moldova
Curtea de Apel Centru
D E C I Z I E

10 martie 2026 mun. Chişinău

Completul specializat în examinarea acţiunilor în contencios administrativ și în materie de insolvabilitate, reorganizare și dizolvare a persoanelor juridice din cadrul Colegiul Civil, Comercial și de Contencios Administrativ al Curții de Apel Centru

Având în componenţa sa:
Preşedintele şedinţei, judecătorul Mîra Ghenadie
Judecătorii Ghedrovici Nicolae şi Bostan Angela
Grefier Zabulica Ionela

Judecînd în şedinţă publică, cererea de apel declarată de ***Primăria s. Grozești*** asupra hotărârii Judecătoriei Chişinău, sediul Rîşcani din 16 decembrie 2024, adoptată la acțiunea în contencios administrativ depusă de Primăria s. Grozești împotriva Inspectoratului Control Financiar de Stat privind anularea actului administrativ individual defavorabil, în parte și a deciziei adoptate în procedura prealabilă,

C O N S T A T Ă:

Obiectul acțiunii, circumstanțele cauzei.

La 07.06.2024, Primăria s. Grozești a înaintat acțiunea în contencios administrativ împotriva Inspectoratului Control Financiar de Stat cu privire la anularea în parte a actului administrativ individual defavorabil și a deciziei adoptate în procedura prealabilă.

În susținerea acțiunii a invocat că, în baza autorizației nr.92 din 01.03.2024, eliberată de către Inspectoratul Control Financiar de Stat din subordonarea Ministerului Finantelor/Direcția Generală Inspectare Financiară Nord, Direcția nr.3, inspectorul -principal Iurii Bulgac, în temeiul Programului activităților de inspectare financiară pentru semestrul I al anului 2024, a efectuat inspectare financiară tematică privind corectitudinea gestionării patrimoniului și

corectitudinea executării bugetului la partea de venituri și cheltuieli efectuate la IP Primăria s.Grozești, r-nul Nisporeni, pentru perioada de activitate 01.01.2019 - 31.12.2023.

Inspectarea financiară a fost efectuată în conformitate cu prevederile art.78 al Legii finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr.181 din 25.07.2014 și Regulamantului cu privire la organizarea și funcționare Inspectoratului Control Financiar de Stat aprobar prin Hotărîrea Guvernului nr.938 din 29.11.2023, programului de activitate a Direcției generale inspectare financiară Nord, pentru semestrul I al anului 2024, aprobat de către Ministerul Finanțelor.

La data de 09. 04. 2024 a luat cunoștință cu conținutul Prescripției din 04.04.2024, nr.25-04/03-537 cu privire la lichidarea iregularităților constatate în rezultatul inspectării financiare tematice efectuate la Primăria s.Grozești, r-nul Nisporeni prin care se menționează, că în perioada supusă inspectării au fost calculate și achitate:

a) supraplăți salariale funcționarilor publici care n-au nivelul necesar de studii pentru ocuparea funcțiilor respective în sumă de 47,5 mii lei.

Notează că, inspectorul - principal Iurii Bulgac în Prescripție și-a motivat poziția față de suma de 47,7 mii lei menționând că funcția de secretar al consiliului local Grozești a fost exercitată de Mitrofan Svetlana care nu are studii superioare de drept sau de Administrare Publică și la stabilirea grilei de salarizare nu s-a redus clasa de salarizare cu 5 clase, fapt ce a dus la efectuarea neîntemeiată a plăților salariale în perioada ianuarie 2019 - decembrie 2023 în sumă totală de 42 515,03 lei.

b) supraplăți aferente indemnizațiilor de concediu, acordate pentru o perioadă majorată de concediu comparativ cu cea maximă admisă de legislație, în sumă de 42,6 mii.

Întru argumentarea acestei „constatări", inspectorul principal Iurii Bulgac a menționat că, neținându-se cont de prevederie legislației în vigoare de către primarii s.Grozești, au fost emise dispoziții pentru acordarea concediilor, durata cărorara depășește limita stabilită, acordându-se suplimentar concediu unor angajați „pentru implicarea eforturilor psiho-emoționale sporite „de la 3 la 7 zile în dependență de funcția deținută. Contractele colective de muncă la nivel de unitate a Primăriei Grozești pentru anii 2019 - 2022 și 2022 -2025 conțin clauze de acordare a zilelor de concediu adăugătoare, fapt ce contravine art.31 alin. (4) din Codul muncii nr.l54-XV din 28.03.2003, care stabilește că în contract pot fi incluse unele prevederi normative care nu contravin legislației în vigoare.

Tot el menționează că în același context se relevă că Regulamentul privind retribuirea mucii pentru anumite categorii de salariați cărora li se stabilește durata redusă a timpului de muncă aprobat prin Hotărîrea Guvernului nr.1254 din 15.11.2004 precizează condițiile specifice de retribuire a muncii anumitor categorii

de salariați cărora, conform art.96 din Codul muncii nr.154-XV din 28.03.2003, în funcție de vârstă, de starea sănătății, de condițiile de muncă sau efortul intelectual și psiho-emoțional li se stabilește durata redusă a timpului de muncă, însă, printre categoriile de salariați a căror muncă implică efort psiho-emoțional nu se regăsește funcționarii publici și angajații contabilităților.

În prescripție se mai menționează că, la plățile salariale calculate și achitate neîntemeiat în sumă de 105,6 mii lei, Primăria a suporat cheltuieli suplimentare pentru contribuțiile de asigurări sociale de stat obligatorii și primele de asigurare obligatorie de asistență medicală în sumă de 30,3 mii lei.

O altă așa numită încălcare stabilită de inspectotul-principal Iurii Bulgac este faptul că, în perioada anilor 2023-2024, de către Primărie au fost aprobate statele de personal pentru unele funcții suplimentare, precum specialist resurse umane, specialist în achiziții publice, solicitând mijloace bugetare adăugătoare în sumă de 382,1 mii lei, contrar prevederilor Hotărârilor Guvernului nr.962 din 28.12.2022 și nr.1096 din 29.12.2023. Aceste constatări și argumente sunt lipsite de un suport juridic și a solicitat de a fi excluse din Prescripția din 04.04.2024 din următoarele considerente.

Menționează că, inspectorul principal Iurii Bulgac a ignorat scrisoarea Ministerului Finanțelor al Republicii Moldova din 26.02.2019 nr.08-03-134/196 semnată de secretarul de stat Tatiana Ivanicichina care a menționat: Pentru funcția de „secretar al consiliului local norma art.37 alin. (l) din Legea nr.436/2006 privind administrația publică locală stabilește, că persoana numită în funcția de secretar trebuie să fie licențiat al unei facultăți de drept sau de administrație publică. Totodată, prin derogare de la norma alin.(1) al art.37, alin.(2) al acestui articol statuează că, „în cazul în care, după anunțarea repetată a concursului pentru ocuparea funcției vacante de secretar al consiliuui local, nu au parvenit solicitări de la persoane cu studiile respective, la concurs poate fi admis un absolvent al unei alte facultăți sau o persoană care urmează studii superioare,, Astfel, analizând în comun prevederile citate, condiția primară de ocupare a funcției publice este de a avea studii superioare absolvite cu diplomă de licență sau echivalentă.

Respectiv, dacă funcția de secretar este ocupată de persoană care a absolvit și are diplomă de licență al unei facultăți de drept sau de administrație publică, sau al unei alte facultăți, dar care a ocupat funcția după anunțarea repetată a concursului pentru ocuparea funcției vacante de secretar, față de aceasta nu se aplică prevederile alin.(9) al art.12 din Legea nr.270/2018.

Primăria Grozești nu este de acord cu constatarea inspectorului privind stabilirea de către Primăria s.Grozești a unor grile de salarizare majorate unor funcționari publici și interpretarea de către inspector a prevederilor Art. 12 al Legii nr. 270 /2018 privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar și aplicarea

lor, în situația concretă, față de secretara consiliului local Svetlana Mitrofan pe motiv, că dânsa nu deține studii superioare de drept sau de administrare publică.

Consideră reclamantul că față de secretara consiliului nu poate fi aplicabil art.12 pct.(9) Persoanele care nu au absolvit nivelul necesar de studii pentru ocuparea funcției beneficiază de salariul de bază, prevăzut de prezenta lege pentru aceste funcții, redus cu 5 clase de salarizare succesive, din următoarele considerente, pe care inspectorul nu le-a studiat și nu le-a luat în calcul.

Ca rezultat al reformei de constituire a Județelor, în anul 1999 Grozești, r-nul Nisporeni devine comună și demarează procedura de angajare a funcționarilor publici.

Astfel, Consiliul comunal Grozești la ședința nr.1 din 24.06.1999 examinează materialele privind numirea în funcție a unui secretar, candidaturile neacumulând numărul necesar de voturi pe motivul că nici una din ele nu aveau studii juridice sau în domeniul administrației publice (chiar dacă Legea 186/1998 privind administrația publică locală prevedea doar studii superioare)

Menționează că, Consiliul comunal formează iarăși o comisie de concurs, repetat examinează dosarele înaintate de candidați și prezintă materialele la ședința nr. 2 din 16 iulie 1999.

Indică că, Consiliul comunal numește în funcția de secretar al consiliului câștigătoarea concursului repetat Svetlana Mitrofan, pedagog, studii superioare. Chiar dacă secretarul consiliului comunal a fost angajată în condițiile Legii nr.186-XIV din 6 noiembrie 1998 privind administrația publică locală. SECRETARUL CONSILIULUI LOCAL Art.49. - (1) Fiecare consiliu local are un secretar salarizat din bugetul local. Secretarul este funcționar public, de regulă, cu studii superioare.

Autoritatea publică locală Grozești consideră, că procedura prin care a fost angajat secretarul consiliului a întrunit, inclusiv, și condițiile de angajare, care urmau să fie aprobate abia peste 4 ani prin Legea nr.123 din 18.03.2003 privind administrația publică locală.

Articolul 42. Exigențele pentru funcția de secretar (1) Secretarul consiliului local este și secretar al satului (comunei), orașului (municipiului). Candidatul la funcția de secretar se va selecta pe bază de concurs. Persoana numită, în condițiile prezentei legi, în funcția de secretar trebuie să fie absolvent al unei facultăți (secții) de drept sau de administrație publică. (2) Prin derogare de la alin.(l), în cazul în care, după anunțarea repetată a concursului pentru ocuparea funcției vacante de secretar al consiliului local, nu au parvenit solicitări de la persoane cu studiile respective, la concurs poate fi admis un absolvent al unei alte facultăți (secții) sau o persoană care face studii superioare, inclusiv de scurtă durată.

În Fișa de post a secretarului din dosarul personal, constituit în anul 2009, în conformitate cu prevederile HG nr. 201 din 11.03.2009 privind punerea în aplicare

a prevederilor Legii nr.158/2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public în capitolul STUDII — ca și cerință a funcției e trecut „absolvent al învățământului superior”.

Aceiași cerință „studii superioare” se regăsește în toate Fișele de Post din anii ulteriori, inclusiv, în ultima din 2024.

Deci, la stabilirea salariului de bază a secretarului consiliului local se vor reduce 5 clase de salarizare doar în următoarele cazuri:

a) în cazul în care în urma concursului inițial pentru funcția de secretar a consiliului local este angajată persoana cu studii superioare în orice alt domeniu decât drept sau administrare publică;

b) în cazul în care în urma concursului repetat pentru funcția de secretar a consiliului local este angajată persoana cu studii superioare în orice alt domeniu decât drept sau administrare sau un student la o instituție de învățământ superior, dacă la concurs au fost depuse solicitări de la persoane cu studii superioare în domeniul dreptului sau administrării publice.

În concluzie: secretara consiliului local Grozești, Svetlana Mitrofan fiind angajată prin concurs repetat, la care n-au aplicat persoane, deținătoare a diplomei în drept sau administrație publică, salariul acesteia nu se reduce cu 5 clase de salarizare succesive.

În susținerea acestei poziții, anexează Opinia CALM referitor la studiile necesare pentru ocuparea funcțiilor publice în autoritățile publice locale de nivelul întâi, la solicitarea primăriei Grozești.

Cu referire la timpul de muncă și odihnă consideră că inspectorul a confundat două noțiuni distincte: „durata redusă a timpului de muncă,, și „concediu suplimentar plătit”.

Primăria Grozești și-a exprimat dezacordul față de constatarea inspecției, că ar fi fost încălcate prevederile Regulamentului privind retribuirea muncii pentru anumite categorii de salariați cărora li se stabilește durata redusă a timpului de muncă, aprobat prin Hotărîrea Guvernului nr. 1254 din 15 noiembrie 2004 și care reglementează condițiile specifice de retribuire a muncii categoriilor de angajați.

Inspectorul a constatat, că funcționarii publici și angajații contabilităților nu cad sub incidența art. 96 al Codului muncii nr. 154-XV din 28 martie 2003 pentru ca să li se stabilească durata redusă a timpului de muncă.

Consideră că este o interpretare subiectivă, or prevederile art. 96 al Codului muncii nr. 154-XV din 28 martie 2003 statuiază durata redusă a timpului de muncă (1) Pentru anumite categorii de salariați, în funcție de vîrstă, de starea sănătății, de condițiile de muncă și de alte circumstanțe, în conformitate cu legislația în vigoare și contractul individual de muncă și nu specifică aplicabilitatea/neaplicabilitatea față de funcționarii publici concret. În context, informează suplimentar, că nici unui angajat al Primăriei Grozești nu i-a fost redus timpul de muncă.

Nu este clar, cum inspectorul a emis o constatare despre „concediile suplimentare plătite” punând la baza concluziei sale art. 96 din Codul Muncii, care vizează „durata redusă a timpului de muncă„ ?

Evident, nu este de acord reclamantul cu constatarea inspectorului, că angajaților primăriei în perioada 2019 - 2023 li s-au acordat ilegal „zile de concediu adăugător”.

Mai întâi de toate, în Codul Muncii nr.154/2003 nu există noțiunea de „zile de concediu adăugător”.

În perioada supusă inspectării financiare, funcționarii publici și primarul au beneficiat de concedii de odihnă anuale suplimentare plătite de până la 7 zile, conform Codului Muncii, art.121 alin. (5) și (6): (5) în convențiile colective, în contractele colective sau în cele individuale de muncă pot fi prevăzute și alte categorii de salariați cărora li se acordă concedii de odihnă anuale suplimentare plătite, precum și alte durate (mai mari) ale concediilor decît cele specificate la alin.(1), (3) și (4). (6) Concediile de odihnă anuale suplimentare se alipesc la concediul de odihnă anual de bază. Primăria Grozești a acordat concediile suplimentare plătite, având la bază Convenția colectivă (nivel național) nr. 2 din 9 iulie 2004. Art.9 - Concediile de odihnă anuale suplimentare se acordă în condițiile și cu duratele indicate în art. 121 al Codului muncii.

În temeiul alin.(5) art.121 al Codului muncii, personalului de conducere și de specialitate a cărui muncă implică eforturi psiho-emoționale sporite i se poate acorda un concediu suplimentar plătit cu durata de până la 7 zile calendaristice. Condițiile de acordare a concediului suplimentar se stabilesc în contractul colectiv sau individual de muncă.

Acordarea concediilor de odihnă anuale suplimentare plătite se regăsește și în: contractul colectiv de muncă pentru 2019-2022, înregistrat la ITM Călărași la 01.07.2019, cu Anexa nominală; Contractul Colectiv de Muncă pentru 2022-2025, înregistrat la ITM Călărași la 18.07.2022, în Anexa nominală; Regulamentul intern de organizare și funcționare a Primăriei satului Grozești, raionul Nisporeni, aprobat prin Decizia nr. 6/6 din 20.09.2013 a Consiliului local Grozești, Art. 6.4 (Personalul de conducere și de specialitate, munca cărora implică efort psiho - emoțional sporit va beneficia de un concediu suplimentar plătit cu durata până la 7 zile calendaristice, conform Contractului colectiv de muncă).

Statul de personal al APL Grozești.

Inspectorul financiar Iurii Bulgac a constatat, că Primăria Grozești a aprobat și inclus în statele de personal funcții adăugătoare, care în perioada anterioară nu figurau ca funcții a primăriei Grozești, solicitând bugetul nejustificat cu suma de 198,9 mii lei și că nu s-a ținut cont de HG nr. 962 din 28.12.2022 privind stabilirea moratoriului temporar privind încadrarea personalului din sectorul bugetar în funcțiile vacante înregistrate.

Califică reclamantul această interpretare nefondată din următoarele considerente:

a) Statul de personal și Organigrama unei primării este stabilită în conformitate cu:

- Legea 436/2006 privind administrația publică locală; - anexa nr.5 a Hotărârii Guvernului nr. 201/2009 privind punerea în aplicare a Legii 158/2008 privind funcția publică și statutul funcționarului public;

- anexa nr. 1 la Legea nr. 155/201 pentru aprobarea Clasificatorului unic al funcțiilor publice;

- Ordinul Ministerului Muncii, Protecției Sociale și Familiei nr.22 din 03.03.2014 cu privire la aprobarea Clasificatorului ocupațiilor din Republica Moldova (CORM 006-14);

b) Statul de personal poate varia de la o primărie la alta și de la o perioadă la alta.

c) Statul de personal al Primăriei Grozești a fost aprobat prin Decizia consiliului local nr. 4/14 din 06.12.2022, anterior adoptării Hotărârii Guvernului nr. 962 din 28.12.2022.

d) Hotărârea Guvernului nr. 962 din 28. 12.2022 are titlul de recomandare.

e) Statul de personal Grozești a fost AVIZAT de către Cancelaria de Stat la data de 20.01.2023 cu nr. 28, adică după aprobarea Hotărârii Guvernului nr. 962 din 28. 12.2022. Această avizare este un argument în plus al caracterului de recomandare a HG menționată supra.

f) Consiliul local a aprobat în Bugetul local surse financiare pentru toate funcțiile aprobate. Dar nici până la moment n-a fost finalizată procedura de angajare în funcțiile vacante și respectiv, n-au fost efectuate achitări salariale pentru aceste funcții.

Nu este clar, în ce temei inspectorul a constatat încălcarea prevederilor, inclusiv, și a Hotărârii Guvernului Nr.1096 din 28. 12.2022 privind stabilirea moratoriului temporar privind încadrarea personalului din sectorul bugetar în funcțiile vacante înregistrate, care, de altfel, are tot caracter de recomandare?

Urmare a argumentelor expuse supra, Primăria Grozești a solicitat excluderea constatărilor expuse în Prescripție privind rezultatele inspectării financiare sub următoarele aspecte: Reducerea salariului de bază cu 5 clase de salarizare succesive.

Mai invocă reclamantul că art. 73 alin. (3) și (4) din Legea 100/2017 cu privire la actele normative, conform căruia actul normativ produce efecte doar cât este în vigoare și, de regulă, nu este retroactiv sau ultraactiv. Și cum Legea nr. 270/2018 privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar a intrat în vigoare la 1 decembrie 2018 , astfel, prevederile art.12 alin.(9) din Legea nr.270/2018 privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar prin reducerea salariului de

bază cu 5 clase de salarizare succesive pot fi aplicate doar față de persoanele angajate ulterior datei de 1 decembrie 2018.

Aplicarea retroactivă a prevederilor art.12 alin.(9) din Legea nr.270/2018 și reducerea salariului de bază cu 5 clase de salarizare sucesive față de secretara consiliului local Grozești Svetlana Mitrofan, angajată prin concurs repetat în anul 1999 o consideră ilegală și abuzivă.

Cu referire la concediile suplimentare, solicită reclamantul excluderea din Prescripție a constatării nefondate a inspectorului privind ilegalitatea acordării concediilor suplimentare în baza: 1. Potrivit prevederilor alin. (1) al art. 30 din Codul muncii, contractul colectiv de muncă este actul juridic care reglementează raporturile de muncă și alte raporturi sociale în unitate, încheiat în formă scrisă între salariați și angajator de către reprezentanții acestora.

2. Conform lit. d) alin. (2) al art. 31 din Codul muncii, în contractul colectiv de muncă pot fi prevăzute angajamente reciproce ale salariaților și angajatorului privind timpul de muncă și cel de odihnă.

3. Alin. (3) al art.31 din Codul muncii stabilește că în contractul colectiv de muncă pot fi prevăzute, în funcție de situația economico-financiară a angajatorului, înlesniri și avantaje pentru salariați, precum și condiții de muncă mai favorabile în raport cu cele prevăzute de legislația în vigoare și de convențiile colective.

4. Alin. (5) al art. 121 din Codul Muncii stabilește că în Convențiile Colective, în Contractele Colective sau în cele Individuale de Muncă pot fi prevăzute și alte categorii de salariați cărora li se acordă concedii de odihnă anuale suplimentare plătite, precum și alte durate (mai mari) ale concediilor decât cele specificate la alin.(l), (3) și (4).

5. Art.9 al Convenției colective (nivel național) nr. 2 din 9 iulie 2004 „Timpul de muncă și timpul de odihnă „https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=84813&lang=ro# prevede că în temeiul alin. (5) art. 121 al Codului muncii, personalului de conducere și de specialitate a cărui muncă implică eforturi psiho-emoționale sporite i se poate acorda un concediu suplimentar plătit cu durata de până la 7 zile calendaristice, iar condițiile de acordare a concediului suplimentar se stabilesc în contractul colectiv sau individual de muncă.

Astfel, la pct.16 și în anexa nr.1 al Contractului colectiv de muncă pentru anii 2019-2022 și la anexa nr.1 al Contractului colectiv de muncă pentru anii 2022-2025 au fost prevăzute nominal categoriile de salariați din personalul de conducere și de specialitate a cărui muncă implică eforturi psiho-emoționale sporite și durata concretă a concediului suplimentar.

Excluderea din Prescripție a constatării nefondate a inspectorului Iurii Bulgac de încălcare a HG nr.962 din 28.12.2022 și HG Nr.1096 din 28.12.2022 privind stabilirea moratoriului temporar privind încadrarea personalului din sectorul

bugetar în funcțiile vacante, încălcări înregistrate în procesul de elaborare, adoptare și avizare a Statului de personal al APL Grozești prin Decizia consiliului local nr. 4/14 din 06.12.2022 și generarea prejudiciului financiar Bugetului local.

Reieșind din cele expuse a solicitat admiterea cererii prealabile; anularea parțială a actului administrativ Prescripția din 04.04.2024, nr.25-04/03-537) și acceptarea argumentelor și probelor prezentate de Primăria s.Grozești.

La 03.05.2024 a fost emis răspunsul, scrisoarea nr.25-12/729, Inspectoratului Control Financiar de Stat, semnată de Șefa adjunctă, în persoana d-nei Cristina Sîromeatnicov-Boian, prin care s-a dispus de a respinge ca neântemeiată cererea prealabilă depusă de Primăria Grozești. La data de 10.05.2024 a recepționat răspunsul, scrisoarea nr.25-12/729 din 03.05.2024 a Inspectoratului Control Financiar de Stat, semnată de Șefa adjunctă, în persoana d-nei Cristina Sîromeatnicov-Boian. Nivelul de studii necesar pentru ocuparea funcțiilor publice este prevăzut de lege.

Potrivit art.12 alin.(9) din Legea nr.270/2018 privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar, persoanele care nu au absolvit nivelul necesar de studii pentru ocuparea funcției beneficiază de salariul de bază, prevăzut de prezenta lege pentru aceste funcții, redus cu 5 clase de salarizare succesive.

Potrivit art.27 alin.(2) din Legea nr.158/2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, pentru ocuparea funcțiilor publice în autoritățile publice sunt necesare studii superioare absolvite cu diplomă de licență sau echivalentă, cu excepția funcțiilor publice de execuție din autoritățile administrației publice locale de nivelul întâi și a funcției de grefier din instanțele judecătorești, în care, după caz, pot fi încadrate persoane cu studii medii de specialitate absolvite cu diplomă.

Accentuează, că aceste prevederi (în privința funcționarilor publici din APL I) n-au fost modificate din momentul adoptării Legii nr.158 din 04. 07. 2008.

Studiile medii de specialitate absolvite cu diplomă presupun că persoana, după absolvirea învățământului gimnazial sau a învățământului liceal, absolvește un program din cadrul învățământului mediu de specialitate (colegiului) cu diplomă de studii medii de specialitate sau diplomă de bacalaureat. Candidatul la funcția de specialist (perceptor fiscal, inginer cadastral ș.a.) în primărie poate deține studii superioare absolvite cu diplomă de licență sau echivalentă, care pot fi în orice domeniu (legea nu prevede studii superioare de specialitate).

Legea nr. 158/2008 prevede o excepție pentru funcțiile publice de execuție din APL în care, după caz (adică în cazul în care nu sunt candidați cu studii superioare), pot fi încadrate persoane cu studii medii de specialitate (adică pot fi angajate persoane cu studii medii în domeniul specific).

Astfel, persoana angajată în funcția de specialist (perceptor fiscal, inginer cadastral ș.a.) în primărie, care deține studii superioare în orice domeniu sau studii

medii în domeniul specific, va corespunde cerințelor minine față de funcția publică, respectiv la stabilirea salariului de bază al acestora nu va fi redus cu 5 clase de salarizare.

Potrivit art. 13 alin. (5) din Legea contabilității nr.113/2007, contabilul-șef al entității trebuie să aibă studii superioare sau medii de specialitate de profil.

Studiile superioare de profil sunt obligatorii numai pentru contabilul-șef al entității de interes public, cum ar fi instituța financiară, un organism de plasament colectiv în valori mobiliare, o societate de asigurări, un fond nestatal de pensii, o societate comercială ale cărei acțiuni se cotează la bursa de valori (a se vedea art.3 din Legea contabilității nr.113/2007).

Candidatul la funcția de execuție de contabil-șef în primărie poate deține studii superioare de profil sau medii de specialitate de profil, respectiv persoana angajată în funcția de contabil-șef în primărie, care deține studii superioare de profil sau medii de specialitate de profil, va corespunde cerințelor minine față de funcția publică, astfel că la stabilirea salariului de bază acesta nu va fi redus cu 5 clase de salarizare.

Potrivit art.37 alin. (1) din Legea nr.436/2006 privind administrația publică locală, secretarul consiliului local este și secretar al satului (comunei), orașului (municipiului).

Candidatul la funcția de secretar se va selecta pe bază de concurs. Persoana numită, în condițiile prezentei legi, în funcția de secretar trebuie să fie licențiat al unei facultăți (secții) de drept sau de administrație publică.

Alin.(2) din art.37 a Legii nr.436/2006 privind administrația publică locală, prevede că prin derogare de la alin.(l), în cazul în care, după anunțarea repetată a concursului pentru ocuparea funcției vacante de secretar al consiliului local, nu au parvenit solicitări de la persoane cu studiile respective, la concurs poate fi admis un absolvent al unei alte facultăți (secții) sau o persoană care urmează studiile superioare. Pentru ocuparea funcției de secretar a consiliului local sunt obligatorii studiile superioare (drept sau administrare publică).

Numai în cazul în care la concursul repetat nu au fost depuse solicitări de la persoane cu studii superioare în domeniul dreptului sau administrării publice, se admite angajarea persoanei cu studii superioare în orice alt domeniu sau persoanei care urmează studiile superioare.

Candidatul la funcția de secretar a consiliului local poate deține studii superioare în domeniul dreptului sau administrării publice sau în orice alt domeniu (dacă persoana participă la concursul repetat și nu au fost depuse solicitări de la persoane cu studii superioare în domeniul dreptului sau administrării publice) sau urmează studiile superioare în orice domeniu, este student (dacă persoana participă la concursul repetat și nu au fost depuse solicitări de la persoane cu studii superioare în domeniul dreptului sau administrării publice).

Astfel, persoana angajată în funcția de secretar a consiliului local, care deține studii superioare în domeniul dreptului sau administrării publice sau în orice alt domeniu sau este student la o instituție de învățământ superior (pentru ultimele 2 categorii cu respectarea condițiilor expuse), va corespunde cerințelor minine față de funcția publică, respectiv la stabilirea salariului de bază acesta nu va fi redus cu 5 clase de salarizare.

Notează că, la stabilirea salariului de bază a secretarului consiliului local se vor reduce 5 clase de salarizare în următoarele cazuri în care nu au fost respectate cerințele stabilite în art.37 din Legea nr.436/2006: 1) în cazul în care în urma concursului inițial pentru funcția de secretar a consiliului local a fost angajată persoana cu studii superioare în orice alt domeniu decît drept sau administrare publică;

2) în cazul în care în urma concursului repetat pentru funcția de secretar a consiliului local a fost angajată persoana cu studii superioare în orice alt domeniu decît drept sau administrare sau un student la o instituție de învățământ superior, dacă la concurs au fost depuse solicitări de la persoane cu studii superioare în domeniul dreptului sau administrării publice. În legătură cu aplicarea prevederilor art.12 alin.(9) din Legea nr.270/2018 privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar se impune concretizarea unor aspecte importante:

1)Acțiunea în timp a actului normativ.

Potrivit art.73 alin. (3) și (4) din Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative, actul normativ produce efecte doar cît este în vigoare și, de regulă, nu poate fi retroactiv sau ultraactiv; au efect retroactiv doar actele normative prin care se stabilesc sancțiuni mai blînde.

Legea nr.270/2018 privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar a intrat în vigoare la 1 decembrie 2018. Astfel, prevederile art.12 alin.(9) din Legea nr.270/2018 privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar, privind reducerea salariului de bază cu 5 clase de salarizare succesive a persoanelor care nu au absolvit nivelul necesar de studii pentru ocuparea funcției, pot fi aplicate numai față de persoanele angajate ulterior datei de 1 decembrie 2018.

Aplicarea retroactivă a prevederilor art.12 alin.(9) din Legea nr.270/2018 este ilegală, iar acțiunea de reducere a salariilor prin scăderea claselor de salarizare pentru angajații aflați în funcții la data de 01.12.2018 poate fi calificată drept muncă forțată, care este interzisă (art.44 alin. (1) din Constituție).

Codul muncii nr. 154/2003 în art. 7 alin. (4) prevede, că la munca forțată (obligatorie) se atribuie achitarea parțială a salariului.

2) Interpretarea actelor normative.

Potrivit art.71 alin. (3) din Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative, interpretarea este oficială cînd se efectuează prin acte normative de interpretare sau prin acte de aplicare a normelor de drept de către instituțiile abilitate.

Potrivit art.72 alin. (2) din Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative, interpretarea oficială a legilor, altele decât cele menționate la alin. (1), se realizează exclusiv de către Parlament prin adoptarea legilor de interpretare. În cadrul inspectării financiare a primăriilor, mai mulți funcționari publici din cadrul Inspectoratului Control Financiar de Stat își permit interpretarea discreționară, îngustă și eronată a prevederilor legale privind nivelul de studii necesar pentru ocuparea funcțiilor publice în APL I.

Totodată, la aplicarea cadrului legal analizat, funcționari publici din cadrul Inspectoratului se bazează pe circularele Ministerului Finanțelor, care nu au forță juridică, nu sunt obligatorii, ci au un caracter de recomandare. În același timp, în unele primării, în care sunt depistate încălcări, nu sunt formulate solicitări privind reducerea salariului de bază cu 5 clase de salarizare succesive a persoanelor care nu au absolvit nivelul necesar de studii pentru ocuparea funcției și restituirea plăților salariale achitate neântemeiat, iar în alte primării la depistarea unor încălcări identice sunt formulate solicitări privind reducerea salariului, astfel că apar semne de întrebare privind integritatea funcționarilor publici din cadrul Inspectoratului, dar și referitor la motivele aplicării selective a normelor legale (situațiile cu aplicarea opusă a normelor legale se constată în diferite primării din aceleași raioane din țară și care sunt constatate, analizate și comparate de colegi).

Ministerul Finanțelor a fost sesizat de nenumărate ori în legătură cu încălcările comise de reprezentanții Inspectoratului Control Financiar de Stat din subordinea sa, dar și referitor la modul de aplicare/interpretare a normelor legale privind reducerea salariului de bază cu 5 clase de salarizare succesive a persoanelor care nu au absolvit nivelul necesar de studii pentru ocuparea funcției, dar observă că situația nu se schimbă, din contra, abuzurile în această privință se perpetuează.

3) Ocuparea funcțiilor publice/ angajarea în serviciul public.

Nu este clar raționamentul autorilor, care a stat la baza reglementărilor din art. 12 alin.(9) a Legii nr.270/2018, privind reducerea salariului de bază cu 5 clase de salarizare succesive a persoanelor care nu au absolvit nivelul necesar de studii pentru ocuparea funcției, din moment ce angajarea persoanelor în sectorul bugetar se face cu respectarea condițiilor prevăzute de lege.

În speță, pentru ocuparea funcțiilor publice în autoritățile publice sunt necesare anumite studii, prevăzute de lege, precum și întrunirea unor cerințe specifice, în lipsa cărora candidații la ocuparea funcțiilor publice nu vor promova concursul, respectiv nici nu vor putea fi angajați în serviciul public.

Dacă funcționarii publici nu au absolvit nivelul necesar de studii pentru ocuparea funcției, dar sunt angajați în serviciul public și aceștea ocupă ilegal funcția publică, respectiv apare întrebarea privind legalitatea angajării, calitatea controlului de legalitate a OT a Cancelariei de Stat a actelor administrative privind angajarea în funcțiile publice și nu mai poate fi pusă problema reducerii salariului

de bază cu 5 clase de salarizare, ci urmează a fi solicitată destituirea din funcția publică, cerință care nu ține de competența Inspectoratului Control Financiar de Stat.

3. Concluzii. În legătură cu cele expuse: Legislația stabilește următoarele cerințe față de studiile necesare pentru ocuparea funcțiilor publice în APL I (primării), la respectarea cărora funcționarilor publici nu li se va reduce salariul de bază cu 5 clase de salarizare succesive - Secretar a consiliului local (concurs inițial): candidații au studii superioare în domeniul dreptului sau administrării publice;

- Secretar a consiliului local (concurs repetat): candidații au studii superioare în domeniul dreptului sau administrării publice sau în orice alt domeniu (dacă nu au fost depuse solicitări de la persoane cu studii superioare în domeniul dreptului sau administrării publice) sau candidații urmează studiile superioare în orice domeniu (dacă nu au fost depuse solicitări de la persoane cu studii superioare în domeniul dreptului sau administrării publice);

- Funcție publică de execuție (contabil-șef): candidații au studii superioare de profil sau medii de specialitate de profil;

- Funcție publică de execuție (funcția de specialist/perceptor fiscal, inginer cadastral ș.a.): candidații au studii superioare în orice domeniu sau studii medii în domeniul specific.

Ignorând principiile legalității, independenței, obiectivității, profesionalismului, integrității și imparțialității, prevăzute în pct.5 din Regulamentul privind organizarea și funcționarea Inspectoratului Control Financiar de Stat, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.938/2023 și nerespectând obligațiile prevăzute în pct.25 din Regulamentul privind organizarea și funcționarea Inspectoratului Control Financiar de Stat privind asigurarea respectării și apărării drepturilor și a libertăților fundamentale ale omului, respectarea actelor normative și a Codului de conduită al funcționarului public, funcționarii publici din cadrul Inspectoratului desfășoară acțiuni părtinioare/discriminatorii în privința angajaților din unele primării din varii motive nejusitificate, inclusiv în legătură cu neafilierea față de partidele politice aflate la guvernare, nu țin cont de rezultatele controlului de legalitate a OT a Cancelariei de Stat a actelor administrative ale APL I, astfel că se crează bănuiala rezonabilă că scopul controalelor financiare este de a hărțui nejustificat și a intimida angajații din primării, sau se urmărește impunerea forțată a amalgamării mai multor UAT din țară (un obiectiv al guvernării).

Mai mulți funcționari publici din cadrul Inspectoratului Control Financiar de Stat în cadrul inspectării financiare a primăriilor denotă o cunoaștere și aplicare selectivă, îngustă și eronată a normelor legale sub aspectul încălcării acestora. Invocă reclamantul că speră că acțiunile reprezentanților Inspectoratului Control Financiar de Stat sunt făcute din neatenție și nu cu rea credință, în caz contrar se

atestă cazuri evidente de abuz de putere sau abuz de serviciu, fapte care trebuie contracarate și sancționate potrivit legii.

Totodată reiterează, că criza acută de angajați calificați în APL I, în special în primăriile din sate, se va acutiza, în contextul reducerii abuzive a salariilor, restituirii nejusitifcate a plăților salariale achitate, multiplelor procese de judecată cu costuri personale și materiale, în legătură cu plecarea masivă a specialiștilor care nu vor rezista presiunilor expuse.

Accentuează, că administrația publică locală este unul dintre pilonii de bază a guvernării unui stat modem și prosper, realizării reformelor, punerii în aplicare a Agendei 2030 pentru Dezvoltare Durabilă, implementării angajamentelor asumate prin Acordul de Asociere la Uniunea Europeană, a îndeplinirii condițiillor ce rezultă din statutul de țară candidată la UE a Republicii Moldova, înclusiv în legătură cu deschiderea negocierilor pentru aderare la UE, asigurarea statului de drept și respectarea drepturilor omului, acțiuni care nu vor putea fi realizate fără implicarea APL I, respectiv parcursul european va fi compromis dat fiind lipsa profesioniștilor, care odată plecați nu vor reveni în serviciul public la nivel local.

Astfel, solicită reclamantul anularea parțială a Prescripției cu privire la lichidarea iregularităților constatate în rezultatul inspectării financiare tematice efecfuată la Primăria s. Grozești nr. 25-04/03-537 din 04.04.2024, emisă de Inspectorat, în special, cu referire la: suma de 47,5 mii lei, (supraplăți salariale angajaților care n-au nivelul necesar de studii pentru ocuparea funcțiilor respective; suma de 42,6 mii lei (supraplăți aferente indemnizațiilor de concediu, acordate pentru o perioadă majorată de concediu comparativ cu cea maximă de legislație); suma de 105,6 mii lei (plăți salariale achitate neîntemeiat pentru care Primăria a suportat cheltuieli suplimentare pentru contribuțiile de asigurări sociale de stat obligatorii și primele de asigurare obligatorie de asistență medicală) în sumă de30,3 mii lei; suma de 382,1 mii lei mijloace (bugetare adăugătoare pe motiv, precum că organul de inspectare la efectuarea inspectării în cauză, (persoana autorizată) nu a ținut cont de răspunsul Ministerului Finanțelor nr. 08-03 -134/196 din 26.02.2019 adresat Direcției generale finananțe Orhei, Opinia nr. 03-05/269 din 09.04.2024 emisă de către Confederația Națională a Sindicalelor din Moldova, Opinia cu privire la studiile necesare pentru ocuparea funcțiilor publice în autoritățile publice locale de nivel întîi, emisă de către Congresul Autorităților Locale din Moldova (CALM) nr. 125 din 03.04.2024.

<u>Hotărîrea instanței de fond ce constituie obiectul apelului.</u>

Prin hotărîrea Judecătoriei Chişinău, sediul Rîşcani din 16 decembrie 2024, acțiunea în contencios administrativ înaintată de Primăria s.Grozești împotriva Inspectoratului Control Financiar de Stat privind anularea actului administrativ individual defavorabil, în parte și a deciziei adoptate în procedura prealabilă, s-a respins ca neîntemeiată.

<u>Verificarea întrunirii condiţiilor de admisibilitate a apelului.</u>

Invocînd ilegalitatea hotărîrii instanței de fond, la 10 ianuarie 2025, Primăria s.Grozești a declarat apel asupra hotărârii Judecătoriei Chişinău, sediul Rîşcani din 16 decembrie 2024.

În conformitate cu prevederile art. 232 alin. (1) Cod administrativ, apelul se depune la instanţa de judecată care a emis hotărîrea contestată în termen de 30 de zile de la pronunţarea dispozitivului hotărîrii, dacă legea nu stabileşte un termen mai mic. Instanţa de judecată care a emis hotărîrea contestată transmite neîntîrziat apelul împreună cu dosarul judiciar, după motivarea hotărîrii, instanţei de apel.

Potrivit art. 232 alin. (2) Cod administrativ, *motivarea apelului se prezintă la instanţa de apel în termen de 30 de zile de la data notificării hotărîrii motivate. Dacă se depune împreună cu apelul, motivarea apelului se depune la instanţa de judecată care a emis hotărîrea contestată.*

Din materialele cauzei rezultă că, la caz dispozitivul hotărîrii instanţei de fond a fost pronunţat public la 16 decembrie 2024, iar cererea de apel a fost depusă în instanţă 10 ianuarie 2025, prin urmare Completul judiciar constată că apelul declarat a fost depus în interiorul termenului legal.

Totodată, hotărîrea integrală a primei instanţe a fost notificată reprezentantului apelantei, avocatul Ion Modval la 17 februarie 2025 /f.d.171/, iar apelul motivat a fost prezentat instanţei la 12 martie 2025, ce atestă că şi apelul motivat a fost depus în interiorul termenului legal.

<u>Argumentele apelantului vis-a-vis de pretinsa ilegalitate a hotărîrii atacate cu apel</u>.

În motivarea apelului, Primăria s.Grozești a reiterat argumentele din acţiune, invocând că, nu este de acord cu hotărârea primei instanțe, o consideră neîntemeiată și pasibilă casării.

<u>Argumentele participanților la proces:</u>

Reprezentantul apelantei Primăria s. Grozești, avocatul Ion Modval în şedinţa instanței de apel a solicitat admiterea apelului, casarea hotărârii instanței de fond cu emiterea unei noi decizii de admitere a acțiunii.

Reprezentantul intimatului Inspectoratul Control Financiar de Stat, Viorel Cebotari în ședința instanței de apel a pledat pentru respingerea apelului și menținerea hotărârii instanței de fond.

Audiind participanții prezenți la proces, studiind materialele dosarului şi înscrisurile administrate, verificând argumentele expuse în cererea de apel, precum și cercetînd din oficiu starea de fapt și de drept ce guvernează raportul de contencios administrativ - în baza tuturor probelor administrate la caz, Completul judiciar specializat în examinarea cauzelor de contencios administrativ al Curţii de Apel Centru, concluzionează că apelul declarat de

Primăria s. Grozești este neîntemeiat, motiv din care urmează a fi respins, cu menţinerea hotărîrii Judecătoriei Chişinău, sediul Rîşcani din 16 decembrie 2024, din următoarele considerente.

<u>Aprecierea instanţei de apel a argumentelor părţilor şi cadrului legal aplicabil speţei:</u>

În conformitate cu prevederile art. 195 Cod administrativ, *procedura acţiunii în contenciosul administrativ se desfăşoară conform prevederilor prezentului cod. Suplimentar se aplică corespunzător prevederile Codului de procedura civilă, cu excepţia art.169–171*.

Potrivit dispoziţiilor art.219 alin.(1), (3) Cod administrativ, *(1) Instanţa de judecată este obligată să cerceteze starea de fapt din oficiu în baza tuturor probelor legal admisibile, nefiind legată nici de declarațiile făcute, nici de cererile de solicitare a probelor înaintate de participanți. (3) Instanţa de judecată nu are dreptul să depăşească limitele pretenţiilor din acţiune, însă, totodată, nu este legată de textul cererilor formulate de participanții la proces.*

În conformitate cu prevederile art. 240 alin. (1) lit. a) Cod administrativ, *examinînd cererea de apel, instanţa de apel adoptă una dintre următoarele deciziirespinge apelul.*

Conform art. 239 Codul de procedură civilă*, hotărîrea judecătorească trebuie să fie legală şi întemeiată. Instanţa îşi întemeiază hotărîrea numai pe circumstanţele constatate nemijlocit de instanţă şi pe probele cercetate în şedinţă de judecată*.

În temeiul art.240 alin.(1) Cod de procedură civilă, *la deliberarea hotărîrii, instanţa judecătorească apreciază probele, determină circumstanţele care au importanţă pentru soluţionarea cauzelor, care au fost sau nu stabilite, caracterul raportului juridic dintre părţi, legea aplicabilă soluţionării cauzei şi admisibilitatea acţiunii.*

Hotărîrea este întemeiată, dacă în ea sunt expuse toate circumstanţele care au importanţă la soluţionarea cauzei şi care au fost verificate în şedinţa de judecată multilateral, complet, fiind elucidate probele privind circumstanţele constatate ale cauzei.

Prevederile legale enunţate impun în mod expres, obligația instanţei de apel să verifice circumstanţele şi raporturile juridice stabilite în hotărîrea primei instanţe, precum şi cele care nu au fost stabilite şi este obligată să verifice legalitatea hotărîrii în întregul ei şi să se pronunţe asupra tuturor motivelor invocate în apel.

Respectiv, conform practicii CEDO instanţa de apel, potrivit regulilor unui proces echitabil pornind de la aprecierea rolului determinant al concluziilor sale, are obligaţia să examineze efectiv problemele esenţiale care îi sunt supuse aprecierii şi să nu se limiteze doar la însuşirea motivelor și concluziilor date de

instanţa inferioară. (*Hirro Balani c. Spaniei*, nr.18064/91 din 09.12.1994 §27; *Georgiadis v. Greciei* nr.21522/93 din 29.05.1997 §43).

La caz, Completul specializat în examinarea cauzelor de contencios administrativ al Curţii de Apel Centru, analizînd legalitatea hotărîrii pronunţate în raport cu prevederile art.225 Cod administrativ; art. 239 – 241 Cod de procedură civilă, constată că aceasta urmează a fi menţinută, or instanţa de fond, corect a elucidat şi constatat circumstanţele cauzei, a verificat şi apreciat obiectiv, probele prezente la materialele cauzei, stabilind corect circumstanțele de fapt și aplicând corect cadrul legal pertinent ce guvernează raportul litigios.

Materialul probatoriu administrat de instanţa de fond, denotă următoarea situaţie;

<u>În fapt</u>:

Materialele cauzei atestă că, prin prescripția nr.25-04/03-537 din 04.04.2024, emisă de Inspectoratul Control Financiar de Stat în privința Primăriei s.Grozești, în conformitate cu art. 78 alin. (4) lit. b) din Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr. 181 din 25.07.2014, în temeiul Programului activităților de inspectare financiară pentru semestrul I al anului 2024, a efectuat inspectarea financiară tematică la Primăria s.Grozeștir-nul Nisporeni (în continuare Primăria), privind corectitudinea gestionării patrimoniului și corectitudinea executării bugetului la partea de venituri și cheltuieli, pentru perioada de activitate 01.01.2019 - 31.12.2023, relevând abateri de la actele normative în vigoare, după cum urmează: ... *III. Au fost stabilite cheltuieli neîntemeiate în sumă de 135,9 mii lei*. Astfel, contrar prevederilor art. 12 alin. (9), art. 13 alin. (2) și art. 25 alin. (2) și (3) din Legea privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar nr. 270 din 23.11.2018, art.37 alin. (1) din Legea privind administrația publică locală nr.436-XVI din 28.12.2006, art. 13 alin. (5) din Legea contabilității nr.113-XVI din 27.04.2007, art.27 alin. (2) și art. 33 alin.(8) din Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționalului public nr. 158-XVI din 04.07.2008, pct. 1.4.1.5 din Planul de conturi contabile în sistemul bugetar și a Normelor metodologice privind evidența contabilă și raportarea financiară în sistemul bugetar, aprobate prin Ordinul Ministerului Finanțelor nr. 216 din 28.12.2015, pct. 6 și 7 din Regulamentul-cadru cu privire la modul de stabilire a sporului pentru performanță personalului din unitățile bugetare, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 1231 din12.12.2018, art.31 alin. (4), art. 96, art.114 alin. (2) lit. c), art. 118 alin. (5) și art.122 din Codul muncii nr.154-XV din 28.03.2003, Regulamentului privind retribuirea muncii pentru anumite categorii de salariați cărora li se stabilește durata redusă a timpului de muncă, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.1254 din 15.11.2004, în perioada supusă inspectării au fost calculate și achitate: - ***supraplăți salariale angajaților care n-au nivelul necesar de studii pentru ocuparea funcțiilor respective în sumă de 47,5 mii lei***; - sporuri pentru performanță

angajatului neevaluat pentru rezultatele activității desfășurate în trimestrul precedent în sumă de 9,0 mii lei; - supraplăți salariale pentru grad de calificare funcționarului public în lipsa emiterii actului administrativ în sumă de 0,1 mii lei; - indemnizații de concediu, consecință a stabilirii incorecte a numărului de zile de concediu de odihnă anual, calculat pentru perioada când de facto angajații se aflau în concediu neplătit în sumă de 5,7 mii lei; - supraplăți ale indemnizațiilor de concediu ca rezultat al rechemării din concediul de odihnă anual fără acordarea ulterioară a zilelor nefolosite până la finele anului sau pe parcursul următorului an calendaristic în suma de 0,7 mii lei; - ***supraplăți aferente indemnizațiilor de concediu, acordate pentru o perioadă majorată de concediu comparativ cu cea maximă admisă de legislație, în sumă de 42,6 mii lei***. ***De menționat că, la plățile salariale calculate și achitate neîntemeiat în sumă de 105,6 mii lei, Primăria a suportat cheltuieli suplimentare pentru contribuțiile de asigurări sociale de stat obligatorii și primele de asigurare obligatorie de asistență medicală în sumă de 30,3 mii lei.***...VI. ...***Neținând cont de prevederile Hotărârilor Guvernului nr. 962 din 28.12.2022 și nr.1096 din 29.12.2023 pentru stabilirea moratoriului temporar privind încadrarea personalului din sectorul bugetar în funcțiile vacante înregistrate, în perioada anilor 2023 -2024, de către Primărie au fost aprobate state de personal pentru unele funcții suplimentare, precums pecialist resurse umane, specialist în achiziții publice, solicitând mijloace bugetare adăugătoare în sumă de 382,1 mii lei***...„ (f.d.35-39).

La data de 22.04.2024, Primăria s. Grozești s-a adresat cu cerere prealabilă (înregistrată cu nr.1237) către Inspectoratul Control Financiar de Stat, prin care s-a solicitat: anularea parțială a Prescripției nr.25-04/03-537 din 04.04.2024 privind lichidarea iregularităților constatate în rezultatul inspectării financiare tematice efectuate la Primăria s.Grozești, r-nul Nisporeni (f.1-12 din dosarul administrativ).

Prin răspunsul Inspectoratului Control Financiar de Stat nr.25-12/729 din 03.05.2024, s-a relatat reclamantului că în lipsa trimiterii la actul normativ, a normei materiale sau procedurale care ar fi fost încălcate de către Inspectorat la emiterea actului (prescripției), neprezentarea documentelor suplimentare și concludente care ar combate cele constatate de către organul de inspectare, în cadrul inspectării efectuate, necalificarea temeiului concret pentru care s-a înaintat cererea prealabilă, în temeiul art. 167 alin. (2) din Codul administrativ, a fost respinsă cererea prealabilă ca neîntemeiată (f.1-9 din dosarul administrativ).

Manifestând dezacordul cu decizia Inspectoratului Control Financiar de Stat nr.25-12/729 din 03.05.2024, la data de 07.06.2024 Primăria s. Grozeștia și-a realizat dreptul la acțiune și a depus acțiunea în contencios administrativ la data de 07.06.2024 (f.d.3-29).

<u>Admisibilitatea acțiunii</u>:

Prevederi relevante ale Codului administrative sunt următoarele:

Articolul 20. *Acţiunea în contencios administrativ*

Dacă printr-o activitate administrativă se încalcă un drept legitim sau o libertate stabilită prin lege, acest drept poate fi revendicat printr-o acţiune în contencios administrativ, cu privire la care decid instanţele de judecată competente pentru examinarea procedurii de contencios administrativ, conform prezentului cod.

Articolul 206. *Felurile acţiunilor în contencios administrativ (1) O acţiune în contencios administrativ poate fi depusă pentru: a) anularea în tot sau în parte a unui act administrativ individual (acțiune în contestare);*

Reieșind din cerințele formulate, rezultă că acțiunea reclamantului este una în contestare.

Articolul 191. *Competenţa jurisdicţională pentru acţiunea în contencios administrativ*

(1) Cu excepţia cazurilor prevăzute la alin.(2) şi (3), judecătoriile soluţionează în fond toate acţiunile în contencios administrativ.

Articolul 196. *Competenţa teritorială pentru acţiunea în contencios administrativ*

(1) Acţiunea în contencios administrativ se depune la instanţa de judecată în a cărei rază teritorială îşi are sediul autoritatea publică care a desfăşurat activitatea administrativă contestată, daca legea nu prevede altfel.

Ținînd cont de obiectul acțiunii de contencios administrativ – în contestare și avînd în vedere prevederile art.191 alin.(1) Cod administrativ, examinarea prezentei cauze ține de competența Judecătoriei Chișinău, or obiectul acesteia nu se regăsește în excepțiile de la alin.(2) și (3) a art.191 Cod administrativ.

Astfel, acțiunea în contencios administrativ în contestare a fost înaintată de apelantă cu respectarea competenței jurisdicționale și teritoriale.

Articolul 17. *Dreptul vătămat*

Drept vătămat este orice drept sau libertate stabilit/stabilită de lege căruia/căreia i se aduce atingere prin activitate administrativă.

Articolul 39. *Accesul liber la justiţie*

(1) Controlul judecătoresc al activităţii administrative este garantat şi nu poate fi îngrădit.

(2) Orice persoană care revendică un drept vătămat de către o autoritate publică în sensul art.17 sau prin nesoluţionarea în termenul legal a unei cereri se poate adresa instanţei de judecată competente.

Articolul 189. *Înaintarea acţiunii în contencios administrativ*

(1) Orice persoană care revendică încălcarea unui drept al său prin activitatea administrativă a unei autorităţi publice poate înainta o acţiune în contencios administrativ.

Articolul 10. *Actul administrativ individual*

(1) Actul administrativ individual este orice dispoziţie, decizie sau altă măsură oficială întreprinsă de autoritatea publică pentru reglementarea unui caz individual în domeniul dreptului public, cu scopul de a produce nemijlocit efecte juridice, prin naşterea, modificarea sau stingerea raporturilor juridice de drept public.

Articolul 11. *Categoriile actelor administrative individuale*

(1) Actele administrative individuale pot fi: a) acte defavorabile – actele care impun destinatarilor lor obligaţii, sancţiuni, sarcini sau afectează drepturile/interesele legitime ale persoanelor ori care resping, în tot sau în parte, acordarea avantajului solicitat.

Instanța de apel statuează că, prescripția nr.25-04/03-537 din 04.04.2024 și răspunsul nr.25-12/729 din 03.05.2024 la cererea prealabilă, constituie acte administrative individuale defavorabile reclamantului.

Articolul 19. *Cererea prealabilă*

Cererea prealabilă este instituţia care oferă o cale de soluţionare prejudiciară a litigiilor administrative.

Articolul 162. *Scopul procedurii prealabile*

(1) Procedura prealabilă urmăreşte scopul de a verifica legalitatea actelor administrative individuale.

(2) Dacă autoritatea publică nu soluţionează petiţia în termenele prevăzute de prezentul cod, persoana afectată este în drept să depună cerere prealabilă.

(3) Cererea prealabilă poate fi îndreptată spre:

a) anularea în tot sau în parte a unui act administrativ individual ilegal sau nul;

b) emiterea unui act administrativ individual.

Articolul 208. *Respectarea procedurii prealabile*

(1) Pînă la înaintarea acţiunii în contencios administrativ se va respecta procedura prealabilă, cu excepţiile prevăzute de lege.

Articolul 209. *Termenul de înaintare a acţiunii în contencios administrativ*

(1) Acţiunea în contestare şi acţiunea în obligare se înaintează în decurs de 30 de zile, dacă legea nu prevede altfel. Acest termen începe să curgă de la: a) data comunicării sau notificării deciziei cu privire la cererea prealabilă sau data expirării termenului prevăzut de prezentul cod pentru soluţionarea acesteia;

Astfel, coroborînd prevederile normelor legale citate anterior, cu circumstanțele de fapt ale cauzei, Completul judiciar statuează că, acțiunea înaintată de Primăria s. Grozești la 7 iunie 2024 – în contestare - a fost depusă în instanța de contencios administrativ în termen, din care motive, instanța de fond corect a conchis asupra admisibilității acțiunii și a reținut spre examinare fondul cerințelor formulate în acțiune.

<u>Referitor la fondul acțiunii</u>.

Prevederi relevante ale Codului administrative sunt următoarele:

Articolul 224. *Hotărîrile instanţei de judecată*

(1) Examinînd acţiunea în contencios administrativ în fond, instanţa de judecată adoptă una dintre următoarele hotărîri:

a) în baza unei acţiuni în contestare, anulează în tot sau în parte actul administrativ individual, precum şi o eventuală decizie de soluţionare a cererii prealabile, dacă acestea sînt ilegale şi prin ele reclamantul este vătămat în drepturile sale;

f) respinge acţiunea ca fiind neîntemeiată, dacă nu sânt îndeplinite condiţiile de adoptare a unei hotărâri prevăzute la lit. a)–e).

Fiind învestită cu soluționarea cauzei ca instanță de fond, prin hotărârea Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani din 16 decembrie 2024, acțiunea în contencios administrativ înaintată de Primăria s.Grozești împotriva Inspectoratului Control Financiar de Stat privind anularea actului administrativ individual defavorabil, în parte și a deciziei adoptate în procedura prealabilă, s-a respins ca neîntemeiată.

Completul specializat în examinarea cauzelor de contencios administrativ al Curții de Apel Centru susține ca fiind legală soluția primei instanțe, iar în argumentarea poziției sale reține următoarele.

<u>LEGISLAŢIA PERTINENTĂ:</u>

Legea finanţelor publice şi responsabilităţii bugetar-fiscale nr.181 din 25 iulie 2014

Articolul 3. stabilește că, inspectarea financiară reprezintă acţiune de control, în baza principiilor transparenţei şi legalităţii, care constată dacă activitatea economico-financiară, operaţiunile şi tranzacţiile sînt efectuate în conformitate cu actele normative.

Articolul 77. Controlul financiar public intern

(1) Activităţile efectuate în cadrul procesului bugetar şi operaţiunile legate de gestionarea finanţelor publice sînt obiect al controlului financiar public intern.

Articolul 78. Inspectarea financiară

(1) Inspectarea financiară se efectuează de către autoritatea administrativă responsabilă din subordinea Ministerului Finanţelor, în baza regulamentului aprobat de către Guvern.

(2) În cadrul inspectării financiare se verifică activitatea economico-financiară, inclusiv prin investigări operative şi analize documentare efectuate în baza informaţiilor privind eventuale încălcări ale legislaţiei sau fraude în gestionarea şi utilizarea resurselor bugetare, în administrarea patrimoniului public, raportarea datoriei sectorului public, în calcularea profitului net al întreprinderilor de stat/municipale şi al societăţilor comerciale cu cota de participare a statului,

precum şi a dividendelor şi a defalcărilor la buget ale unei părţi a profitului net al acestora.

(3) Inspectării financiare pot fi supuse:

a) autorităţile/instituţiile bugetare;

b) autorităţile/instituţiile publice la autogestiune şi autorităţile bugetare independente – pe aspecte ale corectitudinii în utilizarea alocaţiilor financiare obţinute din bugetul public naţional, în gestionarea/utilizarea patrimoniului public, precum şi pe cele privind conformarea la regulile aplicabile achiziţiilor publice prevăzute de Legea nr.131/2015 privind achiziţiile publice;

c) întreprinderile de stat/municipale, societăţile comerciale în al căror capital social statul deţine o cotă-parte de cel puţin 25 la sută, precum şi persoanele afiliate acestora – pe aspecte ale gestionării/utilizării resurselor financiare şi/sau patrimoniului public ale entităţilor specificate la lit.a);

d) alte persoane fizice şi juridice – pe aspecte ale gestionării şi utilizării resurselor financiare şi ale administrării patrimoniului public al entităţilor specificate la lit.a) şi c).

(4) Inspectarea financiară se iniţiază:

a) la solicitarea Prim-ministrului;

b) de către ministrul finanţelor, care, prin intermediul autorităţii administrative responsabile din subordinea Ministerului Finanţelor, planifică inspectări financiare în funcţie de riscurile evaluate, aferente activităţilor procesului bugetar şi subiectelor menţionate la alin.(3);

c) la solicitarea Curții de Conturi.

Potrivit pct.4 din Regulamentul privind organizarea şi funcţionarea Inspectoratului Control Financiar de Stat, Anexa nr. 1 la Hotărârea Guvernului nr.938 din 29.11.2023, Misiunea Inspectoratului constă în asigurarea eficienţei finanţelor publice prin exercitarea, conform principiilor fundamentale, a supravegherii şi a controlului bugetar asupra proceselor de gestionare a resurselor bugetului public naţional şi patrimoniului public, exercitarea funcţiei de controlor naţional al fondurilor europene, precum şi asistare şi cooperare în scopul protejării intereselor financiare ale Uniunii Europene împotriva fraudei şi a altor abateri.

În conformitate cu pct. 6 din același Regulament, în vederea realizării misiunii sale, Inspectoratul exercită următoarele funcţii: 1) supravegherea bugetară asupra procesului de planificare, gestionare şi executare a mijloacelor bugetului public naţional ale autorităţilor/instituţiilor bugetare, în vederea eficientizării utilizării resurselor bugetare; 2) inspectarea financiară a operaţiunilor şi tranzacţiilor economico-financiare privind gestionarea şi utilizarea mijloacelor financiare publice şi a patrimoniului public, precum şi utilizarea surselor financiare obţinute din bugetul public naţional, în vederea stabilirii corespunderii acestora cu

prevederile actelor normative; 3) exercitarea funcţiei de coordonare antifraudă; 4) exercitarea funcţiei de controlor naţional al fondurilor europene.

Pct.11 din Regulament prevede: În scopul realizării misiunii şi exercitării funcţiilor sale, Inspectoratul exercită următoarele atribuţii:

1) evaluează modul de implementare a politicilor publice finanţate din resursele bugetare;

2) realizează supravegherea proceselor de executare a cheltuielilor publice, inclusiv din perspectiva îndeplinirii indicatorilor de performanţă, stabilite la etapa de planificare bugetară;

3) promovează, prin diverse mijloace, gestionarea raţională a resurselor financiare publice;

4) elaborează, în baza analizei şi aprecierii gradului de risc, programul activităţilor de inspectare financiară, care se coordonează şi se aprobă de către ministrul finanţelor;

5) emite autorizaţii privind iniţierea inspectărilor financiare, care se consideră acte preparatorii la activitatea administrativă iniţiată;

6) efectuează inspectări financiare tematice privind gestionarea şi utilizarea mijloacelor financiare publice şi a patrimoniului public, raportarea datoriei sectorului public de către entităţile implicate, privind corectitudinea calculării profitului net al întreprinderilor de stat/municipale şi al societăţilor comerciale cu capital public de cel puţin 25 la sută, precum şi a dividendelor şi a defalcărilor la buget a unei părţi a profitului net al acestora;

7) efectuează inspectări financiare tematice la alte entităţi, indiferent de forma de proprietate şi genul de activitate, care au realizat raporturi economico-financiare privind entităţile supuse inspectării, precum şi la antreprenori şi subantreprenori care au prestat servicii/lucrări şi/sau au livrat mărfuri pentru acestea;

8) efectuează inspectări financiare tematice privind corectitudinea utilizării fondurilor externe, a mijloacelor recreditate din împrumuturile de stat interne şi/sau externe, a împrumuturilor interne şi externe acordate sub garanţia statului, a granturilor şi donaţiilor oferite de donatorii interni şi externi, precum şi a stabilirii creanţelor bugetare rezultate din utilizarea neregulamentară a acestor fonduri, inclusiv la solicitarea autorităţilor cu competenţe în gestionarea fondurilor respective;

9) înaintează conducerii entităţilor inspectate recomandări pertinente menite să elimine iregularităţile constatate;

10) înaintează prescripţii executorii în baza rapoartelor de inspectare financiară, care obligă entitatea inspectată să lichideze iregularităţile constatate şi să informeze Inspectoratul;

11) aplică sancţiuni pecuniare în cazul iregularităţilor stabilite în cadrul inspectărilor financiare, conform prevederilor cadrului normativ;

12) colaborează cu organele de drept pentru a obţine sprijin în exercitarea atribuţiilor ce îi revin, transmite organelor de drept materialele inspectărilor în cazul depistării iregularităţilor ce ţin de competenţa organelor de drept;

13) elaborează semestrial materiale-sinteză pentru conducerea ministerului finanţelor privind rezultatele activităţilor de supraveghere bugetară şi inspectare financiară desfăşurate;

14) elaborează regulamente, codul de conduită al funcţionarilor publici şi al personalului angajat, instrucţiuni, standarde şi norme metodologice ce stabilesc proceduri privind activitatea de supraveghere bugetară şi inspectare financiară, perioada supusă supravegherii bugetare şi inspectării financiare, termenele de întocmire a raportului privind rezultatele supravegherii bugetare şi inspectării financiare, termenul şi modalitatea de informare a entităţii supuse supravegherii bugetare şi inspectării, care se aprobă de ministrul finanţelor;

15) elaborează, la solicitare, raportări către conducerea Ministerului Finanţelor referitoare la măsuri ce se impun, soluţii şi recomandări, obţinute ca urmare a analizei constatărilor şi iregularităţilor tipice stabilite în cadrul activităţilor de supraveghere bugetară şi inspectare financiară;

16) elaborează ca rezultat al activităţii sale şi remite conducerii Ministerului Finanţelor propuneri de perfecţionare a cadrului normativ aferent;

17) asistă Oficiul European de Luptă Antifraudă (în continuare – OLAF) la efectuarea controalelor şi a inspecţiilor la faţa locului efectuate în scopul protejării intereselor financiare ale Uniunii Europene împotriva fraudei şi a altor abateri;

18) asistă cooperarea dintre autorităţile naţionale, autorităţile de urmărire penală şi OLAF;

19) asigură schimbul de informaţii privind neregulile şi cazurile suspectate de fraudă cu autorităţile naţionale şi OLAF;

20) diseminează informaţiile privind rezultatele controalelor cu părţile interesate;

21) identifică posibilele puncte slabe ale sistemelor naţionale de control al fondurilor Uniunii Europene şi propune măsuri de remediere adecvate;

22) întocmeşte informări, sinteze, studii, analize şi documentări la solicitarea conducerii Ministerului Finanţelor;

23) exercită alte atribuţii în conformitate cu prevederile cadrului normativ.

Raportînd cadrul legal precitat la circumstanțele de fapt ale speței, Completul judiciar reține că, obiectul controlului judiciar în prezenta cauză îl constituie legalitatea prescripției Inspectoratului Control Financiar de Stat nr. 25-04/03-537 din 4 aprilie 2024, în partea constatărilor și măsurilor contestate de Primăria satului Grozești, precum și legalitatea deciziei adoptate în procedura prealabilă, materializată prin răspunsul nr. 25-12/729 din 3 mai 2024.

Completul judiciar notează că inspectarea financiară a fost inițiată și efectuată de autoritatea competentă, în limitele atribuțiilor stabilite de art.78 din Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr. 181/2014 și și Regulamantului cu privire la organizarea și funcționare Inspectoratului Control Financiar de Stat aprobar prin Hotărîrea Guvernului nr.938 din 29.11.2023, programului de activitate a Direcției generale inspectare financiară Nord, pentru semestrul I al anului 2024, aprobat de către Ministerul Finanțelor.

Conform raportului privind rezultatele inspectării financiare tematice privind corectitudinea gestionării patrimoniului și corectitudinea executării bugetului la partea de venituri și cheltuieli la Primăria satului Grozești, raionul Nisporeni pentru perioada de activitate 01.01.2019 - 31.12.2023, în baza autorizației nr.92 din 01.03. 2024, eliberată de către Inspectoral Control Financiar de Stat din subordinea Ministerului Finanțelor/Direcția generală inspectare financiară Nord, Direcția nr.3, inspectorul - principal Iurii Bulgac, în temeiul Programului activităților de inspectare financiară pentru semestrul I anului 2024, a efectuat inspectarea financiară tematică privind corectitudinea gestionării patrimoniului și corectitudinea executării bugetului la partea de venituri și cheltuieli efectuate la primăria s. Grozești r-l Nisporeni, pentru perioada activitate 01.01.2019 - 31.12.2023 (f.1-28 din dosarul administrativ).

În urma controlului efectuat, a fost emisă prescripția nr.25-04/03-537 din 04.04.2024 emisă de Inspectoratul Control Financiar de Stat, în rezultatul inspectării financiare tematice efectuate la Primăria s.Grozești, r-nul Nisporeni s-au depistat mai multe abateri de la actele normative în vigoare.

Cu referire la constatarea - supraplăți salariale angajaților care n-au nivelul necesar de studii pentru ocuparea funcțiilor respective în sumă de 47,5 mii lei, se reține că potrivit procesului-verbal nr.2 al Consiliului com.Grozești din 16 iulie 1999, a fost numiti în funcție de secretară a Consiliului com.Grozești, dna Svetlana Mitrofan, profesoară.

Conform diplomei nr.590031, elibertă la 29.06.1987 de către Istitutul Pedagogic de Stat, I.Creangă, dna Mitrofan Svetlana, deține sutudii superioare de pedagog.

Potrivit art.37 din Legea privind administraţia publică locală nr. 436 din 28.12.2006, (în vigoare la momentul emiterii actului contestat), (1) Secretarul consiliului local este şi secretar al satului (comunei), oraşului (municipiului). Candidatul la funcţia de secretar se va selecta pe bază de concurs. Persoana numită, în condiţiile prezentei legi, *în funcţia de secretar trebuie să fie licenţiat al unei facultăţi (secţii) de drept sau de administraţie publică.* (2) Prin derogare de la alin.(1), în cazul în care, după anunţarea repetată a concursului pentru ocuparea funcţiei vacante de secretar al consiliului local, nu au parvenit solicitări de la

persoane cu studiile respective, la concurs poate fi admis un absolvent al unei alte facultăţi (secţii) sau o persoană care urmează studiile superioare.

La 23.11.2018 a fost adoptată Legea privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar nr.270, publicată în Monitorul Oficial la 30.11.2018, în vigoare de la 1 decembrie 2018., iar potrvit art.1 din Legea menționată, prezenta lege are ca obiect de reglementare stabilirea unui sistem unitar de salarizare în sectorul bugetar şi reprezintă un cadru general ce cuprinde principiile, regulile şi procedurile de stabilire a drepturilor salariale în raport cu ierarhia funcţiilor din sectorul bugetar. Scopul prezentei legi constă în asigurarea unui sistem de salarizare a personalului din sectorul bugetar transparent, echitabil, atractiv, simplu de gestionat, capabil să reflecte şi să remunereze performanţa, în cadrul căruia salariul de bază să reprezinte principalul element al remuneraţiei personalului. Modul şi condiţiile de salarizare a personalului din sectorul bugetar ţin în exclusivitate de prezenta lege şi nu pot fi obiectul de reglementare a altor acte normative, cu excepţia celor ce rezultă din legea respectivă.

Potrivit art.12 alin.(9) din Legea privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar nr.270, *persoanele care nu au absolvit nivelul necesar de studii pentru ocuparea funcţiei beneficiază de salariul de bază, prevăzut de prezenta lege pentru aceste funcţii, redus cu 5 clase de salarizare succesive.*

Raportând normele legale enunțate, se reține că legea expres prevede că persoanele care nu au absolvit nivelul necesar de studii pentru ocuparea funcţiei beneficiază de salariul de bază, prevăzut de prezenta lege pentru aceste funcţii, **redus cu 5 clase de salarizare succesive**.

Prin urmare, Completul judiciar notează că, instanța de fond just a respins ca neîntemeiat argumentul reclamantului precum că în privința secretarei Consiliului a com.Grozești, Mitrofan Svetlana nu-i sunt aplicabile prevederile art.12 alin.(9) din Legea privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar nr.270, dat diind faptul că ultima a fost numită în funcția de secretar încă în temeiul Legii nr.186 din 06.11.1998, în baza căreia nu era prevăzut ca condiție pentru numirea în funcție de secretar al Consiului, deținerea studiilor juridice sau de administrație publică, or legiuitorul prin legea Legea privind administraţia publică locală nr. 436 din 28.12.2006 ulterior a prevăzut această condiție.

Mai mult, se reține că prin Legea privind administraţia publică locală nr. 436 din 28.12.2006, legiuitorul nu a interzis ocuparea funcției de către persoana care nu deține studii în drept sau de administrație publică, dar oferă alternativă ca funcția în cauză să fie ocupată și de alte persoane care dețin studii superioare a unei alte facultăți, numai că în cazul dat survine aplicarea prevederilor art.12 alin.(9) din Legea privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar nr.270, care persoanelor fără studiile necesare pentru ocuparea funcției în cauză, urmează a fi reduse 5 clase de salarizare succesive.

Totodată, Inspectoratul Control Financiar de Stat a constatat acordarea și achitarea neîntemeiată o concediilor ordinare unor persoane care în perioada anterioară concediului respectiv a solicitat de la angajator concedii din cont propriu, numărul de zile a concediului ordinar nefiind redus proporțional zilelor absență de la serviciu.

În urma controlului efectuat, Inspectoratul a constatat acordarea și achitarea neîntemeiată o concediilor ordinare unor persoane care în perioada anterioară concediului respectiv a solicitat de la angajator concedii din cont propriu, numărul de zile a concediului ordinar nefiind redus proporțional zilelor absență de la serviciu.

Potrivit art.114 alin.(2) din Codul muncii, prevede că, dacă convenţiile colective, contractul colectiv sau cel individual de muncă nu prevăd altfel, în vechimea în muncă, care dă dreptul la concediul de odihnă anual, nu se includ: a) timpul absenţei nemotivate de la lucru; b) perioada aflării în concediu pentru îngrijirea copilului pînă la vîrsta de 4 ani; c) perioada aflării în concediu neplătit cu o durată mai mare de 14 zile calendaristice; d) perioada suspendării contractului individual de muncă, cu excepţia cazurilor prevăzute la art.76 lit.a)-d) şi la art.77 lit.b).

La caz, Inspectoratul a stabilit că Primăria s. Grozești nu a ținut cont de prevederile actelor normative menționate, fiind calculate plățile integral pentru toată perioada.

Completul judiciar apreciază că obligația autorității publice locale de a respecta drepturile salariaților nu poate fi interpretată ca justificând efectuarea unor plăți din mijloacele bugetare fără verificarea îndeplinirii condițiilor legale pentru acordarea acestora.

Mai mult, gestionarea mijloacelor financiare publice presupune respectarea principiului legalității cheltuielilor bugetare, iar autoritatea publică este obligată să asigure calcularea și achitarea drepturilor salariale și a indemnizațiilor în cuantumul determinat potrivit legislației aplicabile.

Prin urmare, Completul judiciar consideră că, în cazul în care Inspectoratul a stabilit, în baza documentelor de evidență a timpului de muncă, a dispozițiilor de acordare a concediilor și a calculelor financiar-contabile, că au fost achitate indemnizații aferente unor perioade care nu conferă dreptul la concediu anual plătit, asemenea constatări sunt susceptibile să justifice măsurile de remediere dispuse prin prescripția contestată.

Totodată de către Inspectoratul Control Financiar de Stat a fost constatat acordarea și achitarea concediilor suplimentare, durata cărora depășește limita stabilită de lege.

Potrivit art.121 din Codul muncii, (1) Salariaţii care lucrează în condiţii vătămătoare, persoanele cu dizabilităţi de vedere severe şi tinerii în vîrstă de pînă

la 18 ani beneficiază de un concediu de odihnă anual suplimentar plătit cu durata de cel puţin 4 zile calendaristice. (2) Pentru salariaţii care lucrează în condiţii vătămătoare, durata concretă a concediului de odihnă anual suplimentar plătit este stabilită prin contractul colectiv de muncă, în baza nomenclatorului respectiv aprobat de Guvern. (3) Salariaţilor din unele ramuri ale economiei naţionale (industrie, transporturi, construcţii etc.) li se acordă concedii de odihnă anuale suplimentare plătite pentru vechime în muncă în unitate şi pentru munca în schimburi, conform legislaţiei în vigoare. (4) Unuia dintre părinţii care au 2 şi mai mulţi copii în vîrstă de pînă la 14 ani (sau un copil cu dizabilităţi) li se acordă, în baza unei cereri scrise, un concediu de odihnă anual suplimentar plătit cu durata de 4 zile calendaristice. (5) În convenţiile colective, în contractele colective sau în cele individuale de muncă pot fi prevăzute şi alte categorii de salariaţi cărora li se acordă concedii de odihnă anuale suplimentare plătite, precum şi alte durate (mai mari) ale concediilor decît cele specificate la alin.(1), (3) şi (4). (6) Concediile de odihnă anuale suplimentare se alipesc la concediul de odihnă anual de bază.

În această ordine de idei, Completul judiciar consideră relevante argumentele Inspectoratului Control Financiar de Stat cu privire la faptul că clauzele contractelor colective de muncă a Primăriei Grozești pentru anii 2019-2022, 2022-2025 conțin clauze de acordare a zilelor de concediu suplimentare plătite, fapt ce contravine prevederilor art.31 alin.(4) din Codul muncii care prevede că în contractul colectiv de muncă pot fi incluse şi clauze normative, dacă acestea nu contravin legislaţiei în vigoare.

Completul judiciar reține că, apelanta contestă concluzia primei instanțe referitoare la efectuarea unor supraplăți aferente indemnizațiilor de concediu în sumă de 42,6 mii lei, susținând că acestea au fost acordate în temeiul art.121 alin. (5) din Codul muncii, al Convenției colective de nivel național nr.2 din 9 iulie 2004 și al contractelor colective de muncă aplicabile în cadrul Primăriei satului Grozești.

În acest context, Completul judiciar consideră necesar să distingă între dreptul general la concediu suplimentar, posibilitatea negocierii colective a unor condiții mai favorabile și regimul juridic special aplicabil anumitor categorii de personal din sectorul public.

Potrivit art. 30 și art. 31 din Codul muncii, contractul colectiv de muncă reprezintă un instrument juridic de reglementare a raporturilor de muncă, prin intermediul căruia pot fi stabilite drepturi și obligații ale angajatorului și salariaților, inclusiv în materia timpului de muncă și de odihnă.

Totodată, art. 121 alin. (5) din Codul muncii permite, în condițiile prevăzute de lege, stabilirea unor concedii de odihnă anuale suplimentare plătite prin convenții colective, contracte colective sau individuale de muncă.

Prin urmare, Completul judiciar reține că posibilitatea acordării concediilor suplimentare prin negociere colectivă este recunoscută expres de legislația muncii.

Instanța de apel reține că, Conform contractului colectiv de muncă a Primăriei satului Grozești pe anii 2019-2022, pct.16 prevede: „*Primarul şi personalul de conducere şi de specialitate, munca cărora implică efort psiho-emoţional sporit va beneficia de un concediu suplimentar plătit cu durata după cum urmează: conform anexei nr.1*”.

La fel, este de menționat că, capitolul IV din Regulamentul privind retribuirea muncii pentru anumite categorii de salariaţi cărora li se stabileşte durata redusă a timpului de muncă, aprobat prin Hotărîrea Guvernului nr.1254 din 15 noiembrie 2004, prevede expres categoriile de salariați, a căror muncă implică un efort intelectual şi psihoemoţional sporitm, după cum urmează: 13. *La categoriile de salariaţi, a căror muncă implică un efort intelectual şi psihoemoţional sporit, se raportă persoanele din corpul profesoral al instituţiilor de învăţământ universitar, a căror durată săptămînală a timpului de muncă constituie 35 ore, cadrele didactice din instituţiile de învăţământ preuniversitar, secundar profesional şi mediu de specialitate, a căror sarcină pedagogică săptămînală constituie de la 18 pînă la 35 ore, medicii şi personalul medical mediu de specialitate, a căror săptămîna de muncă constituie de la 30 pînă la 35 ore.*

Prin urmare, instanța de apel apreciază întemeiată constatarea instanței de fond referitor la faptul că, apelantul eronat interpretează constatările Inspectoratului, or Inspectoratul nu a constatat timp redus de muncă a funcționarilor ci a raportat prevederile art.96 Codul muncii care prevede durata redusă a timului de muncă pentru anumite categorii de salariaţi în funcţie de vîrstă, de starea sănătăţii, de condiţiile de muncă şi de alte circumstanţe, în conformitate cu legislaţia în vigoare şi contractul individual de muncă, se stabileşte durata redusă a timpului de muncă, inclusiv și pentru pentru anumite categorii de salariaţi a căror muncă implică un efort intelectual şi psiho-emoţional sporit, care la caz, funcționarii primăriei nu se încadrează în conformitate cu Hotărîrea Guvernului nr.1254 din 15 noiembrie 2004 în această categorie de „salariaţi, a căror muncă implică un efort intelectual şi psihoemoţional sporit” și respectiv cărora s-ar justifica acordarea concediilor suplimentare plătite.

Astfel, nu pot fi reținute argumentele apelantului referitoare la faptul că actul contestat în această parte este ilegal. Or, Legea nr.270/2018, precum și a Regulamentului cu privire la stabilirea sporului pentru performanță, adoptat prin Hotărârea Guvernului nr.1231/2018 privind punerea în aplicare a prevederilor Legii nr.270/2018, care răspund criteriilor de claritate, admisibilitate și previzibilitate, instituie metodologii obligatorii pentru calcularea salariilor și a altor plăți pentru retribuirea muncii, norme care sunt imperative.

Completul judiciar reține că, apelanta contestă constatarea inspectoratului privind suportarea unor cheltuieli suplimentare în sumă de 30,3 mii lei, aferente contribuțiilor de asigurări sociale de stat obligatorii și primelor de asigurare obligatorie de asistență medicală, invocând legalitatea plăților salariale care au constituit baza calculării acestora.

În acest sens, Completul judiciar constată că respectivele cheltuieli au caracter accesoriu față de plățile salariale analizate de organul de inspectare. Astfel, legalitatea constatărilor privind contribuțiile aferente trebuie apreciată în corelație cu legalitatea plăților salariale care au determinat calcularea acestora.

Completul judiciar subliniază că existența obligației legale de calculare și achitare a contribuțiilor sociale și medicale nu este identică cu legalitatea cheltuielii salariale care a constituit baza de calcul.

În consecință, faptul că respectivele contribuții au fost calculate și transferate potrivit cotelor prevăzute de legislație nu exclude posibilitatea constatării unor cheltuieli bugetare suplimentare, dacă baza salarială a fost stabilită cu încălcarea normelor aplicabile.

În circumstanțele descrise, Completul judiciar concluzionează că, Inspectoratul Control Financiar de Stat, **a acționat în limitele competenței sale legale, fără a depăși atribuțiile conferite de cadrul normativ aplicabil**, fiind îndreptățit să verifice legalitatea efectuării cheltuielilor din bugetul local, inclusiv a celor aferente salarizării personalului și utilizării mijloacelor bugetare pentru funcțiile aprobate în statele de personal.

Întrucât criticile examinate nu infirmă constatările care fundamentează diferența și nu evidențiază vicii proprii de legalitate ale măsurilor dispuse, nu sunt întrunite condițiile anulării prevăzute de art. 224 alin. (1) lit. a) Cod administrativ. Soluția de respingere a acțiunii în temeiul art. 224 alin. (1) lit. f) și de respingere a apelului în temeiul art. 240 alin. (1) lit. a) Cod administrativ este, sub aspectele analizate, justificată.

Generalizând cele expuse supra, Completul judiciar apreciază ca fiind întemeiată soluția instanței de fond de respingere a acțiunii formulate de Primăria s. Grozești

Urmare a constatărilor detaliate supra vis-a-vis de circumstanțele faptice ale cazului dedus judecării în ordine de apel, Completul judiciar concluzionează că argumentele expuse de către apelantă în cererea de apel sunt lipsite de substanță juridică obiectivă, iar instanța de fond - reieșind din cumulul probelor administrate, a soluționat cauza sub toate aspectele de fapt și de drept, în consecință hotărîrea emisă fiind legală şi întemeiată, în corespundere cu art. 130 CPC.

Cercetînd cu maximă diligență materialul probator prezentat în raport cu starea de fapt reținută la caz, Completul specializat în examinarea cauzelor de contencios administrativ al Curții de Apel Centru notează că dosarul nu

conţine vreun element susceptibil să o facă să ajungă la o altă concluzie în prezenta cauză.

Sintetizînd cele detaliate mai sus, statuînd cu certitudine că argumentele părții apelante sunt neîntemeiate, iar hotărîrea instanţei de fond este legală și întemeiată, Completul de Contencios Administrativ conchide a respinge apelul declarat de Primăria s. Grozești şi a menţine hotărîrea Judecătoriei Chişinău, sediul Rîşcani din 16 decembrie 2024.

În conformitate cu prevederile art. 240 alin (1) lit. a) Cod administrativ, art. 389-390 CPC, Completul de Contencios Administrativ din cadrul Colegiului Civil, Comercial şi de Contencios Administrativ al Curţii de Apel Centru

D E C I D E :

Apelul declarat de Primăria s. Grozești, ***se respinge.***

Se menține hotărîrea Judecătoriei Chişinău, sediul Rîşcani din 16 decembrie 2024.

Decizia este executorie de la emitere, însă poate fi contestată cu recurs la Curtea Supremă de Justiţie.

Recursul se depune la Curtea Supremă de Justiţie în termen de două luni.

Președintele completului,

Judecătorul Mîra Ghenadie

Judecătorii Ghedrovici Nicolae

Bostan Angela