Prima instanță: Judecătoria Chișinău sediul Rîșcani, judecător-Neguriță Veaceslav

Dosarul nr. 3a-2028/25

2-24017348-02-3a-16062025

D E C I Z I E

dispozitiv

25 martie 2026 municipiul Chișinău

Colegiul civil, comercial și de contencios administrativ
al Curții de Apel Centru

În componența:

Președintele ședinței, judecător Sîrbu Victoria

Judecători Bagrin Lucia și Cașcaval Andrei

Grefier Morozov Sabrina

a examinat în ședință publică, apelurile declarate de către Inspectoratul Control Financiar de Stat și de către ÎS „Administrația de Stat a Drumurilor” împotriva hotărârii Judecătoriei Chișinău sediul Rîșcani din 26 februarie 2025, adoptată în cauza, la acțiunea în contencios administrativ înaintată de ÎS „Administrația de Stat a Drumurilor” împotriva Inspectoratului Control Financiar de Stat cu privire la anularea actului administrativ individual defavorabil.

În conformitate cu prevederile art. 240 alin. (1) lit. a) și c) Cod administrativ, art. 389-390 Cod de procedură civilă, Completul de contencios administrativ din cadrul Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții de Apel Centru,

d e c i d e:

Se respinge apelul declarat de ÎS „Administrația de Stat a Drumurilor”.

Se admite apelul declarat de Inspectoratul Control Financiar de Stat.

Se casează integral hotărârea Judecătoriei Chișinău sediul Rîșcani din 26 februarie 2025 și se emite o nouă decizie, prin care:

Acțiunea în contencios administrativ înaintată de ÎS „Administrația de Stat a Drumurilor” împotriva Inspectoratului Control Financiar de Stat cu privire la anularea Prescripției nr. 25-06-3941 din 14 noiembrie 2023 și a răspunsului nr. 25-12/78 din 15 ianuarie 2024 emis în procedura prealabilă, se respinge ca neîntemeiată.

Decizia este executorie de la emitere, cu drept de recurs la Curtea Supremă de Justiție, în termen de 2 (două) luni, prin intermediul Curții Supreme de Justiție.

Președintele ședinței,
judecător Sîrbu Victoria

Judecători Bagrin Lucia

Cașcaval Andrei

Prima instanță: Judecătoria Chișinău sediul Rîșcani, judecător-Negurița Veaceslav
Dosarul nr. 3a-2028/25
2-24017348-02-3a-16062025

D E C I Z I E

25 martie 2026 municipiul Chișinău

Colegiul civil, comercial și de contencios administrativ
al Curții de Apel Centru

În componența:
Președintele ședinței, judecător Sîrbu Victoria
Judecători Bagrin Lucia și Cașcaval Andrei
Grefier Morozov Sabrina

examinând în ședință publică, apelurile declarate de către Inspectoratul Control Financiar de Stat și de către ÎS „Administrația de Stat a Drumurilor” împotriva hotărârii Judecătoriei Chișinău sediul Rîșcani din 26 februarie 2025, adoptată în cauza, la acțiunea în contencios administrativ înaintată de ÎS „Administrația de Stat a Drumurilor” împotriva Inspectoratului Control Financiar de Stat cu privire la anularea actului administrativ individual defavorabil,

a c o n s t a t a t:

Pretențiile reclamantului

La 14 februarie 2024, ÎS „Administrația de Stat a Drumurilor”, s-a adresat cu o acțiune în contencios administrativ împotriva Inspectoratului de Control Financiar de Stat, solicitând anularea răspunsului Inspecției financiare nr. 25-12/78 din 15 ianuarie 2024, prin care a fost respinsă cererea prealabila și Prescripției nr. 25-06-3941 din 14 noiembrie 2024 cu privire la lichidarea iregularităților, ca fiind acte administrative ilegale, prin care sunt vătămate drepturile recunoscute de lege ale întreprinderii.

În motivarea cererii de chemare în judecată a indicat că în conformitate cu Programul de activitate pentru semestrul II al anului 2023 pârâtul a efectuat inspectarea financiară complexă la ÎS „Administrația de Stat a Drumurilor” pentru perioada de activitate 01 ianuarie 2020-31 decembrie 2022, cu extinderea perioadei de inspectare până la 31 august 2023, pe aspectele ce țin de corectitudinea organizării și desfășurării procedurilor de achiziție și corectitudinea procesului de fuzionare cu ÎS „Centrul Republican de Instruire Auto”. Urmare a inspectării complexe la ÎS „Administrația de Stat a Drumurilor”, Inspecția financiară a comunicat Raportul privind rezultatele inspectării financiare complexe la ÎS „Administrația de Stat a Drumurilor” pentru perioada de activitate 01 ianuarie 2020-31 decembrie 2022, cu extinderea perioadei de inspectare până la 31 august 2023, respectiv întreprinderea nefiind de acord cu rezultatul și-a exprimat dezacordul.

Astfel, la 14 noiembrie 2023, Inspecția Financiară a expediat în adresa ÎS „Administrația de Stat a Drumurilor” prescripția nr. 25-06-3941 din 14 noiembrie 2023 cu privire la lichidarea iregularităților constatate în rezultatul inspectării financiare complexe la ÎS „Administrația de Stat a Drumurilor”, care a fost recepționată de ultima la 15 noiembrie 2023 și înregistrată cu nr. 8366.

Menționează că în rezultatul analizării constatărilor din prescripția nr. 25-06-3941 din 14 noiembrie 2023 a Inspecției financiare, ÎS „Administrația de Stat a Drumurilor” și-a manifestat dezacordul cu acestea, prin depunerea unei cereri prealabile la 15 decembrie 2023 și în temeiul art. 167 alin. (1) Cod administrativ, a solicitat anularea în tot a actului administrativ individual defavorabil.

Prin răspunsul nr. 25-12/78 din 15 ianuarie 2024, Inspecția financiară a comunicat despre respingerea ca neîntemeiată a cererii prealabile nr. 06/01-01/7833 din 15 decembrie 2023.

Prin urmare, prescripția Inspecției financiare este un act administrativ individual, emis pentru a fi reglementat un caz individual în domeniul dreptului public, cu scopul de a produce efecte în exterior, ce poartă un caracter defavorabil întreprinderii, ținând cont de faptul că prin prescripția contestată, întreprinderii i-au fost impuse obligațiuni de examinare a rezultatelor inspectării, de întreprins măsuri în vederea recuperării prejudiciului și cheltuielilor neîntemeiate etc.

Notează că potrivit art. 17 Cod administrativ, drept vătămat este orice drept sau libertate stabilit/stabilită de lege căruia/căreia i se aduce atingere prin activitate administrativă.

În conformitate cu prevederile art. 20 Cod administrativ, dacă printr-o activitate administrativă se încalcă un drept legitim sau o libertate stabilită prin lege, acest drept poate fi revendicat printr-o acțiune în contencios administrativ, cu privire la care decid instanțele de judecată competente pentru examinarea procedurii de contencios administrativ, conform prezentului cod.

Așadar menționează că dreptul vătămat al ÎS „Administrația de Stat a Drumurilor" reiese din încălcarea prin actul administrativ contestat, a legislației în vigoare și impunerea anumitor sarcini întreprinderii, obligații nejustificate.

Relevă că respectând procedura prealabilă, reclamanta la 15 decembrie 2023 a depus cerere prealabilă în vederea anulării prescripției nr. 25-06-3941 din 14 noiembrie 2023.

La 15 ianuarie 2024 ÎS „Administrația de Stat a Drumurilor" a recepționat răspunsul Inspecției financiare nr. 2512/78 din 15 ianuarie 2024, prin care s-a comunicat despre respingerea ca neîntemeiată a cererii prealabile nr. 06/01-01/7833 din 15 decembrie 2023.

Prin urmare, atestă că ÎS „Administrația de Stat a Drumurilor" a respectat prevederile art. 162-165 Cod administrativ, a epuizat etapa prealabilă și s-a adresat în instanța de judecată cu respectarea termenului legal.

Menționează că prin prescripția nr. 25-06-3941 din 14 noiembrie 2023 cu privire la lichidarea iregularităților constatate în rezultatul inspectării financiare complexe la ÎS „Administrația de Stat a Drumurilor", care a fost recepționată de ultima la 15 noiembrie 2023 și înregistrată cu nr. 8366, au fost obiectate un șir de abateri și încălcări a actelor normative și anume:

1. Prin acțiunile/inacțiunile persoanelor cu funcție de răspundere în gestionarea mijloacelor financiare și a patrimoniului întreprinderii, au fost admise cheltuieli neregulamentare în sumă de 78.157,5 lei și cauzate prejudicii bugetului Fondului rutier în sumă totală de 178.940,1 lei.

2. Prin neasigurarea eficienței utilizării mijloacelor financiare ale întreprinderii, au fost admise cheltuieli neîntemeiate în sumă de 17.618, 5 lei.

3. Prin nerespectarea prevederilor actelor normative, de către întreprindere au fost admise unele încălcării procedurale fiind suportate cheltuieli neregulamentare în sumă totală de 22.261,9 lei.

4. De către factorii de decizie a fost admisă utilizarea contrar destinației a mijloacelor Fondului rutier alocate în sumă totală de 11.070,03 lei.

5. Lipsa acțiunilor de monitorizare asupra eficacității operațiunilor economice au determinat suportarea de către întreprindere a unor cheltuieli suplimentare și

neeficiente în sumă totală de 160.278,33 lei, inclusiv pentru servicii juridice 85.022,93 lei.

6. În rezultatul inspectării au fost stabilite încălcări procedurale ce derivă din nivelul scăzut al controlului intern managerial, precum și au fost constatate deficiențe în procesul de organizare a managementului financiar-contabil.

Prin prisma art. 31 și 118 Cod administrativ, reclamanta constată că, la emiterea Prescripției nr. 25-063941 din 14 noiembrie 2023 și răspunsului nr. 25-12/78 din 15 ianuarie 2024, Inspecția financiară nu și-a îndeplinit obligația de a motiva în fapt și în drept actele administrative contestate.

Mai mult, răspunsul la cererea prealabilă conține aceleași constatări, fără nici o analiză asupra argumentelor ÎS „Administrația de Stat a Drumurilor", fapt ce atestă suplimentar, încălcarea prevederilor art. 31 și 118 Cod administrativ.

Specifică, că principiul motivării impune necesitatea ca autoritatea care emite un act administrativ să arate, în mod expres, elementele de fapt și de drept care determină adoptarea deciziei respective. Motivarea reprezintă un element esențial pentru formarea convingerii cu privire la legalitatea și oportunitatea actului administrativ constituind totodată o garanție a alegerii soluției optime de către organul de decizie. Amploarea și detalierea motivării depind de natura actului adoptat, iar cerințele pe care trebuie să le îndeplinească motivarea depind de circumstanțele fiecărui caz. Așadar, deși motivarea reprezintă o obligație generală, aplicabilă oricărui act administrativ, ea face obiectul unei aprecieri in concrete, după natura acestuia și contextul adoptării sale, prin prisma obiectivului său, care este prezentarea într-un mod clar și neechivoc a raționamentului instituției emitente a actului. Motivarea urmărește o dublă finalitate: îndeplinește, în primul rând, o funcție de transparență în profitul beneficiarilor actului, care vor putea, astfel, să verifice dacă actul este sau nu întemeiat; permite, de asemenea, instanței să realizeze controlul său jurisdicțional, deci în cele din urmă permite reconstituirea raționamentului efectuat de autorul actului pentru a ajunge la adoptarea acestuia; desigur ea trebuie să figureze chiar în cuprinsul actului și să fie realizată de autorul său.

În continuare invocă cu referire la constatarea Inspecției financiare, precum că prin acțiunile/inacțiunile persoanelor cu funcție de răspundere în gestionarea mijloacelor financiare și a patrimoniului Întreprinderii au fost admise cheltuieli neregulamentare în sumă de 78.157,5 lei și cauzate prejudicii bugetului Fondului rutier în sumă totală de 178.940,1 lei, expusă în prescripție, constată că este în contradicție cu circumstanțele relevante și rezultată din interpretarea eronată a legii.

La acest capitol, notează că prin decizia Curții Supreme de Justiție din 21 aprilie 2021 s-a respins recursul declarat de ÎS „Administrația de Stat a Drumurilor" și s-a menținut încheierea Curții de Apel Chișinău din 27 noiembrie 2020, în cauza civilă

la cererea de chemare în judecată depusă de compania Strabag AG împotriva ÎS „Administrația de Stat a Drumurilor” cu privire la recunoașterea și încuviințarea executării silite a hotărârii arbitrale străine.

Ulterior, la 01 iulie 2021 reprezentanții companiei Strabag AG, conform prevederilor art. 68 alin. (1) al Legii finanțelor publice și responsabilităților financiare-bugetare nr. 181/2014, au înaintat spre executare benevolă titlul executoriu nr. 2-10/2020 în adresa Ministerului Infrastructurii și Dezvoltării Regionale.

În acest context, în vederea identificării surselor financiare necesare, întreprinderea la 9 iulie 2021 a adresat scrisoarea nr. 05-07/4405 în adresa Băncii Europene de Investiții, prin care a solicitat examinarea posibilității acoperirii datoriei de bază, din sursele creditului, în condițiile în care aceste lucrări au fost executate de Strabag AG și recunoscute drept conforme de către Tribunalul Arbitral de la Haga, prin Hotărârea din 22 iunie 2018.

Ulterior, la 09 septembrie 2021, Banca Europeană de Investiții a emis nota fără obiecții asupra debursării sumei necesare pentru lucrările executate și confirmate de către Tribunalul arbitral, iar la 27 octombrie 2021, de către ÎS „Administrația de Stat a Drumurilor” s-a executat suma de 3.662.989,79 euro.

În continuare, întru executarea totală a hotărârii arbitrale a Curții Permanente de Arbitraj din 22 iunie 2018, emisă în cauza PCA nr. 2016-19, recunoscută și încuviințată spre executare silită prin încheierea Curții de Apel Chișinău din 27 noiembrie 2020, menținută prin decizia Curții Supreme de Justiție din 21 aprilie 2021, ÎS „Administrația de Stat a Drumurilor” a achitat la 28 decembrie 2022, companiei Strabag AG dobânda contractuală, costurile arbitrale, juridice și de altă natură.

Aceste cheltuieli au fost aprobate prin Hotărârea Guvernului nr. 41 din 26 ianuarie 2022 cu privire la aprobarea Programului privind repartizarea mijloacelor fondului rutier pentru drumurile publice naționale pe anul 2022.

Prin urmare menționează că odată ce Consiliul Fondului rutier a coordonat repartizarea mijloacelor fondului, care se efectuează prin programele anuale ale lucrărilor de reparație și întreținere a drumurilor publice, ulterior aprobate de Guvern, întreprinderea doar a pus în executare prevederile pct. 1.8 pentru administrarea drumurilor publice (inclusiv cheltuieli de arbitraj și judecată) prin care s-a alocat suma de 147.934 lei, din care 70.003 lei au fost achitate Strabag AG.

Acest fapt rezultă inclusiv și din Programul privind repartizarea mijloacelor financiare pentru întreținerea drumurilor publice naționale pe anul 2022, aprobat de MIDR la 29 decembrie 2022, care face o detaliere a pct. 1.8 și în care la subpct. 1.8.5, este prevăzută acoperirea pierderii nete a ÎS „Administrația de Stat a

Drumurilor” pentru perioada de gestiune 01 ianuarie 2021-31 decembrie 2021 în sumă de 70.003 lei.

Evidențiază că alegația Inspecției financiare, precum că ÎS „Administrația de Stat a Drumurilor” a utilizat contrar prevederilor art. 1 din Legea fondului rutier nr. 720 din 02 februarie 1996 mijloacele fondului rutier, este lipsită de suport juridic, deoarece art. 8 alin. (2) și (3) din Legea nr. 720/1996, în redacția din 2022, prevedea expres că responsabilă de administrarea și utilizarea conform destinației a fondului este autoritatea administrației publice centrale în domeniul gospodăriei drumurilor. Repartizarea mijloacelor fondului se efectuează conform programelor anuale ale lucrărilor de reparație și întreținere a drumurilor publice, coordonate cu Consiliul fondului rutier și aprobate de Guvern, în limitele concrete pe obiective și categorii de lucrări.

În acest context relevă că programele anuale ale lucrărilor de reparație și întreținere periodică a drumurilor publice au fost coordonate de Consiliul Fondului rutier și aprobate de Guvern, iar în ele au fost prevăzute cheltuieli de judecată și arbitraj, prin urmare, este indubitabil că nu poate fi apreciat că ÎS „Administrația de Stat a Drumurilor” a cauzat bugetului Fondului rutier un prejudiciu în mărime de 70.003,03 lei.

Mai mult ca atât, odată ce administratorul de buget a decis că cheltuielile de judecată și arbitraj urmează a fi achitate din mijlocele financiare aprobate prin programele anuale, cu modificările ulterioare, este evident că nu-i poate fi imputată întreprinderii cauzarea de prejudicii bugetului fondului rutier, în condițiile în care aceste litigii sunt izvorâte anume din administrarea drumurilor.

Specifică că, cheltuielile de judecată care au fost suportate în cadrul acestor litigii urmează a fi suportate din același fond, pentru care este prevăzută și administrarea drumurilor-fondul rutier.

Totodată invocă, că Inspecția financiară urma să țină cont și de faptul că întreprinderea este finanțată integral din bugetul fondului rutier, care este parte componentă a bugetului de stat, astfel că unica sursă financiară a celei din urmă este cea alocată.

Prin prisma art. 16 Cod de procedură civilă, hotărârile, încheierile, ordonanțele și deciziile judecătorești definitive, sunt obligatorii pentru toate autoritățile publice, asociațiile obștești, persoanele oficiale, organizațiile și persoanele fizice și se execută cu strictețe pe întreg teritoriul Republicii Moldova. Neexecutarea nemotivată a actelor judecătorești, atrag răspunderea prevăzută în prezentul cod și în alte legi.

De asemenea, precizează și asupra concluziilor contradictorii ale Inspecției Financiare, deoarece în prescripție se invocă și despre cauzarea prejudiciului Fondului rutier în mărime de 70.003 lei, pe când în răspunsul la cererea prealabilă se insistă doar asupra dezinformării Consiliului de administrație a Întreprinderii,

Ministerului de ramură, precum și consiliului fondului rutier, care de fapt este bazată pe declarații pur declarative și lipsite se suport probator.

Reiterează că aceeași situație este și în cazul datoriei avute față de companiile „Toto Construzioni Generali" și „Tadei" SPA, ori, la ședința Consiliului fondului rutier din 12 iulie 2023 s-a aprobat alocarea mijloacelor financiare la articolul cheltuieli de arbitraj și judecată pentru achitarea sumei de 26.455.174,82 lei, iar ulterior prin Hotărârea Guvernului nr. 502 din 19 iulie 2023 a fost aprobat Programul privind repartizarea mijloacelor fondului rutier pentru drumurilor publice naționale pe anul 2023, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 73/2023.

Circumstanțele în cauză se confirmă inclusiv și prin Programul privind repartizarea mijloacelor financiare pentru întreținerea drumurilor publice naționale, aprobat de MIDR la 14 august 2023, care face o detaliere a pct. 7, și în care la subpct. 7. 2, sunt prevăzute cheltuielile de arbitraj și judecată în sumă de 37.432 lei.

Subliniază că circumstanțele expuse demonstrează că ÎS „Administrația de Stat a Drumurilor" a utilizat mijloacele Fondului rutier doar după alocarea acestora în modul corespunzător, nefiind admisă vreo încălcare.

Însăși Inspecția financiară tratează diferit utilizarea mijloacelor financiare alocate din Fondul rutier, or în cazul „Toto Construzioni Generali" și „Tadei" SPA, principala obiecție este că întreprinderea a utilizat mijloacele bugetare pentru întreținerea drumurilor fără acordul Fondatorului și a Consiliului fondului rutier, iar în cazul Strabag AG, este ferm convinsă că nu pot fi utilizate mijlocele financiare din fondul rutier pentru cheltuielile de judecată de arbitraj, chiar și dacă au fost coordonate la Consiliul fondului rutier și aprobate de Guvern.

Relevă că aceste circumstanțe denotă prezența dublelor standarde, cât și a interpretării eronate a legii. Prin urmare, Agenția Proprietății Publice (fondatorul ÎS „Administrația de Stat a Drumurilor") nu este autoritatea responsabilă de administrarea și utilizarea conform destinației a Fondului Rutier, motiv pentru care nu este necesară coordonarea modului de utilizare a mijloacelor bugetare cu aceasta, această prerogativă revenind exclusiv Ministerului Infrastructurii și Dezvoltării Regionale.

În consecință invocă, că este indubitabil faptul că fondatorul nu are nici o atribuție cu modul de utilizare a mijloacelor din Fondul rutier, iar invocarea faptului că întreprinderea nu a informat Consiliul fondului rutier, este nefondată în condiția în care programele anuale ale lucrărilor de reparație și întreținere periodică a drumurilor publice, sunt aprobate de Guvern, anterior coordonării acestora de către Consiliul fondului rutier.

Ce ține de lipsa de informare a Consiliul fondului rutier, explică că odată ce Consiliul fondului rutier coordonează programele anuale, în care sunt înglobate inclusiv și cheltuielile de judecată și arbitraj, este evident că ultimii sunt în

cunoștință de cauză despre faptul că din fondul rutier se achită și cheltuielile ce rezultă din hotărârile judecătorești naționale și străine.

Cu referire la lipsa temeiului juridic prevăzut în contractele de achiziții publice pentru ajustarea valorii contractului, ÎS „Administrația de Stat a Drumurilor" punctează că anterior Statul nu aloca mijloace financiare pentru ajustarea periodică a valorii contractelor de achiziții publice cu executare continuă, încheiate pe un termen mai mare de un an, chiar dacă Regulamentul privind ajustarea periodică a valorii contractelor de achiziții publice cu executare continuă, încheiate pe un termen mai mare de un an, a fost aprobat încă din 21 noiembrie 2018 prin Hotărârea Guvernului nr. 1129.

Din considerentele date, în toate contractele încheiate de către ÎS „Administrația de Stat a Drumurilor", ultima prevedea că contractul nu se supune ajustării valorii contractului.

A mai indicat că prin pct. 1 din Hotărârea de Guvern nr. 279 din 27 aprilie 2022 s-au aprobat modificări la Regulamentul privind ajustarea periodică a valorii contractelor de achiziții publice cu executare continuă, încheiate pe un termen mai mare de un an, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 1129/2018.

Corespunzător, pct. 2 din Hotărârea de Guvern nr. 279 din 27 aprilie 2022 statuează că contractele de achiziții publice de lucrări cu executare continuă, încheiate pe un termen mai mare de un an, aflate în derulare la data intrării în vigoare a prezentei hotărâri, pot fi ajustate de comun acord, din 01 ianuarie 2022, în condițiile prezentei hotărâri, prin modificarea contractelor de achiziții, cu indicarea în clauze a modului de ajustare a valorii contractului.

Deci specifică, că modificarea clauzei 4.1., capitolul IV ajustarea valorii contractelor („beneficiarul nu va accepta actualizarea valorii contractuale"), din contractele de achiziții publice de lucrări cu executare continuă, încheiate pe un termen mai mare de un an, aflate în derulare la data intrării în vigoare a Hotărârii de Guvern nr. 279 din 27 aprilie 2022, s-a efectuat în strictă concordanță cu pct. 2 din Hotărârea de Guvern nr. 279 din 27 aprilie 2022, respectiv nu contravine legislației, precum a constatat Inspecția financiară.

În altă ordine de idei, orice clauză din contractele de achiziții publice trebuie să respecte prevederile normative în vigoare, astfel că chiar și în lipsa existenței temeiul juridic prevăzut în contractele de achiziții, ajustarea valorii lucrărilor față de SRL „Dromas Com" SRL „Genesis International", SA „Lusmecon" SRL „Irinda Prim" și SRL „Corsag", a fost efectuată în strictă conformitate cu prevederile pct. 2 din Hotărârea de Guvern nr. 279 din 27 aprilie 2022.

Altfel explică, că contractele de achiziții publice nu sunt reglementate doar de clauzele specificate în acestea, dar și de legislația în vigoare, care prin pct. 2 din Hotărârea de Guvern nr. 279 din 27 aprilie 2022 s-a prevăzut expres posibilitatea de ajustare a valorii contractelor de achiziții publice, începând cu 01 ianuarie 2022.

Cu referire la ajustarea valorii contractului la obiectul „Lucrări de construcție a drumului de acces de la punctul de trecere a frontierei de stat Leova-Bumbăta, către drumul național G99, ocolind orașul Leova, L=3,59 km” notează că aceasta s-a efectuat în conformitate cu prevederile Hotărârii Guvernului nr. 1129/2018.

Precizează că oferta prezentată de antreprenor a fost elaborată în prețurile curente a lunii august 2022 și înaintată la 22 august 2022, în baza solicitării ÎS „Administrația de Stat a Drumurilor” nr. 10/0103/5469 din 19 august 2022, cu ulterioara negociere a acesteia și încheierea contractului de antrepriză. Drept urmare, prețurile materialelor și utilajelor sunt cele din luna august 2022. Astfel, „N”-numărul de luni s-a calculat pentru perioada septembrie-decembrie inclusiv, fiind utilizat ulterior, în formula de ajustare a valorii contractului ținând cont de rata inflației.

Deci, reiterează că reclamanta a acționat strict în corespundere cu prevederile legale, iar constatarea Inspecției financiare nu are un suport juridic și contravine circumstanțelor de fapt.

Cu referire la constatarea Inspecției financiare, precum că prin neasigurarea eficienței utilizării mijloacelor financiare ale întreprinderii, au fost admise cheltuieli neîntemeiate în sumă de 17.618,5 lei, expusă în prescripție atestă că aceasta este bazată pe interpretarea eronată a legii.

Relevă că salariul de funcție în cadrul întreprinderii pentru anii 2020-2021-2022 s-a stabilit conform Regulamentului privind sistemul de salarizare în ÎS „Administrația de Stat a Drumurilor”, aprobat prin procesul-verbal nr. 02 din 11 aprilie 2017 al Consiliului de administrație al ÎS „Administrația de Stat a Drumurilor” și începând cu 01 iunie 2022, conform Regulamentului privind sistemul de salarizare al salariaților ÎS „Administrația de Stat a Drumurilor”, aprobat prin procesul-verbal nr. 03 din 28 aprilie 2022.

Menționează că potrivit Regulamentelor menționate mai sus, salariul de funcție la ÎS „Administrația de Stat a Drumurilor” s-a stabilit de către angajator cu respectarea limitei minime a salariului egală cu cuantumul minim garantat al salariului în sectorul real, conform modului de diferențiere a salariilor stabilit în unitate, în baza formulei: Salariul de funcție = Salariul min. *Cc*Cm, unde salariul minim constituie cuantumul minim garantat al salariului în sectorul real, stabilit conform Hotărârii Guvernului nr. 165 din 09 martie 2010, modificată prin Hotărârea Guvernului nr. 670 din 22 septembrie 2022, (constituind pentru anul 2020-2 775 lei, pentru anul 2021-2 935 lei și pentru anul 2022-2 935 lei (01 ianuarie 2022) fiind majorat la 01 aprilie 2022-3.500 lei), Cc-coeficientul de complexitate pentru ramura „Construcții” = 1, 3, conform anexei nr. 3 la Hotărârea Guvernului RM nr. 743 din 11 iunie 2002, Cm-coeficient de multiplicitate, specificat în Anexele nr. 1 (stabilit conform Convenției colective la nivel ramural pentru anii 2016-2020, 2021-2025) la Regulamentele enumerate.

Totodată, reiterează că structura salariului în cadrul întreprinderii se stabilește potrivit actelor menționate mai sus în corespundere cu art. 4 alin. (1) din Legea salarizării nr. 847 din 14 februarie 2002 prin care se relatează că „*în sistemul tarifar și sistemele netarifare salariul include salariul de bază (salariu tarifar, salariul funcției), salariul suplimentar (adaosurile și sporurile la salariul de baza) și alte plăți de stimulare și compensare*”.

Astfel, orice modificare ce ține de fondul de retribuire a muncii a salariaților din cadrul întreprinderii se efectuează potrivit Legii nr. 246/2017 cu privire la întreprinderea de stat și întreprinderea municipală și anume, prin aprobarea Statelor de personal anual sau, după caz, în urma modificărilor survenite în organigrama entității sau a actelor normative în vigoare, de către Consiliul de administrație al întreprinderii.

Prin urmare relevă că salariul de funcție stabilit în întreprindere, cu respectarea tuturor actelor normative, este aplicat la calcularea primei curente angajaților, ținând cont de cadrul legal și de Regulamentele privind modul de premiere a salariaților ÎS „Administrația de Stat a Drumurilor”, aprobat prin ordinul Directorului general al Î. S „Administrația de Stat a Drumurilor” nr. 62 din 04 iunie 2018, procesul-verbal nr. 04 din 14 aprilie 2020 al Consiliului de administrație a ÎS „Administrația de Stat a Drumurilor” și procesul-verbal nr. 03 din 28 aprilie 2022 al Consiliului de administrație a ÎS „Administrația de Stat a Drumurilor”.

Concluzionează că cheltuielile cu privire la plățile de salarizare în sumă totală de 13.878, 5 lei sunt întemeiate și respectiv achitate salariaților în strictă corespundere cu actele indicate supra.

Cu referire la calcularea și achitarea sporului lunar aferent vechimii în muncă administratorilor întreprinderii, care sunt salarizați din contul mijloacelor financiare ale întreprinderii, fiind incluși în lista statelor de personal, cât și fiind membri ai organizației sindicale a întreprinderii, aceștia beneficiază de aplicarea sporurilor pentru vechimea în muncă potrivit prevederilor pct. 13 a Hotărârii Guvernului nr. 743/2002 și pct. 6.1 a Regulamentului privind sistemul de salarizare în ÎS „Administrația de Stat a Drumurilor”, aprobat prin procesul-verbal nr. 02 din 11 aprilie 2017 și pct. 7. 1 a Regulamentului privind sistemul de salarizare al salariaților ÎS „Administrația de Stat a Drumurilor”, aprobat de Consiliul de administrație prin procesul-verbal nr. 03 din 28 aprilie 2022.

Menționează faptul că în scopul respectării prevederilor art. 7 alin. (3) a Legii nr. 246/2017 cu privire la întreprinderile de stat și întreprinderea municipală, administratorul întreprinderii este numit în funcție de către fondator, la caz Agenția Proprietăți Publice (în continuare APP), în baza contractului individual de muncă.

Astfel, întreprinderea s-a adresat cu un demers, cu numărul de ieșire 03-02/1784 din 31 martie 2021, față de APP prin care a solicitat să își exprime acordul sau dezacordul la acest subiect.

Prin urmare, prin demersul nr. 14-05-2696 din 29 aprilie 2021, APP s-a expus asupra subiectului dat: „*consideră că administratorii întreprinderii beneficiază de alte drepturi şi garanţii de muncă suplimentare, neprevăzute de contractul individual de muncă al administratorului, în cazul dat atribuirea sporului pentru vechimea în muncă, care poate fi garantat de Convenţia colectivă la nivel ramural, în speţă ramura transporturilor şi drumarilor, după cum prevede art. 11 alin. (2) din Codul muncii*”. Ulterior, reieșind din circumstanțe și normele expuse, Comisia pentru stabilirea vechimii în muncă, instituită în cadrul întreprinderii, a stabilit prin proces-verbal vechimea în muncă și mărimea recompensei lunare pentru fiecare administrator.

Cât privește subiectul cheltuielilor neîntemeiate de salarizare a ex-administratorului întreprinderii, menționează că cel din urmă a beneficiat potrivit pct. 5.4 a contractului individual de muncă nr. 06 din 07 aprilie 2020, doar de 1 premiu cu prilejul sărbătorii profesionale (demersul cu numărul de ieșire 14-05-5829 din 13 noiembrie 2020) și 2 premii cu prilejul sărbătorilor stabilite în art. 111 din Codul muncii, confirmat prin demersurile parvenite de la Agenția Proprietăți Publice cu numerele de ieșire 14-05-4279 din 26 august 2020 și 14-05-523 din 26 ianuarie 2021. De asemenea, ex-administratorul a mai beneficiat potrivit pct. 5. 3 din Contratul individual de muncă de 1 ajutor material la concediul de odihnă anual, confirmat prin demersul APP nr. 14-05-3891 din 17 iunie 2021.

Prin urmare subliniază că cheltuielile neîntemeiate nu au avut loc, au fost respectate toate prevederile contractuale și legale.

Ce ține de stabilirea și achitarea adaosurilor conducătorilor auto indică, că potrivit pct. 3.6 din Regulamentul privind sistemul de salarizare în ÎS „Administrația de Stat a Drumurilor”, aprobat prin procesul-verbal nr. 02 din 11 aprilie 2017 și Regulamentul privind sistemul de salarizare al salariaților ÎS „Administrația de Stat a Drumurilor”, aprobat de Consiliul de administrație prin procesul-verbal nr. 03 din 28 aprilie 2022, angajatorul este în drept să stabilească diferite sisteme de premiere, de adaosuri și sporuri la salariul de bază, alte plăți de stimulare a salariaților.

Astfel, salariații menționați în raport au primit adaos la salariul de funcție ca plată de stimulare și nu ca intensitate, precum este menționat în prescripție și raport, astfel prevederile pct. 12 din Hotărârea Guvernului nr. 743/2002 nu au fost încălcate. Aceste adaosuri pentru extinderea zonelor de deservire sau sporirea volumului de lucrări confirmate prin note informative au fost stabilite potrivit prevederilor Anexei nr. 6 a Hotărârii Guvernului nr. 743/2002, care prevede Lista adaosurilor și sporurilor la salariu cu caracter compensatoriu, stabilite salariaților

din unitățile cu autonomie financiară în baza contractului de muncă și mărimea lor minimă acordată tuturor salariaților indiferent de funcție, fiind folosită toată economia fondului de salariu obținut de la disponibilizarea personalului.

După cum a fost menționat și în ordinele cu privire la plata de stimulare, prevederile art. 137 alin. (1) din Codul muncii, oferă angajatorului dreptul să stabilească diferite sisteme de premiere, de adaosuri și sporuri la salariul de bază, alte plăți de stimulare după consultarea reprezentanților salariaților. Sistemele indicate pot fi stabilite și prin contractul colectiv de muncă.

Notează că achitarea adaosurilor la salariul de funcție ca plată de stimulare, s-a efectuat întemeiat și în strictă corespundere cu prevederile legale, nefiind încălcată nici o normă legală.

Cu referire la constatarea Inspecției financiare precum că prin nerespectarea prevederilor actelor normative, de către întreprindere au fost admise unele încălcării procedurale fiind suportate cheltuieli neregulamentare în sumă totală de 22.261,9 lei, partea reclamantă le consideră eronate, deoarece în luna octombrie 2023 au fost înregistrate formule contabile de corectare, după cum urmează:

Debit contului	**Credit contului**	**Suma, lei**
Dt 121. 1	Ct 331. 2	1 966 354
Dt 331. 1	Ct 424. 1	1 966 354
Dt 331. 2	Ct 332. 2	1 966 354
Dt 332. 1	Ct333	1 966 354
Dt 333	Ct 332. 1	1 966 354
Dt 332.2	Ct 331.1	1 966 354

Valoarea acestor servicii a fost acumulată ca activ, ulterior urmează a fi transmis prin factură, cu titlu gratuit Ministerului Infrastructurii și Dezvoltării Regionale.

Ce ține de suma de 6.136, 3 mii lei, țin să specifice că aceasta este înregistrată în evidența contabilă a ÎS „Administrația de Stat a Drumurilor” în calitate de creanță a ÎS „CRIA”, care va fi raportată la pierderile ÎS „Administrația de Stat a Drumurilor” doar după finalizarea procedurii de reorganizare prin absorbție, cu ulterioara aprobare de către Consiliul de administrație a planului de afaceri, devizului de venituri și cheltuieli, precum și coordonarea repartizării profitului net anual al întreprinderii, în cazul rezultatului financiar pozitiv, conform prevederilor art. 8 pct. 7 lit. a), j) și o) al Legii nr. 246 din 22 noiembrie 2017 cu privire la întreprinderea de stat și întreprinderea municipală.

Totodată, precizează că creanțele ÎS „CRIA” nu au fost achitate din Fondul rutier, precum s-a indicat eronat în Prescripție, dar din sursele proprii ale întreprinderii, fapt confirmat prin ordinul de plată nr. 1066 din 25 iulie 2022, ordinul de plată 205 din 03 februarie 2023 și informația care atestă că acestea au fost achitate de pe contul bancar al instituției de la autogestiune.

Pe cale de consecință, este neclar cum a ajuns Inspecția financiară la concluzia că creanțele sus vizate au fost achitate fără acordul fondatorului, atât timp cât Inspecției i-au fost prezentate scrisorile APP (scrisoarea nr. 05-05-2083 din 30 martie 2022), prin care se confirmă că ultima își exprimă acordul prealabil privind satisfacerea integrală a creanțelor, cu ulterioara transmitere a bunurilor imobile din gestiunea ÎS „CRIA" în gestiunea economică a ÎS „Administrația de Stat a Drumurilor", implicit însăși fondatorul APP a recomandat ÎS „Administrația de Stat a Drumurilor" identificarea surselor financiare necesare pentru satisfacerea integrală a creanțelor validate ale debitorului ÎS „CRIA" (scrisoarea nr. 05-05-1912 din 24 martie 2022).

Suplimentar, statuează că art. 8 alin. (7) lit. b) din Legea nr. 246 din 22 noiembrie 2017 cu privire la întreprinderea de stat și întreprinderea municipală, prevede că Consiliul de administrație are atribuția să stabilească indicatorii de performanță ai întreprinderii și criteriile de evaluare ținând cont de specificul și domeniul de activitate, dar nu și a angajaților din cadrul întreprinderii în temeiul cărora a urmat evaluarea salariaților pentru stabilirea premiului curent. Obiectivele individuale de activitate și indicatorii de performanță ale salariaților se stabilesc de către evaluator potrivit Regulamentului privind modul de premiere a salariaților ÎS „Administrația de Stat a Drumurilor", aprobat prin ordinul nr. 62 din 04 iunie 2018, Regulamentului privind modul de premiere a salariaților ÎS „Administrația de Stat a Drumurilor", aprobat de Consiliul de administrație a ÎS „Administrația de Stat a Drumurilor", prin procesul-verbal nr. 04 din 14 aprilie 2020 și Regulamentului privind modul de premiere a salariaților ÎS „Administrația de Stat a Drumurilor", aprobat de Consiliul de administrație a ÎS „Administrația de Stat a Drumurilor", prin procesul-verbal nr. 03 din 28 aprilie 2022.

Altfel, menționează că potrivit art. 8 alin. (8) din Legea nr. 246 din 22 noiembrie 2017 cu privire la întreprinderea de stat și întreprinderea municipală, Consiliul de administrație al întreprinderii de stat/municipale nu are dreptul să intervină în activitatea operațională a administratorului, cu excepția cazurilor prevăzute de legislație, de statut și de regulamentul consiliului de administrație.

Prin urmare invocă, că indicatorii de performanță, precum și criteriile de evaluare ale performanțelor profesionale individuale ale personalului nu puteau fi stabilite prin decizia Consiliului de administrație, deoarece aceasta este prerogativa administratorului întreprinderii.

În acest context, reieșind din normele citate în conformitate cu situația de fapt, susține că cheltuieli neregulamentare de salarizare (premii curente) nu au fost admise.

Deci, constatarea Inspecției financiare precum că „ indicatorii de performanță, precum și criteriile de evaluare ale performanțelor profesionale individuale a

personalului au fost stabilite în lipsa deciziei Consiliului de administrație", nu are un suport juridic, fapt ce atestă că și concluzia este una eronată.

Totodată, în timpul controlului efectuat de Inspecția financiară, pe 9 foi de parcurs au fost aplicate semnăturile beneficiarilor, astfel au fost confirmate documentar cheltuielile în mărime de 9,2 mii lei, drept consecință nu au fost admise cheltuieli neregulamentare precum a constatat Inspecția financiară.

Cu referire la constatarea Inspecției financiare, precum că de către factorii de decizie a fost admisă utilizarea contrar destinației a mijloacelor Fondului rutier alocate în sumă totală de 11.070,03 lei, învederează că ÎS „Administrația de Stat a Drumurilor" nu primește alocații mai mari decât prevede Programul Fondului Rutier aprobat, inclusiv la capitolul 1. 8.2 „Servicii de arbitraj și judecată".

Astfel, în anul 2020 conform Programului Fondului Rutier au fost aprobate cheltuieli de arbitraj în sumă de 35.000 lei, însă au fost suportate cheltuieli în mărime de 35.071.292, 41 lei, dintre care și diferența de curs valutar-439.352,29 lei. (71,3 mii lei mai mult, dar nu 7.200,93 mii lei după cum este indicat în raport).

În anul 2022, conform Programului Fondului Rutier, au fost aprobate servicii de arbitraj în sumă de 19.117,2 lei și au fost finanțate cheltuieli de arbitraj și judecată respectiv, în mărime de 19.117 206,71 lei. Așadar, din datele indicate este cert că nu este nici o diferență dintre suma alocată și suma achitată la capitolul dat de cheltuieli.

Reiterează că în evidența contabilă, la conturile 261 „Cheltuieli anticipate curente" și 171 „Cheltuieli anticipate pe termen lung" sunt reflectate cumulativ cheltuielile aferente proceselor de judecată până la momentul finalizării acestora. De asemenea, în evidența contabilă, cheltuielile pentru serviciile juridice sunt achitate în baza invoce, unde este indicat nr. contractului încheiat cu beneficiarul, care prestează serviciile.

Cu referire la constatarea Inspecției financiare, precum că lipsa acțiunilor de monitorizare asupra eficacității operațiunilor economice au determinat suportarea de către întreprindere a unor cheltuieli suplimentare și neeficiente în sumă totală de 160.278,33 lei, inclusiv pentru servicii juridice 85.022,93 lei, ținem să menționeze că aceasta nu are un suport factologic și juridic, în situația în care proiectele de execuție se elaborează în urma planificării pe termen mediu și lung cu scopul reabilitării unor sectoare prioritare, însă din insuficiența acoperirii financiare alocate în ramura infrastructurii, acestea devin neimplementate.

Respectiv, la identificarea mijloacelor financiare necesare, acestea urmează a fi actualizate cu ulterioara lor implementare.

Cu privire la includerea obiectivelor noi de proiectare, ÎS „Administrația de Stat a Drumurilor" în rezultatul analizei, înaintează propuneri prioritare către MIDR, iar cel din urmă analizându-le și considerându-le necesare, le aprobă în cadrul unui program de proiectare.

De asemenea, luând în considerație capacitățile tehnice, financiare și intelectuale a companiei menționate, ÎS „Administrația de Stat a Drumurilor” în cadrul procedurii de achiziții publice, în corespundere cu legislația în vigoare, atribuie contractul persoanei desemnate câștigătoare. Mai mult, ținând cont de necesitățile progresive a lucrărilor de proiectare, se constată și un progres al valorificării financiare la acest capitol.

Reiterează că este cert că toate achizițiile, inclusiv în domeniul proiectării, sunt monitorizate de către MIDR, conform competenței, prin aprobarea programelor de proiectare, iar ce ține de Consiliul de administrație, ultima nu are nici o competență în domeniul dat, precum și în ce privește modul de utilizare a mijloacelor fondului rutier, ori, potrivit art. 8 alin. (2) din Legea fondului rutier, responsabil de administrarea și utilizarea conform destinației a mijloacelor fondului rutier este autoritatea administrației publice centrale în domeniul infrastructurii drumurilor (MIDR).

Argumentarea Inspecției financiare că în perioada anilor 2020-2022 ÎS „Administrația de Stat a Drumurilor” a suportat cheltuieli neeficiente privind serviciile juridice și de arbitraj în sumă totală de 85.022,93 lei, este superficială, deoarece întreprinderea fiind antrenată în procese de arbitraj are necesitatea de a fi reprezentată în procesele de arbitraj, iar selectarea reprezentanților se efectuează în conformitate cu Hotărârea Guvernului nr. 764/2012, și nu de către ÎS „Administrația de Stat a Drumurilor”, ultima doar suportând cheltuielile.

De altfel, Inspecției financiare i-a fost prezentate actele necesare care confirmă că Consiliul de administrație este informat regulat despre situațiile litigioase, care la rândul său are obligația să asigure informarea fondatorului și nicidecum nu întreprinderea (art. 8 alin. (7) lit. h) din Legea nr. 246/2017), așa cum invocă Inspecția financiară.

Constatarea Inspecției financiare referitor atragerea serviciilor juridice din exterior, s-a efectuat în condiții vădit dezavantajoase și în lipsa unei justificări fondate, este bazată pe aprecierea arbitrară a circumstanțelor relevante, deoarece Inspecției i-a fost comunicată informația că în anul 2020, potrivit statelor de personal, Serviciul juridic avea 5 funcții, iar în perioada 18 martie-30 iunie 2020, Serviciul juridic a avut 4 funcții.

Cu toate acestea, ce ține de necesitatea achiziționării serviciilor juridice în situația în care în cadrul întreprinderii activa serviciul juridic, menționează că în perioada 11 aprilie 2019-septembrie 2020, în cadrul serviciului juridic au fost vacante 2 unități, iar specialistul principal din aprilie 2019-iunie 2022, s-a aflat în concediul de maternitate, ulterior în concediu parțial plătit de îngrijire a copilului, ordinele ce confirmă cele expuse au fost anexate la Nota adresată Inspecției financiare.

Astfel, din numărul total de 5 unități, doar 2 funcții erau suplinite în perioada contractării serviciilor avocatului care și asigurau activitatea întregului serviciu juridic.

În contextul dat, menționează că în perioada 2019-2020, pe rolul instanțelor de judecată erau 40 de dosare, dintre care 35 erau gestionate de 2 juriști angajați în cadrul serviciului juridic, iar pentru 5 dosare care erau mai complicate, s-a decis achiziționarea serviciilor juridice pentru acordarea asistenței juridice.

La fel, remarcă că activitatea serviciului juridic este una complexă, ce constă dintr-un șir de atribuții prevăzute în Regulamentul serviciului juridic la pct. 2.1. - 2.25 (anexa la Nota adresată Inspecției financiare).

Drept urmare, achiziționarea serviciilor juridice pentru acordarea asistenței juridice pe marginea a câteva dosare al căror obiect de examinare era mai complicat, se justifică prin faptul că din numărul total de 5 unități, doar 2 funcții erau ocupate, 1 funcție-persoana se afla în concediu de maternitate, ulterior în concediu parțial plătit de îngrijire a copilului, iar 2 funcții erau vacante, însă volumul de lucru era ca pentru 5 persoane.

În continuare, ține reclamantul să menționeze că nici o evaluare anticipată nu poate să garanteze rezultatul unui proces de arbitraj/judecată, iar nerealizarea dreptului la apărare în condițiile în care OHL a acționat întreprinderea în procesul de arbitraj, atestă lipsa de acțiuni și ignorarea dreptului la apărare, care poate cauza și mai mari prejudicii.

De altfel, din deducția Inspecției financiare, întreprinderea nu urmează să-și realizeze dreptul la apărare, deoarece pierzând procesul a fost nevoită să suporte cheltuieli neeficiente în legătură cu acest proces în mărime de 10.656,3 lei.

Consideră constatarea dată ca fiind una alogică, în condițiile în care nici una din părțile implicate în procesul de arbitraj nu cunosc care ar putea fi soarta acelui proces, într-un final rezultatul ține de intima interpretare a circumstanțelor speței de către arbitri, însă exercitarea dreptului la apărare este prioritară pentru a putea demonstra poziția apărării.

Referitor la serviciile de audit, precizează că acestea derivă din prevederile Acordului de împrumut încheiat între Republica Moldova și Banca Europeană pentru Reconstrucție și Dezvoltare la 29 octombrie 2016 și Acordului de finanțare încheiat între Republica Moldova și Banca Europeană de Investiții la 23 noiembrie 2010, potrivit cărora Entitatea de Proiect se obligă să îndeplinească toate obligațiile care îi revin, inclusiv la menținerea procedurii, evidențelor și conturilor, pregătirile, auditul și transmiterea către Bancă a situațiilor financiare și furnizarea către Bancă a oricărei alte informații referitoare la proiect, pentru fiecare an fiscal auditat de către auditori independenți acceptabili de către bancă.

Notează că pentru prestarea serviciilor de audit cerința obligatorie de participare este acceptarea de către Banca Europeană pentru Reconstrucție și Dezvoltare (BERD) și membri IFAC.

Lista companiilor de audit: AUREN; Baker Tilly International Limited; BDO; Crowe Global; Deloitte Touche Tohmatsu Limited; ECOVIS; Ernst & Young Global Limited; FinExpertiza; Grant Thornton International Ltd; HLB International; IECnet; KPMG International Limited; Kreston International; Kudos International; Mazars; Moore Global Network Limited; Nexia International; Parker Russell International Ltd; PKF International Limited; Pricewaterhouse Coopers International Limited; RSM International Limited; Russell Bedford International; SFAI; SMS Latinoamdrica; UHY International Limited.

A indicat că în Republica Moldova activează doar unele din lista companiilor acceptabile: Pricewaterhouse Coopers International; Deloitte Touche Tohmatsu; Ernst & Young Global Limited; KPMG International Cooperative; Grant Thornton International Limited; Mazars; Moore Stephens International Limited; Baker Tilly International.

La 11 martie 2021 a fost anunțat concursul privind achiziționarea serviciilor de audit financiar al declarațiilor financiare ale Proiectelor (Proiectul de Susținere al Programului din Sectorul Drumurilor și a Administrației de Stat a Drumurilor pentru anul fiscal încheiat la 31 decembrie 2020) și achiziționare a serviciilor de pregătire a Declarațiilor Financiare ale ÎS „Administrația de Stat a Drumurilor" bazate pe Standardele Internaționale de Raportare Financiară pentru anul fiscal încheiat la 31 decembrie 2020.

La 25 martie 2021 a avut loc evaluarea ofertelor de prețuri depuse pentru achiziționarea serviciilor de audit financiar al declarațiilor financiare ale Proiectelor (Proiectul de Susținere al Programului din Sectorul Drumurilor și a Administrației de Stat a Drumurilor pentru anul fiscal încheiat la 31 decembrie 2020), la care au participat două companii SRL „Moore Stephens KSC" și ÎCS „Baker Tilly Klitou and Partners" SRL. În urma examinării ofertelor primite, grupul de lucru a decis anularea procedurii de achiziție, în condițiile respectării prevederilor art. 7 lit. c) a Legii 131/2015 privind achizițiile publice și pct. 81 alin. (1) a Hotărârii Guvernului 351/2020, dat fiind că nu a fost posibilă asigurarea unui nivel satisfăcător al concurenței.

Totodată, la 25 martie 2021 a avut loc evaluarea ofertelor de prețuri depuse pentru achiziționarea serviciilor de pregătire a Declarațiilor Financiare ale ÎS „Administrația de Stat a Drumurilor" bazate pe Standardele Internaționale de Raportare Financiară pentru anul fiscal încheiat la 31 decembrie 2020, la care au participat trei companii SRL „Grant Thornton Audit", SRL „Moore Stephens KSC" și ÎCS „Baker Tilly Klitou and Partners" SRL.

În urma examinării ofertelor primite, grupul de lucru a decis de a atribui contractul de achiziții ofertantului SRL „Moore Stephens KSC”, care a depus oferta cea mai avantajoasă din punct de vedere economic.

La 06 aprilie 2021 a fost anunțat repetat achiziționarea serviciilor de audit financiar al declarațiilor financiare ale Proiectelor (*Proiectul de Susținere al Programului din Sectorul Drumurilor și a Administrației de Stat a Drumurilor pentru anul fiscal încheiat la 31 decembrie 2020*).

La 11 mai 2021 a avut loc evaluarea ofertelor de prețuri depuse repetat pentru achiziționarea serviciilor de audit financiar al declarațiilor financiare ale Proiectelor (Proiectul de Susținere al Programului din Sectorul Drumurilor și a Administrației de Stat a Drumurilor pentru anul fiscal încheiat la 31 decembrie 2020), la care au participat două companii SRL „Moore Stephens KSC” și SRL „ATA Consult”.

În urma examinării ofertelor primite, grupul de lucru a decis anularea procedurii de achiziție, în condițiile respectării prevederilor art. 67 lit. c) a Legii 131/2015 privind achizițiile publice și pct. 81 alin. (2) a Hotărârii Guvernului 351/2020, dat fiind că nici unul dintre ofertanți nu a întrunit cerințele de calificare prevăzute în documentația de atribuire. Oferta operatorului economic SRL „Moore Stephens KSC” nu a fost conformă din motiv că acest operator economic deja este câștigătorul procedurii de achiziție privind procurarea serviciilor de pregătire a Declarațiilor Financiare ale ÎS „Administrația de Stat a Drumurilor” bazate pe Standardele Internaționale de Raportare Financiară pentru anul fiscal încheiat la 31 decembrie 2020 și nu este eligibilă participarea acestuia în cadrul licitației respective.

Oferta operatorului SRL „ATA Consult” la fel este neconformă, deoarece o cerință obligatorie de participare este acceptarea de către Banca Europeană pentru Reconstrucție și Dezvoltare, condiție care nu este întrunită de această companie de audit.

La 21 mai 2021 a fost anunțat repetat achiziționarea serviciilor de audit financiar al declarațiilor financiare ale Proiectelor (Proiectul de Susținere al Programului din Sectorul Drumurilor și a ÎS „Administrația de Stat a Drumurilor” pentru anul fiscal încheiat la 31 decembrie 2020).

Având în vedere că pe 27 mai 2021 nu a fost depuse oferte, s-a elaborat un email cu reamintire că pe 28 mai 2021 este ultima zi de depunere a ofertei pentru participare la achiziționarea serviciilor de audit financiar al declarațiilor financiare ale Proiectelor (Proiectul de Susținere al Programului din Sectorul Drumurilor și a ÎS „Administrația de Stat a Drumurilor” pentru anul fiscal încheiat la 31 decembrie 2020).

La 07 iunie 2021 a avut loc evaluarea ofertei de prețuri depuse de un singur operator economic ÎCS „Baker Tilly Klitou and Partners” SRL pentru

achiziționarea serviciilor de audit financiar al declarațiilor financiare ale Proiectelor (*Proiectul de Susținere al Programului din Sectorul Drumurilor și a ÎS „Administrația de Stat a Drumurilor" pentru anul fiscal încheiat la 31 decembrie 2020*).

În urma examinării ofertei primite grupul de lucru a decis: Oferta operatorului economic ÎCS „Baker Tilly Klitou and Partners" SRL este de 419.760 lei, fără TVA.

Reieșind din prevederile art. 13 al Regulamentului privind achiziționarea bunurilor, lucrărilor și serviciilor la întreprinderea de stat, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 351 din 10 iunie 2020, întreprinderea de stat nu este în drept să achiziționeze bunuri a căror valoare de piață constituie peste 25% din valoarea activelor nete ale acesteia, conform ultimelor situații financiare anuale, sau depășesc 400.000 lei, fără aprobarea consiliului de administrație al întreprinderii și acordul prealabil al fondatorului.

Respectiv, subiectul în cauză au fost remis spre aprobare în adresa Consiliului de administrație al ÎS „Administrația de Stat a Drumurilor" și Agenției Proprietății Publice pentru eliberarea acordului în acest sens.

La 15 iunie 2021 a avut loc convocarea ședinței Consiliului de administrație al ÎS „Administrația de Stat a Drumurilor", una din întrebări incluse pe ordinea de zi a fost întrebarea [Cu privire la achiziționarea serviciilor de audit financiar al declarațiilor financiare ale Proiectelor *(Proiectul de Susținere al Programului din Sectorul Drumurilor și a ÎS „Administrația de Stat a Drumurilor")* pentru anul fiscal încheiat la 31 decembrie 2020].

Totodată, Agenția Proprietății Publice prin scrisoarea nr. 12-05-4624 din 19 iulie 2021, a exprimat acordul prealabil pentru efectuarea achiziționării serviciilor de audit financiar al declarațiilor financiare ale Proiectelor (*Proiectul de Susținere al Programului din Sectorul Drumurilor și a ÎS „Administrația de Stat a Drumurilor" pentru anul fiscal încheiat la 31 decembrie 2020*) și anume a ofertei depuse de operatorul economic ÎCS „Baker Tilly Klitou and Partners" SRL la prețul de 419.760 lei, fără TVA.

În urma discuțiilor, Consiliului de administrație al ÎS „Administrația de Stat a Drumurilor" prin procesul-verbal nr. 04 din 15 iunie 2021 a aprobat achiziția serviciilor de audit financiar al declarațiilor financiare ale Proiectului de Susținere al Programului din Sectorul Drumurilor și a ÎS „Administrația de Stat a Drumurilor" pentru anul fiscal încheiat la 31 decembrie 2020, în baza ofertei depuse de operatorul economic ÎCS „Baker Tilly Klitou and Partners" SRL în sumă de 503.712 lei (419.760 lei, fără TVA).

În contextul celor expuse, ÎS „Administrația de Stat a Drumurilor" a selectat oferta depusă cu respectarea procedurii legale și nu a admis careva încălcări.

La fel indică, că este irelevantă concluzia Inspecției financiare despre persistența riscului că în cazul pierderii definitive a litigiilor, întreprinderea ar putea să suporte cheltuieli în mărime de 53.776,8 lei, care de asemenea vor fi acoperite din fondul rutier, deoarece în cauza SRL „Halk Support", acțiunea a fost scoasă de pe rol, cauza se află în examinare în ordine de recurs-secțiunea I, în cauza IPDA, instanța de judecată a respins cererea de repunere în termen a IPDA și a admis cererea ÎS „Administrația de Stat a Drumurilor" privind excepția de tardivitate, cauza se află în procedura de recurs-secțiunea I, iar în cauza SRL „Litarcom", recursul declarat de ÎS „Administrația de Stat a Drumurilor" a fost declarat admisibil, cauza fiind transmisă pentru examinare în complet de 5 judecători.

Deci, invocarea unui risc de viitor și acoperirea acestor din fondul rutier este bazat pe presupuneri, deoarece în cauzele date încă nu au fost adoptate hotărâri judecătorești definitive.

Precizează că eventualele pierderi ce țin de litigiile ce nu au tangență cu administrarea drumurilor (de exemplu cauza SRL „Halk Support", IPDA), nu vor fi acoperite din sursele Fondului rutier, ci din sursele din autogestiune.

Așadar, nu este clar din care anume circumstanțe/fapte Inspecția financiară a dedus că în cazul pierderii litigiilor, suma va fi acoperită din bugetul Fondului rutier, în situația în care, anterior deja ÎS „Administrația de Stat a Drumurilor" a avut și alte litigii finisate care au generat costuri, însă acestea au fost achitate din contul de autogestiune (*cauza SRL Floxal Plus vs ASD-încasarea venitului ratat pentru locațiunea spațiului*).

Cu referire la constatarea Inspecției financiare, precum că în rezultatul inspectării au fost stabilite încălcări procedurale ce derivă din nivelul scăzut al controlului intern managerial, precum și au fost constatate deficiențe în procesul de organizare a managementului financiar-contabil", partea reclamantă le consideră neîntemeiate, or competența de elaborare și aprobare a metodologiei calculării uzurii drumurilor publice aparține Organelor centrale de specialitate, în cazul dat, Ministerului Infrastructurii și Dezvoltării Regionale în conlucrare cu Ministerul Finanțelor.

La moment, deși există Legea și conceptul Registrului, acesta nu a fost implementat, fiind la etapa de elaborare a sistemului Informațional Automatizat „Registrul obiectivelor de infrastructură tehnico-edilitară", care se realizează în cadrul Proiectului de înregistrare și evaluare funciară (PÎEF), având ca scop îmbunătățirea calității sistemului de administrare funciară și evaluare a bunurilor imobile, sporirea transparenței sistemului de impozitare a proprietății, finanțat în rezultatul semnării de către Guvernul Republicii Moldova, în calitate de Beneficiar, la 17 septembrie 2018 a acordului de finanțare cu Asociația Internațională pentru Dezvoltare în valoare de 30, 1 milioane euro.

Deci, nu poate fi invocat de către Inspecția financiară că Î.S. „Administrația de Stat a Drumurilor”, contrar prevederilor legale, nu a înregistrat drumurile publice în Registrul obiectivelor de infrastructură tehnico-edilitară, în condițiile în care acest Registru încă nu a fost implementat, adică acesta încă nu există.

Neaprobarea actelor de transmitere cu titlul gratuit a lucrărilor, executate în baza Programelor de reparație periodică a drumurilor publice naționale, locale, comunale și a străzilor în perioada anilor 2019-2020, nu poate fi imputată ÎS „Administrația de Stat a Drumurilor”, or această atribuție revine MIDR.

Cu toate acestea, până în prezent au fost aprobate parțial Actele de transmitere cu titlu gratuit a lucrărilor, executate în baza Programelor de reparație periodică a drumurilor publice naționale, locale, comunale și a străzilor în perioada anilor 2019-2020.

Astfel, valoarea acestor lucrări va fi capitalizată și respectiv va fi calculată uzura, de altfel, ÎS „Administrația de Stat a Drumurilor” nu are capacitate instituțională și nici atribuții de a efectua deprecierea activelor, deoarece acestea sunt transmise în gestiune economică, fără drept de proprietate.

În continuare, precizează că potrivit art. 9 alin. (1) lit. o) din Legea nr. 246/2017, administratorul reprezintă organul executiv unipersonal al întreprinderii de stat/municipale și are următoarele atribuții: solicită acordul prealabil al fondatorului și decizia consiliului privind achiziționarea de către întreprindere a bunurilor și serviciilor a căror valoare de piață constituie peste 25% din valoarea activelor nete ale întreprinderii, conform ultimei situații financiare, sau depășește suma de 400.000 lei. Iar potrivit pct. 13 din Regulamentul privind achiziționarea bunurilor, lucrărilor și serviciilor la întreprinderea de stat, aprobat prin HG nr. 351/2020, întreprinderea de stat nu este în drept să achiziționeze bunuri a căror valoare de piață constituie peste 25% din valoarea activelor nete ale acesteia, conform ultimelor situații financiare anuale, sau depășesc 400.000 lei, fără aprobarea consiliului de administrație al întreprinderii și acordul scris al fondatorului.

Așadar, menționează că este necesar de coordonat achiziția bunurilor și serviciilor cu Consiliul de administrație și fondatorul doar în cazurile expres prevăzute la art. 9 alin. (1) lit. o) din Legea nr. 246/2017 și pct. 13 din Regulamentul indicat supra, considerente din care nu este clar la care anume achiziții se referă Inspecția financiară în constatarea dată că au fost realizate achiziții fără a fi aprobate de către Consiliul de administrație, or din prevederea legală enunțată supra rezultă cert că nu toate achizițiile necesită a fi coordonate.

Privitor la stabilirea modului de selectare/coordonare a arendașului, specifică că conform pct. 23 din Regulamentul cu privire la modul de dare în locațiune a activelor neutilizate aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 483/2008, autoritatea abilitată poate accepta darea bunurilor neutilizate în locațiune prin negocieri

directe, atunci când închirierea lor nu a fost solicitată la o licitație, când cheltuielile de organizare a licitațiilor nu sunt justificate (nu sunt acoperite de chiria pe 6 luni), precum și în alte cazuri.

Așadar, având în vedere norma precizată supra, este cert că ÎS „Administrația de Stat a Drumurilor" a respectat modalitatea de selectare a arendașului prevăzută de pct. 23 din Regulamentul menționat, respectiv norma dată prevede și darea bunurilor neutilizate în locațiune prin negocieri directe, atunci când închirierea lor nu a fost solicitată la o licitație, situație care a fost și în cazul SRL VAR-IMP, deoarece alte cereri de dare în locațiune nu au fost înregistrate.

Ce ține de darea în locațiune în lipsa exprimării acordului de transmitere în arendă a Agenției Proprietății Publice, este necesar de atras atenția asupra faptului că conform caietului de sarcini LP nr. ocds-b3wdp1-MD-1649833136784 la obiectivul Lucrări de remediere a degradărilor atestate la podul de șosea poziționat pe drumul expres M1 Frontiera cu România-Leușeni-Chișinău-Dubăsari-frontiera cu Ucraina, km 0+00 (completări), pentru executarea lucrărilor de remediere s-a luat în calcul chiria setului de platformă suspendată, cu suprafața de lucru de 10x10 m^2, inclusiv a utilajului de ridicare-coborâre cu talan de mână cu cablu împletit din fire de otel-1344 h/ut.

În urma procedurii de achiziție publică nr. ocds-b3wdp1-MD-1649833136784, s-a încheiat contractul de antrepriză nr. 06-14/173 din 24 mai 2023 între ÎS „Administrația de Stat a Drumurilor" și SRL VAR-IMP întru executarea lucrărilor conform caietului de sarcini, precum și normativele în vigoare.

Solicitarea cu privire la chiria utilajului din partea SRL „VAR-IMP", a fost înregistrată cu nr. 7488 din 03 octombrie 2022. Darea în locațiune s-a efectuat în contextul situației stringente, iar lucrările de remediere a podului nu sufereau amânare din motive justificate (termenul de execuție a lucrărilor prevăzut în contractul de antrepriză nr. 06-14/173 din 24 mai 2022; condițiile meteorologice; regimul stării de urgență, de asediu și război; fluxul mare de refugiați la punctul de trecere a frontierei moldo-române).

Cu toate acestea, ulterior ÎS „Administrația de Stat a Drumurilor" a coordonat darea în locațiune a bunului neutilizat atât cu Consiliul de administrație al întreprinderii, cât și cu fondatorul Agenția Proprietății Publice (*anexă extrasul din procesul-verbal al Consiliului de administrație și mențiunea fondatorului de coordonare a contractului*).

Finalmente, relevă că planificarea și executarea veniturilor se efectuează în baza Calculului mijloacelor financiare necesare pentru gestionarea drumurilor publice naționale și a cheltuielilor pentru realizarea funcției de beneficiar, care se aprobă anual de către Ministerul de resort și se coordonează de către Consiliul fondului rutier.

Notează că ÎS „Administrația de Stat a Drumurilor” are ca scop gestionarea, întreținerea, repararea, modernizarea, dezvoltarea și exploatarea drumurilor publice și își exercită funcțiile pe principiile de gestiune economică și autonomie financiară. Entitatea nu este subvenționată de către Stat. Acoperirea cheltuielilor suportate în procesul executării funcțiilor sale este din contul alocațiilor din Fondul Rutier, mărimea cărora sunt stabilite în baza unui șir de instrucțiuni și acte normative. Suma alocațiilor neutilizate în anul de gestiune trece pentru anul viitor, astfel având și funcția de garant că entitatea va avea sursa de acoperire a cheltuielilor sale, indiferent de factorii interni și externi posibili, având în vedere și faptul că întreprinderea nu are activitate de antreprenoriat, ce ar genera venituri.

Conchide că argumentele expuse în prezenta acțiune sunt plauzibile și suficiente pentru a ajunge la concluzia admiterii acesteia și anulării totale a răspunsului la cererea prealabilă și a actului administrativ individual defavorabil.

Soluția instanței de fond

Prin hotărârea Judecătoriei Chișinău sediul Rîșcani din 26 februarie 2025, cererea de chemare în judecată înaintată de ÎS „Administrația de Stat a Drumurilor” a fost admisă parțial și respectiv anulate pct-le. 3, 4 și 5 ale Prescripției Inspecției Financiare nr. 25-06-3941 din 14 noiembrie 2023, referitor la ÎS „Administrația de Stat a Drumurilor”.

În rest, acțiunea a fost respinsă ca neîntemeiată.

Solicitarea apelantului

- La 03 martie 2025 (*în interiorul termenului prevăzut la art. 232 alin. (1) Cod administrativ*), Inspectoratul Control Financiar de Stat, a contestat cu apel hotărârea Judecătoriei Chișinău sediul Rîșcani din 26 februarie 2025, iar la 20 iunie 2025 (*în interiorul termenului prevăzut la art. 232 alin. (2) Cod administrativ*), a fost înaintată motivarea cererii de apel motivată prin care s-a solicitat casarea integrală a hotărârii primei instanțe și emiterea unei noi hotărâri prin care acțiunea ÎS „Administrația de Stat a Drumurilor” să fie respinsă.

În motivarea cererii de apel apelantul a menționat că instanța de fond a emis o hotărâre pripită, neanalizând multilateral actele normative și legislația în vigoare ce reglementează astfel de litigii, hotărârea în cauză fiind în contradicție cu prevederile legale.

Astfel, făcând o retrospectivă asupra stării de fapt asupra cazului, apelantul a susținut că a acționat în limitele competențelor prevăzute de art. 2, 3, 5, 6, 7, 8, 53 și 54 din Codul administrativ nr. 116/2018, efectuând inspectarea financiară complexă la ÎS „Administrația de Stat a Drumurilor” pentru perioada 01 ianuarie 2020-31 decembrie 2022, ulterior extinsă până la 31 august 2023 pentru verificarea

procedurilor de achiziții și a procesului de fuziune cu ÎS „Centrul Republican de Instruire Auto”.

De asemenea, apelantul a susținut că inspectarea a relevat multiple încălcări cu privire la evidența contabilă, gestionarea fondurilor publice, utilizarea mijloacelor Fondului rutier, achizițiile publice, salarizarea, organizarea controlului intern și administrarea patrimoniului public.

S-a menționat că Întreprinderea a raportat neîntemeiat pierderi de 70.003 lei, prin reflectarea eronată a cheltuielilor aferente litigiului cu „Strabag AG”, deși acestea urmau să fie contabilizate drept cheltuieli anticipate, iar ulterior recunoscute odată cu alocarea mijloacelor bugetare. Totodată, aceeași datorie ar fi fost reflectată atât în cheltuielile anului 2021, cât și în veniturile și cheltuielile anului 2022, inducând în eroare Consiliul de administrație, ministerul de resort și Consiliul Fondului rutier.

Apelantul a mai invocat utilizarea necorespunzătoare a mijloacelor Fondului rutier pentru achitarea obligațiilor față de companiile „Toto Construzioni Generali” SpA și „Tadei” SpA, cauzând un prejudiciu de 28.683,3 lei (1.338,7 euro).

În materia achizițiilor publice, apelantul a susținut că ÎS „Administrația de Stat a Drumurilor” a ajustat neîntemeiat valoarea unor contracte încheiate cu SRL „Dronas Com” (4 437, 7 lei), SRL „Genesis-International” (6.447,4 lei), SA „Lusmecon” (14.672,8 lei), SRL „Irinda Prim” (40.437,1 lei) și SRL „Corsag” (10.653,6 lei), prejudiciind Fondul rutier cu 76.648,3 lei, iar în cazul contractului cu SRL „Irinda Prim” s-a reținut suplimentar un prejudiciu de 3.650,5 lei.

Apelantul a mai susținut că au fost constatate cheltuieli neîntemeiate de salarizare în sumă de 17.618,5 lei, generate de calcularea incorectă a premiilor trimestriale, acordarea sporurilor de vechime fără temei contractual, depășirea limitelor admise pentru alte plăți salariale și majorarea nejustificată a unor adaosuri salariale, precum și plata contribuțiilor sociale și medicale aferente în sumă de 3.245,4 lei.

Totodată, s-a invocat suportarea unor cheltuieli neregulamentare de 22.261,9 lei, inclusiv raportarea eronată la cheltuieli a serviciilor prestate de Universitatea Tehnică a Moldovei în valoare de 1.966,4 lei, achitarea creanțelor ÎS „CRIA” din sursele Fondului rutier în sumă de 6.136,3 lei, acordarea premiilor fără aprobarea indicatorilor de performanță în sumă de 14.150 lei, decontarea nejustificată a combustibilului în sumă de 9,2 mii lei și utilizarea contrar destinației a mijloacelor Fondului rutier în sumă de 11.070, 3 lei.

În continuare, apelantul a arătat că lipsa unui management eficient a generat cheltuieli suplimentare și ineficiente în sumă de 160.278, 33 lei, dintre care 85.022,93 lei pentru servicii juridice și de arbitraj, fiind pierdute cinci litigii, inclusiv trei arbitraje Internaționale, cu obligații totale de 9.742,18 euro, 340,06 mii dolari SUA, 27,85 mii GBP și 1.615,5 lei. Totodată, s-a invocat existența unor

imobilizări corporale în curs de execuție de 64.284,3 lei, proiecte nefinalizate și alte deficiențe privind evidența patrimoniului, achizițiile publice, înregistrarea drumurilor și utilizarea subvențiilor.

Referitor la hotărârea primei instanțe, apelantul a criticat soluția de anulare a pct. 3 din Prescripție, susținând că instanța a interpretat greșit pct. 14 din Hotărârea Guvernului nr. 1129/2018 privind ajustarea contractului cu SRL „Irinda Prim", apreciind că raporturile dintre părți erau guvernate de clauzele contractuale și că Inspectoratul a constatat în mod corect prejudiciul de 3.650,5 lei.

De asemenea, apelantul a contestat anularea pct. 4 din Prescripție privind recuperarea cheltuielilor de salarizare de 17.618,5 lei, reiterând că primele și sporurile au fost acordate cu încălcarea legislației și a regulamentelor interne, precum și anularea pct. 5 din Prescripție, susținând că nu s-a contestat obligația executării hotărârilor judecătorești, ci utilizarea în acest scop a mijloacelor cu destinație specială din Fondul rutier.

În concluzie, apelantul a susținut că Prescripția a fost emisă în limitele competențelor legale, cu respectarea Codului administrativ și în interes public, iar admiterea acțiunii de către prima instanță ar conduce la legalizarea nerespectării obligației de înlăturare a încălcărilor constatate.

- La 11 martie 2025 (*în interiorul termenului prevăzut la art. 232 alin. (1) Cod administrativ*), ÎS „Administrația de Stat a Drumurilor", a contestat cu apel hotărârea Judecătoriei Chișinău sediul Rîșcani din 26 februarie 2025, iar la 01 iulie 2025 (*în interiorul termenului prevăzut la art. 232 alin. (2) Cod administrativ*), a fost înaintată motivarea cererii de apel motivată, prin care s-a solicitat casarea parțială a actului judecătoresc și emiterea unei decizii în partea casată de admitere a pretențiilor reclamantului/apelant ÎS „Administrația Națională a Drumurilor" cu privire la anularea totală a răspunsului Inspectoratului Control Financiar de Stat nr. 25-12/78 din 15 ianuarie 2024, cât și a Prescripției Inspectoratului Control Financiar de Stat nr. 25-06-3941 din 14 noiembrie 2023.

În motivarea cererii de apel apelantul a menționat că hotărârea primei instanțe este favorabilă ÎS „Administrația Națională a Drumurilor" în partea admisă, motiv pentru care criticile vizează exclusiv soluția de respingere a pretențiilor privind pretinsele iregularități și deficiențe reținute la pct. III, V și VI din partea motivatoare a Prescripției nr. 25-06-3941 din 14 noiembrie 2023.

Astfel, apelanta a susținut că soluția instanței de fond de anulare a măsurilor prevăzute la pct. 3, 4 și 5 ale prescripției, întemeiate pe constatările nr. I, II și IV, este corectă, însă instanța nu a analizat și nu a oferit un răspuns clar cu privire la netemeinicia constatărilor de la pct. III, V și VI, limitându-se la reținerea generică a faptului că anumite carențe privind completarea foilor de parcurs, evidența contabilă, actele de transmitere-primire, înregistrarea drumurilor în registru și calcularea amortizării ar fi fost confirmate prin probe.

Cu privire la constatarea de la pct. III, apelanta a arătat că aceasta este lipsită de suport factual și juridic, or, deși Inspecția Financiară a reținut existența unor cheltuieli neregulamentare în sumă de 22.261,9 lei, în luna octombrie 2023 au fost înregistrate formule contabile de corectare (Dt 121. 1, 331. 1, 331. 2, 332. 1, 333, 332. 2/Ct 331. 2, 424. 1, 332. 2, 333, 332. 1, 331. 1), fiecare în cuantum de 1.966.354 lei, iar valoarea serviciilor a fost înregistrată ca activ, urmând a fi transmisă cu titlu gratuit Ministerului Infrastructurii și Dezvoltării Regionale.

Totodată, suma de 6.136, 3 lei reprezintă creanța ÎS „CRIA", care urmează a fi reflectată la pierderile societății doar după finalizarea reorganizării prin absorbție și aprobarea documentelor prevăzute de art. 8 pct. 7 lit. a), j) și o) din Legea nr. 246 din 22 noiembrie 2017.

Apelanta a mai susținut că creanțele ÎS „CRIA" nu au fost achitate din Fondul rutier, ci din sursele proprii ale întreprinderii, fapt confirmat prin ordinele de plată nr. 1066 din 25 iulie 2022 și nr. 205 din 03 februarie 2023. De asemenea, acordul fondatorului exista, fiind confirmat prin scrisorile APP nr. 05-05-1912 din 24 martie 2022 și nr. 05-05-2083 din 30 martie 2022, prin care Agenția Proprietății Publice și-a exprimat acordul cu privire la satisfacerea creanțelor și a recomandat identificarea surselor financiare necesare.

Referitor la premierea salariaților, s-a invocat că art. 8 alin. (7) lit. b) din Legea nr. 246/2017, atribuie Consiliului de administrație competența de a stabili indicatorii de performanță ai întreprinderii, nu ai angajaților. Obiectivele individuale și criteriile de evaluare sunt stabilite potrivit Regulamentelor aprobate prin ordinul nr. 62 din 04 iunie 2018, procesul-verbal nr. 04 din 14 aprilie 2020 și procesul-verbal nr. 03 din 28 aprilie 2022.

Totodată, art. 8 alin. (8) din aceeași lege interzice Consiliului de administrație să intervină în activitatea operațională a administratorului. Prin urmare, concluzia Inspecției Financiare privind lipsa deciziei Consiliului de administrație nu are suport juridic, iar cheltuieli neregulamentare privind premiile nu au fost admise.

De asemenea, s-a arătat că în timpul controlului au fost aplicate semnăturile beneficiarilor pe 9 foi de parcurs, fiind confirmate documentar cheltuieli de 9, 2 mii lei, ceea ce exclude existența unor cheltuieli neregulamentare.

În ceea ce privește constatarea de la pct. V, apelanta a susținut că pretinsele cheltuieli suplimentare și neeficiente în sumă de 160.278,33 lei, inclusiv 85.022,93 lei pentru servicii juridice, sunt reținute fără suport factual.

Proiectele de execuție sunt elaborate în baza planificării pe termen mediu și lung, iar implementarea lor depinde de alocările financiare. Obiectivele de proiectare sunt aprobate de MIDR, iar achizițiile publice sunt desfășurate conform legislației, fiind monitorizate de minister. Consiliul de administrație nu are competențe privind administrarea Fondului rutier, atribuție care aparține MIDR potrivit art. 8 alin. (2) din Legea fondului rutier.

Referitor la serviciile juridice, apelanta a arătat că acestea au fost contractate conform Hotărârii Guvernului nr. 764/2012, iar Consiliul de administrație era informat permanent despre litigiile aflate pe rol, conform art. 8 alin. (7) lit. h) din Legea nr. 246/2017. Necesitatea contractării serviciilor externe a fost justificată de faptul că, în perioada 2019-2020, din cele 5 funcții ale Serviciului juridic, doar 2 erau ocupate, 2 erau vacante, iar un specialist se afla în concediu de maternitate și ulterior în concediu pentru îngrijirea copilului.

În aceeași perioadă existau aproximativ 40 de dosare, dintre care 35 erau gestionate de cei doi juriști, iar pentru 5 dosare complexe s-a impus contractarea asistenței juridice externe. Totodată, rezultatul unui litigiu nu poate fi anticipat, iar exercitarea dreptului la apărare nu poate fi calificată drept cheltuială neeficientă doar pentru că soluția procesului a fost nefavorabilă.

Cu privire la serviciile de audit, s-a arătat că acestea derivă din obligațiile asumate prin Acordul de împrumut încheiat cu BERD la 29 octombrie 2016 și Acordul de finanțare încheiat cu BEI la 23 noiembrie 2010, care impun auditarea situațiilor financiare de către auditori acceptați de BERD.

În context, a menționat că au fost descrise toate procedurile de achiziție desfășurate în anul 2021, inclusiv concursurile din 11 martie 2021, 06 aprilie 2021 și 21 mai 2021, anulările motivate prin prevederile Legii nr. 131/2015 și HG nr. 351/2020, precum și atribuirea contractului către ÎCS „Baker Tilly Klitou and Partners” SRL pentru suma de 419 760 lei fără TVA (503.712 lei cu TVA), după aprobarea Consiliului de administrație prin procesul-verbal nr. 04 din 15 iunie 2021 și acordul APP exprimat prin scrisoarea nr. 12-05-4624 din 19 iulie 2021. În consecință, s-a susținut că procedura de achiziție a fost desfășurată cu respectarea tuturor cerințelor legale.

Apelanta a contestat și concluzia privind riscul suportării unor cheltuieli de 53.776,8 lei în eventualitatea pierderii unor litigii, arătând că dosarele SRL „Halk Support”, IPDA și SRL „Litarcom” nu erau soluționate definitiv, iar eventualele cheltuieli aferente litigiilor fără legătură cu administrarea drumurilor urmau să fie suportate din sursele proprii ale întreprinderii, nu din Fondul rutier.

Referitor la constatarea de la pct. VI, apelanta a susținut că pretinsele deficiențe cu privire la controlul intern managerial și managementul financiar-contabil nu îi pot fi imputate. Metodologia de calcul al uzurii drumurilor ține de competența MIDR și a Ministerului Finanțelor, iar Registrul obiectivelor de infrastructură tehnico-edilitară nu era încă implementat, fiind în etapa dezvoltării sistemului informațional în cadrul Proiectului de înregistrare și evaluare funciară finanțat prin acordul din 17 septembrie 2018, în valoare de 30,1 milioane euro.

De asemenea, neaprobarea actelor de transmitere cu titlu gratuit a lucrărilor executate în baza programelor de reparație pentru anii 2019-2020 ține de

competența MIDR, iar Administrația Națională a Drumurilor nu are atribuții referitor la deprecierea activelor transmise în gestiune economică.

Totodată, s-a arătat că obligația obținerii acordului Consiliului de administrație și al fondatorului există doar în cazurile expres prevăzute de art. 9 alin. (1) lit. o) din Legea nr. 246/2017 și pct. 13 din HG nr. 351/2020, astfel încât Inspecția Financiară nu a indicat concret achizițiile care ar fi necesitat asemenea aprobări.

Cu privire la contractul de locațiune încheiat cu SRL „VAR-IMP", apelanta a invocat prevederile pct. 23 din HG nr. 483/2008, care permit negocierea directă în lipsa altor solicitări, astfel că, contractul a fost încheiat în contextul executării lucrărilor aferente obiectivului din procedura de achiziție nr. ocds-b3wdp1-MD-1649833136784, în baza contractului nr. 06-14/173 din 24 mai 2023, iar ulterior a fost coordonat atât de Consiliul de administrație, cât și de APP.

În final, apelanta a subliniat că activitatea sa este finanțată din alocațiile Fondului rutier, aprobate anual de MIDR și coordonate de Consiliul Fondului rutier, iar eventualele sume neutilizate se reportează pentru anul următor.

Totodată, s-a susținut că deficiențele minore reținute de instanța de fond au fost remediate în timpul controlului și nu justifică respingerea parțială a acțiunii, în condițiile în care constatările organului de control sunt infirmate de probele administrate și de argumentele expuse.

Argumentele participanților la proces

La examinarea în fond a cererii de apel, reprezentantul apelantului ÎS „Administrația Națională a Drumurilor", Nicula Liviu, a susținut argumentele expuse în cererea de apel depusă și a solicitat admiterea acesteia precum a fost formulată.

Reprezentantul apelantului Inspectoratul Control Financiar de Stat, Cebotari Viorel, a susținut argumentele expuse în cererea de apel și a solicitat admiterea acesteia, precum a fost formulată.

Aprecierea instanței de apel

- *Cu referire la admisibilitatea acțiunii în contenciosul administrativ*

Conform art. 22 alin. (1) Cod administrativ, autoritățile publice și instanțele de judecată competente cercetează starea de fapt din oficiu. Acestea stabilesc felul și volumul cercetărilor și nu sunt legate nici de expunerile participanților, nici de cererile lor de reclamare a probelor.

În temeiul art. 17 Cod administrativ, drept vătămat este orice drept sau libertate stabilit/stabilită de lege căruia/căreia i se aduce atingere prin activitate administrativă.

Potrivit art. 189 alin. (1) și (2) Cod administrativ, orice persoană care revendică încălcarea unui drept al său prin activitatea administrativă a unei autorități publice

poate înainta o acțiune în contencios administrativ. O acțiune în contencios administrativ poate fi înaintată și atunci când autoritatea publică nu a soluționat în termen legal o cerere.

În conformitate cu prevederile art. 206 alin. (1) și (2) Cod administrativ, o acțiune în contencios administrativ poate fi depusă pentru: a) anularea în tot sau în parte a unui act administrativ individual (acțiune în contestare); b) obligarea autorității publice să emită un act administrativ individual (acțiune în obligare); c) impunerea la acțiune, la tolerare a acțiunii sau la inacțiune (acțiune în realizare); d) constatarea existenței sau inexistenței unui raport juridic ori nulității unui act administrativ individual sau a unui contract administrativ (acțiune în constatare); sau e) anularea în tot sau în parte a unui act administrativ normativ (acțiune de control normativ). Acțiunea în constatare prezumă existența unui interes îndreptățit pentru constatarea solicitată. Acțiunea în constatare nu poate fi înaintată dacă reclamantul își poate sau și-ar putea revendica drepturile printr-o altă acțiune prevăzută la alin. (1), cu excepția situației când se urmărește constatarea nulității unui act administrativ individual sau normativ.

Potrivit art. 207 alin. (1) Cod administrativ, instanța verifică din oficiu dacă sunt întrunite condițiile pentru admisibilitatea unei acțiuni în contenciosul administrativ. Dacă este inadmisibilă, acțiunea în contencios administrativ se declară ca atare prin încheiere judecătorească susceptibilă de recurs.

Dispoziția art. 207 alin. (2) Cod administrativ prevede că acțiunea în contencios administrativ se declară inadmisibilă în special când: a) există o hotărâre judecătorească definitivă cu privire la un litigiu între aceleași părți, cu același obiect și pe aceleași temeiuri de drept; b) există o încheiere judecătorească prin care s-a dispus încetarea procesului în legătură cu faptul că reclamantul a renunțat la acțiune sau și-a retras acțiunea într-un litigiu între aceleași părți, cu același obiect și pe aceleași temeiuri de drept sau că între parți s-a încheiat o tranzacție de împăcare; c) la aceeași sau la altă instanță de judecată se examinează o acțiune între aceleași părți, cu același obiect și pe aceleași temeiuri de drept; d) acțiunea a fost depusă după expirarea termenului prevăzut la art. 209; e) reclamantul nu poate revendica încălcarea, prin activitatea administrativă, a unui drept în sensul art. 17; f) nu sunt întrunite condițiile prevăzute la art. 208 din Codul administrativ-procedura prealabilă; g) acțiunea a fost depusă de o persoană fără împuterniciri în acest sens; h) cererea de chemare în judecată nu corespunde cerințelor prevăzute la art. 211 alin. (1) și (2) și art. 212 alin. (1) și reclamantul nu a înlăturat neajunsurile în termenul stabilit de instanța de judecată.

În temeiul art. 209 alin. (1) și (2) Cod administrativ, acțiunea în contestare și acțiunea 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 soluționarea acesteia; b) data comunicării sau notificării actului administrativ individual, dacă legea nu prevede procedura prealabilă. Prevederile art. 165 alin. (1) referitoare la nesoluționarea în termen se aplică corespunzător. Dacă informația cu privire la exercitarea căilor de atac nu se conține în actul administrativ individual sau în decizia cu privire la cererea prealabilă ori este indicată incorect, înaintarea acțiunii în contencios administrativ se admite în termen de un an de la comunicarea sau notificarea actului administrativ sau a deciziei cu privire la cererea prealabilă.

La caz, analizând lucrările cauzei în coroborare cu înscrisurile dosarului administrativ, instanța de apel atestă că nu s-a constatat că: ar exista o hotărâre judecătorească definitivă cu privire la un litigiu între aceleași părți, cu același obiect și pe aceleași temeiuri de drept; ar exista o încheiere judecătorească prin care s-a dispus încetarea procesului în legătură cu faptul că reclamantul a renunțat la acțiune sau și-a retras acțiunea într-un litigiu între aceleași părți, cu același obiect și pe aceleași temeiuri de drept; între parți s-a încheiat o tranzacție de împăcare sau; la aceeași sau la altă instanță de judecată se examinează o acțiune între aceleași părți, cu același obiect și pe aceleași temeiuri de drept; acțiunea a fost depusă după expirarea termenului prevăzut la art. 209 Cod administrativ; acțiunea nu a fost semnată și depusă de ÎS „Administrația Națională a Drumurilor”, iar reclamantul nu poate revendica încălcarea, prin activitatea administrativă, a unui drept în sensul art. 17 din Codul administrativ.

Având în vedere că în procesul examinării cererii de apel, nu au fost constatate circumstanțe care să determine inadmisibilitatea acțiunii, etapa verificării admisibilității fiind depășită, Completul consideră că litigiul urmează a fi examinat în fond, prin aprecierea argumentelor invocate și a probatoriului administrat.

- *Cu referire la fondul cauzei de contencios administrativ*

Verificând legalitatea și temeinicia hotărârii primei instanțe atacată cu apel, prin prisma lucrărilor din dosar, Completul judiciar statuează că în raport cu prevederile art. 240 alin. (1) lit. a) Cod administrativ, cererea de apel înaintată de ÎS „Administrația Națională a Drumurilor”, urmează a fi respinsă, iar potrivit art. 240 alin. (1) lit. c) Cod administrativ, apelul declarat de Inspectoratul Control Financiar de Stat urmează a fi admis, hotărârea instanței de fond, casată integral, cu emiterea unei noi hotărâri în următoarea formulare.

În conformitate cu prevederile art. 231 alin. (2) Cod administrativ, pentru procedura în apel se aplică corespunzător prevederile cap. II din cartea a treia, dacă din prevederile prezentului capitol nu rezultă altceva.

Astfel, conform art. 219 alin. (1)-(3) Cod administrativ, instanța 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. Instanța de judecată depune eforturi pentru înlăturarea greșelilor de formă, explicarea cererilor neclare, depunerea corectă a cererilor, completarea datelor incomplete și pentru depunerea tuturor declarațiilor necesare constatării și aprecierii stării de fapt. Instanța de judecată indică asupra aspectelor de fapt și de drept ale litigiului care nu au fost discutate de participanții la proces. Instanța de judecată nu are dreptul să depășească limitele pretențiilor din acțiune, însă, totodată, nu este legată de textul cererilor formulate de participanții la proces.

Conform art. 220 alin. (1) Cod administrativ, obținerea probelor în procedura contenciosului administrativ are loc conform art. 87-93.

Din conținutul art. 93 Cod administrativ, rezultă că fiecare participant probează faptele pe care își întemeiază pretenția. Prin derogare de la prevederile alin. (1), fiecare participant probează faptele atribuite exclusiv sferei sale. Reglementări suplimentare sau derogatorii sunt admisibile doar în baza prevederilor legale.

De asemenea, Completul subliniază că în limitele apelului, instanța verifică circumstanțele și raporturile juridice stabilite în hotărârea primei instanțe, precum și cele care nu au fost stabilite, dar care au importanță pentru soluționarea cauzei, apreciază probele din dosar și cele prezentate suplimentar în instanță de apel de către participanții la proces.

În fapt, din lucrările cauzei se atestă că în anul 2023, Inspectoratul Control Financiar de Stat a efectuat inspectarea financiară complexă la ÎS „Administrația de Stat a Drumurilor” pentru perioada de activitate 01 ianuarie 2020-31 decembrie 2022, pe aspectele ce țin de corectitudinea organizării și desfășurării procedurilor de achiziție și corectitudinea procesului de fuzionare cu ÎS „Centrul Republican de Instruire Auto”.

Urmare a inspectării complexe Inspecția financiară a comunicat Raportul privind rezultatele inspectării financiare complexe, cu extinderea perioadei de inspectare până la 31 august 2023, ÎS „Administrația de Stat a Drumurilor”, nefiind de acord cu rezultatul inspectării și-a exprimat dezacordul.

Ulterior la 14 noiembrie 2023, Inspecția Financiară a expediat în adresa ÎS „Administrația de Stat a Drumurilor” prescripția nr. 25-06-3941 din 14 noiembrie 2023 cu privire la lichidarea iregularităților constatate în rezultatul inspectării financiare complexe la ÎS „Administrația de Stat a Drumurilor”, care a fost recepționată de ultima la 15 noiembrie 2023.

În prescripția în cauză, Inspecția Financiară a invocat mai multe carențe în activitatea reclamantului și a solicitat:

1. De examinat rezultatele inspectării la ședința Consiliului de administrație, cu aprobarea Planului de măsuri eficiente pentru înlăturarea încălcărilor depistate și neadmiterea acestora pe viitor.

2. De informat persoanele vizate în raportul inspectării financiare despre iregularitățile constatate.

3. De întreprins măsuri eficiente privind recuperarea prejudiciului cauzat fondului rutier, în sumă de 80.298,8 lei (76.648,3+3.650, 5), aferente ajustării neîntemeiata valorii unor lucrări contractate cu 5 agenți economici.

4. De întreprins măsuri privind recuperarea cheltuielilor neîntemeiate a plăților de salarizare în sumă totală de 17.618,5 lei.

5. De întreprins măsuri eficiente privind recuperarea în fondul rutier a mijloacelor financiare utilizate contrar destinației în sumă de 11.070,3 lei.

6. De a nu admite pe viitor cheltuieli neregulamentare.

7. De efectuat corectările și modificările corespunzătoare în evidența contabilă, rapoartele financiare și statistice, după înlăturarea iregularităților constatate, cu recalcularea mărimii profitului net pentru anul 2020 și anul 2022 și achitarea acestuia, în corespundere cu cerințele Hotărârii Guvernului cu privire la unele aspecte ce țin de repartizarea profitului net anual al societăților pe acțiuni cu cota de participare a statului și al întreprinderilor de stat nr. 110 din 23 februarie 2011, a defalcărilor în bugetul de stat.

8. De completat foile de parcurs în strictă conformitate cu Instrucțiunea privind completarea și prelucrarea foii de parcurs pentru autoturisme, aprobată prin Ordinul Departamentului Analize Statistice și Sociologice nr. 108 din 17 decembrie 1998.

9. De aprobat la Ministerul Infrastructurii și Dezvoltării Regionale, actele de transmitere a lucrărilor finalizate în perioada anilor 2019-2020 în sumă de 1.966.896,7 lei la balanța autorităților publice locale.

10. De întreprins măsuri privind înregistrarea în Registrul obiectelor de infrastructură tehnico-edilitară a drumurilor publice.

11. De evaluat și estimat valoarea reală a drumurilor publice și înregistrarea drumurilor la bilanțul întreprinderii la valoarea veridică a acestora, precum și calcularea amortizării în conformitate cu cadrul legal.

12. De îmbunătățit procedurile interne ce țin de organizarea controlului intern managerial, în conformitate cu prevederile art. 18 alin. (3) lit. e) din Legea contabilității și raportării financiare nr. 287 din 15 decembrie 2017.

13. Întru consolidarea răspunderii manageriale, pentru gestionarea optimă a resurselor întreprinderii, pe baza principiilor bunei guvernări, de respectat prevederile Legii privind controlul financiar public intern nr. 229 din 23 septembrie 2010 prin implementarea la nivelul recomandat al controlului intern managerial.

Astfel, invocând dezacord cu poziția abordată de Inspecția Financiară, ÎS „Administrația de Stat a Drumurilor”, a înaintat prezenta acțiune, solicitând anularea răspunsului Inspecției financiare nr. 25-12/78 din 15 ianuarie 2024, prin

care a fost respinsă cererea prealabila și Prescripției nr. 25-06-3941 din 14 noiembrie 2024 cu privire la lichidarea iregularităților, ca fiind acte administrative ilegale, prin care sunt vătămate drepturile recunoscute de lege ale întreprinderii.

Fiind învestită cu soluționarea cauzei în fond, prin hotărârea din 26 februarie 2025, Judecătoria Chișinău sediul Rîșcani a admis parțial acțiunea și respectiv anulat pct-le 3, 4 și 5 ale Prescripției nr. 25-06-3941 din 14 noiembrie 2023 emise de Inspecția Financiară, În rest, acțiunea a fost respinsă.

În speță, în cazul de față se impune verificarea atât a aspectului legalității și temeiniciei anulării de către instanță a pct-lor 3, 4 și 5 ale Prescripției nr. 25-06-3941 din 14 noiembrie 2023, prin prisma apelului declarat de Inspecția Financiară, cât și temeinicia pretențiilor ÎS „Administrația de Stat a Drumurilor" privind anularea totală a răspunsului Inspectoratului Control Financiar de Stat nr. 25-12/78 din 15 ianuarie 2024, cât și a Prescripției Inspectoratului Control Financiar de Stat nr. 25-06-3941 din 14 noiembrie 2023.

În materie de drept, potrivit art. 78 alin. (1)-(4) din Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr. 181 din 25 iulie 2014, inspectarea financiară se efectuează de către autoritatea administrativă responsabilă din subordinea Ministerului Finanțelor, în baza regulamentului aprobat de către Guvern. În cadrul inspectării financiare se verifică activitatea economico-financiară, inclusiv prin investigări operative și analize documentare efectuate în baza informațiilor privind eventuale încălcări ale legislației sau fraude în gestionarea și utilizarea resurselor bugetare, în administrarea patrimoniului public, raportarea datoriei sectorului public, în calcularea profitului net al întreprinderilor de stat/municipale și al societăților comerciale cu cota de participare a statului, precum și a dividendelor și a defalcărilor la buget ale unei părți a profitului net al acestora;-Inspectării financiare pot fi supuse: a) autoritățile/instituțiile bugetare; b) autoritățile/instituțiile publice la autogestiune și autoritățile bugetare independente-pe aspecte ale corectitudinii în utilizarea alocațiilor financiare obținute din bugetul public național, în gestionarea/utilizarea patrimoniului public, precum și pe cele privind conformarea la regulile aplicabile achizițiilor publice prevăzute de Legea nr. 131/2015 privind achizițiile publice; c) întreprinderile de stat/municipale, societățile comerciale în al căror capital social statul deține o cotă-parte de cel puțin 25 la sută, precum și persoanele afiliate acestora-pe aspecte ale gestionării/utilizării resurselor financiare și/sau patrimoniului public ale entităților specificate la lit. a); d) alte persoane fizice și juridice-pe aspecte ale gestionării și utilizării resurselor financiare și ale administrării patrimoniului public al entităților specificate la lit. a) și c). Inspectarea financiară se inițiază: a) la solicitarea Prim-ministrului; b) de către ministrul finanțelor, care, prin intermediul autorității administrative responsabile din subordinea Ministerului Finanțelor, planifică inspectări financiare în funcție de riscurile evaluate, aferente activităților

procesului bugetar și subiectelor menționate la alin. (3); c) la solicitarea Curții de Conturi.

De asemenea, potrivit art. 18 alin. (1)-(3) din Legea contabilității și raportării financiare nr. 287 din 15 decembrie 2017, entitatea are obligația de a ține contabilitatea și de a întocmi situațiile financiare în modul prevăzut de prezenta lege, de standardele de contabilitate și de alte acte normative aprobate în conformitate cu art. 8 alin. (1) lit. b). Răspunderea pentru ținerea contabilității și raportarea financiară revine: a) conducătorului, administratorului-pentru entitățile indicate la art. 2 lit. a), c) și d); b) conducătorului, directorului-pentru entitățile indicate la art. 2 lit. b); c) fondatorului-pentru entitățile indicate la art. 2 lit. e); d) persoanei fizice care desfășoară activitate profesională în sectorul justiției (notar, avocat, executor judecătoresc, mediator, administrator autorizat)-pentru entitățile indicate la art. 2 lit. f). Persoanele indicate la alin. (2) sunt obligate: a) să asigure organizarea și ținerea contabilității în mod continuu din data înregistrării de stat a entității până la data lichidării acesteia; b) să asigure elaborarea, aprobarea și aplicarea politicilor contabile în conformitate cu standardele de contabilitate și alte acte normative elaborate în conformitate cu art. 8 alin. (1) lit. b); c) să asigure elaborarea și aprobarea:-planului de conturi contabile de lucru al entității, după caz;-procedeelor interne privind contabilitatea de gestiune;-formularelor documentelor primare și a registrelor contabile;-regulilor privind circulația documentelor și tehnologia de prelucrare a informației contabile; d) să asigure întocmirea completă și corectă, precum și integritatea și păstrarea documentelor contabile; e) să organizeze sistemul de control intern; f) să asigure documentarea faptelor economice și reflectarea acestora în contabilitate; g) să asigure respectarea actelor normative prevăzute la art. 8 alin. (1); h) să asigure întocmirea, prezentarea și publicarea, după caz, a situațiilor financiare în conformitate cu prezenta lege, standardele de contabilitate și alte acte normative prevăzute la art. 8 alin. (1).

În context, potrivit art. 1 alin. (1)-(3) din Legea fondului rutier nr. 720 din 02 februarie 1996, fondul rutier se instituie în cadrul bugetului de stat și se utilizează pentru finanțarea: a) întreținerii, reparației și reconstrucției drumurilor publice naționale și drumurilor de interes raional (municipal); b) proiectării de drumuri; c) dezvoltării bazei de producție a unităților care efectuează lucrări de întreținere a drumurilor, procurării tehnicii și utilajului pentru acestea; d) producerii de materiale de construcție rutieră; e)-exclusă; f) lucrărilor de cercetare științifică, de proiectare și construcție în domeniu; g) administrării infrastructurii drumurilor;-Mijloacele fondului pentru drumurile publice naționale și drumurile de interes raional (municipal) se distribuie în funcție de numărul de kilometri echivalenți administrați. Mijloacele financiare care revin unui kilometru echivalent se calculează după formula: P_{kmc}= FR/ N_{kmc} unde: P_{kmc}-mijloacele financiare care revin unui kilometru echivalent; FR-suma fondului; N_{kmc}-numărul de kilometri

echivalenți;-Modul de distribuire a mijloacelor fondului pe capitole de cheltuieli pentru drumurile publice naționale se aprobă anual de Guvern. Modul de distribuire a mijloacelor fondului pe capitole de cheltuieli pentru drumurile de interes raional (municipal) se aprobă anual de autoritățile administrației publice locale de nivelul al doilea. Mijloacele pentru întreținerea drumurilor se determină conform normativelor stabilite pentru un kilometru de drum și lungimii lor.

Suplimentar, potrivit art. 3 alin. (1)-(2) și (5) din Legea nr. 246 din 22 noiembrie 2017 cu privire la întreprinderea de stat și întreprinderea municipală, bunurile întreprinderii de stat/municipale se constituie din bunurile domeniului privat al statului/unității administrativ-teritoriale/unității teritoriale autonome Găgăuzia depuse ca aport în capitalul social al întreprinderii și bunurile obținute ca rezultat al activității desfășurate și aparțin acesteia cu drept de proprietate. Bunurile domeniului public al statului/unității administrativ-teritoriale/ unității teritoriale autonome Găgăuzia aflate în administrarea întreprinderii nu aparțin acesteia cu drept de proprietate. Aceste bunuri nu pot fi urmărite pentru datoriile întreprinderii de stat/municipale, nu pot fi înstrăinate sau supuse executării silite, nici chiar în cazul insolvabilității, nu pot constitui obiect al gajului și asupra lor nu se pot constitui garanții reale, nu pot fi dobândite de către alte persoane prin uzucapiune sau prin efectul posesiei de bună-credință asupra lor. Evidența contabilă a acestor bunuri se ține distinct de evidența activelor întreprinderii de stat/municipale. Transmiterea, comercializarea, darea în locațiune/arendă sau comodat și casarea bunurilor întreprinderii de stat/municipale se efectuează în modul stabilit de Guvern.

Conform art. 7 alin. (1)-(2) lit. h) din aceeași Lege, fondatorul întreprinderii de stat și fondatorul întreprinderii municipale, împreună cu autoritatea executivă, în limita competențelor atribuite, exercită drepturile de administrare a întreprinderii prin intermediul consiliului de administrație și al administratorului. Fondatorul exprimă acordul prealabil la achiziționarea de către întreprinderea de stat/ municipală a bunurilor și serviciilor a căror valoare de piață constituie peste 25% din valoarea activelor nete ale acesteia, conform ultimelor situații financiare anuale, sau depășesc 400.000 de lei.

Conform art. 8 alin. (7) din Legea citată, consiliul de administrație: a) aprobă planul de afaceri al întreprinderii și monitorizează executarea acestuia; b) stabilește indicatorii de performanță ai întreprinderii și criteriile de evaluare ținând cont de specificul și domeniul de activitate; c) prezintă fondatorului propuneri pentru îmbunătățirea managementului și eficientizarea activității întreprinderii; d) examinează darea de seamă anuală a administratorului cu privire la activitatea economico-financiară a întreprinderii; e) prezintă fondatorului darea de seamă anuală cu privire la activitatea sa; f) întreprinde măsuri pentru asigurarea integrității și a folosirii eficiente a bunurilor întreprinderii, inclusiv adoptă decizii

privind oportunitatea comercializării sau dării în locațiune/arendă sau comodat a activelor neutilizate ale întreprinderii, privind oportunitatea casării bunurilor raportate la mijloacele fixe, a gajării bunurilor pentru obținerea creditelor bancare, a acordării sponsorizării; f[1]) examinează anual lista terenurilor transmise în administrare întreprinderii; g) după primirea acordului prealabil al fondatorului, aprobă prețul minim de expunere la vânzare al bunului neutilizat, a cărui valoare de piață constituie peste 25% din valoarea activelor nete ale întreprinderii; h) monitorizează derularea situațiilor litigioase și asigură informarea fondatorului; i) examinează rapoartele organelor de control, raportul auditorului și scrisoarea către conducere emisă de entitatea de audit și aprobă planul de acțiuni privind înlăturarea încălcărilor identificate; j) aprobă devizul anual de venituri și cheltuieli, statul de personal al întreprinderii și fondul de salarizare; k) examinează trimestrial darea de seamă a administratorului cu privire la activitatea economico-financiară a întreprinderii; l) prezintă fondatorului propuneri privind premierea sau sancționarea administratorului; m) prezintă fondatorului propuneri privind modificarea capitalului social, privind modificarea și completarea statutului întreprinderii; n) selectează prin concurs candidatura administratorului întreprinderii de stat și o propune fondatorului spre desemnare. Regulamentul-model cu privire la organizarea și desfășurarea concursului pentru ocuparea funcției vacante de administrator al întreprinderii de stat se aprobă de Guvern; o) coordonează și prezintă fondatorului spre aprobare propunerea de repartizare a profitului net anual al întreprinderii; p) aprobă decizii privind plafonul concret al salariului administratorului întreprinderii de stat, pasibil limitării, pentru anul în curs; q) selectează entitatea de audit pentru efectuarea auditului obligatoriu al situațiilor financiare anuale; r) asigură transparența procedurilor de achiziție a bunurilor, a lucrărilor și a serviciilor destinate acoperirii necesităților de producere și asigurării bazei tehnico-materiale, precum și aprobă, în cazul întreprinderilor de stat, regulamentul privind achiziționarea bunurilor, lucrărilor și serviciilor. Regulamentul privind achiziționarea bunurilor, lucrărilor și serviciilor la întreprinderea de stat se aprobă de Guvern. Achiziționarea de bunuri, lucrări și servicii la întreprinderea de stat este supusă reglementărilor privind regimul de incompatibilități, prevăzute la art. 16 alin. (6) și art. 75 alin. (1) din Legea nr. 131/2015 privind achizițiile publice; s) aprobă achiziționarea de către întreprindere a bunurilor și a serviciilor a căror valoare de piață constituie peste 25% din valoarea activelor nete ale întreprinderii, conform ultimei situații financiare, sau depășește 400 000 de lei; t) aprobă regulamentele interne ce țin de activitatea întreprinderii; u) asigură elaborarea Codului de guvernanță corporativă și prezentarea acestuia fondatorului pentru aprobare.

În aceeași ordine de idei, potrivit art. 76 alin. (7) subpct. 2 din Legea nr. 131 din 03 iulie 2015 privind achizițiile publice, contractele de achiziții publice/acordurile-

cadru pot fi modificate, fără organizarea unei noi proceduri de achiziție publică, atunci când sunt îndeplinite în mod cumulativ următoarele condiții: a) modificarea a devenit necesară în urma unor circumstanțe pe care o autoritate contractantă care acționează cu diligență nu ar fi putut să le prevadă; b) modificarea nu afectează natura generală a contractului; c) creșterea prețului nu depășește 15% din valoarea contractului de achiziții publice/acordului-cadru inițial.

Reieșind din condițiile pct. 22 din Hotărârea Guvernului nr. 1129 din 21 noiembrie 2018 „*cu privire la aprobarea Regulamentului privind ajustarea periodică a valorii contractelor de achiziții publice cu executare continuă, încheiate pe un termen mai mare de un an*”, ajustarea valorii contractului de achiziție publică se efectuează în condițiile întrunirii cumulative a următoarelor cerințe: 1) contractul de achiziție publică de lucrări cu executare continuă este încheiat pe un termen mai mare de un an; 2) partea contractantă care a depus solicitarea de ajustare a valorii contractului și-a îndeplinit angajamentele contractuale; 3) la solicitările de plăți înaintate pe parcursul perioadei de ajustare au fost anexate calculele de actualizare a prețurilor componentelor prețului de cost, conform formulei stabilite la punctul 31. Pentru solicitările de plăți pe parcursul perioadei de ajustare la care nu au fost anexate actualizările prețurilor componentelor prețului de cost în baza formulei stabilite la punctul 31, ajustarea valorii contractului nu se efectuează. În cazul solicitării din partea autorității contractante, efectuate la propunerea organului abilitat prin lege cu funcția de control, subpunctul 3) nu se aplică.

Totodată, instanța de apel reține că potrivit pct. 14 din Regulamentul citat, este redată procedura și formula de ajustare a valorii contractului de achiziții publice încheiat pe un termen mai mare de un an se efectuează ținând cont de rata inflației sau deflației, calculată pentru anul precedent ajustării și publicată de Biroul Național de Statistică în mijloacele oficiale de informare în masă.

Astfel, cu referire la pretențiile înaintate de către ÎS „Administrația de Stat a Drumurilor” în prezenta acțiune, este de subliniat că Inspecția Financiară, în conformitate cu Programul de activitate pentru semestrul II al anului 2023, a efectuat inspectarea financiară complexă la ÎS „Administrația de Stat a Drumurilor” pentru perioada 01 ianuarie 2020-31 decembrie 2022, cu extinderea verificărilor până la 31 august 2023, sub aspectul corectitudinii organizării și desfășurării procedurilor de achiziții publice, precum și al procesului de fuziune cu ÎS „Centrul Republican de Instruire Auto”. De asemenea, au fost examinate obiecțiile formulate de întreprindere prin demersul nr. 06/01-01/7090 din 02 noiembrie 2023 asupra Raportului din 13 octombrie 2023.

De altfel, în urma inspectării s-a stabilit că activitatea economico-financiară a ÎS „Administrația de Stat a Drumurilor” a fost profitabilă în anii 2020 și 2022, fiind

înregistrat un profit de 789,9 mii lei și, respectiv, 2.566,9 mii lei, iar în anul 2021 s-a înregistrat o pierdere de 70.003 lei.

Instanța de apel reține că raportul de inspectare a constatat existența unor încălcări sistemice și deficiențe majore în administrarea patrimoniului și a mijloacelor financiare ale întreprinderii, acestea fiind grupate pe mai multe categorii.

Astfel, în ceea ce privește gestionarea mijloacelor financiare și a patrimoniului întreprinderii, s-a constatat admiterea unor cheltuieli neregulamentare în sumă de 78.157,5 mii lei și cauzarea unui prejudiciu bugetului Fondului rutier în cuantum total de 178.940,1 mii lei.

Instanța reține că întreprinderea a reflectat neregulamentar în contabilitate cheltuielile de judecată și dobânzile aferente litigiului pierdut împotriva companiei Strabag AG în Tribunalul Arbitral de la Haga, în sumă de 78.157,5 mii lei, pentru a crea premisa aplicării prevederilor art. 18 alin. (10) din Legea contabilității și raportării financiare nr. 287 din 15 decembrie 2017 privind acoperirea pierderilor întreprinderilor de stat de către autoritatea fondatoare, fapt ce a determinat raportarea unei pierderi operaționale pentru anul 2021 în sumă de 70.003 mii lei.

Totodată, utilizarea mijloacelor Fondului rutier pentru achitarea cheltuielilor de judecată și a dobânzilor aferente litigiului cu Strabag AG a generat un prejudiciu bugetului Fondului rutier în aceeași sumă de 70.003 mii lei.

De asemenea, instanța reține că ÎS „Administrația de Stat a Drumurilor” a utilizat mijloacele Fondului rutier pentru achitarea obligațiilor rezultate din litigiile cu companiile „Toto Construzioni Generali” SpA și „Tadei” SpA, fără informarea Fondatorului și a Consiliului Fondului rutier, fiind cauzat un prejudiciu de 28.683,3 mii lei (1.338, 7 mii euro).

În materia achizițiilor publice, raportul a constatat că întreprinderea a ajustat neîntemeiat valoarea unor contracte de lucrări, în lipsa temeiului juridic prevăzut de Legea nr. 131 din 03 iulie 2015 și Hotărârea Guvernului nr. 1129 din 21 noiembrie 2018, cauzând un prejudiciu Fondului rutier în sumă totală de 76.648, 3 mii lei, inclusiv prin ajustări efectuate în raport cu SRL „Dronas Com”-4.437,7 mii lei, SRL „Genesis-International”-6.447,4 mii lei, SA „Lusmecon”-14.672,8 mii lei, SRL „Irinda Prim”-40.437,1 mii lei și SRL „Corsag”-10.653,6 mii lei.

În plus, prin calcularea necorespunzătoare a perioadei de ajustare în contractul încheiat cu SRL „Irinda Prim”, întreprinderea a suportat un prejudiciu suplimentar de 3.650,5 mii lei.

Referitor la eficiența utilizării mijloacelor financiare, instanța de apel reține că au fost admise cheltuieli neîntemeiate în sumă totală de 17.618,5 mii lei, determinate în principal de acordarea nelegală a unor drepturi salariale și a contribuțiilor aferente.

În acest sens, întreprinderea a efectuat plăți salariale neîntemeiate în sumă totală de 13.878,5 mii lei, respectiv 5.697,3 mii lei în anul 2020, 2.926,6 mii lei în anul 2021 și 5.254,6 mii lei în anul 2022.

Totodată, administratorilor le-a fost achitat nejustificat sporul pentru vechime în muncă în sumă de 323,5 mii lei, fostul administrator beneficiind suplimentar de plăți peste plafonul legal în sumă de 28,9 mii lei, iar unor conducători auto le-au fost acordate adaosuri salariale nejustificate în sumă de 142,2 mii lei.

Ca urmare a acestor plăți, întreprinderea a suportat contribuții sociale și prime de asigurare medicală în cuantum de 3.245,4 mii lei.

Instanța de apel mai constată că prin nerespectarea dispozițiilor legale, întreprinderea a admis încălcări procedurale care au generat cheltuieli neregulamentare în sumă totală de 22.261,9 mii lei.

În acest context, raportul a reținut că suma de 1.966,4 mii lei, reprezentând servicii de cercetare și elaborare a documentelor normative executate de Universitatea Tehnică a Moldovei, a fost înregistrată necorespunzător la cheltuielile anului 2022, deși documentele respective nu au fost aprobate de Ministerul Infrastructurii și Dezvoltării Regionale.

Totodată, în procesul de fuziune cu ÎS „CRIA”, întreprinderea a achitat nelegal creanțe validate în procedura de insolvabilitate în sumă de 6.136, 3 mii lei din mijloacele Fondului rutier, fără acordul Fondatorului și al Consiliului de administrație.

De asemenea, în lipsa aprobării indicatorilor de performanță și a criteriilor de evaluare profesională, au fost acordate premii în sumă totală de 14.150, 0 mii lei, dintre care 8.551,5 mii lei în anul 2020, 4.460, 0 mii lei în anul 2021 și 1.138,5 mii lei în primele cinci luni ale anului 2022.

Instanța reține și faptul că au fost decontați nejustificat 535,7 litri de combustibil, în valoare de 9,2 mii lei, în baza a nouă foi de parcurs întocmite în perioada 16 septembrie 2020-30 mai 2023, fără semnătura beneficiarilor.

Totodată, factorii de decizie ai întreprinderii au utilizat contrar destinației mijloace ale Fondului rutier în sumă totală de 11.070,3 mii lei, prin achitarea serviciilor juridice și de arbitraj peste limitele aprobate în buget, respectiv 7.200, 93 mii lei în anul 2020 și 3.869,37 mii lei în anul 2022.

Instanța de apel reține că lipsa monitorizării eficacității operațiunilor economice a determinat suportarea unor cheltuieli suplimentare și ineficiente în sumă totală de 160.278,33 mii lei, dintre care 85.022,93 mii lei reprezintă servicii juridice și de arbitraj.

Raportul relevă că numeroase litigii au fost generate de deficiențe cu privire la studiile de fezabilitate, proiectarea, documentarea și monitorizarea lucrărilor de infrastructură rutieră, precum și de contractele încheiate cu inginerii supervizori, care nu conțineau mecanisme de răspundere în cazul prejudicierii întreprinderii.

În perioada 2020-2022 au fost suportate cheltuieli pentru servicii juridice și de arbitraj în sumă de 85.022,93 mii lei, dintre care 78.761,60 mii lei pentru servicii externe și 6.261,33 mii lei pentru servicii interne.

În litigiul cu compania OHL A.S. din Cehia, întreprinderea a achitat servicii juridice și de arbitraj în cuantum de 30.392,8 mii lei, deși prin hotărârea arbitrală a fost obligată să achite obligații în sumă de 19.736, 5 mii lei, ceea ce a generat cheltuieli ineficiente de 10.656,3 mii lei.

De asemenea, instanța reține că în perioada verificată întreprinderea a pierdut cinci procese de judecată, dintre care trei arbitraje Internationale și două litigii civile interne, fiind obligată la plata sumei totale de 9.742,18 mii euro, 340,06 mii dolari SUA, 27,85 mii GBP și 1.615,5 mii lei.

Raportul mai evidențiază existența unor imobilizări corporale în curs de execuție în sumă de 64.284,3 mii lei, inclusiv servicii de proiectare în valoare de 203,6 mii lei, ce nu au fost finalizate timp de peste trei ani, precum și efectuarea unor cheltuieli ineficiente de 314,8 mii lei la selectarea auditorului financiar, prin desemnarea ÎCS „Baker Tilly Klitou and Partners" SRL în detrimentul ofertei SRL „Moore Stephens KSC".

Totodată, raportul constată existența riscului suportării unor cheltuieli suplimentare de peste 53.776, 8 mii lei în cazul pierderii definitive a litigiilor aflate pe rol.

În ceea ce privește controlul intern managerial și organizarea managementului financiar-contabil, instanța de apel reține că raportul a identificat deficiențe structurale cu privire la evidența contabilă a drumurilor publice, lipsa înregistrării acestora în Registrul obiectivelor de infrastructură tehnico-edilitară, neaprobarea actelor de transmitere a lucrărilor executate în perioada 2019-2020 în valoare de 1.966.896, 7 mii lei, lipsa analizelor cu privire la deprecierea activelor, desfășurarea procedurilor de achiziții în baza unor regulamente neaprobate de Consiliul de administrație, darea în locațiune a unui activ cu valoarea contabilă de 972,0 mii lei fără acordul Fondatorului și denaturarea situațiilor financiare prin raportarea necorespunzătoare a veniturilor și subvențiilor.

În acest context, raportul reține că întreprinderea nu a recunoscut integral subvențiile destinate compensării cheltuielilor suportate, diminuând veniturile operaționale cu 21.051,3 mii lei în anul 2020 și cu 3.534, 9 mii lei în anul 2021, fiind totodată acordate subvenții fără bază legală în sumă de 50 957,3 mii lei în anul 2020 și 45.285, 3 mii lei în anul 2021.

Prin urmare, instanța de apel apreciază că ansamblul constatărilor consemnate în Raportul Inspecției Financiare relevă existența unor deficiențe majore ale sistemului de management financiar și ale controlului intern al ÎS „Administrația de Stat a Drumurilor", precum și încălcări repetate ale normelor legale privind administrarea patrimoniului public, utilizarea mijloacelor Fondului rutier,

contabilitatea, salarizarea și achizițiile publice, fără ca argumentele invocate de apelantă să fie de natură să infirme legalitatea și temeinicia constatărilor reținute de organul de control.

Cu referire la susținerile apelantei ÎS „Administrația de Stat a Drumurilor” Completul de judecată menționează că acestea nu sunt confirmate de materialul probator administrat în cauză.

Astfel, atât în instanța de fond cât și în instanța de apel, aceasta a susținut că, actele emise de către Inspecția financiară sunt ilegale și că de către organul de inspectare nu au fost aplicate uniform prevederile Legii fondului rutier nr. 720 din 02 februarie 1996 ceea ce a generat constatările eronate din actele emise.

Cu toate acestea, instanța reține că potrivit prevederilor Politicilor de contabilitate, aprobate de administrație și aplicate de către întreprindere în perioada inspectată, ținerea evidenței contabile a fost divizată în trei capitole, inclusiv evidența privind activitatea de autogestiune, care cuprinde veniturile din administrarea drumurilor și cheltuielile de întreținere a personalului, evidența gestionării mijloacelor fondului rutier și evidența mijloacelor din investiții străine, care de fapt sunt activități non-profit, iar cheltuielile generate la aceste capitole nu ar trebui să influențeze la rezultatul financiar din activitatea operațională.

Astfel, în situația în care despăgubirile achitate către Strabag AG nu țin de activitatea de „Autogestiune”, la momentul emiterii Hotărârii irevocabile a instanței de judecată acestea urmau a fi contabilizate, ca și în restul cazurilor, la contul 171 „Cheltuieli anticipate pe termen lung” sau 261 „Cheltuieli anticipate curente”, iar după alocarea banilor din buget să fie raportate concomitent la veniturile și cheltuielile perioadei (anul 2022), respectiv datoria față de Strabag AG nu trebuia să afecteze rezultatul anului 2021.

Concomitent, subvențiile destinate reducerii datoriilor față de alți creditori în conformitate cu prevederile pct. 77 alin. (3) din Standardul Național de Contabilitate (SNC) „Capital propriu și datorii”, aprobat prim Ordinul Ministerului Finanțelor nr. 118 din 06 august 2013, se decontează la veniturile curente.

Reieșind din cele expuse în scopul respectării prevederilor art. 18 alin. (10) din Legea contabilității și raportării financiare, care dispun că acoperirea pierderilor întreprinderilor de stat de organele centrale de specialitate, întreprinderea majorează cheltuielile activității operaționale a anului 2021 cu cheltuielile contabilității mijloacelor din investiții străine aferente procesului judiciar cu compania Strabag AG în sumă de 78.157,5 mii lei, care a dus la raportarea neîntemeiată a pierderilor în sumă 70.003, 0 mii lei.

Totodată până la încasarea mijloacelor bugetare pentru acoperirea pierderilor sus nominalizate, întreprinderea deja avea înregistrată o datorie față de compania Strabag AG, la creditul contului 544.25 „Alte datorii curente”, care ulterior la 27 decembrie 2022 a fost transferată la contul 425.1 „Finanțări și încasări cu destinație

specială pe termen lung”, ca în final prin alte formule contabile a contului 332.2 „Profit nerepartizat al anilor precedenți” a fost stinsă prin modificarea rezultatelor anilor precedenți.

După încasarea mijloacelor financiare din buget pentru acoperirea pierderilor anului 2021 în sumă de 70.003, 0 mii lei, întreprinderea a reflectat aceste operațiuni în evidența contabilă a anului 2022, prin raportarea sumei respective în debitul contului 234 „Alte creanțe curente”, creditul contului 535 „Venituri anticipate”, iar ulterior la veniturile perioadei, contul 612 „Alte venituri din activitatea operațională”.

Astfel, întreprinderea a înregistrat repetat datorie față de compania Strabag AG, la creditul contului 521.2, și respectiv la debitul contului 261.2 „Cheltuieli anticipate curente”, care ulterior au fost stinse prin intermediul contului 243 „Conturi curente în valută străină”, iar cheltuieli anticipate curente, raportate la cheltuielile perioadei de gestiune contul 714 „Alte cheltuieli”.

Or, reieșind din cele expuse și urmare a aprecierii eronate și diferite a unei și aceiași operațiuni economice, suma datoriei față de compania Strabag AG a fost raportată atât la cheltuielile anului 2021, (modificarea rezultatelor anilor precedenți), precum și la veniturile și cheltuielile anului 2022, care de fapt a atras după sine dezinformarea Consiliul de administrație a întreprinderii, Ministerului de ramură, precum și Consiliului fondului rutier, care a înaintat propuneri de alocare suplimentară a mijloacelor financiare fondului rutier pentru drumurile publice naționale pe anul 2022, destinate pentru acoperirea pierderilor raportate necorespunzător de întreprindere în sumă de 70.003, 0 mii lei.

De altfel, contrar prevederilor art. 1 din Legea fondului rutier nr. 720 din 02 februarie 1996, art. 7 alin. 2 lit. h), art. 8 alin. 7), lit. h) din Legea cu privire la întreprinderea de stat și întreprinderea municipală nr. 246 din 22 noiembrie 2017, ÎS „Administrația de Stat a Drumurilor” în lipsă de finanțare și pentru a nu scoate în evidență situația cu privire la pierderea procesului de judecată față de companiile „Toto Construzioni Generali” SpA și „Tadei” SpA, a înregistrat în evidența contabilă achitarea datoriei față de aceste companii, ca utilizarea mijloacelor bugetare pentru întreținerea drumurilor, fără informarea Fondatorului și Consiliului fondului rutier, prin ce a generat, prejudicierea acestuia în mărime de 28.683,3 mii lei (1.338,7 mii euro).

Totodată, instanța de apel atestă că cu derogare de la prevederile art. 76 alin. (7) subpct. 2), lit. a), b) și c) din Legea privind achizițiile publice nr. 131 din 03 iulie 2015, pct. 22 din Regulamentul privind ajustarea periodică a valorii contractelor de achiziții publice cu executare continuă, încheiate pe un termen mai mare de un an, în lipsa existenței temeiului juridic prevăzut în contractele de achiziție, ÎS „Administrația de Stat a Drumurilor” a ajustat neîntemeiat valoarea unor lucrări, inclusiv SRL „Dronas Com” cu 4.437,7 mii lei, SRL „Genesis-International” cu

6.447,4 mii lei, SA „Lusmecon” cu 14.672,8 mii lei, SRL „Irinda Prim” cu 40.437,1 mii lei și SRL „Corsag” cu 10.653,6 mii lei, prin ce a generat prejudicierea bugetului Fondului rutier în sumă totală de 76.648,3 mii lei.

Totodată, contrar prevederilor pct. 14 din Regulamentul privind ajustarea periodică a valorii contractelor de achiziții cu executare continuă, încheiate pe un termen mai mare de un an, prin care grupul de lucru al întreprinderii, a inclus neîntemeiat în calcul 4 luni de executare față de 3 luni complete stipulate în prevederile contractului, fapt care a dus la ajustarea valorii lucrărilor contractate de la SRL „Irinda Prim”, astfel, au admis, prejudiciul în mărime de 3.650,5 mii lei.

Luând drept temei faptul, că factorii de decizie ai întreprinderii potrivit actelor normative în vigoare, în afară de drepturi, au și obligațiuni (privind activitatea întreprinderii) și pentru acțiunile/inacțiunile admise în procedura administrativă la gestionarea mijloacelor financiare și a patrimoniului a acesteia, care au generat cheltuieli neregulamentare în sumă de 78.157,5 mii lei și cauzate prejudicii bugetului Fondului rutier în sumă totală de 178.940,1 mii lei, poartă răspundere civilă, contravențională sau penală, temei pentru care prin actul emis de către Inspectorat (Prescripția) a solicitat întreprinderea măsurilor de rigoare benevolă de lichidare a încălcărilor constatate.

Totodată, contrar prevederilor art. 2 din Legea salarizării nr. 847 din 14. 02. 2002, art. 8 alin. (7) lit. t) din Legea cu privire la întreprinderea de stat și întreprinderea municipală nr. 246 din 22 noiembrie 2017, pct. 2 din Hotărârea Guvernului cu privire la salarizarea angajaților din unitățile cu autonomie financiară nr. 743 din 11 iunie 2002, pct. 4. 1, 5. 1 și 9. 1 din Regulamentul privind sistemul de salarizare al întreprinderii, aprobat în baza procesului-verbal al Consiliului de administrație nr. 02 din 11 aprilie 2017, pct. 1. 3, 4. 1, 6. 1, 8. 1, 8. 2 din Regulamentul privind sistemul de salarizare al salariaților, aprobat conform procesului-verbal al Consiliului de administrație nr. 03 din 28 aprilie 2022, pct. 4. 1 din Regulamentul privind modul de premiere a salariaților, aprobat prin Ordinile administratorului întreprinderii nr. 62 din nr. 49 din 17 aprilie 2020 și nr. 82 din 31 mai 2022, s-au admis cheltuieli neîntemeiate a plăților de salarizare în sumă totală de 13.878,5 mii lei.

Conform prevederilor art. 2 și art. 4 alin. (2) din Legea salarizării nr. 847 din 14 februarie 2002, salariul de funcție este: „mărimea lunară a salariului de bază stabilită pentru conducători, specialiști și funcționari în dependență de funcția deținută, calificarea și specificul ramurii”, întreprinderea neîntemeiat a inclus în baza de calcul a primelor trimestriale curente, salariul de funcție cumulativ pentru trei luni, deși regulamentele entității prevăd calcularea premiilor trimestriale prin aplicarea bazei de calcul reieșind din salariul de funcție lunar.

La caz, este constatat că factorii de decizie ai întreprinderi, la acordarea premiilor trimestriale nu au ținut cont de faptul modificării rezultatelor financiare

(negative) a anilor precedenți cu cheltuielile suportate de facto în anul de gestiune în care au fost acordate premii, precum și rezultatele negative ale anului 2021 în mărime 70.003,0 mii lei, ceea ce contravine prevederilor pct. 3. 3 din Regulamentul întreprinderii privind modul de premiere a salariaților, aprobate prin Ordinile nr. 62 din 04 iunie 2018, nr. 49 din 17 aprilie 2020 și nr. 82 din 31 mai 2022, care stipulează că premiile curente se vor calcula în baza rezultatului financiar pozitiv pentru perioada supusă evaluării.

Concomitent, contrar prevederilor art. 7 alin. (5) din Legea cu privire la întreprinderea de stat și întreprinderea municipală nr. 246 din 22 noiembrie 2017, art. 22, 23, alin. (1) din Legea salarizării nr. 847 din 14 februarie 2002, pct. 5 din Hotărârea Guvernului cu privire la salarizarea angajaților din unitățile cu autonomie financiară nr. 743 din 11 iunie 2002, în lipsa reglementărilor prevederilor în contractele individuale de muncă, întreprinderea, a calculat și achitat neîntemeiat sporul lunar aferent vechimii în muncă administratorilor entității în sumă totală de 323,5 mii lei.

Instanța de apel subliniază de asemenea că contrar prevederilor pct. 13^2 din Hotărârea Guvernului cu privire la salarizarea angajaților din unitățile cu autonomie financiară nr. 743 din 11 iunie 2002 și pct. 5. 4 din contractul individual de muncă nr. 5 din 17 februarie 2020, ex-administratorul întreprinderii a beneficiat în perioada anului 2020 de alte plăți prenotate (ajutor material, premii cu prilejul sărbătorii profesionale, precum și alte zile de sărbători nelucrătoare) în cuantum ce au depășit trei salarii de funcție lunare, pe parcursul unui an, ca rezultat fiind suportate cheltuieli neîntemeiate în sumă de 28,9 mii lei.

Contrar prevederilor pct. 9, 12 și anexei nr. 6 din Hotărârea Guvernului cu privire la salarizarea angajaților din unitățile cu autonomie financiară nr. 743 din 11 iunie 2002 și Regulamentelor interne anuale privind sistemul de salarizare, întreprinderea neîntemeiat a majorat cuantumul stabilit (25%) a adaosului la salariul de funcție cu caracter de compensare pentru intensitatea muncii, precum și alte necesități de serviciu, unor șoferi de autoturisme de serviciu (muncitori), ca rezultat fiind admise cheltuieli neîntemeiate în sumă de 142,2 mii lei.

Suplimentar, întreprinderea a suportat cheltuieli aferente plăților neîntemeiate menționate mai sus, în sumă totală de 3.245,4 mii lei, inclusiv contribuții de asigurări sociale de stat obligatorii în sumă de 2.989, 0 mii lei și prime de asigurări obligatorii de asistentă medicală în sumă de 256,4 mii lei.

Astfel, prin neasigurarea eficacității utilizării mijloacelor financiare ale întreprinderii, au fost admise cheltuieli neîntemeiate în sumă totală de 17.618,5 mii lei, fapt despre care organul de inspectare era obligat să menționeze în actul emis, întreprinderea, prin activitatea administrativă contrar actelor normative în vigoare a admis unele încălcări procedurale, care au atras după sine suportarea cheltuielilor neregulamentare în sumă totală de 22.261,9 mii lei.

Or, contrar prevederilor pct. 6, 38 și 39 din SNC „Imobilizări Corporale și Necorporale”, aprobat prin ordinul Ministerului Finanțelor nr. 118 din 06.08.2013 și având în vedere că prerogativa de cercetare, dezvoltare, elaborare și adoptare a documentelor normative în domeniu drumurilor ține de competența Ministerului Infrastructurii și Dezvoltării Regionale (*care de fapt în conformitate cu prevederile art. 37 din Legea privind calitatea în construcții nr. 721 din 02 februarie 1996 și gestionează un fond special în acest sens*), întreprinderea a raportat neregulamentar la cheltuielile anului 2022, costul serviciilor de cercetare, elaborarea și adoptarea documentelor normative în domeniul reparației și construcției drumurilor, executate de Universitatea Tehnică a Moldovei în sumă totală de 1.966,4 mii lei. La acest aspect Inspecția financiară a menționat în Prescripție că întreprinderea, prin nota contabilă din 12.10.2023 a restabilit în evidența contabilă costul serviciilor de elaborare și adoptare a documentelor normative executate de Universitatea Tehnică a Moldovei în sumă totală de 1.966,4 mii lei.

Instanța de apel reiterează că documentele normative elaborate de Universitatea Tehnică a Moldovei nu au fost aprobate de Ministerul Infrastructurii și Dezvoltării Regionale, iar lipsa actului normativ nominalizat, scoate în afara cadrului legal nu doar întreprinderea, dar și agenții economici, care își desfășoară activitatea în acest domeniu, fapt ce mai limitează și posibilitatea controlului calității lucrărilor executate de antreprenorii contractați, precum și creează premise pentru pierderea proceselor de judecată, inclusiv suportarea cheltuielilor aferente.

Contrar prevederilor art. 3 alin. (2), art. 8 alin. (7) lit. a), j) și o) din Legea cu privire la întreprinderea de stat și întreprinderea municipală nr. 246 din 22 noiembrie 2017, întreprinderea în vederea derulării procesului de fuzionare cu ÎS „CRIA”, a achitat neregulamentar creanțele validate în procesul de insolvabilitate a acesteia față de creditori în sumă de 6.136,3 mii lei din sursele bugetului Fondului rutier, fără acordul Fondatorului și a Consiliului de administrație.

Cu nerespectarea prevederilor art. 8 alin. (7) lit. b) din Legea cu privire la întreprinderea de stat și întreprinderea municipală nr. 246 din 22 noiembrie 2017, întreprinderea în lipsa deciziei Consiliului de administrație privind aprobarea indicatorilor de performanță, precum și a criteriilor de evaluare ale performanțelor profesionale individuale a personalului, în perioada 01 ianuarie 2020-30 mai 2022 a admis cheltuieli neregulamentare de salarizare (premii curente) în sumă totală de 14.150,0 mii lei, inclusiv în anul 2020 în sumă de 8.551,5 mii lei, în anul 2021 în sumă de 4.460,0 mii lei și în anul 2022 (5 luni) în sumă de 1.138,5 mii lei.

Contrar prevederilor art. 10 alin. (1) lit. a), lit. c), art. 11 alin. (1), alin. (7), lit. f), art. 12 alin. (2) din Legea contabilității și raportării financiare nr. 287 din 15 decembrie 2017, Instrucțiunii privind evidența, eliberarea, păstrarea și utilizarea formularelor tipizate de documente primare cu regim special, aprobată prin Hotărârea Guvernului nr. 294 din 17 martie 1998 și Instrucțiunii privind

completarea și prelucrarea foii de parcurs pentru autoturisme, aprobată prin Ordinul Departamentului Analize Statistice și Sociologice nr. 108 din 17 decembrie 1998, întreprinderea în lipsa aplicării semnăturii beneficiarilor pe 9 foi de parcurs întocmite în perioada 16 septembrie 2020-17 ianuarie 2022 a decontat neregulamentar 535, 7 litri de combustibil în sumă de 9,2 mii lei.

Contrar prevederilor art. 1 alin. (1) din Legea fondului rutier nr. 720 din 02 februarie 1996, art. 4 din Legea nr. 229 din 23 septembrie 2010 privind controlul financiar public intern, pct. 1 și 2 din Hotărârea Guvernului nr. 164 din 11 martie 2020 pentru aprobarea Programului privind repartizarea mijloacelor fondului rutier pentru drumurile publice naționale pe anul 2020, Hotărârii Guvernului nr. 718 din 23 septembrie 2020 pentru modificarea Programului privind repartizarea mijloacelor fondului rutier pentru drumurile publice naționale pe anul 2020, pct. 1 și 2 din Hotărârea Guvernului nr. 41 din 26 ianuarie 2022 pentru aprobarea Programului privind repartizarea mijloacelor fondului rutier pentru drumurile publice naționale pe anul 2022 și Hotărârii Guvernului nr. 950 din 28 decembrie 2020 pentru modificarea Programului privind repartizarea mijloacelor fondului rutier pentru drumurile publice naționale pe anul 2022, întreprinderea a admis utilizarea contrar destinației a mijloacelor Fondului rutier alocate în sumă totală de 11.070,3 mii lei.

Instanța de apel reiterează că conform Programului privind repartizarea mijloacelor fondului rutier pentru drumurile publice naționale pentru anul 2020, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 64 din 11 martie 2020, cu modificările aprobate prin Hotărârea Guvernului nr. 718 din 23 septembrie 2020, pentru necesitățile întreprinderii la administrarea drumurilor publice au fost stabilite cheltuieli în sumă totală de 58.500,0 mii lei, inclusiv cheltuieli de judecată și arbitraj în mărime de 35.000,0 mii lei. La rândul său, întreprinderea în perioada anului 2020 a achitat pentru servicii de arbitraj și juridice suma totală de 42.200,95 mii lei, sau cu 7.200,93 mii lei mai mult decât cele planificate/prevăzute (aprobate).

De asemenea, conform Programului privind repartizarea mijloacelor fondului rutier pentru drumurile publice naționale pentru anul 2022, pentru necesitățile întreprinderii la administrarea drumurilor publice au fost stabilite cheltuieli în sumă totală de 147.930 mii lei, inclusiv 19.117, 2 mii lei pentru cheltuieli de arbitraj și judecată, pe când în perioada vizată de facto au fost achitate servicii în sumă totală de 22.986,57 mii lei sau cu 3.869,37 mii lei mai mult decât au fost planificate/bugetate.

La caz ÎS „Administrația de Stat a Drumurilor” este în lipsa oricăror documente justificative prin care ar combate cele constatate în cadrul inspectării.

Lipsa acțiunilor de monitorizare asupra eficacității și eficienței operațiunilor economice de către întreprindere, au generat și atras după sine suportarea de

cheltuieli suplimentare și neeficiente în sumă totală de 160278, 33 mii lei, inclusiv pentru servicii juridice 85.022,93 mii lei.

Mai mult ca atât, unul din factorii principali, care a contribuit la neexecutarea lucrărilor în termen și conforme, s-a constatat că perfectarea actelor pentru implementarea proiectelor de reparație sau construcție a drumurilor (*studiul de fezabilitate, proiectarea, contractarea și documentarea lucrărilor executate, precum și soluționarea problemelor administrative de ordin patrimonial ca exproprierea terenurilor, etc*.) se efectuează necalitativ, cu unele erori sau în genere sunt învechite de timp și respectiv contribuie la verificări și modificări repetate, care duc la apariția lucrărilor suplimentare, prelungirea termenului de executare, ajustarea și majorarea costurilor lucrărilor, ceia ce generează inițierea și atragerea întreprinderii în procese de judecată, care (în lipsa documentelor calitative și concludente) în cea mai mare parte sunt pierdute și atrag după sine cheltuieli suplimentare din mijloacele bugetului Fondului rutier.

Instanța de apel atestă că ÎS „Administrația de Stat a Drumurilor" a lăsat fără supraveghere și perfectarea, contractelor de prestări servicii, încheiate cu inginerii supervizori, responsabili de monitorizarea și aprobarea volumelor, calității și termenilor lucrărilor, care sunt contrar intereselor acesteia și nu dispun careva condiții de sancționare sau încasare a prejudiciilor în cazul pierderii proceselor de judecată din cauza persoanelor care și-au exercitat obligațiile contrar actelor normative în vigoare.

Ca rezultat celor expuse, întreprinderea activând contrar prevederilor art. 8 alin. (7) lit. d), e), h) din Legea cu privire la întreprinderea de stat și întreprinderea municipală nr. 246 din 22 noiembrie 2017, în perioada anilor 2020-2022, a suportat cheltuieli neeficiente privind servicii juridice și de arbitraj în sumă totală de 85.022,93 mii lei, inclusiv din străinătate 78.761,60 mii lei și servicii interne în sumă de 6.261,33 mii lei, care au fost contabilizate ca cheltuieli anticipate pe termen lung, iar pentru a nu scoate în evidență starea economico-financiară rezultată din situațiile litigioase, ulterior prin operațiuni contabile s-a modificat rezultatele anilor precedenți, fără ca respectivele subiecte să fie puse în discuție la ședințele Consiliului de administrație și coordonate cu Fondatorul.

La fel, instanța de apel menționează că în cadrul entității activează serviciul juridic (5 unități), în atribuțiile căruia intră reprezentarea intereselor în instanțele de judecată naționale, astfel, atragerea serviciilor juridice din exterior, a generat cheltuieli suplimentare nejustificate, dezavantajoase întreprinderii.

Totodată, la inițierea proceselor de judecată de către persoanele responsabile nu s-a evaluat riscurile în cazul pierderii acestora, astfel doar în cazul procesului de judecată cu compania OHL A.S. din Cehia, întreprinderea a achitat servicii juridice și de arbitraj în sumă totală de 30.392,8 mii lei, pe când conform deciziei de judecată a fost obligată să achite companiei nominalizate datorii, dobânzi și

penalități de întârziere în sumă totală de 19.736,5 mii lei, ca rezultat întreprinderea doar pe această cauză, a suportat cheltuieli neeficiente în sumă de 10.656,3 mii lei.

În perioada supusă inspectării întreprinderea a pierdut 5 (cinci) procese de judecată, inclusiv trei în arbitrajul International și două cauze civile interne, prin care a fost obligată să achite datorii, penalități, dobânzi de întârziere, cheltuieli de judecată etc., în sumă totală de 9.742,18 mii euro, 340,06 mii dolari SUA, 27,85 mii GBP și 1.615,5 mii lei.

La bilanțul ÎS „Administrația de Stat a Drumurilor" sunt înregistrate imobilizări corporale în curs de execuție în sumă de 64.284,3 mii lei, inclusiv servicii de proiectare în sumă de 203,6 mii lei, inițiate mai bine de trei ani, însă care nu și-au găsit finalitatea în conformitate cu scopurile enunțate și respectiv n-au fost finalizate, ca rezultat mijloacele bugetare a Fondului rutier în aceste scopuri au fost utilizate neeficient.

Suplimentar, contrar prevederilor pct. 8 din Hotărârea Guvernului nr. 875 din 2015, privind modalitatea și transparența decizională, la selectarea și evaluarea repetată a ofertelor pentru auditul financiar pentru anul 2020 al Proiectului de susținere al programului din Sectorul drumurilor în conformitate cu SIRF, întreprinderea a selectat oferta ÎCS „Baker Tilly Klitou and Partners" SRL în sumă de 419,8 mii lei, care depășește cu mult oferta câștigătoare a concursului anterior anulat în sumă de 105,0 mii lei, anunțat de SRL „Moore Stephens KSC", ca rezultat fiind suportate cheltuieli neeficiente în sumă de 314,8 mii lei, iar raportul de audit fiind prezentat cu întârziere de peste un an de zile.

De asemenea, persistă riscul ca în cazul pierderii definitive a litigiilor în care este atrasă, întreprinderea poate suporta cheltuieli suplimentare de judecată și diferite sancțiuni, penalități și dobânzi de întârziere în mărime de peste 53.776, 8 mii lei, care de asemenea vor fi acoperite din bugetul Fondului rutier.

În rezultatul inspectării au fost constatate încălcări procedurale ce derivă din nivelul scăzut al controlului intern managerial, precum și deficiențe în procesul de organizare a managementului financiar-contabil, precum:

I. Contrar prevederilor SNC „Imobilizări corporale și necorporale", aprobat prin Ordinul Ministerului Finanțelor nr. 118 din 06 august 2013, înregistrarea drumurilor la bilanțul întreprinderii, precum și calcularea amortizării s-a efectuat în baza Metodologiei calculării uzurii drumurilor publice, aprobată de Ministerul Transporturilor și Gospodăriei Drumurilor la 13 noiembrie 2007, care până în prezent nu a fost actualizată sau reaprobată anual, respectiv informația reflectată în evidența contabilă privind valoarea drumurilor publice în lipsa evaluărilor și estimărilor acestora nu reprezintă valoarea reală a acestora.

II. Cu nerespectarea prevederilor art. l alin. (5) din Legea nr. 509-XIII din 22 iunie 1995 și art. 4 alin. (3) din Legea cu privire la Registrul obiectivelor de

infrastructură tehnico-edilitară nr. 150 din 14 iulie 2017, drumurile publice nu au fost înregistrate în Registrul obiectelor de infrastructură tehnico-edilitară.

III. Contrar prevederilor pct. 28 din Regulamentul cu privire la modul de transmitere a bunurilor proprietate publică a statului, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 901 din 31 decembrie 2015, Ministerul Economiei și Infrastructurii, ulterior Ministerul Infrastructurii și Dezvoltării Regionale, până în prezent nu a aprobat Actele de transmitere cu titlu gratuit a lucrărilor, executate în baza Programelor de reparație periodică a drumurilor publice naționale, locale, comunale și a străzilor în perioada anilor 2019-2020 în valoare de 1.966.896,7 mii lei către autoritățile publice locale, ca rezultat aceste drumuri sunt înregistrate în evidența contabilă a întreprinderi active imobilizate în curs de execuție, care deja se exploatează mai bine de 3(trei) ani, fără a fi capitalizată valoarea acestor lucrări și fără calcularea amortizării.

IV. Contrar prevederilor pct. 7 și 30 din SNC „Deprecierea activelor” pentru toată perioada supusă inspectării, întreprinderea n-a efectuat o analiză a pierderilor din depreciere pentru a determina dacă valoarea recuperabilă a imobilizărilor corporale a scăzut sub valoarea lor contabilă la sfârșitul perioadei de raportare.

V. Cu nerespectarea prevederilor art. 8 alin. (7) lit. r) din Legea cu privire la întreprinderea de stat și întreprinderea municipală nr. 246 din 22 noiembrie 2017, întreprinderea în perioada 22 decembrie 2020-03 octombrie 2022 a efectuat achiziții publice în baza Regulamentelor de organizare și funcționare a Serviciului Achiziții, privind achiziția bunurilor/lucrărilor/serviciilor pentru necesitățile acesteia, care n-a fost aprobat de către Consiliul de administrație.

VI. Contrar prevederilor art. 3 alin. (5), (7) alin. (2), lit. e) din Legea cu privire la întreprinderea de stat și întreprinderea municipală nr. 246 din 22 noiembrie 2017, pct. 8 din Regulamentul cu privire la modul de dare în locațiune a activelor neutilizate, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 483 din 29 martie 2008, darea în locațiune a activului neutilizat în procesul tehnologic, și anume, platforma suspendată, inclusiv utilaj de ridicare-coborâre CAS, cu valoarea de bilanț în mărime de 972,0 mii lei, s-a efectuat, în lipsa acordului fondatorului, precum și fără stabilirea modului de selectare/coordonare a arendașului.

Totodată, instanța de apel susține că sistemul de planificare și executare a veniturilor din evidența de autogestiune pentru anii 2020-2022, a fost bazat pe proporția din volumul și costul lucrărilor executate de antreprenori și mai puțin pe necesitățile reale de finanțare a cheltuielilor, fără a fi în legătură directă cu cheltuielile pentru îndeplinirea funcției de beneficiar a acestor lucrări, după cum determină principiile legislației bugetare, ca rezultat informația reflectată în situațiile financiare, atât la capitolul venituri, cât și cheltuieli, nu corespunde situației de facto.

Acest fapt, a permis întreprinderii să obțină venituri excesive din contul subvențiilor din bugetul Fondului rutier și Bugetului de stat, destinat compensării cheltuielilor deja suportate, însă pentru a nu fi reflectate în situațiile financiare, la finele anilor de gestiune, acestea au fost raportate ca venituri anticipate, fără a influența la rezultatul din activitatea operațională.

Astfel, contrar prevederilor art. 13 și 18, alin. (1) din Legea contabilității și raportării financiare nr. 287 din 15 decembrie 2017, pct. 77 și 80 din SNC „Capital propriu și datorii", aprobat prin Ordinul Ministerului Finanțelor nr. 118 din 06 august 2013, întreprinderea nu a decontat în volum deplin, subvențiile alocate din bugetul Fondului rutier și a Bugetului de stat, pentru compensarea cheltuielilor deja suportate, ca rezultat fiind diminuate veniturile operaționale pentru perioada de activitate a anului 2020 cu 21.051,3 mii lei și anului 2021 cu 3.534,9 mii lei.

Totodată, în lipsa unei baze legale, urmare a actelor normative (*ordinele Ministerului Transporturilor și Infrastructurii Drumurilor nr. 40 și nr. 41 din 23 februarie 2016, cu privire la aprobarea Normativelor privind volumul necesar și cheltuielilor financiare pentru îndeplinirea funcției de beneficiar la obiectele finanțate din contul investițiilor Internationale (credite, granturi) cât și de la gestionarea drumurilor publice*), abrogate începând cu luna aprilie 2019, întreprinderii i-au fost alocate subvențiile bugetare din bugetul Fondului rutier și Bugetul de stat în anul 2020 în sumă de 50.957,3 mii lei și anul 2021 în sumă de 45.285,3 mii lei.

Reieșind din cele expuse, Completul de judecată distinge faptul precum că factorii de decizie ai entităților, în afară de drepturile care le aparțin la gestionarea mijloacelor financiare alocate din bugetul public național, fondurilor externe și administrarea patrimoniului public, sunt obligați să respecte cadrul normativ cu privire la utilizarea și gestionarea corectă a acestora, și să nu aducă atingere prin activitatea administrativă a drepturilor și libertăților, în contextul prevederilor art. 17 din Codul administrativ, instituției care o gestionează.

Corectarea și restabilirea în drepturi a întreprinderii supuse inspectării, de drept, aparține factorilor de decizie ai acesteia și presupusa anulare (la care pretind) a actelor emise de către organul de inspectare, nu presupun repunerea în drepturi a întreprinderii, încălcările admise prin activitatea administrativă a acesteia, reieșind din competența, misiunea și atribuțiile fiecărei părți implicate în procedura administrativă respectivă, nu pot fi trecute în sarcina organului de inspectare.

Mai mult ca atât, organul de inspectare, potrivit actelor normative în vigoare efectuează inspectări în baza documentelor primare și registrelor contabile, prezentate benevol de către administrația instituției supuse verificării, cărora și le aparține dreptul de a efectua corectările și trecerea în conturi a operațiunilor economico-financiare, și au obligația de a informa organul de inspectare despre măsurile întreprinse.

Conform prevederilor actelor normative în vigoare, factorii de decizie ai entității supuse verificării, prin activitatea administrativă exercitată, sunt obligați să respecte cu strictețe cadrul legal, să nu aducă atingere dreptului și libertății acesteia la utilizarea mijloacelor financiare și gestionarea patrimoniului public.

Mai mult ca atât, este de reiterat că prin Prescripția, cu privire la lichidarea iregularităților constatate în rezultatul inspectării financiare complexe efectuate la ÎS „Administrația de Stat a Drumurilor", s-a acordat termen pentru a întreprinde măsuri de lichidare a iregularităților constatate, fiind creată o favoare, posibilitatea de revedere a activității, ca pe viitor de a nu comite astfel de încălcări, de a opta între mai multe soluții posibile, corespunzător scopului legii în baza căreia activează autoritatea supusă inspectării, pentru a asigura conformarea la cadrul normativ corespunzător gestionării unei instituții publice care activează în baza principiilor de autogestiune, la care au fost admise abateri în managementul financiar și deficiențe procedurale.

Astfel, reieșind din competența Inspecției financiare, atribuită prin cadrul normativ în vigoare, în exercitarea dreptului acordat, în temeiul prevederilor art. 2 alin. (2), 3, 6, 7, 8, 16, 29, 21, 53, 54, 137 Cod administrativ, autoritatea a acționat cu bună-credință și în limitele legii stabilite cu respectarea scopului pentru care i-a fost atribuit dreptul și existența interesului public în verificarea utilizării, potrivit cadrului normativ în vigoare, a mijloacelor financiare alocate din bugetul public național, fondurilor externe și administrarea patrimoniului public, ținând cont de specificul de activitate, cu aplicarea procedurii uniforme, astfel încât, prin activitatea administrativă, nu s-a încălcat dreptul sau libertatea entității supuse verificării.

De altfel, prin actele emise de către Inspectorat, s-a constatat că prin activitatea administrativă a factorilor de decizie ai ÎS „Administrația de Stat a Drumurilor", s-au admis un șir de încălcări, prin ce s-a adus atingerea drepturilor și libertăților instituției, la gestionarea mijloacelor financiare alocate din bugetul public național, fondurilor externe și administrarea patrimoniului public, în contextul prevederilor art. 17 din Codul administrativ.

Prin urmare, ÎS „Administrația de Stat a Drumurilor" nu a indicat nici un temei prin care ar repune în drepturi instituția supusă inspectării, cu restituirea la cont a mijloacelor utilizate contrar actelor normative în vigoare din bugetul public național.

Contextual, instanța de apel consideră irelevantă solicitarea ÎS „Administrația de Stat a Drumurilor" cu privire la anularea răspunsului emis de către Inspecția Financiară, deoarece petiționarul nu poate să pretindă ca răspunsul la cerere să fie dat conform propriei sale formulări sau într-un anumit sens, după dorința personală, stabilirea răspunsului fiind atributul exclusiv al autorității publice competente. Mai mult ca atât, aceasta nu a indicat nici un temei care s-ar conchide

din prevederile art. 17 din Codul administrativ, care ar fi fost încălcat de către Inspectorat la emiterea actelor contestate.

Astfel, instanța de apel reține că soluția instanței de fond este rezultatul unei interpretări și aplicări eronate a cadrului normativ incident.

Sub aspectul anulării pct. 3 din Prescripție, instanța de apel apreciază că instanța de fond a considerat în mod neîntemeiat că în pofida clauzei prevăzute la pct. 4.1 din contractele de achiziții publice, reclamantul era îndreptățit, în temeiul art. 1082 alin. (2) Cod civil, al Legii nr. 131/2015 și al Hotărârii Guvernului nr. 1129/2018, să încheie acorduri adiționale de ajustare a valorii contractelor ca urmare a inflației.

Instanța de apel constată că în privința acordurilor încheiate cu SRL „Dronas Com", SRL „Genesis-International", SA „Lusmecon" și SRL „Corsag", autoritatea de control nu a contestat calculele matematice propriu-zise, criticile fiind îndreptate exclusiv asupra temeiului juridic al ajustării valorii contractelor. Referitor la acordul adițional încheiat cu SRL „Irinda Prim", instanța de apel reține că Inspectoratul Control Financiar de Stat a invocat aplicarea eronată a pct. 14 din Regulamentul aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 1129/2018, întrucât, la determinarea coeficientului N, au fost incluse patru luni de executare în loc de trei luni complete, ceea ce a condus la o ajustare suplimentară în cuantum de 3.650,5 mii lei.

Contrar concluziilor instanței de fond, instanța de apel apreciază că dispozițiile pct. 14 din Hotărârea Guvernului nr. 1129/2018 nu au caracter imperativ, ci supletiv, neinstituind obligații exprese care să prevaleze asupra voinței părților. În aplicarea art. 993 alin. (4) din Codul civil, raporturile juridice dintre părți urmau să fie guvernate, în primul rând, de clauzele contractuale asumate, iar ajustarea valorii contractelor nu putea fi justificată exclusiv prin invocarea normelor regulamentare. În aceste condiții, constatarea organului de control privind încălcarea cadrului contractual este apreciată ca fiind întemeiată.

În extinderea conceptului descris, cu privire la anularea pct. 3 din Prescripție, instanța de apel menționează că instanța de fond a considerat că ajustarea contractului încheiat cu SRL „Irinda Prim" a fost legală întrucât pct. 14 din HG nr. 1129/2018 utilizează sintagma „numărul de luni de la începerea executării contractului", fără a preciza că acestea trebuie să fie luni complete.

Această concluzie este însă rezultatul unei interpretări izolate și formaliste a textului normativ, or, ajustarea valorii contractelor reprezintă o derogare de la principiul prețului ferm al contractului de achiziție publică și tocmai din acest motiv, dispozițiile Regulamentului aprobat prin HG nr. 1129/2018 trebuie interpretate restrictiv.

Formula matematică instituită prin pct. 14 al Regulamentului este una tehnică, iar variabila „N" exprimă durata efectivă de executare exprimată în luni utilizate la calculul indicilor inflației. În practica economică și contabilă, indicatorii statistici

utilizați de Biroul Național de Statistică sunt calculați pe luni calendaristice complete, iar includerea unei fracțiuni de lună conduce inevitabil la supraevaluarea coeficientului de ajustare.

Instanța de fond a înlocuit astfel metodologia tehnică aplicată de organul de control cu propria interpretare, fără existența unei expertize de specialitate și fără a demonstra caracterul eronat al calculelor Inspectoratului.

Mai mult, instanța a fundamentat legalitatea ajustării pe Dispoziția CSE nr. 32/2022, deși aceasta autoriza doar executarea imediată a lucrărilor și nu modifica mecanismul legal de ajustare a valorii contractelor stabilit prin HG nr. 1129/2018, de altfel, dispoziția CSE nu poate constitui izvor de drept pentru modificarea formulei matematice prevăzute de Regulament.

Complementar, este de menționat că instanța de fond a ignorat caracterul obligatoriu al clauzelor contractuale, respectiv aceasta a apreciat că reclamantul putea ajusta contractele în baza art. 1082 Cod civil și a normelor privind impreviziunea.

Cu toate acestea, această concluzie este eronată, or potrivit art. 993 alin. (4) Cod civil, principiul libertății contractuale permite părților să stabilească propriul regim contractual în măsura în care norma legală nu este imperativă.

Contractele de achiziție publică conțineau expres mecanismul de ajustare a valorii lucrărilor.

Prin urmare, raporturile juridice dintre părți erau guvernate de clauzele contractuale asumate.

Completul de judecată menționează că instanța de fond a aplicat în mod abstract instituția impreviziunii fără să constate existența condițiilor prevăzute de Codul civil și fără ca reclamantul să demonstreze imposibilitatea executării contractelor în condițiile convenite.

Or, ajustarea contractelor de achiziții publice nu poate fi fundamentată exclusiv pe dispozițiile generale ale Codului civil, atunci când există o reglementare specială și clauze contractuale exprese.

Cu privire la anularea pct. 4 din Prescripție, instanța de apel reține că instanța de fond a înlăturat nejustificat constatările Inspectoratului Control Financiar de Stat cu privire la cheltuielile salariale neîntemeiate în sumă totală de 17 618, 5 mii lei.

În acest sens, instanța de apel constată că întreprinderea a inclus în mod nelegal, la calcularea premiilor trimestriale, salariul de funcție cumulat pentru trei luni, deși regulamentele interne stabileau ca bază de calcul salariul lunar. Totodată, premiile au fost acordate fără respectarea condiției existenței unui rezultat financiar pozitiv, deși această cerință era expres prevăzută în regulamentele interne aplicabile.

De asemenea, instanța de apel reține că sporurile pentru vechimea în muncă acordate administratorilor au fost calculate și achitate în lipsa unor prevederi exprese în contractele individuale de muncă, iar fostul administrator al

întreprinderii a beneficiat de plăți suplimentare care au depășit plafonul maxim permis de cadrul normativ. În același timp, unor șoferi ai întreprinderii le-au fost acordate majorări nejustificate ale sporului pentru intensitatea muncii, cu depășirea limitelor stabilite de Hotărârea Guvernului nr. 743/2002 și de regulamentele interne. Acestor plăți li s-au adăugat contribuțiile sociale și primele de asigurare medicală aferente, ceea ce a determinat suportarea unor cheltuieli neîntemeiate în cuantumul constatat de organul de control.

În context, este de remarcat că instanța de fond a anulat integral obligația cu privire la recuperarea plăților salariale neîntemeiate fără a analiza distinct fiecare abatere constatată de Inspectoratul Control Financiar de Stat. Or, Prescripția nu se întemeiază pe o singură neregulă, ci pe un ansamblu de încălcări succesive și cumulative.

La caz, Inspectoratul a constatat: calcularea premiilor trimestriale prin raportare la salariul cumulat pe trei luni, contrar regulamentelor interne; acordarea premiilor în lipsa unui rezultat financiar pozitiv; acordarea sporului pentru vechime administratorilor fără bază contractuală; depășirea plafonului maxim al altor plăți salariale; majorarea nelegală a sporului pentru intensitatea muncii; plata contribuțiilor sociale aferente acestor sume.

De altfel, instanța de fond nu a demonstrat că aceste constatări sunt greșite, dimpotrivă, hotărârea se limitează la concluzii generale cu privire la autonomia angajatorului în materia salarizării, respectiv autonomia întreprinderii de stat nu poate prevala asupra normelor imperative ale: Legii salarizării nr. 847/2002; Legii nr. 246/2017; HG nr. 743/2002; regulamentelor interne aprobate chiar de Consiliul de administrație.

În plus, regulamentele interne invocate de reclamant prevăd expres că premiile trimestriale se acordă în funcție de salariul lunar și numai în condițiile existenței unui rezultat financiar pozitiv.

Respectiv, instanța de apel menționează că Inspectoratul nu a făcut decât să constate nerespectarea propriilor reguli adoptate de întreprindere, iar pe altă parte, instanța de fond nu a explicat din ce considerente aceste reguli ar putea fi ignorate.

În ceea ce privește pct. 5 din Prescripție, instanța de apel apreciază că instanța de fond a interpretat greșit efectele juridice ale utilizării mijloacelor Fondului Rutier pentru executarea unor hotărâri judecătorești definitive. Deși executarea acestor hotărâri era obligatorie, instanța de apel reține că aceasta trebuia realizată cu respectarea destinației speciale a resurselor Fondului Rutier, astfel cum este reglementată de Legea nr. 720/1996. Prin urmare, utilizarea unor mijloace cu destinație specială pentru alte scopuri, chiar și în vederea executării unor hotărâri judecătorești, reprezintă o utilizare contrară destinației stabilite de lege.

La acest aspect, este de menționat că instanța de fond a considerat că ar reprezenta un „absurd juridic” obligarea întreprinderii să recupereze sumele achitate în executarea unor hotărâri judecătorești definitive.

Cu toate acestea, asemenea concluzie denaturează obiectul controlului efectuat de Inspectoratul Control Financiar de Stat, respectiv inspectoratul nu a contestat obligația executării hotărârilor judecătorești, controlul vizând exclusiv proveniența sursei financiare utilizate pentru executarea acestora.

Potrivit art. 1 alin. (1) din Legea fondului rutier nr. 720/1996, mijloacele Fondului rutier au o destinație specială, limitativ prevăzută de lege, însă printre destinațiile enumerate nu figurează plata despăgubirilor rezultate din litigii comerciale sau executarea hotărârilor arbitrale.

Prin urmare, problema juridică nu privește obligația de plată, ci utilizarea unei surse bugetare cu destinație specială pentru un scop neprevăzut de lege.

De asemenea, instanța de apel subliniază că executarea unei hotărâri judecătorești nu legitimează automat utilizarea oricărei surse financiare, iar legalitatea executării și legalitatea finanțării sunt instituții juridice distincte.

La caz, instanța de fond a ignorat prezumția de legalitate a actului administrativ, or, deși reclamantului îi revenea obligația de a demonstra caracterul nelegal al fiecărei constatări, instanța de fond a inversat sarcina probei și a pretins Inspectoratului să demonstreze suplimentar corectitudinea unor constatări întemeiate pe documentele contabile ale întreprinderii.

Această abordare contravine principiilor contenciosului administrativ și jurisprudenței constante privind prezumția de legalitate a actelor administrative.

Instanța de apel mai reține că prescripția contestată nu impunea recuperarea imediată și necondiționată a sumelor respective, ci obliga întreprinderea să întreprindă măsuri pentru înlăturarea neregulilor constatate și prevenirea repetării acestora, în limitele competențelor conferite Inspectoratului Control Financiar de Stat.

În ansamblu, instanța de apel apreciază că Inspectoratul Control Financiar de Stat a acționat în limitele atribuțiilor conferite de lege, cu respectarea principiilor legalității, bunei-credințe și protejării interesului public privind administrarea resurselor financiare și a patrimoniului public, iar în consecință, admiterea acțiunii de către instanța de fond a condus, în mod nejustificat, la înlăturarea obligației entității verificate de a remedia neregulile constatate în procesul de gestionare a fondurilor publice.

Respectiv, Completul de apel nu poate aprecia ca fiind întemeiată concluzia instanței de fond și totodată efective argumentele apelantei ÎS „Administrația de Stat a Drumurilor”, iar drept urmare, intervine soluția de respingere a apelul ultimei și admitere a apelului Inspectoratului Control Financiar de Stat, cu casarea integrală a hotărârii primei instanțe și soluționarea în fond a acțiunii înaintate de ÎS

„Administrația de Stat a Drumurilor”, cu emiterea unei hotărâri de respingere a cererii cu privire la anularea Prescripției Inspectoratului Control Financiar de Stat nr. 25-06-3941 din 14 noiembrie 2023 și a răspunsului nr. 25-12/78 din 15 ianuarie 2024 emis în procedura prealabilă.

În conformitate cu prevederile art. 240 alin. (1) lit. a) și c) Cod administrativ, art. 389-390 Cod de procedură civilă, Completul de contencios administrativ din cadrul Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții de Apel Centru,

d e c i d e:

Se respinge apelul declarat de ÎS „Administrația de Stat a Drumurilor”.

Se admite apelul declarat de Inspectoratul Control Financiar de Stat.

Se casează integral hotărârea Judecătoriei Chișinău sediul Rîșcani din 26 februarie 2025 și se emite o nouă decizie, prin care:

Acțiunea în contencios administrativ înaintată de ÎS „Administrația de Stat a Drumurilor” împotriva Inspectoratului Control Financiar de Stat cu privire la anularea Prescripției nr. 25-06-3941 din 14 noiembrie 2023 și a răspunsului nr. 25-12/78 din 15 ianuarie 2024 emis în procedura prealabilă, se respinge ca neîntemeiată.

Decizia este executorie de la emitere, cu drept de recurs la Curtea Supremă de Justiție, în termen de 2 (două) luni, prin intermediul Curții Supreme de Justiție.

Președintele ședinței,
judecător Sîrbu Victoria

Judecători Bagrin Lucia

Cașcaval Andrei