Dosarul nr. 3-350/2025;
2-25010306-12-3-27012025;

H O T Ă R Â R E
În numele Legii

18 martie 2026 mun. Chișinău

Judecătoria Chișinău, sediul Rîșcani
Instanţa compusă din:
Președintele ședinței, judecător Negurița Veaceslav
Grefier Mițco Ionela
Cu participarea reprezentantului
Cancelariei de stat Tulbure Zoia

examinând în ședința de judecată publică acțiunea în contencios administrativ formulată de reclamantul Șlicari Ion împotriva Ministerului Finanțelor RM și Cancelaria de Stat, terți Procuratura Generală RM și Procuratura Anticorupție privind impunerea la acțiune.

a c o n s t a t a t:

Argumentele participanților la proces:

La 27.01.2025 reclamantul Șlicari Ion s-a adresat cu o cerere de chemare în judecată împotriva Ministerului Finanțelor RM și Cancelaria de Stat, terți Procuratura Generală RM și Procuratura Anticorupție privind impunerea la acțiune.

În motivarea cererii de chemare în judecată reclamantul a indicat (în esență) că, la 08.02.2022, Procurorul General interimar, a sesizat Curtea Constituțională în vederea exercitării controlului constituționalității a unor prevederi din Legea nr. 270 din 23.11.2018 privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar și din Legea nr. 271 din 23.11.2018 pentru modificare unor acte normative.

Susține că, ulterior, la 12.12.2022, Procurorul General interimar, a depus un supliment la Sesizarea nr. 18 a/2022, prin care a solicitat exercitarea controlului de constituționalitate și al art. 12 alin.(15), art. 29 alin.(2) și al Anexei nr. 4 Tabelul nr. 1, în partea referitoare la procurori din Legea nr. 270/2018.

Notează că, potrivit textului sesizării, obiectul controlului constituționalității îl constituia prevederile art. 12 alin.(15), art. 29 alin.(2), art. 30 alin.(4) și Anexa nr. 4 Tabelul 1 din Legea nr. 270/2018, cât și art. XXVII pct. 2, 3, 4 din Legea nr. 271/2018.

Menționează că, la 08.08.2023, prin Hotărârea Curții Constituționale nr. 12, a fost admisă parțial sesizarea menționată supra, fiind recunoscute constituționale art. 12 alin.(15), art. 29 alin.(2) și Anexa nr. 4 Tabelul 1, în partea referitoare la procurori, din Legea nr. 270/2018, în măsura în care ajustarea anuală a mărimii valorii de referință de salarizare a procurorilor este obligatorie și se bazează, cel puțin, pe rata inflației medii anuale la data adoptării Legii bugetului de stat pentru anul următor.

Subliniază că, prin urmare, Curtea Constituțională a recunoscut constituționale art. 12 alin.(15) și art. 29 alin.(2) din Legea nr. 270/2018, doar în cazul în care este realizată obligația pozitivă a statului de a ajusta anual mărimea valorii de referință de salarizare a procurorilor care trebuie să fie bazată, cel puțin, pe rata inflației medii anuale la data adoptării Legii bugetului de stat pentru anul următor.

Indică că, ținând cont de faptul că Hotărârea Curții Constituționale nr. 12 din 08.08.2023 prin care s-au recunoscut constituționale art. 12 alin. (15) și art. 29 alin.(2) din Legea nr. 270/2018, în măsura în care ajustarea anuală a mărimii valorii de referință de salarizare a procurorilor este obligatorie și se bazează cel puțin pe rata inflației medii anuale la data adoptării Legii bugetului de stat pentru anul următor, a rămas până în prezent a fi neexecutată, Consiliul Superior al Procurorilor de comun cu Procurorul General a formulat cu o adresare către Curte, în vederea aplicării mecanismelor stabilite de lege în scopul asigurării controlului asupra executării integrale a hotărârii de referință.

Atrage atenția la faptul că, Curtea Constituțională prin răspunsul SCC-01/434 din 10.10.2024, a informat Consiliul Superior al Procurorilor și Procurorul General despre acțiunile întreprinse în vederea realizării controlului asupra executării hotărârii sale, solicitând de la autoritatea responsabilă, prezentarea informalilor privind nivelul de executare a actului judecătoresc adoptat de Curtea Constituțională a cărui termen de executare este scadent.

Din răspunsul Guvernului nr. 25-77-11313 din 04.10.2024, formulat la solicitarea Curții Constituționale, executivul a indicat că „ ... subiectul remunerării muncii angajaților din sectorul bugetar se află permanent pe agenda Guvernului Republicii Moldova. În acest sens, Ministerul Finanțelor ca autoritate publică centrală responsabilă de elaborarea si promovarea politicii in domeniul salarizării in sectorul bugetar, este permanent in identificarea noilor soluții de majorare a salariilor angajaților din sectorul bugetar [...]”.

Reține că, Hotărârea Curții Constituționale nr. 12/2023 cu privire la salarizarea procurorilor, a fost pronunțată la 8 august 2023.

La 23.09.2024, Curtea Constituțională prin demers a solicitat Guvernului să se expună în ce privește măsurile luate în vederea executării Hotărâri Curții Constituționale nr. 12/2023.

Declară că, prin răspunsul Guvernului nr. 25-77-11313 din 04.10.2024, formulat cu ocazia adresării Curții Constituționale, se constată că, Ministerul Finanțelor este autoritatea publică centrala responsabilă de elaborarea si promovarea politicii in domeniul salarizării în sectorul bugetar și este permanent în identificarea noilor soluții de majorare a salariilor angajaților din sectorul bugetar.

Susține că, una din atribuțiile de bază ale Ministerului Finețelor, care rezultă din art. 20 alin.(1) lit. d) din Legea finanțelor publice nr. 181/2014, se referă la examinarea propunerilor de buget ale autorităților publice centrale, elaborează și prezintă Guvernului proiectul legii bugetului de stat pe anul respectiv și, în caz de necesitate, proiectele de legi privind modificarea acestuia.

Consideră că, Ministerul Finanțelor în calitate de autoritate responsabilă de etapele principale pentru elaborarea proiectului de Lege a bugetului de stat pentru anul 2024, urma să

întreprindă acțiunile necesare și să respecte termenele de realizare a acestora, așa cum se indică în tabelul 3.2- Calendarul acțiunilor pentru elaborarea și aprobarea bugetului de stat pe anul următor, din Setul metodologic privind elaborarea, aprobarea și modificarea bugetului, Anexă la Ordinul Ministrului Finanțelor nr. 209 din 24.12.2015 (modificat prin Ordinul MF nr. 98 din 20.06.2017).

Opinează reclamantul că, întru respectarea instrucțiunilor din Setul metodologic privind elaborarea, aprobarea și modificarea bugetului, Ministerul Finanțelor în calitate de autoritate responsabilă, urma să realizeze următoarele acțiuni în materia proiectului de politică bugetară pentru anul 2024, prin raportare la dispozițiile date de Curtea Constituțională în Hotărârea nr. 12/2023: Elaborarea și consultarea proiectului de Lege anuală a bugetului de stat cu autoritățile publice centrale, precum și cu partenerii sociali (termen de realizare 01.09.2023);

Prezentarea către Guvern a proiectului de lege anuală a bugetului de stat pentru anul 2024 (termen de realizare 15.09.2023).

În continuare, constată că la 28.11.2023 (peste un termen mai mare de 3 luni de la data pronunțării Hotărârii Curții Constituționale nr. 12/2023) de către Ministerul Finanțelor, contrar termenelor prevăzute în actele normative indicate supra, a fost inițiată procedura de elaborare a proiectul Legii bugetului de stat pentru anul 2024 corespunzător, proiectul indicat a fost transmis spre consultare publică cu acordarea termenului începând cu 28.11.2023 până la 01.12.2023.

Între altele, în conținutul proiectului indicat supra, la art. 10, valoarea de referință pentru calcularea, începând cu 01.01.2024, a salariilor pentru procurori în conformitate cu prevederile Legii nr. 270/2018 privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar nu a fost modificată și a rămas aceeași de 2500 lei.

Notează că, în cadrul procesului de consultare publică, prin avizul Ministerului Justiției nr. 04/1-10485 din 29.11.2023 s-a indicat „[...] în scopul uniformizării valorii de referință, atât pentru procurori, cât și pentru judecători, se propune revizuirea și modificarea art. 10 lit. d) din proiectul de lege, în sensul stabilirii valorii de referință pentru procuri în mărime de 2850 lei.

În argumentare, la propunerea Ministerului Justiției, autorul proiectului *(Ministerul Finanțelor)* a indicat că propunerea „Nu se acceptă”, fără o argumentare corespunzătoare, contrar prevederilor art. 33 alin.(6) din Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative, și prin abstracție, de la constatările Curții Constituționale reținute în Hotărârea nr. 12/2023.

A mai indicat că, la 01.12.2023, proiectul Legii bugetului de stat pentru anul 2024 a fost aprobat în ședința Guvernului ori în mărime de 2 850 de lei [...]”.

La aceiași dată, proiectul Legii bugetului de stat pentru anul 2024, a fost înregistrat în secretariatul Parlamentului cu nr. 436

Atrage atenția la faptul că, reieșind din conținutul sintezei rezultatelor examinării amendamentelor deputaților, avizului Direcției generale Juridice, propunerile Guvernului Republicii Moldova la proiectul Legii bugetului de stat pentru anul 2024 (nr. 436 din 01.12.2023), pentru a II lectură, nu a fost susținută propunerea de modificare a valorii de referință pentru calcularea, începând cu 01.01.2024, a salariilor procurorilor de la 2 500 la 2 850 lei.

A mai menționat că, la 22.12.2023, prin Legea nr. 418 a fost adoptată Legea bugetului de stat pentru anul 2024. Reieșind din art. 10 al Legii nr. 418/2023, se constată în mod suplimentar că a rămas neschimbată valoarea de referință pentru calcularea, începând cu 01.01.2024, a salariilor procurorilor.

În continuare, prin Legea nr. 47/2024 cu privire la modificarea unor acte normative (actualizarea cadrului normativ aferent managementului resurselor umane) se modifică în mod repetat conținutul art. 10 din Legea nr. 418/2023, corespunzător, valoare de referință pentru calcularea salariilor procurorilor în conformitate cu prevederile Legii nr. 270/2018 privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar, nici în acest caz nu a fost modificată și adaptată Hotărârii Curții Constituționale nr. 12/2023, optându-se în continuare ca aceasta să constituie suma de 2 500 lei.

Așadar, prin Legea nr. 47/2024, autorii proiectului (inclusiv Ministerul Finanțelor), au indicat că se urmărește drept scop „[...] Includerea conducătorului autorității administrative din subordinea ministerului, persoana cu funcție de demnitate publica, la valoarea de referință 3 000 lei, reieșind din sarcinile si atribuțiile pe care le îndeplinește, precum și în aliniere cu modificările realizate de Ministerul Finanțelor privind politica de salarizare a acestei categorii de personal;

- Realizarea de corectări pentru a uniformiza salarizarea demnitarilor din autoritățile publice centrale din subordinea ministerelor [...]".

Relatează că, în acest sens, lista privind personalul autorităților/instituțiilor publice salariile cărora se vor calcula începând cu 01.04.2024 prin trimitere la valoarea de referință în suma de 2 500 lei, a fost modificată în mod repetat, prin raportare la „[...] personalul, cu excepția celui cu funcții de demnitate publică, din cadrul [...] Inspectoratului de Stat al Muncii [...]", „[...] personalul, inclusiv cel cu funcții de demnitate publică, din cadrul [...] Agenției pentru Securitate Cibernetică [...]. În aceiași ordine de idei, inter alia, a fost extinsă lista personalului prin trimitere la valoarea de referință în suma de 3 000 lei, și anume, pentru „[...] personalul cu funcții de demnitate publică din cadrul autorității administrative din subordinea ministerului [...]", prin trimitere la valoarea de referință 3 600 lei „[...] pentru funcționarii publici de conducere și de execuție din cadrul Direcției răspuns la incidente si crize cibernetice a Agenției pentru Securitate Cibernetică [...]".

În mod evident, modificările și completările adoptate au presupus cheltuieli bugetare pentru personal.

Indică că, în acest sens, lista privind personalul autorităților/instituțiilor publice salariile cărora se vor calcula prin trimitere la valoarea de referință în suma de 2 500 lei, a fost modificată în mod repetat, prin raportare la „[...] personalul, cu excepția celui cu funcții de demnitate publică, din cadrul [...]Biroului de Investigare a Accidentelor și Incidentelor în Transporturi [...] Agenției Naționale pentru Ocuparea Forței de Muncă [...]", „[...] personalul, cu excepția celui cu funcții de demnitate publică, din cadrul [...] Serviciului de Informații și Securitate, al Autorității Naționale de Integritate [...]. În aceiași ordine de idei, inter alia, a fost extinsă lista personalului prin trimitere la valoarea de referință în suma de 3 000 lei, și anume, pentru „[...] personalul cu

funcții de demnitate publică din cadrul [...] Biroului de Investigare a Accidentelor și Incidentelor în Transporturi [...] Serviciului de Informații și Securitate, al Autorității Naționale de Integritate [...]”.

Pornind de la dispoziția dată de Curtea Constituțională în Hotărârea nr. 12/2023, prin care sa instituit un mecanism minim dar obligatoriu a fi implementat de către Ministerul Finanțelor, precum și ținând cont de reglementările art. 12 alin. (14) din Legea nr. 270/2018, odată cu elaborarea și promovarea proiectului de Lege a bugetului de stat pentru anul 2024, autoritatea care gestionează finanțele publice, era obligată să ajusteze valoarea de referință stabilită pentru procurori în Legea bugetului de stat nr. 359/2022, prin majorarea valorii de referință de 2 500 în cuantumul procentual al ratei medii anuale a inflației pentru anul precedent.

Subliniază că, Curtea a stabilit că „ [...] ajustarea anuală a mărimii valorii de referință de salarizare a procurorilor este obligatorie și se bazează, cel puțin, pe rata inflației medii anuale la data adoptării Legii bugetului de stat pentru anul următor [...].

Respectiv, termenul de rata inflației medii anuale, cu care operează Curtea Constituțională în hotărârea sa, este preluat și își găsește definire în pct. 3.2 din Indicele prețurilor de consum stabilit de Biroul Național de Statistică. Așa deci, rata medie anuală a inflației reprezintă creșterea medie a prețurilor de consum într-un an, față de anul precedent și se calculează ca un raport, exprimat procentual, între indicele mediu al prețurilor de consum dintr-un an și cel al anului precedent, din care se scade 100.

Potrivit datelor prezentate de Biroul Național de Statistică cu referire la inflația medie anuală pentru anul 2022, prețurile de consum în anul 2022 față de anul 2021, au crescut în medie cu 28,7 %.

Notează că, salariul de bază al unui procuror urma să se calculeze începând cu 01.01.2024, prin înmulțirea coeficientului de salarizare cu valoarea de referință stabilită majorată în Legea bugetului de stat pentru anul curent, după cum urmează: 3 215 lei x 7,29 (în cazul procurorilor din Procuraturile teritoriale, cu o vechime în muncă de până la 6 ani) iar produsul operațiunii constituie salariul brut în anul 2024 în mărime de 23.437,35 lei**,** care nu a fost achitat procurorilor în mărime deplină.

Susține că, la 04.12.2024, de către reclamant a fost formulată o cerere către Guvernul Republicii Moldova și Ministerul Finanțelor, prin care o fost adresată solicitarea de a „[...] pune în aplicare mecanismele prevăzute de lege, în vederea efectuării plăților salariale restante, acumulate pentru perioada 01.01.2024-31.12.2024, conform datelor indicate în partea descriptivă a cererii și constatărilor Hotărârii Curții Constituționale nr. 12 din 08 august 2023, prin raportare la valoarea de referință în sumă de 3 215 lei [...] ”.

Respectiv, prin răspunsurile nr. 15-81-14284 din 26.12.2024 a Cancelariei de Stat și respectiv nr. 08-03-747/2001 din 23.12.2024 a Ministerului finanțelor, în calitate de soluție la solicitările formulate, au comunicat despre următoarele: „ [...] întru eliminarea lacunelor și disonanțelor legislative în sistemul unitar de salarizare și sporirea atractivității salariilor din sectorul bugetar, periodic sunt adoptate amendamente la cadrul normativ în vigoare, inclusiv la legile bugetare anuale, în sensul majorării salariilor. Astfel, și bugetul de stat pentru anul 2024, a

fost aprobat/administrat/rectificat, ținându-se cont de condițiile economice din țară si de posibilitățile bugetului public național. Concluziv, subiectul remunerării muncii angajaților din sectorul bugetar se află permanent pe agenda Guvernului Republicii Moldova, implicit a Ministerului Finanțelor, în vederea identificării noilor soluții de majorare a salariilor angajaților din sectorul bugetar, conform priorităților stabilite, ș.a.

Consideră că, răspunsul și implicit refuzul Ministerului Finanțelor de a achita conform solicitării, plata restantă a salariului în corespundere cu constatările Curții Constituționale, pentru munca prestată în perioada de timp cuprinsă între 01.01.2024-31.12.2024, este unul neîntemeiat și ilegal.

Din datele prezentate periodic de Banca Națională a Moldovei, cu referire la rata anuală a inflației rezultă că în anul 2023 aceasta a înregistrat trimestrial următoarele valori de referință: în trimestrul I - 25,0 %, în trimestrul II- 15,8 % în trimestrul III- 9,7 %; și respectiv în trimestrul IV- 5,3 %. Respectiv, calculând rata medie anuală a inflației pentru anul 2023, rezultă ca aceasta a constituit valoarea de 13,95 %.

Atrage atenția la faptul că, având valorile ratei medii anuale a inflației pentru anul precedent 2023, care au constituit 13,95%, respectând dispozițiile obligatorii date de Curtea Constituțională prin Hotărârea nr. 12/2023, Ministerul Finanțelor în proiectul Legii bugetului de stat pentru anul 2025, trebuia să instituie o valoare de referință justă și corectă, în mărime de cel puțin 3 663,49 lei, adică cu 448,49 lei mai mult față de anul 2024 (3 215 lei x 13,95 % rata medie anuală a inflației pentru anul precedent) la calcularea începând cu 01.01.2025, a salariilor pentru procurori.

Evidențiază că, în perspectiva anului 2025, salariul de bază al unui procuror urma să se calculeze prin înmulțirea coeficientului de salarizare cu valoarea de referință stabilită majorată în Legea bugetului de stat pentru anul curent, după cum urmează: 3 663,49 lei x 7,29 (în cazul procurorilor din procuraturile teritoriale cu o vechime în muncă de până la 6 ani) iar produsul operațiunii constituie salariul brut prognozat pentru anul 2025 în mărime de 26.706,84 lei.

Reieșind din cele expuse supra, solicită reclamantul:

1. Admiterea cererii de chemare în judecată.

2. Obligarea Ministerul Finanțelor, la achitarea plăților restante pentru munca prestată de către Șlicari Ion în funcția de procuror, în cadrul Procuraturii specializate (Procuratura Anticorupție), pentru perioada de timp cuprinsă între 01.01.2024 - 31.12.2024, în mărime totală de 74 570, 52 lei (MDL).

Poziția participanților la proces.

Reclamantul Șlicari Ion în ședință de judecată a solicitat admiterea integrală a cererii conform motivelor invocate.

Reprezentantul pârâtului Cancelaria de Stat al Republicii Moldova – Tulbure Zoia în ședință de judecată a solicitat respingerea cererii conform motivelor invocate în referință (f.d. 88-98)

Reprezentantul Ministerului Finanțelor al Republicii Moldova – fiind citat legal nu s-a prezentat, iar prin referința depusă la materialele cauzei a solicitat respingerea cererii ca neîntemeiată. (f.d. 100-105).

Terții Procuratura Generală RM și Procuratura Anticorupție RM fiind legal citați în ședința judiciară nu s-au prezentat, instanța dispunând examinarea cauzei în lipsa ultimilor.

Aprecierea instanței.

Examinând acțiunea depusă, ascultând explicațiile ambelor părți, studiind probele administrate în ansamblul și interconexiunea lor, normele legii aplicabile, instanța de judecată a ajuns la concluzia că, acțiunea reclamantului Ministerului Finanțelor RM și Cancelaria de Stat, terți Procuratura Generală RM și Procuratura Anticorupție privind impunerea la acțiune, obligarea emiterii actului administrativ individual favorabil și repararea prejudiciilor este **admisibilă**, dar urmează a fi **respinsă** din următoarele considerente.

Circumstanțe privind admisibilitatea acțiunii.

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

Conform 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 contenciosul administrativ se declară ca atare prin încheiere judecătorească susceptibilă de recurs.

Alin. (2) al aceluiași articol stabilește 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;

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.

Dispozițiile legale citate enunță temeiurile de bază de admisibilitate a cererii de chemare în judecată formulată în instanța de contencios administrativ:

I. prezența unui act administrativ individual defavorabil (dispoziție, decizie sau altă măsură oficială) întreprinsă de autoritatea publică pentru reglementarea unui caz individual în domeniul dreptului public, comunicat destinatarului ;

II. competența jurisdicțională materială și teritorială a instanței de judecată pentru examinarea acțiunii în contenciosul administrativ;

III. respectarea cerințelor de formă și conținut a acțiunii în contencios administrativ

IV. respectarea procedurii prealabile

V. respectarea termenului de înaintare a acțiunii

VI. prezența unui drept vătămat căruia i s-a adus atingere prin activitate administrativă.

Prin prezenta acțiune, reclamantul solicită obligarea Ministerului Finanțelor la achitarea plăților restante pentru munca prestată de către Șlicari Ion în funcția de procuror, în cadrul Procuraturii specializate (Procuratura Anticorupție), pentru perioada de timp cuprinsă între 01.01.202431.12.2024, în mărime totală de 74570,52 lei (MDL).

Astfel reclamantul a formulat o acțiune în obligare.

Conform art. 10 alin. (1) Cod administrativ, actul administrativ individual este orice dispoziție, decizie sau altă măsură oficială întreprinsă de autoritatea publică pentru reglementarea unui caz individual în domeniul dreptului public, cu scopul de a produce nemijlocit efecte juridice, prin nașterea, modificarea sau stingerea raporturilor juridice de drept public.

Conform art. 11 alin. (1) lit. a) și b) Cod administrativ, actele administrative individuale pot fi:

a) acte defavorabile – actele care impun destinatarilor lor obligații, sancțiuni, sarcini sau afectează drepturile/interesele legitime ale persoanelor ori care resping, în tot sau în parte, acordarea avantajului solicitat;

b) acte favorabile – actele care creează destinatarilor săi un beneficiu sau un avantaj de orice fel.

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

În privința primei condiții de admisibilitate se constată că, reclamantul revindecă protecția judecătorească a drepturilor sale salariale, invocând neexecutarea obligației de ajustare a valorii de referință pentru salarizarea procurorilor, astfel cum aceasta rezultă din Hotărârea Curții Constituționale nr. 12 din 08.08.2023, circumstanță susceptibilă, în principiu, să afecteze un drept al reclamantului în sensul art. 17 din Codul administrativ.

Competența pentru examinarea prezentei cereri, în conformitate cu prevederile art. 191 alin. (1) și art. 196 alin. (1) Cod administrativ revine Judecătoriei Chișinău (sediul Rîșcani), acțiunea fiind depusă cu respectarea dispozițiilor legale menționate.

Referitor la condiția de respectare a remediului extrajudiciar cu privire la contestarea actelor administrative individuale defavorabile, instanța de judecată va reține următoarele.

Conform art. 208 alin. (1) Cod administrativ, în cazurile prevăzute de lege, până la înaintarea acțiunii în contencios administrativ, se va respecta procedura prealabilă.

Conform art. 19 Cod administrativ, cererea prealabilă este instituția care oferă o cale de soluționare prejudiciară a litigiilor administrative. Conform art. 162 alin. (1) Cod administrativ, procedura prealabilă urmărește scopul de a verifica legalitatea actelor administrative individuale. Alin. (3) al articolului citat, cererea prealabilă poate fi îndreptată spre: a)anularea în tot sau în parte a unui act administrativ individual ilegal sau nul; b)emiterea unui act administrativ individual.

Conform art. 163 lit. c) Cod administrativ, procedura de examinare a cererii prealabile nu se efectuează dacă legea prevede expres adresarea nemijlocită în instanța de judecată.

Art. 209 alin. (1) lit. a) Cod administrativ statuează că, 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.

Așa cum atestă actele cauzei, reclamantul Șlicari Ion (împreună cu mai mulți procurori) a depus o cerere prealabilă la Cancelaria de Stat și Ministerul Finanțelor la 04.12.2024, la care a fost emise refuzurile din 23.12.2024 (f.d. 44-45 dosar administrativ) și din 26.12.2024 (f.d. 47-48 dosar administrativ, nefiind date când acestea au fost recepționate de reclamant individual, iar acțiunea a fost înregistrată în instanță la 27 ianuarie 2025 (f.d.7-25). Drept consecință a celor relatate, instanța de judecată reține că acțiunea reclamantului este depusă cu respectarea competenței materiale și jurisdicționale, în termenul prevăzut de lege, fiind contestat un act administrativ (de refuz) al unei autorității publice, care produce efecte juridice în exterior și are caracter defavorabil, respectiv acțiunea este admisibilă.

Circumstanțele privind fondul cauzei.

În conformitate cu prevederile art. 189 alin. (1) 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.

Totodată, norma de la art. 206 alin. (1) lit. a) și b) Cod administrativ, stabilește faptul că o acțiune în contencios administrativ poate fi depusă pentru anularea în tot sau în parte a unui act administrativ individual (acțiune în contestare) și obligarea autorității publice să emită un act administrativ individual (acțiune în obligare).

Conform prevederilor de la art. 219 alin. (1) 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.

În vederea exercitării atribuției de verificare a legalității actului administrativ contestat, instanța de judecată, în temeiul principiului cercetării stării de fapt din oficiu, urmează să supună verificării aspectele legalității formale și materiale ale actului administrativ individual defavorabil.

Articolul 6 § 1 din Convenția Europeană pentru Drepturile Omului, obligă instanțele să-și motiveze deciziile, acesta nu poate fi interpretat ca impunând instanțelor să ofere un răspuns detaliat la fiecare argument (a se vedea *Van de Hurk c. Olandei, 19 aprilie 1994, §§ 59 și 61, Seria A nr. 288, și Burg c. Franței (dec.), nr. 34763/02, CEDO 2003-II).* Întinderea obligației de a-și motiva deciziile poate varia în conformitate cu natura deciziei și trebuie determinată în lumina circumstanțelor cauzei (a se vedea *Ruiz Torija c. Spaniei și Hiro Balani c. Spaniei, 9 decembrie 1994, Series A nr. 303-A și 303-B, § 29 și, respectiv, § 27; și Helle c. Finlandei, 19 decembrie 1997, § 55, Rapoarte privind hotărîrile și deciziile 1997-VIH).*

Starea de fapt denotă că, potrivit La 08.02.2022, Procurorul General interimar a sesizat Curtea Constituțională în vederea exercitării controlului constituționalității a unor prevederi din *Legea nr. 270 din 23.11.2018 privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar* și din *Legea nr. 271 din 23.11.2018 pentru modificare unor acte normative.*

Ulterior, la 12.12.2022, Procurorul General interimar, a depus un supliment la Sesizarea nr. 18 a/2022, prin care a solicitat exercitarea controlului de constituționalitate și al art. 12 alin.(15), art. 29 alin.(2) și al Anexei nr. 4 Tabelul nr. 1, în partea referitoare la procurori din Legea nr. 270/2018.

Potrivit textului sesizării, obiectul controlului constituționalității îl constituia prevederile art. 12 alin.(15), art. 29 alin.(2), art. 30 alin.(4) și Anexa nr. 4 Tabelul 1 din Legea nr. 270/2018, cât și art. XXVII pct. 2, 3, 4 din Legea nr. 271/2018.

La 08.08.2023, prin Hotărârea Curții Constituționale nr. 12, a fost admisă parțial sesizarea menționată supra, fiind recunoscute constituționale art. 12 alin.(15), art. 29 alin.(2) și Anexa nr. 4 Tabelul 1, în partea referitoare la procurori, din Legea nr. 270/2018, în măsura în care ajustarea anuală a mărimii valorii de referință de salarizare a procurorilor este obligatorie și se bazează, cel puțin, pe rata inflației medii anuale la data adoptării Legii bugetului de stat pentru anul următor.

Prin urmare, Curtea Constituțională a recunoscut constituționale art. 12 alin.(15) și art. 29 alin.(2) din Legea nr. 270/2018, doar în cazul în care este realizată obligația pozitivă a statului de a ajusta anual mărimea valorii de referință de salarizare a procurorilor care trebuie să fie bazată, cel puțin, pe rata inflației medii anuale la data adoptării Legii bugetului de stat pentru anul următor.

La 23.09.2024, Curtea Constituțională prin demers a solicitat Guvernului să se expună în ce privește măsurile luate în vederea executării Hotărâri Curții Constituționale nr. 12/2023.

Din răspunsul Guvernului nr. 25-77-11313 din 04.10.2024, formulat cu ocazia adresării Curții Constituționale, se constată că, Ministerul Finanțelor este autoritatea publică centrala responsabilă de elaborarea si promovarea politicii in domeniul salarizării în sectorul bugetar și este permanent în identificarea noilor soluții de majorare a salariilor angajaților din sectorul bugetar.

Șlicari Ion, în comun cu mai mulți procurori, au depus în adresa Guvernului Republicii Moldova și Ministerului Finanțelor al Republicii Moldova cerere colectivă cu următoarele revendicări: „în acord cu articolele 19, 132, 164, 167, 206, 208 din Codul administrativ, se

solicită adoptarea actului administrativ individual de către Guvernul Republicii Moldova și punerea în aplicare a mecanismelor prevăzute la cap. III, în vederea efectuării plăților salariale restante pentru procurorii din cadrul sistemului Procuraturii, conform listelor-anexă, acumulate în perioada 01.01.2024-31.12.2024, conform datelor indicate în partea descriptivă a prezentei cereri și constatărilor Hotărârii Curții Constituționale nr. 12 din 08 august 2023, prin raportare la valoarea de referință în sumă de 3 215 lei.

Stabilirea valorii de referință majorată începând cu 01.01.2025, în mărime de cel puțin 3 663,49 lei, la calcularea salariilor procurorilor (f.d. 1-40 dosar administrativ)

Prin răspunsul Ministerului Justiției nr. 09/11403 din 24 decembrie 2024, s-a comunicat că „în legătură solicitarea prezentării opiniei asupra cererii prealabile a procurorilor din cadrul sistemului Procuraturii cu privire la adoptarea actului administrativ individual pentru efectuarea plăților salariale restante, acumulate în perioada 01.01.2024-31.12.2024, precum și stabilirea valorii de referință majorate începând cu 1 ianuarie 2025, prin scrisoarea nr. 03/8587 din 26 septembrie 2024 Ministerul Justiției a informat Cancelaria de Stat despre faptul că susține revizuirea cuantumului remunerației procurorilor. Însă, conform art. 5 alin. (1) din Legea nr. 270/2018 privind sistemul de salarizare în sectorul bugetar, coordonarea procesului de implementare și de evaluare a politicii statului în domeniul salarizării în sectorul bugetar ține de competența Ministerului Finanțelor. Totodată, Ministerul Finanțelor a administrat bugetul de stat pentru anul 2024 pornind de la cheltuielile aprobate de Guvern, ținând cont de condițiile economice din țară și de posibilitățile bugetului public național” **(f.d. 46 Dosar administrativ).**

Ministerul Finanțelor, prin răspunsul nr. 08-03-747/2001 din 23 decembrie 2024, a informat Cancelaria de Stat și Procuratura Republicii Moldova despre următoarele: „Ministerul Finanțelor a examinat demersul Cancelariei de Stat referitor la efectuarea plăților salariale restante procurorilor din sistemul Procuraturii, acumulate în perioada 01.01.2024-31.12.2024 precum și stabilirea valorii de referință majorate începând cu 1 ianuarie 2025 și, în limita competenței funcționale, comunică următoarele.

Subiectul remunerării muncii angajaților din sectorul bugetar se află permanent pe agenda Guvernului Republicii Moldova. În acest sens, Ministerul Finanțelor ca autoritate publică centrală responsabilă de elaborarea și promovarea politicii în domeniul salarizării în sectorul bugetar, este permanent în identificarea noilor soluții de majorare a salariilor angajaților din sectorul bugetar urmărind asigurarea sustenabilității finanțelor publice și în corespundere cu prioritățile stabilite de Guvern.

Salarizarea angajaților în sectorul bugetar este un domeniu foarte sensibil. Orice intervenție în sistemul de salarizare este/trebuie analizată și argumentată pentru a menține segmentul de echitate și corectitudine relativă.

Astfel, în scopul eliminării discrepanțelor în sistemul unitar de salarizare a personalului din sectorul bugetar, și sporirii atractivității salariilor din sectorul bugetar, periodic se înaintează propuneri de amendare a cadrului normativ în vigoare, și anume la Legea nr. 270/2018 privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar și legile bugetare anuale în sensul majorării salariilor angajaților din sectorul bugetar.

Premergător, măsurile de politici salariale promovate au avut un impact considerabil asupra bugetului public național. Astfel, intervențiile în normele privind valoarea de referință aplicată procurorilor a fost transpusă pentru o perioadă ulterioară.

Prin urmare, pentru anul 2025, Guvernul a venit cu o măsură de majorare a salariilor procurorilor. Astfel, începând cu 01.01.2025 pentru procurori se propune a fi majorată valoarea de referință de la 2500 lei la 2850 lei, măsură care are drept scop inclusiv executarea HCC nr. 12/2023. Adițional pentru inspectorii din cadrul Inspecției Procurorilor majorarea respectivă fiind de la valoarea de referință actuală de 2500 lei la noua valoare de referință propusă de 3000 lei sau cu 20%.

Actualmente, Ministerul Finanțelor a demarat un proces larg de revizuire a sistemului unitar de salarizare din sectorul bugetar. În acest sens, ținând cont de analiza și evaluarea realizată de către experții internaționali, urmează a fi înaintate recomandări pertinente și comprehensive de revizuire a cadrului normativ primar și secundar aferent salarizării personalului bugetar. Astfel, propunerile adiționale de majorări salariale, urmează a fi examinate inclusiv în cadrul procesului menționat, în strânsă corelare cu recomandările formulate, cu ulterioara revizuire a cadrului normativ, întru aducerea nivelului salariilor angajaților din sectorul bugetar, corespunzător volumului de lucru și nivelului de responsabilitate.

Ministerul Finanțelor la rândul său, pornind de la domeniul de responsabilitate delegat, va asigura elaborarea proiectului de act normativ, inclusiv ținând cont de impactul financiar asupra bugetului de stat precum și oportunitatea propunerii respective, va generaliza și va promova proiectul de modificare Legii nr. 270/2018 privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar precum și a Legii bugetare anuale.” (Dosar administrativ)

Prin răspunsul Cancelariei de Stat a Republicii Moldova nr. 15-81-14284 din 26 decembrie 2024, adresat procurorilor din cadrul sistemului procuraturii s-a comunicat următoarele: „Cu referire la cererea prealabilă, înaintată la 4 decembrie 2024, privind adoptarea actului administrativ individual cu privire la efectuarea plăților salariale restante, acumulate în perioada 01.01.2024-31.12.2024, precum și stabilirea valorii de referință majorate începând cu 1 ianuarie 2025, analizând în detaliu obiectul cererii, se identifică manifestarea dezacordului cu acțiunile Ministerului Finanțelor și respectiv ale Guvernului, pe marginea executării Hotărârii Curții Constituționale nr. 12/2023 cu privire la salarizarea procurorilor.

În accepțiunea prevederilor art. 5 din Codul administrativ, prin activitate administrativă, se înțelege, totalitatea actelor administrative individuale și normative, a contractelor administrative, a actelor reale, precum și a operațiunilor administrative realizate de autoritățile publice în regim de putere publică, prin care se organizează aplicarea legii și se aplică nemijlocit legea.

Din raționamentul celor relatate, întru examinarea completă și obiectivă a problemei expuse, Cancelaria de Stat, a solicitat Ministerului Finanțelor și Ministerului Justiției prezentarea opiniei instituționale pe marginea celor invocate în cerere, prin prisma competențelor funcționale specifice subiectului abordat (se anexează).

Conex, având în vedere misiunea de bază a Ministerului Finanțelor, rezultată din prevederile

pct. 5 al Regulamentului cu privire la organizarea și funcționarea Ministerului Finanțelor, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 696/2017 cu modificările ulterioare, care se referă la: „realizarea managementului finanțelor publice, de implementare a principiilor de bună guvernare, de elaborare a politicilor publice eficiente în domeniile prevăzute la pct. 6, de monitorizare a calității politicilor și actelor normative, de propunere a intervențiilor justificate ale statului care urmează să ofere soluții eficiente în domeniile de competență, de analizare a situațiilor și problemelor, asigurând cel mai bun raport dintre rezultatele scontate și costurile preconizate.

În continuare, dispozițiile pct. 6 din Regulamentul menționat, stipulează că, Ministerul Finanțelor își realizează funcțiile pe domeniile inclusiv salarizare în sectorul bugetar". Iar, prevederile pct. 7 subpct. 5) din Regulamentul Ministerului, indică expres, care sunt funcțiile de bază ale instituției date.

În consecință, informația prezentată de instituțiile vizate în soluționarea cererii, reflectă susținerea revizuirii cuantumului remunerației procurorilor și drept urmare, începând cu 1 ianuarie 2025 se propune a fi majorată valoarea de referință de la 2500 lei la 2850 lei, prin Legea bugetului de stat pentru anul 2025, măsură care are drept scop, inclusiv executarea Hotărârii Curții Constituționale nr. 12/2023. Iar, pentru inspectorii din cadrul Inspecției Procurorilor, majorarea respectivă fiind de la valoarea de referință actuală de 2500 lei, la noua valoare de referință propusă de 3000 lei, sau cu 20%.

Totodată, întru eliminarea lacunelor și disonanțelor legislative în sistemul unitar de salarizare și sporirea atractivității salariilor din sectorul bugetar, periodic sunt adoptate amendamente la cadrul normativ în vigoare, inclusiv la legile bugetare anuale, în sensul majorării salariilor. Astfel și bugetul de stat pentru anul 2024 a fost aprobat/administrat/rectificat, ținându-se cont de condițiile economice din țară si de posibilitățile bugetului public național.

Concluziv, subiectul remunerării muncii angajaților din sectorul bugetar se află permanent pe agenda Guvernului Republicii Moldova, implicit a Ministerului Finanțelor, în vederea identificării noilor soluții de majorare a salariilor angajaților din sectorul bugetar, conform priorităților stabilite."

Instanța consideră necesar de a scoate în evidență postulatul juridic potrivit căruia pentru admiterea unei acțiuni în contenciosul administrativ este necesară întrunirea cumulativă a elementelor ce vizează: dreptul subiectiv vătămat și ilegalitatea actului administrativ contestat/temeinicia cerințelor formulate.

Elementele enunțate trebuie stabilite într-o consecutivitate logică și anume pornind primordial de la identificarea și probarea dreptului subiectiv vătămat și ulterior spre ilegalitatea actului administrativ contestat. Infirmarea dreptului subiectiv vătămat exclude posibilitatea abordării legalității actului administrativ, or, nu se poate cerceta substanța unui act administrativ fără stabilirea legăturii cu o persoană concretă care este afectată de acest act, per a contrario, aceasta ar constitui o veritabilă actio popularis. Vătămarea dreptului emană de la un act al autorității publice și se proiectează direct pe titularul dreptului.

Pe o altă undă de idei, având în vedere faptul că, din optica art. 224 din Codul administrativ, dreptul subiectiv vătămat și ilegalitatea actului administrativ contestat (consecutivitate nuanțată de legislator), urmează a fi stabilite într-o manieră cumulativă, constatarea legalității actului administrativ ar fi suficientă pentru a demonstra inexistența unui drept subiectiv vătămat, atât timp cât, vătămarea nu poate proveni de la un act administrativ legal.

Totuși, instanța se raliază poziției că o constatare a nevătămării dreptului invocat de către reclamant exceptă de la o analiză ulterioară a legalității actului contestat.

În continuare, instanța consideră imperativă incursiunea în materia elementului subiectiv al drepturilor vătămate ale persoanelor ce pretind aceasta.

În accepțiunea Codului administrativ revendicarea dreptului trebuie să se deducă din susținerile formulate prin acțiunea de contencios administrativ, în conținutul căreia urmează a fi narată vătămarea dreptului personal, deoarece expresiile utilizate în Codul administrativ – ”drept vătămat” și de ”încălcarea unui drept al său” se referă la drepturi subiective concrete, fiind excluse așa-numitele drepturi prin ricoșeu, ipotetice, iluzorii sau virtuale, precum și acțiunile populare (actio popularis).

Această concluzie este fortificată şi prin jurisprudența Curţii Europene a Drepturilor Omului, care a statuat că pentru ca un reclamant să se poată declara victimă, acesta trebuie să prezinte dovezi plauzibile şi convingătoare ale probabilității survenirii unei încălcări, la care ar fi supus personal, fiind insuficiente nişte simple bănuieli sau conjuncturi (cauza Senator Lines GmbH împotriva a cincisprezece state membre ale Uniunii Europene (cererea nr. 45572/00).

Curtea Europeană a subliniat că în Convenție nu este prevăzută posibilitatea de a angaja o actio popularis în scopul interpretării drepturilor recunoscute în Convenție; aceasta nu autorizează nici persoanele particulare să se plângă în legătură cu o dispoziție de drept intern doar pentru că aceștia consideră, fără să fi suportat în mod direct efectele, că dispoziția respectivă încalcă Convenția (cauza Aksu împotriva Turciei, Burden împotriva Regatului Unit).

Dreptul persoanei vătămate de o autoritate publică este un drept fundamental, încadrat tradițional în marea categorie a drepturilor garanții, alături de dreptul de petiționare, cu care, de altfel, se află într-o strânsă corelație.

Protecția drepturilor și libertăților omului împotriva activității ilegale a autorităților publice își are suportul în actele internaționale referitoare la drepturile și libertățile fundamentale ale omului. În acest sens, Declarația Universală a Drepturilor Omului, în art. 8, stabilește că, orice persoană are dreptul să se adreseze în mod efectiv instanţelor judiciare competente împotriva actelor care violează drepturile fundamentale ce îi sunt recunoscute prin Constituţie sau prin lege.

La rândul său, Pactul cu privire la drepturile civile și politice, în art. 2 alin. (3) lit. a) statuează, Statele se angajează să garanteze ca orice persoană, ale cărei drepturi sau libertăți recunoscute de prezentul pact au fost violate, va dispune de o cale de recurs efectivă, chiar atunci când încălcarea a fost comisă de persoane acționând în exercițiul funcțiilor lor oficiale.

Reglementări similare conține în acest sens și Convenția Europeană Drepturilor Omului,

potrivit căreia (art. 13), orice persoană, ale cărei drepturi şi libertăţi recunoscute de prezenta Convenţie au fost încălcate, are dreptul să se adreseze efectiv unei instanţe naţionale, chiar şi atunci când încălcarea s-ar datora unor persoane care au acţionat în exercitarea atribuţiilor lor oficiale.

Curtea Constituțională a Republicii Moldova notează în hotărârea nr. 18 din 11 decembrie 2012 - funcţionarea oricărei societăţi democratice presupune, în permanență, ca premisă esenţială în realizarea statului de drept necesitatea creării unui sistem instituţionalizat de control capabil să ”cenzureze” activitatea autorităţilor publice la orice nivel, astfel încât puterea deținută să nu devină o prerogativă la discreţia celor ce o exercită. În acest scop, a fost creată instituția contenciosului administrativ, care presupune, în esența sa, exercitarea controlului judecătoresc asupra activității administrației publice în vederea protecției interesului public general, dar și a drepturilor, libertăților și intereselor legitime ale particularilor. În orice societate democratică, protecţia persoanei (fizice sau juridice) este una din atribuţiile de bază ale statului, iar dreptulpersoanei care se consideră vătămată într-un drept al său, recunoscut de lege, de către o autoritate publică, de a se adresa instanţei de contencios administrativ competente, vine să asigure implementarea eficace a principiului constituţional privind accesul liber la justiţie (art. 20 alin. (1) din Constituţie). Conform acestui principiu, orice persoană are dreptul la satisfacţie efectivă din partea instanţelor judecătoreşti competente împotriva actelor care violează drepturile, libertăţile şi interesele sale legitime.

Spre deosebire de textul constituțional care prevede că persoana poate fi vătămată de o autoritate publică printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri, Codul administrativ admite vătămarea prin activitatea administrativă, care conform art. 5 din Codul administrativ reprezintă, totalitatea actelor administrative individuale și normative, a contractelor administrative, a actelor reale, precum și a operațiunilor administrative realizate de autoritățile publice în regim de putere publică, prin care se organizează aplicarea legii și se aplică nemijlocit legea.

Codul administrativ reglementează dreptul persoanei vătămate de o autoritate publică să introducă acțiune în justiție, cu condiția existenței unui drept sau interes legitim vătămat. Prin urmare, dacă se afirmă că reclamantul ”nu poate revendica încălcarea unui drept în sensul art. 17”, aceasta înseamnă că: nu poate demonstra existența unui drept subiectiv sau a unui interes legitim afectat de actul sau inacțiunea autorității administrative; deci, nu are calitate procesuală activă în contenciosul administrativ; ca urmare, cererea sa se declară inadmisibilă. Cu alte cuvinte, reclamantul nu are un drept/interes legitim încălcat și nu poate accede la justiție.

Există distincție între sintagma ”revendicarea unui drept” și ”vătămarea dreptului”, or, prima ipoteză reprezintă acțiunea reclamantului de a invoca și solicita protecția juridică a unui drept despre care pretinde că a fost vătămat. Este o acțiune procesuală și presupune formularea unei cereri în fața instanței.

Pentru a revendica un drept, trebuie mai întâi să existe vătămarea. Nu orice vătămare duce automat la revendicare - este nevoie ca persoana să acționeze juridic. Simpla vătămare nu generează automat răspundere – trebuie revendicată. Instanța analizează doar ceea ce este

revendicat, nu investighează din oficiu toate vătămările posibile. În lipsa reclamării vătămării într-un cadru procedural (ex: acțiune în contencios administrativ), dreptul rămâne teoretic, neapărat.

Instanța verifică existența formală a unui drept pretins vătămat. Nu este necesară dovedirea integrală a vătămării; este suficient ca afirmațiile să indice plauzibil afectarea unui drept/interes legitim. Dacă cererea este vădit lipsită de obiect sau reclamantul nu are calitate (ex: nu este titularul dreptului), atunci ea poate fi declarată inadmisibilă. Instanța consideră cererea ca admisibilă atunci când, prima facie, ar putea exista o afectare a dreptului de proprietate sub aspectul salarizării.

Instanța analizează dacă vătămarea pretinsă există cu adevărat – faptic și juridic. Dacă se constată că: persoana nu este titularul dreptului, dreptul nu este afectat de actul administrativ, sau actul este legal și proporțional, atunci nu se constată vătămarea și acțiunea este respinsă ca neîntemeiată, nu ca inadmisibilă.

Faptul că în faza de admisibilitate se pretinde încălcarea dreptului nu garantează succesul pe fond. Este o cerință formală ca persoana să arate că actul administrativ ar putea să-i încalce un drept. Dacă ulterior se demonstrează că: dreptul nu există, nu a fost afectat, actul este legal și justificat, acțiunea va fi respinsă pe fond – ceea ce este o decizie pe temeinicie, nu pe inadmisibilitate.

Astfel, instanța a declarat admisibilă acțiunea pentru a nu admite încălcarea dreptului de acces la justiție a reclamantului, deși procedura prejudiciară a fost declanșată prin cererea procurorilor din sistemul Procuraturii, iar alegațiile din acțiune vizează întreg corpul procurorilor (actio popularis) or, după cum s-a reliefat supra, contenciosul administrativ este construit pe acțiuni individuale și nicidecum colective ce urmăresc un interes public.

În continuare, în lumina art. 53 din Codul administrativ, competenţa reprezintă totalitatea atribuţiilor acordate autorităţilor publice sau persoanelor din cadrul acestora prin lege sau alte acte normative.

În conformitate cu prevederile pct. 1 din Regulamentul privind organizarea și funcționarea Cancelariei de Stat, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 657/2009, Cancelaria de Stat este autoritatea publică, care asigură organizarea activității Guvernului, în vederea realizării de către acesta a politicii interne și externe a statului, crearea cadrului general pentru definirea priorităților de activitate a Guvernului, suportul metodologic și organizatoric pentru sistemul de planificare, elaborare și implementare a politicilor publice de către autoritățile guvernamentale, monitorizarea implementării programului de guvernare, prezentarea materialelor analitice și informaționale, pregătirea proiectelor de acte ale Guvernului, inclusiv realizarea dreptului de inițiativă legislativă, și verificarea executării acestora, precum și exercitarea de către Guvern a prerogativelor ce țin de relațiile sale cu autoritățile administrației publice locale.

În scopul realizării de către Guvern a prerogativelor sale constituționale privind realizarea politicii interne și externe a statului și exercitarea conducerii generale a administrației publice, prevederile pct. 7 al Cap. II din actul normativ menționat, stabilesc expres care sunt atribuțiile Cancelariei de Stat, printre care se regăsește și, examinarea petițiilor persoanelor fizice și juridice

adresate Guvernului și, în caz de necesitate, le expediază către autoritățile competente pentru luarea măsurilor ce se impun, efectuează analiza și sinteza petițiilor înaintate pentru soluționarea problemelor abordate, precum și organizează audiența petiționarilor la conducerea Guvernului.

La rândul ei, Ministerul Finanțelor este autoritatea publică centrală responsabilă inter alia de elaborarea și promovarea politicii în domeniul salarizării în sectorul bugetar. Una din atribuțiile de bază ale Ministerului Finanțelor, care derivă din prevederile art. 20 alin. (1) lit. d) din Legea finanțelor publice nr. 181/2014, se referă la examinarea propunerilor de buget ale autorităților publice centrale, elaborează și prezintă Guvernului proiectul legii bugetului de stat pe anul respectiv și, în caz de necesitate, proiectele de legi privind modificarea acestuia. Ministerul Finanțelor, de asemenea are calitatea de autoritate responsabilă de etapele principale pentru elaborarea proiectului de Lege a bugetului de stat, cât și de calendarul acțiunilor pentru elaborarea și aprobarea bugetului de stat pe anul următor, ceea ce reiese din Setul metodologic privind elaborarea, aprobarea și modificarea bugetului, Anexă la ordinul Ministerului Finanțelor nr. 209 din 24 decembrie 2015, modificat prin ordinul Ministerului Finanțelor nr. 98 din 20 iunie 2017. Întru respectarea instrucțiunilor din Setul metodologic privind elaborarea, aprobarea și modificarea bugetului, Ministerul Finanțelor, în calitate de autoritate responsabilă, realizează acțiuni concrete în materia proiectului de politică bugetară și anume: elaborează și consultă proiectul de Lege anual a bugetului de stat cu autoritățile publice centrale, precum și cu partenerii sociali, după care, prezintă Guvernului proiectul de lege anuală a bugetului de stat pentru anul următor.

În această ordine de idei, **pârâții indicați -** Ministerul Finanțelor și Cancelaria de Stat **nu sunt angajatorii reclamantului**, de altfel, **nu există relații de muncă/serviciu** între reclamant și autoritățile publice pârâte, caz în care ar fi incidente argumentele invocate în acțiunea de contencios administrativ deferită judecății *(de încasare a salariului pretins datorat pentru anul 2024).* Competențele autorităților publice nominalizate se axează pe aspecte de politici generale, strategice, nu pe cazuri individuale de salarizare.

Totodată, instanța consideră necesar să distingă între temeinicia premisei juridice invocate de reclamant cu privire la necesitatea ajustării valorii de referință pentru salarizarea procurorilor și posibilitatea valorificării, în prezenta configurație procesuală, a dreptului salarial pretins față de autoritățile publice chemate în judecată.

Astfel, prin Hotărârea nr. 12 din 08 august 2023, Curtea Constituțională a recunoscut constituționalitatea prevederilor art. 12 alin. (15), art. 29 alin. (2) și a Anexei nr. 4 Tabelul nr. 1 din Legea nr. 270/2018, în partea referitoare la procurori, în măsura în care ajustarea anuală a mărimii valorii de referință pentru salarizarea procurorilor este obligatorie și se bazează, cel puțin, pe rata inflației medii anuale la data adoptării Legii bugetului de stat pentru anul următor. Prin urmare, exigența ajustării periodice a valorii de referință nu constituie o simplă opțiune de oportunitate a autorităților publice, ci reprezintă o garanție aferentă sistemului de salarizare a procurorilor, astfel cum aceasta a fost interpretată de jurisdicția constituțională.

Din această perspectivă, instanța reține că argumentele reclamantului referitoare la necesitatea respectării mecanismului stabilit prin Hotărârea Curții Constituționale nr. 12/2023

sunt, în principiu, întemeiate. Or, caracterul obligatoriu al hotărârilor Curții Constituționale exclude posibilitatea ignorării, în procesul de reglementare a salarizării procurorilor, a standardului constituțional stabilit prin hotărârea menționată.

Această constatare nu conduce însă, prin ea însăși, la temeinicia acțiunii formulate împotriva Ministerului Finanțelor și Cancelariei de Stat. Existența unui drept sau a unei garanții salariale și identificarea subiectului căruia îi incumbă obligația concretă solicitată în justiție reprezintă două chestiuni juridice distincte. Pentru admiterea unei acțiuni nu este suficient ca reclamantul să demonstreze existența dreptului pretins, **fiind necesar ca obligația** a cărei executare este solicitată **să poată fi imputată,** potrivit legii și raportului juridic material litigios, **anume pârâtului chemat în judecată.**

Or, atribuțiile Ministerului Finanțelor în materia elaborării și promovării politicii de salarizare în sectorul bugetar, precum și atribuțiile Cancelariei de Stat privind organizarea activității Guvernului, coordonarea și asigurarea suportului necesar realizării politicilor publice, **nu echivalează cu dobândirea calității de angajator al reclamantului** și nici cu asumarea obligației individuale de plată a drepturilor salariale ale acestuia. Competența unei autorități de a participa la elaborarea politicilor publice, la fundamentarea bugetară ori la promovarea unor proiecte de acte normative nu poate fi confundată cu calitatea de debitor într-un raport juridic individual de salarizare.

În particular, obiectul concret al acțiunii îl constituie obligarea Ministerului Finanțelor la achitarea în beneficiul reclamantului a sumei de 74 570,52 lei, pretinsă cu titlu de plăți salariale restante pentru perioada 01.01.2024–31.12.2024. O asemenea obligație are caracter individual și patrimonial și presupune existența unui raport juridic în temeiul căruia autoritatea chemată în judecată este ținută nemijlocit să calculeze și să achite salariul reclamantului. Un asemenea raport juridic nu există între Șlicari Ion, pe de o parte, și Ministerul Finanțelor ori Cancelaria de Stat, pe de altă parte.

Mai mult, instanța nu poate transforma competențele generale ale Ministerului Finanțelor în materia politicii salariale și bugetare într-un temei juridic pentru obligarea acestuia la efectuarea unei plăți salariale individuale pentru o persoană cu care nu se află într-un raport de muncă sau de serviciu. O asemenea soluție ar presupune atribuirea pe cale judecătorească unei autorități publice a unei obligații materiale care nu rezultă din raportul juridic dedus judecății și ar depăși limitele controlului judecătoresc exercitat în prezenta cauză.

În același sens, faptul că reclamantul a adresat anterior cereri Guvernului, Cancelariei de Stat și Ministerului Finanțelor, iar aceste autorități au examinat problema salarizării procurorilor în limitele competențelor lor instituționale, nu este de natură să modifice identitatea subiectului pasiv al raportului juridic salarial. Examinarea unei petiții, formularea unei poziții instituționale sau participarea la procesul de elaborare și promovare a cadrului normativ nu generează, prin ele însele, obligația autorității respective de a achita drepturile salariale individuale pretinse.

Prin urmare, instanța reține că problema determinantă pentru soluționarea prezentei cauze **nu constă în negarea dreptului reclamantului** de a invoca garanțiile rezultate din Hotărârea Curții Constituționale nr. 12/2023, **ci în modalitatea procesuală aleasă pentru valorificarea**

acestui drept. Reclamantul a îndreptat pretenția patrimonială împotriva unor autorități care, deși dețin competențe relevante în procesul de elaborare și implementare a politicilor bugetare și salariale ale statului, nu sunt titularele obligației individuale de plată a salariului său.

În aceste circumstanțe, respingerea prezentei acțiuni nu echivalează cu negarea existenței sau a caracterului obligatoriu al garanției stabilite prin Hotărârea Curții Constituționale nr. 12/2023 și nici cu constatarea lipsei dreptului reclamantului de a pretinde respectarea acesteia. Soluția instanței este determinată de lipsa calității procesuale pasive corespunzătoare a pârâților în raport cu prestația concretă solicitată, reclamantul păstrând posibilitatea valorificării drepturilor sale pe calea și împotriva subiectului prevăzut de lege.

Conform art. 219 alin. (3) din Codul administrativ, instanţa de judecată nu are dreptul să depăşească limitele pretenţiilor din acţiune, însă, totodată, nu este legată de textul cererilor formulate de participanţii la proces.

În corespundere cu art. 59 alin. (1) din Codul de procedură civilă, parte în proces (reclamant sau pârât) poate fi orice persoană fizică sau juridică prezumată, la momentul intentării procesului, ca subiect al raportului material litigios.

Calitatea procesuală pasivă reprezintă identitatea dintre persoana chemată în judecată (pârâtul) și subiectul pasiv al raportului juridic litigios (cel obligat în realitate). Principiul disponibilității presupune **că reclamantul stabilește cadrul procesual** (pe cine cheamă în judecată), **dar suportă și consecințele** dacă nu corectează pârâtul necorespunzător.

Chestiunea pârâtului necorespunzător nu este una pur formală, ci ține de identitatea juridică a obligației, precum și corecta configurare a raportului procesual. În prezenta speță, se conchide că, **acțiunea este valorificată în privința unor pârâți necorespunzători**. Dacă pârâții într-un proces sunt necorespunzători, înseamnă că autoritățile publice chemate în judecată nu sunt cele care, potrivit raportului juridic litigios, ar trebui să răspundă în cauză. În procedura de contencios administrativ, aceasta ține de calitatea procesuală pasivă. Lipsa calității procesuale pasive atestă că pârâtul nu este titularul obligației contestate sau nu este autorul actului/omisiunii.

În cadrul normativ național (Codul muncii, Legea cu privire la procuratură), pretențiile salariale urmează a fi înaintate angajatorului - Procuratura Generală, ultima având dreptul antrenării în proces a autorităților vizate de procesul în cauză (Consiliul Superior al Procurorilor, Ministerul Finanțelor etc). În caz contrar, ar rezidă prin reducere la absurd că orice persoană ar putea să se adreseze cu pretenții salariale față de subiectul străin raportului juridic, abilitat cu gestionarea finanțelor publice - Ministerul Finanțelor. Ministerul Finanțelor nu devine debitor salarial, chiar dacă finanțează instituția, exercită control sau coordonare bugetară.

Cerința cu privire la ”punerea în aplicare a mecanismelor” conturează o formă normativă de reglementare a relațiilor în litigiu, iar art. 2 alin. (3) lit. d) din Codul administrativ statuează că, prevederile prezentului cod nu se aplică procedurii de elaborare şi adoptare a actelor normative.

Salarizarea procurorilor nu se efectuează în baza hotărârii Curții Constituționale nr. 12 din 08 august 2023, însă ultima proclamă dreptul procurorilor de a pretinde, în modul și condițiile stabilite de lege, ajustarea salariului la rata inflației medii anuale. Prezenta hotărâre judecătorească confirmă acest drept legal sub rezerva adresării cu respectarea exigențelor legale.

Conform art. 224 alin. (1) lit. f) din Codul administrativ, examinând acțiunea în contencios administrativ în fond, instanța de judecată adoptă una dintre următoarele hotărâri: respinge acțiunea ca fiind neîntemeiată, dacă nu sunt îndeplinite condițiile de adoptare a unei hotărâri prevăzute la lit. a)–e). În concluzie, acțiunea deferită judecății în modul și ordinea cu am fost formulată, urmează a fi respinsă ca neîntemeiată.

În conformitate cu art. 224 alin. (1) lit. f), 232 Cod administrativ, art. 238-241 CPC, instanța de judecată,

h o t ă r ă ș t e:

Se respinge ca nefondată acțiunea în contencios administrativ înaintată de Șlicari Ion împotriva Ministerului Finanțelor RM privind obligarea achitării restanțelor salariale pentru munca prestată în funcția de procuror în perioada 01.01.2024-31.12.2024 în sumă de 74570,52 lei.

Hotărârea poate fi atacată cu apel la Curtea de Apel Centru în termen de 30 zile de la data pronunțării dispozitivului hotărârii, prin intermediul Judecătoriei Chișinău sediul Rîșcani. Motivarea apelului se prezintă la instanța de apel în termen de 30 de zile de la data notificării hotărârii motivate. Dacă se depune împreună cu apelul, motivarea apelului se depune la Judecătoria Chișinău sediul Rîșcani (mun. Chișinău, str. Kiev 3).

Preşedintele şedinţei Negurița Veaceslav
Judecător