Dosarul nr. 3-872/2023
2-23050762-12-3-05042023

H O T Ă R Î R E
În numele Legii

02.03.2026 mun. Chişinău

Judecătoria Chișinău (sediul Rîşcani)
Instanța compusă din :
Președintele ședinței, judecător specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ Igor Barbacaru
Grefier Cezara-Valeria Rotaru

examinând în ședință publică, acțiunea de contencios administrativ, înaintată de către Primarul s.Greblești, r-nul Strășeni, împotriva Inspectoratului Control Financiar de Stat, cu privire anularea actului administrativ,

a c o n s t a t a t :

La 05.04.2023, Primarul s.Greblești, r-nul Strășeni, s-a adresat cu cerere de chemare în judecată împotriva Inspecției Financiare (Inspectoratului Control Financiar de Stat), solicitând :

- Anularea Prescripției Inspecției Financiare nr.25-10-12/204 din 31.01.2023 cu privire la lichidarea iregularităților constatate în rezultatul inspectării financiare tematice efectuate la Primăria comunei Greblești, raionul Strășeni.

În motivarea acțiunii, reclamantul a invocat următoarele : în fapt, la data de 03.02.2023, Primăria comunei Greblești a recepționat prescripția Inspecției Financiare nr.25-10-12/204 din 31.01.2023 (în continuare prescripția), cu privire la lichidarea iregularităților constatate în rezultatul inspectării financiare tematice efectuate la Primăria comunei Greblești, raionul Strășeni.

Controlul s-a efectuat în baza autorizației nr. 54 din 16.01.2023, eliberată de către Inspecția financiară din subordinea Ministerului Finanțelor, inspectorul principal al Direcției inspectare financiară a unităților administrativ - teritoriale de nivelul I Centru, Țian Vera, a efectuat inspectarea financiară tematică la Primăria c. Greblești, r-nul Strășeni, pentru perioada 01.01.2018-31.12.2022.

În termen Primăria, Primarul Greblești, a contestat prescripție la Inspecția financiară în vederea soluționării extrajudiciare a litigiului.

Prin răspunsul Inspecției Financiare din 22.03.202325-12-12/383, cererea prealabilă a fost respinsă ca neîntemeiată, deoarece afirmațiile și înscrisurile prezentate nu au fost plauzibile pentru Inspecția Financiară. Totodată a fost respinsă și cererea privind suspendarea executării actului administrativ în temeiul art. 172 a Codului Administrativ.

Analiza, faptelor, împrejurărilor, circumstanțelor și înscrisurilor existente se certifică ilegalitatea actului contestat cu impunerea anulării acestuia prin prisma normelor Codului Administrativ și prevederilor legislației în vigoare.

Conform constatărilor prescripției, s-a stabilit că urmare a efectuării inspectării tematice privind corectitudinea utilizării transferurilor cu destinație specială alocate din bugetul de stat, de către Primăria

comunei Grebleşti, în perioada 2018-2022 au fost admise cheltuieli neîntemeiate în sumă totală de 298,3 mii lei, inclusiv : 168,0 mii lei, mijloace băneşti transferate persoanelor fizice în perioada anilor 2018-2022 conform contractelor de dare în arendă a autoturismelor, în lipsa documentelor primare ce ar confirma utilizarea acestora de către Primărie; - 4,9 mii lei, mijloace băneşti transferate în anii 2018-2022 suplimentar plăţilor de arendă stabilite conform contractelor de dare în arendă a autoturismelor încheiate cu 2 persoane fizice; - 125,4 mii lei, valoarea combustibilului în cantitate totală de 6485 litri trecut la cheltuieli în perioada 2018-2022, în lipsa documentelor primare cu regim special confirmative.

În rezultat, Inspecţia Financiară a solicitat examinarea rezultatelor inspectării la şedinţa Consiliului com. Grebleşti, cu aprobarea planului de măsuri în scopul înlăturării încălcărilor depistate şi neadmiterii acestora în viitor, întreprinderea măsurilor de rigoare în vederea recuperării cheltuielilor neîntemeiate în sumă totală de 298,3 mii lei etc.

Analizând împrejurările de fapt şi de drept înserate în prescripţia nominalizată în raport cu prevederile legislaţiei în vigoare, Primăria comunei Grebleşti îşi manifestă dezacordul cu constatările reiterate în prescripţia nr.25-10-12/204 din 31.01.2023, înaintând prezenta contestaţie prealabilă, conform art. 19, 162, 164, 165 alin. (1) şi 166 din Codul administrativ, în interiorul termenului de prescripţie, susţinând în esenţă considerentele ce urmează.

Potrivit Hotărârii Guvernului nr.1404 din 30.12.2005 privind reglementarea utilizării autoturismelor de serviciu de către autorităţile administraţiei publice, în pct.2) se prevede că regulamentul privind aprobarea numărului-limită al autoturismelor de serviciu şi a parcursului- limită anual pentru un autoturism întru asigurarea îndeplinirii atribuţiilor de serviciu ale autorităţilor administraţiei publice locale de nivelul întâi şi al doilea, se aprobă prin decizia consiliului local respectiv.

Corespunzător Legea privind administraţia publică locală nr.436 din 28.12.2006 în art. 29 alin. (1) lit.a) stipulează, că pornind de la domeniile de activitate ale autorităţilor administraţiei publice locale de nivelul întâi, stabilite la art.4 alin.(1) din Legea privind descentralizarea administrativă, în teritoriul administrat primarul asigură executarea deciziilor consiliului local.

În sensul normelor enunţate, în perioada anilor 2018-2022, în vederea asigurării utilizării autoturismelor de serviciu în cadrul Primăriei comunei Grebleşti întru asigurarea îndeplinirii atribuţiilor de serviciu, au fost întreprinse măsurile conform expunerilor de mai jos.

Potrivit deciziilor Consiliului local în perioada anilor 2018-2022 Consiliul: - a stabilit limita lunară de combustibil pentru transportul folosit în interes de serviciu Primăriei; - a permis încheierea contractului privind arenda autoturismului în scop de serviciu; - a acordat compensaţii pentru arenda transportului: 120 litri motorină pentru anul 2019, 2020, 2021 şi 150 litri pe lună pentru anul 2022 şi mărimea compensaţiei lunare de 3000 lei (conform tabelului din cererea de chemare în judecată, f.d.5).

Astfel, susţine reclamantul că toate acţiunile ce ţin de administrare, modul şi ordinea de efectuare a transferurilor în contul plăţii de chirie/arendă a autoturismului, volumul/limita de combustibil necesar exercitării atribuţiilor de serviciu au fot stabilite de către Consiliul com. Grebleşti în strictă conformitate cu dispoziţiile art. 10 a Legii privind administraţia publică locală nr. 436-XI din 28.12.2006, (1) Autorităţile publice locale îşi desfăşoară activitatea în domeniile stabilite de Legea privind descentralizarea administrativă, dispunînd în acest scop de competenţe depline care nu pot fi puse în cauză sau limitate de nici o autoritate publică, decît în condiţiile legii. (2) Competenţele autorităţilor publice locale sînt delimitate în condiţiile prezentei legi între competenţele autorităţilor publice deliberative şi executive de nivelurile întîi şi al doilea. Art. 14 prevede - (1) Consiliul local are drept de iniţiativă şi decide, în condiţiile legii, în toate problemele de interes local, cu excepţia celor care ţin de competenţa altor autorităţi publice. (2) Pornind de la domeniile de activitate ale autorităţilor administraţiei

publice locale de nivelul întîi stabilite la art.4 al Legii privind descentralizarea administrativă, consiliul local realizează următoarele competențe: n) aprobă decizia bugetară anuală, precum și decizii privind modificarea bugetului local; n^3) audiază raportul semianual privind executarea bugetului local și aprobă raportul anual privind executarea bugetului local.

Totodată, potrivit art. 29 a Legii: (1) Pornind de la domeniile de activitate ale autorităților administrației publice locale de nivelul întîi, stabilite la art.4 alin.(1) din Legea privind descentralizarea administrativă, primarul exercită în teritoriul administrat următoarele atribuții de bază: a) asigură executarea deciziilor consiliului local; a^1) încheie, în baza deciziei consiliului local și în condițiile legii, acte juridice de administrare sau de dispoziție privind bunurile domeniului public sau privat al satului (comunei), orașului (municipiului) respectiv;

De altfel, art. 20 alin. 6-7 a Legii (6) Deciziile cu caracter normativ intră în vigoare la data includerii lor în Registrul de stat al actelor locale sau la data indicată în textul deciziei, care nu poate preceda data includerii acesteia în Registrul de stat al actelor locale. (7) Deciziile cu caracter individual intră în vigoare la data comunicării persoanelor vizate sau la data indicată în textul deciziei, care nu poate preceda data includerii acesteia în Registrul de stat al actelor locale.

Concomitent, actele administrative adoptate au trecut controlul legalității în odinea stabilită de art. 64 alin. (1) a Legii și anume: (1) Controlului obligatoriu sînt supuse următoarele acte ale autorităților administrației publice locale: a) deciziile consiliilor locale de nivelurile întîi și al doilea; b) actele normative ale primarului, ale președintelui raionului și ale pretorului; c) actele privind organizarea licitațiilor și actele privind atribuirea de terenuri; d) actele de angajare și cele de încetare a raporturilor de serviciu sau de muncă ale personalului administrației publice locale; e) actele care implică cheltuieli sau angajamente financiare de peste 30 mii lei - în unitatea administrativ-teritorială de nivelul întîi și de peste 300 mii lei - în unitatea administrativ- teritorială de nivelul al doilea; f) actele emise în exercitarea unei atribuții delegate de stat autorităților administrației publice locale.

Prin urmare, constată reclamantul, că sunt prezente faptele și împrejurările confirmate și aprobate prin acte administrative intrate în vigoare, care au trecut testul legalității și sunt obligatorii spre executare.

Situație identică certifică și în partea utilizării transferurilor cu destinație specială alocate din bugetul de stat, de către Primăria comunei Greblești pentru arenda transportului a se vedea : (tabelul din cererea de chemare în judecată f.d.3-8).

Astfel, potrivit actelor administrative înserate mai jos se stabilește că: prin Decizia Consiliului comunei Greblești, nr.9/16 din 16 decembrie 2019, cu privire la cheltuielile lunare pentru transportul primăriei com. Greblești pe anul 2020, s-a decis:

- acordarea compensației lunare pentru transportul folosit în interese de serviciu primăriei comunei Greblești, pentru anul 2020 în limită de 120 litri de motorină;

- s-a permis încheierea contractului privind arenda autoturismului în scop de serviciu pe o perioadă de 3 luni;

- s-a acordat compensații pentru arenda transportului pe o perioadă de 3 luni, suma în mărime de 3000 lei lunar;

- s-a pus în seama primarului contractarea și utilizarea transportului în interes de serviciu;

Prin Decizia Consiliului comunei Greblești, nr.2/6 din 29 mai 2020, cu privire la asigurarea primăriei com. Greblești cu transport de serviciu, s-a decis:

- prelungirea contractului de arendă nr.01 din 02.01.2020 pentru perioada 01.04.2020 pînă la 30.06.2020;

- s-a pus în seama primarului să încheie acordul adițional la contractul de arendă nr.01 din

02.01.2020.

Prin Decizia Consiliului comunei Grebleşti nr.3/2 din 03 iulie 2020, cu privire la asigurarea primăriei com. Grebleşti cu transport de serviciu, s-a decis:

- prelungirea contractului de arendă nr.01 din 02.01.2020 pentru perioada 01.07.2020 pînă la 31.12.2020;

- s-a pus în seama primarului să încheie acordul adiţional la contractul de arendă nr.01 din 02.01.2020.

Prin Decizia Consiliului comunei Grebleşti, nr.7/17 din 08 decembrie 2020, cu privire la cheltuielile lunare pentru transportul Primăriei com. Grebleşti pe anul 2021, s-a decis:

- acordarea compensaţiei lunare pentru transportul folosit în interese de serviciu primăriei comunei Grebleşti, pentru anul 2021 în limită de 120 litri de motorină;

- s-a permis încheierea contractului privind arenda autoturismului în scop de serviciu pe o perioadă de 12 luni;

- s-a acordat compensaţii pentru arenda transportului pe o perioadă de 12 luni, suma în mărime de 3000 lei lunar;

- s-a pus în seama primarului contractarea şi utilizarea transportului în interes de serviciu;

Prin Decizia Consiliului comunei Grebleşti, nr.8/11 din 07 decembrie 2021, cu privire la cheltuielile lunare pentru transportul primăriei com. Grebleşti pe anul 2022, s-a decis:

- stabilirea limitei lunare de combustibil pentru transportul folosit în interes de serviciu primăriei comunei Grebleşti, pentru anul 2022 în limită de 150 litri motorină;

- s-a permis încheierea contractului privind arenda autoturismului în scop de serviciu pe o perioadă de 12 luni;

- acordarea compensaţiei pentru arenda transportului pe o perioadă de 12 luni, suma de 3000 lei lunar;

- s-a pus în seama primarului contractarea şi utilizarea transportului în interes de serviciu;

În vederea executării deciziilor menţionate, Primarul com. Grebleşti a încheiat următoarele acte juridice care certifică transmiterea în posesia şi folosinţa Primăriei com. Grebleşti a unităţii de transport în scopul utilizării acestuia în interese de serviciu şi anume:

- Contractul de arendă a automobilului din 05.01.2021 încheiat cu dna Bundiuc Cristina, contractul de arendă a transportului pe un termen de 3 luni. Iar, la 12.05.2021, între acelaşi părţi a fost încheiat contractul cu privire la arenda autovehiculului pe perioada 01.05.2021 pînă la 31.12.2021.

-Contractul de arendă a automobilului din 3.01.2022 încheiat cu dna Elena Sîli, un termen de 2 luni, ianuarie-februarie.

- Contractul de arendă din 01.03.2022 încheiat cu dl. Carcacaş Petru privind achiziţia serviciilor de arendă a automobilului, pentru perioada 01.03.2022-31.05.2022.

- Contractul de arendă din 15.08.2022 încheiat cu dl. Carcacaş Petru, privind achiziţia serviciilor de arendă a automobilului, pentru perioada 01.08.2022-31.12.2022.

În conformitate cu dispoziţiile art. 308 a Codului Civil, act juridic civil este manifestarea de către persoane fizice şi juridice a voinţei îndreptate spre naşterea, modificarea sau stingerea raporturilor juridice civile, art. 309 alin. (3) CC -Actul juridic bilateral este manifestarea de voinţă concordantă a două părţi, art. 312 alin. 1-2 CC (1) Consimţământ este manifestarea, exteriorizată, de voinţă a persoanei de a încheia un act juridic. (2) Consimţământul este valabil dacă provine de la o persoană cu discernământ, este exprimat cu intenţia de a produce efecte juridice şi nu este viciat, art. 316 alin. (1) CC Actul juridic poate fi încheiat verbal, în scris sau în formă autentică.

Este de reținut, că contractul de locațiune/arendă a mijlocului de transport se încadrează în dispozițiile normei art. 774 CC -(1) în virtutea raportului obligațional, creditorul este în drept să pretindă de la debitor executarea unei prestații, iar debitorul este ținut să o execute. Prestația poate consta în a da, a face sau a nu face. (2) Obligația poate fi pură și simplă sau afectată de modalități. (3) Prestația trebuie să fie posibilă și determinată sau determinabilă, să nu contravină legii, ordinii publice și bunelor moravuri, art. 775 CC - (1) Debitorul și creditorul trebuie să se comporte cu bună-credință la momentul nașterii, pe durata existenței, la momentul executării și stingerii obligației. (2) Este nulă clauza prin care se derogă de la dispozițiile alin.(1), art. 776 CC - Obligațiile se nasc din contract, fapt ilicit (delict) și din orice alt act sau fapt susceptibil de a le produce în condițiile legii.

De asemenea, contractele arendă/locațiune încheiate cuprind forma și conținutul stabilit în dispoziția art. 1251 a CC al RM - Prin contractul de locațiune, o parte (locator) se obligă să dea celeilalte părți (locatar) un bun determinat individual în folosință temporară sau în folosință și posesiune temporară, iar aceasta se obligă să plătească chirie, art. 1252 CC - Contractul de locațiune a unui bun imobil trebuie să fie întocmit în scris, art. 1262 CC -(1) Plata chiriei poate fi efectuată integral la expirarea termenului locațiunii. Dacă plata chiriei este stabilită pentru anumite perioade, ea trebuie efectuată la expirarea lor. (2) Fără a aduce atingere dispozițiilor art. 1264 alin. (1) lit. c), plata cheltuielilor suplimentare este obligatorie numai în cazul în care există un acord între părți.

Concomitent, faptul utilizării în scopuri de serviciu a mijlocului de transport și respectiv consumul combustibilului se reconfirmă și prin actele de decontare întocmite lunar în perioada 2018-2022 de către comisia formată din trei persoane și prezentate pentru examinare către inspector, dar care cu regret nu au fost apreciate în sensul și scopul acestora. Ori, potrivit actelor de decontare se confirmă împrejurări esențiale și semnificative și în special: consumul lunar de motorină, cantitatea, perioada, scopurile utilizării/consumului.

Actele de decontare a consumului de combustibil se încadrează în dispoziția art. 19 alin 1-4 a Legii Contabilității - (1) Faptele economice se contabilizează în baza documentelor primare și centralizatoare. (2) Documentele primare se întocmesc în timpul efectuării operațiunii, iar dacă aceasta este imposibil - nemijlocit după efectuarea operațiunii sau după producerea evenimentului. (3) Entitatea utilizează formulare tipizate de documente primare, aprobate de Ministerul Finanțelor. În lipsa formularelor tipizate sau dacă acestea nu satisfac necesitățile entității, entitatea elaborează și utilizează formulare de documente, aprobate de conducerea ei cu respectarea cerințelor alin.(6). (4) Documentele primare întocmite pe suport de hîrtie sau în formă electronică au aceeași putere juridică.

Or, avînd în susținere norma precitată în raport cu actele de decontare constată, că acesta din urmă este un act primar aprobat de conducere (Primar) și conține toată informația prevăzută în alin. 6 a art. 19 a Legii Contabilității, care servește ca temei justificativ de constatare a utilizării combustibilului în interesele UAT Grebleşti precum și a fost asigurată eficiența utilizării mijloacelor bugetare.

Prin urmare concluzia înserată prin care s-ar constata încălcarea dispoziției art. 29 alin. (1) lit. a) din Legea privind administrația publică locală nr. 436-XI din 28.12.2006, art. 6 alin.(2) și art. 13 alin. (2) lit. d) este în contradicție cu dispoziția art. 19 alin 4 din Legea contabilității nr. 113-XVI din 27.04.2007, normă ce admite acte primare de formă liberă aprobate de către conducerea UAT Grebeleşti.

Nu-și regăsește confirmare nici concluzia prin care se indică că: contrar prevederilor pct.2 din Hotărârea Guvernului privind reglementarea utilizării autoturismelor de serviciu de către autoritățile administrației publice nr.1404 din 30.12.2005, autoritatea executivă a Primăriei nu a elaborat și nu a asigurat aprobarea prin decizia Consiliului local Regulamentul intern privind aprobarea numărului-limită al autoturismelor de serviciu și a parcursului limită anual pentru un autoturism de serviciu. Ori, în urma

verificării evidenței actelor administrative elaborate și aprobate de Consiliul com. Grebleşti s-a constatat existența acestuia prin acre s-a aprobat și numărul limită de autoturisme.

Urmare celor înserate, susține reclamantul că atît prin prescripția înaintată, cît și constatările din raportul de inspecție se certifică, că UAT Grebleşti nu a admis încălcări ce ține de depășirea limitei de consuma combustibilului, cantitatea fiind perfect încadrată în limitele stabilite de legislație și pe cale de consecință UAT Grebleşti nu i s-a cauzat vre-un prejudiciu material în acest sens, împrejurare care confirmă activitatea financiară economică și utilizarea mijloacelor bugetare speciale strict în câmpul legal și în scopruile și interesele UAT Grebleşti. Ori, în lipsa asigurării cu mijloc de transport, Primarul Chircu Aliona ar fi fost în imposibilitate să realizeze obiectivele și scopurile UAT Grebleşti pe parcursul anilor 2018-2022.

Reieșind din cele menționate, în temeiul prevederilor art.art. 19, 162, 164, 165 alin. (1) și 166, din Codul administrativ, solicită reclamantul admiterea acțiunii și anularea prescripției Inspecției Financiare nr.25-10-12/204 din 31.03.2023 cu privire la lichidarea iregularităților constatate în rezultatul inspectării financiare tematice efectuate la Primăria com.Grebleşti, raionul Strășeni.

Pîrîtul, Inspecția Financiară (Inspectoratul Control Financiar de Stat), la 08.12.2023, prin intermediul cancelariei Judecătoriei Chișinău (sediul Rîșcani) a înaintat referința, prin care a solicitat respingerea acțiunii ca neîntemeiată (f.d.117-121).

În ședința de judecată, reprezentantul reclamanta Primarul com.Grebleşti, Chircu Aliona și reprezentantul său, avocatul Nicolae Agachi, au solicitat admiterea integrală a acțiunii pe motivele de fapt și de drept indicate în cererea de chemare în judecată.

Reprezentantul pârâtului, Inspectoratul Control Financiar de Stat – Voitic Dumitru, inițial s-a prezentat în ședințele de judecată, iar ulterior, în ședința de examinare a cauzei în fond nu s-a prezentat și instanța, în temeiul art.218 lit. d) Cod Administrativ, a dispus soluționarea acțiunii în lipsă.

Examinînd cererea de chemare în judecată, audiind explicaţiile părţilor, cercetînd probele anexate la dosar în ansamblu şi interconexiunea lor, studiind normele legii aplicabile, instanţa de judecată conchide că acţiunea reclamantului urmează a fi respinsă, din următoarele considerente.

Conform art. 2 alin. (1) și (2) Cod Administrativ, prevederile prezentului cod determină statutul juridic al participanţilor la raporturile administrative, atribuţiile autorităţilor publice administrative şi ale instanţelor de judecată competente pentru examinarea litigiilor de contencios administrativ, drepturile şi obligaţiile participanţilor în procedura administrativă şi cea de contencios administrativ. Anumite aspecte ce ţin de activitatea administrativă privind domenii specifice de activitate pot fi reglementate prin norme legislative speciale derogatorii de la prevederile prezentului cod numai dacă această reglementare este absolut necesară şi nu contravine principiilor prezentului cod.

Conform 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 acţiune în contencios administrativ, cu privire la care decid instanţele de judecată competente pentru examinarea procedurii de contencios administrativ, conform prezentului cod.

Conform art. 21 Cod Administrativ, (1) Autorităţile publice şi instanţele de judecată competente trebuie să acţioneze în conformitate cu legea şi alte acte normative. (2) Exercitarea atribuţiilor legale nu poate fi contrară scopului pentru care acestea au fost reglementate.

Conform art. 22 Cod Administrativ, (1) Autorităţile publice şi instanţele de judecată competente cercetează starea de fapt din oficiu. Acestea stabilesc felul şi volumul cercetărilor şi nu sînt legate nici de expunerile participanţilor, nici de cererile lor de reclamare a probelor.

Conform art. 23 Cod Administrativ, (1) Autorităţile publice şi instanţele de judecată competente acţionează respectînd principiul egalităţii şi nediscriminării. (3) Atît în cadrul procedurii administrative, cît şi în cadrul procedurii de contencios administrativ sau ca rezultat al acestora, nicio persoană nu poate beneficia de privilegii, nu poate fi dezavantajată, lipsită de drepturi sau scutită de obligaţii pe motiv de rasă, origini familiale, sex, limbă, cetăţenie, apartenenţă etnică, religie, convingeri politice sau ideologice, educaţie, situaţie economică, condiţie socială.

Conform art. 24 Cod Administrativ, (1) Participanţii la procedura administrativă şi procedura de contencios administrativ trebuie să îşi exercite drepturile şi să îşi îndeplinească obligaţiile cu bună-credinţă, fără a încălca drepturile procesuale ale altor participanţi.

Conform art. 25 Cod Administrativ, Autorităţile publice şi instanţele de judecată competente trebuie să îşi exercite atribuţiile legale în mod imparţial, indiferent de propriile convingeri sau interesele persoanelor care le reprezintă.

Conform art. 36 Cod Administrativ, (1) Instanţa de judecată competentă să soluţioneze acţiunile în contencios administrativ este obligată să respecte principiul supremaţiei dreptului, în conformitate cu care demnitatea omului, drepturile şi libertăţile lui sînt considerate valori supreme şi sînt garantate de stat. (2) Instanţele de judecată competente aplică principiul supremaţiei dreptului cu luarea în considerare a jurisprudenţei Curţii Europene pentru Drepturile Omului.

Conform art. 39 Cod Administrativ, (1) Controlul judecătoresc al activităţii administrative este garantat şi nu poate fi îngrădit.

Conform art. 189 Cod Administrativ, (1) Orice persoană care revendică încălcarea unui drept al său prin activitatea administrativă a unei autorităţi publice poate înainta o acţiune în contencios administrativ.

Conform art. 194 Cod Administrativ, (1) În procedura în prima instanţă, în procedura de apel şi în procedura de examinare a recursurilor împotriva încheierilor judecătoreşti se soluţionează din oficiu probleme de fapt şi de drept.

Conform art. 206 Cod Administrativ, (1) O acţiune în contencios administrativ poate fi depusă pentru: a) anularea în tot sau în parte a unui act administrativ individual (acţiune în contestare); b) obligarea autorităţii publice să emită un act administrativ individual (acţiune în obligare); c) impunerea la acţiune, la tolerare a acţiunii sau la inacţiune (acţiune în realizare); d) constatarea existenţei sau inexistenţei unui raport juridic ori nulităţii unui act administrativ individual sau a unui contract administrativ (acţiune în constatare); sau e) anularea în tot sau în parte a unui act administrativ normativ (acţiune de control normativ).

Conform art. 219 Cod Administrativ, (1) Instanţa de judecată este obligată să cerceteze starea de fapt din oficiu în baza tuturor probelor legal admisibile, nefiind legată nici de declaraţiile făcute, nici de cererile de solicitare a probelor înaintate de participanţi.

În privința admisibilității acțiunii în contenciosul administrativ instanța de judecată reține următoarele.

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

Conform art. 206 al Codului administrativ, (1) O acţiune în contencios administrativ poate fi depusă pentru: a) anularea în tot sau în parte a unui act administrativ individual (acţiune în contestare); b)

obligarea autorităţii publice să emită un act administrativ individual (acţiune în obligare); c) impunerea la acţiune, la tolerare a acţiunii sau la inacţiune (acţiune în realizare); d) constatarea existenţei sau inexistenţei unui raport juridic ori nulităţii unui act administrativ individual sau a unui contract administrativ (acţiune în constatare); sau e) anularea în tot sau în parte a unui act administrativ normativ (acţiune de control normativ). (2) Acţiunea în constatare prezumă existenţa unui interes îndreptăţit pentru constatarea solicitată. Acţiunea în constatare nu poate fi înaintată dacă reclamantul îşi poate sau şi-ar putea revendica drepturile printr-o altă acţiune prevăzută la alin.(1), cu excepţia situaţiei cînd se urmăreşte constatarea nulităţii unui act administrativ individual sau normativ.

Potrivit prevederilor art.208 alin.(1) al Codului administrativ, în cazurile prevăzute de Lege, pînă la înaintarea acțiunii în contencios administrativ, se va respecta procedura prealabilă.

În conformitate cu art.209 al Codului administrativ, acţiunea în contestare şi acţiunea în obligare se înaintează în decurs de 30 de zile, dacă legea nu prevede altfel. Acest termen începe să curgă de la: a) data comunicării sau notificării deciziei cu privire la cererea prealabilă sau data expirării termenului prevăzut de prezentul cod pentru soluţionarea acesteia; b) data comunicării sau notificării actului administrativ individual, dacă legea nu prevede procedura prealabilă. Prevederile art.165 alin.(1) referitoare la nesoluţionarea în termen se aplică corespunzător. Dacă informaţia cu privire la exercitarea căilor de atac nu se conţine în actul administrativ individual sau în decizia cu privire la cererea prealabilă ori este indicată incorect, înaintarea acţiunii 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. Pentru acţiunea în realizare, acţiunea în constatare şi acţiunea de control normativ nu există termen de înaintare a acţiunii în contencios administrativ.

Astfel, la 31.01.2023, Inspecția Financiară a emis prescripția nr.25-10-12/204 prin care s-a constatat iregularități în rezultatul inspectării la Primăria com.Grebleşti, rl. Străşeni și s-a cerut înlăturarea încălcărilor, întreprinderii măsurilor de rigoare în vederea recuperării cheltuielilor neîntemeiate în sumă totală de 298,3 mii lei (f.13-15 din dosarul administrativ).

La 24.02.2023, Primarul com.Grebleşti, rl.Străşeni, a înaintat Inspecției Financiare cerere prealabilă prin care a solicitat verificarea legalității prescripției Inspecției Financiare nr.25-10-12/204 din 31.01.2023 și anularea acesteia (f.d.13-20).

Prin decizia adoptată în procedura prealabilă nr.25-12-12/583 din 22.03.2023, Inspecția Financiară a respins cererea prealabilă a reclamantului ca neîntemeiată și inadmisibilă (f.d.21-24).

Nefiind de acord cu prescripția Inspecției Financiare nr.25-10-12/204 din 31.01.2023 și decizia adoptată în procedura prealabilă nr.25-12-12/583 din 22.03.2023, reclamantul, Primarul com.Grebleşti, rl.Străşeni, la 05.04.2023 s-a adresat în instanță cu prezenta acțiune împotriva Inspecției Financiare privind contestarea actului administrativ defavorabil, în termenul prevăzut de art. 209 Cod Administrativ.

Verificând acțiunile întreprinse de reclamant în promovarea drepturilor și intereselor sale legitime, în corelare cu cadrul legal abordat supra, instanța de judecată constată cu certitudine că aceasta a respectat rigorile de admisibilitate a prezentei acțiuni, în special a urmat conduita prescrisă de lege în vederea tranșării pe cale extrajudiciară a litigiului iscat și s-a încadrat în termenul legal.

Prin urmare, instanța consideră că motive de inadmisibilitate în conformitate cu prevederile art. 207 alin. (2) Cod Administrativ, nu se regăsesc.

În privința temeiniciei acțiunii în contenciosul administrativ instanța de judecată reține următoarele.

Conform raportului privind rezultatele inspectării financiare tematice efectuate privind corectitudinea utilizării transferurilor cu destinație specială alocate din bugetul de stat, suplimentar la alocațiile aprobate pentru anul 2022, în scopul deschiderii grupelor/claselor noi în cadrul instituțiilor de educație timpurie/învățământ extrașcolar și aspectelor din petiția nr.160-p din 2.12.2022, efectuată la Primăria com.Greblești, r-nul Strășeni pentru perioada 01.01.2018-31.12.2022, în baza autorizației nr.54 din 16.01.2023, eliberată de către Inspecția financiară din subordinea Ministerului Finanțelor, iar în sumarul executiv (în partea dezacordului reclamantului), s-a constatat:

Contrar prevederilor pct.2 din Hotărârea Guvernului privind reglementarea utilizării autoturismelor de serviciu de către autoritățile administrației publice nr.1404 din 30.12.2005, autoritatea executivă a Primăriei nu a elaborat și nu a asigurat aprobarea prin decizia Consiliului local Regulamentul intern privind aprobarea numărului-limită al autoturismelor de serviciu și a parcursului limită anual pentru un autoturism de serviciu.

Ignorând prevederile Hotărârii menționate autoritatea executivă a înaintat spre aprobare limita de consum de combustibil pentru autoturismul arendat folosit în interes de serviciu al Primăriei pentru anii 2018-2022.

Contrar prevederilor art. 6 alin.(2) și art. 13 alin. (2) lit. d) și 19 din Legea contabilității nr. 113-XVI din 27.04.2007 și art. 33 lit. k) și n) din Legea privind finanțele publice locale nr. 397-XV din 16.10.2003 în perioada anilor 2018-2022 au fost transferate mijloace bănești în sumă de 172900,0 lei pentru arendarea autoturismelor în lipsa documentelor ce ar confirma utilizarea acestora de către Primărie.

In anul 2018 dnei Bundiuc Cristina și dlui Caracaș Petru în anul 2022 pentru darea în arendă a autoturismului le-a fost transferat mijloace bănești mai mult cu 2500,0 lei și respectiv cu 2400,0 lei, decât prevedea contractele de arendă a autoturismelor încheiate cu aceștia.

În contrazicere cu prevederile art. 29 alin. (1) lit. a) din Legea privind administrația publică locală nr. 436-XI din 28.12.2006, art. 6 alin.(2) și art. 13 alin. (2) lit. d) și 19 din Legea contabilității nr. 113-XVI din 27.04.2007 în perioada anilor 2018-2022 a fost trecute la cheltuieli în baza actelor de formă liberă în care este stipulat că motorina în cantitate de 5965 litri în sumă de 112000,55 lei și benzină în cantitate de 520 litri în sumă de 13451,89 lei a fost folosită pentru necesitățile primăriei...(f.20 din dosarul administrativ).

Concomitent, se denotă că, prin prescripția nr.25-10-12/204 din 31.01.2023, emisă de Inspecția Financiară în rezultatul controlului la Primăria com.Greblești, raionul Strășeni, s-a stabilit:

I. În perioada supusă inspectării au fost admise cheltuieli neîntemeiate în sumă totală de 298,3 mii lei, inclusiv:

- 168,0 mii lei, mijloace bănești transferate persoanelor fizice în perioada anilor 2018 - 2022 conform contractelor de dare în arendă a autoturismelor, în lipsa documentelor primare ce ar confirma utilizarea acestora de către Primărie, ceea ce este contrar prevederilor art. 6 alin. (2), art. 13 alin. (2) lit. d) și art. 19 din Legea contabilității nr. 113 din 27.04.2007 și art. 33 lit. k) și n) din Legea privind finanțele publice locale nr. 397 din 16.10.2003;

- 4,9 mii lei, mijloace bănești transferate în anii 2018 și 2022 suplimentar plăților de arendă stabilite conform contractelor de dare în arendă a autoturismelor încheiate cu 2 persoane fizice;

- 125,4 mii lei, valoarea combustibilului în cantitate totală de 6485 litri trecut la cheltuieli în perioada 2018 - 2022, în lipsa documentelor primare cu regim special confirmative, fapt care contravine prevederilor art. 29 alin. (1) lit. a) din Legea privind administrația publică locală nr. 436 din 28.12.2006, art. 6 alin. (2) și art. 13 alin. (2) lit. d) și art. 19 din Legea contabilității nr. 113 din 27.04.2007.

Reieșind din cele expuse, în temeiul art. 10 alin. (1), 11 alin. (1), 18, 53, 54, 92, 119, 120, 124 și 132 alin. (1) din Codul administrativ nr. 116 din 19.07.2018, în temeiul pct.7 sub.pct.1) lit. j) din Regulamentul privind organizarea și funcționarea Inspecției financiare din subordinea Ministerului Finanțelor, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.1026 din 02.11.2010, Inspecția financiară a cerut :

1. Examinarea rezultatelor inspectării la ședința Consiliului comunal Grebleşti, cu aprobarea planului de măsuri în scopul înlăturării încălcărilor menționate și neadmiterii acestora pe viitor.

2. Întreprinderea măsurilor de rigoare în vederea recuperării cheltuielilor neîntemeiate în sumă totală de 298,3 mii lei.

3. De asigurat studierea, cunoașterea și respectarea de către angajații implicați în managementul financiar, a legislației în domeniu, precum și aplicării corecte a prevederilor actelor normative în vigoare, îndeosebi a celor menționate în partea de constatare a Prescripției, precum și neadmiterea pe viitor a cheltuielilor neîntemeiate.

4. Întru consolidarea răspunderii manageriale, pentru gestionarea optimă a resurselor pe baza principiilor bunei guvernării, de respectat prevederile Legii privind controlul financiar public intern nr. 229 din 23.09.2010, prin implementarea controlului intern managerial, ce ar asigura utilizarea regulamentară a finanțelor și patrimoniului public (f.13-15 din dosarul administrativ).

Așadar, instanța reține că reclamantul, Primarul com.Grebleşti prin prezenta acțiune înaintează obiecții în privința pct.I din constatări a prescripției și pct.2 a prescripției spre înlăturare, întreprinderea măsurilor de rigoare în vederea recuperării cheltuielilor neîntemeiate în sumă totală de 298,3 mii lei.

În acest context, se reține că la 24.02.2023, Primarul com.Grebleşti, rl.Strășeni, a înaintat Inspecției Financiare cerere prealabilă prin care a solicitat verificarea legalității prescripției Inspecției Financiare nr.25-10-12/204 din 31.01.2023 și anularea acesteia, înaintând dezacordul în privința recuperării cheltuielilor neîntemeiate în sumă totală de 298,3 mii lei (f.d.13-20).

Prin decizia adoptată în procedura prealabilă nr.25-12-12/583 din 22.03.2023, Inspecția Financiară a respins cererea prealabilă a reclamantului ca neîntemeiată și inadmisibilă (f.d.21-24).

Instanța reține ca pertinente prezentei cauze sunt stipulările art.77 alin.(1) din Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr.181 din 25 iulie 2014 (în redacția Legii la momentul emiterii actului contestat), Activităţile efectuate în cadrul procesului bugetar şi operaţiunile legate de gestionarea finanţelor publice de către autorităţile/instituţiile bugetare sînt obiect al controlului financiar public intern.

Art.78 alin.(1)-(3) al Legii citate (în redacția la momentul emiterii actului contestat), statuează că, (1) Inspectarea financiară se efectuează de către autoritatea administrativă responsabilă din subordinea Ministerului Finanţelor, în baza regulamentului aprobat de către Guvern.

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

(3) Inspectării financiare pot fi supuse :

a) autorităţile/instituţiile bugetare;

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

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

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

(4) Inspectarea financiară se iniţiază:

a) la solicitarea Prim-ministrului;

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

c) la solicitarea Curţii de Conturi.

Instanța reține că în conformitate cu Hotărîrea Guvernului nr. 938 din 29.11.2023 cu privire la organizarea şi funcţionarea Inspectoratului Control Financiar de Stat, Denumirea Inspecţiei Financiare, autoritate administrativă din subordinea Ministerului Finanţelor, s-a modificat în Inspectoratul Control Financiar de Stat și s-a aprobat Regulamentul privind organizarea şi funcţionarea Inspectoratului Control Financiar de Stat, conform anexei nr.1, însă prezentei cauze urmează a fi aplicate prevederile Hotărîrii Guvernului nr. 1026 din 02.11.2010 privind organizarea activităţii de inspectare financiară în vigoare la momentul controlului și respectiv emiterii actului contestat.

Astfel, Potrivit pct.5 din Regulamentul privind organizarea şi funcționarea Inspecției financiare din subordinea Ministerului Finanțelor, Anexa nr. 1 la Hotărârea Guvernului nr.1026 din 2 noiembrie 2010, 1) Funcțiile de bază ale Inspecției financiare sunt: a) inspectarea financiară a operațiunilor şi a tranzacțiilor privind respectarea cadrului normativ în domeniul bugetar şi economico-financiar; b) detectarea prejudiciilor/ iregularităților la entitățile supuse inspectării (controlului) financiare, pe aspectele prevăzute în prezentul Regulament. 2) În procesul efectuării inspectărilor (controalelor) financiare, Inspecția financiară cooperează, în caz de necesitate, cu alte autorități de inspectare şi control. 3) Inspectarea (controlul) financiară se desfășoară: a) conform programului de activitate elaborat pe tematici propuse de autoritățile publice şi incluse în baza evaluării riscurilor, coordonate cu Ministerul Finanțelor, în baza ordonanțelor emise în cadrul desfășurării urmăririi penale, la persoanele juridice de drept public, la persoanele juridice de drept privat şi la persoanele fizice care practică activitate de întreprinzător şi asociațiile obștești, pe tematica prevăzută în ordonanțele organelor de drept; b) la solicitarea Aparatului Președintelui Republicii Moldova, Parlamentului, Guvernului, Curţii de Conturi şi Ministerului Finanțelor; c) la

solicitarea organelor de drept; d) în baza solicitărilor, petițiilor şi informațiilor, inclusiv parvenite de la autoritățile publice centrale şi locale, privind încălcarea disciplinei financiare în activitatea entităților specificate în pct. 6 al prezentului Regulament. În cazurile menţionate la lit. d) a prezentului subpunct, asupra efectuării inspectării (controlului) financiare decide Ministerul Finanțelor.

Conform pct.6 din Regulamentul specificat, în exercitarea funcțiilor sale, Inspecția financiară efectuează inspectări (controale) financiare la: a) autoritățile publice centrale şi locale şi instituțiile subordonate şi/sau fondate de către acestea, pe aspecte ce țin de utilizarea resurselor finanțate sau contractate de la bugetul public naţional, a granturilor şi a mijloacelor oferite de către donatorii interni şi externi, raportarea datoriei publice, procedurile de achiziție publică, precum şi gestionarea conformă a activelor şi pasivelor; b) la întreprinderile de stat şi cele municipale, la societățile comerciale în al căror capital social statul deține o cotă-parte, precum şi la persoanele afiliate, pe aspecte ce țin de utilizarea patrimoniului public, corectitudinea defalcărilor la buget şi achitarea dividendelor, disciplina prețurilor şi

tarifelor reglementate de stat; c) la alte persoane fizice şi juridice, care utilizează mijloace financiare publice şi gestionează patrimoniu public, pe aspecte ce ţin de corectitudinea efectuării operaţiunilor şi tranzacţiilor economice din mijloace financiare publice şi pe aspecte ce ţin de respectarea cadrului normativ privind procedura de utilizare a granturilor oferite de donatorii interni şi externi; d) la persoanele juridice de drept public, la persoanele juridice de drept privat, precum şi la persoanele fizice care practică activitate de întreprinzător şi asociaţiile obşteşti, la solicitarea organelor de drept, în baza ordonanţelor emise în cadrul desfăşurării urmăririi penale, pe tematica prevăzută în ordonanţele organelor de drept.

Conform punctului 7 sbpct.1) lit.j) din Regulamentul privind organizarea și funcționarea Inspecției financiare din subordinea Ministerului Finanțelor, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.1026 din 2 noiembrie 2010, în cadrul exercitării funcțiilor sale Inspecția financiară înaintează conducătorilor și executorilor de buget ale entităților supuse inspectării (controlului) financiare prescripții executorii privind lichidarea iregularităților constatate în cadrul inspectării (controlului) financiare și monitorizează executarea acestora.

Rezultând din actele cauzei, se constată cu certitudine că, Inspectoratul Control Financiar de Stat (Inspecția Financiară) a efectuat, conform competenței, inspectarea financiară tematică privind corectitudinea utilizării transferurilor cu destinație specială alocate din bugetul de stat, suplimentar la alocațiile aprobate pentru anul 2022, efectuată la Primăria com.Grebleşti, r-nul Străşeni, pentru perioada 01.01.2018-31.12.2022, în baza autorizației nr.54 din 16.01.2023, eliberată de către Inspecția financiară din subordinea Ministerului Finanțelor.

Astfel, în urma controlului efectuat, a fost emisă prescripția nr.25-10-12/204 din 31.01.2023, emisă de Inspecția Financiară, în rezultatul controlului la Primăria com.Grebleşti, raionul Străşeni, prin care s-a stabilit:

I. În perioada supusă inspectării au fost admise cheltuieli neîntemeiate în sumă totală de 298,3 mii lei, inclusiv:

- 168,0 mii lei, mijloace băneşti transferate persoanelor fizice în perioada anilor 2018 - 2022 conform contractelor de dare în arendă a autoturismelor, în lipsa documentelor primare ce ar confirma utilizarea acestora de către Primărie, ceea ce este contrar prevederilor art. 6 alin. (2), art. 13 alin. (2) lit. d) și art. 19 din Legea contabilității nr. 113 din 27.04.2007 și art. 33 lit. k) și n) din Legea privind finanțele publice locale nr. 397 din 16.10.2003;

- 4,9 mii lei, mijloace băneşti transferate în anii 2018 și 2022 suplimentar plăților de arendă stabilite conform contractelor de dare în arendă a autoturismelor încheiate cu 2 persoane fizice;

- 125,4 mii lei, valoarea combustibilului în cantitate totală de 6485 litri trecut la cheltuieli în perioada 2018 - 2022, în lipsa documentelor primare cu regim special confirmative, fapt care contravine prevederilor art. 29 alin. (1) lit. a) din Legea privind administrația publică locală nr. 436 din 28.12.2006, art. 6 alin. (2) și art. 13 alin. (2) lit. d) și art. 19 din Legea contabilității nr. 113 din 27.04.2007.

Reieșind din cele expuse, în temeiul art. 10 alin. (1), 11 alin. (1), 18, 53, 54, 92, 119, 120, 124 și 132 alin. (1) din Codul administrativ nr. 116 din 19.07.2018, în temeiul pct.7 sub.pct.l) lit. j) din Regulamentul privind organizarea și funcționarea Inspecției financiare din subordinea Ministerului Finanțelor, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.1026 din 02.11.2010, Inspecția financiară a cerut:

1. Examinarea rezultatelor inspectării la ședința Consiliului comunal Grebleşti, cu aprobarea planului de măsuri în scopul înlăturării încălcărilor menționate și neadmiterii acestora pe viitor.

2.Întreprinderea măsurilor de rigoare în vederea recuperării cheltuielilor neîntemeiate în sumă totală de 298,3 mii lei.

3.De asigurat studierea, cunoașterea și respectarea de către angajații implicați în managementul financiar, a legislației în domeniu, precum și aplicării corecte a prevederilor actelor normative în vigoare, îndeosebi a celor menționate în partea de constatare a Prescripției, precum și neadmiterea pe viitor a cheltuielilor neîntemeiate.

4. Întru consolidarea răspunderii manageriale, pentru gestionarea optimă a resurselor pe baza principiilor bunei guvernării, de respectat prevederile Legii privind controlul financiar public intern nr. 229 din 23.09.2010, prin implementarea controlului intern managerial, ce ar asigura utilizarea regulamentară a finanțelor și patrimoniului public (f.13-15 din dosarul administrativ).

Așadar, instanța relevă că potrivit prescripției nr.25-10-12/204 din 31.01.2023 emisă de Inspecția Financiară, în rezultatul inspectării financiare tematice efectuate la Primăria com.Grebleşti, s-au depistat mai multe abateri de la actele normative în vigoare, instanța însă se va expune doar în privința abaterilor contestate de reclamant.

În context, cu referire la dezacordul reclamantului privind recuperarea cheltuielilor neîntemeiate admise, în sumă totală de 298,3 mii lei, instanța constată că aceste cheltuieli, impuse spre recuperare sunt formate din: - suma de 168,0 mii lei, mijloace bănești transferate persoanelor fizice în perioada anilor 2018 - 2022 conform contractelor de dare în arendă a autoturismelor, în lipsa documentelor primare ce ar confirma utilizarea acestora de către Primărie; - 4,9 mii lei, mijloace bănești transferate în anii 2018 și 2022 suplimentar plăților de arendă stabilite conform contractelor de dare în arendă a autoturismelor încheiate cu 2 persoane fizice; - 125,4 mii lei, valoarea combustibilului în cantitate totală de 6485 litri trecut la cheltuieli în perioada 2018 - 2022, în lipsa documentelor primare cu regim special confirmative.

Astfel, se reține că în conformitate cu art.13 din Legea contabilităţii nr. 113-XVI din 27.04.2007, (1) Răspunderea pentru ţinerea contabilităţii şi raportarea financiară revine: a) conducerii (organului executiv) – în entitatea cu răspundere limitată; b) partenerilor – în entitatea ai cărei proprietari au răspundere nelimitată; c) proprietarului – pentru întreprinzătorii individuali; d) conducătorului entităţii – în entităţile neprevăzute la lit.a)–c). (2) Persoanele specificate la alin.(1) sînt obligate: d) să asigure întocmirea şi prezentarea oportună, completă şi corectă a documentelor primare, a registrelor contabile conform regulilor stabilite de Ministerul Finanţelor, precum şi integritatea şi păstrarea acestora conform cerinţelor Organului de Stat pentru Supravegherea şi Administrarea Fondului Arhivistic al Republicii Moldova.

Art.19 din Legea contabilităţii nr. 113-XVI din 27.04.2007, stabilește că : (1) Faptele economice se contabilizează în baza documentelor primare şi centralizatoare.

(2) Documentele primare se întocmesc în timpul efectuării operaţiunii, iar dacă aceasta este imposibil – nemijlocit după efectuarea operaţiunii sau după producerea evenimentului.

(3) Entitatea utilizează formulare tipizate de documente primare, aprobate de Ministerul Finanţelor. În lipsa formularelor tipizate sau dacă acestea nu satisfac necesităţile entităţii, entitatea elaborează şi utilizează formulare de documente, aprobate de conducerea ei, cu respectarea cerinţelor alin.(6).

(4) Documentele primare întocmite pe suport de hîrtie sau în formă electronică au aceeași putere juridică.

(5) În cazul întocmirii documentului primar în formă electronică, entitatea, la solicitarea utilizatorului, este obligată să imprime copia documentului pe suport de hîrtie din cont propriu.

(6) Documentele primare întocmite vor conţine următoarele elemente obligatorii:

a) denumirea şi numărul documentului;

b) data întocmirii documentului;

c) denumirea, adresa, IDNO (codul fiscal) al entităţii în numele căreia este întocmit documentul;

d) denumirea, adresa, IDNO (codul fiscal) al destinatarului documentului, iar pentru persoanele fizice – codul personal;

e) conţinutul faptelor economice;

f) etaloanele cantitative şi valorice în care sînt exprimate faptele economice;

g) funcţia, numele, prenumele şi semnătura, inclusiv digitală, a persoanelor responsabile de efectuarea şi înregistrarea faptelor economice.

(7) La întocmirea documentelor primare, pentru persoanele neînregistrate ca subiecţi ai activităţii de întreprinzător, respectarea prevederilor alin.(6) lit.d) nu este obligatorie.

(8) În documentele primare întocmite pentru necesităţile interne ale entităţii, respectarea prevederilor alin.(6) lit.c) şi d) nu este obligatorie.

(9) Documentele primare primite de entitate într-o limbă străină, alta decît cea engleză şi rusă, vor fi traduse în limba română, cu expunerea tranzacţiei respective.

(10) În funcţie de natura faptelor economice şi a tehnologiei de prelucrare a informaţiei, persoanele prevăzute la art.13 pot include în documentele primare elemente suplimentare.

(11) Persoanele care întocmesc şi/sau semnează documentele primare răspund în conformitate cu art.44.

(12) Documentele de casă, bancare şi de decontare, datoriile financiare, comerciale şi calculate pot fi semnate unipersonal de conducătorul entităţii ori de două persoane cu drept de semnătură: prima semnătură aparţine conducătorului sau altei persoane împuternicite, a doua – contabilului-şef sau altei persoane împuternicite. În cazul autorităţilor publice, semnăturile pe documentele menţionate se confirmă, după caz, prin aplicarea ştampilei. În lipsa funcţiei de contabil-şef, semnătura pe documentele menţionate se aplică de conducătorul entităţii respective sau de altă persoană împuternicită.

(13) Corectări în documentele primare care justifică operaţiunile de casă, bancare, de livrare şi achiziţie a bunurilor economice şi a serviciilor nu se admit.

(14) Contabilului-şef (şefului serviciului contabil) i se interzice să primească spre executare documente privind faptele economice ce contravin actelor legislative şi normative, informînd despre aceasta în scris conducătorul entităţii. Astfel de documente se primesc spre executare numai cu indicaţiile suplimentare în scris ale conducătorului entităţii căruia, ulterior, îi revine răspunderea pentru aceasta.

La caz, în cadrul inspectării financiare, s-a constat că Primăria com.Greblești nu a avut în dotare automobil de serviciu, iar prin decizia Consiliului com.Greblești nr.7/11 din 15.12.2018 s-a permis încheierea contractului privind arenda autoturismului în scop de serviciu, s-a acordat compensații pentru arenda transportului în mărime de 3000 lei lunar și s-a acordat compensații lunare pentru transportul-folosit în interese de serviciu Primăriei com Greblești, pentru anul 2019 în limita de 120 litri motorină (f.73 din doasarul administrativ), ulterior contractul de arendă fiind prelungit prin deciziile Consiliului com.Greblești, precum și acordarea compensațiilor pentru arenda automobiluli în mărime de 3000 lei lunar și compensații lunare pentru consumul de combustibil în limita de 120 litri, iar pentru anul 2022 – 150 litri (f.74-78 din dosarul administrativ).

Astfel, în deciziile Consiliului local nr. 7/11 din 15.12.2018, nr. 9/16 din 16.12.2029, nr. 2/66 din 02.05.2020, nr. 3/2 din 03.07.2020, nr. 7/17 din 08.12.2020 și nr. 8/11 din 2021 (f.73-78 din dosarul administrativ), nu au fost stipulate caracteristicile autoturismului care urma să fie arendat. Mai mult, neindicarea expres a automobilului care urmează a fi contractat pentru asigurarea nevoilor Primăriei atestă faptul că procedura de alegere a tehnicii auto s-a desfășurat într-un mod netransparent.

Totodată, contrar prevederilor pct. 2 din Hotărârea Guvernului nr. 1404 din 30.12.2005 privind reglementarea utilizării autoturismelor de serviciu de către autoritățile administrației publice, autoritatea

executivă a Primăriei nu a elaborat Regulamentul intern privind aprobarea numărului-limită al autoturismelor de serviciu și a parcursului limită anual pentru un autoturism de serviciu, or în detrimentul celor invocate de reclamant, un asemenea Regulament nu a fost prezentat instanței de judecată.

La fel, instanța reține că în deciziile Consiliului local prin care a permis arendarea autoturismului nu este stipulat marca autoturismului care urma să fie încheiat contractul de arendă, iar documente justificative ce ar confirma folosirea autoturismelor arendate conform contractelor încheiate precum și utilizarea combustibilului aprobat prin deciziile Consiliului local pentru transportul folosit în interes de serviciu a Primăriei nu s-au constat.

În speță, argumentul reclamantului potrivit căruia utilizarea combustibilului în interes de serviciu s-ar confirma exclusiv prin acte de decontare întocmite lunar de o comisie internă nu poate fi reținut drept suficient și conform exigențelor legale privind evidența consumului de carburanți în cadrul unei autorități publice locale.

În primul rând, potrivit prevederilor Legea contabilității și raportării financiare nr. 287/2017, orice operațiune economică urmează a fi justificată prin documente primare care trebuie să conțină elemente obligatorii ce permit identificarea operațiunii economice efectuate, inclusiv conținutul operațiunii, unitățile de măsură, cantitatea, persoanele responsabile și alte date care confirmă realitatea și exactitatea operațiunii respective.

În acest sens, simplul act de decontare a combustibilului, întocmit generic și fără indicarea : traseului efectuat; scopului deplasării; numărului de kilometri parcurși; normei de consum; perioadei concrete de utilizare; automobilului utilizat; persoanei care a efectuat deplasarea, nu poate constitui document justificativ suficient pentru confirmarea utilizării efective a combustibilului în interes de serviciu care s-ar încadra în prevederile art. 19 din Legea contabilităţii nr. 113-XVI din 27.04.2007.

În context, se reține că, potrivit art. 9 lit. c) din Legea contabilității nr. 113/2007, evidența contabilă a entităților din sectorul public urmează a fi organizată și ținută în conformitate cu normele metodologice aprobate de Ministerul Finanțelor pentru sistemul bugetar.

Această obligație legală instituie în sarcina autorităților administrației publice locale, inclusiv a Primăriei, obligația de a asigura documentarea completă, corectă și verificabilă a tuturor operațiunilor economice efectuate din mijloace publice, inclusiv a cheltuielilor aferente utilizării transportului și consumului de combustibil.

În context, pct. 1.4.3 din Planul de conturi contabile în sistemul bugetar și Normele metodologice privind evidența contabilă și raportarea financiară în sistemul bugetar, aprobate prin Ordinul Ministerului Finanțelor nr. 216 din 28.12.2015 prevede: Pentru a ţine evidenţa contabilă este necesar a asigura: a) confirmarea documentară, argumentarea juridică, plenitudinea şi continuitatea înregistrării în evidenţă a tuturor operaţiunilor în perioada gestionară; b) corectitudinea reflectării operaţiunilor la perioada gestionară, în care ele au fost efectuate; c) identitatea datelor evidenţei analitice, totalurilor şi soldurilor pe conturi şi subconturi, precum şi identitatea totalurilor şi soldurilor debitoare şi creditoare la data de întîi a fiecărei luni.

În acest sens, persoanele cu funcții de răspundere din cadrul Primăriei urmau să respecte prevederile pct. 1.4.3 din Planul de conturi contabile în sistemul bugetar și Normele metodologice privind evidența contabilă și raportarea financiară în sistemul bugetar, aprobate prin Ordinul Ministerului Finanțelor nr. 216 din 28.12.2015, care prevăd expres că înregistrările contabile se efectuează numai în baza documentelor primare justificative, întocmite corespunzător și care confirmă realitatea operațiunilor economice efectuate.

Or, normele metodologice respective consacră principiul documentării integrale a operațiunilor economice, potrivit căruia orice cheltuială efectuată din bugetul public trebuie: să fie justificată documentar; să poată fi verificată; să permită stabilirea exactă a conținutului operațiunii economice; să conțină indicatori cantitativi și valorici concreți.

Totodată, aceste prevederi urmează a fi coroborate cu dispozițiile art. 19 din Legea contabilității nr. 113/2007, care reglementează cerințele obligatorii privind întocmirea documentelor primare și stabilește că documentele primare trebuie să conțină elemente obligatorii ce permit identificarea și verificarea operațiunii economice efectuate, inclusiv: denumirea documentului; data întocmirii; conținutul operațiunii economice; unitățile de măsură; cantitatea; valorile aferente; funcțiile și semnăturile persoanelor responsabile.

În cazul consumului de combustibil pentru un autoturism utilizat în interes de serviciu, documentul primar care reflectă nemijlocit operațiunea economică este foaia de parcurs, deoarece aceasta conține datele tehnice și cantitative necesare pentru verificarea legalității și realității cheltuielii efectuate, și anume: kilometrajul la plecare și revenire; traseul deplasării; scopul deplasării; parcursul efectiv; norma de consum; cantitatea efectiv consumată de combustibil; identificarea automobilului utilizat.

Prin urmare, simplele acte de decontare întocmite lunar de o comisie internă, în lipsa foilor de parcurs și fără indicarea kilometrilor parcurși ori a traseelor efectuate, nu întrunesc rigorile documentelor primare justificative prevăzute de legislația contabilă și normele metodologice aplicabile sectorului bugetar.

În context, instanța constată că autoritatea pârâtă corect a constatat că contrar prevederilor art. 6 alin. (2), art. 13 alin. (2) lit. d) și art. 19 din Legea contabilității nr. 113 din 27.04.2007 și art. 33 lit. k) și n) din Legea privind finanțele publice locale nr. 397 din 16.10.2003, administrația publică locală a admis cheltuieli neîntemeiate în sumă totală de 298,3 mii lei.

Conform art.137 al Codului administrativ, în exercitarea dreptului discreționar atribuit, autoritățile publice trebuie să acționeze cu bună-credință în limitele legal stabilite şi cu respectarea scopului pentru care le-a fost atribuit dreptul. Dacă autoritatea publică poate decide discreționar şi doar una din mai multe consecințe juridice este legală, atunci dreptul discreționar al autorității publice se reduce la alegerea consecinței juridice/soluției legale. Stările de fapt identice în esență se tratează identic. O tratare neidentică a două stări de fapt identice se admite numai dacă există un motiv obiectiv. Dacă într-un caz autoritatea publică şi-a exercitat dreptul discreționar într-un anumit mod, atunci în cazuri similare ea este obligată să își exercite dreptul discreționar în acelaşi mod. Această regulă nu se aplică dacă autoritatea publică intenționează să își schimbe în viitor practica de exercitare a dreptului discreționar în cazuri similare.

Prin prisma normei legale pre citate, instanța de judecată subliniază că, în esență dreptul discreționar al autorității publice permite acesteia să răspundă flexibil la diferite probleme. În acest fel, autoritatea publică poate lua decizii individuale în cadrul unui caz examinat, făcând astfel posibilă realizarea unui echilibru între obiectivul legal abstract şi circumstanțele reale a unei situații concrete. În special, discreția oferă un loc pentru un test de rapiditate şi echitate. La discreția autorității, trebuie să fie determinată o consecință legală din mai multe măsuri posibile, permise în fiecare caz. La caz, în circumstanțele speței, având în vedere încălcările admise de către reclamant, legiuitorul nu acordă pârâtului dreptul de a alege o soluție sau altă, impunând în mod obligatoriu, întreprinderea măsurile în vederea înlăturării încălcărilor depistate, așa cum și a procedat autoritatea publică pârâtă la emiterea prescripției nr.25-10-12/204 din 31.01.2023.

Potrivit art.225 alin.(2) Cod administrativ, verificarea exercitării de către autoritatea publică a dreptului discreționar se limitează la faptul dacă autoritatea publică: a) și-a exercitat dreptul discreționar; b) a luat în considerare toate faptele relevante; c) a respectat limitele legale ale dreptului discreționar; d) și-a exercitat dreptul discreționar conform scopului acordat prin lege.

Prin prisma prevederilor Codului administrativ, instanțele de judecată nu doar verifică legalitatea unui act administrativ, ci realizează verificarea exercitării de către autoritatea publică a întregii activități, a dreptului discreționar. Prin dreptul discreționar al autorității publice se subînțelege puterea de care dispune autoritatea publică, în baza legii, să hotărască fie necesitatea actului însuși, fie cuprinsul lui, fie momentul adoptării lui, în funcție de interesul general pe care trebuie să-l satisfacă continuu și permanent serviciul public.

Raportând normele legale pre citate la circumstanțele faptice stabilite, instanța judecătorească a ajuns la concluzia că, la emiterea actului contestat de către reclamant, autoritatea publică şi-a exercitat dreptul discreționar, luând în considerare toate faptele relevante, respectând limitele legale ale dreptului discreționar și acționând conform scopului acordat prin lege.

Temeiurile invocate de către reclamant întru anularea actului administrativ contestat în parte, nu ating nivelul minim pentru a fi considerate de către instanța de judecată ca temeiuri suficiente pentru anularea actului contestat. Or, simplul dezacord al reclamantului cu decizia emisă nu constituie un motiv suficient pentru anularea actului administrativ contestat.

În acest context, instanța judecătorească subliniază că, pentru a fi anulat un act administrativ, reclamantul exercitând dreptul său la acțiune, urmează nu doar la general să-și expună dezacordul cu activitatea administrativă, ci să-și întemeieze cererea de chemare în judecată pe prevederile exprese a legii: 1) în cazul în care consideră că actul administrativ este ilegal în fond ca fiind emis contrar prevederilor legii, să indice expres care anume norme legale, în viziunea lui, au fost încălcate; 2) în cazul în care consideră că actul administrativ este ilegal ca fiind emis cu încălcarea competenței, urmează să facă referire la normele juridice care reglementează competența, astfel, încât să dovedească încălcarea acesteia; 3) în cazul în care invocă că actul administrativ este ilegal ca fiind emis cu încălcarea procedurii stabilite, urmează să indice expres normele procedurale care au fost încălcate.

Prin prisma circumstanțelor expuse și prevederilor legale enunțate supra, instanţa de judecată constată, la caz, netemeinicia cerințelor reclamantului privind anularea prescripției nr.25-10-12/204 din 31.01.2023, iar alegațiile invocate în susținerea acțiunii poartă caracter formal, nefiind confirmate prin argumente clare, probe pertinente și concludente, fiind combătute prin argumentele autorității publice pârâte și actele atașate la dosarul administrativ. Prezumția de legalitate de care beneficiază actul contestat, ca și orice alt act administrativ, ar deveni una iluzorie în cazul în care ar fi posibilă înlăturarea acesteia doar în baza unor interpretări teoretice ale cadrului legal și a unor argumente declarative, invocate de un participant sau altul, fie în cadrul procedurii administrative, fie în cadrul procedurii de contencios administrativ.

Potrivit 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).

Concluzionând cele relatate, examinând temeiurile invocate de reclamant întru anularea actului administrativ contestat în parte, în coroborare cu contraargumentele invocate de autoritatea publică pârâtă întru confirmarea legalității actului administrativ emis, instanța de judecată nu a identificat admiterea a careva abuzurilor din partea autorității publice pârâte, activitatea administrativă realizată de ultima, este conformă legii materiale, realizată cu respectarea procedurii prestabilite de lege și de către un organ

competent, ceea ce denotă că temei legal de admitere a acțiunii reclamantului, nu există, deoarece actul defavorabil contestat, este legal. Or, contrariul nu a fost demonstrat în cadrul procesului de judecată organizat cu respectarea principiilor contradictorialității și al egalității de tratament.

Reieșind din cele relatate, apreciind obiectiv probele administrate în ansamblu și interconexiunea lor în conformitate cu prevederile art. 93 Cod administrativ, instanța de judecată concluzionează că acțiunea reclamantului, urmează a fi respinsă ca fiind neîntemeiată.

Or, activitatea administrativă efectuată de către Inspectoratul Control Financiar de Stat (Inspecția Financiară), este una legală și întemeiată, autoritatea publică enunțată la soluționarea speței cercetând complet și mult aspectual circumstanțele, și în limita competenței au emis refuzurile, prin care și-au realizat scopul său legal.

Instanța nu poate reține argumentele reclamantului, care interpretează eronat normele de drept și situația de fapt, iar argumentele privind temeinicia pretențiilor formulate, sunt neîntemeiate și rezultă din interpretarea eronată a normelor de drept. Or, simpla nemulțumire a părților de actele administrative individuale defavorabile, nu poate constitui motiv de admiterea a acțiunii înaintate în judecată, iar prin prisma art. 93 Cod Administrativ, fiecare participant probează faptele pe care își întemeiază pretenția.

De altfel, reclamantul nu au convins instanța de judecată prin argumente plauzibile și probe concludente precum că pîrîtul ar fi acționat arbitrar sau abuziv în activitatea administrativă înfăptuită, iar verificând acțiunile ultimilor s-a constatat că dreptul discreționar a fost exercitat în limitele legale, conform scopului urmărit de lege și cu luarea în considerare a tuturor faptelor relevante.

Instanța nu se expune asupra fiecărui argument invocat de participanții la proces, ținând cont de Avizul nr.11 din 2008 al Consiliului Consultativ al Judecătorilor Europeni, în atenția Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei, din care rezultă că, motivarea hotărârii nu trebuie înțeleasă ca necesitând un răspuns la fiecare argument invocat.

Or, potrivit jurisprudenței Curții Europene, pentru a răspunde cerințelor procesului echitabil, motivarea trebuie să evidențieze că, judecătorul a examinat chestiunile esențiale prezentate și nu trebuie interpretată ca impunând un răspuns detaliat la fiecare argument (Van de Hurk vs Țările de Jos, 19 aprilie 1994 , pct.61, seria A, nr.288).

Instanța conchide că, conduita pîrîtului este conformă cadrului legal citat supra, actele contestate de reclamantă au fost motivate în fapt și în drept, precum și emise în conformitate cu rigorile prescrise de lege, abuzuri sau devieri în acest sens nu au fost identificate.

În consecință, analizând normele legale în coraport cu circumstanțele faptice stabilite, precum și criticele aduse actului contestat de către reclamant, instanța de judecată conchide că, Prescripția nr.25-10-12/204 din 31.01.2023, precum și decizia adoptată în procedura prealabilă exprimată prin răspunsul nr.25-12-12/583 din 22.03.2023, sunt legale și întemeiate. Or, de către pârât a fost respectată procedura de emitere a actelor administrative și acestea au fost emise în corespundere cu normele legii materiale aplicabile speței, instanța nu a constatat admiterea a careva abateri la emiterea actelor administrative individuale defavorabile emise în privința reclamantului, legalitatea acestora nefiind pusă la îndoială de către instanța de judecată, or, contrariul nu a fost demonstrat în cadrul procesului de judecată organizat cu respectarea principiilor contradictorialității și al egalității de tratament – ceea ce denotă că temei de admitere a acțiunii reclamantului, nu există.

În conformitate cu prevederile art. 224 alin.(1) lit. f) Cod Administrativ, instanţa de judecată,

h o t ă r ă ş t e :

Acţiunea de contencios administrativ, înaintată de către Primarul s.Greblești, r-nul Strășeni, împotriva Inspectoratului Control Financiar de Stat, cu privire anularea actului administrativ – Prescripția nr.25-10-12/204 din 31.01.2023, precum și decizia adoptată în procedura prealabilă exprimată prin răspunsul nr.25-12-12/583 din 22.03.2023, ***se respinge ca fiind neîntemeiată.***

Hotărîrea poate fi atacată cu apel la Curtea de Apel Centru în termen de 30 zile de la data pronunțării dispozitivului hotărîrii, prin intermediul Judecătoriei Chişinău (sediul Rîşcani).

Preşedintele şedinţei,
judecătorul Igor Barbacaru