

Dosarul nr.3ra-121/22
2-20003071-01-3ra-10022022

Prima instanță: Judecătoria Chișinău, sediul Râșcani (jud.: G. Cazacu)
Instanța de apel: Curtea de Apel Chișinău (jud.: A. Bostan, Gr. Dașchevici, V. Negru)

Î N C H E I E R E

18 mai 2022

mun. Chișinău

Colegiul civil, comercial și de contencios administrativ
al Curții Supreme de Justiție

în componența:

Președintele completului, judecătorul
judecătorii

Tamara Chișca-Doneva
Iurie Bejenaru
Aliona Miron

examinând admisibilitatea recursului depus de Inspekția Financiară,
în cauza de contencios administrativ, la cererea de chemare în judecată depusă de Casa Națională de Asigurări Sociale împotriva Inspekției Financiare cu privire la anularea în parte a punctului 2 din Prescripția nr.27-03-10/1164 din 04 noiembrie 2019,
împotriva deciziei din 02 noiembrie 2021 a Curții de Apel Chișinău, prin care a fost admis apelul depus de Casa Națională de Asigurări Sociale și casată hotărârea din 30 iulie 2020 a Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani,

c o n s t a t ă :

La 11 ianuarie 2020, Casa Națională de Asigurări Sociale a depus acțiune în contencios administrativ împotriva Inspekției Financiare privind anularea în parte a punctului 2 din Prescripția nr.27-03-10/1164 din 04 noiembrie 2019 privind încasarea sumei de 213800 lei (f.d.2-6).

În motivarea acțiunii reclamantul a indicat că, Inspekția Financiară, potrivit Programului de activitate pentru semestrul II al anului 2019, a efectuat controlul corectitudinii utilizării mijloacelor financiare publice la Casa Națională de Asigurări Sociale pentru perioada 01 ianuarie 2018-01 iulie 2019. Urmare întocmirii raportului de control, la data de 04 noiembrie 2019 Inspekția Financiară a emis Prescripția cu privire la lichidarea iregularităților constatate în rezultatul controlului financiar tematic efectuat la Casa Națională de Asigurări Sociale - act administrativ individual defavorabil.

Casa Națională de Asigurări Sociale contestă fragmentat Prescripția Inspekției Financiare din 04 noiembrie 2019 și în speță parțial pct.2 prin care se obligă Casa Națională de Asigurării Sociale să asigure încasarea sumei de 213 800,0 lei, dintre care: 116 600,0 lei, premiu, calculat și achitat neîntemeiat, 96 000,0 lei, suplimentul de plată pentru cumularea funcției, calculat și achitat neîntemeiat, 1 200,0 lei, salariu, calculat și achitat neîntemeiat.

Reiterează că, referitor la subiectul calculării și achitării a premiilor în sumă de 116 600,0 lei Casa Națională menționează că, potrivit art.8 alin. (2) al Legii nr.355/2005 cu privire la sistemul de salarizare în sectorul bugetar, persoanele care dețin funcții de

demnitate publică, personalul din cabinetul persoanelor cu funcții de demnitate publică pot beneficia de premii cu prilejul jubileelor, sărbătorilor profesionale și al zilelor de sărbătoare nelucrătoare, care se plătesc din contul economiei mijloacelor pentru retribuirea muncii, alocate pe anul respectiv.

Cuantumul premiului unic nu va depăși salariul lunar (salariul de funcție) al salariatului premiat.

În coroborare cu norma expusă și potrivit scrisorii nr.1127 -1348 la 21 decembrie 2009 Guvernul Republicii Moldova, organ ierarhic superior, a permis conducătorilor autorităților publice, cu statut de persoană de demnitate publică sau funcționar public de rangul întâi, să beneficieze de premii unice cu prilejul jubileelor, sărbătorilor profesionale și a zilelor de sărbătoare nelucrătoare, care se plătesc din contul economisirii mijloacelor pentru retribuirea muncii alocate pe anul respective autorității publice, în cuantum ce nu va depăși 50 la sută din salariu lunar stabilit de lege, pentru fiecare caz aparte.

Mai indică că, Inspekția Financiară urma să anuleze pct. 2, prin coroborarea normelor expuse, fără fragmentarea acestora, cu extragerea doar a unor sintagme, fără a se expune asupra argumentelor aduse de către Casa Națională de Asigurări Sociale.

Cât privește subiectul acordării suplimentelor la salariu angajaților Casei Naționale de Asigurării Sociale pentru cumularea atribuțiilor funcțiilor temporar vacante în sumă de 96 000,0 lei, menționează, că suplimentele au fost acordate lunar centralizat, fiind repartizată doar suma de 50% din salariile de funcții vacante sau temporar vacante corespunzător treptei I a gradului de salarizare stabilit pentru fiecare subdiviziune structurală a Casei Naționale de Asigurării Sociale.

Suplimentul pentru cumularea funcției deținute cu atribuțiile unei funcții vacante sau temporar absente conducătorului subdiviziunii structurale a fost stabilit de către Conducerea Casei Naționale de Asigurării Sociale care coordona activitatea subdiviziunii, în dependență de implicarea personală la îndeplinirea funcțiilor și atribuțiilor subdiviziunii din gestiune, precum și organizarea activităților subdiviziunii în condiții de lipsă a personalului în scopul obținerii rezultatelor optime.

Remarcă că, suma restantă de 50% din salariile de funcții vacante sau temporar vacante corespunzător treptei I a gradului de salarizare stabilit era repartizată de către conducerea Casei Naționale de Asigurării Sociale la prezentarea demersurilor persoanelor responsabile de coordonarea și asigurarea activităților suplimentare din cadrul Casei Naționale de Asigurării Sociale, de regulă implementarea unor noi procese de activitate, activitatea în grupuri de lucru, care implică cunoștințe, abilități complexe din alte domenii de activitate gestionate de alte subdiviziuni structurale.

Funcționarii Casei Naționale de Asigurării Sociale au fost atrași să participe în grupuri de lucru interinstituționale pentru elaborarea unor proceduri și metode noi de activitate.

Susține că, Casa Națională de Asigurării Sociale nici de cum nu a încălcat prevederile legale (Legea nr.355/2005 cu privire la sistemul de salarizare în sectorul bugetar, Legea nr.48/2012 privind sistemul de salarizare a funcționarilor publici și Hotărârea Guvernului nr.331/2012 privind salarizarea funcționarilor publici), ba mai mult de atât, nu a fost utilizată toată suma planificată pentru cheltuielile de personal pentru anul 2018.

Consideră că, argumentele invocate în Prescripție nu sunt plauzibile, fără conținut, la care autoritatea emitentă, Inspekția Financiară, nu și-a motivat decizia, invocând doar norma imperativă.

La acest segment, mai indică că, la examinarea cererii prealabile, Inspekția Financiară nu a luat în considerare nici Regulamentul Casei Naționale de Asigurări Sociale privind modul de acordare și plată a drepturilor salariale cu caracter stimulatoriu nr.172-A din 24 august 2017, nici Scrisoarea cu privire la acordarea și achitarea suplimentului de plată pentru munca suplimentară nr.II -03/10 - 12037 din 18 decembrie 2017 și nici Scrisoarea explicativă nr.II - 03/04 - 6691 din 07 octombrie 2019. Toate actele au fost prezentate echipei de control a Inspekției Financiare, însă au fost ignorate, fără a fi menționate în actul de control sau la emiterea actului individual defavorabil - prescripția, inclusiv în răspunsul la cererea prealabilă a Casei Naționale de Asigurării Sociale.

Cu referire la subiectul privind calcularea și achitarea salariului în mărime de 1200 lei șoferului menționează, că la 21 august 2018, prin demersul Șefului direcției generale monitorizarea activității și achiziții publice și în baza ordinului nr.887pS din 24 august 2018 au fost declarate zilele de 26 și 29 august 2018, zile lucrătoare, pentru Nichifor Nastasiuc, șofer, secția administrativă.

Procedura de atragere la muncă a salariatului a fost desfășurată conform prevederilor art.104 alin.(4) din Codul muncii, care prevede, că atragerea la muncă suplimentară în alte cazuri decât cele prevăzute la alin.(2) și (3) se admite cu acordul scris al salariatului, fapt confirmat prin acordul lui Nichifor Nastasiuc în demers. Respectiv, în temeiul ordinului administrativ de personal a fost achitată compensația pentru munca prestată în zilele de repaus în conformitate cu art.158 din Codul muncii.

Totodată, menționează că, potrivit Hotărârii Guvernului nr.844/2018, zilele de 28, 29 și 30 august 2018 au fost declarate zile de odihnă.

Indică că, Inspekția Financiară la examinarea cererii prealabile a încălcat principiile procedurii comune și de contencios administrativ prevăzute la art.21, 22 alin.(1), 23, 31 și 32, precum și etapele procedurii administrative prevăzute în capitolul I, titlul II Cod administrativ.

Mai susține că, conform art.94 din Codul administrativ, înainte de emiterea unui act administrativ individual defavorabil pentru un participant sau înainte de respingerea unui act individual favorabil, participantul are dreptul să fie audiat în legătură cu faptele și circumstanțele relevante pentru actul ce urmează a fi emis.

În urma celor expuse supra, Casa Națională de Asigurării Sociale solicită obligarea Inspekției Financiare de a anula în parte pct.2 din Prescripția nr.27-03-10/1164 din 04 noiembrie 2019 privind încasarea sumei de 213 800,0 lei, dintre care: 116 600 lei, premiu, 96000 lei, suplimentul de plată pentru cumularea funcției, 1200 lei, salariu, calculat și achitat neîntemeiat.

Prin hotărârea din 30 iulie 2020 a Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani, a fost respinsă acțiunea depusă de Casa Națională de Asigurări Sociale împotriva Inspekției Financiare privind anularea în parte a punctului 2 din Prescripția nr.27-03-10/1164 din 04 noiembrie 2019 privind încasarea sumei de 213 800 lei, ca neîntemeiată (f.d.152, 157-162, vol.I).

În consolidarea soluției instanța de fond a reținut că, Inspekția Financiară a acționat cu bună-credință și în limitele legii cu respectarea scopului pentru care ia fost atribuit dreptul și existența interesului public în verificarea utilizării conforme a mijloacelor financiare, ținând cont de specificul de activitate, cu aplicarea procedurii uniforme, astfel, a conchis că, prin activitatea administrativă a Inspekției, nu s-a încălcat dreptul sau libertatea instituției Casei Naționale de Asigurări Sociale supuse verificării.

Totodată ținând cont de circumstanțele cauzei și a înscrisurilor anexate la dosar, prima instanță a mai reținut că, admiterea acțiunii în situația dedusă din speță, ar constitui o imixtiune în activitatea Inspecției Financiare și ar legaliza posibilitatea de a nu întreprinde măsuri de lichidare a încălcărilor constatate și acțiunile privind utilizarea mijloacelor financiare alocate din bugetul de stat, contrar actelor normative privind calcularea, achitarea salariilor, și acordarea premiilor, suplimentelor de plată pentru cumularea funcțiilor, prin ce entitatea supusă verificării ar suporta pierderi în mărimi deosebit de mari.

În aceasta ordine de idei, instanța de fond a ajuns la concluzia respingerii ca neîntemeiată a cererii de chemare în judecată depusă de către Casa Națională de Asigurări Sociale împotriva Inspecției Financiare privind anularea în parte a punctului 2 din Prescripția nr.27-03-10/1164 din 04 noiembrie 2019 privind încasarea sumei de 213 800 lei.

Cu privire la solicitarea Inspecției Financiare privind declararea inadmisibilității acțiunii în temeiul art.207 alin.(2) lit.e) din Codul administrativ, care prevede că, acțiunea în contencios administrativ se declară inadmisibilă în special când reclamantul nu poate revendica încălcarea, prin activitatea administrativă, a unui drept în sensul art.17, prima instanță l-a considerat neîntemeiat și pasibil de respingere, punctând în acest context că, Prescripția Inspecției Financiare nr.27-03-10/1164 din 04 noiembrie 2019 vizează direct Casa Națională de Asigurări Sociale referitor la lichidarea iregularităților constatate în rezultatul controlului financiar tematic, prin urmare, nu poate fi reținut argumentul pârâtului precum că, reclamantul nu poate de drept invoca încălcarea, prin activitatea administrativă, a unui drept în sensul art.17.

La 13 august 2020, prin intermediul oficiului poștal, Casa Națională de Asigurări Sociale a depus apel nemotivat împotriva hotărârii primei instanțe, iar la 24 septembrie 2020, a depus motivarea apelului, solicitând admiterea cererii de apel, casarea integrală a hotărârii instanței de fond, cu emiterea unei noi hotărâri de admitere a acțiunii (f.d.155, 168-171, vol.II).

Prin decizia din 02 noiembrie 2021 a Curții de Apel Chișinău, a fost admis apelul depus de Casa Națională de Asigurări Sociale, a fost casată integral hotărârea instanței de fond și s-a emis o nouă decizie prin care, s-a admis acțiunea înaintată de Casa Națională de Asigurări Sociale împotriva Inspecției Financiare privind anularea în parte a punctului 2 din Prescripția nr.27-03-10/1164 din 04 noiembrie 2019 privind încasarea sumei de 213 800 lei.

S-a anulat în parte pct.2 din Prescripția nr.27-03-10/1164 din 04 noiembrie 2019 privind încasarea sumei de 213 800 lei, dintre care: 116 600 lei, premiu, 96000 lei, suplimentul de plată pentru cumularea funcției, 1200 lei, salariu, calculat și achitat neîntemeiat (f.d.12, 13-23, vol.II).

Verificând legalitatea și temeinicia hotărârii primei instanțe, Completul judiciar al instanței de apel a constatat că, hotărârea instanței de fond este neîntemeiată, a fost adoptată cu aprecierea eronată a probelor administrate și aplicarea eronată a normelor de drept material, motiv din care instanța de apel a concluzionat necesar de a casa hotărârea primei instanțe și a emite o nouă decizie privind admiterea acțiunii.

Instanța ierarhic inferioară a menționat că, potrivit art.78 alin.(1) și (3) din Legea nr.181 din 25 iulie 2014 privind finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale, inspectarea financiară se efectuează de către autoritatea administrativă responsabilă din subordinea Ministerului Finanțelor, în baza regulamentului aprobat de către Guvern. În cadrul inspectării financiare se verifică activitatea economico-financiară, inclusiv prin

investigări operative și analize documentare efectuate în baza informațiilor privind eventuale încălcări ale legislației sau fraude în gestionarea și utilizarea resurselor bugetare, în administrarea patrimoniului public, raportarea datoriei sectorului public, în calcularea profitului net al întreprinderilor de stat/municipale și al societăților comerciale cu cota de participare a statului, precum și a dividendelor și a defalcărilor la buget ale unei părți a profitului net al acestora.

Reieșind din faptul că, apelantul solicită anularea în parte a pct.2 din Prescripția nr.27-03-10/1164 din 04 noiembrie 2019 privind încasarea sumei de 213 800 lei, dintre care: 116 600 lei, premiu, 96000 lei, suplimentul de plată pentru cumularea funcției, 1200 lei, salariu, calculat și achitat neîntemeiat, instanța de apel a considerat necesar de a se expune separat pentru fiecare sumă reținută de intimat.

Cu referire la prevederile art.8 alin.(2)-(2²), 33 alin.(1)-(2) al Legii nr.355 din 23 decembrie 2005 (în vigoare la data efectuării plății) cu privire la sistemul de salarizare în sectorul bugetar instanța de apel a concluzionat că, Casa Națională de Asigurări Sociale întemeiat a achitat suma de 116 600 lei cu titlul de premiu de care a beneficiat ex-președintele Casei Naționale de Asigurări Sociale pe parcursul anului 2018, or reieșind însăși din scrisoarea nr.1127 - 1348 la 21 decembrie 2009, Guvernul Republicii Moldova, organ ierarhic superior, a permis conducătorilor autorităților publice, cu statut de persoană de demnitate publică sau funcționar public de rangul întâi, să beneficieze de premii unice cu prilejul jubileelor, sărbătorilor profesionale și a zilelor de sărbătoare nelucrătoare, care se plătesc din contul economisirii mijloacelor pentru retribuirea muncii alocate pe anul respectiv autorității publice, în cuantum ce nu va depăși 50 la sută din salariu lunar stabilit de lege, pentru fiecare caz aparte.

Cu referire la prevederile art.30 alin.(2) din Legea nr.355 din 23 decembrie 2005 cu privire la sistemul de salarizare în sectorul bugetar, art.9 alin.(3) din Legea nr.48 din 22 martie 2012 privind sistemul de salarizare a funcționarilor publici, art.10 pct.2 al Hotărârii Guvernului privind salarizarea funcționarilor publici nr.331 din 28 mai 2012 instanța ierarhic inferioară a constatat că, Casa Națională de Asigurări Sociale la acordarea suplimentelor pentru cumularea funcțiilor a ținut cont de prevederile legale, cât și de situația creată la acel moment în cadrul autorității, de volumul de muncă, de atribuțiile specifice ale apelantului stabilite prin legile speciale, considerente din care a apreciat că, apelantul și-a exercitat dreptul discreționar în conformitate cu legea, iar careva încălcări ce ar constata contrariul la caz nu se atestă.

Instanța de apel a mai reținut că, la 21 august 2018, prin demersul Șefului direcției generale monitorizarea activității și achiziții publice și în baza ordinului nr.887pS din 24 august 2018 au fost declarate zilele de 26 și 29 august 2018, zile lucrătoare, pentru Nichifor Nastasiuc, șofer, secția administrativă. Astfel, instanța de apel a constatat că, Casa Națională de Asigurări Sociale întemeiat i-a achitat lui Nichifor Nastasiuc suma de 1200 lei cu titlu de compensația pentru munca prestată în zilele de sărbătoare nelucrătoare, reținând ca fiind relevante prevederile art.104 alin.(4), 158 alin.(1) lit.a) din Codul muncii.

În această ordine de idei, instanța ierarhic inferioară a constatat că, sunt neîntemeiate argumentele intimatului, reținute de instanța de fond precum că, suma de 116 600 lei cu titlu de premiu, suma de 96000 lei cu titlu de supliment de plată pentru cumularea funcției unor angajați și suma de 1200 lei neîntemeiat au fost calculate și achitate de Casa Națională de Asigurări Sociale, menționând în acest context că, materialele cauzei atestă contrariul. Mai

mult ca atât, intimatul Inspekția Financiară nu și-a motivat soluția detaliat, ținând cont și de probele prezentate de Casa Națională de Asigurări Sociale la momentul efectuării controlului, or prin prisma art.31, 118 Cod administrativ, era obligat să o facă.

Instanța de apel a mai menționat că, Prescripția nr.27-03-10/1164 din 04 noiembrie 2019 emisă de Inspekția Financiară în partea pct.2 privind încasarea sumei de 213 800 lei, urmează a fi anulată pentru faptul că, autoritatea publică nu a îndeplinit procedura de emiteră a actului administrativ individual și anume cea de motivare, or apelantul ale cărei drepturi sunt vizate urmează să cunoască motivele constatării încălcărilor stabilite de Inspekție și motivele neluării în considerație a argumentelor sale aduse în scop de apărare.

În contextul celor supra-elucidate, instanța de apel a conchis asupra temeiniciei acțiunii reclamantului/apelant, cerința urmând a fi admisă, iar actul administrativ în partea contestată, a fost anulat ca fiind emis contrar legii.

La 09 noiembrie 2021, prin intermediul oficiului poștal, Inspekția Financiară a depus recurs împotriva deciziei din 02 noiembrie 2021 a Curții de Apel Chișinău, solicitând admiterea recursului, casarea integrală a deciziei instanței de apel, cu pronunțarea unei noi decizii de menținere a hotărârii instanței de fond, prin care cererea de chemare în judecată depusă de Casa Națională de Asigurări Sociale a fost respinsă, ca neîntemeiată (f.d.24-25, vol.II).

La 13 ianuarie 2022, Inspekția Financiară a depus recursul motivat împotriva deciziei din 02 noiembrie 2021 a Curții de Apel Chișinău, solicitând admiterea recursului, casarea integrală a deciziei instanței de apel, cu pronunțarea unei noi decizii de menținere a hotărârii instanței de fond, prin care cererea de chemare în judecată depusă de Casa Națională de Asigurări Sociale a fost respinsă, ca neîntemeiată (f.d.30-35, vol.II).

În susținerea recursului Inspekția Financiară a invocat ilegalitatea și netemeinicia deciziei instanței de apel, invocând că, instanța de apel nu a luat în considerare toate faptele relevante, nu a respectat limitele legale ale dreptului discreționar al autorității publice, nu a luat în considerare competența autorității publice și existența interesului public, și alte limitări ale examinării judiciare în cazurile de examinare în contencios administrativ care sunt reglementate prin lege, nu a constatat și elucidat pe deplin circumstanțele cauzei.

Mai indică că, Inspekția Financiară, în baza Programului de activitate pentru semestrul II al anului 2019, a efectuat controlul corectitudinii utilizării mijloacelor financiare publice la Casa Națională de Asigurări Sociale pe perioada 01 ianuarie 2018-01 iulie 2019.

Controlul financiar tematic a fost efectuat în temeiul documentelor primare și registrelor contabile prezentate benevol de către Casa Națională de Asigurări Sociale, fiind constatate la capitolul remunerarea muncii neconformități la calcularea și achitarea plăților salariale, care au condiționat suportarea cheltuielilor neîntemeiate.

Astfel, s-a constatat că, contrar prevederilor art.30 alin.(2) din Legea nr.355 din 23 decembrie 2005 cu privire la sistemul de salarizare în sectorul bugetar, art.24 din Legea nr.270 din 23 noiembrie 2018 privind sistemul unitar de salarizare, Regulamentului privind modul de acordare și plată a drepturilor salariale cu caracter stimulatoriu angajaților Casei Naționale de Asigurări Sociale, aprobat prin Ordinul Casei Naționale de Asigurări Sociale nr.172-A din 27 august 2017, Legii nr.48 din 22 martie 2012 privind sistemul de salarizare a funcționarilor publici, Hotărârii Guvernului nr.355 din 23 decembrie 2005 cu privire la salarizarea funcționarilor publici și ale Hotărârii Guvernului nr.426 din 26 aprilie 2004 cu privire la aprobarea Modulului de calculare a salariului mediu au fost neeficient gestionate și

utilizate mijlocele financiare alocate din bugetul public național, temei pentru emiterea Prescripției cu privire la lichidarea iregularităților constatate în rezultatul controlului financiar tematic efectuat la Casa Națională de Asigurări Sociale nr.27-03-10/1164 din 04 noiembrie 2019.

Consideră că, contrar prevederilor art.9 alin.(30) din Legea privind sistemul de salarizare a funcționarilor publici nr.48 din 22 martie 2012, art.30 alin.(2) din Legea nr.335-XVI din 23 decembrie 2005 cu privire la sistemul de salarizare în sectorul bugetar și pct.10 subpunctul (2) din Hotărârea Guvernului nr.331 din 28 mai 2012 privind salarizarea funcționarilor publici, în perioada anului 2018, ca urmare a depășirii treptei I de salariu reglementate pentru cumularea funcțiilor publice a fost calculat și achitat neîntemeiat supliment de plată la salariu, unor angajați pentru cumularea funcției, în sumă totală de 96 000 lei.

Contrar prevederilor art.33 din Legea nr.355 - XVI din 23 decembrie 2005 cu privire la sistemul de salarizare în sectorul bugetar, în lipsa deciziei organului ierarhic superior, pe parcursul anului 2018 ex - președintele Casei Naționale de Asigurări Sociale a beneficiat neîntemeiat de 12 (douăsprezece) premii în sumă totală de 116 600 lei.

Totodată, nerespectând prevederile Hotărârii Guvernului nr.426 din 26 aprilie 2004 privind aprobarea Modulului de calculare a salariului mediu, în perioada 01 iulie 2018-01 iulie 2019, a fost calculat și achitat neîntemeiat salariu mediu ex-președintelui Casei Naționale de Asigurări Sociale în sumă de 0,4 mii lei, în perioada aflării în deplasare.

Suplimentar s-a constatat că, în zilele de odihnă (26 și 29 august) a anului 2018, a fost calculat și achitat neîntemeiat salariu șoferului acestuia, în sumă de 1,2 mii lei.

Factorii de decizie ai entităților, care cad sub incidența de a fi supuse verificării, potrivit competenței ce-i revine Inspecției Financiare, în afară de drepturile care le aparțin la gestionarea mijloacelor financiare din bugetul public național și administrarea patrimoniului public, sunt obligați să respecte legislația cu privire la utilizarea acestora.

Astfel, de drept, reclamantul a recunoscut că a comis încălcări în activitatea sa și a utilizat contrar legislației mijlocele financiare și gestionat patrimoniul public.

De drept, prin pct.2 din Prescripția cu privire la lichidarea iregularităților constatate în rezultatul controlului financiar tematic efectuat la Casa Națională de Asigurări Sociale nr.27-03-10/1164 din 04 noiembrie 2019, s-a solicitat asigurarea, conform legislației în vigoare, a încasării sumei de 226,9 mii lei, inclusiv: 116,6 mii lei, premiile, calculate și achitate neîntemeiat; 96 mii lei, suplimentul de plată pentru cumularea funcției, calculat și achitat neîntemeiat; 8,7 mii lei, costul combustibilului, decontat neîntemeiat; 4 mii lei, cheltuielile pentru locațiune, achitate neîntemeiat; 1,6 mii lei, salariul calculat și achitat neîntemeiat.

În acest context indică că, reieșind din cele solicitate prin cererea de chemare în judecată, reclamantul a recunoscut că, a comis încălcări în activitatea sa și a solicitat anularea parțială a pct.2 din Prescripție, în exclusivitate numai pentru suma de 213,8 mii lei.

În partea de constatare, Inspecția Financiară prin prescripția emisă a generalizat încălcările constatate în cadrul inspecțiilor efectuate la Casa Națională de Asigurări Sociale, astfel făcând trimitere direct la actul legislativ care a fost încălcat de către aceasta în colaborare cu documentele și registrele contabile primare prezentate de către ultima.

Recurentul atenționează că, activitatea administrativă este totalitatea actelor emise în regim de putere publică, prin care se organizează aplicarea legii și se aplică nemijlocit legea.

Astfel, menționează că, Casa Națională de Asigurări Sociale nu este în drept să pretindă ca actele Inspecției Financiare să fie emise conform propriei sale formulări sau într-un anumit sens, după dorința personală.

Totodată, prin ultimul aliniat din Prescripția emisă de către Inspecția Financiară, s-a acordat termen pentru a întreprinde măsuri de lichidare a iregularităților constatate, astfel fiind creată posibilitatea de a identifica soluții relevante de remediere a activității, iar pe viitor de a nu comite astfel de încălcări, precum și de a asigura recuperarea mijloacelor financiare utilizate contrar prevederilor cadrului normativ.

Astfel, consideră că, completul de judecată al Curții de Apel Chișinău greșit și eronat a aplicat prevederile art.78 din Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr.181 din 25 iulie 2014, Regulamentul privind organizarea și funcționarea Inspecției Financiare din subordinea Ministerului Finanțelor, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.1026 din 02 noiembrie 2010 privind organizarea activității de inspectare financiară, care dispun limita competenței Inspecției Financiare precum că, inspectarea financiară se efectuează de către autoritatea administrativă responsabilă din subordinea Ministerului Finanțelor, în baza regulamentului aprobat de către Guvern. În cadrul inspectării financiare se verifică activitatea economico-financiară, inclusiv prin investigări operative și analize documentare efectuate în baza informațiilor privind eventuale încălcări ale legislației sau fraude în gestionarea și utilizarea resurselor bugetare, în administrarea patrimoniului public, raportarea datoriei sectorului public, în calcularea profitului net al întreprinderilor de stat/municipale și al societăților comerciale cu cota de participare a statului, precum și a dividendelor și a defalcărilor la buget ale unei părți a profitului net al acestora.

Mai consideră că, instanța de apel greșit și eronat a apreciat prevederile art.3, 17, 18 din Codul administrativ în corelație cu prevederile actelor normative în vigoare care dispun drepturile, atribuțiile și competența Inspecției Financiare.

Astfel, instanța axând la opinia expusă prin scrisoarea Guvernului nr.1127-1348 din 21 decembrie 2009, contrar Legii nr.355 din 23 decembrie 2005 cu privire la sistemul de salarizare în sectorul bugetar și prevederilor Legii nr.100 din 22 decembrie 2017 cu privire la actele normative, s-a expus și a susținut, precum că, mijlocele financiare care aparțin Casei Naționale de Asigurări Sociale, achitate neîntemeiat în sumă de 116 600,0 lei, de către factorii de decizie ai instituției menționate, sunt legale, astfel, încălcându-i drepturile și libertățile instituției supusă verificării, prin ce a prejudiciat-o cu suma respectivă.

La fel, contrar Legii nr.355 din 23 decembrie 2005 cu privire la sistemul de salarizare în sectorul bugetar, Hotărârii de Guvern nr.331 din 28 mai 2012 privind salarizarea funcționarilor publici fapt ce contravine prevederilor Hotărârii Guvernului nr.426 din 26 aprilie 2004 privind aprobarea Modulului de calculare a salariului mediu și Legii nr.100 din 22 decembrie 2017 cu privire la actele normative, în temeiul opiniei expuse prin scrisoarea Guvernului Republicii Moldova nr.1127-1348 la 21 decembrie 2009, s-a expus și asupra sumei de 96 000,0 lei cu titlu de supliment de plată pentru cumularea funcției unor angajați.

Contrar Hotărârii Guvernului nr.844 din 20 august 2018 și Legii cu privire la actele normative nr.100 din 22 decembrie 2017, la fel, instanța susține precum că, zilele de 28, 29

și 30 august 2018 au fost declarate zile de odihnă, și cu titlu de salariu a fost calculat și achitat șoferului suma de 1200 lei.

Instanța a lăsat fără examinare drepturile, atribuțiile competența organului de control și interesul public, astfel, limitându-se la drepturile terțelor persoane, care de drept, activează în baza contractelor de muncă și nu au înaintat oarecare pretenții asupra actului emis de către organul de control, prin ce instanța și-a depășit limita dispusă prin prevederile art.225 din Codul administrativ.

În scopul susținerii soluției, cu depășirea competenței ce-i revine, instanța s-a expus și a apărut interesele terțelor persoane, astfel, motivând precum că, la emiterea actului administrativ de către organul de constatare a fost încălcată procedura, concluzie pe care o consideră eronată, greșită și nejustificată, soluția fiind emisă contrar intereselor Casei Naționale de Asigurări Sociale și totodată, legalizând acțiunile factorilor de decizie a acesteia, dând posibilitatea ca pe viitor instituțiile să fie lezate în drepturile și libertățile care le aparțin și temei pentru a nu avea posibilitatea pe viitor de a-și restitui la cont mijloacele financiare în sumă de 213 800,0 lei.

Totodată, consideră că, instanța nu a delimitat competența privind drepturile ex-președintelui, deoarece, aceasta nu se examinează în contencios administrativ ci ține de dreptul civil, dreptul muncii, prin ce instanța și-a depășit limita dispusă în contextul prevederilor art.225 din Codul administrativ și legalizează posibilitatea atingerii drepturilor și libertăților Casei Naționale de Asigurări Sociale în contextul prevederilor art.17 din Codul administrativ.

Recurentul menționează că, reieșind din competența ce-i revine Inspecției, atribuită prin cadrul normativ în vigoare, în exercitarea dreptului atribuit în temeiul prevederilor art.3, 7, 8, 16, 21, 29, 53, 54, 137 din Codul administrativ, Inspecția Financiară a acționat cu bună - credință și în limitele legii cu respectarea scopului pentru care i-a fost atribuit dreptul și existența interesului public în verificarea utilizării conforme a mijloacelor financiare, ținând cont de specificul de activitate, cu aplicarea procedurii uniforme. Astfel, prin activitatea administrativă a Inspecției nu s-a încălcat dreptul sau libertatea Casei Naționale de Asigurări Sociale supuse verificării.

Acceptarea de către instanță a cererii de chemare în judecată în contextul solicitat ar legaliza posibilitatea de a nu întreprinde măsuri de lichidare a încălcărilor constatate și acțiunile privind utilizarea mijloacelor financiare alocate din bugetul de stat, contrar actelor normative privind calcularea, achitarea salariilor, și acordarea premiilor, suplimentelor de plată pentru cumularea funcțiilor, prin ce entitatea supusă verificării ar suporta pierderi în mărimi deosebit de mari și imposibilitatea de a-și revendica drepturile în contextul prevederilor art.17 din Codul administrativ.

În conformitate cu art.244 alin.(1) din Codul administrativ, hotărârile curții de apel ca instanța de fond, precum și deciziile instanței de apel pot fi contestate cu recurs.

Conform art. 245 alin.(1) și (2) din Codul administrativ, recursul se depune la instanța de apel în termen de 30 de zile de la notificarea deciziei instanței de apel, dacă legea nu stabilește un termen mai mic. Motivarea recursului se prezintă Curții Supreme de Justiție în termen de 30 de zile de la notificarea deciziei instanței de apel. Dacă se depune împreună cu cererea de recurs, motivarea recursului se depune la instanța de apel.

Curtea de Apel Chișinău a pronunțat decizia contestată la 02 noiembrie 2021, în ședință publică (f.d.12, 13-23, vol.II), însă, la materialele cauzei nu se regăsesc probe din

care ar rezulta cu certitudine notificarea Inspecției Financiare a dispozitivului deciziei recurate.

La 09 noiembrie 2021, prin intermediul oficiului poștal, Inspecția Financiară a depus recurs împotriva deciziei din 02 noiembrie 2021 a Curții de Apel Chișinău, solicitând admiterea recursului, casarea integrală a deciziei instanței de apel, cu pronunțarea unei noi decizii de menținere a hotărârii instanței de fond, prin care cererea de chemare în judecată depusă de Casa Națională de Asigurări Sociale a fost respinsă, ca neîntemeiată (f.d.24-25, vol.II).

Din materialele cauzei rezultă că, la 29 decembrie 2021, Inspecției Financiare i-a fost notificată, prin intermediul oficiului poștal, decizia integrală din 02 noiembrie 2021 a Curții de Apel Chișinău, fapt ce rezultă din avizul poștal de recepție nr.DS8005947932AS (f.d.28, vol.II).

La 13 ianuarie 2022, Inspecția Financiară a depus recursul motivat împotriva deciziei din 02 noiembrie 2021 a Curții de Apel Chișinău, solicitând admiterea recursului, casarea integrală a deciziei instanței de apel, cu pronunțarea unei noi decizii de menținere a hotărârii instanței de fond, prin care cererea de chemare în judecată depusă de Casa Națională de Asigurări Sociale a fost respinsă, ca neîntemeiată (f.d.30-35, vol.II).

În condițiile enunțate, recursul depus de Inspecția Financiară împotriva deciziei din 02 noiembrie 2021 a Curții de Apel Chișinău a fost depus în termenul legal prevăzut la art.245 alin.(1) și (2) din Codul administrativ.

La 11 februarie 2022, Curtea Supremă de Justiție a expediat în adresa Casei Naționale de Asigurări Sociale copia recursului depus de Inspecția Financiară, cu înștiințarea despre necesitatea depunerii referinței (f.d.39, vol.II).

La 04 martie 2022, prin intermediul poștei electronice a Curții Supreme de Justiție, Casa Națională de Asigurări Sociale, a depus referința la cererea de recurs depusă de Inspecția Financiară, solicitând declararea recursului, ca fiind inadmisibil (f.d.42-44, vol.II).

În susținerea referinței a reiterat argumentele invocate în cererea de chemare în judecată și pe parcursul examinării cauzei în ordine de apel.

Cu referire la subiectul calculării și achitării a premiilor în sumă de 116 600,0 lei Casa Națională a invocat prevederile art.8 alin.(2) al Legii nr.355/2005 cu privire la sistemul de salarizare în sectorul bugetar.

În coroborare cu norma expusă și potrivit scrisorii nr.1127 - 1348 la 21 decembrie 2009 Guvernul Republicii Moldova, organ ierarhic superior, a permis conducătorilor autorităților publice, cu statut de persoană de demnitate publică sau funcționar public de rangul întâi, să beneficieze de premii unice cu prilejul jubileelor, sărbătorilor profesionale și a zilelor de sărbătoare nelucrătoare, care se plătesc din contul economisirii mijloacelor pentru retribuirea muncii alocate pe anul respectiv autorității publice, în cuantum ce nu va depăși 50 la sută din salariu lunar stabilit de lege, pentru fiecare caz aparte.

Respectiv, Inspecția Financiară urma să anuleze pct.2, prin coroborarea normelor expuse, fără fragmentarea acestora, cu extragerea doar a unor sintagme, fără a se expune asupra argumentelor aduse de către Casa Națională de Asigurări Sociale. Or, instanța de apel corect a dat apreciere argumentelor prezentate de părți.

Cât privește subiectul acordării suplimentelor la salariu angajaților Casei Naționale de Asigurări Sociale pentru cumularea atribuțiilor funcțiilor temporar vacante în sumă de 96 000,0 lei, menționează că, suplimentele au fost acordate lunar centralizat, fiind repartizată

doar suma de 50% din salariile de funcții vacante sau temporar vacante corespunzător treptei I a gradului de salarizare stabilit pentru fiecare subdiviziune structurală a Casei Naționale de Asigurări Sociale. Suplimentul pentru cumularea funcției deținute cu atribuțiile unei funcții vacante sau temporar absente conducătorului subdiviziunii structurale a fost stabilit de către Conducerea Casei Naționale de Asigurări Sociale care coordona activitatea subdiviziunii, în dependență de implicarea personală la îndeplinirea funcțiilor și atribuțiilor subdiviziunii din gestiune, precum și organizarea activităților subdiviziunii în condiții de lipsă a personalului în scopul obținerii rezultatelor optime.

Suma restantă de 50% din salariile de funcții vacante sau temporar vacante corespunzător treptei I a gradului de salarizare stabilit era repartizată de către conducerea Casei Naționale de Asigurări Sociale la prezentarea demersurilor persoanelor responsabile de coordonarea și asigurarea activităților suplimentare din cadrul Casei Naționale de Asigurări Sociale, de regulă implementarea unor noi procese de activitate, activitatea în grupuri de lucru, care implică cunoștințe, abilități complexe din alte domenii de activitate gestionate de alte subdiviziuni structurale. Funcționarii Casei Naționale de Asigurări Sociale au fost atrași să participe în grupuri de lucru interinstituționale pentru elaborarea unor proceduri și metode noi de activitate.

Astfel consideră că, Casa Națională nu a încălcat prevederile legale (Legea nr.355/2005 cu privire la sistemul de salarizare în sectorul bugetar, Legea nr.48/2012 privind sistemul de salarizare a funcționarilor publici și F1G nr.331/2012 privind salarizarea funcționarilor publici), ba mai mult de atât, nu a fost utilizată toată suma planificată pentru cheltuielile de personal pentru anul 2018.

Mai indică că, la examinarea cererii prealabile, recurenta Inspekția Financiară nu luat în considerare nici Regulamentul Casei Naționale de Asigurări Sociale privind modul de acordare și plată a drepturilor salariale cu caracter stimulatoriu nr.172-A din 24 august 2017, nici Scrisoarea Cu privire la acordarea și achitarea suplimentului de plată pentru munca suplimentară nr.II - 03/10 - 12037 din 18 decembrie 2017 și nici Scrisoarea explicativă nr.II - 03/04 - 6691 din 07 octombrie 2019. Toate actele au fost prezentate echipei de control al recurenteii, însă au fost ignorate, fără a fi menționate în actul de control sau la emiterea actului individual defavorabil - prescripția, inclusiv în răspunsul la cererea prealabilă a Casei Naționale de Asigurări Sociale.

Cu referire la capătul de cerere privind calcularea și achitarea salariului în mărime de 1 200,0 lei șoferului menționează că, la 21 august 2018, prin demersul Șefului direcției generale monitorizarea activității și achiziții publice și în baza ordinului nr.887pS din 24 august 2018 au fost declarate zilele de 26 și 29 august 2018, zile lucrătoare, pentru Nichifor Nastasiuc, șofer, secția administrativă.

Procedura de atragere la muncă a salariatului a fost desfășurată conform prevederilor art.104 alin. (4) din Codul Muncii, fapt confirmat prin acordul lui Nichifor Nastasiuc în demers.

Respectiv, în temeiul ordinului administrativ de personal a fost achitată compensația pentru munca prestată în zilele de repaus în conformitate cu art.158 din Codul Muncii.

La 04 aprilie 2022, Curtea Supremă de Justiție a expediat în adresa Inspekției Financiare referința depusă de Casa Națională de Asigurări Sociale, pentru informare (f.d.45, vol.II).

Prin încheierea din 13 aprilie 2022 al Completului specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție, a fost acordat Inspecției Financiare termen până la 04 mai 2022, ora 17:00, pentru prezentarea documentului care confirmă împuternicirile directorului adjunct al Inspecției Financiare, Valeriu Babără, ce-i acordă dreptul de a reprezenta interesele Inspecției Financiare în instanța de recurs (f.d.48-52, vol.II).

La 21 aprilie 2022, prin intermediul poștei electronice, ulterior, la 22 aprilie 2022, prin intermediul oficiului poștal, în termenul stabilit de instanța de recurs, Inspecția Financiară a înlăturat neajunsurile, prezentând Curții Supreme de Justiție actele ce confirmă împuternicirile directorului adjunct al Inspecției Financiare, Valeriu Babără, ce-i acordă dreptul de a reprezenta interesele Inspecției Financiare în instanța de recurs, conformându-se cerințelor instanței.

Examinând temeiurile invocate în recurs în raport cu materialele cauzei, și argumentele invocate în referință, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție îl consideră inadmisibil, din următoarele motive.

În conformitate cu art.246 alin.(1) din Codul administrativ, Curtea Supremă de Justiție examinează din oficiu admisibilitatea cererii de recurs. Dacă este inadmisibil, recursul se declară ca atare printr-o încheiere, iar în acord cu alin.(2) din art.246 din Codul administrativ, recursul se declară inadmisibil în special în cazurile enumerate la literele a)-f).

Din analiza acestor prevederi, rezultă că admisibilitatea/inadmisibilitatea recursului, în special, nu se limitează doar la temeiurile menționate ci urmează să însușească în condițiile Codului administrativ exercitarea efectivă a unui control de legalitate, veritabil bazat pe temeiuri concludente și serioase.

Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție reține că sintagma „în special” denotă caracterul neexhaustiv al temeiurilor de inadmisibilitate și în același timp oferă un drept exclusiv al instanței de recurs de a filtra cererile de recurs care nu prezintă o motivare suficient de serioasă și care pe cale de consecință nu pot însuși un eventual succes rezultat din examinarea cererii în completul de 5 judecători.

În această ordine de idei, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ reține că, Codul administrativ dezvoltă nu doar caracterul nedevolutiv al recursului dar și cerința de seriozitate a cererii din perspectiva invocării unor veritabile și esențiale încălcări de drept procedural și material capabile să răstoarne deciziile instanței de apel contestate sau, după caz, hotărârile Curții de apel ca primă instanță într-o eventuală examinare în fond și invocare ex officio a erorilor de drept.

Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ notează că pentru a trece testul de admisibilitate, cererea de recurs trebuie să conțină o motivare convingătoare și întemeiată în condițiile nominalizate mai sus. Acest argument rezultă și din particularitățile de formă ale reglementării recursului în Codul administrativ și anume din sintagma „motivarea recursului” de la art.245 alin.(2) din Codul administrativ. În consecutivitate, motivarea cererii de recurs în circumstanțele expuse se referă la

formalitățile pe care trebuie să le întrunească cererea în vederea rezistării testului și filtrului de admisibilitate.

De asemenea, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție accentuează că admisibilitatea recursului trebuie privită și în contextul rolului și funcției legale a instanței judecătorești supreme care constă, în special în asigurarea și interpretarea uniformă a legilor la examinarea cauzelor de contencios administrativ.

Astfel, motivarea oricărei cereri de recurs trebuie să țină cont pentru a trece filtrul de admisibilitate și a avea succes, de aceste însușiri de ordin legal fundamental.

În acest sens, CtEDO în jurisprudența sa constantă statuează că dreptul de acces la instanțe nu este absolut. Există limitări implicit admise [Golder împotriva Regatului Unit, pct.38; Stanev împotriva Bulgariei (MC), pct.230]. Acesta este în special cazul condițiilor de admisibilitate a unui recurs, întrucât prin însăși natura sa necesită o reglementare din partea statului, care se bucură în această privință de o anumită marjă de apreciere (Luordo împotriva Italiei, pct.85). Condițiile de admisibilitate ale unui recurs pot fi mai stricte decât pentru un apel (Levages Prestations Services împotriva Franței, pct.45). Curtea a mai reiterat că modul de aplicare a articolului 6 procedurilor în fața instanțelor ierarhic superioare depinde de caracteristicile speciale ale procedurilor respective, urmând de ținut cont de totalitatea procedurilor în sistemul de drept național și de rolul instanțelor ierarhic superioare în acest sistem. (Botten v. Norway, hotărâre din 19 februarie 1996, Reports 1996-1, p.141, §39).

La fel, conform jurisprudenței CtEDO, procedurile cu privire la admisibilitatea căii de atac și procedurile care implică doar chestiuni de drept, și nu chestiuni de fapt, pot fi conforme cu cerințele articolului 6§1 (a se vedea Helmers c. Suediei 9 octombrie 1991, §31, Seria A, nr.212-A).

În circumstanțele menționate, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție ajunge la concluzia de a declara inadmisibil recursul depus de Inspekția Financiară.

În conformitate cu art.230 și art.246 din Codul administrativ, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție

d i s p u n e:

Recursul depus de Inspekția Financiară, se declară inadmisibil.

Încheierea este irevocabilă.

Președintele completului,
judecătorul

Tamara Chișca-Doneva

judecătorii

Iurie Bejenaru

Aliona Miron