

Dosarul nr. 3ra-402/22  
2-20038294-01-3ra-14042022

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

## ÎNCHEIERE

18 mai 2022

mun. Chișinău

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

în componența:

Președintele completului, judecătorul  
Judecătorii

Ala Cobăneanu  
Nina Vascan  
Nicolae Craiu

examinând admisibilitatea recursului depus de Inspectoratul Național de Probațiune

în cauza de contencios administrativ, la cererea de chemare în judecată a Inspectoratului Național de Probațiune împotriva Inspecției Financiare cu privire la anularea actului administrativ individual defavorabil

împotriva deciziei din 2 noiembrie 2021 a Curții de Apel Chișinău, prin care a fost respins apelul depus de Inspectoratul Național de Probațiune și menținută hotărârea din 3 februarie 2021 a Judecătoriei Chișinău sediul Rîșcani

constată:

La 18 martie 2020, Inspectoratul Național de Probațiune a depus cerere de chemare în judecată împotriva Inspecției Financiare cu privire la anularea actului administrativ individual defavorabil.

În motivarea acțiunii a invocat că în baza autorizațiilor nr. 950-951 din 8 octombrie 2019 și nr. 1068-1069 din 18 noiembrie 2019, eliberate de către Inspecția Financiară din subordinea Ministerului Finanțelor, șeful adjunct al Direcției inspectare financiară în justiție, ordine publică și apărarea statului, Valentina Banceanu și inspectorul superior din aceeași direcție, Ala Jomir, au efectuat inspectarea financiară tematică a unor aspecte din activitatea economico-financiară a Inspectoratului Național de Probațiune al Ministerului Justiției, referitor la următoarele: 1) respectarea pe parcursul anului 2019 (9 luni) a prevederilor Hotărârii Guvernului nr. 1281/2018 pentru stabilirea moratoriului temporar privind încadrarea persoanelor în sectorul bugetar în funcțiile vacante înregistrate; 2) corectitudinea calculării salariilor și altor drepturi bănești în perioada ianuarie 2018 - septembrie 2019, inclusiv în cadrul implementării Legii nr. 270/2018 privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar și Hotărârii Guvernului

nr. 1231/2018 privind punerea în aplicare a prevederilor Legii nr. 270/2018; 3) executarea conformă a cerințelor stipulate în prescripția înaintată urmare a inspectării financiare efectuată în anul 2016, precum și au efectuat inventarierea selectivă inopinată a patrimoniului gestionat.

A menționat că, în urma inspectării tematice, la 22 noiembrie 2019, a fost emis Raportul privind rezultatele inspectării financiare tematice a unor aspecte din activitatea economico-financiară a Inspectoratului Național de Probațiune al Ministerului Justiției.

Nefiind de acord în parte cu raportul întocmit, la 30 decembrie 2019, prin scrisoarea nr. 07/1111, Inspectoratul Național de Probațiune a înaintat mai multe obiecții și precizări.

La 9 ianuarie 2020, în adresa Inspectoratului Național de Probațiune a parvenit prescripția din 27 decembrie 2019 nr. 27-04-03/1449 emisă de Inspekția Financiară cu privire la lichidarea iregularităților constatate în rezultatul inspectărilor financiare tematice efectuate la Ministerul Justiției și la unele autorități administrative și instituții bugetare din subordine, unde la capitolul III din prescripție, a fost indicat că: „în rezultatul verificării selective a corectitudinii calculării salariilor și altor drepturi bănești pe parcursul anilor 2018 - 2019 (9 luni) la INP și ANA au fost stabilite diferite cazuri de încălcare/nerespectare a legislației în domeniu, inclusiv soldate cu suportarea cheltuielilor neîntemeiate/nerecuperate și neregulamentare în sumă totală de 3 025,6 mii lei, inclusiv la INP - 450,0 mii lei (neîntemeiate - 436,9 mii și nerecuperate - 13,1 mii lei) fiind solicitat la capitolul VI punctul 3 din prescripție: „cercetarea cazurilor de admitere a iregularităților constatate în cadrul inspectărilor actuale și precedente, cu tragerea la răspundere prevăzută de legislația în domeniu a persoanelor vinovate și întreprinderea acțiunilor relevante întru recuperarea, conform legislației în vigoare, a cheltuielilor neîntemeiate/nerecuperate în mărimile stipulate în rapoartele respective și prescripția prezentă, cu returnarea ulterioară în bugetul de stat a mijloacelor publice restituite, precum și stingerea creanțelor cu termen expirat”.

La 17 ianuarie 2020, Inspectoratul Național de Probațiune a recepționat răspunsul Inspekției Financiare din 14 ianuarie 2020 nr. 27-04-13/37 la scrisoarea nr. 07/1111 din 30 decembrie 2019, prin care a comunicat că nu are temeii de revizuire a Raportului privind rezultatele inspectării financiare tematice a unor aspecte din activitatea economico-financiară a Inspectoratului Național de Probațiune al Ministerului Justiției.

Astfel, fiind examinate argumentele expuse prin răspunsul Inspekției Financiare din 4 ianuarie 2020 nr. 27-04-13/37 la obiecțiile și precizările înaintate prin demersul nr. 07/1111 din 10 decembrie 2019 asupra Raportului privind rezultatele inspectării financiare, la 30 ianuarie 2020, Inspectoratul Național de Probațiune s-a adresat cu o cerere prealabilă.

Luând în considerație prevederile art. 16-19, 21, 92, 93, 162-167 Cod administrativ, pct. 9 lit. d), 10 lit. g) din Regulamentul privind organizarea și funcționarea Inspekției Financiare din subordinea Ministerului Finanțelor, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 1026/2010 privind organizarea activității de

inspectare financiară, a solicitat revizuirea Raportului privind rezultatele inspectării financiare, prin anularea în parte a punctelor, subpunctelor și prevederilor ce contravin legislației și/sau situației de fapt, precum și anularea în parte a capitolului III din prescripția nr. 27-04-03/1449 din 27 decembrie 2019, prin diminuarea sumei de 450,0 mii lei.

Reclamantul a mai indicat că la pct. 2.2. subpct. 9) și pct. 2.3. subpct. 11) din Raport, se menționează că pentru 44 angajați ai Inspectoratului Național de Probațiune în anii 2018 - 2019 a fost incorect calculat suplimentul pentru cumularea atribuțiilor funcției deținute cu atribuțiile funcțiilor vacante sau temporar vacante, nefiind clară metoda de calcul, iar în consecință, Inspectoratul Național de Probațiune a suportat cheltuieli suplimentare neîntemeiate în sumă totală de 25 589,54 de lei în anul 2018 și 12 514,48 de lei în anul 2019.

Suplimentar, prin răspunsul Inspecției Financiare din 14 ianuarie 2020 nr. 27-04-13/37, a fost indicat că inspectorii Inspecției Financiare nu le-a fost clară metoda de calcul, adică care tipuri de plăți ale salariului au fost incluse în calcule, care perioade au fost luate în considerație ș.a.

De asemenea, în punctul citat și pct. 2.3. subpct. 11) din raport este stipulat că în majoritatea cazurilor, când angajatul a lipsit motivat de la serviciu o parte din luna de gestiune, pentru care i-au fost stabilite suplimente (au demisionat pe parcursul lunii gestionare sau i-au fost acordate diferite tipuri de concedii), suplimentul a fost calculat în mărime deplină.

Astfel, Inspectoratul Național de Probațiune a precizat repetat că calculul suplimentului pentru anul 2018 privind cumularea atribuțiilor funcției deținute cu atribuțiile funcțiilor vacante sau temporar vacante, a fost efectuat conform pct. 10 subct. 2) din Hotărârea Guvernului nr. 331/2012 privind salarizarea funcționarilor publici.

Pentru anul 2019, au fost aplicate prevederile art. 24 din Legea nr. 270/2018 privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar, fiind respectată legislația, inclusiv la cuantumul suplimentului de plată pentru cumulare, care s-a stabilit proporțional volumului lucrărilor executate de către fiecare angajat.

La fel, reclamantul a considerat că nu corespunde adevărului constatatarea din Raportul privind rezultatele inspectării financiare tematice precum că „în majoritatea cazurilor, când angajatul a lipsit motivat de la serviciu o parte din luna de gestiune, pentru care i-au fost stabilite suplimente (au demisionat pe parcursul lunii gestionare sau i-au fost acordate diferite tipuri de concedii), suplimentul a fost calculat în mărime deplină”, or conform anexei atașate la raportul respectiv, care a fost semnată de către șeful adjunct de direcție a Inspecției Financiare, Valentina Banceanu, sunt indicate expres funcțiile cumulate, procentele din salariul de funcție (care nu depășesc 50 % din salariul de bază corespunzător treptei I de salarizare, per angajat), zilele lucrătoare în lună și zilele de fapt lucrate etc.

În cazul cumulării atribuțiilor unei funcții de către mai mulți angajați, cuantumul suplimentului de plată pentru cumulare se stabilește proporțional volumului lucrărilor executate de către fiecare dintre ei, în limitele salariului de bază stabilit pentru funcția cumulată.

Respectiv, activitățile organelor de probațiune sunt diverse și specifice, care sunt descrise în mai multe acte normative (Legea nr. 8/2008 cu privire la probațiune, Legea nr. 297/1999 cu privire la adaptarea socială a persoanelor eliberate din locurile de detenție, Codul penal, Codul de procedură penală, Codul contravențional, Codul de executare, Hotărârea de Guvern nr. 827/2010 privind organizarea și funcționarea organelor de probațiune etc.), iar aprecierea calității și volumului de lucrări executate suplimentar, inclusiv perioada de timp (zile, ore) de executare a volumului solicitat de către angajații Inspectoratului Național de Probațiune, îi revine directorului conform competenței stabilite în Regulamentul de organizare și funcționare a organelor de probațiune, aprobat prin Hotărârea de Guvern nr. 827/2010, prin emiterea actelor administrative corespunzătoare, pe parcursul lunii gestionare.

Totodată, a evidențiat că la pct. 2.3. subpct. 2) și 3) din Raport se menționează despre ignorarea dispozițiilor Anexei nr. 4 din Hotărârea Guvernului nr. 1231/2018, prin care pentru funcționarii publici nu a fost stabilit sporul cu caracter specific. Suplimentar, prin răspunsul Inspecției Financiare la 14 ianuarie 2020 nr. 27-04-13/37, a fost indicat că achitarea sporului cu caracter specific personalului organelor de probațiune se consideră neargumentat, făcându-se trimitere la prevederile Legii nr. 270/2018 privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar, Hotărârii Guvernului nr. 1231/2018 pentru punerea în aplicare a Legii nr. 270/2018 privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar și Legii nr. 100/2017 cu privire la actele normative.

A remarcat că nu este de acord cu pretinsa încălcare, deoarece este arbitrară, bazată pe o interpretare eronată a actelor normative, or art. 17 din Legea nr. 270/2018 privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar, prevede expres că personalul din unitățile bugetare beneficiază, după caz, de sporuri specifice grupului ocupațional sau categoriei de personal, cu respectarea limitei prevăzute la art. 11 și în modul stabilit de Guvern.

Prin urmare, la noțiunile de bază prevăzute la art. 4 din Legea nr. 270/2018 privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar, salariu lunar - este o retribuție bănească care include salariul de bază și toate sporurile, premiile și alte drepturi salariale acordate suplimentar la salariul de bază corespunzător fiecărei categorii de personal din sectorul bugetar.

Prin Hotărârea de Guvern nr. 1231/2018 a fost aprobat Regulamentul (anexa nr. 4) cu privire la tipurile și modul de stabilire a sporurilor cu caracter specific, care la pct. 4 expres prevede că funcțiile concrete pentru care se acordă sporurile, gradul de pericol/condițiile de activitate, mărimea concretă a procentului, precum și normele de acordare se stabilesc prin actul normativ cu caracter intern al conducătorului autorității, fapt și executat prin emiterea ordinului nr. 327 din 19 decembrie 2018 de către directorul Inspectoratului Național de Probațiune.

Referitor la neclaritatea Inspecției Financiare asupra situației: „de ce conducerea inspectoratului, fiind încrezută în legalitatea și corectitudinea stabilirii sporurilor pentru funcționarii publici, a calculat și achitat plata vizată numai pentru decembrie 2018”, a menționat că în cadrul Inspectoratului Național de Probațiune au fost expuse păreri diferite asupra situației, iar în scopul interpretării aplicării sau

neaplicării în continuare a acestui spor, la 21 ianuarie 2019 cu nr. 07/64, Inspectoratul Național de Probațiune s-a adresat cu un demers în adresa Ministerului Finanțelor, fiind remis suplimentar și prin poșta electronică a ministrului finanțelor, însă până în prezent, Inspectoratul Național de Probațiune nu a primit niciun răspuns oficial, fapt ce nu poate fi interpretat de către Inspekția Financiară drept o încălcare a legislației, or conform art. 5 alin. (2) lit. a) din Legea nr. 270/2018 privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar, coordonarea și monitorizarea implementării uniforme a sistemului unitar de salarizare în sectorul bugetar, este în atribuția exclusivă a Ministerului Finanțelor, și nu a Inspekției Financiare.

Astfel, sporul cu caracter specific acordat pentru luna decembrie 2018 a influențat și alte plăți achitate angajaților pe parcursul anul 2019, care de asemenea, nu poate fi interpretat drept o încălcare a legislației până la proba contrară, prezentată de către instituțiile abilitate cu drept de interpretare sau aplicare a normelor de drept.

Cu privire la neclaritatea Inspekției Financiare între legătura specificată în scrisoarea nr. 07/1111 din 30 decembrie 2019 înaintată de Inspectoratul Național de Probațiune referitor la neîntocmirea în condiții obiective (aflarea persoanei responsabile în concediu pentru îngrijirea copilului și demisionarea altui angajat) a procesului-verbal de contravenție pentru admiterea încălcărilor prevederilor legislației în domeniu cu referința la art. 148 Codul muncii, a fost menționat că potrivit art. 148 alin. (2) lit. b) Cod muncii, reținerile din salariu pentru achitarea datoriilor salariaților față de angajator se pot face în baza ordinului (dispoziției, deciziei, hotărârii) acestuia pentru restituirea sumelor plătite în plus în urma unor greșeli de calcul, iar conform alin. (3), în cazurile specificate la alin. (2), angajatorul are dreptul să emită ordinul (dispoziția, decizia, hotărârea) de reținere în termen de cel mult o lună din ziua expirării termenului stabilit pentru restituirea avansului sau achitarea datoriei, din ziua efectuării plății greșit calculate ori a constatării prejudiciului material. Dacă acest termen a fost omis ori salariatul contestă temeiul sau quantumul reținerii, litigiul se va examina de către instanța de judecată la cererea angajatorului sau salariatului (art. 349-355).

De asemenea, art. 148 alin. (5) Cod muncii prevede expres că salariul plătit în plus salariatului de către angajator (inclusiv în cazul aplicării greșite a legislației în vigoare) nu poate fi urmărit, cu excepția cazurilor unei greșeli de calcul.

Respectiv, pentru pretensele încălcări și greșelile de calcul comise de către persoanele responsabile de corectitudinea achitării salariului din cadrul Inspectoratului Național de Probațiune, Inspekția Financiară este în drept să examineze cauze contravenționale și să aplice sancțiuni conform art. 402 Cod contravențional, or aflarea persoanei responsabile de calcularea salariilor în concediu pentru îngrijirea copilului sau demisionarea din funcția publică a altui angajat, nu servește drept impediment pentru inițierea procesului contravențional și nu se încadrează în cauzele care înlătură caracterul contravențional al faptei prevăzute de art. 19 Cod contravențional.

În privința aplicării legislației în vigoare privind recuperarea cheltuielilor neîntemeiate, Titlul XI - Răspunderea materială din Codul muncii, în special art. 338 alin. (2) lit. a), la care se face trimitere prin răspunsul Inspekției Financiare din

14 ianuarie 2020 nr. 27-04-13/37, răspunderea materială în mărimea prejudiciului cauzat și cauzele apariției prejudiciului din vina persoanelor responsabile de corectitudinea salariului, nu poate fi stabilită, deoarece atât specialistul principal responsabil de salariu, cât și contabilul-șef (care se afla în concediu pentru îngrijirea copilului în perioada inspectării) au demisionat, fapt ce face imposibilă efectuarea unei anchete de serviciu conform art. 342 Codul muncii.

Cât privește mențiunea Inspecției Financiare că în legătură cu imposibilitatea urmăririi, potrivit art. 148 alin. (5) Codul muncii, a salariului plătit în plus, cheltuielile neîntemeiate admise la calcularea altor plăți (ajutor material, premii unice, diferite indemnizații și alte calculări neatribuite la salariu, potrivit noțiunii specificate în art. 128 Codul muncii și în art. 2 din Legea nr. 847/2002) pot fi reținute din salariul angajaților actuali, cu înaintarea acțiunilor civile în instanțele judecătorești competente în privința supraplăților admise la angajații demisionați/concediați, în noțiunea de salariu prevăzută în actele normative indicate supra, este indicat expres că salariul reprezintă orice recompensă sau câștig evaluat în bani, plătit salariatului de către angajator în temeiul contractului individual de muncă, pentru munca prestată sau care urmează a fi prestată.

Prin urmare, atât premiile unice, cât și alte recompense evaluate în bani sunt parte componentă a salariului, or o claritate mai detaliată a părților componente ale salariului, este descrisă în art. 4 din Legea nr. 270/2018 privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar, precum și în art. 5 și art. 71 din Legea nr. 48/2012 privind sistemul de salarizare a funcționarilor publici.

A relatat că prin răspunsul nr. 27-12-13/236 din 19 februarie 2020, Inspecția Financiară a menționat printre altele că Raportul din 22 noiembrie 2019 privind rezultatele inspectării financiare tematice a unor aspecte din activitatea economico-financiară a Inspectoratului Național de Probațiune al Ministerului Justiției, nu poate fi calificat ca act administrativ, nu dispune o decizie (dispoziție), însă acesta poate fi calificat o operațiune administrativă, care sunt manifestările de voință sau activitățile autorităților publice care nu produc ca atare efecte juridice, nu este executorie și cade sub incidența prevederilor art. 15 Cod administrativ.

De asemenea, nu a fost acceptată nici cerința privind anularea în parte a pct. 3 de constatare din prescripție, pe motiv că cheltuielile în sumă totală de 450,0 mii lei au fost efectuate contrar legislației în domeniu, inclusiv a prevederilor Legii privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar nr. 270/2018, iar la emiterea prescripției conform competenței ce-i revine, Inspecția Financiară nu a încălcat dreptul legitim sau libertatea dispusă prin lege, care ar putea fi revendicată printr-o acțiune în contencios administrativ.

Astfel, lipsa trimiterii la actul normativ care ar fi fost încălcat de către Inspecție la perfectarea raportului și emiterea prescripției, neprezentarea documentelor suplimentare și concludente, care ar combate cele constatate de către Inspecția Financiară în cadrul inspectării efectuate, necalificarea temeiului și motivului concret pentru care se solicită anularea, cererea prealabilă, în temeiul art. 167 alin. (2) Cod administrativ, a fost respinsă ca inadmisibilă.

Reclamantul a considerat răspunsul la cererea prealabilă ca fiind neîntemeiat, confuz și cu interpretarea eronată a normelor de drept.

În situația în care Inspekția Financiară menționează că Raportul din 22 noiembrie 2019 privind rezultatele inspekției financiare tematice a unor aspecte din activitatea economico-financiară a Inspectoratului Național de Probațiune al Ministerului Justiției, nu poate fi calificat ca act administrativ, nu dispune o decizie (dispoziție), însă acesta poate fi calificat o operațiune administrativă, care sunt manifestările de voință sau activitățile autorităților publice care nu produc ca atare efecte juridice, nu este executorie și cade sub incidența prevederilor art. 15 Cod administrativ, reiese că recuperarea sumei de 450,0 mii lei indicată la capitolului III al prescripției din 27 decembrie 2019 nr. 27-04-03/1449 emisă de Inspekția Financiară cu privire la lichidarea iregularităților constatate în rezultatul inspekțiilor financiare tematice efectuate la Ministerul Justiției și la unele autorități administrative și instituții bugetare din subordine, nu este obligatorie, or suma indicată în prescripție este preluată din raportul inspekției financiare, care nu este unul executoriu și nu produce efecte juridice, așa cum a indicat Inspekția Financiară în răspunsul la cererea prealabilă.

Nu este întemeiată constatarea precum că Inspekția Financiară nu a încălcat dreptul legitim sau libertatea dispusă prin lege, care ar putea fi revendicată printr-o acțiune în contencios administrativ, or Inspectoratul Național de Probațiune a indicat expres în demersurile sale, inclusiv în cererea prealabilă, că nu este de acord cu toate constatările Inspekției Financiare expuse în raport și prescripție, pretenții ce se încadrează în noțiunea de „acte defavorabile - actele care impun destinatarilor lor obligații, sancțiuni, sarcini sau afectează drepturile/interesele legitime ale persoanelor ori care resping, în tot sau în parte, acordarea avantajului solicitat” prevăzută la art. 11 alin. (1) lit. a) Cod administrativ.

De asemenea, însuși Inspekția Financiară prin răspunsurile sale și prescripția înaintată, a indicat despre faptul că în cazul dezacordului cu actele întocmite, Inspectoratul Național de Probațiune este în drept de a înainta o acțiune în contencios administrativ.

La actul normativ care ar fi fost încălcat de către Inspekție la perfectarea raportului și emiterea prescripției, neprezentarea documentelor suplimentare și concludente, care ar combate cele constatate de către Inspekția Financiară în cadrul inspekției efectuate, necalificarea temeiului și motivului concret pentru care se solicită anularea, or conform obiecțiilor și precizărilor expuse prin scrisoarea nr. 07/1111 din 30 decembrie 2019, argumentelor și probelor anexate la cererea prealabilă din 30 ianuarie 2020 nr. 07/59, Inspectoratul Național de Probațiune a făcut trimitere la actele normative care au fost încălcate de către Inspekție sau care au fost interpretate eronat, precum și a prezentat probe concludente și pertinente pe fiecare caz în parte.

Și-a întemeiat pretențiile în temeiul dispozițiilor art. 10, 11, 17, 20, 167, 189, 206, 208, 209, 224 Cod administrativ.

A solicitat anularea în parte a Raportului din 22 noiembrie 2019 privind rezultatele inspekției financiare tematice a unor aspecte din activitatea economico-

financiară a Inspectoratului Național de Probațiune al Ministerului Justiției, prin excluderea/anularea subpunctului 9) al punctului 2.2. și subpunctelor 2), 3), 11) a punctului 2.3., din considerentul că prevederile contravin legislației și/sau situației de fapt constatate; anularea în parte a capitolului III din prescripția nr. 27-04-03/1449 din 27 decembrie 2019, prin diminuarea sumei cu 182 852,15 mii lei (una sută optzeci și doi mii opt sute cincizeci și doi lei, 15 bani) din suma totală de 450,0 mii lei constatată de Inspekția Financiară și raportată la Inspectoratul Național de Probațiune, anularea deciziei de soluționare a cererii prealabile din 19 februarie 2020 nr. 27-12-13/236 emisă de Inspekția Financiară, ca fiind ilegală.

Prin hotărârea din 3 februarie 2021 a Judecătorei Chișinău sediul Rîșcani, a fost respinsă acțiunea în contencios administrativ înaintată de Inspectoratul Național de Probațiune.

La 12 februarie 2021, cu respectarea termenului prevăzut la art. 232 alin. (1) Cod administrativ, Inspectoratul Național de Probațiune a depus apel nemotivat împotriva hotărârii primei instanțe, iar la 8 iunie 2021, cu respectarea termenului prevăzut la art. 232 alin. (2) Cod administrativ, a fost prezentată motivarea apelului.

Prin decizia din 2 noiembrie 2021 a Curții de Apel Chișinău, a fost respins apelul depus de Inspectoratul Național de Probațiune și menținută hotărârea din 3 februarie 2021 a Judecătorei Chișinău sediul Rîșcani.

În consolidarea soluției adoptate, instanțele de judecată ierarhic inferioare au reținut că în anexa nr. 2/12 a Raportul privind rezultatele inspekției financiare tematice a unor aspecte din activitatea economico-financiară a Inspectoratului Național de Probațiune al Ministerului Justiției din 22 noiembrie 2019, sunt reflectate datele referitor la calcularea eronată a suplimentului pentru cumularea atribuțiilor funcției deținute cu atribuțiile funcțiilor vacante. Așa cum rezultă din raport (punctul 2.2 subpunct 9) în cadrul inspekției s-a stabilit că persoanele menționate, în perioada de referință fie au lipsit o parte din lună de la serviciu, fie că au fost angajate sau eliberate din funcție pe parcursul lunii, în toate cazurile suplimentul fiind calculat în mărime deplină, majorat, fără a fi clară modalitatea de calcul.

Prima instanță și instanța de apel au stabilit că din prevederile pct. 10 subpct 2) din Hotărârea Guvernului nr. 331 din 28 mai 2012 privind salarizarea funcționarilor publici, pentru activitatea suplimentară desfășurată, art. 128 alin. (1), 130 alin. (1) și (2) Codul muncii și art. 2 din Legea salarizării nr. 847 din 14 februarie 2002, rezultă una dintre regulile de bază în pentru calcularea salariului și suplimentului pentru cumularea atribuțiilor este raportarea acestora la volumul muncii prestate, calitatea și complexitatea acesteia.

Prin urmare, Inspekția Financiară corect a stabilit că suplimentele pentru cumularea funcției nu pot fi calculate pentru perioadele în care salariatul nu a activat și nu a îndeplinit atribuțiile corespunzătoare.

Cu referire la punctul 2.3 subct. 2) și 3) din raportul contestat, a fost menționat că Inspekția Financiară a stabilit că Inspectoratul Național de Probațiune, pentru luna decembrie 2018 a achitat nejustificat la 169 de angajați sporul specific în mărime de 10 % din salariu, ceea ce a generat inclusiv calcularea incorectă, în luna decembrie

2018, a indemnizației de concediu pentru 24 de angajați, în ambele cazuri fiind admise cheltuieli neîntemeiate.

Totodată, a fost constatat că sporul cu caracter specific în mărime de 10 % din suma anuală a salariilor de bază a fost achitată de către Inspectoratul Național de Probațiune în lipsa Regulamentului intern privind stabilirea sporului pentru performanță și a sporurilor cu caracter specific aprobat la nivel de unitate bugetară.

În ce privește constatările Inspecției Financiare expuse în punctul 2.3 subpct. 11), potrivit căruia în perioada iunie - august 2019 incorect a fost calculat sporul pentru cumularea atribuțiilor funcției deținute cu atribuțiile unei funcții vacante sau temporar vacante, pentru 12 angajați, actele cauzei atestă că în cadrul inspectării s-a constatat calcularea sporului pentru cumularea atribuțiilor, în mărime deplină, fără a ține cont că angajatul a lipsit în această perioadă de la serviciu, prima instanță și instanța de apel au respins alegațiile reclamantului/apelant expuse în vederea susținerii pretenției sale cu privire la anularea acestuia.

Or, în temeiul art. 4 din Legea nr. 270/2018 privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar, art. 128 alin. (1), 130 alin. (1) și (2) Codul muncii, calcularea salariului și suplimentului pentru cumularea atribuțiilor se realizează în dependență de volumul muncii prestate, calitatea și complexitatea acesteia.

Astfel, prevederile legale în mod direct condiționează plata suplimentelor proporțional volumului de muncă realizat și timpului efectiv lucrat, condiție care nu a fost respectată de Inspectoratul Național de Probațiune.

Referitor la pretenția privind anularea punctului III din prescripția Inspecției Financiare nr. 27-04-03/1449 din 27 decembrie 2019, instanțele de judecată ierarhic inferioare au stabilit că Inspecția Financiară, prin prescripția emisă, a generalizat încălcările constatate în cadrul inspectării efectuate la Inspectoratul Național de Probațiune, astfel, făcând trimitere directă la actul normativ care a fost încălcat de către acesta (Inspectoratul Național de Probațiune), în colaborare cu documentele și registrele contabile primare prezentate de către ultimul.

Totodată, prin ultimul alineat din prescripția emisă de către Inspecția Financiară (contestată), a fost 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, în baza constatărilor realizate în Raportul Inspecției Financiare din 22 noiembrie 2019 privind rezultatele inspectării financiare tematice a unor aspecte din activitatea economico-financiară a Inspectoratului Național de Probațiune al Ministerului Justiției, la punctele 2.2 subpct 9), 2.3 subpct. 2), 3) și 11), de calculare neîntemeiată a suplimentelor și sporurilor salariale, Inspecția Financiară întemeiat a concluzionat la punctul III că aceste acțiuni au generat suportarea cheltuielilor neîntemeiate/nerecuperate și neregulamentare, în sumă totală de 450 000 de lei.

Respectiv, fiind reținută legalitatea și temeinicia concluziilor expuse în raportul din 22 noiembrie 2019, prima instanță și instanța de apel au considerat că

temeiuri legale pentru a dispune diminuarea sumei menționate în prescripție, raportată la Inspectoratul de Probațiune, nu sunt.

La 1 decembrie 2021, Inspectoratul Național de Probațiune a depus recurs nemotivat împotriva deciziei din 2 noiembrie 2021 a Curții de Apel Chișinău, solicitând admiterea recursului, casarea integrală a deciziei instanței de apel, cu restituirea cauzei spre rejudecare în instanța de apel.

La 2 martie 2022, prin intermediul oficiului poștal, Inspectoratul Național de Probațiune a prezentat motivarea recursului împotriva deciziei din 2 noiembrie 2021 a Curții de Apel Chișinău, solicitând admiterea recursului, casarea integrală a deciziei instanței de apel, cu restituirea cauzei spre rejudecare în instanța de apel.

În susținerea recursului a invocat dezacordul cu decizia recurată, considerând-o neîntemeiată, fiind emisă cu aplicarea eronată a normelor de drept material, inclusiv circumstanțele importante pentru soluționarea cauzei nu au fost constatate și elucidate pe deplin și nu au fost dovedite cu probe veridice și suficiente.

A menționat că atât instanța de fond, cât și instanța de apel nu au examinat detaliat anexele și Raportul privind rezultatele inspectării financiare tematice în care este indicat că „în majoritatea cazurilor, când angajatul a lipsit motivat de la serviciu o parte din luna de gestiune, pentru care i-au fost stabilite suplimente (au demisionat pe parcursul lunii gestionare sau i-au fost acordate diferite tipuri de concedii), suplimentul a fost calculat în mărime deplină”, or conform anexelor atașate la raportul respectiv, care au fost semnate de către șeful adjunct de direcție a Inspecției Financiare, Valentina Banceanu, sunt indicate expres funcțiile cumulate, procentele din salariul de funcție, care nu depășesc 50 % din salariul de bază corespunzător treptei I de salarizare per angajat pentru zilele de fapt lucrate și în funcție de volumul real de lucrări executate.

Respectiv, a evidențiat că Inspectoratul Național de Probațiune nu a calculat și achitat careva suplimente pentru perioadele în care angajații nu au exercitat atribuțiile funcționale, fiind respectat pct. 10 subpct. 2) din Hotărârea Guvernului nr. 331/2012 privind salarizarea funcționarilor publici.

A mai notat că, deși Inspecției Financiare, instanței de fond și instanței de apel au fost prezentate Regulamentele privind stabilirea sporului pentru performanță și a sporului cu caracter specific, aprobate prin ordinele directorului Inspectoratului Național de Probațiune nr. 327 și nr. 328 din 19 decembrie 2018, conform procedurii stabilite la pct. 3 și pct. 4 din Hotărârea Guvernului nr. 1231/2018, instanța de fond la pct. 103 din hotărâre a indicat că sporul cu caracter specific în mărime de 10 % din suma anuală a salariilor de bază a fost achitat de către Inspectoratul Național de Probațiune în lipsa Regulamentului intern privind stabilirea sporului pentru performanță și a sporurilor cu caracter specific, concluzie ce a fost reținută și de instanța de apel, precizare ce nu corespunde adevărului și probelor din dosar.

Mai mult, Inspecția Financiară nu a invocat în cadrul controlului și în ședințele de judecată lipsa acestor regulamente.

Referitor la cererea prealabilă adresată Inspecției Financiare, instanța de apel în general nu a examinat și nu s-a expus în privința încălcării prevederilor legale descrise în cererea de chemare în judecată și în argumentele instanței de fond

descrise la pct. 114 din hotărâre, și anume: conform art. 167 alin. (2) Cod administrativ, dacă respinge în tot sau în parte cererea prealabilă ca fiind inadmisibilă sau neîntemeiată, autoritatea publică emitentă transmite dosarul administrativ cu toate actele autorității publice ierarhic superioare, prevederi ce nu au fost respectate de către Inspecția Financiară prin transmiterea dosarului administrativ cu toate actele Ministerului Finanțelor pentru luarea deciziei finale, inacțiune ce a încălcat dreptul legitim al Inspectoratului Național de Probațiune la soluționarea eficientă a pretențiilor, prevăzut și de art. 17, 19 și 21 Cod administrativ.

A considerat că instanța de apel nu a constatat și elucidat pe deplin probele din dosar, fiind una arbitrară (prezența de fapt la dosarul judiciar a Regulamentelor privind stabilirea sporului pentru performanță și a sporului cu caracter specific, aprobate prin ordinele directorului Inspectoratului Național de Probațiune nr. 327 și nr. 328 din 19 decembrie 2018), nu a constatat că concluziile primei instanțe, expuse în hotărâre, sunt în contradicție cu circumstanțele cauzei (anexele la Raportul privind rezultatele inspecției financiare tematice, nu corespund cu constatările din raport, fiind contradictorii), precum și a aplicat eronat normele de drept material prin interpretarea eronată a actelor legislative și normative (art. 17, 19, 167 alin. (2) Cod administrativ, pct. 3 și pct. 4 din Regulamentul cu privire la tipurile și modul de stabilire a sporurilor cu caracter specific, aprobat prin anexa nr. 4 la Hotărârea Guvernului nr. 1231/2018).

În conformitate cu art. 244 alin. (1) Cod 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) Cod 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. Instanța de apel transmite neîntârziat Curții Supreme de Justiție recursul împreună cu dosarul judiciar. 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 2 noiembrie 2021, în ședință publică.

Din materialele dosarului rezultă că la 1 decembrie 2021, Inspectoratul Național de Probațiune a depus recurs nemotivat împotriva deciziei din 2 noiembrie 2021 a Curții de Apel Chișinău (f. d. 239).

Tot actele cauzei atestă că decizia motivată din 2 noiembrie 2021 a Curții de Apel Chișinău a fost notificată recurentului, prin intermediul oficiului poștal, la 23 februarie 2022, fapt ce se confirmă prin avizul de recepție anexat la materialele dosarului (f. d. 242).

Se mai constată că la 2 martie 2022, prin intermediul oficiului poștal, Inspectoratul Național de Probațiune a prezentat motivarea recursului împotriva deciziei din 2 noiembrie 2021 a Curții de Apel Chișinău (f. d. 245-247).

Astfel, recursul depus de Inspectoratul Național de Probațiune împotriva deciziei din 2 noiembrie 2021 a Curții de Apel Chișinău este în termen.

La 27 aprilie 2022, prin intermediul oficiului poștal, Inspecția Financiară a depus referință, solicitând respingerea recursului depus de Inspectoratul Național de Probațiune.

Examinând temeiurile invocate în recursul depus de Inspectoratul Național de Probațiune, în raport cu materialele cauzei, 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) Cod 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) art. 246 Cod 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 cu valoare de principiu jurisprudențial, 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 nedevelopativ 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) Cod 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 Inspectoratul Național de Probațiune.

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

dispune:

Recursul depus de Inspectoratul Național de Probațiune se declară inadmisibil.

Încheierea este irevocabilă.

Președintele completului,  
judecătorul

Ala Cobăneanu

Judecătorii

Nina Vascan

Nicolae Craiu