

**RESTITUIREA CHELTUIELILOR PENTRU INSTRUIRE
ȘI STUDII BUGETARE ÎN REPUBLICA MOLDOVA:
REGLEMENTĂRI LEGALE, PRACTICĂ JUDICIARĂ ȘI CONTENCIOS
CONSTITUȚIONAL**

Iulian RUSANOVSKI

Doctor în drept, Universitatea Liberă Internațională din Moldova,
Chișinău, Republica Moldova

email: rusanovschi_iulian@yahoo.com

<https://orcid.org/0000-0002-6066-1762>

Pe parcursul ultimilor ani, instituțiile de învățământ superior și de specialitate au inițiat o practică de acționare în judecată a studenților și persoanelor care au beneficiat de studii bugetare și/sau burse, însă care nu au activat ulterior conform angajamentelor asumate prin contractul de studii pentru o perioadă de 5 ani. Autorul a supus analizei situația unor studenți care au beneficiat de studii bugetare în cadrul Academiei „Ștefan cel Mare” a Ministerului Afacerilor Interne și care s-au angajat în cadrul MAI imediat după absolvirea studiilor, însă ulterior au intrat în concediu de maternitate parțial plătit.

Totuși, MAI și instanțele de judecată au aplicat prevederile art. 49 din Hotărârea de Guvern nr. 429/2020 care prevede limitativ că „în termenul respectiv nu se include perioada de suspendare a raporturilor de serviciu, precum și perioada aflării în concediu pentru îngrijirea copilului”, deși au activat în cadrul instituției respective mai mult de 5 ani de zile.

Cuvinte-cheie: Constituție, lege, instanță, judecătorie, minister, guvern, legislativ.

**REIMBURSEMENT OF TRAINING AND STATE-FUNDED EDUCATION EXPENSES IN THE REPUBLIC
OF MOLDOVA: LEGAL REGULATIONS, JUDICIAL PRACTICE, AND CONSTITUTIONAL LITIGATION**

Over recent years, higher education and specialized institutions have initiated a practice of bringing legal actions against students and individuals who benefited from state-funded studies and/or scholarships but who subsequently failed to work in accordance with the commitments undertaken under the study contract for a period of five years.

We have analyzed the situation of certain students who benefited from state-funded studies at the “Ștefan cel Mare” Academy of the Ministry of Internal Affairs and who were employed within the Ministry of Internal Affairs immediately after graduation, but who later went on partially paid maternity leave.

However, the Ministry of Internal Affairs and the courts applied the provisions of Article 49 of Government Decision No. 429/2020, which expressly stipulate that “the respective period shall not include the period of suspension of service relations, as well as the period of childcare leave,” even though they had worked within the respective institution for more than five years.

Keywords: Constitution, law, court, judiciary, ministry, government, legislature.

REMBOURSEMENT DES DÉPENSES DE FORMATION ET DES ÉTUDES FINANCÉES PAR LE BUDGET DE L'ÉTAT EN RÉPUBLIQUE DE MOLDOVA : RÉGLEMENTATIONS JURIDIQUES, PRATIQUE JUDICIAIRE ET CONTENTIEUX CONSTITUTIONNEL

Au cours des dernières années, les établissements d'enseignement supérieur et spécialisé ont initié une pratique consistant à intenter des actions en justice contre les étudiants et les personnes ayant bénéficié d'études financées par l'État et/ou de bourses, mais qui n'ont pas exercé par la suite conformément aux engagements assumés par le contrat d'études pour une période de 5 ans.

Nous avons soumis à l'analyse la situation de certains étudiants ayant bénéficié d'études financées par l'État au sein de l'Académie « Ștefan cel Mare » du Ministère des Affaires intérieures et qui se sont engagés au sein du MAI immédiatement après l'obtention de leur diplôme, mais qui ont ensuite bénéficié d'un congé de maternité partiellement rémunéré.

Toutefois, le MAI et les juridictions ont appliqué les dispositions de l'article 49 de la Décision du Gouvernement n° 429/2020, qui prévoit limitativement que « dans le délai respectif ne sont pas incluses la période de suspension des rapports de service ainsi que la période du congé pour la garde de l'enfant », bien qu'elles aient exercé au sein de l'institution respective pendant plus de 5 ans.

Mots-clés: Constitution, loi, juridiction, tribunal, ministère, gouvernement, législatif.

ВОЗМЕЩЕНИЕ РАСХОДОВ НА ОБУЧЕНИЕ И БЮДЖЕТНОЕ ОБРАЗОВАНИЕ В РЕСПУБЛИКЕ МОЛДОВА: ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ, СУДЕБНАЯ ПРАКТИКА И КОНСТИТУЦИОННОЕ СУДОПРОИЗВОДСТВО

В последние годы учреждения высшего и специализированного образования инициировали практику обращения в суд с исками к студентам и лицам, которые обучались за счёт бюджетных средств и/или получали стипендии, однако впоследствии не отработали в соответствии с обязательствами, принятыми по договору об обучении, в течение 5 лет. Автором была проанализирована ситуация некоторых студентов, обучавшихся за счёт бюджетных средств в Академии «Штефан чел Маре» Министерства внутренних дел, которые были трудоустроены в системе МВД сразу после окончания обучения, однако впоследствии оформили частично оплачиваемый отпуск по беременности и уходу за ребёнком.

Тем не менее, МВД и судебные инстанции применили положения статьи 49 Постановления Правительства № 429/2020, которые прямо предусматривают, что «в указанный срок не включается период приостановления служебных отношений, а также период нахождения в отпуске по уходу за ребёнком», несмотря на то, что они проработали в соответствующем учреждении более 5 лет.

Ключевые слова: Конституция, закон, суд, судебная инстанция, министерство, правительство, законодательная власть.

Introducere

Pe parcursul ultimilor ani, s-a conturat o direcție de acționare în instanța de judecată a absolvenților bugetari ai instituțiilor de învățământ superior, care nu și-au onorat obligația de a activa în cadrul unor instituții de stat pe o perioadă de cel puțin 5 ani, după încheierea studiilor. Importanța și actualitatea acestui articol științific constă în faptul că, va putea fi

folosit de justițiabili ca un instrument de lucru în vederea apărării drepturilor și intereselor persoanelor cointeresate.

Metodologia de cercetare folosită. Pentru realizarea prezentului articol am folosit următoarele metode de cercetare: metoda analizei, sintezei, metoda cognitivă, cea a deducției, metoda logică, metoda comparativă. Totodată, fiind practicant în litigii

civile și contencioase, am folosit și propriile mele cunoștințe din practică și experiența personală de avocat licențiat.

Idei principale ale cercetării

În instanțele de judecată din Republica Moldova, cauzele privind restituirea cheltuielilor pentru instruire și studii bugetare apar destul de frecvent în contextul angajamentelor asumate de absolvenți sau funcționari publici și sunt judecate pe baza contractelor și a actelor normative aplicabile.

Absolvenții sau funcționarii cu statut special care au beneficiat de instruire/ studii bugetare semnează de regulă un contract sau angajament care prevede o obligație de a activa un anumit termen în instituția publică sau de a restitui cheltuielile dacă nu respectă această clauză.

În conformitate cu prevederile art. 17 alin. 6) din Legea nr. 320/2012 cu privire la activitatea poliției și statutul polițistului: *pe durata studiilor, studenții „Academiei Ștefan cel Mare” a Ministerului Afacerilor Interne se consideră angajați în serviciul Poliției. Persoana admisă la studii în „Academia Ștefan cel Mare” a Ministerului Afacerilor Interne semnează un angajament de continuare a serviciului în subdiviziunile Ministerului Afacerilor Interne, după absolvirea instituției, pe un termen de 5 ani.* [1, art. 17]

În conformitate cu pct.1 din Anexa nr. 6 la Hotărârea Guvernului nr. 201 din 11 martie 2000 privind punerea în aplicare a prevederilor Legii nr. 158 din 04 iulie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, angajamentul scris al funcționarului public privind activitatea în serviciul public după absolvirea formelor de dezvoltare profesională (în continuare angajament) reprezintă actul juridic unilateral prin care funcționarul public își asumă obligația de a activa în serviciul public după absolvirea cursurilor sau programelor de dezvoltare profesională, inclusiv studiilor de mas-

terat, în afară sau în străinătate, iar potrivit pct. 3 din aceeași Anexă, angajamentul se întocmește în cazul în care durata formei sau durata cumulativă a formelor de dezvoltare profesională la care este delegat funcționarul depășește 90 de zile într-un an calendaristic.

Conform pct. 10, 14 din Anexa nr.6 a aceluiași act normativ, funcționarul public va restitui integral autorității publice cheltuielile suportate pentru dezvoltarea sa profesională, indiferent de sursa de finanțare, inclusiv salariul încasat pe perioada aflării la instruire, calculate în condițiile legii.

Potrivit pct. 49 din Regulamentul cu privire la organizarea și realizarea învățământului și cercetării în cadrul Academiei „Ștefan cel Mare” a Ministerului Afacerilor Interne [2, art. 49], aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 429 din 24 iunie 2020, *absolvenții Academiei, care au urmat studiile superioare de licență în cadrul instituției, formele de învățământ cu frecvență și cu frecvență redusă, pe locuri cu finanțare de la bugetul de stat, sunt obligați să activeze timp de 5 ani după absolvire în cadrul MAI. În termenul respectiv nu se include perioada de suspendare a raporturilor de serviciu, precum și perioada aflării în concediu pentru îngrijirea copilului.*

Astfel, observăm că deși există un cadru normativ care reglementează restituirea cheltuielilor necesare pentru studii din contul bugetului de stat, acesta este precar, iar în unele cazuri textele normative ridică semne de întrebare cu privire la trecerea testului de constituționalitate.

Respectiv, dispozițiile art. 49 (teza a doua) din Hotărârea de Guvern nr. 429/2020 („...în termenul respectiv nu se include perioada de suspendare a raporturilor de serviciu, precum și perioada aflării în concediu pentru îngrijirea copilului”), contravin prevederilor art. 102 din Constituția R. Moldova.

În preambulul Hotărârii de Guvern nr. 429/2020, adoptată la 24.06.2020, se menționează expres că

această Hotărâre este adoptată pentru organizarea punerii în executare a următoarelor LEGI:

- Legea cu privire la Guvern;
- Legea privind administrația publică centrală de specialitate;
- Codul Educației

De fapt, aceste 3 legi, în temeiul cărora a fost adoptată Hotărârea de Guvern nr. 429/2020 nu conțin nici o reglementare privind raporturile de muncă dintre Ministerul Afacerilor Interne și anagații săi (ex: vechimea în muncă, suspendarea raporturilor de serviciu, modalitatea de acordare și calculare a concediilor etc.).

În schimb, articolul 2 din Codul Muncii prevede că: *Prezentul cod reglementează totalitatea raporturilor individuale și colective de muncă, controlul aplicării reglementărilor din domeniul raporturilor de muncă, jurisdicția muncii, precum și alte raporturi legate nemijlocit de raporturile de muncă.*

2) *Prezentul cod se aplică și raporturilor de muncă reglementate prin legi organice și prin alte acte normative* [3, art. 2]. În pofida acestui fapt, Hotărârea de Guvern nr. 429/2020 nu a fost adoptată întru organizarea punerii în executare a Codului Muncii, fapt care vădește neconstituționalitatea art. 49 din Hotărâre.

Aceeași problemă o sesiza Avocatul Poporului în propunere sa de modificare a legislației nr. 04-2/15 din 17.09.2021 adresată primului-ministru al R. Moldova în care a adus în vizor problema obligativității restituirii cheltuieli suportate pentru studii și are rezultă din contractul de studii încheiat între studenți și instituție [4]. Respectiv, în conținutul acestei scrisori era atinsă și problema privind reglementarea normativă corectă, din punct de vedere a tehnicii legislative, a modului de punere în executare a legilor în materia restituirii cheltuielilor suportate de instituțiile statului pentru instruirea studenților: *întrucât Hotărârea Guvernului este*

actul ce se adoptă de Guvern pentru organizarea executării legilor, iar Codul Educației stabilește cadrul juridic al raporturilor privind proiectarea, organizarea, funcționarea și dezvoltarea sistemului de educație din Republica Moldova, ar fi logic ca cel din urmă să conțină norme privind obligativitatea ocupării unui loc de muncă conform repartizării pentru absolvenții tuturor instituțiilor de învățământ, care au urmat studiile cu finanțare din bugetul de stat. In acest caz ar fi justificată aprobarea unui nou act de executare, care să reglementeze relațiile contractuale dintre instituția de învățământ superior și student la compartimentul repartizării la locuri de muncă, condițiile, durata, consecințele în caz de neconformare etc. sau ajustarea Hotărârilor de Guvern la realitățile sociale și reglementările normative in vigoare.

Nici o Hotărâre de Guvern nu poate fi adoptată pentru modificarea, concretizarea sau interpretarea unei legi [5]. Totuși, observăm că punctul 49, teza a doua, din Hotărârea de Guvern nr. 429/2020 își excedă atribuțiile prin completarea și concretizarea neconstituțională a Codului Muncii.

La 18 mai 2013, prin Hotărârea Curții Constituționale nr. 7 (pct. 107) s-a stabilit că: *numai având mandatul acordat de Parlament, Guvernul poate exercita atribuțiile de putere executivă, care, în ultimă instanță, se reduc la procesul de executare a legilor adoptate de același Parlament* [6].

În același context, legiuitorul a prevăzut în Legea nr. 317 din 18 iulie 2003 privind actele normative ale Guvernului și ale altor autorități ale administrației publice centrale și locale, că *limitele de reglementare pentru Guvern și/sau pentru autoritățile administrației publice și instituțiile abilitate prin lege cu funcții de reglementare și de control sunt stabilite, pentru fiecare caz aparte, prin legi. De asemenea, art.73 alin. (3) din aceeași Lege prevede*

că: *actele normative se vor limita strict la cadrul stabilit de actele superioare în a căror executare se emit și nu pot să contravină prevederilor acestora.* În aceeași ordine de idei, Curtea Constituțională în Hotărârea nr. 14 din 18 martie 1999 a statuat că actele Guvernului, normele cuprinse în ele nu pot avea caracter primar, ele sunt acte complementare, ce dezvoltă și concretizează dispozițiile legii.

Astfel, observăm că articolul 2 din Codul Muncii prevede clar că *totalitatea raporturilor de muncă se reglementează prin acest cod sau cu titlu de excepție prin alte legi speciale, dar nici într-un caz prin hotărâri de guvern.* Observăm că executivului i-a lipsit mandatul Parlamentului pentru a legifera și a adopta punctul 49 din Hotărârea de Guvern nr. 429/2020 în redacția actuală, a cărei contestare se cere.

În practica sa, Curtea Constituțională a reținut o încălcare similară a Guvernului, prin Hotărârea Curții Constituționale nr. 6 din 28.02.2023 și a declarat neconstituțional textul „*dar nu mai mare decât media lunară prevăzută pentru militari și persoanele din corpul de comandă în ministerele de unde au fost detașați*” din punctul 2 lit. b) din Hotărârea Guvernului nr. 78 din 21 februarie 1994 cu privire la modul de calculare a vechimii în muncă, deoarece prin această HG s-au stabilit condiții suplimentare pentru calcularea pensiei, deoarece în acest caz, *Guvernul, odată cu adoptarea măsurilor de organizare a executării Legii nr. 1544 din 23 iunie 1993, a introdus o condiție cu caracter limitativ, care nu se conține în articolul 44 alin. (2) din Lege.*

Cu referire la cazul supus analizei, Guvernul Republicii Moldova, prin Hotărârea nr. 429/2020 (punctul 49, teza a doua) instituie o condiție nouă cu caracter limitativ pentru modul de calculare a vechimii în muncă, cerință care nu se conține în Codul muncii sau în altă lege specială. Astfel, se constată că Guvernul a adoptat o normă cu caracter primar, cu

caracter limitativ și fără a avea un astfel de mandat din partea puterii legislative.

Actul normativ subordonat legii nu poate conține norme cu caracter primar, iar conținutul actului normativ (a hotărârii de guvern) urmează să fie în strictă corespundere cu normele și scopul legii și nu poate introduce reglementări noi, altele decât cele stabilite de lege (a se vedea HCC nr. 29 din 28 octombrie 2016, § 71; DCC nr. 121 din 21 noiembrie 2019, § 22).

Într-un sistem democratic și constituțional, Parlamentul are atribuția constituțională de a legifera. Conform articolului 102 alin. (2) din Constituție, Guvernul organizează executarea legilor, scop în care emite hotărâri pentru precizarea, clarificarea și aplicarea cât mai corectă a acestora (DCC nr. 13 din 7 februarie 2017, § 23);

Necesitatea și legitimitatea unei hotărâri de Guvern apare numai în măsura în care punerea în aplicare a unei prevederi legale reclamă stabilirea unor reguli subsecvente, care să asigure aplicarea lor corectă sau organizarea corespunzătoare a unor activități (a se vedea HCC nr. 29 din 28 octombrie 2016, §§ 71-72). În acest sens, Curtea notează că prin hotărâri ale Guvernului pot fi dispuse măsuri organizatorice, financiare, instituționale sau sancționatorii în vederea stabilirii cadrului necesar și realizării dispozițiilor legale. Normele cuprinse în hotărârile Guvernului nu pot avea caracter primar, acestea dezvoltă și concretizează dispozițiile legilor. Guvernul nu are competență normativă primară, fiind abilitat să acționeze numai în executarea actelor legislative (a se vedea DCC nr. 132 din 5 decembrie 2019, § 22). Atunci când hotărârea este adoptată în executarea unei legi, Guvernul trebuie să respecte prevederile constituționale, inclusiv cele referitoare la drepturile fundamentale ale omului.

Este important de menționat faptul că, Legea 288/2016 din 16.12.2016 privind funcționarul pu-

blic cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne: *stabilește cadrul juridic al raportului de serviciu al funcționarului public cu statut special din aparatul central al Ministerului Afacerilor Interne, din cadrul autorităților administrative și instituțiilor din subordinea acestuia*. În conținutul art. 2 din această Lege se definesc unii termeni, din lista cărora lipsește cel de „a activa”, fiind definită doar noțiunea de: „exercitarea funcției publice cu statut special” care presupune – „îndeplinirea atribuțiilor și obligațiilor de serviciu stabilite prin lege și prin alte acte normative aplicabile funcționarului public cu statut special”.

Astfel, dacă o persoană angajată în cadrul Ministerului Afacerilor Interne, intră în concediu de maternitate parțial plătit, acest fapt nu presupune că respectivul salariat nu mai activează în cadrul instituției (angajatorului). În condițiile în care perioada concediului de maternitate parțial plătit intră în stagiul vechimii în muncă, iar raporturile contractuale nu încetează, instanțele de judecată nu pot afirma faptul că respectivul salariat nu ar fi activat în cadrul Ministerului Afacerilor Interne pe perioada concediului. Cu alte cuvinte, o persoană activează în cadrul unei instituții din momentul angajării (semnării contractului individual de muncă), însă în perioada concediului de maternitate parțial plătit nu își exercită funcția în virtutea suspendării raporturilor de muncă. Neexercitarea funcției nu presupune faptul că salariatul nu ar activa în cadrul unei instituții.

Considerăm că redacția actuală a prevederilor art. 49 (teza a doua) din HG nr. 429/2020 sunt contrarii garanțiilor instituite de Constituție pentru protecția muncii, în condițiile în care prin această protecție se asigură și existența concediilor plătite, care nu pot fi reglementate în mod defavorabil față de angajații Ministerului Afacerilor Interne, doar în temeiul unei Hotărâri de Guvern.

Concluzii

În concluzie, putem menționa că prevederile articolului 49 (teza doua: „*în termenul respectiv nu se include perioada de suspendare a raporturilor de serviciu, precum și perioada aflării în concediu pentru îngrijirea copilului*”) din Hotărârea de Guvern nr. 429/2020 are un caracter neconstituțional, deoarece:

- Este o normă cu caracter primar;
- Prin această prevedere nu se organizează punerea în executare a legilor indicate în preambulul Hotărârii de Guvern;
- În preambulul Hotărârii de Guvern nr. 429/2020 nu se face trimitere la Legea 288/2016 din 16.12.2016 privind funcționarul public cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne, singura Lege specială care stabilește cadrul juridic al raportului de serviciu al funcționarului public cu statut special din aparatul central al Ministerului Afacerilor Interne, din cadrul autorităților administrative și instituțiilor din subordinea acestuia;
- Guvernul nu a fost mandatat de legislativ pentru adoptarea unei astfel de norme;
- Relațiile de muncă între angajator și salariat sunt reglementate de Codul Muncii sau alte legi speciale;
- Se stabilește un criteriu limitativ nou cu privire la neincluderea în termenul stagiului de muncă (timpului în care a activat în cadrul instituției) a perioadei în care salariatul instruit de Ministerul Afacerilor Interne, s-a aflat în concediu parțial plătit pentru îngrijirea copilului.

În această situație, norma contestată ar putea fi declarată drept neconstituțională de către Curtea Constituțională, iar instanțele de judecată sunt în drept să nu aplice această normă, făcând trimitere direct la prevederile art. 102 din Constituția R. Moldova. De cealaltă parte, legislatorul poate modifica

conținutul Codului Muncii sau a legilor speciale în materie, prin care să reglementeze expres, pentru persoanele supuse instruirii sau studiilor bugetare, faptul că: în termenul de 5 ani, ce urma să activeze în cadrul instituției respective, nu se include perioada de suspendare a raporturilor de serviciu, precum și perioada aflării în concediu pentru îngrijirea copilului.

Referințe bibliografice

1. Legea nr. 320/2012 cu privire la activitatea poliției și statutul polițistului. MO al RM 42-47 din 01.03.2013.

2. Hotărârea Guvernului nr. 429 din 24 iunie 2020. MO al RM 165-176 din 10.07.2020.

3. Codul Muncii al R. Moldova nr. 154 din 28.03.2003. MO al RM 159-162 din 29.07.2003.

4. <https://ombudsman.md/wp-content/uploads/2021/09/Vezi-demersul-c%C4%83tre-Prim-ministrul-Natalia-Gavrili%C8%9B%C4%83.pdf> (accesat la 20.12.2025).

5. Decizia Curții Constituționale nr. 1 din 16.01.2007. MO al RM 79-81, art. 838, din 26.01.2007.

6. <https://www.constcourt.md/ccdocview.php?l=ro&tip=hotariri&docid=446> (accesat la 20.12.2025).

7. <https://www.constcourt.md/pageview.php?l=ro&idc=49> (accesat la 21.12.2025).

8. <https://www.constcourt.md/ccdocview.php?tip=hotariri&docid=823&l=ro> (accesat la 21.12.2025).