

Prima instanță: Judecătoria Chișinău (sediul Râșcani), judecător Gandrabur Marcel
Dosarul nr. 3r-546/25 (2-25102777-02-3r-10092025)

DECIZIE

3 noiembrie 2025
Chișinău

municipiul

*Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ
al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ
al Curții de Apel Centru*

În componența:

Președintelui completului, judecătorul
Judecătorilor
Lucia

Sîrbu Victoria
Cașcaval Andrei și Bagrin

soluționând, fără ședință de judecată, recursul declarat de avocatul Axentiev Alexei în interesele lui Bulgaru Ivan, împotriva încheierii Judecătoriei Chișinău (sediul Râșcani) din 6 august 2025, prin care s-a declarat inadmisibilă acțiunea în contencios administrativ înaintată de Bulgaru Ivan împotriva Inspectoratului Control Financiar de Stat al Ministerului Finanțelor, terți Centrul de Medicină Legală, Ministerul Finanțelor al Republicii Moldova, Șarpe Vasile cu privire la contestarea actelor administrative individuale defavorabile, repararea prejudiciului moral și compensarea cheltuielilor de judecată,

CONSTATĂ:

Circumstanțele cauzei:

La 18 iulie 2025, Bulgaru Ivan și reprezentantul acestuia, avocatul Axentiev Alexei au înaintat acțiune împotriva Inspectoratului Control Financiar de Stat al Ministerului Finanțelor, terți Centrul de Medicină Legală, Ministerul Finanțelor al Republicii Moldova, Șarpe Vasile, solicitând:

1) *Suspendarea executării actelor administrative individuale defavorabile după cum urmează:*

-Prescripția nr. 25-03/02-544 din 04 iunie 2025 emisă de către Inspectoratul Control Financiar de Stat urmare a inspectării financiare efectuate la Centrul de Medicină Legală în baza autorizațiilor 207 și 208 din 11 aprilie 2025;

-Răspunsul Inspectoratului Control Financiar de Stat al Ministerului Finanțelor RM nr. 25-12/649 din 08 iulie 2025, emis urmare a examinării cererii prealabile din 30 iunie 2025.

2) *Anularea în parte, în privința lui Bulgaru Ivan, a actelor administrative individuale defavorabile și anume:*

-Răspunsul Inspectoratului Control Financiar de Stat al Ministerului Finanțelor RM nr. 25-12/649 din 08 iulie 2025, emis urmare a examinării cererii prealabile din 30 iunie 2025, ca neîntemeiat, nemotivat și ilegal;

-Prescripția nr. 25-03/02-544 din 04 iunie 2025 emisă de către Inspectoratul Control Financiar de Stat urmare a inspectării financiare efectuate la Centrul de Medicină Legală în baza autorizațiilor 207 și 208 din 11 aprilie 2025, ca neîntemeiată, nemotivată și ilegală;

-Raportul privind rezultatele inspectării financiare efectuate la Centrul de Medicină Legală din 16.05.2025 emis de către Inspectoratul Control Financiar de Stat urmare a inspectării financiare efectuate în baza autorizațiilor 207 și 208 din 11 aprilie 2025, ca neîntemeiat, nemotivat și ilegal.

3) *Încasarea din contul Inspectoratului Control Financiar de Stat al Ministerului Finanțelor RM al Republicii Moldova, a prejudiciului moral în beneficiul reclamantului Bulgaru Ivan, în mărime de 200 000 lei, produs în urma emiterii actelor administrative ilegale și neîntemeiate;*

4) *Încasarea din contul Inspectoratului Control Financiar de Stat al Ministerului Finanțelor RM al Republicii Moldova în beneficiul reclamantului Bulgaru Ivan a cheltuielilor judiciare.*

Soluția instanței de fond:

Prin încheierea Judecătoriei Chișinău (sediul Rîșcani) din 6 august 2025, s-a declarat inadmisibilă acțiunea în contencios administrativ înaintată de Bulgaru Ivan împotriva Inspectoratului Control Financiar de Stat al Ministerului Finanțelor, terți Centrul de Medicină Legală, Ministerul Finanțelor al Republicii Moldova, Șarpe Vasile cu privire la anularea în parte a prescripției nr. 25-03/02-544 din 04 iunie 2025 emisă de către Inspectoratul Control Financiar de Stat urmare a inspectării financiare efectuate la Centrul de Medicină Legală, răspunsului Inspectoratului Control Financiar de Stat al Ministerului Finanțelor nr. 25-12/649 din 08 iulie 2025, emis urmare a examinării cererii prealabile din 30 iunie 2025 și a raportului privind rezultatele inspectării financiare efectuate la Centrul de Medicină Legală din 16 mai 2025 emis de către Inspectoratul Control Financiar de Stat urmare a inspectării financiare efectuate în baza autorizațiilor 207 și 208 din 11 aprilie 2025, în temeiul art. 207 alin. (2) lit. e) din Codul administrativ.

Calea de atac:

La 22 august 2025, avocatul Axentiev Alexei în interesele lui Bulgaru Ivan a declarat recurs împotriva încheierii Judecătoriei Chișinău (sediul Rîșcani) din 6 august 2025, solicitând admiterea recursului și anularea încheierii contestate.

În motivarea recursului, partea recurentă a indicat că nu este de acord cu încheierea Judecătoriei Chișinău (sediul Rîșcani) din 6 august 2025, o consideră contrară legii, urmând a fi casată de către Curtea de Apel Centru, cu dispunerea rejudecării cauzei într-un alt complet de judecată, din următoarele motive.

La 4 iunie 2025, în adresa Centrului de Medicină Legală a parvenit Prescripția nr. 25-03/02-544 din 4 iunie 2025 emisă de către Inspectoratul Control Financiar de Stat

urmare a inspectării financiare efectuate la Centrul de Medicină Legală, în baza autorizațiilor nr. 207 și 208 din 11 aprilie 2025, fiind respins dezacordul Centrului de Medicină legală.

Potrivit constatărilor din Prescripția nr. 25-03/02-544 din 4 iunie 2025 reies următoarele: *„directorul și vicedirectorul au beneficiat neîntemeiat de sporuri cu caracter specific în sumă de 266,2 mii lei, fapt care a avut ca impact achitarea altor supraplăți salariate în sumă de 33,8 mii lei (indemnizații de concediu (21,8 mii lei) și salariul mediu pe perioada aflării în deplasare de serviciu (12,0 mii lei) și suportarea cheltuielilor suplimentare în sumă de 87,0 mii lei pentru contribuțiile de asigurări sociale de stat obligatorii; - angajații secțiilor medico-legale raionale au beneficiat de sporuri de compensare pentru munca prestată în condiții nefavorabile, în sumă de 311,6 mii lei, în lipsa atestării locurilor de muncă.”*

La 24 iunie 2025, Bulgaru Ivan, conducându-se de prevederile art. 44 Cod administrativ, deoarece prin actul administrativ emis de către Inspectoratul Control Financiar de Stat și anume Prescripția nr. 25-03/02-544 din 4 iunie 2025 sunt afectate direct drepturile pecuniare și salariale ale lui Bulgaru Ivan care deține funcția de vicedirector al Centrului de Medicină Legală, precum și faptul că Inspectoratul nu și-a executat obligația prevăzută la alin. (3) art. 44 Cod administrativ și nu a atras numitul în procedura administrativă, subsemnatul a depus o cerere în adresa autorității indicate supra prin care a solicitat:

- *Admiterea prezentei cereri.*
- *Atragerea în procedura administrativă a lui Bulgaru Ivan în calitate de terț.*
- *Informarea lui Bulgaru Ivan în termen de 3 zile lucrătoare, la adresa de email indicată mai sus, privind examinarea și adoptarea unei decizii asupra prezentei cereri.*

Având în vedere că pînă la 30 iunie 2025, Inspectoratul Control Financiar de Stat nu a emis vreo decizie în raport cu cererea lui Bulgaru Ivan, înaintată la 24 iunie 2025, subsemnatul la aceeași dată a înaintat Inspectoratului de Control Financiar o cerere prealabilă prin care a solicitat următoarele :

- *Examinarea și admiterea prezentei cereri prealabile.*
- *Constatarea încălcării prevederilor art. 44 alin. (2) și (3) Cod administrativ la inițierea/efectuarea și finalizarea procedurii administrative în privința Centrului de Medicină legală și a terțului Bulgaru Ivan.*
- *Constatarea încălcării prevederilor art. 60 Cod administrativ la inițierea/efectuarea și finalizarea procedurii administrative în privința Centrului de Medicină legală.*
- *Constatarea încălcării de către inspectorii Inspectoratului Control Financiar de Stat a art. 27pct. 3) al anexei nr. 1 la Hotărârea Guvernului nr.938 2023 al Regulamentului privind organizarea și funcționarea Inspectoratului Control Financiar de Stat.*
- *Suspendarea executării actului administrativ individual defavorabil și anume a Prescripției nr. 25-03/02-544 din 04.06.2025 emisă de către Inspectoratul Control*

Financiar de Stat urmare a inspectării financiare efectuate la Centrul de Medicină Legală în baza autorizațiilor 207 și 208 din 11.04.2025.

- Anularea Prescripției nr. 25-03/02-544 din 04.06.2025 emisă de către Inspectoratul Control Financiar de Stat urmare a inspectării financiare efectuate la Centrul de Medicină Legală în baza autorizațiilor 207 și 208 din 11.04.2025, ca neîntemeiată, nemotivată și ilegală.

- Anularea Raportului privind rezultatele inspectării financiare efectuate la Centrul de Medicină Legală din 16.05.2025 emis de către Inspectoratul Control Financiar de Stat urmare a inspectării financiare efectuate în baza autorizațiilor 207 și 208 din 11.04.2025.

- Eliberarea tuturor actelor, documentelor, înscrisurilor care au stat la baza inițierii/efectuării/finalizării procedurii administrative în privința Centrului de Medicină legală.

La 8 iulie 2025, Bulgaru Ivan a recepționat prin intermediul poștei electronice, răspunsul Inspectoratului Control Financiar de Stat al Ministerului Finanțelor RM, nr. 25-12/649 din 8 iulie 2025, emis urmare a examinării cererii prelabile din 30 iunie 2025.

Nefiind de acord cu răspunsul Inspectoratului Control Financiar de Stat al Ministerului Finanțelor RM nr. 25-12/649 din 8 iulie 2025, emis urmare a examinării cererii prelabile din 30 iunie 2025, precum și cu actele administrative individuale defavorabile - Prescripția nr. 25-03/02-544 din 4 iunie 2025 și Raportul privind rezultatele inspectării financiare efectuate la Centrul de Medicină Legală din 16 mai 2025 emis de către Inspectoratul Control Financiar de Stat urmare a inspectării financiare efectuate în baza autorizațiilor nr. 207 și 208 din 11 aprilie 2025, reclamantul Bulgaru Ivan a formulat și înaintat în instanța de judecată cerere de chemare în judecată în procedura contenciosului administrativ.

Referitor la încheierea recurată, remarcă că instanța în mod straniu și nemotivat a considerat faptul că Bulgaru Ivan nu este partea în procesul administrativ inițiat de către Inspectoratul Control Financiar de Stat, prin ce direct l-a privat pe Bulgaru Ivan de drepturile și libertățile acordate și apărute de Constituția Republicii Moldova, sau, poziția adoptată de instanță este una ilegală, abuzivă și în general ieșită din comun, considerînd în mod eronat că prin emiterea Prescripției contestate lui Bulgaru Ivan în nici un mod nu sunt afectate drepturile acestuia și respectiv nu este în drept de a contesta actele emise la caz.

Reiterează că potrivit Prescripției nr. 25-03/02-544 din 4 iunie 2025 au fost invocate încălcări de ordin financiar în gestionarea fondurilor salariate de către Centrul de Medicină legală, fiind pus în sarcina Centrului de Medicină Legală de a întreprinde măsuri în scopul recuperării surselor bănești distribuite care, în opinia Inspectoratul Control Financiar de Stat, se pretind a fi efectuate în mod ilegal.

Respectiv, în cazul executării Prescripției nr. 25-03/02-544 din 4 iunie 2025, Centrul de Medicină Legală este obligată să dispună reținerea sau încasarea de la Bulgaru Ivan a sumelor retribuite, iar în consecință ultimul este cel care va suferi în mod direct de pe urma acestui act administrativ va fi nevoit, benevol sau prin procedură judiciară de a

compensa plățile salariate încasate de la Centrul de Medicină Legală și care se pretind a fi efectuate în mod ilegal.

Consideră inadmisibilă poziția instanței de fond, sau, în cazul lipsirii dreptul a contesta aceste acte administrative, reclamantul Bulgaru Ivan va fi cel care va suferi direct de pe urma acestora urmînd a restitui sumele invocate de către Autoritate, respectiv, potrivit art. 44 Cod administrativ, este în drept de a formula prezenta cerere de chemare în judecată în procedura contenciosului administrativ.

Consideră că instanța de judecată intenționat a distorsionat prevederile Legii, a preluat în mod ilegal poziția Inspectoratului Control Financiar de Stat al Ministerului Finanțelor RM, cu interpretarea și aplicare eronată a legii, cu scopul de a îngreuna pe Bulgaru Ivan de drepturile și libertățile sale constituționale, precum și a da o falsă legalitate acțiunilor Inspectoratului Control Financiar de Stat al Ministerului Finanțelor RM.

La caz, în opinia părții recurente, Prescripția contestată constituie act administrativ individual defavorabil, deoarece impune cumulativ obligații, sancțiuni și afectează drepturile lui Bulgaru Ivan.

Poziția intimatului pe marginea recursului:

Partea intimată a fost notificată despre posibilitatea depunerii referinței cu indicarea motivelor de fapt și de drept pe care își întemeiază opinia, precum și probele invocate în susținerea acesteia. Cu toate acestea, intimata nu a exercitat dreptul de a se expune asupra cererii de recurs printr-o referință.

Admisibilitatea recursului:

Potrivit fișei de repartizare a dosarului, la 10 septembrie 2024, prin intermediul Programului Integrat de Gestionare a Dosarelor, cauza de contencios administrativ a fost repartizată spre examinare în ordine de recurs, în mod automat-aleatoriu judecătorului raportor Bagrin Lucia.

În conformitate cu art. 241 din Codul administrativ, încheierile primei instanțe și ale instanței de apel pot fi contestate cu recurs, separat de hotărâre, în cazurile prevăzute de prezentul cod și de alte legi. Încheierile primei instanțe și ale instanței de apel care nu se contestă separat cu recurs pot fi contestate odată cu fondul, dacă prezentul cod sau alte legi nu prevăd pentru încheierile judecătorești nicio cale de atac. Pentru contestarea cu recurs a încheierilor judecătorești se aplică corespunzător prevederile cap. III din cartea a treia, dacă din prevederile prezentului capitol nu rezultă altceva.

Potrivit art. 242 din Codul administrativ, recursul împotriva încheierii judecătorești se depune motivat la instanța de judecată care a emis încheierea contestată în termen de 15 zile de la notificarea încheierii judecătorești, dacă legea nu stabilește un termen mai mic. Instanța de judecată care a emis încheierea contestată transmite neîntârziat recursul împotriva încheierii judecătorești împreună cu dosarul judiciar instanței competente să soluționeze recursul.

Prevederile art. 236 din cap. III în cartea a treia din Codul administrativ reglementează temeiurile de inadmisibilitate a cererii de apel, corespunzător prin prisma prevederilor art. 241 alin. (3) din Codul administrativ și cererii de recurs.

Cu întâietate, Completul judiciar stabilește că, Judecătoria Chișinău (sediul Râșcani) a emis încheierea recurată la 6 august 2025, fiind notificată recurentei/reclamante în aceeași zi (f. d. 71-73).

Prin urmare, Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ consideră recursul declarat de avocatul Axentiev Alexei în interesele lui Bulgaru Ivan, la 22 august 2025, ca fiind depus în termenul prevăzut de lege.

La fel, se reține că, recursul depus conține motivarea temeiurilor de fapt și de drept pe care recurenta își întemeiază pretențiile.

În condițiile descrise mai sus, în temeiul reglementărilor art. 233, 236, 241 din Codul administrativ, Completul specializat în materie de contencios administrativ concluzionează despre întrunirea condițiilor de admisibilitate a recursului declarat de avocatul Axentiev Alexei în interesele lui Bulgaru Ivan.

Conform art. 243 alin. (2) din Codul administrativ, instanța competentă soluționează recursul împotriva încheierilor judecătorești fără ședință de judecată. Dacă consideră necesar, instanța competentă poate cita participanții la proces.

Completul judiciar nu a identificat necesitatea citării părților pentru audieri orale, constatând posibilă soluționarea recursului în baza opiniilor scrise ale participanților și lucrărilor dosarului.

Aprecierea instanței de recurs:

Analizând legalitatea și temeinicia încheierii atacate, prin prisma argumentelor invocate de părți și a materialelor din dosar, Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții de Apel Centru consideră recursul neîntemeiat și care urmează a fi respins, cu menținerea încheierii instanței de fond, din considerentele ce urmează.

Conform art. 243 alin. (1) lit. b) și alin. (2) din Codul administrativ, examinând recursul împotriva încheierii judecătorești, instanța adoptă una dintre următoarele decizii: respinge recursul. Instanța competentă soluționează recursul împotriva încheierilor judecătorești fără ședință de judecată. Dacă consideră necesar, instanța competentă poate cita participanții la proces.

Alineatul (3) al aceluiași articol, prescrie că decizia prin care se soluționează recursul împotriva încheierii judecătorești se motivează în scris.

Cercetând starea de fapt în baza materialelor și lucrărilor dosarului, Completul judiciar constată că la 18 iulie 2025, Bulgaru Ivan și reprezentantul acestuia, avocatul Axentiev Alexei au înaintat acțiune împotriva Inspectoratului Control Financiar de Stat al Ministerului Finanțelor, terți Centrul de Medicină Legală, Ministerul Finanțelor al Republicii Moldova, Șarpe Vasile, solicitând:

1) *Suspendarea executării actelor administrative individuale defavorabile după cum urmează:*

-Prescripția nr. 25-03/02-544 din 04 iunie 2025 emisă de către Inspectoratul Control Financiar de Stat urmare a inspectării financiare efectuate la Centrul de Medicină Legală în baza autorizațiilor 207 și 208 din 11 aprilie 2025;

-Răspunsul Inspectoratului Control Financiar de Stat al Ministerului Finanțelor RM nr. 25-12/649 din 08 iulie 2025, emis urmare a examinării cererii prealabile din 30 iunie 2025.

2) Anularea în parte, în privința lui Bulgaru Ivan, a actelor administrative individuale defavorabile și anume:

-Răspunsul Inspectoratului Control Financiar de Stat al Ministerului Finanțelor RM nr. 25-12/649 din 08 iulie 2025, emis urmare a examinării cererii prealabile din 30 iunie 2025, ca neîntemeiat, nemotivat și ilegal;

-Prescripția nr. 25-03/02-544 din 04 iunie 2025 emisă de către Inspectoratul Control Financiar de Stat urmare a inspectării financiare efectuate la Centrul de Medicină Legală în baza autorizațiilor 207 și 208 din 11 aprilie 2025, ca neîntemeiată, nemotivată și ilegală;

-Raportul privind rezultatele inspectării financiare efectuate la Centrul de Medicină Legală din 16.05.2025 emis de către Inspectoratul Control Financiar de Stat urmare a inspectării financiare efectuate în baza autorizațiilor 207 și 208 din 11 aprilie 2025, ca neîntemeiat, nemotivat și ilegal.

3) Încasarea din contul Inspectoratului Control Financiar de Stat al Ministerului Finanțelor RM al Republicii Moldova, a prejudiciului moral în beneficiul reclamantului Bulgaru Ivan, în mărime de 200 000 lei, produs în urma emiterii actelor administrative ilegale și neîntemeiate;

4) Încasarea din contul Inspectoratului Control Financiar de Stat al Ministerului Finanțelor RM al Republicii Moldova în beneficiul reclamantului Bulgaru Ivan a cheltuielilor judiciare.

Prin încheierea Judecătoriei Chișinău (sediul Rîșcani) din 6 august 2025, s-a declarat inadmisibilă acțiunea în contencios administrativ înaintată de Bulgaru Ivan împotriva Inspectoratului Control Financiar de Stat al Ministerului Finanțelor, terți Centrul de Medicină Legală, Ministerul Finanțelor al Republicii Moldova, Șarpe Vasile cu privire la anularea în parte a prescripției nr. 25-03/02-544 din 04 iunie 2025 emisă de către Inspectoratul Control Financiar de Stat urmare a inspectării financiare efectuate la Centrul de Medicină Legală, răspunsului Inspectoratului Control Financiar de Stat al Ministerului Finanțelor nr. 25-12/649 din 08 iulie 2025, emis urmare a examinării cererii prealabile din 30 iunie 2025 și a raportului privind rezultatele inspectării financiare efectuate la Centrul de Medicină Legală din 16 mai 2025 emis de către Inspectoratul Control Financiar de Stat urmare a inspectării financiare efectuate în baza autorizațiilor 207 și 208 din 11 aprilie 2025, **în temeiul art. 207 alin. (2) lit. e) din Codul administrativ.**

S-a explicat autorului acțiunii că, inadmisibilitatea acțiunii exclude posibilitatea adresării repetate în judecată împotriva aceluiași pârât, cu același obiect și pe aceleași temeiuri.

Astfel, instanța de recurs, stabilind starea de fapt și de drept, verificând în raport cu prevederile cadrului legal pertinent legalitatea și temeinicia încheierii primei instanțe, constată că aceasta este întemeiată, din următoarele considerente.

În conformitate art. 1 din Codul administrativ, legislația administrativă reprezintă cadrul juridic principal prin care se asigură reglementarea raporturilor administrative la înfăptuirea activității administrative și a controlului judecătoresc asupra acesteia. Legislația administrativă se întemeiază pe normele constituționale dezvoltate în prezentul cod, în alte legi și în alte acte normative subordonate legii, care reglementează raporturile administrative și care trebuie să fie în concordanță cu Constituția Republicii Moldova. Actele normative subordonate legii se aplică la reglementarea raporturilor administrative doar în cazurile în care sînt emise în temeiul legii și nu contravin ei.

Articolul 3 din Codul administrativ, prevede că, legislația administrativă are drept scop reglementarea procedurii de înfăptuire a activității administrative și a controlului judecătoresc asupra acesteia, în vederea asigurării respectării drepturilor și a libertăților prevăzute de lege ale persoanelor fizice și juridice, ținându-se cont de interesul public și de regulile statului de drept.

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

Conform art. 11 alin. (1) din Codul administrativ, 1) Actele administrative individuale pot fi: a) acte defavorabile- actele care impun destinatarilor lor obligații, sancțiuni, sarcini sau afectează drepturile/interesele legitime ale persoanelor ori care resping, în tot sau în parte, acordarea avantajului solicitat; b) acte favorabile - actele care creează destinatarilor săi un beneficiu sau un avantaj de orice fel.

În temeiul prevederilor art. 17 din Codul administrativ, drept vătămat este orice drept sau libertate stabilit/stabilită de lege căruia/căreia i se aduce atingere prin activitate administrativă.

Potrivit art. 20 din Codul administrativ, dacă printr-o activitate administrativă se încalcă un drept legitim sau o libertate stabilită prin lege, acest drept poate fi revendicat printr-o acțiune în contencios administrativ, cu privire la care decid instanțele de judecată competente pentru examinarea procedurii de contencios administrativ, conform prezentului cod.

În temeiul art. 39 din Codul administrativ, controlul judecătoresc al activității administrative este garantat și nu poate fi îngrădit. Orice persoană care revendică un drept vătămat de către o autoritate publică în sensul art.17 sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri se poate adresa instanței de judecată competente.

Conform art. 189 alin. (1) din Codul administrativ, orice persoană care revendică încălcarea unui drept al său prin activitatea administrativă a unei autorități publice poate înainta o acțiune în contencios administrativ.

În conformitate cu prevederile art. 206 alin. (1) din Codul administrativ, a acțiune în contencios administrativ poate fi depusă pentru: a) anularea în tot sau în parte a unui act

administrativ individual (acțiune în contestare); b) obligarea autorității publice să emită un act administrativ individual (acțiune în obligare); c) impunerea la acțiune, la tolerare a acțiunii sau la inacțiune (acțiune în realizare); d) constatarea existenței sau inexistenței unui raport juridic ori nulității unui act administrativ individual sau a unui contract administrativ (acțiune în constatare); sau e) anularea în tot sau în parte a unui act administrativ normativ (acțiune de control normativ)”.

Potrivit art. 207 alin. (1), (2) lit. e) din Codul administrativ, instanța verifică din oficiu, dacă sunt întrunite condițiile pentru admisibilitatea unei acțiuni în contenciosul administrativ. Dacă este inadmisibilă, acțiunea în contencios administrativ se declară ca atare prin încheiere judecătorească susceptibilă de recurs. 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.

Dispozițiile art. 22 alin. (1), coroborate cu art. 219 alin. (1) din Codul administrativ, prevăd că: instanța de judecată este obligată să cerceteze starea de fapt din oficiu în baza tuturor probelor legal admisibile, nefiind legată nici de declarațiile făcute, nici de cererile de solicitare a probelor înaintate de participanți.

Completul judiciar reiterează că, reclamantul Bulgaru Ivan a contestat în ordinea contenciosului administrativ legalitatea actelor administrative individuale defavorabile, emise de Inspectoratul Control Financiar de Stat și anume: *Răspunsul nr. 25-12/649 din 08 iulie 2025, emis urmare a examinării cererii prealabile din 30 iunie 2025; Prescripția nr. 25-03/02-544 din 04 iunie 2025 și Raportul privind rezultatele inspecției financiare efectuate la Centrul de Medicină Legală din 16.05.2025.*

Conform pct. 2-4 din Regulamentul privind organizarea și funcționarea Inspectoratului Control Financiar de Stat, aprobat prin hotărârea Guvernului nr. 938 din 29 noiembrie 2023, Inspectoratul Control Financiar de Stat este o autoritate administrativă din subordinea Ministerului Finanțelor, specializată în supraveghere bugetară și inspectare financiară, și dispune de autonomie decizională în chestiunile ce țin de realizarea propriei misiuni. Misiunea Inspectoratului constă în asigurarea eficienței finanțelor publice prin exercitarea, conform principiilor fundamentale, a supravegherii și a controlului bugetar asupra proceselor de gestionare a resurselor bugetului public național și patrimoniului public, exercitarea funcției de controlor național al fondurilor europene, precum și asistare și cooperare în scopul protejării intereselor financiare ale Uniunii Europene împotriva fraudei și a altor abateri.

Conform pct. 6 din Regulament, în vederea realizării misiunii sale, Inspectoratul exercită următoarele funcții:

1) supravegherea bugetară asupra procesului de planificare, gestionare și executare a mijloacelor bugetului public național ale autorităților/instituțiilor bugetare, în vederea eficientizării utilizării resurselor bugetare;

2) inspectarea financiară a operațiunilor și tranzacțiilor economico-financiare privind gestionarea și utilizarea mijloacelor financiare publice și a patrimoniului public, precum și utilizarea surselor financiare obținute din bugetul public național, în vederea stabilirii corespunderii acestora cu prevederile actelor normative;

3) exercitarea funcției de coordonare antifraudă;

4) exercitarea funcției de controlor național al fondurilor europene.

Pct. 13 din Regulament statuează că, Inspectoratul are următoarele drepturi:

1) să efectueze inspectări financiare la:

a) autoritățile/instituțiile bugetare;

b) autoritățile/instituțiile publice la autogestiune și autoritățile bugetare independente – pe aspecte ce țin de corectitudinea utilizării alocațiilor financiare obținute din bugetul public național, gestionării/utilizării patrimoniului public, încasărilor din prestarea serviciilor, precum și pe cele privind conformarea la regulile aplicabile achizițiilor publice prevăzute de Legea nr.131/2015 privind achizițiile publice;

c) întreprinderile de stat/municipale, societățile comerciale cu capital public de cel puțin 25 la sută, precum și persoanele afiliate acestora – pe aspecte privind gestionare/utilizarea resurselor financiare și/sau a patrimoniului public ale entităților specificate la lit.a);

d) alte persoane fizice și juridice – pe aspecte privind gestionarea și utilizarea resurselor financiare și a patrimoniului public al entităților specificate la lit.a) și c);

e) beneficiarii desemnării procentuale din impozitul pe venit, conform prevederilor fiscale și actelor normative ce reglementează activitatea acestora.

2) să supravegheze și să analizeze modul de executare a cheltuielilor publice;

3) să încheie și să examineze procese-verbale cu privire la contravenție, cu adoptarea, după caz, a deciziilor cu privire la aplicarea sancțiunilor contravenționale în baza proceselor-verbale, conform prevederilor cadrului normativ;

4) să inițieze inspectări privind executarea prescripțiilor;

5) să adopte decizii privind aplicarea sancțiunilor pecuniare, conform prevederilor cadrului normativ;

6) să solicite și să primească în mod gratuit de la instituțiile financiare informațiile necesare, copii ale documentelor, certificate de tranzacții bancare și solduri ale conturilor entităților inspectate, conform legislației și în limitele competenței;

7) să solicite autorităților publice, întreprinderilor și instituțiilor de stat antrenarea în mod gratuit a specialiștilor pentru participare la verificări, în vederea elucidării unor probleme de specialitate;

8) să solicite și să primească în mod gratuit de la autoritățile publice, organizații și întreprinderi de stat documente și informații, acces la baze de date necesare pentru organizarea și desfășurarea activității de inspectare financiară, conform legislației și în limitele competenței;

9) să solicite și să primească de la autoritățile publice, de la persoanele juridice și fizice documente, informații privind utilizarea mijloacelor financiare ale statului, a granturilor și mijloacelor oferite de către donatorii interni și externi, gestionarea patrimoniului public;

10) să prelucreze date cu caracter personal în conformitate cu prevederile cadrului normativ privind protecția datelor cu caracter personal;

11) să creeze și să administreze registre instituționale, sisteme informaționale și baze de date în limitele competențelor sale;

12) să efectueze schimb de informații despre relațiile economice ale persoanelor juridice și fizice din Republica Moldova cu cele din alte țări în baza tratatelor interstatuale;

13) să citeze și să primească explicații de la persoanele care activează în entitatea supusă inspecției;

14) să solicite și să primească documente și informații necesare pentru efectuarea inspecției;

15) să inițieze inspecții repetate, la solicitarea ministrului finanțelor, în cazul bănuielii rezonabile privind integritatea inspectorului.

Conform pct. 27-30 din Regulament, conducătorul și persoanele cu funcție de răspundere ai entității supuse inspecției financiare au dreptul:

- 1) să primească un exemplar al autorizației de inspecție;
- 2) să cunoască tematica inspecției financiare;
- 3) să cunoască rezultatele prealabile ale inspecției financiare până la întocmirea raportului de inspecție;
- 4) să fie informați despre încălcările depistate;
- 5) să înainteze, în termen de 15 zile, dezacordul și să solicite motivat revizuirea raportului de inspecție;

6) în cazurile în care nu sunt de acord cu sancțiunile pecuniare aplicate, să înainteze contestații, care se examinează de către Inspectorat, conform cadrului normativ.

Conducătorul și persoanele cu funcție de răspundere ai entității supuse inspecției financiare sunt obligați:

- 1) să consemneze primirea autorizației de inspecție;
- 2) să asigure funcționarilor publici abilitați cu funcții de inspecție financiară accesul liber în încăperi și pe teritoriul entității supuse inspecției;
- 3) să prezinte, la cererea funcționarilor publici abilitați cu funcție de inspecție financiară, documente contabile, registre contabile, rapoarte, bilanțuri contabile și alte acte ce țin de activitatea entității, cu impact financiar, pe suport de hârtie, cu semnături confirmative, și/sau în format electronic, în cazul în care evidența contabilă se ține computerizat, necesare pentru efectuarea inspecției;
- 4) în cazul pierderii, sustragerii sau al distrugerii documentelor contabile și a altor documente ce țin de activitatea entității, precum și în cazul ținerii neconforme a evidenței contabile, să le restabilească, la solicitarea Inspectoratului, în corespundere cu cadrul legal de la data constatării faptului respectiv;
- 5) să prezinte explicații scrise sau verbale și să ofere informații relevante funcționarilor publici abilitați cu funcții de inspecție privind chestiunile abordate în cadrul inspecției;
- 6) să creeze condiții necesare și, după caz, să delege personal pentru a fi implicat în asigurarea procesului de efectuare a inspecției financiare;
- 7) să semneze raportul de inspecție întocmit de funcționarii publici abilitați cu funcții de inspecție;
- 8) să întreprindă măsuri eficiente privind lichidarea încălcărilor constatate în cadrul inspecției.

În cazul în care conducătorul sau factorii de decizie ai entității supuse inspectării au unele obiecții asupra mențiunilor din proiectul raportului de inspectare, acestea vor fi examinate și, după caz, remediate până la semnarea raportului. Dezacordul, înaintat de către aceștia în termen de 10 zile de la data semnării Raportului de inspectare va fi examinat și, după caz, soluționat prin procedurile dispuse de actele normative, cu emiterea ulterioară, după caz, a prescripției, care reprezintă act administrativ.

Refuzul conducătorului și/sau a persoanelor cu funcție de răspundere ai entității supuse inspectării financiare de a semna raportul final de inspectare nu suspendă acțiunile persoanelor responsabile ale Inspectoratului.

Potrivit art. 2 din Codul administrativ, prevederile prezentului cod determină statutul juridic al participanților la raporturile administrative, atribuțiile autorităților publice administrative și ale instanțelor de judecată competente pentru examinarea litigiilor de contencios administrativ, drepturile și obligațiile participanților în procedura administrativă și cea de contencios administrativ.

La caz, se reține că pentru admisibilitatea acțiunii în contenciosul administrativ se instituie exigențe esențiale: - revendicarea unui drept propriu vătămat; - prin activitatea administrativă; - desfășurată de către o autoritate publică.

Astfel, pârât în acțiunea în contencios administrativ poate fi doar autoritatea publică, cu excepția revendicării drepturilor ce reies dintr-un contract administrativ potrivit art. 189 alin. (3) din Codul administrativ, când acțiunea în contencios administrativ poate fi înaintată și de către autoritatea publică.

Un prim criteriu esențial în admisibilitatea unei acțiuni în contencios administrativ este ca persoana care formulează acțiunea să revendice un drept propriu, adică un drept care i se cuvine în mod direct și care a fost vătămat în urma unei acțiuni administrative.

În cazul de față, Bulgaru Ivan nu este direct interesat sau afectat de raportul administrativ dintre Centrul de Medicină Legală și Inspectoratul Controlului Financiar de Stat. Prin urmare, este cert că Bulgaru Ivan nu este parte în acest raport juridic, nu are un drept propriu care a fost vătămat în urma activității administrative. Prescripția sau orice decizie luată de Inspectoratul Control Financiar de Stat în cadrul unui control financiar al Centrului de Medicină Legală este o chestiune care afectează instituția (Centrul de Medicină Legală), și nu pe Bulgaru Ivan personal.

În acest sens, Colegiul judiciar reține ca fiind întemeiate alegațiile instanței de fond precum că raportul material-administrativ pe marginea prescripției disputate în speță este născut și derulat între Centrul de Medicină Legală și Inspectoratul Control Financiar de Stat. Respectiv, Bulgaru Ivan fiind străin acestui raport juridic, totuși ultimul are oportunitatea protejării drepturilor sale, acționând din numele și în interesele entității supuse inspectării financiare (din postura de vicedirector al Centrului de Medicină Legală), eventual își poate revendica drepturile sale pe făgașul dreptului muncii în ipoteza în care afirmația sa cu privire la aplicarea măsurilor de constrângere (acțiunea în regres) se va adevăra.

În continuare, Colegiul judiciar susține că prescripția administrativă disputată provine dintr-un control efectuat de o autoritate publică- Inspectoratul Controlului Financiar de Stat, asupra activității financiare a unei autorități publice (Centrul de

Medicină Legală). Astfel, Bulgaru Ivan nu are un interes propriu în acest raport administrativ, iar acesta nu are o legătură directă cu activitatea administrativă derulată între Centrul de Medicină Legală și Inspectoratul Control Financiar de Stat.

La caz, Bulgaru Ivan nu a făcut distincție dintre postura sa de vicedirector Centrului de Medicină Legală și entitatea ca persoană juridică. Chiar dacă Bulgaru Ivan deținea funcția de vicedirector al Centrului de Medicină Legală, la momentul inspectării financiare, el nu este subiect al raportului administrativ în nume propriu. Bulgaru Ivan reprezintă instituția doar în limitele competențelor sale de funcționar, fără ca drepturile sale individuale (ca persoană fizică) să fie afectate de actul emis.

Respectiv, Bulgaru Ivan nu poate, în nume propriu contesta pe calea contenciosului administrativ: *Prescripția nr. 25-03/02-544 din 4 iunie 2025 emisă de către Inspectoratul Control Financiar de Stat urmare a inspectării financiare efectuate la Centrul de Medicină Legală în baza autorizațiilor 207 și 208 din 11 aprilie 2025, cât și Raportul privind rezultatele inspectării financiare efectuate la Centrul de Medicină Legală din 16 mai 2025 emis de către Inspectoratul Control Financiar de Stat.*

La acest segment, Colegiul judiciar explică că este important ca acțiunea în contencios administrativ să fie îndreptată împotriva unei măsuri administrative care afectează direct drepturile celui care o contestă. În acest caz, Bulgaru Ivan nu este parte în raportul administrativ dintre cele două entități publice, iar acțiunea sa nu vizează o măsură administrativă ce l-ar afecta în mod direct.

În acest context, prima instanță corect a punctat că reclamantul nu poate invoca ca scuză plauzibilă în valorificarea acțiunilor de control obiectiv al actului administrativ emis de Inspectoratul Control Financiar de Stat, inacțiunea sau pasivitatea destinatarului actului administrativ contestat- Centrul de Medicină Legală, care în cazul dezacordului cu actul administrativ îl poate contesta în modul și condițiile stabilite de lege, cu antrenarea obligatorie a persoanelor terțe. În procesele de contencios administrativ nu sunt valabile acțiunile oblice sau pauliene.

Totodată, se reține că conform Codului Administrativ al Republicii Moldova, acțiunile în contencios administrativ pot fi inițiate doar de persoane care au un interes legitim, adică acelea care au un drept propriu vătămat în urma unui act administrativ. În cazul de față, Bulgaru Ivan nu întrunește această condiție, deoarece nu există dovezi că acesta ar avea un drept vătămat ca urmare a activității administrative între Inspectoratul Control Financiar de Stat și Centrul de Medicină Legală.

Prin urmare, prima instanță corect a conchis că Prescripția Inspectoratului Control Financiar de Stat nr. 25-03/02-544 din 04 iunie 2025 cu privire la lichidarea iregularităților constatate, în rezultatul inspectării financiare efectuate la Centrul de Medicină Legală, vizează în exclusivitate entitatea nominalizată și nicidecum reclamantul Bulgaru Ivan, care de fapt se pretinde o victimă colaterală generată de efectele prescripției abordate.

La caz, Completul judiciar reiterează că, unul dintre elementele definitorii ale acțiunii în contencios administrativ este revendicarea unui drept propriu, vătămat prin una din formele activității administrative. Or, reclamantul care înaintează acțiune în contencios administrativ trebuie să urmărească și să justifice procesual pentru testul de

admisibilitate revendicarea unui drept subiectiv propriu căruia i se aduce atingere prin activitatea administrativă contestată sau prin refuzul autorității administrative de a soluționa în termenul legal o cerere.

Prin urmare, pentru a fi admisibilă, o acțiune în contencios administrativ, reclamantul trebuie să urmărească revendicarea unui drept subiectiv vătămat. Or, pentru înaintarea acțiunii în contencios administrativ, reclamantul trebuie să invoce un drept al său, căruia i se aduce atingere prin activitatea administrativă sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri. În lipsa revendicării unui drept propriu, în sensul art.17 din Codul administrativ, acțiunea eșuează testul de admisibilitate conform art. 207 din Codul administrativ.

Astfel, prevederile art. 17 din Codul administrativ, se referă la orice drept subiectiv reglementat de normele dreptului material, deci anume dreptul substanțial reglementează situațiile juridice subiective ce caracterizează statutul juridic al persoanelor care participă la viața juridică. Acest argument impune și raționamentul că, dreptul procedural reglementează doar formele ce necesită a fi respectate pentru a obține pe cale judiciară o protecție a unui drept subiectiv în sensul art. 17 din Codul administrativ.

Prin urmare, Completul de judecată va reține ca fiind corectă soluția instanței de fond privind inadmisibilitatea acțiunii depusă de Bulgaru Ivan, prin prisma prevederilor art. 207 alin. (2) lit. e) din Codul administrativ.

Totodată, Completul judiciar respinge argumentele recurentului invocate în recurs, precum că în cazul lipsirii de dreptul a contesta aceste acte administrative, reclamantul Bulgaru Ivan va fi cel care va suferi direct de pe urma acestora urmând a restitui sumele invocate de către Autoritate. Or, acest argument are un caracter indirect și eventual, deoarece prejudiciul personal invocat nu rezultă direct din actul administrativ contestat, ci din raporturile interne dintre instituție și angajatul său (posibil printr-un viitor act de imputare sau prin decizii administrative ulterioare). Doar un prejudiciu direct, personal și actual poate justifica interesul procesual. În speță, actele administrative contestate produc efecte juridice doar față de instituție, nu față de vicedirector.

Așadar, chiar dacă Bulgaru Ivan ar putea fi afectat în mod indirect, acest fapt nu îi conferă legitimitate procesuală activă în contenciosul privind actele administrative emise împotriva Centrului de Medicină Legală.

La acest segment, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a menționat că accesul la justiție poate fi limitat, în special prin instituirea condițiilor de admisibilitate, domeniu în care statul se bucură de o anumită marjă de apreciere. Aceste limitări trebuie să urmărească un scop legitim, asigurându-se o proporționalitate între interesul persoanei și scopul legitim urmărit (Guérin v. Franței, 29 iulie 1998, § 37).

Prin instituirea admisibilității acțiunilor în contencios administrativ nu s-a urmărit restrângerea accesului liber la justiție, de care, în mod evident, cel interesat beneficiază în condițiile legii, ci exclusiv instaurarea unui climat de ordine juridică, indispensabil, în vederea exercitării dreptului constituțional statuat de art. 20 din Constituția Republicii Moldova, prevenindu-se, astfel, abuzurile și asigurându-se protecția drepturilor și intereselor legitime ale celorlalte părți.

În consecință, raportând circumstanțele de fapt ale cauzei la prevederile legale enunțate mai sus și ținând cont de faptul că concluziile expuse în încheierea instanței de fond sunt legale și întemeiate, actul procesual al instanței de fond răspunde pe deplin exigențelor de motivare și legalitate, iar argumentele invocate de către recurent, urmare a analizei detaliate au fost apreciate de Completul specializat în examinarea cauzelor de contencios administrativ al Curții de Apel Centru ca fiind lipsite de substanță juridică obiectivă, Completul judiciar concluzionează despre faptul că recursul declarat de avocatul Axentiev Alexei în interesele lui Bulgaru Ivan este neîntemeiat, motiv din care acesta urmează a fi respins, menținând integral încheierea Judecătoriei Chișinău (sediul Rîșcani) din 6 august 2025.

În conformitate cu prevederile art. 243 alin. (1) lit. b), alin. (3) din Codul administrativ, Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții de Apel Centru,

D E C I D E :

Se respinge recursul declarat de avocatul Axentiev Alexei în interesele lui Bulgaru Ivan.

Se menține încheierea Judecătoriei Chișinău (sediul Rîșcani) din 6 august 2025, prin care s-a declarat inadmisibilă acțiunea în contencios administrativ înaintată de Bulgaru Ivan împotriva Inspectoratului Control Financiar de Stat al Ministerului Finanțelor, terți Centrul de Medicină Legală, Ministerul Finanțelor al Republicii Moldova, Șarpe Vasile cu privire la contestarea actelor administrative individuale defavorabile, repararea prejudiciului moral și compensarea cheltuielilor de judecată.

Decizia este irevocabilă.

Președintele completului, judecătorul

Sîrbu Victoria

Judecătorii

Cașcaval Andrei

Bagrin Lucia