Dosarul nr. 3-2178/2025
2-25123828-12-3-29082025-1

H O T Ă R Î R E
În numele Legii

07 aprilie 2026 mun. Chișinău

Judecătoria Chişinău (sediul Rîşcani)
în componenţă:
Preşedintele şedinţei, judecătorul Veaceslav Martînenco
grefier Nicoleta Mamaliga

examinând în ședință de judecată publică, cauza de contencios administrativ intentată la acțiunea depusă de ÎS ,,Centrul de Metrologie Aplicată și Certificare" împotriva Inspectoratului Control Financiar de Stat, cu privire la anularea actului administrativ individual defavorabil,-

a c o n s t a t a t:

Argumentele participanților la proces:

La 29.08.2025, reclamantul ÎS ,,Centrul de Metrologie Aplicată și Certificare", a depus cerere de chemare în judecată împotriva Inspectoratului Control Financiar de Stat, cu privire la anularea actului administrativ individual defavorabil.

În motivarea acțiunii a indicat că, la data de 20.05.2025, a fost întocmit Raportul privind rezultatele inspectării financiare efectuate la Î.S. „Centrul de Metrologie Aplicată și Certificare" (în continuare Î.S. „CMAC"), în temeiul prevederilor art. 78 din Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr. 181 din 25.07.2014, precum și ale Regulamentului privind organizarea și funcționarea Inspectoratului Control Financiar de Stat, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 938 din 29.11.2023.

În conformitate cu prevederile pct. 27 din Hotărârea Guvernului nr. 938 din 29.11.2023, Î.S. „CMAC" a depus dezacord cu privire la constatările consemnate în raportul de inspectare financiară.

Relatează că, fără a se ține cont de argumentele expuse în dezacord, la 02.06.2025 a fost emisă prescripția cu privire la lichidarea iregularităților constatate în rezultatul inspectării financiare tematice efectuate la ÎS ,,CMAC".

La 09.06.2025, de către ÎS ,,CMAC", a fost depusă cererea prealabilă, prin care a fost solicitat anularea prescripției din 02.06.2025 cu nr.25-06/535.

Prin Răspunsul Inspectoratului de control Financiar din 30.07.2025 sub nr. 25-06/716, a fost admisă parțial cererea prealabilă după cum urmează:

1. Textul privind „prejudiciul de ***** mii lei" a fost substituit cu „ratări de venituri suplimentare de ***** mii lei".
2. Cerința privind „recuperarea prejudiciului" a fost înlocuită cu obligația de revizuire a Regulamentului privind modul de acordare a reducerilor și coordonarea acestuia cu APP.
3. Celelalte solicitări ale întreprinderii au fost respinse ca neîntemeiate.

Menționează că, prin prescripția contestată privind înlăturarea iregularităților constatate în urma inspectării financiare complexe efectuate la Î.S. „Centrul de Metrologie Aplicată și Certificare” (Î.S. „CMAC”), Inspectoratul Control Financiar de Stat a reținut că, la data efectuării inspectării, prevederile Hotărârii Guvernului nr. 943/2022 cu privire la reorganizarea Institutului Național de Metrologie nu erau executate integral, iar întreprinderea își continua activitatea în calitate de persoană juridică. Potrivit constatărilor cuprinse în prescripție, ca urmare a nerespectării actelor normative de către administrația întreprinderii, aceasta ar fi fost prejudiciată cu suma de ***** mii lei și ar fi efectuat cheltuieli neregulamentare în cuantum de 331,5 mii lei.

În acest sens, Inspectoratul Control Financiar de Stat a reținut că, cu încălcarea prevederilor art. 9 alin. (1) lit. s) din Legea nr. 246/2017 cu privire la întreprinderea de stat și întreprinderea municipală, administrația Î.S. „CMAC” a aprobat, pe parcursul anului 2024, prin ordine interne, acordarea unor reduceri la serviciile prestate, diferite de tarifele aprobate de fondator, fără coordonarea prealabilă a reducerilor sau a noilor tarife, fapt care ar fi generat un prejudiciu în valoare de ***** mii lei.

Cu derogarea prevederilor din Nota la Anexa nr. 6 a Hotărârii Guvernului cu privire la salarizarea angajaților din unitățile cu autonomie financiară nr. 743/2002, întreprinderea pe parcursul anului 2024, a acordat unor angajați cu funcții de conducere plăți salariate, pentru cumularea funcțiilor vacante de conducere în orele de program, fiind suportate astfel cheltuieli neregulamentare în sumă totală de *****mii lei. La sumele menționate au fost calculate suplimentar contribuții obligatorii de asigurări sociale în sumă de ***** lei. Contrar prevederilor art. 18 alin. (3) lit. f) din Legea contabilității și raportării financiare nr. 287/2017, art. 8 alin. (7) lit. j) din Legea cu privire la întreprinderea de stat și întreprinderea municipală nr. 246/2017 și pct. 52 din Regulamentul cu privire la determinarea obligațiilor fiscale aferente impozitului pe venitul persoanelor juridice și persoanelor fizice care practică activitate de întreprinzător, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 693/2018, administratorul întreprinderii în anul 2024 nu a asigurat pe deplin documentarea faptelor economice privind cheltuielile de protocol (reprezentanță) cu ordine, rapoarte privind rezultatele vizitelor și dări de seamă asupra cheltuielilor efectuate și a admis astfel cheltuieli neregulamentare în sumă totală de *****lei.

Reieșind din cele expuse, în baza prevederilor art. 10 alin. (1), art. 11 alin. (1), art. 18, 53, 54, 92, 119, 120, 124 și 132 alin, (1) din Codul administrativ nr. 116/2018, în temeiul pct. 10 din Regulamentul privind organizarea și funcționarea Inspectoratului Control Financiar de Stat, aprobat prin Hotărârea Guvernului cu privire la organizarea și funcționarea Inspectoratului Control Financiar de Stat nr. 938/2023, se cere:

1. Examinarea rezultatelor inspectării la ședința Consiliului de administrație și de întreprins măsuri eficiente pentru înlăturarea încălcărilor depistate și neadmiterea acestora pe viitor.

2. Informarea persoanelor vizate în raportul inspectării despre iregularitățile constatate.

3. întreprinderea măsurilor în vederea asigurării și recuperării prejudiciului în sumă totală de ***** mii lei.

4. Asigurarea respectării de către angajații implicați în managementul financiar a actelor normative indicate în raportul inspectării financiare.”

Ulterior, prin răspunsul din 30.07.2025, la cererea prealabilă, ICFS modifică prescripția financiară după cum urmează: ,,Textul privind ,,prejudiciul de ***** mii lei” a fost substituit cu „ratări de venituri suplimentare de ***** mii lei ” și ,,Cerința privind ,, recuperarea prejudiciului

” a fost înlocuită cu obligația de revizuire a Regulamentului privind modul de acordare a reducerilor și coordonarea acestuia cu APP. ”

Astfel, reclamantul își exprimă dezacordul integral față de constatările organului de control și invocă următoarele argumente.

În ceea ce privește constatarea reținută în prescripție și la pct. 1.5 din Raportul de control, potrivit căreia „Totodată se constată că, la momentul inspectării, prevederile pct. 1, 2, 3, 4 și 7 din Hotărârea Guvernului cu privire la reorganizarea Institutului Național de Metrologie nr. 943/2022 nu sunt executate”, mențiune reluată și la pct. 1 din Sumarul executiv al raportului, unde se afirmă că „La momentul inspectării prevederile pct. 1, 2, 3, 4 și 7 din Hotărârea Guvernului cu privire la reorganizarea Institutului Național de Metrologie nr. 943/2022 nu sunt executate”, reclamantul își manifestă dezacordul categoric.

Menționează că, formularea utilizată de organul de control este una generală și lipsită de precizie, întrucât creează aparența că responsabilitatea pentru neexecutarea prevederilor Hotărârii Guvernului nr. 943/2022 revine în exclusivitate Î.S. „CMAC”. O asemenea concluzie este neîntemeiată și contrazisă de probele prezentate în cadrul controlului.

În speță, Î.S. „CMAC”, în calitate de entitate supusă absorbției, a întreprins toate măsurile și acțiunile care depindeau de aceasta pentru realizarea procesului de reorganizare, acestea fiind finalizate încă în anul 2023. În acest sens, în cadrul controlului au fost prezentate dovezi concludente care confirmă că întreprinderea și-a executat integral obligațiile ce îi reveneau în cadrul procedurii de reorganizare, după cum urmează:

- La 09.01.2023, angajații Î.S. ”CMAC” au fost informați prin anunț despre procesul de fuziune.
- La 01.02.2023, de către Ministrul Economiei a fost emis ordinul de instituire a comisiei de transmitere a bunurilor proprietate publică.
- La 03.02.2023, a fost emis ordinul pe întreprindere privind inițierea procesului de fuziune.
- La 07.02.2023, a fost depusă cererea de inițiere a procesului de fuziune în cadrul Camerei de înregistrări.
- La 09.02.2023, a fost înregistrată inițierea procedurii de fuzionare, fiind emis extras nou cu mențiunea în proces de reorganizare.
- La 17.02.2023, a fost publicată în Monitorul Oficial anunțul despre reorganizarea Î.S. ”CMAC” prin fuzionare (absorbție) de către Instituția Publică Institutul Național de Metrologie (în continuare - I.P. ”INM”), persoană juridică absorbantă.
- A fost întocmit proiectul contractului de fuzionare, fiind remis către Ministerul Economiei și Agenția Proprietății Publice pentru coordonare și avizare.
- La 16.05.2023, a fost semnat contractul privind reevaluarea tuturor bunurilor aflate în gestiunea Î.S. ”CMAC’? cu Camera de Comerț și Industrie a Republicii Moldova (în continuare - CCI a RM), a efectuat evaluarea tuturor bunurilor aflate în gestiunea Î.S. ”CMAC, cu emiterea unui raport de evaluare.
- În perioada 30.05.2023-20.06.2023 CCI a RM, a emis rapoartele de evaluare a tuturor bunurilor aflate în gestiunea Î.S. ”CMAC”.
- În baza, raportului de evaluare a bunurilor întocmit de CCI a RM a fost efectuată reevaluarea internă a bunurilor aflate în gestiunea Î.S. ”CMAC”.
- Subsecvent, a fost pregătita arhiva și toate actele instituției, pentru a fi transferată către I.P. ”INM”.

- Au fost elaborat proiectul organigramei și statelor de personal în noua structură formată.
- Au fost întocmite toate proiectele contractelor individuale de muncă cu I.P. ”INM” în contextul transferului angajaților de la Î.S. ”CMAC” către I.P. ”INM” ce urmează a fi semnate în moment semnării contractului de fuziune.

Prin urmare, atestă că de fapt, Î.S. ”CMAC” a întreprins toate acțiunile necesare pentru finisarea procesului de reorganizare, iar, stoparea acestuia de fapt, este condiționată de factori obiectivi care nu depind de voința Î.S. ”CMAC”.

În acest sens, atestă că, nici Raportul ICFS nu reține că Î.S. „CMAC” ar fi avut obligații concrete pe care să le fi omis a le executa. Totodată, nici Ministerul Dezvoltării Economice și Digitalizării nu invocă necesitatea întreprinderii unor acțiuni suplimentare de către Î.S. „CMAC”.

Prin urmare, consideră necesară reformularea constatărilor de la pct. 1.5 din Raport și pct. 1 din Sumarul executiv, cu indicarea expresă a cauzelor care au determinat neexecutarea integrală a prevederilor Hotărârii Guvernului nr. 943/2022, fără a atribui implicit această responsabilitate Î.S. „CMAC”.

Cu referire constatarea din prescripție bazată pe pct. 5.2 din raport, ICFS invocă: ,,rezultatul verificării plenitudinii și corectitudinii reflectării în evidența contabilă a consumurilor și cheltuielilor întreprinderii, s-a constatat că, aceasta pe parcursul perioadei 2024 a suportat unele cheltuieli ce nu țin de activitatea economică și de întreprinzător pentru organizarea și desjașurarea unor măsuri de protocol (reprezentanță) în sumă totală de *****lei, însă cheltuielile corespunzătoare nu au ținut de primirea unor delegații, atât în Republica Moldova, cât și în afara Republicii Moldova, ce să contribuie la buna desfășurare a activității de întreprinzător ale întreprinderii, (Anexa nr, 11) Urmare examinării actelor și documentelor ce au stat la baza suportării cheltuielilor s-a constat că acestea nu au fost cele necesare pentru a justifica cheltuielile corespunzătoare de protocol (reprezentanță) și anume nu avea întocmite ordine, emise în baza înțelegerilor prealabile ale părților (programelor, acordurilor, scrisorilor, faxurilor etc,), în care să se menționeze componența delegațiilor, scopul, programul și termenul vizitei și nici careva acte sau informații referitoare la rezultatele vizitei și darea de seamă asupra cheltuielilor efectuate, justificate documentar. Astfel, contrar prevederilor art. 18 alin. (3) lit. f) din Legea contabilității și raportării financiare nr. 287/2017, art. 8 alin. (7) lit. j) din Legea cu privire la întreprinderea de stat și întreprinderea municipală nr. 246/2017 și pct, 52 din Regulamentul cu privire la determinarea obligațiilor fiscale aferente impozitului pe venitul persoanelor juridice și persoanelor fizice care practică activitate de întreprinzător, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 693/2018, Administratorul întreprinderii în anul 2024 nu a asigurat documentarea faptelor economice privind cheltuielile de protocol (reprezentanță) și a admis cheltuieli ce nu au ținut de primirea unor delegații ce să contribuie la buna desfășurare a activității de întreprinzător, fiind astfel efectuate cheltuieli neregulamentare în sumă totală de *****lei. De menționat, că cheltuielile ce nu țin de activitatea de întreprinzător au fost declarate în anexa 2D din VENI 2, rândul 03046. ”

În combaterea acestei constatări, reclamantul atrage atenția că, potrivit Planului de achiziții al Î.S. „CMAC” pentru anul 2024, aprobat și coordonat de Consiliul de Administrație prin Procesul-verbal nr. 1 din 09.02.2024, la pct. 21 sunt prevăzute expres „Servicii ce nu țin de activitate (deservirea delegațiilor, team building etc.)”, cu o valoare estimată de ***** lei.

Potrivit Dicționarului explicativ, noțiunea de „team building” reprezintă un proces de transformare a unui grup într-o echipă dispusă să colaboreze eficient pentru a atinge obiectivele

stabilite de către o companie. Poate include atât activități zilnice, dar cel mai adesea presupune organizarea unui eveniment.

În aceste condiții, cheltuielile aferente evenimentului organizat cu prilejul zilei de 8 Martie și celui de totalizare a rezultatelor întreprinderii pentru anul 2024, organizat cu ocazia Anului Nou, se încadrează în categoria activităților de tip team building, fiind conforme cu destinația aprobată prin Planul de achiziții.

Subsecvent, contabilitatea Î.S. „CMAC" a prezentat organului de control întreaga documentație justificativă aferentă cheltuielilor respective, inclusiv contractele, facturile fiscale și rapoartele de activitate.

În aceste condiții, relatează că este neclară concluzia din Raport privind efectuarea unor cheltuieli „pentru organizarea și desfășurarea unor măsuri de protocol (reprezentanță)", întrucât aceasta ignoră conținutul integral al pct. 21 din Planul de achiziții al Î.S. „CMAC" pentru anul 2024, care prevede în mod expres și cheltuieli pentru activități de team building. Totodată, aceste cheltuieli au fost aprobate și coordonate în prealabil de Consiliul de Administrație al întreprinderii, fără a fi formulate obiecții.

Prin urmare, atestă abordarea selectivă a organului de control, care în mod deliberat, extrag din context sintagme separat de conținut, fără a face o analiză vastă a situației de fapt și de drept.

Notează că, potrivit art. 24 alin. (19^3) din Codul Fiscal, se permite deducerea cheltuielilor suportate și determinate de angajator, în folosul salariatului, pentru: a) cadouri în natură, inclusiv vouchere, oferite salariaților, al căror cuantum anual în raport cu un salariat nu depășește cumulativ valoarea de 10% din salariul mediu lunar pe economie, prognozat și aprobat de Guvern pentru anul pentru care a fost acordat; b) perfecționarea salariaților, alta decât cea prevăzută la alin. (19), precum și pentru activitățile aferente consolidării culturii corporative și a spiritului de echipă, în modul stabilit de Guvern, în cuantum anual ce nu depășește 5% din valoarea calculată ca diferență între fondul de retribuire a muncii total pe întreprindere, determinat pentru anul precedent sau pentru anul curent, și fondul de retribuire a muncii persoanelor specificate la grupele minore 112 și 121 din Clasificatorul ocupațiilor din Republica Moldova din anul respectiv. In sensul prezentei litere, prin fond de retribuire a muncii se înțelege salariul, alte recompense pentru munca depusă, inclusiv ajutorul material.

Astfel, confirmă că cheltuielile în cuantum de 60 000 lei, aferente evenimentelor organizate cu prilejul zilei de 8 Martie și al prezentării rezultatelor întreprinderii pentru anul 2024, în contextul sărbătorilor de Anul Nou, au fost efectuate în mod legal, fiind pe deplin documentate și încadrându-se în prevederile Planului de achiziții al Î.S. „CMAC" pentru anul 2024, aprobat de Consiliul de Administrație, precum și în cerințele legislației contabile aplicabile.

Cu privire la constatarea potrivit căreia Î.S. „CMAC", cu derogare de la Nota la Anexa nr. 6 la Hotărârea Guvernului nr. 743/2002 cu privire la salarizarea angajaților din unitățile cu autonomie financiară, ar fi acordat, pe parcursul anului 2024, unor angajați cu funcții de conducere plăți salariale pentru cumularea unor funcții vacante de conducere în timpul programului de lucru, generând astfel cheltuieli pretins neregulamentare în sumă de *****mii lei și contribuții obligatorii de asigurări sociale în sumă de ***** lei, reclamantul își exprimă dezacordul.

Atestă că, această constatare este reflectată atât în partea descriptivă a Raportului de control, cât și la pct. 6.3 al acestuia, unde organul de control individualizează sumele aferente următorilor angajați: ***** – *****lei; ***** – *****lei; ***** – ***** lei. La sumele

menționate au fost calculate suplimentar cheltuieli pentru contribuții obligatorii de asigurări sociale în sumă de ***** lei.

În dezacord cu constatările sus menționate, reclamantul face referire la art. 156 Codul muncii.

Totodată, indică că potrivit Notei la anexa nr. 6 la Hotărârea Guvernului nr. 743 din 11 iunie 2002 cu privire la salarizarea angajaților din unitățile cu autonomie financiară prevede că nu se permite cumularea funcțiilor în timpul programului de lucru de către conducătorii unităților, adjuncții și asistenții acestora. De asemenea, altor persoane cu funcții de conducere, precum inginerul-șef, contabilul-șef, alți specialiști-șefi, directorii de compartimente și conducătorii (managerii, șefii) subdiviziunilor structurale specializate în activități de producție, nu le este permisă cumularea a două funcții de conducere.

Astfel, atestă cu certitudine, că reieșind din circumstanțele de fapt și de drept, cât și din constatările ICFS, că salariații vizați au primit ,,spor pentru îndeplinirea atribuțiilor funcției" potrivit alin. 3 art. 156 Codul Muncii, și nicidecum nu au fost ,,spor pentru cumularea de profesii" potrivit alin. 2) al aceluiași articol, care după cum este expus în art. 156 Codul muncii, sunt noțiuni distincte și nu pot fi folosite prin analogie.

În această ordine de idei, coroborând normele de drept invocate și situația de fapt creată, invocă că la caz nu au fost încălcate prevederile anexei 6 Ia Hotărârea Guvernului Nr. 743 din 11-06-2002, or, nu este prezent faptul unei cumulări de funcție, cu încheierea unui contract adițional la Contractul individual de muncă, în care să fie stabilite inclusiv condițiile de remunerare, ci în privința situației de îndeplinirea atribuțiilor funcției persoanei temporar absente, în baza ordinului intern și acordul salariatului.

Cu referire la pct. 3 din partea dispozitivă a Prescripției, prin care se solicită „întreprinderea măsurilor în vederea asigurării și recuperării prejudiciului în sumă totală de ***** mii lei", ulterior reformulat în răspunsul la cererea prealabilă sub forma obligației de „revizuire a Regulamentului privind modul de acordare a reducerilor și coordonarea acestuia cu APP", întemeiat pe constatările de la pct. 10.2.1 din Raportul de control, reclamantul își exprimă dezacordul integral.

Potrivit pct. 10.2.1 din Raport, organul de control a reținut că administratorul Î.S. „CMAC", după coordonarea tarifelor cu fondatorul, ar fi acordat reduceri la serviciile prestate fără coordonarea acestora sau a noilor tarife negociate cu Agenția Proprietății Publice, apreciind că astfel au fost diminuate veniturile întreprinderii cu suma de ***** mii lei, sumă calificată drept prejudiciu.

Reclamantul consideră aceste constatări neîntemeiate, bazate pe o interpretare extensivă și vădit eronată a prevederilor art. 9 alin. (1) lit. s) din Legea nr. 246/2017 privind întreprinderea de stat și întreprinderea municipală, precum și pe o apreciere incorectă a circumstanțelor de fapt ale cauzei. Din aceste motive, atât constatările de la pct. 10.2.1 din Raport, cât și soluția menținută prin răspunsul la cererea prealabilă sunt abuzive și urmează a fi anulate.

Indică că, prin Ordinul Î.S. „CMAC" nr. 101 din 25.06.2018 a fost aprobat Regulamentul privind modul de acordare a reducerilor pentru serviciile prestate, aprobat în prealabil de Consiliul de administrație al întreprinderii, conform Procesului-verbal nr. 05 din 11.06.2018.

Potrivit pct. 2 din Regulament, directorul întreprinderii este îndreptățit, în cadrul activității comerciale și în scopul atragerii unui număr cât mai mare de beneficiari ai serviciilor prestate, să acorde reduceri la tarifele stabilite. De asemenea, conform pct. 13 din același Regulament,

reducerile se acordă prin decizia directorului, în baza propunerilor grupului de lucru constituit prin ordin intern.

În anul 2024, Î.S. „CMAC” a aplicat nomenclatoarele de tarife aprobate prin Ordinul nr. 112 din 22.12.2023, cu aplicare de la 02.01.2024, Ordinul nr. 26 din 07.03.2024, cu aplicare de la 07.03.2024, și Ordinul nr. 71 din 01.07.2024, toate fiind coordonate în prealabil cu Agenția Proprietății Publice, în conformitate cu art. 7 alin. (2) lit. j) din Legea nr. 246/2017 privind întreprinderea de stat și întreprinderea municipală.

Relevant este faptul că Nomenclatorul de tarife coordonat de Agenția Proprietății Publice prin documentul nr. 12-05-1402 din 05.03.2024 prevede în mod expres că „Î.S. «CMAC» este în drept să încheie acorduri și contracte individuale cu aplicarea tarifelor concurențiale, în baza regulamentelor interne”.

În aceste condiții, reducerile acordate pe parcursul anului 2024 au fost aplicate în temeiul Regulamentului intern și al nomenclatoarelor de tarife coordonate cu Agenția Proprietății Publice, fiind aprobate prin ordinele interne nr. 117 din 29.12.2023, nr. 119 din 29.12.2023, nr. 8 din 19.01.2024, nr. 23/1 din 05.03.2024, nr. 41 din 01.04.2024, nr. 53/1 din 24.05.2024, nr. 56 din 24.05.2024, nr. 56/1 din 31.05.2024, nr. 63 din 17.06.2024, nr. 72/2 din 16.07.2024, nr. 86/1 din 15.09.2024, nr. 104 din 15.11.2024 și nr. 105 din 21.11.2024.

De asemenea, atestă că toate ordinele de acordare a reducerilor sunt însoțite de procese-verbale ale grupului de lucru, prin care au fost consemnate deciziile privind acordarea reducerilor, cuantumul acestora, precum și argumentarea economică a necesității aplicării lor.

Prin urmare, Administrația Î.S. „CMAC” a respectat întocmai prevederile actelor normative și ale reglementărilor interne aplicabile procedurii de acordare a reducerilor la tarifele aprobate legal, fapt confirmat inclusiv de constatările organului de control reflectate în Raport.

Subsecvent, ICFS invocă neexecutarea obligației de coordonare a reducerilor acordate cu fondatorul, făcând trimitere la prevederile art. 9 alin. (1) lit. s) din Legea nr. 246/2017 cu privire la întreprinderea de stat și întreprinderea municipală, potrivit cărora întreprinderea de stat aprobă, după coordonarea cu fondatorul, nomenclatorul și tarifele pentru serviciile prestate, cu excepția celor stabilite prin actele normative în vigoare.

În continuarea dezacordului față de această constatare, reclamantul atrage atenția, în primul rând, asupra interpretării eronate a normelor legale aplicabile, prin extinderea nejustificată a obligației de coordonare a tarifelor și asupra reducerilor acordate. Or, analizând prevederile legale invocate de organul de control, se constată că atribuțiile fondatorului nu includ obligația de a coordona reducerile aplicate la tarifele aprobate. Impunerea unei asemenea obligații în sarcina administrației întreprinderii reprezintă o extindere nepermisă a cadrului legal, care nu rezultă nici din lege, nici din actele interne ale întreprinderii.

Prin urmare, Î.S. „CMAC” nu avea obligația de a coordona cu fondatorul reducerile acordate beneficiarilor, întrucât nu există o normă legală sau o prevedere internă care să instituie o asemenea obligație. Mai mult, Nomenclatorul de tarife coordonat cu fondatorul prevede expres că Î.S. ,,CMAC” este în drept să încheie acorduri și contracte individuale cu aplicarea tarifelor concurențiale, în baza regulamentelor interne.

În aceste condiții, constată și caracterul neîntemeiat al concluziei privind existența unui prejudiciu în cuantum de ***** mii lei, pretins cauzat prin diminuarea veniturilor ca urmare a acordării reducerilor, întrucât acestea au fost aplicate în condițiile și în limitele procedurilor interne aprobate.

Conform art. 9 alin. (1) lit. m) din Legea nr. 246/2017, administrația întreprinderii are obligația de a ”asigura integritatea, folosirea eficientă și dezvoltarea bunurilor întreprinderii;”.

Astfel, reclamantul menționează că reducerile acordate au reprezentat măsuri comerciale justificate, orientate spre menținerea și atragerea unor contracte importante, precum și spre asigurarea continuității volumului de activitate al întreprinderii, contribuind direct la stabilitatea financiară a acesteia.

În acest sens, evidențiază că reducerile au fost aplicate în cadrul procedurilor de achiziții publice, la care au participat mai mulți agenți economici concurenți, care au oferit prețuri semnificativ mai avantajoase decât tarifele prevăzute în nomenclatorul de tarife al Î.S. „CMAC”. În asemenea condiții, aplicarea reducerilor a constituit un instrument necesar pentru menținerea competitivității întreprinderii și obținerea unor venituri reale.

Potrivit informațiilor prezentate organului de control, acordarea reducerilor a permis Î.S. „CMAC” obținerea unui venit net în cuantum de *****lei în anul 2024, în timp ce neacordarea acestora ar fi determinat imposibilitatea obținerii veniturilor aferente contractelor respective.

Totodată, conform situațiilor financiare pentru anul 2024, Î.S. „CMAC” a înregistrat un profit net în mărime de ***** lei. În lipsa contractelor obținute în cadrul licitațiilor publice, pentru care au fost aplicate reduceri, rezultatul financiar al întreprinderii ar fi fost negativ, respectiv o pierdere netă estimată de ***** lei.

În concluzie, reclamantul menționează că diminuarea veniturilor ca urmare a reducerilor comerciale nu poate fi calificată automat drept venit ratat sau prejudiciu, întrucât acestea au fost acordate ca măsuri comerciale necesare pentru fidelizarea clienților, atragerea contractelor și menținerea volumului de activitate al întreprinderii. În lipsa acestor reduceri, alternativa ar fi fost pierderea contractelor și obținerea unor venituri inexistente.Astfel, administrația Î.S. „CMAC” a acționat în interesul întreprinderii, adoptând decizii comerciale necesare pentru asigurarea veniturilor și acoperirea cheltuielilor curente.

Totodată, constată aplicarea unei practici neuniforme de către ICFS, care, în cadrul controlului efectuat în anul 2022 pentru perioada 01.01.2020–31.12.2021, a calificat drept prejudiciu acordarea unor reduceri la tarife, însă în anul 2024 a apreciat reducerile aplicate în condiții similare drept diminuare nejustificată a veniturilor. Această abordare demonstrează o interpretare contradictorie a aceloraşi situații de fapt.

Totodată, menționează că în cadrul controalelor anterioare ICFS a analizat aplicarea reducerilor de către Î.S. „CMAC” în baza procedurii interne aprobate, fără a invoca necesitatea coordonării acestora cu fondatorul. Astfel, în anul 2024, în cadrul controlului efectuat asupra activității Î.S. „CMAC” pentru perioada de gestiune 01.01.2023–31.12.2023, deși au fost examinate reducerile acordate în condiții similare și cu respectarea procedurii interne, organul de control nu a constatat existența unor prejudicii. În aceste condiții, constatarea expusă în Raportul privind rezultatele inspectării financiare efectuate la Î.S. „Centrul de Metrologie Aplicată și Certificare” din 20.05.2025 reprezintă o schimbare evidentă și imprevizibilă a practicii ICFS privind aprecierea juridică a reducerilor acordate, fiind aplicate criterii diferite față de controalele anterioare asupra unor situații similare. O asemenea abordare generează dubii rezonabile privind temeinicia concluziilor formulate în raport și afectează în mod nejustificat imaginea Î.S. „CMAC” și a conducerii acesteia.

Făcând referire la prevederile art. art. 2, 15, 17, 22, 93, 206, 208, 209, 224 din Codul administrativ, solicită reclamantul:

1. Anularea răspunsului Inspectoratului Control Financiar de Stat nr. 25-06/716 din

30.07.2025.

2. Anularea integrală a raportului din 20.05.2025 privind rezultatele inspectării financiare efectuate la întreprinderea de Stat ,,Centrul de Metrologie Aplicată și Certificare", pentru perioada de activitate 01.01.2024-31.12.2024.

3. Anularea integrală a Prescripției din 02.06.2025 cu nr. 25-06/535.

Obiecțiile pârâtului:

La 30.09.2026, reprezentantul autorității pârâte, din cadrul Inspectoratului Control Financiar de Stat, a depus referință la cererea de chemare în judecată, prin care a solicitat respingerea acțiunii ca fiind neîntemeiată. (f.d.44-48)

În ședința de judecată:

Reprezentantul reclamantului, avocatul Cijicenco Radu, a susținut integral argumentele expuse în cererea de chemare în judecată, solicitând admiterea pretențiilor în modul în care au fost formulate.

Reprezentantul autorității pârâte, din cadrul Inspectoratului Control Financiar de Stat, Cebotari Viorel, a pledat pentru respingerea acțiunii ca fiind neîntemeiată, pe motivele de fapt și de drept invocate în referință.

Aprecierea instanței de judecată:

Examinând cererea de chemare în judecată, audiind explicațiile participanților la proces, cercetând probele anexate la dosar în ansamblu şi interconexiunea lor, studiind normele legii aplicabile, instanța de judecată ajunge la concluzia că, cererea de chemare în judecată depusă de ÎS ,,Centrul de Metrologie Aplicată și Certificare" împotriva Inspectoratului Control Financiar de Stat, cu privire la anularea actului administrativ individual defavorabil, este **admisibilă** și pasibilă de a fi **respinsă,** din următoarele considerente.

Conform art. 2 alin. (1) Cod 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.

Conform art. 22 alin. (1) Cod administrativ, autoritățile publice și instanțele de judecată competente cercetează starea de fapt din oficiu. Acestea stabilesc felul și volumul cercetărilor și nu sunt legate nici de expunerile participanților, nici de cererile lor de reclamare a probelor.

Potrivit art. 93 alin. (1)-(3) din Codul administrativ, fiecare participant probează faptele pe care îşi întemeiază pretenția. Prin derogare de la prevederile alin. (1), fiecare participant probează faptele atribuite exclusiv sferei sale. Reglementări suplimentare sau derogatorii sunt admisibile doar în baza prevederilor legale.

Conform art. 189 alin. (1) și (2) Cod administrativ, orice persoană care revendică încălcarea unui drept al său prin activitatea administrativă a unei autorităţi publice poate înainta o acţiune în contencios administrativ. O acţiune în contencios administrativ poate fi înaintată şi atunci când autoritatea publică nu a soluţionat în termen legal o cerere.

În acord cu art. 195 din Codul administrativ, procedura acțiunii în contenciosul administrativ se desfăşoară conform prevederilor prezentului cod. Suplimentar se aplică corespunzător prevederile Codului de procedura civilă, cu excepția art. 169–171.

Admisibilitatea acțiunii de contencios administrativ.

Din textul revendicărilor formulate în acțiune, reclamantul, prin prezenta acțiune, solicită anularea Raportului din 20.05.2025, privind rezultatele inspectării financiare efectuate la Î.S. ,,Centrul de Metrologie Aplicată și Certificare", precum și răspunsului nr. 25-06/716 din 30.07.2025 emis de Inspectoratul Control Financiar de Stat, în procedura prealabilă.

Astfel, reclamantul a formulat o acțiune în contestare.

Din actele cauzei rezultă că, la data de 20.05.2025, Inspectoratul Control Financiar de Stat a întocmit Raportul privind rezultatele inspectării financiare efectuate la Î.S. ,,Centrul de Metrologie Aplicată și Certificare", prin care a constatat că, ca urmare a nerespectării actelor normative din partea administrației Întreprinderea a fost prejudiciată cu ***** mii lei și a admis cheltuieli neregulamentare în suma de 331,5 mii lei. (f.d. 32-52 din dosar administrativ)

La data de 02.06.2025, Inspectoratul Control Financiar de Stat a emis Prescripția nr. 25-06/535 cu privire la lichidarea iregularităților constatate în rezultatul inspectării financiare complexe efectuate la Î.S. ,,Centrul de Metrologie Aplicată și Certificare". (f.d. 30-31 din dosar administrativ)

La data de 09.06.2025, partea reclamantă a înaintat Inspectoratului Control Financiar de Stat cerere prealabilă prin care a solicitat revizuirea integrală a Raportului privind rezultatele inspectării financiare din 20.05.2025, precum și anularea Prescripției nr. 25-06/535 din 02.06.2025. (f.d. 1-29 din dosar administrativ)

Prin răspunsul nr. 25-06/716 din 30.07.2025, Inspectoratul Control Financiar de Stat a admis parțial cererea prealabilă.(f.d. 53).

Nefiind de acord cu răspunsul ICFS nr. 25-06/716 din 30.07.2025, la 29.08.2025, partea reclamantă, a depus prezenta acțiune în instanța de judecată. (f.d.5-15)

Conform 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) lit. a) din Codul administrativ, actele administrative individuale pot fi 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.

Raportul din 20.05.2025, privind rezultatele inspectării financiare efectuate la Î.S. ,,Centrul de Metrologie Aplicată și Certificare", precum și răspunsului nr. 25-06/716 din 30.07.2025 emis de Inspectoratul Control Financiar de Stat, în procedura prealabilă în sensul art. 10 și 11 din Codul administrativ, se încadrează în noțiunea act administrativ individual, emanând de la o autoritate publică, reprezentând o măsură oficială întreprinsă de autoritatea publică pentru reglementarea unui caz individual în domeniul dreptului public, cu scopul de a produce nemijlocit efecte juridice. Totodată, acesta este defavorabil reclamantului, întrucât prin acestea au fost reținute pretinse încălcări în activitatea Î.S. „Centrul de Metrologie Aplicată și Certificare", au fost stabilite obligații de remediere și recuperare a unor pretinse prejudicii, precum și măsuri care afectează situația juridică și interesele legitime ale întreprinderii.

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.

Conform 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.

Conform art. 39 din Codul administrativ, (1) controlul judecătoresc al activității administrative este garantat și nu poate fi îngrădit. (2) 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.

La caz, cu referire la cele menționate, instanța reține că reclamantul revendică apărarea pe calea controlului judecătoresc a unui drept în sensul art. 17 din Codul administrativ. Or, dreptul pretins de reclamant constă în dreptul de a nu fi supus unor constatări, obligații și consecințe juridice defavorabile întemeiate pe o interpretare eronată a normelor legale și pe o apreciere necorespunzătoare a circumstanțelor de fapt, apărarea acestui drept constituind obiectul prezentului litigiu.

Competența pentru examinarea prezentei acțiuni, în conformitate cu prevederile art. 191 alin. (1) și art. 196 alin. (1) din Codul administrativ, revine Judecătoriei Chișinău (sediul Rîșcani), astfel, cererea de chemare în judecată fiind depusă cu respectarea dispozițiilor legale menționate.

Referitor la condiția de respectare a remediului extrajudiciar cu privire la anularea actului administrativ individual defavorabil până la înaintarea acțiunii în contenciosul administrativ, instanța de judecată reține următoarele.

Conform art. 208 alin. (1) din Codul administrativ, în cazurile prevăzute de lege, până la înaintarea acțiunii în contencios administrativ, se va respecta procedura prealabilă.

Conform art. 19 din Codul administrativ, cererea prealabilă este instituția care oferă o cale de soluționare prejudiciară a litigiilor administrative.

Conform art. 162 alin. (1) din Codul administrativ, procedura prealabilă urmărește scopul de a verifica legalitatea actelor administrative individuale. Alin. (3) al articolului citat, cererea prealabilă poate fi îndreptată spre: anularea în tot sau în parte a unui act administrativ individual ilegal sau nul; emiterea unui act administrativ individual.

Cu referire la actele cauzei și circumstanțele reflectate supra, instanța de judecată constată că, remediul extrajudiciar a fost respectat de reclamant prin înregistrarea cererii prealabile la Inspectoratul Control Financiar de Stat.

Conform art. 209 alin. (1) din Codul administrativ, acțiunea în contestare și acțiunea în obligare se înaintează în decurs de 30 de zile, dacă legea nu prevede altfel. Acest termen începe să curgă de la: a) data comunicării sau notificării deciziei cu privire la cererea prealabilă sau data expirării termenului prevăzut de prezentul cod pentru soluționarea acesteia.

Drept consecință a celor constatate, instanța de judecată reține că acțiunea este depusă cu respectarea competenței materiale și jurisdicționale, a remediului extrajudiciar, în termenul prevăzut de lege, fiind contestate acte administrative ale autorității publice competente, care produc efecte juridice în exterior și au caracter defavorabil reclamantului.

Astfel, acțiunea este **admisibilă**.

Cu privire la fondul cauzei.

Potrivit pct. 2 din Regulamentul privind organizarea și funcționarea Inspectoratului Control Financiar de Stat, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 938/2023, Inspectoratul Control Financiar de Stat (în continuare – *I*nspectorat) 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.

Potrivit pct. 4 din Regulamentul menționat, 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.

Potrivit 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.

Potrivit pct. 10-12 din Regulament, Inspectarea financiară reprezintă o acțiune de control *ex post*, în baza principiilor transparenței și legalității, care constată dacă activitatea economico-financiară, operațiunile și tranzacțiile sunt efectuate în conformitate cu actele normative.

În scopul realizării misiunii și exercitării funcțiilor sale, Inspectoratul exercită următoarele atribuții:

1) evaluează modul de implementare a politicilor publice finanțate din resursele bugetare;

2) realizează supravegherea proceselor de executare a cheltuielilor publice, inclusiv din perspectiva îndeplinirii indicatorilor de performanță, stabilite la etapa de planificare bugetară;

3) promovează, prin diverse mijloace, gestionarea rațională a resurselor financiare publice;

4) elaborează, în baza analizei și aprecierii gradului de risc, programul activităților de inspectare financiară, care se coordonează și se aprobă de către ministrul finanțelor;

5) emite autorizații privind inițierea inspectărilor financiare, care se consideră acte preparatorii la activitatea administrativă inițiată;

6) efectuează inspectări financiare tematice privind gestionarea și utilizarea mijloacelor financiare publice și a patrimoniului public, raportarea datoriei sectorului public de către entitățile implicate, privind corectitudinea calculării profitului net al întreprinderilor de stat/municipale și al societăților comerciale cu capital public de cel puțin 25 la sută, precum și a dividendelor și a defalcărilor la buget a unei părți a profitului net al acestora;

7) efectuează inspectări financiare tematice la alte entități, indiferent de forma de proprietate și genul de activitate, care au realizat raporturi economico-financiare privind entitățile supuse inspectării, precum și la antreprenori și subantreprenori care au prestat servicii/lucrări și/sau au livrat mărfuri pentru acestea;

8) efectuează inspectări financiare tematice privind corectitudinea utilizării fondurilor externe, a mijloacelor recreditate din împrumuturile de stat interne și/sau externe, a împrumuturilor interne și externe acordate sub garanția statului, a granturilor și donațiilor oferite de donatorii interni și externi, precum și a stabilirii creanțelor bugetare rezultate din utilizarea neregulamentară a acestor fonduri, inclusiv la solicitarea autorităților cu competențe în gestionarea fondurilor respective;

9) înaintează conducerii entităților inspectate recomandări pertinente menite să elimine iregularitățile constatate;

10) înaintează prescripții executorii în baza rapoartelor de inspectare financiară, care obligă entitatea inspectată să lichideze iregularitățile constatate și să informeze Inspectoratul;

11) aplică sancțiuni pecuniare în cazul iregularităților stabilite în cadrul inspectărilor financiare, conform prevederilor cadrului normativ;

12) colaborează cu organele de drept pentru a obține sprijin în exercitarea atribuțiilor ce îi revin, transmite organelor de drept materialele inspectărilor în cazul depistării iregularităților ce țin de competența organelor de drept;

13) elaborează semestrial materiale-sinteză pentru conducerea ministerului finanțelor privind rezultatele activităților de supraveghere bugetară și inspectare financiară desfășurate;

14) elaborează regulamente, codul de conduită al funcționarilor publici şi al personalului angajat, instrucțiuni, standarde și norme metodologice ce stabilesc proceduri privind activitatea de supraveghere bugetară și inspectare financiară, perioada supusă supravegherii bugetare și inspectării financiare, termenele de întocmire a raportului privind rezultatele supravegherii bugetare și inspectării financiare, termenul și modalitatea de informare a entității supuse supravegherii bugetare și inspectării, care se aprobă de ministrul finanțelor;

15) elaborează, la solicitare, raportări către conducerea Ministerului Finanțelor referitoare la măsuri ce se impun, soluții și recomandări, obținute ca urmare a analizei constatărilor și iregularităților tipice stabilite în cadrul activităților de supraveghere bugetară și inspectare financiară;

16) elaborează ca rezultat al activității sale și remite conducerii Ministerului Finanțelor propuneri de perfecționare a cadrului normativ aferent;

17) asistă Oficiul European de Luptă Antifraudă (în continuare – *OLAF*) la efectuarea controalelor și a inspecțiilor la fața locului efectuate în scopul protejării intereselor financiare ale Uniunii Europene împotriva fraudei și a altor abateri;

18) asistă cooperarea dintre autoritățile naționale, autoritățile de urmărire penală și OLAF;

19) asigură schimbul de informații privind neregulile și cazurile suspectate de fraudă cu autoritățile naționale și OLAF;

20) diseminează informațiile privind rezultatele controalelor cu părțile interesate;

21) identifică posibilele puncte slabe ale sistemelor naționale de control al fondurilor Uniunii Europene și propune măsuri de remediere adecvate;

22) întocmește informări, sinteze, studii, analize și documentări la solicitarea conducerii Ministerului Finanțelor;

23) exercită alte atribuții în conformitate cu prevederile cadrului normativ.

Inspectoratul efectuează supraveghere bugetară și inspectări financiare în conformitate cu prevederile Legii finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr.181/2014.

Potrivit pct. 25 din Regulament, Funcționarii publici din cadrul Inspectoratului sunt obligați:

1) să asigure respectarea și apărarea drepturilor și a libertăților fundamentale ale omului;

2) să efectueze inspectări financiare în conformitate cu prezentul Regulament, normele metodologice, alte acte normative, și cu atribuțiile delegate de conducătorul Inspectoratului și să întocmească rapoarte de inspectare;

3) să înainteze conducătorilor entităților supuse inspectării prescripții executorii privind lichidarea iregularităților constatate;

4) să formuleze, concomitent cu raportul de inspectare, recomandări către entitățile inspectate menite să înlăture iregularitățile constatate și să consolideze sistemul de control intern managerial;

5) să respecte Regulamentul de ordine internă al Inspectoratului, modul de utilizare a informației de serviciu, instrucțiunile, alte regulamente și acte normative;

6) să execute ordinele și dispozițiile legale ale conducătorilor ierarhic superiori;

7) să respecte Codul de conduită al funcționarului public și cadrul metodologic;

8) să exercite obligațiile, respectând principiile de obiectivitate, independență, profesionalism și integritate;

9) să păstreze secretul de stat, alte secrete apărate de lege și să nu divulge informația care i-a devenit cunoscută în exercițiul funcțiunii, inclusiv informația referitoare la viața personală, la onoarea și demnitatea cetățeanului.

Potrivit pct. 28-29 din Regulament, conducătorul și persoanele cu funcție de răspundere ai entității supuse inspectării financiare sunt obligați:

1) să consemneze primirea autorizației de inspectare;

2) să asigure funcționarilor publici abilitați cu funcții de inspectare financiară accesul liber în încăperi și pe teritoriul entității supuse inspectării;

3) să prezinte, la cererea funcționarilor publici abilitați cu funcție de inspectare 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 inspectării;

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 inspectare privind chestiunile abordate în cadrul inspectării;

6) să creeze condiții necesare și, după caz, să delege personal pentru a fi implicat în asigurarea procesului de efectuare a inspectării financiare;

7) să semneze raportul de inspectare întocmit de funcționarii publici abilitați cu funcții de inspectare;

8) să întreprindă măsuri eficiente privind lichidarea încălcărilor constatate în cadrul inspectării.

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.

Potrivit art. 78 din Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr. 181/2014, 1) Inspectarea financiară se efectuează de către autoritatea administrativă responsabilă din subordinea Ministerului Finanţelor, în baza regulamentului aprobat de către Guvern. (2) În cadrul inspectării financiare se verifică activitatea economico-financiară, inclusiv prin investigări operative şi analize documentare efectuate în baza informaţiilor privind eventuale încălcări ale

legislaţiei sau fraude în gestionarea şi utilizarea resurselor bugetare, în administrarea patrimoniului public, raportarea datoriei sectorului public, în calcularea profitului net al întreprinderilor de stat/municipale şi al societăţilor comerciale cu cota de participare a statului, precum şi a dividendelor şi a defalcărilor la buget ale unei părţi a profitului net al acestora. (3) Inspectării financiare pot fi supuse:

a) autorităţile/instituţiile bugetare;

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

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

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

(4) Inspectarea financiară se iniţiază:

a) la solicitarea Prim-ministrului;

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

c) la solicitarea Curții de Conturi.

Materialele cauzei denotă că, în conformitate cu prevederile art. 78 alin. (4) lit. a) din Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr. 181/2014, la solicitarea Prim-ministrului Republicii Moldova nr. 12-133-3420 din 28.03.2025 și în baza autorizațiilor nr. 209, nr. 210 din 11.04.2025, precum și nr. 235 și nr. 236 din 08.05.2025, eliberate de Inspectoratul Control Financiar de Stat, inspectorii Direcției inspectare financiară entități de antreprenorial, au efectuat inspectarea financiară la Întreprinderea de Stat „Centrul de Metrologie Aplicată și Certificare”, pentru perioada de activitate 01.01.2024–31.12.2024.

În urma inspectării, la data de 20.05.2025, Inspectoratul Control Financiar de Stat a întocmit Raportul privind rezultatele inspectării financiare efectuate la Î.S. ,,Centrul de Metrologie Aplicată și Certificare”, prin care a constatat:

1. La momentul inspectării prevederile pct. 1, 2, 3, 4 și 7 din Hotărârea Guvernului cu privire la reorganizarea Institutului Național de Metrologie nr. 943/2022 nu sunt executate.

Conform informațiilor cu privire la procesul de reorganizare prin absorbție prezentate Consiliului de administrație (Procesul-verbal nr. 04/23 din 24.08.2023 și Procesul verbal nr. 03/24 din 02.05.2024), ÎS CMAC a raportat că în perioada mai - august 2023 a fost efectuată evaluarea tuturor bunurilor aflate în gestiune, drept urmare a fost efectuată reevaluarea internă a patrimoniului întreprinderii și au fost întocmite toate proiectele contractelor individuale de muncă cu INM, în contextul transferării angajaților.

2. Contrar prevederilor art. 18 alin. (3) lit. f) din Legea contabilității și raportării financiare nr. 287/2017, art. 8 alin. (7) lit. j) din Legea cu privire la întreprinderea de stat și întreprinderea municipală nr. 246/2017 și pct. 52 din Regulamentul cu privire la determinarea obligațiilor fiscale aferente impozitului pe venitul persoanelor juridice și persoanelor fizice care practică activitate de întreprinzător, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 693/2018,

Administratorul întreprinderii în anul 2024 nu a asigurat documentarea faptelor economice privind cheltuielile de protocol (reprezentanță) și a admis cheltuieli ce nu au ținut de primirea unor delegații ce să contribuie la buna desfășurare a activității de întreprinzător, fiind astfel efectuate cheltuieli neregulamentare în sumă totală de *****lei.

3. Cu derogare de la prevederilor din Nota la Anexa nr. 6 la Hotărârea Guvernului cu privire la salarizarea angajaților din unitățile cu autonomie financiară nr. 743/2002, în perioada anului 2024, unor angajați cu funcții de conducere i-au fost calculate plăți salariale, pentru cumularea funcției vacante de conducere în orele de program, fiind calculate neregulamentar plăți salariale în sumă totală de *****mii lei.

La sumele menționate au fost calculate contribuții obligatorii de asigurări sociale în sumă de ***** lei.

4. Cu nerespectarea prevederilor art. 9 alin.(1) din Legea nr. 246/2017 cu privire la întreprinderea de stat și întreprinderea municipală, pe parcursul anului 2024, Administrația întreprinderii a aprobat prin ordine sale interne acordarea unor reduceri la serviciile prestate față de tarifele acceptate de fondator, fără coordonarea ulterioară a reducerilor acordate sau a noilor tarife, care au dus la diminuarea veniturilor întreprinderii cu ***** mii lei, fiind prejudiciată întreprinderea la suma de ***** mii lei. (f.d. 32-52 din dosar administrativ)

La data de 02.06.2025, Inspectoratul Control Financiar de Stat a emis Prescripția nr. 25-06/535 cu privire la lichidarea iregularităților constatate în rezultatul inspectării financiare complexe efectuate la Î.S. ,,Centrul de Metrologie Aplicată și Certificare". (f.d. 30-31 din dosar administrativ)

La data de 09.06.2025, partea reclamantă a înaintat Inspectoratului Control Financiar de Stat cerere prealabilă prin care a solicitat revizuirea integrală a Raportului privind rezultatele inspectării financiare din 20.05.2025, precum și anularea Prescripției nr. 25-06/535 din 02.06.2025. (f.d. 1-29 din dosar administrativ)

Prin răspunsul nr. 25-06/716 din 30.07.2025, Inspectoratul Control Financiar de Stat a admis parțial cererea prealabilă, fiind substituită constatarea privind existența unui prejudiciu de ***** mii lei cu constatarea privind ratarea unor venituri suplimentare în aceeași sumă, iar obligația de recuperare a prejudiciului fiind înlocuită cu obligația de revizuire a Regulamentului privind modul de acordare a reducerilor și coordonarea acestuia cu fondatorul. (f.d. 53).

Nefiind de acord cu răspunsul ICFS nr. 25-06/716 din 30.07.2025, la 29.08.2025, partea reclamantă, a depus prezenta acțiune în instanța de judecată. (f.d.5-15)

În speță, inspectarea financiară complexă efectuată la Î.S. „Centrul de Metrologie Aplicată și Certificare" pentru perioada 01.01.2024 – 31.12.2024 a fost inițiată în baza solicitării Prim-ministrului Republicii Moldova nr. 12-133-3420 din 28.03.2025, în limitele competențelor stabilite de cadrul normativ, iar rezultatele acesteia au fost consemnate în raportul de inspectare financiară și ulterior materializate prin prescripția nr. 25-06/535 din 02.06.2025.

Instanța constată că procedura administrativă desfășurată de autoritatea publică pârâtă a respectat exigențele prevăzute de Codul administrativ, inclusiv principiile legalității, bunei-credințe, proporționalității și examinării obiective a circumstanțelor cauzei.

Or, contrar susținerilor reclamantului privind caracterul arbitrar al constatărilor organului de control, din materialele cauzei rezultă că Inspectoratul nu și-a fundamentat concluziile pe simple presupuneri, ci pe examinarea documentelor financiar-contabile, actelor interne ale întreprinderii, ordinelor emise de administrație, regulamentelor interne, contractelor și altor înscrisuri prezentate în cadrul inspectării.

Instanța apreciază că obiectul controlului financiar nu îl constituie aprecierea oportunității deciziilor economice ale administrației întreprinderii, ci verificarea conformității acestora cu normele imperative privind administrarea patrimoniului public și utilizarea resurselor financiare ale unei entități cu capital de stat.

Cu referire la argumentele reclamantului privind faptul că Î.S. „Centrul de Metrologie Aplicată și Certificare" a întreprins toate acțiunile necesare pentru realizarea procesului de reorganizare în conformitate cu Hotărârea Guvernului nr. 943/2022, instanța reține că acestea nu sunt relevante pentru anularea actului administrativ contestat.

Astfel, împrejurarea că întreprinderea a efectuat anumite acțiuni pregătitoare în vederea reorganizării, inclusiv informarea angajaților, instituirea comisiilor, evaluarea patrimoniului și pregătirea documentelor aferente fuziunii, nu demonstrează finalizarea procedurii de reorganizare și nici nu exonerează întreprinderea de obligația impusă.

Instanța reține că organul de control nu a stabilit existența unei culpe exclusive a reclamantului pentru nefinalizarea reorganizării, ci a constatat situația juridică existentă la momentul efectuării inspectării, respectiv faptul că prevederile Hotărârii Guvernului nr. 943/2022 nu erau integral realizate, iar Î.S. „Centrul de Metrologie Aplicată și Certificare" continua să dețină calitatea de persoană juridică distinctă, cu toate drepturile și obligațiile ce derivă din această calitate.

În ceea ce privește constatarea referitoare la acordarea reducerilor la serviciile prestate și ratarea unor venituri suplimentare în cuantum de ***** mii lei, instanța reține că însăși autoritatea publică pârâtă, examinând argumentele reclamantului și poziția fondatorului – Agenția Proprietății Publice, a revizuit parțial constatările inițiale.

Astfel, prin răspunsul nr. 25-06/716 din 30.07.2025, Inspectoratul a substituit sintagma privind existența unui „prejudiciu" cu noțiunea de „ratări de venituri suplimentare", iar măsura privind recuperarea prejudiciului a fost înlocuită cu obligația de revizuire a Regulamentului privind modul de acordare a reducerilor și coordonarea acestuia și/sau a tarifelor reduse cu fondatorul.

Instanța apreciază această conduită a autorității publice ca fiind una conformă principiilor procedurii administrative, întrucât demonstrează că argumentele și probele prezentate de reclamant nu au fost ignorate, ci examinate efectiv, fiind admise parțial acolo unde acestea au fost apreciate ca întemeiate.

Totodată, instanța reține că modificarea actului administrativ contestat în procedura prealabilă nu constituie o recunoaștere a ilegalității acestuia, ci reprezintă exercitarea de către autoritatea publică a obligației de reexaminare a propriului act în lumina argumentelor prezentate de persoana interesată.

Referitor la argumentul reclamantului potrivit căruia acordarea reducerilor a reprezentat o strategie comercială justificată economic, instanța reține că existența unui avantaj economic urmărit de întreprindere nu exclude obligația acesteia de a respecta procedurile legale privind aprobarea și aplicarea tarifelor. Instanța nu contestă faptul că acordarea reducerilor poate reprezenta un instrument comercial utilizat pentru atragerea clienților și menținerea competitivității întreprinderii. Totuși, în cazul unei întreprinderi de stat, libertatea de apreciere managerială trebuie exercitată în limitele stabilite de legislația privind administrarea proprietății publice și funcționarea întreprinderilor de stat.

Prin urmare, obligația stabilită prin prescripție de revizuire a regulamentului intern și de asigurare a transparenței procedurii de acordare a reducerilor nu reprezintă o ingerință

nejustificată în activitatea economică a întreprinderii, ci o măsură orientată spre prevenirea unor situații similare pe viitor.

Cu privire la invocarea poziției Agenției Proprietății Publice, instanța reține că aceasta a fost examinată de către Inspectorat și a determinat modificarea parțială a prescripției. Totodată, opinia fondatorului nu înlătură competența legală a organului de control financiar de a verifica modul în care întreprinderea administrează mijloacele financiare și patrimoniul public.

În ceea ce privește cheltuielile neregulamentare în sumă de 331,5 mii lei, inclusiv cheltuielile pentru măsuri de protocol și plățile salariale aferente exercitării unor atribuții suplimentare, instanța constată că reclamantul nu a prezentat probe suficiente care să demonstreze că constatările organului de control sunt eronate.

Referitor la cheltuielile de *****lei pentru activități de protocol și consolidare a spiritului de echipă, instanța reține că aprobarea acestora în planul de achiziții sau de către Consiliul de administrație nu exclude obligația documentării corespunzătoare a faptelor economice.

Or, legislația contabilă impune ca orice cheltuială efectuată de o entitate să fie justificată prin documente primare și să permită identificarea scopului economic al operațiunii, a legăturii acesteia cu activitatea întreprinderii și a caracterului rezonabil al utilizării mijloacelor financiare.

În speță, organul de control nu a negat existența documentelor privind efectuarea plăților, ci a constatat insuficiența documentelor justificative care să confirme caracterul regulamentar al acestora în raport cu cerințele legale.

Cu referire la plățile salariale acordate persoanelor cu funcții de conducere, instanța reține că argumentele reclamantului privind aplicarea art. 156 din Codul muncii nu sunt suficiente pentru a demonstra legalitatea sumelor achitate.

Instanța constată că analiza efectuată de Inspectorat nu s-a limitat la denumirea plăților efectuate, ci a vizat natura juridică a acestora, raportat la restricțiile prevăzute de Nota la Anexa nr. 6 la Hotărârea Guvernului nr. 743/2002 privind imposibilitatea cumulării anumitor funcții de conducere în timpul programului de muncă.

În acest context, instanța apreciază că organul de control a acționat în limitele competenței sale, verificând nu doar existența actelor interne emise de administrația întreprinderii, ci și conformitatea acestora cu normele imperative aplicabile.

Instanța nu poate reține nici argumentul reclamantului privind existența unei practici anterioare diferite a Inspectoratului, întrucât legalitatea unui act administrativ se apreciază în raport cu circumstanțele concrete ale cauzei examinate și cu normele juridice aplicabile perioadei supuse controlului.

Prin urmare, instanța conchide că Inspectoratul Control Financiar de Stat a exercitat atribuțiile conferite prin lege în vederea protejării interesului public privind utilizarea legală și eficientă a patrimoniului public și a resurselor financiare administrate de Î.S. „Centrul de Metrologie Aplicată și Certificare”.

Actul administrativ contestat conține măsuri cu caracter preventiv și corectiv, orientate spre înlăturarea deficiențelor constatate și prevenirea repetării acestora, fără a institui obligații disproporționate sau a limita nejustificat activitatea economică a întreprinderii.

Astfel, argumentele invocate de Î.S. „Centrul de Metrologie Aplicată și Certificare” reprezintă, în esență, o interpretare proprie a circumstanțelor de fapt și a normelor aplicabile, fără a răsturna prezumția de legalitate a actului administrativ emis de Inspectoratul Control Financiar de Stat.

Având în vedere cele expuse, instanța concluzionează că Raportul privind rezultatele inspectării financiare și prescripția emisă în temeiul acestuia, astfel cum au fost menținute și clarificate prin răspunsul nr. 25-06/716 din 30.07.2025, constituie acte administrative individuale emise cu respectarea prevederilor legale și în temeiul unei aprecieri corespunzătoare a circumstanțelor de fapt. Prin urmare, cererea reclamantului privind anularea acestora urmează a fi respinsă ca neîntemeiată.

Conform art. 224 alin. (1) lit. f) Cod administrativ, examinând acțiunea în contencios administrativ în fond, instanța de judecată adoptă una dintre următoarele hotărâri: respinge acțiunea ca fiind neîntemeiată, dacă nu sunt îndeplinite condițiile de adoptare a unei hotărâri prevăzute la lit. a) - e).

În conformitate cu prevederile art. 224-225 din Codul administrativ al Republicii Moldova, judecătorul,

h o t ă r ă ș t e :

Se respinge ca fiind neîntemeiată acțiunea în contencios administrativ înaintată de ÎS ,,Centrul de Metrologie Aplicată și Certificare" împotriva Inspectoratului Control Financiar de Stat, cu privire la anularea actului administrativ individual defavorabil.

Hotărârea poate fi atacată cu apel la Curtea de Apel Centru în termen de 30 zile de la data pronunțării dispozitivului hotărârii, prin intermediul Judecătoriei Chișinău sediul Râșcani.

Preşedintele şedinţei,
Judecătorul **Veaceslav MARTÎNENCO**