**nr. 3-164/22**
*nr.electoronic 2-22008506-12-3-21012022-1*

**H O T Ă R Â R E**
În numele Legii

Republica Moldova
mun.Chișinău 25 iunie 2024

Judecătoria Chişinău (sediul Centru) constituită din:
Preşedintele şedinţei, judecător supleant specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ Tatiana Avasiloaie
Grefier Victoria Onica, Alexandru Carp

examinând în şedinţă publică acțiunea în contencios administrativ înaintată de S.R.L. ”Reparații Echipamente Mecanice” împotriva Inspectoratului Control Financiar de Stat (succesor în drepturi procesuale a Inspecției Financiare), terț Î.M. ”Servicii comunal-locative Rezina” cu privire la contestarea actului administrativ,

*La examinarea cauzei au participat:*
*Reprezentantul reclamantei, avocatul Ciuchitu Vitalie*
*Reprezentanții pârâtei, Chilaru Natalia și Voitic Dumitru.*

***a constatat:***

***Pretențiile reclamantului.***

La data de 21.01.2022, S.R.L. ”Reparații Echipamente Mecanice” a depus acțiune în contencios administrativ împotriva Inspectoratului Control Financiar de Stat (succesor în drepturi procesuale a Inspecției Financiare), terț Î.M. ”Servicii comunal-locative Rezina” cu privire la anularea deciziei nr.25-08-11/13 din 18.11.2021 emisă de Ion Borta, director adjunct al Inspecției Financiare cu privire la aplicarea sancțiunilor economice sub formă de percepere de la Societatea cu Răspundere Limitată „Reparații Echipamente Mecanice” la bugetul de stat a venitului ilicit în sumă de 366011,7 lei și amendă în cuantum echivalent, în sumă de 366011,7 lei și anularea deciziei nr.25-12-10/1789 din 21.12.2021 emisă de directorul Inspecției Financiare - Angela Sîrbu cu privire la respingerea cererii prealabile din 10.12.2021.

În argumentarea acțiunii, reclamantul invocă că activitatea administrativă se desfășoară în conformitate cu prevederile art. art. 5, 21, 53, 54, 57, 31 și 118,Codului administrativ, iar autoritatea publică trebuie să acționeze în conformitate cu legea și alte acte normative.

Susține că în virtutea prevederilor sus menționate decizia contestată poate fi considerată legală dacă sunt întrunite cumulativ următoarele condiții: aplicarea normelor de drept invocate în favoarea deciziei contestate ține de competența autorității publice; circumstanțele de fapt constatate conform prevederilor Codului administrativ și altor norme de drept justifică aplicarea normelor menționate la punctul 2; partea motivatorie ai actului administrativ conține argumentele care justifică constatările cu privire la circumstanțele de fapt, nomele de drept în baza cărora aceste constatări au fost făcute și încadrarea juridică a faptelor prin prisma normelor materiale care au stat la baza deciziei contestate.

Astfel, consideră că în speță aceste condiții nu au fost satisfăcute. Pentru a fundamenta concluzia dată, reține că activitatea inspecției financiare este reglementată prin: Capitolul I, art.3, Capitolul VI, art.78, Capitolul VII, art.80 din Legea nr.181 din 25.07.2014 a finanțelor publice și responsabilităților bugetar-fiscale, pct.4 lit.c) din Regulamentul privind organizarea și funcționarea Inspecției financiare din subordinea Ministerului Finanțelor din anexa 1 al Hotărârea Guvernului nr.1026 din 02.11.2010, art. 10, alin.6-8 din Legea cu privire la antreprenoriat și întreprinderi nr.845-XII din 03.01.1992.

Notează că în favoarea deciziei emise este invocată încălcarea prevederilor următoarelor norme: art. 18 lit.a), art. 19 alin.2 și art.20 alin. 1, lit.b) din Legea contabilității nr. 113 din 27.04.2007, pct. 18, pct.23 lit.e) din Regulamentul priind exercitarea controlului asupra utilizării investițiilor publice în construcții aprobat prin Hotărârea Guvernului privind controlul de stat al calității în construcții, nr.360 din 25.06.201996, pct. 18-20 din Standartele Naționale de Contabilitate „Contractele în construcție" aprobat prin ordinul Ministerului Finanțelor nr.118 din 06.08.2013, pct.2 din Anexa nr.1 la Hotărârea Guvernului nr.294 din 17.03.1998 cu privire la executarea Decretului Președintelui Republicii Moldova nr.406-11 din 23.12.1997, pct. 15 din Instrucțiunea privind completarea și prelucrarea foilor de parcurs pentru autocamioane aprobată prin ordinul Departamentului Analize Statistice și Sociologie nr.l08 din 17.12.1998.

Reclamantul subliniază că potrivit deciziei contestate, încălcările normelor de mai sus s-au materializat prin încasarea de la întreprinderea Municipală „Servicii comunal-locative Rezina" a mijloacelor bănești în sumă totală de 366011,7 lei, pentru lucrări conform 14 facturi fiscale și 14 procese-verbale de primire-predare a lucrărilor emise în anul 2018 și indicate expres în decizie. Lucrările date în viziunea autorității publice nu au fost executate deoarece nu se confirmă prin compararea consumului de combustibil a unităților de transport SC „Reparații Echipament Mecanic" SRL.

La fel, reține că organul emitent indică că executarea lucrărilor sus menționate nu se confirmă prin datele din foile de parcurs a unităților de transport SC Reparații Echipament Mecanic" SRL.

Pornind de la prevederile art. 10 alin.6 Legea cu privire la antreprenoriat și întreprinderi, în temeiul cărora a fost emisă decizia și faptele invocate, reclamantul consideră că autoritatea emitentă urma, pe lîngă constatarea cu privire la exagerarea volumului lucrărilor în construcție, să indice actele normative care reglementează formarea și aplicarea prețurilor, care au fost încălcate de către petent cît și modul în care această încălcare a avut loc.

Or, asemenea acte normative și respectiv faptele încălcării lor nu au fost indicate, iar asta reprezintă temei suficient pentru a constata ilegalitatea actului contestat. Totuși, ilegalitatea actului rezultă și din alte temeiuri.

Menționează că, constatând exagerarea volumului de lucrări în construcție, autoritatea emitentă a invocat ca fundament de drept al acestei constatări prevederile Regulamentului privind exercitarea controlului asupra utilizării investițiilor publice în construcții aprobat prin Hotărârea Guvernului privind controlul de stat al calității în construcții, nr.360 din 25.06.201996, iar acest Regulament reglementează activitatea altei autorități publice și anume a Agenției pentru Supraveghere Tehnică, pct. 1 din acest

Regulament prevede expres: "Prezentul Regulament stabilește modul de exercitare de către Agenția pentru Supraveghere Tehnică a controlului asupra utilizării investițiilor publice în construcții. ”

Remarcă că Regulamentul numit nu conferă Inspecției financiare nici un drept în vederea constatării exagerării volumelor de lucrări în construcție. Mai mult, acest Regulament arogă drepturile în mod exclusiv Agenției pentru Supraveghere Tehnică și stabilește modul în care constatările respective pot fi făcute.

Notează că conform prevederilor pct.8 din Regulament controlul volumelor lucrărilor inserează controlul documentar, dar nu se limitează la acesta fiind necesare și alte procedee de control, inclusiv control prin măsurare instrumentală.

Astfel, autoritatea emitentă a acționat nu doar în lipsa de competență materială și/sau specială, dar și cu încălcarea prevederilor Regulamentului sus menționat.

Mai mult, pare că autoritatea emitentă încearcă să invoce acest Regulament în calitate de normă metodologică de care trebuia să se conducă la efectuarea controlului financiar în conformitate cu pct.4 lit.c) din Regulamentul privind organizarea și funcționarea Inspecției financiare.

Or, lipsa referirii la normele metodologice în baza cărora a fost executat controlul financiar, sau după cum se atestă în speță, indicarea unor norme care nu țin de competența autorității emitente, reprezintă emiterea unui act în lipsa unui fundament legal, adică emiterea unui act ilegal.

La fel, reclamantul consideră că este lipsită de temei invocarea încălcării prevederilor pct. 15 din Instrucțiunea privind completarea și prelucrarea foilor de parcurs pentru autocamioane aprobată prin ordinul Departamentului Analize Statistice și Sociologie nr.108 din 17.12.1998. Or, în conformitate cu prevederile pct. 16 din Instrucțiunea numită, Completarea „Bonului beneficiarului” se efectuează de către persoana responsabilă a beneficiarului, cu condiția că achitarea pentru serviciile de transport prestate cu mijloacele de transport auto nu se efectuează conform facturilor de expediție sau scrisorilor de transport internațional anexate la foaia de parcurs.

Prin urmare susține că din reglementările citate se desprinde că obligația de completare a compartimentului din foaia de parcurs intitulat „Bonul beneficiarului” aparține acestuia, dar nu petentului. Neexecutarea respectivei obligații nu poate fi imputată ultimului. La fel, completarea compartimentului respectiv nu trebuie executată în cazul când plata se realizează în baza facturii după cum a avut loc în speță. Un asemenea înțeles este logic, or recepția lucrărilor în construcție prin întocmirea actului de primire-predare reprezintă un procedeu care permite constatarea faptului executării lucrărilor și eventualelor vicii într-un mod real pentru părțile contractante.

În acest sens, reclamantul invocă prevederile pct.3, pct.16.3 din Instrucțiunea numită supra, din care se înțelege cert că emitentul Instrucțiunii face distincție între serviciile de transport și de lucrările executate de vehiculele cu destinație specială și că pentru lucrările executate de către vehiculele cu destinație specială foaia de parcurs nu reprezintă document pentru evidență primară.

Mai mult, reține că mai multe reglementări înserate în Instrucțiunea sus numită sunt contrare prevederilor actelor normative, inclusiv legi, care au fost adoptate ulterior. Anume mă refer la prevederile pendinte speței înserate în pct.18 care prevede: In rubrica 40 se înscriu toate numerele facturilor de expediție sau scrisorilor de transport internațional în

conformitate cu care s-a efectuat transportarea mărfurilor, un exemplar al cărora se anexează la foaia de parcurs. Or, conform prevederilor art. 19 alin.2 din Legea contabilității nr.113 din 27.04.2007 documentele primare se întocmesc în timpul efectuării operațiunii, iar dacă aceasta este imposibil - nemijlocit după efectuare operațiunii sau după producerea evenimentului. Este de menționat că în sensul legii menționate eveniment reprezintă echivalentul și concomitent unul din elementele faptului economic. La speță, executarea lucrărilor de construcție, dar și a serviciilor de transport, reprezintă eveniment în sensul Legii contabilității după producerea căruia au fost încheiate acte de recepție a lucrărilor și emise facturile fiscale corespunzătoare. Anume aceste acte, conforme Legii contabilității, dar nu foile de au servit temei pentru încasarea plății pentru lucrările executate.

În consecință, consideră că autoritatea emitentă nu a interpretat sistematic prevederile Instrucțiunii pe care a invocat în favoarea actului emis, dar a ales din conținutul acesteia prevederile care acordă actului emis doar aparența legalității, fără a justifica în drept decizia contestată sub aspectele invocate.

Invocînd încălcarea pct. 18-20 din Standartele Naționale de Contabilitate ”Contractele în construcție” aprobat prin ordinul Ministerului Finanțelor nr.118 din 06.08.2013 autoritatea emitentă nu a indicat modul în care au fost încălcate aceste prevederi care se referă la componența costurilor contractuale, care este incidența acestor prevederi și/sau încălcări pentru stabilirea exagerării volumelor de lucrări indicate în facturile și actele de recepție. Or, această indicare reprezintă parte a obligației de motivare a actului emis.

Mai menționează că încălcarea normelor de drept produce doar consecințele expres prevăzute de lege. Autoritatea emitentă a omis să indice care norme prevăd consecințe exacte pentru încălcarea normelor menționate mai sus. Chiar dacă admite că au avut loc încălcarea acestor norme, care se referă la componența costurilor contractuale, aceste încălcări nici teoretic nu puteau să influențeze volumele lucrărilor prestate de petent.

Or, principalul argument față circumstanțele de fapt invocate de autoritatea emitentă este imposibilitatea confirmării de executare a lucrărilor prestate în baza datelor din foile de parcurs, însă, acest argument nu are fundament de drept. Or, după cum a menționat nu au fost invocate norme de drept care prevăd că anume prin datele foilor de parcurs trebuie să fie confirmată realitatea lucrărilor prestate.

În contrariu, anume normele din Regulamentul privind exercitarea controlului asupra utilizării investițiilor publice în construcții indică că constatările respective se fac în baza altor date și în baza celor din foile de parcurs.

În consecință, consideră că se atestă ilegalitatea deciziilor contestate care prejudiciază dreptul de proprietate al reclamantului asupra mijloacelor bănești dispuse a fi încasate de la reclamant, motiv din care solicit admiterea prezentei cereri.

***Obiecțiile pârâtului.***

La data de 25.02.2022, Inspecția Financiară a depus referință prin care comunică că a examinat cererea de chemare în judecată prin care se solicită anularea Deciziei cu privire la aplicarea sancțiunilor economice nr.25-08-11/13 din 18.11.2021, prin care s-a dispus încasarea de la S.R.L. „Reparați Echipamente Mecanice” la bugetul de stat, a venitului ilicit în sumă de 366011,7 lei și amenda în cuantum echivalent acestui venit, în sumă de 366011,7 lei și anularea decizii cu privire la respingerea cererii prealabile nr. 25-12-10/1789 din 21.12.2021, cerere pe care o consideră inadmisibilă.

În susținerea poziției sale, indică că potrivit art. 78 din Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale n 181 din 25.07.2014 și Regulamentului privind organizarea și funcționarea Inspecție Financiare din subordinea Ministerului Finanțelor, aprobat prin Hotărârea Guvernului privind organizarea activității de inspectare financiară nr.1026 din 02.11.2010 Inspecția Financiară, potrivit competenței ce-i revine, verifică activitatea economico-financiară, inclusiv prin investigări operative și analize documentare efectuate în baza informațiilor privind eventuale încălcări ale cadrului normativ în vigoare sau fraude în gestionarea și utilizarea resurselor bugetare, în administrarea patrimoniului public.

Reține că în conformitate cu Programul de activitate pentru semestrul II al anului 2021, a fost efectuată inspectarea tematică la Î.M. „Servicii comunal-locative Rezina" asupra aspectelor ce țin de achiziționarea serviciilor de utilizare a tehnicii speciale (macara, autoturn, încărcător, camion, etc.) pentru care au fost utilizate mijloace financiare, temei pentru efectuarea controlului de contrapune la agentul economic (S.R.L. „Reparații Echipamente Mecanice") care a prestat serviciile menționate.

Astfel, Inspecția Financiară, potrivit prevederilor art.2 alin. (2), art. 5, 6, 7, 8, 53, 54 din Codul administrativ, în calitate de autoritate publică, a acționat potrivit competenței în vederea realizării sarcinilor atribuite conform cadrului normativ în vigoare, la efectuarea controlului de contrapunere la S.R.L. „Reparații Echipamente Mecanice" pentru perioada de activitate 01.01.2018-31.12.2018, privind relațiile economico - financiare cu Î.M. „Servicii comunal-locative Rezina", unde s-au constatat următoarele.

Contrar prevederilor art. 18 lit. a), art. 19 alin. (2) și art. 20 alin. (1) lit. b) din Legea contabilității nr. 113-XVI din 27.04.2007, pct. 18, pct. 23 lit. e) din Regulamentul privind exercitarea controlului asupra utilizării investițiilor publice în construcții, aprobat prin Hotărârea Guvernului cu privire la controlul de stat al calității în construcții nr. 360 din 25.06.1996 și pct. 18, 19 și 20 din S.N.C. „Contractele de construcții", aprobate prin Ordinul Ministerului Finanțelor nr. 118 din 06.08.2013, Societatea cu Răspundere Limitată „Reparații Echipamente Mecanice", în baza contractului prestări servicii nr. 05/1 din 05.01.2018, încheiat cu întreprinderea Municipală „Servicii comunal-locative Rezina", în anul 2018 a înaintat pentru plată procese-verbale de primire-predare a lucrărilor îndeplinite urmate de facturile fiscale prin care a fost exagerat volumul lucrărilor (serviciilor), acordate întreprinderii Municipale „Servicii comunal-locative Rezina", cu 366011,7 lei (inclusiv T.V.A.).

În consecință, în baza documentelor prezentate spre verificare, în rezultatul contrapunerii volumelor de lucrări incluse în procesele-verbale de recepție a lucrărilor și serviciilor acordate întreprinderii Municipale „Servicii comunal-locative Rezina" și în facturile fiscale cu datele calculului consumului de combustibil de către unitățile de transport ale S.R.L. „Reparații Echipamente Mecanice" pentru lunile menționate în facturile fiscale ale anului 2018, a fost constatată exagerarea volumului lucrărilor (serviciilor) acordate întreprinderii Municipale „Servicii comunal-locative Rezina", incluse în următoarele facturi fiscale și procese-verbale de primire - predare privind îndeplinirea lucrărilor (prestarea serviciilor): în factura fiscală seria, nr. LB0601354 și procesul-verbal de primire - predare privind îndeplinirea lucrărilor (prestarea serviciilor) din 09.02.2018 cu 59904,00 lei; -în factura fiscală seria, nr. LB0601355 și procesul-verbal de primire - predare privind îndeplinirea lucrărilor (prestarea serviciilor) din 09.02.2018 cu 7074,00 lei;

-în factura fiscală seria, nr. LB0601363 și procesul-verbal de primire - predare privind îndeplinirea lucrărilor (prestarea serviciilor) din 15.02.2018 cu 38880,00 lei; -în factura fiscală seria, nr. LB1450661 și procesul-verbal de primire - predare privind îndeplinirea lucrărilor (prestarea serviciilor) din 16.05.2018 cu 15300,00 lei; -în factura fiscală seria, nr. LB1450660 și procesul-verbal de primire - predare privind îndeplinirea lucrărilor (prestarea serviciilor) din 16.05.2018 cu 19932,00 lei; -în factura fiscală seria, nr. LB 1450659 și procesul-verbal de primire - predare privind îndeplinirea lucrărilor (prestarea serviciilor) din 16.05.2018 cu 76800,00 lei; -în factura fiscală seria, nr. LB 1450689 și procesul-verbal de primire - predare privind îndeplinirea lucrărilor (prestarea serviciilor) din 06.06.2018 cu 26064 lei; -în factura fiscală seria, nr. LB 1450699 și procesul-verbal de primire - predare privind îndeplinirea lucrărilor (prestarea serviciilor) din 20.06.2018 cu 22819,20 lei; -în factura fiscală seria, nr. LB 1450780 și procesul-verbal de primire - predare privind îndeplinirea lucrărilor (prestarea serviciilor) din 07.08.2018 cu 17253,00 lei; -în factura fiscală seria, nr. LB 1450781 și procesul-verbal de primire - predare privind îndeplinirea lucrărilor (prestarea serviciilor) din 08.08.2018 cu 8869,50 lei; -în factura fiscală seria, nr. LB 1450798 și procesul-verbal de primire - predare privind îndeplinirea lucrărilor (prestarea serviciilor) din 21.08.2018 cu 5826,00 lei; -în factura fiscală seria, nr. IM0065636 și procesul-verbal de primire - predare privind îndeplinirea lucrărilor (prestarea serviciilor) din 18.09.2018 cu 29232,00 lei; în factura fiscală seria, nr. IM0065643 și procesul-verbal de primire - predare privind îndeplinirea lucrărilor (prestarea serviciilor) din 19.09.2018 cu 2370,001ei; în factura fiscală seria, nr. IM0065656 și procesul verbal de primire - predare privind îndeplinirea lucrărilor (prestarea serviciilor) din 26.09.2018 cu 35688,00 lei.

Drept urmare, consideră că executarea lucrărilor și serviciilor indicate mai sus nu a fost confirmată prin datele indicate în foile de parcurs ale unităților de transport ale S.R.L. „Reparații Echipamente Mecanice" care, conform pct.2 din Anexa nr. 1 la Hotărârea Guvernului nr. 294 din 17.03.98 „Cu privire la executarea Decretului Președintelui Republicii Moldova nr. 406-11 din 23.12.1997", sunt documente de evidentă primară, cu regim special obligatoriu, iar bonul de detașare al beneficiarului este unul din principalele documente care servesc drept temei pentru plata serviciilor de transport prestate, conform pct. 15 din Instrucțiunea privind completarea și prelucrarea foilor de parcurs pentru autocamioane aprobată prin Ordinul Departamentului Analize Statistice și Sociologie nr. 108 din 17.12.1998.

Or, reieșind din cele expuse, S.R.L. „Reparații Echipamente Mecanice", în anul 2018, neîntemeiat a inclus volumele cantitativ-valorice de lucrări (servicii) în sumă de 366011,7 lei (inclusiv T.V.A.), astfel fiind încasate neîntemeiat mijloace financiare de la întreprinderea Municipală „Servicii comunal-locative Rezina" în sumă de 366011,7 lei (inclusiv T.V.A.).

Reține că conform art. 10 pct. 6 din Legea cu privire la antreprenoriat și întreprinderi nr. 845 - XII din 03.01.1992, veniturile ilicite obținute de agenții economici prin exagerarea costului producției, prețului de vânzare al mărfii, al bunurilor, rentabilității, adaosului comercial, volumului de lucrări efectuate în construcții și tarifelor la serviciile prestate, nerespectându-se astfel actele normative care reglementează formarea și aplicarea prețurilor, precum și amenzile aplicate în cuantum echivalent acestor venituri, se percep la

bugetul de stat în baza deciziei adoptate de Curtea de Conturi, de autoritatea administrativă de inspectare financiară din subordinea Ministerului Finanțelor.

Astfel, Inspecția Financiară explică că în calitate de autoritate administrativă din subordinea Ministerului Finanțelor, (art. 107 din Constituție RM), are misiunea de a proteja interesele financiare ale bugetului public național și patrimoniului public prin exercitarea, conform principiilor transparenței și legalității, a controlului financiar centralizat al Ministerului Finanțelor privind conformarea cu cadrul normativ al operațiunilor și tranzacțiilor ce țin de gestionarea acestora (resurselor bugetului public național și patrimoniului public).

Notează Inspecția Financiară, de jure, că activând în temeiul prevederilor art. 78 alin. (2) din Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr.181 din 25.07.2014 și a Regulamentului privind organizarea și funcționarea Inspecției Financiare din subordinea Ministerului Finanțelor, aprobat prin Hotărîrea Guvernului privind organizarea activității de inspectare financiară nr. 1026 din 02.11.2010, în cadrul exercitării funcțiilor sale, în limita competenței, verifică activitatea economico- fmanciară, inclusiv prin investigări operative și analize documentare efectuate în baza informațiilor privind eventuale încălcări ale cadrului normativ sau fraude în gestionarea și utilizarea resurselor bugetare, în administrarea patrimoniului public, raportarea datoriei sectorului public, în calcularea profitului net al întreprinderilor de stat/municipale și al societăților comerciale cu cota de participare a statului, precum și a dividendelor și a defalcărilor la buget ale unei părți a profitului net al acestora.

Reieșind din ansamblul competențelor ce-i revine în vederea realizării sarcinilor, misiunii, scopului realizării unui interes public, în temeiul art. 2 alin. (2), art. 5,6,7,8,53,54, din Codul administrativ, art. 78 din Legea nr. 181 din 25.07.2014 și Regulamentului privind organizarea și funcționarea Inspecției Financiare din subordinea Ministerului Finanțelor, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 1026 din 02.11.2010, Inspecția Financiara, era obligată, potrivit documentelor primare contabile prezentate de către entitatea suspusă verificării, să constate încălcările care pentru neexecutarea lucrărilor s-au încasat mijloace financiare de la întreprinderea Municipală „Servicii comunal-locative Rezina" prin ce i-au fost încălcate drepturile și libertățile ultimei, în contextul prevederilor art. 17 din Codul administrativ.

În contextul celor expuse, consideră că organul de inspectare (control) corect a apreciat circumstanțele, de drept și fapt, în baza documentelor primare prezentate benevol de către S.R.L. „Reparații Echipamente Mecanice", care în temeiul Legii contabilității nr. 113/2007, aparțin ultimului cu drept de proprietate.

Mai invocă că potrivit pct. 5 din Regulamentul privind exercitarea controlului asupra utilizării investițiilor publice în construcții, aprobat prin Hotărârea Guvernului cu privire la controlul de stat al calității în construcții nr. 360 din 25 iunie 1996, controlul volumelor și costul lucrărilor poate fi efectuat de Organul național de dirijare în construcții, Ministerul Finanțelor, organele de drept și Curtea de Conturi, temei pentru care consideră că eronat și greșit s-a tălmăcit aplicarea prevederilor regulamentului nominalizat, precum că Inspecția nu este competentă să se expună asupra utilizării investițiilor publice.

Mai mult ca atât, legiuitorul, prin prevederile Legii cu privire la antreprenoriat și întreprinderi nr. 845-XII din 03.01.1992, dispune restricții persoanelor care prestează servicii contrar actelor normative în vigoare și prin activitatea acestora se aduce atingerea

drepturilor și libertăților în vederea gestionării patrimoniului public, încălcare care se încadrează în reglementările art. 10 alin. (6) din legea menționată.

Astfel, motivul specificat precum că Inspecția Financiară a depășit competența aplicând regulamentul menționat mai sus aprobat prin Hotărîrea Guvernului nr.360/1996, nu poate fi acceptat, îl consideră eronat și greșit și nu sunteți în drept să pretindeți ca actele Inspecției Financiare să fie emise conform propriei formulări sau într-un anumit sens, după dorința personală.

Menționează că Inspecția Financiară a respectat cu strictețe actele normative în vigoare în vederea realizării ansamblului competențelor, scopului și sarcinilor ce-i revin acesteia.

Mai mult ca atât, S.R.L. „Reparații Echipamente Mecanice", urmare a neprestării serviciilor în volum integral întreprinderii Municipale „Servicii comunal-locative Rezina" și a încasării mijloacelor financiare în sumă de 366011,7 lei de la aceasta, a adus atingerea drepturilor și libertăților, prejudiciind cu suma nominalizată, temei pentru care legiuitorul dispune încasarea acestora la bugetul de stat.

Potrivit prevederilor art. 189 din Codul administrativ și reieșind din competența ce-i revine Inspecției, atribuită prin cadrul normativ în vigoare, în exercitarea dreptului atribuit în temeiul prevederilor art. 2 alin. (2), 3,5,6, 7, 8, 16, 21, 29, 53, 54, 137 din Codul administrativ, Inspecția Financiară a acționat cu bună - credință și în limitele legii cu respectarea scopului pentru care i-a fost atribuit dreptul și existența interesului public în verificarea utilizării conforme a mijloacelor financiare, ținând cont de specificul de activitate, cu aplicarea procedurii uniforme, astfel prin activitatea administrativă a Inspecției, nu s-a încălcat dreptul sau libertatea entității.

Totodată, consideră că reclamantul prin cererea de chemare în judecată era obligat să specifice concret care act legislativ, normă materială ori procedurală ar fi fot încălcată de către Inspecția Financiară la emiterea actelor și temeiul concret pentru care se solicită anularea acestora, temei pentru instanță de a respinge cererea de chemare în judecată ca inadmisibilă.

Or, acceptarea de către instanță a cererii de chemare în judecată în contextul solicitat ar legaliza posibilitatea utilizării mijlocelelor financiare publice alocate din bugetul local pentru obiectivele respective în contrazicere cu actele normative în vigoare prin ce ar fi suportat/cauzat pierderi, în mărimi deosebit de mari.

În contextul expus, lipsa trimiterii la actul legislativ care ar fi fost încălcat de către Inspecție la emiterea raportului și a prescripției, neprezentarea documentelor suplimentare și concludente, care ar combate cele constatate de către Inspecția Financiară în cadrul inspectării efectuate, necalificarea temeiului și motivului concret pentru care se solicită anularea, refuzul de a întreprinde măsurile, în baza legii, de returnare a mijloacelor financiare gestionate contrar legislației, și reieșind din limitele controlului judecătoresc dispuse de legiuitor, potrivit prevederilor art. 225 din Codul administrativ, la examinarea acțiunilor în contenciosul administrativ, în temeiul art. 207 alin. (1), alin.(2) lit. e) din Codul nominalizat, solicită instanței de a declara cererea ca inadmisibilă.

***Poziția terțului.***

Prin încheierea Judecătoriei Chișinău (sediul Rîșcani) din 18.01.2022, instanța de judecată a atras în proces în calitate de terț Î.M. "Servicii comunal-locative Rezina", care a

fost citat legal, referință nu a depus, prin cererea din 10.05.2023 a solicitat examinarea acțiunii în lipsa sa. (f.d.59, 63-65).

***Constatările instanței de judecată, legislația pertinentă și concluziile instanței de judecată.***

Materialul probator atestă că prin Decizia nr.25-08-11/13 din 18.11.2021, semnată de directorul adjunct Borta Ion cu privire la aplicarea sancțiunilor economice S.R.L. ”Reparații Echipamente Mecanice”, Inspecția Financiară a dispus: „A percepe de la Societatea cu Răspundere Limitată „Reparații Echipamente Mecanice”, la bugetul de stat, venitul ilicit în sumă de 366011,7 lei, și amenda în cuantum echivalent, în sumă de 366011,7 Iei, care urmează a fi virate la conturile cu următoarele rechizite ... ” (f.d. 10-11).

Instanța de judecată reține că la 10.12.2021 împotriva deciziei nr.25-08-11/13 din 18.11.2021 a fost depusă cererea prealabilă la Inspecția Financiară, iar, la 24.12.2021 a fost recepționată decizia nr.25-12-10/1789 din 21.12.2021 prin care a fost respinsă cererea prealabilă. (f.d. 12-17, 18-20)

**Referitor la admisibilitatea acțiunii.**

În sensul art.20 și art.189 alin.(1) Cod administrativ, orice persoană poate înainta o acțiune în contencios administrativ, dacă revendică încălcarea prin activitatea administrativă a unei autorități publice a unui drept legitim sau a unei libertăți stabilită prin lege. Cu privire la acțiunea în contencios administrativ decid instanțele de judecată competente pentru examinarea procedurii de contencios administrativ, conform Codului administrativ.

Conform art.5 Cod administrativ, activitatea administrativă reprezintă totalitatea actelor administrative individuale și normative, a contractelor administrative, a actelor reale, precum și a operațiunilor administrative realizate de autoritățile publice în regim de putere publică, prin care se organizează aplicarea legii și se aplică nemijlocit legea.

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 prevede că, actul administrativ individual defavorabil este actul care impune destinatarilor lor obligații, sancțiuni, sarcini sau afectează drepturile/interesele legitime ale persoanelor ori care resping, în tot sau în parte, acordarea avantajului solicitat.

Decizia Inspecției Financiare nr.25-08-11/13 din 18.11.2021, semnată de directorul adjunct Borta Ion cu privire la aplicarea sancțiunilor economice S.R.L. ”Reparații Echipamente Mecanice” și decizia nr.25-12-10/1789 din 21.12.2021 dată în procedura prealabilă – sunt acte administrative individuale.

Instanța de judecată reține că, admisibilitatea acțiunii în contencios administrativ este condiționată inter alia de revendicarea de către reclamant a încălcării unui drept al său prin activitatea administrativă a unei autorități publice.

Conform art.17 Cod administrativ, prevede că, drept vătămat este orice drept sau libertate stabilit/stabilită de lege căruia/căreia i se aduce atingere prin activitate administrativă.

Conform art.39 Cod administrativ, (1) Controlul judecătoresc al activităţii administrative este garantat şi 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 instanţei de judecată competente.

Instanța menționează că la art.17 se dă noțiunea dreptului vătămat, în sens material, iar noțiunea ”revendică încălcarea” din dispozițiile normelor art.189 și art.207 alin.(1) lit.e) Cod administrativ, relevă un aspect procesual și se referă la dreptul reclamantului de a înainta acțiunea în contencios administrativ.

Reclamantul are dreptul la înaintarea acțiunii în contencios administrativ ori de câte ori se deduce la o examinare în prima facie - circumstanțele din cererea sa, acte, dosar administrativ etc. – probabilitatea (posibilitatea) lezării unui drept al său prin actul administrativ individual contestat.

Probabilitatea că dreptul subiectiv ar putea fi vătămat este prezumată de fiecare dată când o persoană este destinatar (art. 11 alin. (2) enunțul 1) al actului administrativ individual defavorabil sau este terț.

Reclamantul este destinatarul actelor contestate.

Noțiunea „revendică încălcarea” nu echivalează cu noțiunea „vătămarea dreptului”. ”Revendicarea încălcării” justifică dreptul reclamantului în sens procesual de a înainta acțiunea în contencios administrativ, iar „vătămarea dreptului” se dovedește prin probațiune, fiind o problemă de fond. Astfel, constatarea vătămării dreptului de fiecare dată trebuie să fie un element de fond, altfel, acțiunea trebuie examinată în fond de către instanța competentă pentru a nu îngrădi accesul la justiție (art. 6 CEDO, 20 Constituția RM, art. 39 CA).

În conformitate cu art.191 alin.(1) Cod administrativ, cu excepția cazurilor prevăzute la alin.(2) şi (3), judecătoriile soluționează în fond toate acțiunile în contencios administrativ.

În temeiul art.191 alin.(1) Cod administrativ, controlul de legalitate a actelor Inspectoratului Control Financiar de Stat (succesor în drepturi procesuale a Inspecției Financiare) este de competența Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani, or aceste acte nu se regăsesc în excepțiile de la alin.(2) și (3) a art.191 Cod administrativ.

Astfel, acțiunea în contencios administrativ este înaintată de reclamant cu respectarea competenței jurisdicționale și teritoriale.

În conformitate cu art.208 alin.(1) Cod administrativ, în cazurile prevăzute de lege, pînă la înaintarea acțiunii în contencios administrativ, se va respecta procedura prealabilă.

Decizia Inspecției Financiare nr.25-08-11/13 din 18.11.2021, semnată de directorul adjunct Borta Ion cu privire la aplicarea sancțiunilor economice S.R.L. ”Reparații Echipamente Mecanice” a fost contestată cu cerere prealabilă la data de 10.12.2021, care a fost respinsă prin decizia nr.25-12-10/1789 din **21.12.2021** dată în procedura prealabilă. Astfel, reclamantul a respectat procedura prealabilă.

Acțiunea înaintată de către reclamant reprezintă o acțiune în contestare în conformitate cu prevederile art. 206 alin. (1) lit. a) Codul administrativ. Or, elementul central al obiectului acțiunii în contestare constă în anularea actului administrativ individual defavorabil emis de către pârât.

În sensul enunțat, art. 209 alin. (1) lit.a) din Codul administrativ prevede că, acţiunea în contestare se înaintează în decurs de 30 de zile, de la data comunicării sau

notificării deciziei cu privire la cererea prealabilă sau data expirării termenului prevăzut de prezentul cod pentru soluţionarea acesteia. Acțiunea în contencios a fost înaintată la data **21.01.2022**, fapt care denotă respectarea termenului de înaintare a acțiunii de către reclamantul S.R.L. ”Reparații Echipamente Mecanice”.

Instanța de judecată a constatat că motive de inadmisibilitate în conformitate cu prevederile art. 207 alin. (2) din Codul administrativ în privința acțiunii de contencios administrativ înaintată de S.R.L. ”Reparații Echipamente Mecanice” nu se regăsesc, prin urmare, acțiunea este admisibilă.

**Referitor la temeinicia acțiunii.**

În conformitate cu art. 78 al Legii finanţelor publice şi responsabilităţii bugetar-fiscale nr. 181 din 25.07.2014 (redacția din 01.01.2021), (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).

Potrivit pct. 7 subpct. 1), lit. b) din Regulamentul privind organizarea şi funcţionarea Inspecţiei financiară din subordinea Ministerului Finanţelor aprobat prin Hotărîrea de Guvern nr. 1026 din 02.11.2010 (redacția 15.07.2016), 1 ) În cadrul exercitării funcţiilor sale **Inspecţia financiară:** b) **efectuează controale de contrapunere la alte entităţi,** indiferent de forma de proprietate şi genul de activitate, care au raporturi economico-financiare cu entităţile supuse inspectării (controlului) financiare, precum şi la antreprenori şi subantreprenori, care au acordat (livrat) servicii (mărfuri), au executat lucrări pentru acestea;

Potrivit pct. 8 din Regulamentul menționat, 2) Angajaţii abilitaţi cu funcţii de inspectare (control) financiară îşi desfăşoară activitatea de inspectare (control) în baza autorizaţiei Inspecţiei financiare, în care sînt stipulate clauzele privind entitatea, tematica,

perioada supusă inspectării (controlului) financiare şi termenele efectuării inspectării (controlului) financiare. 3) Cerinţele legitime ale angajaţilor abilitaţi cu funcţii de inspectare (control) financiară sînt executorii pentru angajaţii entităţii supuse inspectării (controlului ) financiare. 4) În executarea atribuţiilor de funcţie, angajaţii abilitaţi cu funcţii de inspectare (control) financiară sînt obligaţi: a) să respecte Constituţia Republicii Moldova, legile, alte acte normative şi jurămîntul funcţionarului public; b) să respecte drepturile entităţilor supuse inspectării (controlului) financiare; c) să efectueze inspectări (controale) financiare în conformitate cu prezentul Regulament şi cu normele metodologice; d) să respecte Codul de conduită al angajaţilor abilitaţi cu funcţii de inspectare (control) financiară şi cadrul metodologic; e) să exercite obligaţiile, respectînd principiile de obiectivitate, independenţă, profesionalism şi integritate; f) să garanteze păstrarea secretelor de stat, de serviciu, comerciale şi personale cunoscute în cadrul exercitării atribuţiilor.

Instanța de judecată constată din materialele dosarului administrativ că în privința SRL „Reparații Echipamente Mecanice” a avut loc un control de contrapunere survenit în cadrul inspectării financiare tematice la întreprinderea Municipală „Servicii comunal-locative Rezina”.

Din Raportul privind rezultatele inspectării financiare tematice la SRL „Reparații Echipamente Mecanice”, rezultă că controlul de contrapunere a fost efectuat în baza autorizațiilor nr. 728 din 01.10.2021 și nr. 742 din 11.10.2021 eliberate inspectorului Direcției inspectare financiară a întreprinderilor municipale orășenești Rubin Vatavu și a durat în perioada 04.10.2021-18.10.2021.

Drept urmare, la data de 18.11.2021, de către Ion Borta, director adjunct al Inspecției Financiare, consilier de stat de clasa I, în incinta Inspecției Financiare din mun. Chișinău, str. Alexandru cel Bun, 48, cu participarea reprezentantului Societății cu Răspundere Limitată „Reparații Echipamente Mecanice”, dl Gheorghe Locoman, conducându-se de art. 18 și 92 din Codul administrativ nr. 116 din 19.07.2018, examinând materialele controlului de contrapunere din 18.10.2021, desfășurat la Societatea cu Răspundere Limitată „Reparații Echipamente Mecanice” în cadrul inspectării financiare tematice la întreprinderea Municipală „Servicii comunal-locative Rezina”, a emis decizia cu privire la aplicarea sancțiunilor economice S.R.L. ”Reparații Echipamente Mecanice” nr.25-08-11/13, contestată în speță.

Instanța de judecată notează că pentru început urmează să verifice dacă reclamantului S.R.L. ”Reparații Echipamente Mecanice”, la caz, i-au fost respectate garanțiile procedurale.

*Articolul 21 Cod administrativ, statuează că, (1) Autoritățile publice și instanțele de judecată competente trebuie să acționeze în conformitate cu legea și alte acte normative. (2) Exercitarea atribuțiilor legale nu poate fi contrară scopului pentru care acestea au fost reglementate. (3) Autoritățile publice și instanțele de judecată competente nu pot dispune limitarea exercitării drepturilor și a libertăților persoanelor decît în cazurile și în condițiile expres stabilite de lege.*

*Articolul 28 Cod Administrativ, prevede că, (1) Procedura administrativă se realizează într-un mod simplu, adecvat, rapid, eficient și corespunzător scopului.*

*Articolul 30 Cod Administrativ statuează că, autoritățile publice nu pot întreprinde măsuri cu efect retroactiv, cu excepţia cazurilor prevăzute de lege. Autoritățile publice nu*

*pot întreprinde măsuri care să afecteze situaţiile juridice definitive sau drepturile dobândite, decît în situaţii în care, în condiţiile stabilite de lege, acest lucru este absolut necesar pentru interesul public.*

*Articolul 31 Cod Administrativ, prevede că actele administrative individuale și operațiunile administrative scrise trebuie să fie motivate.*

*Articolul 32 Cod Administrativ, prevede că, (1) Procedura administrativă se structurează astfel încît participanții să poată înțelege fiecare etapă a procedurii. Dacă este necesară contribuția unui participant, acestuia i se comunică neîntîrziat, într-un limbaj clar și ușor de înțeles, acțiunile care trebuie întreprinse. (2) În condițiile legii, autoritățile publice trebuie să asigure participarea neîngrădită la procedura administrativă a persoanelor interesate.*

*În conformitate cu art. 60 Cod administrativ, (1) Termenul general în care o procedură administrativă trebuie finalizată este de 30 de zile, dacă legea nu prevede altfel. (2) Termenul general curge de la: a) data prevăzută în lege pentru exercitarea unei atribuții stabilite; b) data înregistrării cererii de către autoritatea publică ierarhic superioară sau de cea de control; c) data înregistrării cererii complete, după caz cu toate actele necesare, sau de la data la care petiția a fost transferată autorității publice competente. Dacă cererea nu este completă, autoritatea publică propune petiționarului să prezinte actele lipsă și stabilește un termen în acest sens. (4) Din motive justificate legate de complexitatea obiectului procedurii administrative, termenul general poate fi prelungit cu cel mult 15 zile. Această prelungire are efect doar dacă este comunicată în scris participanților la procedura administrativă în termen de 30 de zile, împreună cu motivele prelungirii. (5) În mod excepțional, cînd în procedura administrativă se înregistrează cazuri de complexitate deosebită care necesită timp pentru prelucrarea documentelor, autoritatea publică poate stabili un termen mai mare pentru finalizarea procedurii administrative, care nu va depăși 90 de zile.*

*În conformitate cu art. 69 alin. (1) și (2) Cod administrativ, procedura administrativă se inițiază la cerere sau din oficiu. Procedura administrativă inițiată din oficiu începe odată cu efectuarea primei acțiuni procedurale, iar cea inițiată la cerere se consideră inițiată din momentul depunerii cererii. În cazul depunerii unei petiții, autoritatea publică este obligată să inițieze o procedură administrativă.*

*Articolul 118 alin.(1)-(3) Cod Administrativ, prevede că, (1) Motivarea este operațiunea administrativă prin care se expun considerentele care justifică emiterea unui act administrativ individual. În motivare se indică temeiurile esențiale de drept și de fapt pe care le-a luat în considerare autoritatea publică pentru decizia sa. Din motivarea deciziilor discreționare trebuie să poată fi recunoscute și punctele de vedere din care autoritatea publică a reieșit la exercitarea dreptului discreționar. Motivarea trebuie să se refere și la argumentele expuse în cadrul audierii. (2) Motivarea completă a unui act administrativ individual cuprinde: a) motivarea în drept – temeiul legal pentru emiterea actului administrativ, inclusiv formele procedurale obligatorii pe care se bazează actul; b) motivarea în fapt – oportunitatea emiterii actului administrativ, inclusiv modul de exercitare a dreptului discreționar, dacă este cazul; c) în cazul actelor administrative defavorabile – o descriere succintă a procedurii administrative care a stat la baza emiterii actului: investigații, probe, audieri, opinii ale participanților contrare conținutului final al*

*actului etc. (3) Motivarea completă este obligatorie, este parte integrantă a actului administrativ individual şi condiţionează legalitatea acestuia.*

În sensul normelor de drept citate, instanța de judecată menționează că autoritatea pârâtă nu a prezentat înscrisurile care să ateste că a inițiat o procedură administrativă și că despre acest fapt a fost informat reclamantul.

Mai mult, instanța reține că deși în Raportul privind rezultatele inspectării financiare tematice la SRL „Reparații Echipamente Mecanice", se face referire la faptul că controlul de contrapunere a fost efectuat în baza autorizațiilor nr. 728 din 01.10.2021 și nr. 742 din 11.10.2021 eliberate inspectorului Direcției inspectare financiară a întreprinderilor municipale orășenești Rubin Vatavu și a durat în perioada 04.10.2021-18.10.2021, acestea nu au fost anexate la materialele dosarului administrativ, iar, instanța nu poate da o apreciere faptului dacă în acest sens au fost respectate prevederile pct. 8 subpct. 2 din Regulamentul privind organizarea şi funcţionarea Inspecției financiare și a pct. 9, lit. a) al Regulamentul menționat, care prevede că, conducătorul şi persoanele cu funcţii de răspundere ale entităţilor supuse inspectării (controlului) financiare au dreptul să cunoască tematica inspectării (controlului) financiare.

Totodată, nu este clar din care considerente, decizia contestată a fost emisă peste 30 de zile, abia la data de 18.11.2021, dacă controlul de contrapunere a fost finisat la 18.10.2021, cu întocmirea raportului în cauză.

Așadar, circumstanțele menționate atestă că procedura administrativă nu s-a realizat într-un mod simplu, adecvat, rapid, eficient şi corespunzător scopului, nu a fost structurată astfel încît participanții să poată înțelege fiecare etapă a procedurii, ceea ce denotă ilegalitatea deciziei Inspecției Financiare nr.25-08-11/13 din 18.11.2021, semnată de directorul adjunct Borta Ion cu privire la aplicarea sancțiunilor economice S.R.L. "Reparații Echipamente Mecanice", or, actul menționat nu este nici suficient de cert și motivat.

Drept urmare, instanța de judecată concluzionează că decizia Inspecției Financiare nr.25-08-11/13 din 18.11.2021, semnată de directorul adjunct Borta Ion cu privire la aplicarea sancțiunilor economice S.R.L. "Reparații Echipamente Mecanice" a fost emisă contrar principiilor de legalitate, eficiență, motivare și comprehensibilitatea și transparența acțiunilor autorităților publice.

În altă ordine de idei, la constatarea ca fiind încălcate prevederile art. 18 lit.a), art. 19 alin.2 și art.20 alin. 1, lit.b) din Legea contabilității nr. 113 din 27.04.2007, pct. 18, pct.23 lit.e) din Regulamentul priind exercitarea controlului asupra utilizării investițiilor publice în construcții aprobat prin Hotărârea Guvernului privind controlul de stat al calității în construcții, nr.360 din 25.06.201996, pct. 18-20 din Standartele Naționale de Contabilitate „Contractele în construcție" aprobat prin ordinul Ministerului Finanțelor nr.118 din 06.08.2013, pct.2 din Anexa nr.1 la Hotărârea Guvernului nr.294 din 17.03.1998 cu privire la executarea Decretului Președintelui Republicii Moldova nr.406-11 din 23.12.1997, pct. 15 din Instrucțiunea privind completarea și prelucrarea foilor de parcurs pentru autocamioane aprobată prin ordinul Departamentului Analize Statistice și Sociologie nr.l08 din 17.12.1998, instanța reține că autoritatea publică pârâtă nu a indicat faptele prin care s-a admis încălcarea normelor menționate, fapt ce constituie temei suficient pentru a constata ilegalitatea actului contestat.

Așadar, instanța menționează că, materialele cauzei denotă faptul că reclamantul

S.R.L. ”Reparații Echipamente Mecanice” a prestat în anul 2018 lucrări de construcție la întreprinderea Municipală „Servicii comunal-locative Rezina”, care se confirmă prin facturi fiscale și procese-verbale de primire-predare a lucrărilor respective.

În sensul dat, urmează de reținut că pârâtul consideră că încălcările normelor de mai sus s-au materializat prin încasarea de la întreprinderea Municipală „Servicii comunal-locative Rezina” a mijloacelor bănești în sumă totală de 366011,7 lei, pentru lucrări conform 14 facturi fiscale și 14 procese-verbale de primire-predare a lucrărilor emise în anul 2018 și indicate expres în decizie. Or, lucrările date în viziunea autorității publice nu au fost executate deoarece nu se confirmă prin compararea consumului de combustibil a unităților de transport SC „Reparații Echipamente Mecanice” SRL și nici prin datele din foile de parcurs a unităților de transport SC Reparații Echipamente Mecanice” SRL.

La aspectul dat, reieșind din prevederile art. 10 alin.6 Legea cu privire la antreprenoriat și întreprinderi nr.845 din 03.01.1992, care statuează că veniturile ilicite obţinute de agenţii economici prin exagerarea costului producţiei, preţului de vînzare al mărfii, al bunurilor, rentabilităţii, adaosului comercial, volumului de lucrări efectuate în construcţii şi tarifelor la serviciile prestate, nerespectîndu-se astfel actele normative care reglementează formarea şi aplicarea preţurilor, precum şi amenzile aplicate în cuantum echivalent acestor venituri se percep la bugetul de stat în baza deciziei adoptate de Curtea de Conturi, de autoritatea administrativă de inspectare financiară din subordinea Ministerului Finanțelor, prin înaintarea ordinelor incaso, în termen de 30 de zile de la data înmînării deciziei de către organul ce a adoptat-o, instanța de judecată analizînd decizia contestată, constată că autoritatea emitentă pe lîngă constatarea cu privire la exagerarea volumului lucrărilor în construcție, urma să indice actele normative care reglementează formarea și aplicarea prețurilor, care au fost încălcate de către reclamant cît și modul în care această încălcare a avut loc.

Drept urmare, instanța subliniază că, constatând exagerarea volumului de lucrări în construcție autoritatea emitentă a invocat ca fundament de drept al acestei constatări prevederile Regulamentului privind exercitarea controlului asupra utilizării investițiilor publice în construcții aprobat prin Hotărârea Guvernului privind controlul de stat al calității în construcții, nr.360 din 25.06.201996 (Anexa nr. 3), iar acest Regulament reglementează activitatea altei autorități publice și anume a Agenției pentru Supraveghere Tehnică. Or, pct. 1 din acest Regulament prevede expres: „Prezentul Regulament stabilește modul de exercitare de către Agenția pentru Supraveghere Tehnică a controlului asupra utilizării investițiilor publice în construcții. ”. Respectiv, Regulamentul dat nu conferă Inspecției financiare nici un drept în vederea constatării exagerării volumelor de lucrări în construcție. Mai mult, acest Regulament arogă drepturile în mod exclusiv Agenției pentru Supraveghere Tehnică și stabilește modul în care constatările respective pot fi făcute.

Conform prevederilor pct.8 din Regulamentul citat, Controlul volumelor şi costului lucrărilor de construcţii-montaj inserează controlul documentar, controlul prin măsurarea instrumentală a lucrărilor executate de facto şi compararea cu datele documentelor de execuţie a lucrărilor, identificarea neconformităţilor depistate privind aplicarea normelor de utilizare a materialelor de construcţie şi a resurselor energetice şi comunale, aplicarea corectă a metodologiei de calcul al costului lucrărilor de construcţii-montaj, abaterilor de la documentaţia de proiect, identificarea cheltuielilor antreprenorului (investitorului) care nu sînt justificate prin calculele respective.

În consecință, se atestă că Inspecția Financiară a acționat nu doar în lipsa de competență materială și/sau specială, dar și cu încălcarea prevederilor Regulamentului sus menționat.

Or, ținînd cont de faptul că autoritatea emitentă la efectuarea controlului financiar trebuia să se conducă de prevederile pct.4 lit.c) din Regulamentul privind organizarea și funcționarea Inspecției financiare, care prevede că, în executarea atribuțiilor de funcție, angajații abilitați cu funcții de inspectare (control) financiară sînt obligați să efectueze inspectări (controale) financiare în conformitate cu prezentul Regulament și cu normele metodologice, se constată că lipsa referirii la normele metodologice în baza cărora a fost efectuat controlul financiar, sau după cum se atestă în speță, indicarea unor norme care nu țin de competența autorității emitente, reprezintă emiterea unui act în lipsa unui temei legal, ceea ce denotă ilegalitatea acestuia.

În speță, se constată lipsa temeiului legal și la constatarea încălcării prevederilor pct. 15 din Instrucțiunea privind completarea și prelucrarea foilor de parcurs pentru autocamioane aprobată prin ordinul Departamentului Analize Statistice și Sociologie nr.108 din 17.12.1998. Or, în conformitate cu prevederile pct. 16 din Instrucțiunea numită, Completarea „Bonului beneficiarului" se efectuează de către persoana responsabilă a beneficiarului, cu condiția că achitarea pentru serviciile de transport prestate cu mijloacele de transport auto nu se efectuează conform facturilor de expediție sau scrisorilor de transport internațional anexate la foaia de parcurs.

Din reglementările citate se desprinde că obligația de completare a compartimentului din foaia de parcurs Intitulat „Bonul beneficiarului" aparține acestuia, dar nu petentului.

În consecință, neexecutarea respectivei obligații nu poate fi imputată ultimului. La fel, completarea compartimentului respectiv nu trebuie executată în cazul când plata se realizează în baza facturii după cum a avut loc în speță. Un asemenea înțeles este logic, or recepția lucrărilor în construcție prin întocmirea actului de primire-predare reprezintă un procedeu care permite constatare faptului executării lucrărilor și eventualelor vicii într-un mod real pentru părțile contractante.

Totodată, pct.16.3 din Instrucțiunea numită prevede expres: Prestațiile de transport se confirmă prin semnătura persoanei responsabile și prin ștampila beneficiarului. Sintagma prestațiile de transport indică că recepția lucrărilor de construcție executate de autovehicule cu destinație specială nu se realizează prin completarea de către beneficiar a compartimentului ''Bonul beneficiarului" din foaia de parcurs.

Reglementări cu efect similar se conțin și la pct.16.1. din Instrucțiune: În partea de sus a bonului se înregistrează, în rîndurile corespunzătoare, dala emiterii foii de parcurs, denumirea și adresa transportatorului care efectuează prestarea serviciilor de transport, codul fiscal al acestuia, marca și numărul de înmatriculare al autovehiculului, remorcii sau semiremorcii ieșite pe rută, de asemenea denumirea și adresa beneficiarului, codul fiscal al lui, numele și prenumele, funcția persoanei responsabile a beneficiarului de transport.

Așadar, este cert că emitentul Instrucțiunii face distincție între serviciile de transport și de lucrările executate de vehiculele cu destinație specială.

Concomitent, pct.3 din Instrucțiune prevede că „Documente de bază pentru evidența primară a prestațiilor de transport ale autovehiculelor de mărfuri sînt foaia de parcurs și facturile de expediție sau scrisorile de transport internațional (C.M.R.) anexate la ea".

Din prevederile enunțate, rezultă cert că pentru lucrările executate de către vehiculele cu destinație specială foaia de parcurs nu reprezintă document pentru evidență primară.

Mai mult, se atestă că mai multe reglementări inserate în Instrucțiunea sus numită, sunt contrare prevederilor actelor normative, inclusiv legi, care au fost adoptate ulterior, și anume, prevederile pct.18 care prevede: În rubrica 40 se înscriu toate numerele facturilor de expediție sau scrisorilor de transport internațional în conformitate cu care s-a efectuat transportarea mărfurilor, un exemplar al cărora se anexează la foaia de parcurs.

Or, conform art. 19 alin.2 din Legea contabilității nr.113 din 27.04.2007, documentele primare se întocmesc în timpul efectuării operațiunii, iar dacă aceasta este imposibil - nemijlocit după efectuare operațiunii sau după producerea evenimentului.

Astfel, în sensul legii menționate, eveniment reprezintă echivalentul și concomitent unul din elementele faptului economic. În speță, executarea lucrărilor de construcție, dar și a serviciilor de transport, reprezintă eveniment în sensul Legii contabilității după producerea căruia au fost încheiate acte de recepție a lucrărilor și emise facturile fiscale corespunzătoare. Anume aceste acte, conform Legii contabilității, dar nu foile de parcurs au servit temei pentru încasarea plății pentru lucrările executate.

În consecință, se atestă că autoritatea emitentă nu a interpretat sistematic prevederile Instrucțiunii pe care a invocat-o în favoarea actului emis, dar a ales din conținutul acesteia prevederile care acordă actului emis doar aparența legalității, fără a justifica în drept decizia contestată sub aspectele invocate.

De asemenea, prin decizia contestată, invocând încălcarea pct. 18-20 din Standartele Naționale de Contabilitate ”Contractele în construcție” aprobat prin ordinul Ministerului Finanțelor nr.118 din 06.08.2013, autoritatea emitentă nu a indicat modul în care au fost încălcate aceste prevederi care se referă la componența costurilor contractuale, care este incidența acestor prevederi și/sau încălcări pentru stabilirea exagerării volumelor de lucrări indicate în facturile și actele de recepție. Or, această indicare reprezintă parte a obligației de motivare a actului emis.

Urmează de reținut că încălcarea normelor de drept produce doar consecințele expres prevăzute de lege. Autoritatea emitentă a omis să indice care norme prevăd consecințe exacte pentru încălcarea normelor menționate mai sus.

La caz, instanța reține că argumentul invocat de autoritatea emitentă față de circumstanțele de fapt - este imposibilitatea confirmării de executare a lucrărilor prestate în baza datelor din foile de parcurs, însă, acest argument nu are un temei legal. Or, după s-a menționat supra, nu au fost invocate norme de drept care prevăd că anume prin datele foilor de parcurs trebuie să fie confirmată realitatea lucrărilor prestate.

Drept urmare, Inspecția Financiară nu indicat din care raționamente și norme de drept a dedus că serviciile de transport prestate nu au fost confirmate, fapt ce denotă ilegalitatea deciziilor contestate.

Reieșind din cele expuse, instanța de judecată concluzionează asupra admiterii acțiunii înaintată de S.R.L. ”Reparații Echipamente Mecanice” împotriva Inspectoratului Control Financiar de Stat (succesor în drepturi procesuale a Inspecției Financiare), terț Î.M. ”Servicii comunal-locative Rezina” cu privire la contestarea actului administrativ, ca fiind întemeiată, din care considerente va anula decizia Inspecției Financiare nr.25-08-11/13 din 18.11.2021, semnată de directorul adjunct Borta Ion cu privire la aplicarea sancțiunilor

economice S.R.L. ”Reparații Echipamente Mecanice” și decizia nr.25-12-10/1789 din 21.12.2021 dată în procedura prealabilă.

În conformitate cu art.195, art.224 alin.(1) lit.a), art.225 Cod administrativ, art.art.238 - 241 Cod de procedură civilă, instanța de judecată

**h o t ă r ă ş t e**

Admite acțiunea înaintată de S.R.L. ”Reparații Echipamente Mecanice” împotriva Inspectoratului Control Financiar de Stat (succesor în drepturi procesuale a Inspecției Financiare), terț Î.M. ”Servicii comunal-locative Rezina” cu privire la contestarea actului administrativ.

Anulează decizia Inspecției Financiare nr.25-08-11/13 din 18.11.2021, semnată de directorul adjunct Borta Ion cu privire la aplicarea sancțiunilor economice S.R.L. ”Reparații Echipamente Mecanice” și decizia nr.25-12-10/1789 din 21.12.2021 dată în procedura prealabilă.

Hotărârea poate fi atacată cu apel la Curtea de Apel Chişinău. Apelul se depune la Judecătoria Chișinău (sediul Râșcani) în termen de 30 (treizeci) zile de la pronunţarea dispozitivului hotărârii. Motivarea apelului se prezintă la Curtea de Apel Chișinău în termen de 30 (treizeci) zile de la data notificării hotărârii motivate. Dacă se depune împreună cu apelul, motivarea apelului se depune la Judecătoria Chișinău (sediul Râșcani).

Preşedintele şedinţei,
judecătorul ---------- Avasiloaie Tatiana

*Preşedintele şedinţei, judecătoarea Tatiana Avasiloaie este în imposibilitate să semneze hotărârea motivată, luând în consideraţie faptul că prin Hotărârea Consiliului Superior al Magistraturii nr. 393/25 din 02.07.2024, a fost suspendată din funcţie.*

*În temeiul art.195 Cod administrativ, art.236 alin.(7) Cod de procedură civilă şi pct.1, subpct. 1.3 din Dispoziţia cu privire la delegarea împuternicirilor vicepreşedinţilor Judecătoriei Chişinău nr. 23 din 05.04.2024, hotărârea motivată este semnată de vicepreşedinta interimară a Judecătoriei Chişinău (sediul Râşcani), Violeta Chiseliţa.*

**Vicepreşedinta interimară a Judecătoriei Chişinău**
**(sediul Rîşcani) Violeta Chisiliţa**