Prima instanţă: Judecătoria Chișinău (sediul Râșcani) Judecător Pruteanu Ina
Dosarul nr. 3r-38/26
2-25023500-02-3r-21012026

D E C I Z I E

12 martie 2026 municipiul Chişinău

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

În componenţa:
Preşedintelui completului, judecătorul Mîra Ghenadie
Judecătorilor Bostan Angela și Ghedrovici Nicolae

soluționând, fără ședință de judecată, recursul declarat de Cimbir Victor împotriva încheierii Judecătoriei Chișinău (sediul Râșcani) din 22 decembrie 2025, adoptată în cauza de contencios administrativ la acțiunea depusă de Cimbir Victor împotriva Ministerului Finanțelor al RM și Cancelariei de Stat, terț Procuratura Generală a RM privind obligarea Ministerului Finanțelor al RM să achite plățile restante pentru munca prestată de către Cimbir Victor în funcția de procuror, în cadrul Procuraturii teritoriale Strășeni, pentru perioada 01.01.2024- 31.12.2024, în mărime totală de 50 088, 48 lei,

C O N S T A T Ă :

Circumstanțele cauzei:

La 21 februarie 2025, Cimbir Victor s-a adresat cu acțiune în contencios administrativ împotriva Ministerului Finanțelor al RM și Cancelariei de Stat, terț Procuratura Generală a RM privind obligarea Ministerului Finanțelor al RM să achite plățile restante pentru munca prestată de către Cimbir Victor în funcția de procuror, în cadrul Procuraturii teritoriale Strășeni, pentru perioada 01.01.2024-31.12.2024, în mărime totală de 50 088, 48 lei.

În motivarea acțiunii a indicat că, la 8 februarie 2022, Procurorul General interimar a sesizat Curtea Constituțională în vederea exercitării controlului constituționalității a unor prevederi din Legea nr. 270 din 23.11.2018 privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar și din Legea nr. 271 din 23.11.2018 pentru modificare unor acte normative.

Ulterior, la 12 decembrie 2022, Procurorul General interimar, Ion Munteanu, a depus un supliment la Sesizarea nr.18a/2022, prin care a solicitat exercitarea controlului de constituționalitate și al art. 12 alin. (15), art. 29 alin. (2) şi al Anexei nr. 4 Tabelul nr. 1, în partea referitoare la procurori din Legea nr. 270/2018.

Potrivit textului sesizării, obiectul controlului constituționalității îl constituiau prevederile art. 12 alin. (15), art. 29 alin. (2), art. 30 alin. (4) şi Anexa nr. 4 Tabelul 1 din Legea nr. 270/2018, cât și art. XXVII pct. 2, 3, 4 din Legea nr. 271/2018.

La 8 august 2023, prin Hotărârea Curții Constituționale nr. 12, a fost admisă parțial sesizarea menționată supra, fiind recunoscute constituționale art. 12 alin. (15), art. 29 alin. (2) şi Anexa nr. 4 Tabelul 1, în partea referitoare la procurori, din Legea nr. 270/2018, în măsura în care ajustarea anuală a mărimii valorii de referință de salarizare a procurorilor este obligatorie și se bazează, cel puțin, pe rata inflației medii anuale la data adoptării Legii bugetului de stat pentru anul următor.

Prin urmare, Curtea Constituțională a recunoscut constituționale art.12 alin. (15) şi art. 29 alin. (2) din Legea nr. 270/2018, doar în cazul în care este realizată obligația pozitivă a statului de a ajusta anual mărimea valorii de referință de salarizare a procurorilor care trebuie să fie bazată, cel puțin, pe rata inflației medii anuale la data adoptării Legii bugetului de stat pentru anul următor.

În hotărârea sa, instanța de jurisdicție constituțională a observat că valoarea de referință aplicată procurorilor nu a fost modificată de la data adoptării Legii nr. 270/2018, fiind stabilită în mărime de 2 500 lei prin Legile bugetului de stat pentru anii 2019-2023. Deşi art. 12 alin. (15) din Legea nr. 270/2018 prevede că aceasta se reexaminează anual în funcție de condițiile economice din țară şi de posibilitățile bugetului public național, cel puțin la nivelul prognozat al ratei inflației, s-a reținut că art. 29 alin. (2) din Lege, nu permite ajustarea anuală a valorii de referință pentru procurori.

Totodată, s-a constatat că prevederile articolului menționat supra oferă autorităților competente o marjă discreționară largă privind condițiile în care are loc ajustarea remunerației procurorilor.

Astfel, deşi legislativul a majorat, începând cu anul 2020, valoarea de referință pentru unele categorii de funcționari publici, remunerația procurorilor nu a suferit nicio modificare, în pofida faptului că inflația a diminuat din puterea de cumpărare a salariilor procurorilor. În egală măsură, s-a menționat că înghețarea salariilor procurorilor nu a urmărit să implementeze un obiectiv de ordine publică cum ar fi contracararea unei crize economice.

Aşadar, modul în care art. 12 alin. (15) din Legea nr. 270/2018 a fost aplicat până acum confirmă că autoritățile competente decid în mod discreționar care sunt salariații care vor beneficia de majorări salariale. Astfel, deşi au fost efectuate mai multe ajustări salariale, ele au avut un caracter incoerent.

Este importantă concluzia Curții Constituționale că art. 12 alin. (15) din Legea nr. 270/2018, care condiționează ajustarea salariului procurorilor de opțiunea

autorităților competente ale statului, subminează independența procurorilor. În vederea asigurării independenței autorităților de rang constituțional sunt necesare garanții adecvate, inclusiv garanții financiare.

Acest fapt implică, în special, o stabilitate a cuantumului salariului și faptul că acesta trebuie să-i asigure persoanei care exercită un mandat constituțional un nivel de viață adecvat. Stabilitatea salariului, precum şi nivelul său adecvat urmăresc să-i pună la adăpost de orice presiuni exterioare care le influențează deciziile. Totodată, cuantumul salariului trebuie să fie în concordanță cu importanța funcțiilor asumate şi ca acest cuantum să nu fie desprins de realitățile economice şi sociale.

În acest registru contextual, s-a menționat despre intervenția Consiliului Superior al Procurorilor cu un aviz aferent proiectului Legii nr. 418/2023, în care a accentuat obligația îndeplinirii de către autoritățile competente a constatărilor Curții Constituționale la stabilirea valorii de referință pentru salariul procurorilor. Consiliul Superior al Procurorilor a reliefat că, începând cu anul 2018, valoarea de referință pentru salariul procurorilor nu a fost modificată niciodată şi nici nu a fost, cel puțin, ajustată la rata inflației, care până la data adoptării Legii nr. 418/2023 constituia 66,93%, iar până în luna august 2024, aceasta o constituia 74,32%.

Ținând cont de faptul că Hotărârea Curții Constituționale nr. 12 din 08 august 2023 a rămas până în prezent a fi neexecutată, Consiliul Superior al Procurorilor, de comun cu Procurorul General, a formulat cu o adresare către Curte, în vederea aplicării mecanismelor stabilite de lege în scopul asigurării controlului asupra executării integrale a hotărârii de referință. Curtea Constituțională prin răspunsul SCC-01/434 din 10 octombrie 2024 a informat Consiliul Superior al Procurorilor şi Procurorul General despre acțiunile întreprinse în vederea realizării controlului asupra executării hotărârii sale, solicitând de la autoritatea responsabilă, prezentarea informalilor privind nivelul de executare a actului judecătoresc adoptat de Curtea Constituțională a cărui termen de executare este scadent.

Din răspunsul Guvernului nr. 25-77-11313 din 04 octombrie 2024, formulat la solicitarea Curții Constituționale, executivul a indicat că, „[...] subiectul remunerării muncii angajaților din sectorul bugetar se află permanent pe agenda Guvernului Republicii Moldova. În acest sens, Ministerul Finanțelor, ca autoritate publică centrală responsabilă de elaborarea și promovarea politicii în domeniul salarizării în sectorul bugetar, este permanent în identificarea noilor soluții de majorare a salariilor angajaților din sectorul bugetar [...]”.

Reclamantul a menționat că, la 4 decembrie 2024, a formulat o cerere adresată Guvernului Republicii Moldova şi Ministerului Finanțelor, prin care a solicitat de a „[...] pune în aplicare mecanismele prevăzute de lege, în vederea efectuării plăților salariale restante, acumulate pentru perioada 01.01.2024-31.12.2024, conform datelor indicate în partea descriptivă a cererii și constatărilor Hotărârii Curții Constituționale nr.12 din 08 august 2023, prin raportare la valoarea de referință în sumă de 3 215 lei [...]”.

Respectiv, prin răspunsurile nr.15-81-14284 din 26 decembrie 2024 a Cancelariei de Stat şi, respectiv, nr.08-03-747/2001 din 23 decembrie 2024 a Ministerului Finanțelor, în calitate de soluție la solicitările formulate, au comunicat despre următoarele: „ [...] întru eliminarea lacunelor şi disonanțelor legislative în sistemul unitar de salarizare şi sporirea atractivității salariilor din sectorul bugetar, periodic sunt adoptate amendamente la cadrul normativ în vigoare, inclusiv la legile bugetare anuale, în sensul majorării salariilor. Astfel, şi bugetul de stat pentru anul 2024, a fost aprobat/administrat/rectificat, ținându-se cont de condițiile economice din țară și de posibilitățile bugetului public național.

Concluziv, subiectul remunerării muncii angajaților din sectorul bugetar se află permanent pe agenda Guvernului Republicii Moldova, implicit a Ministerului Finanțelor, în vederea identificării noilor soluții de majorare a salariilor angajaților din sectorul bugetar, conform priorităților stabilite, ş.a. [...]", fără a indica expres o cale de atac.

Reclamantul consideră că răspunsul şi, implicit, refuzul Ministerului Finanțelor de a achita conform solicitării plata restantă a salariului în corespundere cu constatările Curții Constituționale, pentru munca prestată în perioada de timp cuprinsă între 01.01.2024-31.12.2024, este unul neîntemeiat şi ilegal.

Soluția instanței de fond:

Prin încheierea Judecătoriei Chișinău (sediul Râșcani) din 22 decembrie 2025, s-a declarat inadmisibilă acțiunea înaintată de Cimbir Victor împotriva Ministerului Finanțelor al RM și Cancelariei de Stat, terț Procuratura Generală a RM privind obligarea Ministerului Finanțelor al RM să achite plățile restante pentru munca prestată de către Cimbir Victor în funcția de procuror, în cadrul Procuraturii teritoriale Strășeni, pentru perioada 01.01.2024- 31.12.2024, în mărime totală de 50 088, 48 lei, în temeiul art.207 alin.(2) lit.e) Cod administrativ.

Calea de atac exercitată:

Exprimându-și dezacordul cu soluția instanței de fond, la 6 ianuarie 2026 (prin intermediul poștei electronice) Cimbir Victor a declarat recurs împotriva acesteia, solicitând anularea încheierii Judecătoriei Chișinău (sediul Râșcani) din 22 decembrie 2025.

În motivarea cererii de recurs a invocat partea recurentă că prima instanță a calificat în mod eronat obiectul acțiunii și, în consecință, a aplicat greșit criteriile de admisibilitate prevăzute de art. 207 alin. (2) lit. e) din Codul administrativ.

Astfel, recurentul a relatat că, la 21 februarie 2025, a depus acțiune în contencios administrativ împotriva Ministerului Finanțelor al Republicii Moldova și Cancelariei de Stat, cu participarea Procuraturii Generale în calitate de terț, solicitând obligarea Ministerului Finanțelor la achitarea sumei de 50 088,48 lei, reprezentând plăți restante aferente activității desfășurate în funcția de procuror în cadrul Procuraturii teritoriale Strășeni pentru perioada 01.01.2024–31.12.2024.

Prin încheierea din 22 decembrie 2025, Judecătoria Chișinău (sediul Rîșcani) a declarat acțiunea inadmisibilă, reținând că nu există un raport juridic de muncă între reclamant și autoritățile pârâte și că, în lipsa acestuia, nu poate fi pretinsă plata unor drepturi salariale.

Recurentul susține că instanța a denaturat esența juridică a pretențiilor sale, calificându-le în mod greșit drept pretenții salariale izvorâte dintr-un raport de muncă. În realitate, potrivit acestuia, obiectul acțiunii nu îl constituie încasarea unui salariu restant, ci executarea unei obligații legale cu caracter constituțional, care decurge direct din Hotărârea Curții Constituționale nr. 12 din 08 august 2023. Prin această hotărâre, Curtea a stabilit că prevederile art. 12 alin. (15), art. 29 alin. (2) și Anexa nr. 4 Tabelul 1 din Legea nr. 270/2018 sunt constituționale doar în măsura în care ajustarea anuală a valorii de referință a salarizării procurorilor este obligatorie și se bazează, cel puțin, pe rata inflației medii anuale la data adoptării legii bugetului de stat pentru anul următor.

În acest context, recurentul a subliniat că suma de 50 088,48 lei nu reprezintă un drept salarial în sensul dreptului muncii, ci cuantumul corespunzător ajustării valorii de referință în funcție de rata inflației, ajustare care nu a fost realizată de autoritățile competente. Prin urmare, raportul juridic dedus judecății este unul de drept public, generat de neexecutarea unei obligații legale cu izvor constituțional, iar nu un raport de muncă. Din acest motiv, aplicarea de către instanță a criteriului existenței unui raport de muncă pentru a declara acțiunea inadmisibilă este, în opinia recurentului, eronată și nejustificată.

Totodată, recurentul a argumentat în detaliu calitatea procesuală a Ministerului Finanțelor, arătând că această autoritate este responsabilă de elaborarea și implementarea politicii bugetar-fiscale, precum și de asigurarea executării bugetului public național. În susținerea acestei teze, a invocat inclusiv răspunsul Guvernului nr. 25-77-11313 din 04 octombrie 2024, emis la solicitarea Curții Constituționale, din care rezultă că Ministerul Finanțelor este autoritatea centrală responsabilă de elaborarea și promovarea politicii de salarizare în sectorul bugetar. De asemenea, a făcut trimitere la art. 20 alin. (1) lit. d) din Legea nr. 181/2014, potrivit căruia Ministerul Finanțelor examinează propunerile de buget ale autorităților publice centrale și elaborează proiectul legii bugetului de stat.

Recurentul reliefează că, în cadrul procesului de elaborare a bugetului pentru anul 2024, Ministerul Finanțelor avea obligația de a integra ajustarea valorii de referință conform Hotărârii Curții Constituționale nr. 12/2023, inclusiv prin respectarea termenelor prevăzute în Setul metodologic aprobat prin Ordinul nr. 209 din 24 decembrie 2015, respectiv elaborarea și consultarea proiectului până la 01 septembrie 2023 și prezentarea acestuia Guvernului până la 15 septembrie 2023. Neîndeplinirea acestor obligații constituie, în viziunea recurentului, o omisiune administrativă contrară Constituției.

În același timp, recurentul explică că Procuratura Generală, deși are calitatea de

angajator, nu dispune de competențe pentru a ajusta valoarea de referință sau pentru a acorda majorări salariale neprevăzute în legea bugetului de stat, fiind limitată la aplicarea cadrului normativ existent și a creditelor bugetare aprobate. În schimb, Ministerul Finanțelor este titularul competențelor privind politica salarială și transpunerea obligațiilor constituționale în instrumente bugetare, motiv pentru care acesta este pârâtul corect în cauză.

Un alt argument esențial invocat de recurent a fost acela că instanța de fond a utilizat în mod abuziv filtrul admisibilității pentru a soluționa, în realitate, fondul litigiului, fără a permite administrarea probelor și examinarea completă a argumentelor. Potrivit acestuia, instanța s-a limitat la o analiză formală a existenței unui drept subiectiv, ignorând argumentele privind existența unei obligații legale de drept public și efectele obligatorii ale hotărârii Curții Constituționale. O asemenea abordare a condus la privarea sa de dreptul efectiv de acces la justiție și de dreptul la apărare, întrucât nu a beneficiat de o examinare pe fond a unei cauze care ridică probleme serioase de drept public, cu implicații constituționale și bugetare.

În final, recurentul subliniază că acțiunea sa îndeplinea condițiile de admisibilitate și că, dată fiind natura și complexitatea acesteia, se impunea examinarea în fond, iar nu respingerea sa printr-o interpretare restrictivă și formalistă. De asemenea, a remarcat că instanța stabilise inițial termen pentru examinarea cauzei, pentru ca ulterior să declare acțiunea inadmisibilă, ceea ce, în opinia sa, accentuează caracterul nejustificat al soluției pronunțate.

Poziția intimatului pe marginea recursului:

Respectând principiul contradictorialității, în conformitate cu prevederile art. 38 din Codul administrativ, înaintea emiterii unei soluții, participanților la proces li s-a oferit posibilitatea de a-și expune punctul de vedere asupra recursului depus în prezenta cauză.

Astfel, la 30 ianuarie 2026, Cancelaria de Stat a Republicii Moldova a prezentat referința asupra cererii de recurs, prin care a solicitat respingerea recursului declarat de Cimbir Victor și menținerea încheierii instanței de fond.

Admisibilitatea recursului:

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

Potrivit art. 242 din Codul administrativ, „*recursul împotriva încheierii judecătoreşti se depune motivat la instanţa de judecată care a emis încheierea contestată în termen de 15 zile de la notificarea încheierii judecătoreşti, dacă legea nu stabileşte un termen mai mic. Instanţa de judecată care a emis încheierea contestată transmite neîntârziat recursul împotriva încheierii judecătoreşti împreună cu dosarul judiciar instanţei competente să soluționeze recursul*".

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

În conformitate cu prevederile art. 236 alin. (1) și (2) din Codul administrativ, „*instanţa de apel examinează din oficiu admisibilitatea apelului. Dacă este inadmisibil, apelul se declară ca atare printr-o încheiere susceptibilă de recurs. Apelul (recursul) se declară inadmisibil, în special când: a) hotărârea în fond nu poate fi contestată cu apel; b) apelul este depus în mod repetat; c) apelul este depus de o persoană neîmputernicită; d) apelul a fost depus după expirarea termenului stabilit la art. 232 alin. (1); e) motivarea apelului nu a fost depusă sau a fost depusă după expirarea termenului prevăzut la art. 232 alin. (2); f) cererea de apel nu corespunde cerinţelor stabilite la art.233 alin.(1) şi (2) şi art.234 alin. (1) şi apelantul nu a înlăturat neajunsurile în termenul stabilit de instanţa de judecată*".

Completul judiciar stabilește că Judecătoria Chișinău (sediul Râșcani) a emis încheierea recurată la 22 decembrie 2025, fiind notificată participanților la proces, la 23 decembrie 2025 (f.d.128). Prin urmare, Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ apreciază recursul declarat de Cimbir Victor la 6 ianuarie 2026, ca fiind depus în termenul prevăzut de Lege.

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

Totodată, se atestă că, recurentul Cimbir Victor a prezentat dovada achitării taxei de timbru în sumă de 200 lei în conformitate cu prevederile art. 2 al Legea taxei de stat nr. 213 din 31 iulie 2023.

În condițiile descrise mai sus, în temeiul reglementărilor art. 233, 236, 241 din Codul administrativ, Completul specializat în materie de contencios administrativ concluzionează despre întrunirea condițiilor de admisibilitate a recursului declarat de Cimbir Victor, motiv din care, recursul urmează a fi judecat în fond.

Aprecierea instanței de recurs:

Studiind recursul declarat și materialele cauzei, Colegiul consideră că recursul urmează a fi respins ca neîntemeiat, cu menţinerea încheierii instanţei de fond, reieşind din considerentele ce succed.

Conform art. 243 alin. (1) lit. b) din Codul administrativ, „*examinând recursul împotriva încheierii judecătoreşti, instanţa adoptă una dintre următoarele decizii: respinge recursul*".

Alineatul (3) al aceluiași articol prescrie că, „*decizia prin care se soluţionează recursul împotriva încheierii judecătoreşti se motivează în scris*”.

Din materialele dosarului rezultă cu certitudine că, la 21 februarie 2025, reclamantul/recurent Cimbir Victor s-a adresat cu acțiune în contencios administrativ către Ministerul Finanțelor al RM și Cancelaria de Stat, terț Procuratura Generală a RM prin care a solicitat obligarea Ministerului Finanțelor al RM să achite plățile restante pentru munca prestată de către Cimbir Victor în funcția de procuror, în cadrul Procuraturii teritoriale Strășeni, pentru perioada 01.01.2024-31.12.2024, în mărime totală de 50 088, 48 lei.

Prin încheierea Judecătoriei Chișinău (sediul Râșcani) din 22 decembrie 2025, a fost declarată inadmisibilă acțiunea de contencios administrativ înaintată de Cimbir Victor împotriva Ministerului Finanțelor al RM și Cancelariei de Stat, terț Procuratura Generală a RM privind obligarea Ministerului Finanțelor al RM să achite plățile restante pentru munca prestată de către Cimbir Victor în funcția de procuror, în cadrul Procuraturii teritoriale Strășeni, pentru perioada 01.01.2024- 31.12.2024, în mărime totală de 50 088, 48 lei, în temeiul art.207 alin.(2) lit.e) Cod administrativ.

Nefiind de acord cu încheierea primei instanțe, la 6 ianuarie 2026 (prin intermediul poștei electronice) Cimbir Victor a contestat-o cu recurs, invocând argumentele expuse mai sus.

În condițiile cauzei, Completul judiciar apreciază ca fiind întemeiată încheierea instanței de fond din 22 decembrie 2025 , din considerentele ce succed.

Conform art. 53 alin.(1) din Constituție, *persoana vătămată într-un drept al său de o autoritate publică, printr- un act administrativ sau prin nesoluţionarea în termenul legal a unei cereri, este îndreptăţită să obţină recunoaşterea dreptului pretins, anularea actului şi repararea pagubei.*

Potrivit art. 3 Cod administrativ, *legislaţia administrativă are drept scop reglementarea procedurii de înfăptuire a activităţii administrative şi a controlului judecătoresc asupra acesteia, în vederea asigurării respectării drepturilor şi a libertăţilor prevăzute de lege ale persoanelor fizice şi juridice, ţinîndu-se cont de interesul public şi de regulile statului de drept.*

Potrivit art.5 Codul administrativ, *activitatea administrativă reprezintă totalitatea actelor administrative individuale şi normative, a contractelor administrative, a actelor reale, precum şi a operaţiunilor administrative realizate de autorităţile publice în regim de putere publică, prin care se organizează aplicarea legii şi se aplică nemijlocit legea.*

Conform art.7 Codul administrativ, *autoritate publică se consideră orice structură organizatorică sau organ instituită/instituit prin lege sau printr-un alt act normativ, care acţionează în regim de putere publică în scopul realizării unui interes public.*

În conformitate cu prevederile art. 8 Cod administrativ, *regimul de putere publică reprezintă ansamblul competenţelor prevăzute de lege în vederea realizării*

sarcinilor autorităţilor publice, care le conferă posibilitatea de a se impune cu forţă juridică obligatorie în raporturile lor cu persoane fizice sau juridice.

În conformitate cu art.17 Cod administrativ, *drept vătămat este orice drept sau libertate stabilit/stabilită de lege căruia/căreia i se aduce atingere prin activitate administrativă*.

Subsecvent se remarcă că, în sensul Codului administrativ, prin persoană vătămată se înţelege orice persoană titulară a unui drept ori a unui interes legitim, vătămată de o autoritate publică printr-un act administrativ sau prin nesoluţionarea în termenul legal a unei cereri; în sensul prezentei legi, sunt asimilate persoanei vătămate şi grupul de persoane fizice, fără personalitate juridică, titular al unor drepturi subiective sau interese legitime private, precum şi organismele sociale care invocă vătămarea prin actul administrativ atacat fie a unui interes legitim public, fie a drepturilor şi intereselor legitime ale unor persoane fizice determinate.

Titularul interesului legitim este persoana ale cărei interese sunt nu doar de fapt, ci şi protejate printr-o normă legală. Interesul legitim se referă la poziţia juridică faţă de administraţie. Vătămarea drepturilor persoanei se produce, mai întâi, prin faptul că dreptul sau interesul său legitim *este nemijlocit lezat prin actul administrativ emis de autoritatea publică*.

Astfel, pentru a înainta o acţiune în judecată, este necesară îndeplinirea cumulativă a unor exigenţe precum ar fi respectarea procedurii prealabile, competenţei jurisdicţionale, existenţa împuternicirilor şi a capacităţii procesuale etc.

Instituirea exigenţelor de admisibilitate nu urmăresc restrângerea accesului liber la justiţie, de care, în mod evident, cel interesat beneficiază în condiţiile legii, ci exclusiv instaurarea unei ordini juridice indispensabile circuitului constituţional prevăzut în art. 20 din Constituţie, prevenindu-se, astfel, abuzurile şi asigurându-se protecţia drepturilor şi intereselor legitime ale celorlalte părţi.

Pentru ca un interes să devină un drept subiectiv este necesar ca el să apară în cadrul unui raport juridic care să creeze, în temeiul legii, o obligație în sarcina subiectului.

De aceea, în cazul în care un interes nu apare în cadrul unui raport juridic, urmează să intervină o prevedere legală pentru ca un astfel de interes să poată fi ocrotit în justiție.

Astfel încât, este absolut cert consacrat că, depunerea unei acțiuni în contencios administrativ, urmează să fie însoțită de dovada incontestabilă atât a interesului, cât și a apartenenței de drept în promovarea acțiunii, iar dreptul vătămat cât și interesul legitim trebuie să fie *real*, *actual* și *personal*, ceea ce la caz nu se atestă.

Potrivit art.39 alin.(2) Codul administrativ, *orice persoană care revendică un drept vătămat de către o autoritate publică în sensul art.17 sau prin nesoluţionarea în termenul legal a unei cereri se poate adresa instanţei de judecată competente.*

În conformitate cu prevederile art.189 alin.(1) din Codul administrativ, *orice persoană care revendică încălcarea unui drept al său prin activitatea administrativă*

a unei autorităţi publice poate înainta o acţiune în contencios administrativ.

În conformitatea cu art. 207 alin. (1) şi alin. (2) lit. e) Cod administrativ, *(1) Instanţa verifică din oficiu dacă sînt întrunite condiţiile pentru admisibilitatea unei acţiuni în contenciosul administrativ. Dacă este inadmisibilă, acţiunea în contencios administrativ se declară ca atare prin încheiere judecătorească susceptibilă de recurs. (2) Acţiunea în contencios administrativ se declară inadmisibilă în special când reclamantul nu poate revendica încălcarea, prin activitatea administrativă, a unui drept în sensul art. 17.*

În temeiul art. 11 alin. (1) Codul administrativ, *actele administrative individuale pot fi: a) acte defavorabile – actele care impun destinatarilor lor obligaţii, sancţiuni, sarcini sau afectează drepturile/interesele legitime ale persoanelor ori care resping, în tot sau în parte, acordarea avantajului solicitat;*

b) acte favorabile – actele care creează destinatarilor săi un beneficiu sau un avantaj de orice fel.

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

Urmare a celor expuse, Completul judiciar conchide ca fiind justă concluzia instanței de fond precum că „*reclamantul nu a respectat prevederile reglementate de instituția regimului juridic al competenței autorităților publice, în sensul Cap. II din Codul administrativ. În concepția Codului administrativ, pentru admisibilitatea acțiunii, inter alia, reclamantul poate înainta o acțiune în obligare numai către o autoritate publică competentă. Drept urmare, autoritatea în cauză, va realiza activitatea administrativă la care este obligată, numai în limitele competenței legale. Prevederile art. 57 alin. (1) din Codul administrativ interzic înaintarea acțiunilor în obligare cu nerespectarea prevederilor legale în materie de competență, indiferent de tipologia acțiunii înaintate în contenciosul administrativ. În context, atribuirea calității de pârât Ministerului Finanțelor al RM și Cancelariei de Stat a RM, cu formularea cerinței de încasare a salariului restant de la Ministerul Finanțelor al RM, sunt eronate. Or, salariul se achită angajatului doar de către angajator”.*

În speța dedusă judecății, instanța de recurs reține că cerințele reclamantului au fost îndreptate către autorități care nu dețin competența legală de a acorda nemijlocit drepturile bănești pretinse, respectiv către Ministerul Finanțelor și Cancelaria de Stat, în condițiile în care plata salariului și a eventualelor drepturi salariale restante revine, potrivit cadrului normativ, exclusiv angajatorului – în speță, Procuratura Generală.

Or, chiar dacă recurentul a încercat să reconfigureze natura juridică a pretențiilor sale ca fiind izvorâte dintr-o obligație constituțională derivată din Hotărârea Curții Constituționale nr. 12 din 08 august 2023, instanța de recurs constată că finalitatea concretă a acțiunii rămâne obținerea unei sume de bani cu titlu de

drepturi salariale. Această împrejurare determină inevitabil existența unui raport juridic specific, în cadrul căruia obligația de plată incumbă angajatorului, iar nu autorităților responsabile de elaborarea politicilor bugetare.

În același sens, Completul judiciar subliniază că Ministerul Finanțelor nu are atribuții de executare individuală a plăților salariale către angajații din sectorul public, competența sa limitându-se la elaborarea și promovarea politicilor bugetar-fiscale, precum și la asigurarea cadrului normativ și financiar general. Similar, Cancelaria de Stat nu are atribuții în stabilirea sau achitarea drepturilor salariale individuale.

Prin urmare, chiar și în ipoteza existenței unei obligații a statului de a ajusta valoarea de referință pentru salarizarea procurorilor, aceasta nu poate fi valorificată pe calea unei acțiuni în obligare îndreptate împotriva unor autorități lipsite de competență materială în raport cu obiectul concret al pretenției.

Or, instanța de fond corect a statuat că nu se poate constata vătămarea, prin activitatea desfășurată de Cancelaria de Stat a RM sau Ministerul Finanțelor al RM a unui drept sau libertate stabilit/stabilită de lege, atâta timp cât nu există între acestea și reclamant un raport juridic de muncă, respectiv, şi solicitarea reclamantului cu privire la obligarea acestora de a achita careva plăți salariale restante, este lipsită de substrat factologic.

Mai mult, Colegiul reține că Hotărârea Curții Constituționale invocată stabilește obligații cu caracter general pentru autoritățile publice competente în procesul legislativ și bugetar, fără a institui, în mod direct, un drept individual, actual și exigibil la plata unei sume determinate în favoarea fiecărui procuror. În lipsa unei intervenții legislative sau bugetare concrete care să transpună aceste exigențe, nu poate fi reținută existența unui drept patrimonial cert și exigibil care să poată fi valorificat pe cale judiciară în maniera solicitată de reclamant.

În speță, pentru a trece testul de admisibilitate al acțiunii în contencios administrativ, reclamantul/recurent trebuie să justifice existența unui drept subiectiv propriu, actual și personal, vătămat prin activitatea administrativă contestată și care să izvorască dintr-un raport juridic existent între acesta și autoritatea pârâtă.

Or, din circumstanțele cauzei rezultă că pretențiile reclamantului vizează achitarea unor drepturi salariale aferente activității desfășurate în funcția de procuror, raport juridic care se naște și se execută în cadrul relației cu angajatorul, respectiv Procuratura Generală a Republicii Moldova, autoritatea care a emis actul administrativ individual de angajare și care are competența legală de stabilire și plată a salariului.

În aceste condiții, întrucât Ministerul Finanțelor și Cancelaria de Stat nu au calitatea de angajatori și nu sunt titulare ale obligației de plată a salariului individual, nu se poate reține existența unui raport juridic direct între reclamant și aceste autorități, apt să justifice pretențiile formulate. Prin urmare, reclamantul nu poate invoca un drept subiectiv vătămat în raport cu autoritățile pârâte, în sensul art. 17 din Codul administrativ.

În aceste circumstanțe, Colegiul reține că judecătorul Judecătoriei Chișinău (sediul Râșcani) în mod corect a aplicat prevederile art. 207 alin. (2) lit. e) din Codul administrativ, constatând lipsa unui drept vătămat în sensul legii și, implicit, inadmisibilitatea acțiunii.

Prin urmare, partea reclamantă/recurentă nu a demonstrat respectarea întrunirii standardului de dispunere a dreptului acordat prin lege, de revendicare în procedura administrativă și în cadrul unui proces de contencios administrativ a încălcării – prin activitatea administrativă a autorităților publice pîrîte Ministerul Finanțelor și Cancelaria de Stat, în sensul prevederii legale înserate la art. 17 coroborat cu prevederea art. 189 alin. (3) din Codul administrativ.

Completul judiciar remarcă că, legislația contenciosului administrativ conține în dispozițiile sale nu doar norme de drept substanțial, ci și norme de drept procedural, rațiunea instituirii acestora constând în natura specifică a litigiilor în materie de contencios administrativ, care impune o procedură specifică de sesizare a instanțelor judecătorești, de soluționare a cauzelor, aceasta fiind în mare parte diferită de procedura civilă obișnuită.

Mai mult, instituirea condițiilor de admisibilitate a acțiunii în contencios administrativ nu poate fi interpretată ca o restrîngere a accesului liber la justiție, ci reprezintă o garanție a exercitării acestuia în conformitate cu rigorile legii și cu respectarea principiului securității raporturilor juridice.

În același context, instanța reține că dreptul de acces la justiție nu este unul absolut, acesta putând fi supus unor condiții de admisibilitate menite să asigure buna administrare a justiției și respectarea principiului securității raporturilor juridice. Limitarea exercitării acestui drept, prin impunerea obligativității contestării doar a actului administrativ individual final, nu afectează substanța dreptului la un recurs efectiv, întrucât reclamantul păstrează posibilitatea de a supune controlului judecătoresc decizia finală adoptată de autoritatea publică competentă.

Astfel, raportând normele de drept sus-indicate circumstanțelor cauzei, Completul judiciar, reieşind din dispoziţiile art. 207 alin. (2) lit. e) în coroborare cu art. 39 alin. (2), art. 17 şi art. 189 alin. (1) şi alin. (2) Cod administrativ, atestă că, sesizarea instanţei de judecată de către orice persoană care în opinia sa revendică încălcarea unui drept al său prin activitatea administrativă a unei autorităţi publice, fie prin refuzul autorităţii administrative de a soluţiona în termenul legal o cerere, implică existenţa obligatorie a două condiţii, şi anume, existența vătămării unui drept subiectiv recunoscut de lege a reclamantului şi vătămarea dreptului său să fie cauzat printr-un act administrativ, fie prin refuzul autorității administrative de a soluționa în termenul legal o cerere.

În sensul Legii, revendicarea dreptului trebuie să se deducă din susținerile formulate prin acţiunea înaintată în judecată, în conţinutul căreia urmează a fi arătată vătămarea dreptului personal, deoarece expresiile utilizate în textul art. art. 17, 39 şi 189 Cod administrativ de „drept vătămat” şi de „încălcarea unui drept al său” *se*

referă la drepturi subiective concrete, fiind excluse aşa numitele drepturi prin ricoşeu, ipotetice, iluzorii sau virtuale, precum şi acţiunile populare (*actio popularis*).

Raportând la cadrul legal precizat, Completul specializat pentru examinarea acţiunilor în contencios administrativ constată că reclamantul Cimbir Victor nu a demonstrat existența unui drept subiectiv propriu, actual și personal, vătămat prin activitatea administrativă a autorităților pârâte, respectiv Ministerul Finanțelor și Cancelaria de Stat, în sensul art. 17 coroborat cu art. 189 alin. (1) și (2) din Codul administrativ.

Prin urmare, Colegiul apreciază că reclamantul a ales o cale procedurală necorespunzătoare, sesizând instanța de judecată împotriva unor pârâți necorespunzători, respectiv autorități care nu dețin calitatea de angajator și față de care nu poate fi revendicat dreptul solicitat.

În aceste condiții, instanța de recurs constată că prima instanță a aplicat corect dispozițiile art. 207 alin. (2) lit. e) Cod administrativ, reținând lipsa condiției privind existența unui drept vătămat, condiție esențială pentru exercitarea acțiunii în contencios administrativ.

Completul judiciar specializat reiterează că, accesul la procedurile de contencios administrativ poate fi limitat, în special prin instituirea condițiilor de admisibilitate, domeniu în care statul se bucură de o anumită marjă de apreciere. Aceste limitări trebuie să urmărească un scop legitim, asigurându-se o proporţionalitate între interesul persoanei şi scopul legitim urmărit (*Guerin contra Franţei, 29 iulie 1998, § 37*). Totuşi, limitările nu trebuie să reducă la zero esenţa acestui drept. Regulile de procedură au scopul de a asigura o bună administrare a justiţiei şi, în special, a asigura securitatea raporturilor juridice, iar cei implicaţi în proceduri trebuie să se aştepte ca aceste reguli să fie aplicate (*Miragall Escolano ş.a. contra Spaniei, 25 ianuarie 2000, § 33*). Curtea Europeană a statuat că, dincolo de limitele care circumscriu conţinutului acestui drept, există loc pentru restrângeri aduse implicit.

Astfel, din considerentele menţionate şi având în vedere că nu au fost constatate careva temeiuri de fapt şi de drept, doveditoare a ilegalităţii încheierii contestate şi care ar duce la casarea acesteia, Completul judiciar din cadrul Colegiului civil, comercial şi de contencios administrativ ajunge la concluzia de a respinge recursul declarat de Cimbir Victor ca fiind neîntemeiat şi de a menţine încheierea Judecătoriei Chișinău (sediul Râșcani) din 22 decembrie 2025, ca întemeiată şi legală.

În conformitate cu prevederile art. 243 alin. (1) lit. b) Cod administrativ, Colegiul civil, comercial și de contencios administrativ al Curții de Apel Centru,

D E C I D E:

Se respinge recursul declarat de către Cimbir Victor.

Se menţine încheierea Judecătoriei Chișinău (sediul Râșcani) din 22 decembrie

2025.

Decizia este irevocabilă din momentul emiterii.

Preşedintele şedinţei, judecătorul Mîra Ghenadie

Judecătorii: Bostan Angela

Ghedrovici Nicolae