Instanţa de fond: Judecătoria Chişinău, sediul Rîşcani (jud. V. Neguriţa)
Dosarul nr. 3r-1386/24 (2-24092656-02-3r-05122024)

D E C I Z I E

10 martie 2025 mun. Chişinău

Colegiul civil, comercial şi de contencios administrativ al Curţii de Apel Centru

Completul de Contencios Administrativ în componența:
Preşedintele completului, judecătorul Sîrbu Victoria
Judecătorii Braga Angela și Cașcaval Andrei

examinând în ordine de recurs, recursul declarat de către Tcaciuc Nelli împotriva încheierii Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani din 07 noiembrie 2024, adoptată în cauza în ordine de contencios administrativ la cererea de chemare în judecată înaintată de Tcaciuc Nelli către Serviciul Fiscal de Stat, cu privire la anularea actului administrativ individual,

C O N S T A T Ă:

Poziția instanței de fond:

La data de 16 august 2024, Tcaciuc Nelli s-a adresat cu o cerere de chemare în judecată către Serviciul Fiscal de Stat, solicitând:

- anularea deciziei nr. DICF-163835/24 din 24.06.2024 privind inițierea controlului;
- anularea tuturor actelor emise în baza deciziei nr. DICF-163835/24 din 24.06.2024.

În motivarea acțiunii, reclamanta a menționat că la 09 iulie 2024 a primit prin poșta electronică decizia emisă de Serviciul Fiscal de Stat privind inițierea controlului nr. DICF- 163835/24 din 24.06.2024, emisă în privința sa. Prin decizia sus indicată, Direcția generală control a inițiat un control fiscal pentru perioada 01.01.2013 – 31.12.2013.

Relevă că, la 15 iulie 2024, a informat specialistul principal al Serviciului Fiscal de Stat privind depunerea contestației împotriva Deciziei privind inițierea controlului din 24.06.2024, pe motivul expirării termenului de prescripție. Necătând la faptul depunerii contestației, în aceeași zi a primit prin poșta electronică de la specialistul principal al Serviciului Fiscal de Stat, un șir de acte prin care a fost informată despre desfășurarea acțiunilor de control în baza deciziei privind inițierea controlului din 24.06.2024, care a fost contestată cu două ore

înainte de desfășurarea acțiunilor de control.

Indică reclamanta că, la 25 iulie 2024, a primit prin poștă răspunsul SFS, precum că decizia contestată ar fi doar o operațiune administrativă și nu ar fi pasibilă de contestare separat.

La 29 iulie 2024, a depus o altă contestație deja de contestare a acțiunilor de control inițiate după depunerea contestației din 15 iulie 2024, însă, la această contestație a primit un răspuns la 14 august 2024, precum că ar fi o contestație repetată, nefiind studiate cerințele și argumentele invocate în a II-a contestație

Invocă reclamanta că, conform prevederilor art. 264 alin. (1) Cod fiscal obligațiile fiscale pot fi determinate de către contribuabil si Serviciul Fiscal de Stat sau alte organe cu atribuții de administrare fiscală în următoarele termene:

a) impozitele, taxele, majorările de întîrziere – în cel mult 4 ani de la ultima dată stabilită pentru prezentarea dării de seamă fiscale respective sau pentru plata impozitului, taxei, majorării de întîrziere (penalității), în cazul în care nu este prevăzută prezentarea unei dări de seamă fiscale;

b) sancțiunile fiscale aferente unor impozite și taxe concrete – în cel mult 4 ani de la ultima dată stabilită pentru prezentarea dării de seamă fiscale privind impozitul și taxa menționată sau pentru plata impozitului și taxei în cazul în care nu este prevăzută prezentarea unei dări de seamă fiscale;

c) sancțiunile fiscale neaferente unor impozite și taxe concrete – în cel mult 4 ani din data săvîrșirii încălcării fiscale.

Respectiv, în conformitate cu prevederile art. 267^2 Cod fiscal, (1) Contestația împotriva deciziei Serviciului Fiscal de Stat sau acțiunii funcționarului fiscal se depune la Serviciul Fiscal de Stat și se examinează de către acesta.

(2) În cazul unui dezacord cu decizia pe care Serviciul Fiscal de Stat a emis-o pe marginea contestației, contribuabilul este în drept să se adreseze în instanța de judecată competentă.

Consideră reclamanta că, prin emiterea Deciziei privind inițierea controlului nr. DICF-163835/24 din 24.06.2024, Serviciul Fiscal de Stat a încălcat prevederile art. 264 alin. (1) Cod fiscal, fapt ce a dus la lezarea drepturilor reclamantei, prin intentarea unor proceduri de control în afara termenului legal stabilit de legislația națională.

Susține că, în loc să anuleze decizia sa ilegală, Serviciul Fiscal de Stat a continuat procedura de control fără a aștepta cînd va fi o hotărâre de admitere sau de respingere a contestației depuse la 15.07.2024, prin ce în mod repetat a lezat drepturile reclamantei.

Afirmă că, argumentul invocat în refuzul de a examina contestația din 15.07.2024, precum că Decizia privind inițierea controlului nr. DICF- 163835/24 din 24.06.2024 ar fi doar o operațiune administrativă și nu ar fi pasibilă de contestare este ilegală și nefondată, or, această decizie i-a fost expediată pentru a

prezenta declarații și acte, în afara termenului de prescripție pentru astfel de acțiuni.

Menționează că, nu a săvârșit nici o încălcare a legislației fiscale și având în vedere faptul că împrumuturile nu se declară nici în prezent și nici nu se declarau nici în anul 2013, controlul inițiat de Direcția generală control este unul neîntemeiat și tardiv, fiind intentat în afara termenului legal stabilit de art. 264 alin. (1) Cod fiscal. Totodată împrumuturile nu reprezintă venituri și mai mult ca atât nici nu sunt impozabile.

Prin încheierea Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani din 07 noiembrie 2024, s-a declarat inadmisibilă cererea de chemare în judecată înaintată de Tcaciuc Nelli către Serviciul Fiscal de Stat privind anularea Deciziei privind inițierea controlului nr. DICF-163835/24 din 24.06.2024, în temeiul art. 207 alin. (2) lit. e) Cod administrativ.

Solicitarea recurentului:

La data de 18 noiembrie 2024 Tcaciuc Nelli a declarat cerere de recurs împotriva încheierii Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani din 07 noiembrie 2024, solicitând admiterea recursului, casarea încheierii primei instanţe, cu remiterea cauzei spre judecare în fond.

La data de 05 decembrie 2024 cauza dată a fost repartizată judecătorului Sîrbu Victoria, membrii completului fiind judecătorii Braga Angela și Cașcaval Andrei.

Argumentele părților:

În motivarea cererii de recurs a invocat că încheierea primei instanțe este ilegală şi neîntemeiată, respectiv în prezenta speţă a fost contestată nu o acţiune administrativă, ci o decizie ilegală a Serviciului Fiscal de Stat prin care s-a intentat o procedură de control fiscal şi care generează obligaţii pentru persoana supusă controlului, pe când art. 264 alin. (1) Cod fiscal interzice intentarea procedurii de control după expirarea termenului de 4 ani de la data limită pentru prezentarea declaraţiei fiscale.

Menționează recurenta că, legiuitorul a stabilit termenul de prescripţie de patru ani, cu scopul de a obliga persoanele să păstreze actele de provenienţă a mijloacelor băneşti cum ar fi contractele de împrumut pentru perioada de maximum 4 ani, iar după expirarea acestui termen persoanele sunt libere de obligaţia de a prezenta actele şi contractele de împrumut şi de a demonstra legalitatea acţiunilor sale.

Consideră că, decizia Serviciului Fiscal de Stat din 24.06.2024 nu a avut caracter de activitate administrativă, ci a permis ingerinţa Serviciului Fiscal de Stat în dreptul persoanei de a fi protejat de legislaţie pentru o perioadă mai mare de 4 ani din momentul intentării controlului fiscal.

Relevă că, prin cererea de chemare în judecată depusă de Tcaciuc Nelli

împotriva Serviciului Fiscal de Stat s-a solicitat nu doar anularea deciziei din 24.06.2024, dar s-a solicitat şi anularea tuturor actelor emise în baza Deciziei privind iniţierea controlului nr. DICF-163835/24 din 24.06.2024, însă, instanţa de fond nu s-a expus asupra următoarei pretenţii din cererea de chemare în judecată, fapt prin ce a încălcat prevederile art. 6 §1 a CEDO, fiind încălcat dreptul la un proces echitabil.

Opinează că, de către instanţa de judecată au fost încălcate şi prevederile art. 1 Protocolul nr. 1 a CEDO, prin care statul are obligaţia de a garanta protecţia proprietăţii persoanei, iar prin declararea inadmisibilităţii cererii de chemare în judecată depuse de Tcaciuc Nelli, statul a permis ingerinţa Serviciului Fiscal în urmărirea proprietăţii şi sancţionarea ilegală a persoanei.

Pe motivele enunțate, solicită recurenta Tcaciuc Nelli admiterea cererii de recurs.

La data de 25 februarie 2025, Serviciul Fiscal de Stat a depus referință asupra cererii de recurs declarat de Tcaciuc Nelli, solicitând respingerea cererii de recurs.

Verificarea termenului de declarare a recursului:

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

La caz, Colegiul Civil a constatat că încheierea Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani din 07 noiembrie 2024 a fost atacată cu recurs de către Tcaciuc Nelli la 18 noiembrie 2024.

Astfel, raportând la normele legale precitate la circumstanțele speței, Completul specializat consideră că recursul declarat de Tcaciuc Nelli, este depus în interiorul termenului legal.

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) Cod administrativ, examinând recursul împotriva încheierii judecătorești, instanța respinge recursul.

Conform art. 241 alin.(1), (3) Cod administrativ, (1) Încheierile primei instanţe şi ale instanţei de apel pot fi contestate cu recurs, separat de hotărîre, în cazurile prevăzute de prezentul cod şi de alte legi. (3) 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.

Astfel, actele cauzei atestă că, la 24.06.2024 Serviciul Fiscal de Stat a emis decizia nr. DICF-163835/24 privind inițierea controlului în privința subiectului Tcaciuc Nelli pentru perioada 01.01.2013 – 31.12.2013.

La data de 15 iulie 2024, Tcaciuc Nelli a depus o contestație în adresa Serviciului Fiscal de Stat, solicitând anularea emis deciziei nr. DICF-163835/24 din 24.06.2024.

Prin răspunsul nr. 26-24-11/123040 din 17.07.2024 Serviciul Fiscal de Stat a comunicat reclamantei Tcaciuc Nelli despre faptul că decizia nr. DICF-163835/24 din 24.06.2024 reprezintă o operațiune administrativă, care poate fi contestată odată cu actul administrativ individual emis în acest sens, fiind lăsată contestația fără de examinare.

La data de 29 iulie 2024 Tcaciuc Nelli a depus o nouă contestație, care potrivit răspunsului nr. 26-24-11/135616, a fost lăsată fără soluționare în conformitate cu art. 80 alin. (3) Codul administrativ.

Iar, la data de 16 august 2024 Tcaciuc Nelli a depus prezenta acțiune în instanța de judecată, solicitând anularea deciziei nr. DICF-163835/24 din 24.06.2024 privind inițierea controlului și tuturor actelor emise în baza deciziei date.

Prima instanță, prin încheierea din 07 noiembrie 2024, a declarat inadmisibilă acțiunea depusă în contencios administrativ de către Tcaciuc Nelli, în temeiul art. 207 alin. (2) lit. e) Cod administrativ.

Nefiind de acord cu încheierea primei instanțe, la 18 noiembrie 2024 Tcaciuc Nelli, a contestat-o cu recurs, invocând argumentele expuse mai sus.

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.

Potrivit art.8 Codul 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 pune în mişcare 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. Deaceea, 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 în anulare, 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.207 alin. (1) Codul administrativ, 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.

Analizînd cele invocate de recurent prin prisma celor constatate din dosar, Completul de judecată remarcă că, la caz, instanța de fond întemeiat a declarat inadmisibilă acțiunea înaintată de către Tcaciuc Nelli, pe motiv că reclamantul nu poate revendica încălcarea, prin activitatea administrativă, a unui drept în sensul art.17.

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. (2) lit. e) Cod administrativ, 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. 10 alin. (1) Codul administrativ, actul administrativ individual este orice dispoziţie, 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 naşterea, modificarea sau stingerea raporturilor juridice de drept public.

Prin prisma art. 15 alin. (2) Cod administrativ, operaţiunile administrative pot fi contestate doar concomitent cu actul administrativ individual, *cu excepţia operaţiunilor administrative executorii sau îndreptate împotriva unui terţ*.

Potrivit art. 226^{15} alin. (1) Codul fiscal, în baza deciziei de iniţiere a controlului fiscal, Serviciul Fiscal de Stat citează persoana fizică supusă verificării pentru a o înştiinţa despre iniţierea controlului fiscal. Citaţia se va emite în conformitate cu prevederile art.226 alin.(1)–(3).

Prin urmare, reieșind din dispozițiile legale enunțate, corect a statuat prima instanță că decizia Serviciului Fiscal de Stat nr. DICF-163835/24 din 24.06.2024 nu reprezintă act administrativ individual, dar o operațiune administrativă, *realizată în vederea realizării controlului fiscal*, or acesta nu întrunește elementele obligatorii caracteristice unui act administrativ prevăzute la art. 10 alin. (1) Codul administrativ.

Astfel, în opinia Completului, alegațiile recurentei cu privire la respectarea dreptului de proprietate al acesteia – ca drept vătămat prin acțiunile autorității administrative nu pot constitui un temei ce justifică contestarea unei operațiuni administrative, care se contestă odată cu decizia adoptată în urma efectuării controlului fiscal, or la această etapă decizia nr. DICF-163835/24 din 24.06.2024 separat nu produce careva efecte juridice în raport cu reclamanta Tcaciuc Nelli.

Corespunzător, reieșind din dispozițiile art. 15 Cod administrativ, decizia Serviciului Fiscal de Stat nr. DICF-163835/24 din 24.06.2024 privind inițierea controlului, poate fi contestată doar concomitent cu actul administrativ individual emis în urma controlui fiscal realizat în privința contribuabilului Tcaciuc Nelli și nicidecum independent de aceasta, or la caz excepțiile stabilite de prevederile art. 15 nu sunt întrunite.

Instanța de recurs apreciază critic argumentele reclamantei/recurentă

Tcaciuc Nelli precum că, prin inițierea controlului pentru anul 2013 sunt încălcate prevederile art. 264 Cod fiscal, întrucât acestea sunt irelevante la etapa respectivă, or, instanța de judecată nu poate efectua controlul judecătoresc asupra unei operațiuni administrative, decât odată cu actul administrativ individual (în cazul în care acesta va fi emis).

Respectiv, 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, dealtfel la caz, contestarea unei operațiuni administrative, care de sinestătător nu produce careva efecte juridice, nu reprezintă o revendicare al unui drept încălcat în sensul art. 17.

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*).

În această ordine de idei, corect a statuat și prima instanță că decizia nr. DICF-163835/24 din 24.06.2024, nu poate constitui un temei pentru revindecarea de către reclamant a unui drept încălcat prin activitatea administrativă a Serviciului Fiscal de Stat, dat fiind că nu conține careva dispoziții executorii în adresa reclamantei, nefiindu-i instituite careva obligații acesteia, or reclamanta solicită anularea unor operațiuni administrative care urmează a fi contestate doar concomitent cu actul administrativ emis la finalizarea procedurii administrative demarate.

Prin urmare, sunt întemeiate concluziile primei instanțe că, faptele şi operaţiunile administrative nu pot face obiectul acţiunii în contencios administrativ, în scopul verificării legalităţii lor, or acestea urmează a fi examinate prin prisma actului administrativ contestat.

În această ordine de idei, Completul judiciar relevă că, normele legale citate nu prevăd un contencios obiectiv de legalitate şi denotă opţiunea legiuitorului pentru un contencios administrativ subiectiv efectiv, implicând revendicarea apărării unui drept subiectiv propriu al reclamantului prin activitatea

administrativă, astfel încât înaintarea oricărei acţiuni din categoria acțiunilor în contencios administrativ prevăzute de art. 206 alin. (1) Codul administrativ evocă pentru admisibilitate întrunirea condiţiilor nominalizate.

Prin urmare, în condițiile în care acţiunea în contestare nu întrunește condițiile procedurale pentru a fi apreciată ca fiind admisibilă, instanţa de judecată nu va purcede la examinarea şi soluționarea fondului cauzei de contencios administrativ la acţiunea reclamantei, deoarece chestiunile de procedură preced fondul acţiunii în contenciosul administrativ.

Raportînd normele de drept sus-indicate circumstanțelor cauzei, Completul judiciar conchide că instanța de fond în mod legal a constatat inadmisibilitatea acțiunii înaintate de Tcaciuc Nelli.

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 anularea acesteia, Colegiul civil, comercial şi de contencios administrativ ajunge la concluzia de a respinge recursul ca fiind neîntemeiat şi de a menţine încheierea Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani din 07 noiembrie 2024, 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 Tcaciuc Nelli.

Se menţine încheierea Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani din 07 noiembrie 2024.

Decizia este irevocabilă din momentul emiterii.

Preşedintele şedinţei, judecătorul Sîrbu Victoria

Judecătorii: Braga Angela

Cașcaval Andrei