Instanţa de fond: Judecătoria Chişinău, sediul Rîşcani (jud. I. Barbacaru)
Dosarul nr. 3r-327/25 (2-25020627-02-3r-09062025)

D E C I Z I E

27 octombrie 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 Bagrin Lucia și Cașcaval Andrei

examinând în ordine de recurs, recursul declarat de către Cîrlan Victor împotriva încheierii Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani din 8 mai 2025, adoptată în cauza în ordine de contencios administrativ la cererea de chemare în judecată înaintată de Cîrlan Victor împotriva Serviciului Fiscal de Stat cu privire la anularea actului,

C O N S T A T Ă:

Poziția instanței de fond:

La 17 februarie 2025 Cîrlan Victor s-a adresat cu o cerere de chemare în judecată către Serviciul Fiscal de Stat, solicitând:

- anularea deciziei nr.770/51 din 19.11.2024 de suspendare a cazului și efectuarea unui control repetat;
- anularea deciziei nr.754/8 din 16.01.2025 adoptată în procedură prealabilă.

Prin încheierea Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani din 8 mai 2025, s-a declarat inadmisibilă acțiunea de contencios administrativ înaintată de către Cîrlan Victor împotriva Serviciului Fiscal de Stat, cu privire la anularea deciziei nr.770/51 din 19.11.2024 de suspendare a cazului și efectuarea unui control repetat și deciziei nr.754/8 din 16.01.2025 adoptată în procedură prealabilă, în temeiul art. 207 alin. (2) lit. e) Cod administrativ.

Solicitarea recurentului:

La 3 iunie 2025 Cîrlan Victor a declarat cerere de recurs împotriva încheierii Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani din 8 mai 2025, solicitând admiterea recursului, casarea încheierii primei instanţe, cu remiterea cauzei spre judecare în fond.

La 9 iunie 2025 cauza dată a fost repartizată judecătorului Sîrbu Victoria, membrii completului fiind judecătorii Bagrin Lucia și Cașcaval Andrei.

Argumentele părților:

În motivarea cererii de recurs a invocat că încheierea primei instanțe este totalmente neîntemeiată şi ilegală, prin urmare este pasibilă de a fi casată cu remiterea cauzei în acelaşi complet de judecată pentru examinarea în continuare a cauzei în fond.

Consideră că, instanța la emiterea încheierii nu a ţinut cont de prevederile legale, interpretând în mod eronat legea. La fel, încheierea atacată este una arbitrară ce se bazează în mod determinant pe aprecierea vădit nerezonabilă a probelor.

Susține recurentul că, este neîntemeiată constatarea instanţei de fond, prin care se indică că Decizia nr. 770/51 din 19.11.2024 şi a Decizia nr. 754/8 din 16.01.2025 nu pot fi contestate, ceea ce denotă necunoașterea în special al art. 267 şi 267^1 al Codului fiscal.

Afirmă că, normele prenotate prevăd expres că deciziile Serviciului Fiscal de Stat, se contestă iniţial cu cerere prealabilă şi ulterior cu acţiune în instanţa de judecată în ordinea contenciosului administrativ.

Mai mult ca atât, însăşi în textul Deciziei nr. 770/51 din 19.11.2024 şi a Deciziei nr. 754/8 din 16.01.2025 este indicat că acestea pot fi contestate în caz de dezacord cu soluţia Serviciului Fiscal de Stat.

Declară că, este imperios de menţionat că, chiar dacă se analizează Decizia nr. 770/51 din 19.11.2024 şi a Decizia nr. 754/8 din 16.01.2025 sub aspectul operaţiunii administrative respectivele acte pot fi contestate separat, făcând astfel trimitere recurentul la art. 15 alin. (2) al Codului administrativ.

Afirmă că, dat fiind faptul că prin decizia Deciziei nr. 770/51 din 19.11.2024 s-a dispus efectuarea controlului repetat, respectiva decizie apriori devine un act de execuţie. Prin urmare, dispunerea efectuării controlului repetat este o acţiune administrativă executorie care stabileşte anumite obligaţiuni atât în privinţa recurentului cât şi a altor autorităţi publice şi persoane, referindu-se recurentul la art. 214 al Codului fiscal.

Declară că, este totalmente neîntemeiată constatarea instanţei de fond, precum că reclamantul nu poate revendica un drept vătămat în sensul art. 17 Cod administrativ.

Opinează că, prin dispunerea efectuării controlului fiscal repetat, autoritatea fiscală i-a încălcat drepturile lui Cîrlan Victor, de a nu fi supus în mod arbitrar controalelor de stat. Ori legislaţia în vigoare în mod expres prevede că este interzis efectuarea abuzivă a controalelor de stat. Mai mult ca atât, în acţiunea înaintată a deplâns faptul că autoritatea fiscală a dispus efectuarea controlului fiscal pentru o perioadă care depăşeşte termenul de prescripţie, ceea ce contravine legislaţiei în vigoare.

Invocă că, astfel se deduce că prin Decizia nr. 770/51 din 19.11.2024 şi a

Decizia nr. 754/8 din 16.01.2025 drepturile lui Cîrlan Victor stabilite la art. 17 Cod administrativ sunt afectate, şi doar prin intermediul instanţei judecătoreşti acestea pot fi remediate. Prin urmare, prin declararea inadmisibilităţii acţiunii înaintate de Cîrlan Victor se încalcă dreptul acestuia de acces la justiţie.

Pe motivele enunțate, solicită recurenta Cîrlan Victor admiterea cererii de recurs.

La 26 august 2025, Serviciul Fiscal de Stat a depus referință asupra cererii de recurs declarat de Cîrlan Victor, solicitând respingerea cererii de recurs.

La 26 octombrie 2025 Cîrlan Victor a depus obiecții asupra referinței Serviciului Fiscal de Stat.

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 8 mai 2025 a fost recepționată de către recurentul Cîrlan Victor la 19 mai 2025, fiind atacată cu recurs de către ultimul la 3 iunie 2025.

Astfel, raportând la normele legale precitate la circumstanțele speței, Completul specializat consideră că recursul declarat de Cîrlan Victor, 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, prin actul de control nr.5-736778 din 30.09.2024 Direcția generală control al Serviciului Fiscal de Stat a propus efectuarea controlului respectării legislației la persoana fizică Cîrlan Victor, pentru perioadele fiscale A/2020 și A/2021.

La 15.10.2025 SRL „Transagro Transportator Internațional” prin intermediul avocatului Coban Igor a depus o contestație prin care a solicitat, anularea actului

de control nr.5-736778 din 30.09.2024, prelungit pe formularele nr. 5-736779 și 5-736780 din 30.09.2024, precum și *efectuarea controlului repetat*.

La 19.11.2024 Serviciul Fiscal de Stat a emis decizia nr. 770/51 privind suspendarea cazului și efectuarea unui control fiscal repetat la persoana fizică Cîrlan Victor, având în vedere că în cadrul examinării materialelor controlului fiscal efectuat au apărut circumstanțe ce atestă existență unor mărturii contradictorii, care la momentul examinării cazului, nu pot fi argumentate prin probe și necesită verificare suplimentară. Astfel autoritatea publică a decis a suspenda cazul și de a efectua un control fiscal repetat.

La 18.12.2024 Cîrlan Victor a depus o contestație în adresa Serviciului Fiscal de Stat, solicitând anularea emis deciziei nr. 770/51 din 19.11.2024, care a fost respinsă prin decizia Serviciului Fiscal de Stat nr. 754/8 din 16.01.2025.

În dezacord cu actele emise, la 17 februarie 2025 Cîrlan Victor a depus prezenta acțiune în instanța de judecată, solicitând anularea deciziei anularea deciziei nr.770/51 din 19.11.2024 și al deciziei nr.754/8 din 16.01.2025.

Prima instanță, prin încheierea din 8 mai 2025, a declarat inadmisibilă acțiunea depusă în contencios administrativ de către Cîrlan Victor, în temeiul art. 207 alin. (2) lit. e) Cod administrativ.

Nefiind de acord cu încheierea primei instanțe, la 3 iunie 2025 Cîrlan Victor, 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 Cîrlan Victor, 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. 133 alin. (2) ptc. 14) Codul fiscal, în realizarea funcţiilor sale, Serviciul Fiscal de Stat are următoarele atribuţii în domeniul administrării fiscale – efectuează controlul fiscal, examinează cazurile de încălcare fiscală, aplică sancţiuni fiscale şi emite acte administrative în scopul aplicării prezentului cod.

În sensul art. 214 Codul fiscal, (1) Controlul fiscal are drept scop *verificarea modului în care contribuabilul respectă legislaţia fiscală* într-o anumită perioadă sau în cîteva perioade fiscale.

(2) Controlul fiscal este exercitat de Serviciul Fiscal de Stat şi/sau de un alt organ cu atribuţii de administrare fiscală, în limitele competenţei acestora, la faţa locului şi/sau la oficiul acestora.

(3) Procedura controlului fiscal constă într-un ansamblu de metode şi operaţiuni de organizare şi desfăşurare a controlului, precum şi de valorificare a rezultatelor lui. Controlul fiscal la faţa locului şi/sau la oficiul organului, prevăzut la alin.(2), poate fi organizat şi efectuat prin următoarele metode şi operaţiuni: verificarea faptică, verificarea documentară, verificarea totală, verificarea parţială, verificarea tematică, verificarea operativă, verificarea prin contrapunere. Metodele şi operaţiunile concrete utilizate la organizarea şi exercitarea controlului fiscal sînt determinate, în baza prezentului cod, în instrucţiunile cu caracter intern ale Serviciului Fiscal de Stat.

(6) Organele cu atribuţii de administrare fiscală pot efectua controlul fiscal repetat în cazul în care rezultatele controlului fiscal exercitat anterior sînt neconcludente, incomplete sau nesatisfăcătoare ori dacă ulterior au fost depistate circumstanţe ce atestă existenţa unor semne de încălcare fiscală şi, prin urmare, se impune un nou control.

În temeiul art. 249 alin. (3) Codul fiscal, se pronunţă decizie privind suspendarea cazului şi efectuarea unui control repetat dacă există mărturii

contradictorii care, la momentul examinării cazului, nu pot fi argumentate prin probe. După încheierea controlului repetat, reîncepe examinarea cazului.

Prin urmare, reieșind din dispozițiile legale enunțate, corect a statuat prima instanță că decizia Serviciului Fiscal de Stat nr. decizia nr. 770/51 din 19.11.2024 nu reprezintă act administrativ individual, dar o operațiune administrativă, *realizată în vederea realizării controlului fiscal repetat*, or acesta nu întrunește elementele obligatorii caracteristice unui act administrativ prevăzute la art. 10 alin. (1) Codul administrativ.

Astfel, în opinia Completului, alegațiile recurentului cu privire la încălcarea dreptului de a nu fi supus arbitrar controalelor de stat – 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. 770/51 din 19.11.2025 separat nu produce careva efecte juridice în raport cu reclamantul Cîrlan Victor, or nu-i instituie destinatarului în acest context careva obligații.

Mai mult ca atât, efectuarea controlului fiscal reprezintă o activitate firească al autorității fiscale, pentru care aceasta a fost înființată.

Corespunzător, reieșind din dispozițiile art. 15 Cod administrativ, decizia Serviciului Fiscal de Stat nr. 770/51 din 19.11.2025 privind suspendarea cazului și efectuarea unui control fiscal repetat, poate fi contestată doar concomitent cu actul administrativ individual emis în urma controlului fiscal realizat în privința contribuabilului Cîrlan Victor și nicidecum independent de aceasta, or la caz excepțiile stabilite de prevederile art. 15 nu sunt întrunite.

Instanța de recurs apreciază critic argumentele reclamantului/recurent Cîrlan Victor precum că, prin efectuarea controlului pentru o perioadă ce depășește termenul de prescripție sunt încălcate dispozițiile Codului 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. 770/51 din 19.11.2025, 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 reclamantului, nefiindu-i instituite careva obligații acestuia, or, reclamantul 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 reclamantului, 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 Cîrlan Victor.

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 8 mai 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 Cîrlan Victor.

Se menţine încheierea Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani din 8 mai 2025.

Decizia este irevocabilă din momentul emiterii.

Preşedintele şedinţei, judecătorul Sîrbu Victoria

Judecătorii: Bagrin Lucia

Cașcaval Andrei