Instanţa de fond: Judecătoria Chişinău, sediul Rîşcani (jud. V. Neguriţa)
Dosarul nr. 3r-371/25 (2-24103498-02-3r-25062025)

D E C I Z I E

22 decembrie 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 recursul declarat de către SRL „Consprod-Market" împotriva încheierii Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani din 2 iunie 2025, adoptată în cauza în ordine de contencios administrativ, la cererea de chemare în judecată înaintată de SRL „Consprod-Market" împotriva Serviciului Fiscal de Stat cu privire la anularea actului administrativ individual defavorabil,

A C O N S T A T A T:

Poziția instanței de fond:

La 13 septembrie 2024 SRL „Consprod-Market" s-a adresat cu o cerere de chemare în judecată în ordine de contencios administrativ împotriva Serviciului Fiscal de Stat, prin care a solicitat:

- anularea deciziei nr. DICF-165121/23 din 23 iulie 2024 privind inițierea controlului;

În motivarea acțiunii reclamantul a invocat că, în perioada de la 07.10.2022 până la 12.10.2022, pentru perioada de activitate 01.01.2018-12.08.2022, la SRL „Consprod-Market" a fost efectuat un control fiscal prin metoda verificării totale, în urma căruia a fost întocmit actul nr. 5-718922 prelungit pe formularele nr. 5-718923, nr. 5-718924.

A menționat că, în perioada 30.12.2022 - 06.01.2023, pentru perioada de activitate 01.01.2018 - 12.08.2022, în baza deciziei privind inițierea controlului nr. DICF-165121/23 din 29.12.2022, la SRL „Consprod-Market" a fost efectuat un control fiscal repetat la fața locului prin metoda verificării totale, dispus în baza deciziei nr. 779/84 din 04.11.2022, privind suspendarea cazului și efectuarea unui control fiscal repetat, emisă de către Direcția Generală Control.

În rezultatul controlului fiscal repetat, prin metoda verificării totale la SRL „Consprod-Market" pentru perioada de activitate 01.01.2018 - 12.08.2022 a fost

întocmit actul nr. 5-723827 din 06.01.2023 prelungit pe formularele nr. 5-723828, nr. 5-723829, nr. 5-723830.

A indicat că, prin pecizia nr. 779/151 din 25.01.2023 asupra cazului de încălcare a legislației comisă de SRL „Consprod-Market” s-au încasat la buget sumele impozitelor și taxelor calculate în rezultatul controlului, s-a încasat majorare de întârziere și s-a aplicat amenda pentru încălcarea legislației în vigoare.

A afirmat că decizia nr. 779/151 din 25.01.2023 asupra cazului de încălcare a legislației comisă de SRL „Consprod-Market” nu a fost contestată de SRL „Consprod-Market” și produce efecte juridice până în prezent.

La 24 iulie 2024 în adresa lichidatorului SRL „Consprod-Market”, Cucu Dumitru, a parvenit Decizia privind inițierea controlului nr. DICF-165121/23 din 23.07.2024.

A relevat că, potrivit Deciziei privind inițierea controlului nr. DICF-165121/23 din 23.07.2024 la SRL „Consprod-Market” în perioada 24.07.2024 - 30.07.2024 este planificat un control repetat la fața locului, prin metoda de efectuare a controlului verificare totală, iar perioada supusă controlului este de la 01.01.2018 până la 12.08.2022.

A susținut că pentru perioada de activitate 01.01.2018 - 12.08.2022, SRL „Consprod-Market” deja a fost supusă controlului fiscal prin metoda verificării totale, fapt despre care au fost întocmite următoarele acte/decizii:

- Act nr. 5-718922 prelungit pe formularele nr. 5-718923, 5-718924;
- Act nr. 5-723827 din 06.01.2023 prelungit pe formularele nr. 5-723828, nr. 5-723829, nr. 5-723830;
- Decizia nr. 779/151 din 25.01.2023 asupra cazului de încălcare a legislației comisă de SRL „Consprod-Market”.

Astfel, controlul fiscal la fața locului prin metoda de verificare totală, pentru perioada 01.01.2018 - 12.08.2022 la SRL „Consprod-Market” inițiat de Serviciul Fiscal de Stat, în perioada 24.07.2024 - 30.07.2024, este al treilea control fiscal la fața locului prin metoda de verificare totală, pentru perioada 01.01.2018 - 12.08.2022 la SRL „Consprod-Market”, ceea ce direct contravine prevederilor art. 214 din Codul fiscal al Republicii Moldova nr. 1163 din 24.14.1997.

A indicat că prin cerere prealabilă s-a solicitat, anularea deciziei privind inițierea controlului nr. DICF-165121/23 din 23.07.2024 la SRL „Consprod-Market”, însă cererea prealabilă a fost respinsă de Serviciul Fiscal de stat.

Prin încheierea Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani din 2 iunie 2025, s-a declarat inadmisibilă cererea de chemare în judecată înaintată de SRL „Consprod-Market” către Serviciul Fiscal de Stat privind anularea Deciziei privind inițierea controlului nr. DICF-165121/23 din 23.07.2024 în temeiul art. 207 alin. (2) lit. e) Cod administrativ.

Solicitarea recurentului:

La 16 iunie 2025 SRL „Consprod-Market” a declarat cerere de recurs împotriva încheierii Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani din 2 iunie 2025, solicitând admiterea recursului și anularea încheierii primei instanţe.

La 25 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 argumente cu privire la fondul cauzei, care au fost indicate anterior în cererea de chemare în judecată.

Suplimentar, a indicat că încheierea instanţei de fond este contrară procesului echitabil şi împiedică accesul liber la justiţie, ceea ce este contrar art. 6 din Convenţia Europeană a Drepturilor Omului.

A menționat recurentul că, decizia Serviciului Fiscal de Stat privind iniţierea controlului fiscal repetat nr. DICF-165121/23 din 23.07.2024 la SRL „Consprod-Market”, este un act administrativ care face parte dintr-o activitate administrativă de control fiscal al contribuabilului.

A susținut că, această decizie este un act administrativ, care este disproporţionat şi în lipsă de temei juridic pentru efectuarea de control fiscal repetat, nu cuprinde motivele pentru care se face control fiscal repetat fără indicarea motivelor pentru aceasta.

A declarat că dispunerea şi efectuarea unui control fiscal repetat încalcă drepturile contribuabilului SRL „Consprod-Market”, care este supus controalelor fiscale repetate care în esenţă tergiversează procesul de insolvabilitate şi încalcă drepturile creditorilor în procedura de insolvabilitate.

A invocată că acest control fiscal deja este neproporţional şi lipsit de temei juridic pentru efectuare, ceea ce încalcă drepturile contribuabilului de a nu fi supus controalelor fiscale nejustificate.

A considerat că încheierea judecătorească prin care s-a declarat inadmisibilă cererea de chemare în judecată încalcă accesul liber la justiţie, prin care se încearcă de a stopa prin verificarea legalităţii acţiunile arbitrare, abuzive şi neproportionale ale Serviciului Fiscal de Stat în raport cu recurentul.

A opinat că unica cale legală de a lupta cu acţiunile abuzive ale Serviciului Fiscal de Stat este contestarea în instanţa de contencios administrativ, însă această cale de apărare a fost blocată de instanţă, fiind lipsit de acces la justiţie.

Pe motivele enunțate, solicită recurenta SRL „Consprod-Market” admiterea cererii de recurs.

La 19 decembrie 2025, Serviciul Fiscal de Stat a depus referință asupra cererii de recurs declarat de SRL „Consprod-Market”, 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 2 iunie 2025 a fost atacată cu recurs de către SRL „Consprod-Market" la 16 iunie 2025.

Astfel, raportând la normele legale precitate la circumstanțele speței, Completul specializat consideră că recursul declarat de SRL „Consprod-Market", 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) din Codul administrativ, examinând recursul împotriva încheierii judecătorești, instanța respinge recursul.

Conform art. 241 alin.(1), (3) din Codul 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 23 iulie 2024 Serviciul Fiscal de Stat a emis decizia nr. DICF-165121/23 privind inițierea controlului în privința subiectului SRL „Consprod-Market" pentru perioada 1 ianuarie 2018 – 12 august 2022.

La 26 iulie 2024, SRL „Consprod-Market" a depus o contestație în adresa Serviciului Fiscal de Stat, solicitând anularea deciziei nr. DICF-165121/23 din 23 iulie 2024.

Prin răspunsul nr. 26-12/2-11-141044 din 15 august 2024 Serviciul Fiscal de Stat a comunicat reclamantei SRL „Consprod-Market" despre faptul că decizia nr. DICF-165121/23 din 23 iulie 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 13 septembrie 2024 SRL „Consprod-Market" a depus prezenta acțiune în instanța de judecată, solicitând anularea deciziei nr. DICF-165121/23 din 23 iulie 2024 privind inițierea controlului.

Prima instanță, prin încheierea din 2 iunie 2025, a declarat inadmisibilă acțiunea depusă în contencios administrativ de către SRL „Consprod-Market", în temeiul art. 207 alin. (2) lit. e) Cod administrativ.

Nefiind de acord cu încheierea primei instanțe, la 16 iunie 2025 SRL

„Consprod-Market”, a contestat-o cu recurs, invocând argumentele expuse mai sus.

Potrivit art.5 din 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 din 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 din 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 din Codul 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) din 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 SRL „Consprod-Market”, pe motiv că reclamantul nu poate revendica încălcarea, prin activitatea administrativă, a unui drept în sensul art.17.

Potrivit art.39 alin.(2) din 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) din Codul 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) din 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) din Codul administrativ, operaţiunile administrative pot fi contestate doar concomitent cu actul administrativ individual, *cu excepţia operaţiunilor administrative executorii sau îndreptate împotriva unui terţ*.

În temeiul art. 133 alin. (2) pct. 14)-14^{2}) din Codul fiscal, în realizarea funcţiilor sale, Serviciul Fiscal de Stat are următoarele atribuţii în domeniul administrării fiscale:

14) efectuează controlul fiscal, examinează cazurile de încălcare fiscală, aplică sancţiuni fiscale şi emite acte administrative în scopul aplicării prezentului cod;

14[1]) efectuează controlul asupra calculării corecte şi a virării în termen a contribuţiilor la bugetul asigurărilor sociale de stat şi a primelor de asigurare obligatorie de asistenţă medicală şi aplică sancţiuni pentru încălcarea prevederilor legale referitoare la calcularea acestora;

14[2]) efectuează alte tipuri de controale decît cele expuse la pct.14) şi 141), stabilite în sarcina Serviciului Fiscal de Stat prin acte normative speciale.

Potrivit art. 226[15] alin. (1) din 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-165121/23 din 23 iulie 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 recurentului cu privire la respectarea dreptului de a nu fi supus unui control fiscal repetat neîntemeiat – 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-165121/23 din 23 iulie 2024 separat nu produce efecte juridice în raport cu reclamanta SRL „Consprod-Market”.

Mai mult ca atât, desfășurarea controlului fiscal în vederea identificării respectării legislației de către contribuabil reprezintă o activitate firească al organului fiscal și respectiv atare acte se contestă doar odată cu o eventuală decizie adoptată în rezultatul desfășurării acestei operațiuni (în cazul în care acesta va fi emis).

Corespunzător, reieșind din dispozițiile art. 15 Cod administrativ, decizia Serviciului Fiscal de Stat nr. DICF-165121/23 din 23 iulie 2024 privind inițierea controlului, poate fi contestată doar concomitent cu actul administrativ individual emis în urma controlului fiscal realizat în privința contribuabilului SRL „Consprod-Market” și nicidecum independent de aceasta, or la caz excepțiile stabilite de prevederile art. 15 nu sunt întrunite.

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.

Astfel, acestea 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 desinestătător nu produce 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-165121/23 din 23 iulie 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 dispoziții executorii în adresa reclamantei, nefiindu-i instituite 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 SRL „Consprod-Market”.

Astfel, din considerentele menţionate şi având în vedere că nu au fost constatate 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 2 iunie 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 SRL „Consprod-Market”.

Se menţine încheierea Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani din 2 iunie 2025.

Decizia este irevocabilă din momentul emiterii.

Preşedintele şedinţei, judecătorul Sîrbu Victoria

Judecătorii: Bagrin Lucia

Cașcaval Andrei