Dosarul nr. 3r-102/25; (2-25002978-02-3r-20022025)
Prima instanță: Judecătoria Chișinău sediul Râșcani (judecător Jomiru-Niculiță Veronica)

D E C I Z I E

10 aprilie 2025 mun. Chișinău

Colegiul civil, comercial și de contencios administrativ
al Curții de Apel Centru

în componența:
Președintele completului, judecătorul Mîra Ghenadie
judecătorii Bostan Angela și Dașchevici Grigore

examinând recursul depus de Asociația Patronală „Moldcontrol", împotriva încheierii Judecătoriei Chișinău sediul Râșcani din 30 ianuarie 2025, prin care a fost respinsă cererea cu privire la suspendarea executării deciziei nr.771/3674 din 11.12.2024,

a c o n s t a t a t:

Circumstanțele cauzei:

La 10 ianuarie 2025 Asociația Patronală „Moldcontrol" s-a adresat la Judecătoria Chișinău sediul Râșcani cu o cerere împotriva Serviciului Fiscal de Stat, prin care a solicitat suspendarea executării deciziei nr.771/3674 din 11.12.2024.

În motivarea cererii de suspendare a deciziei menționate, reclamantul a invocat că la 13.12.2024 a făcut cunoștință cu decizia Direcției Generale Control din cadrul Serviciului Fiscal de Stat nr.771/3674 din 11.12.2024.

Prin decizia menționată, la pct. 4, 6, s-a constatat că este subiect de calculare și plată a TVA. Calculul aproximativ al sumei TVA care urma să fie înregistrat în contul beneficiarilor-membrilor A.P.„MOLDCONTROL" este de 7432349,4 MDL.

La 19.12.2024 a expediat către Serviciului Fiscal de Stat dezacordul cu decizia menționată, iar ulterior la 30.12.2024 a expediat și cererea de suspendare a executării deciziei nr.771/3674.

Prin răspunsul din 09.01.2025 a fost refuzată suspendarea executării deciziei nr.771/3674 din 11.12.2024, din motivul neprobării.

Consideră reclamantul că nu este subiectul impozitării, deoarece nu practică activitate de întreprinzător în sensul art.94 Cod fiscal, la caz nu există nici obiectul impozitării. Evidențiază că nu are calitate de agent economic și nici de organizație necomercială, A.P. „Moldcontrol" este organizație/asociație patronală care din punct de vedere fiscal este privită distinct, respectiv nu poate fi subiect al constatărilor efectuate în pct.3, pct.4, pag.4, a deciziei nr.771/3674 din 11 decembrie 2024.

În situația în care organele fiscale vor purcede la executarea silită a deciziei nr.771/3674 din 11.12.2024, activitatea reclamantei va fi blocată, inclusiv prin aplicarea interdicțiilor la conturile bancare, bunurile și activele asociației, sistemul colectiv nu va putea exercita normal atribuțiile și obligațiile, iar ca urmare directă survine imposibilitatea producerii și importului noilor mărfuri pe teritoriul Republicii Moldova de către membrii/producătorii A.P. „Moldcontrol".

În cazul executării deciziei nr.771/3674 din 11 decembrie 2024, acest fapt duce la atingere directă a activității membrilor A.P. „Moldcontrol", iar ca consecință la un colaps economic.

Astfel, eventuala executare a deciziei nr.771/3674 din 11 decembrie 2024, la scurgerea termenului de 30 de zile din data comunicării actului administrativ pentru executarea benevolă a obligației fiscale, Serviciul Fiscal de Stat va recurge la executarea silită a deciziei nr.771/3674 din 11 decembrie 2024, cu aplicarea tuturor măsurilor de constrângere, inclusiv blocarea-sechestrarea conturilor bancare și a bunurilor asociației.

A.P. „Moldcontrol" este cel mai mare sistem colectiv, care acționează în numele producătorilor cu privire la gestionarea deșeurilor de echipamente electrice și electronice, deșeurilor de ambalaje, deșeuri de baterii și acumulatoare și anvelopelor uzate.

Organizația are un colectiv cu peste 3500 de membri, care sunt cei mai mari producători și importatori de mărfuri din Republica Moldova, fiind motorul și forța economiei Republicii.

Considera reclamanta oportun și extrem de necesar, în vederea evitării unor consecințe ireparabile și având în vedere prezența dubiilor incontestabile cu privire la legalitatea actului administrativ, suspendarea executarea actului administrativ.

Poziția instanței de fond.

Prin încheierea Judecătoriei Chișinău sediul Râșcani din 30 ianuarie 2025, a fost respinsă ca neîntemeiată cererea depusă de AP „Moldcontrol” privind suspendarea executării actului administrativ.

Solicitarea recurentului:

La 12 februarie 2025 AP „Moldcontrol” a declarat recurs împotriva încheierii Judecătoriei Chișinău sediul Râșcani din 30 ianuarie 2025, solicitând anularea încheierii primei instanțe, cu adoptarea unei noi încheieri, prin care să fie admisă cererea de suspendare a executării actului administrativ contestat.

Termenul de declarare a recursului:

În temeiul 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.

Din materialele cauzei rezultă că încheierea contestată a fost emisă la data de 30 ianuarie 2025, iar cererea de recurs a fost depusă la 12 februarie 2025, astfel Colegiul conchide că recursul a fost declarat în termen.

Argumentele părților:

În motivarea recursului declarat, recurentul a invocat că AP „Moldcontrol” este o asociație patronală, organizație non-profit, care nu desfășoară activitate de întreprinzător în sens fiscal.

În lipsa calității de agent economic, nu poate fi considerată subiect impozabil pentru TVA conform Codului fiscal.

La fel, invocă că serviciile prestate membrilor asociației nu se califică drept livrări impozabile, fiind parte a activităților statutare, non-profit. A invocat lipsa elementelor de bază (subiect, obiect) necesare pentru stabilirea obligației fiscale. Iar, îndoielile privind aplicarea corectă a legislației fiscale trebuie interpretate în favoarea contribuabilului (art. 11 Cod fiscal).

Susține că executarea silită a deciziei poate duce la blocarea conturilor, distrugerea funcționării sistemului colectiv de gestionare a deșeurilor și insolvabilitatea asociației.

Recurentul pretinde că SFS nu a analizat complet argumentele prezentate în contestația formulată. Este unicul sistem colectiv pentru gestionarea anumitor tipuri de deșeuri. Acțiunile SFS contravin politicii de mediu a statului.

Comunicarea actelor:

Colegiul a notificat intimatul despre depunerea recursului, oferindu-i un termen pentru prezentarea referinței. La 11 martie 2025 reprezentantul intimatului Serviciul Fiscal de Stat a depus referința, solicitând respingerea recursului și menținerea încheierii primei instanțe.

Aprecierea instanței de recurs:

Analizând legalitatea și temeinicia încheierii atacate, prin prisma argumentelor invocate de recurent și a materialelor din dosar, Colegiul consideră recursul neîntemeiat și care urmează a fi respins, din următoarele motive.

În conformitate cu art. 241 Cod 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.

În corespundere cu art. 243 alin. (1) lit. b) Cod administrativ, examinând recursul împotriva încheierii judecătorești, instanța adoptă una dintre următoarele decizii: respinge recursul. Alineatul (2) al aceluiași articol prevede că instanța competentă soluționează recursul împotriva încheierilor judecătorești fără ședință de judecată. Dacă consideră necesar, instanța competentă poate cita participanții la proces.

Din materialele cauzei rezultă că obiect al examinării constituie cererea depusă de Asociația Patronală „Moldcontrol” către Serviciul Fiscal de Stat cu privire la suspendarea executării deciziei nr.771/3674 din 11.12.2024, prin care s-au calculat suplimentar spre plată la buget obligații fiscale în sumă de 11 512 899 lei, inclusiv, taxe în sumă de 7 074 850 lei, majorare de întârziere în sumă de 1 644 929 lei și amendă în sumă de 2 793 120 lei.

Prin încheierea Judecătoriei Chișinău sediul Râșcani din 30 ianuarie 2025, a fost respinsă ca neîntemeiată cererea depusă de AP „Moldcontrol” privind suspendarea executării actului administrativ.

La 12 februarie 2025 AP „Moldcontrol” a declarat recurs împotriva încheierii Judecătoriei Chișinău sediul Râșcani din 30 ianuarie 2025, solicitând anularea încheierii primei instanțe, cu adoptarea unei noi încheieri, prin care să fie admisă cererea de suspendare a executării actului administrativ contestat.

Instanța de recurs analizând materialele dosarului în raport cu normele juridice ce guvernează raportul juridic litigios, ajunge la concluzia că soluția primei instanțe despre respingerea cererii privind suspendarea executării actului administrativ contestat, este justă și legală, aceasta având la bază cumulul dovezilor administrate, cărora le-a fost dată aprecierea juridică cuvenită, iar de către recurent nu au fost prezentate careva probe suplimentare în vederea demonstrării netemeiniciei concluziilor invocate de prima instanță în încheierea contestată.

În conformitate cu prevederile art. 214 alin. (1)-(4) din Codul administrativ, suspendarea executării actului administrativ individual contestat poate fi solicitată de către reclamant instanței de judecată care examinează acțiunea de contencios administrativ. Reclamantul poate solicita instanței de judecată competente suspendarea executării actului administrativ individual pînă la înaintarea acțiunii în contencios administrativ, dacă autoritatea publica învestită cu soluționarea cererii prealabile a refuzat suspendarea sau nu a soluționat cererea de suspendare în termenul stabilit la art. 172 alin. (3).

Instanța de judecată poate dispune suspendarea executării actului administrativ individual din motivele prevăzute la art. 172 alin. (2).

Pentru probarea faptelor, participanții, în locul prezentării probelor obișnuite, pot depune o declarație pe propria răspundere.

Instanța de judecată decide cu privire la suspendarea executării actului administrativ individual printr-o încheiere susceptibilă de recurs, fără citarea participanților la proces. Dacă consideră necesar, instanța de judecată citează părțile pentru audiere în privința temeiniciei cererii de suspendare. Prevederile art. 177 alin. (2) din Codul de procedură civilă nu se aplică.

În interpretarea corectă a normei enunțate, instanța de recurs reține că prin reglementările art. 214 din Codul administrativ, legislatorul a stabilit ca garanție a asigurării legalității - suspendarea executării actului administrativ individual contestat.

Conform art. 10 alin. (1) Codul administrativ, actul administrativ individual este orice dispoziție, decizie sau altă măsură oficială întreprinsă de autoritatea publică pentru reglementarea unui caz individual în domeniul dreptului public, cu scopul de a produce nemijlocit efecte juridice, prin nașterea, modificarea sau stingerea raporturilor juridice de drept public.

Conform art. 11 alin. (1) lit. a) Codul administrativ, actele administrative individuale defavorabile sunt actele care impun destinatarilor lor obligații, sancțiuni, sarcini sau afectează drepturile/interesele legitime ale persoanelor ori care resping, în tot sau în parte, acordarea avantajului solicitat.

Colegiul reține că suspendarea executării actului administrativ individual, reglementată de art. 214 Codul administrativ, este o măsură urgentă și provizorie care are finalitatea de a asigura o protecție efectivă a drepturilor persoanei care invocă încălcarea lor prin activitatea administrativă ilegală a autorității publice. Asigurarea protecției efective se fundamentează pe art. 3, 36, 39, 40 și 219 Cod administrativ. Legiuitorul pornind de la principiul asigurării protecției efective a drepturilor persoanei, a reglementat expres posibilitatea solicitării suspendării executării actului administrativ individual până la inițierea acțiunii în contenciosul administrativ. Or, art. 3 Cod administrativ prevede expres că legislația administrativă are drept scop reglementarea procedurii de înfăptuire a activității administrative și a controlului judecătoresc asupra acesteia, în vederea asigurării respectării drepturilor și a libertăților prevăzute de lege ale persoanelor fizice și juridice, ținând-se cont de interesul public și de regulile statului de drept.

Colegiul reiterează că art. 172 alin. (2) Cod administrativ reglementează alternativ, dar nu cumulativ, două motive de suspendare a executării actului administrativ individual:

a) existența unor suspiciuni serioase și rezonabile privind legalitatea actului administrativ individual defavorabil;

b) existența pericolului iminent de producere a unor prejudicii ireparabile prin executarea în continuare a actului administrativ individual defavorabil.

Raportând prevederile normelor legale enunțate la circumstanțele speței, Colegiul consideră că judecătorul primei instanțe a ajuns la o concluzie corectă despre netemeinicia cererii de suspendare a executării actului administrativ individual defavorabil contestat. Or, scopul instituit de lege a operațiunii de suspendare a executării actului administrativ, constă în oferirea unei protecții provizorii drepturilor și intereselor persoanei prin aplicarea unor măsuri de urgență menite să preîntâmpine survenirea iminentă a unor prejudicii ireparabile prin executarea în continuare a actului administrativ individual defavorabil, în privința căruia există suspiciuni serioase și rezonabile privind legalitatea acestuia.

În același timp, este important de reținut că în conformitate cu prevederile art. 93 alin. (1) Cod administrativ, fiecare participant probează faptele pe care își întemeiază pretenția.

Cu referire la motivul de suspendare prevăzut de art. 172 alin. (2) lit. a) din Codul administrativ, Colegiul reține ca fiind corecte concluziile instanței de fond că prin prisma prevederilor art. 93 din Codul administrativ, reclamantul a eșuat să convingă instanța de judecată de existența unor circumstanțe de natură să evidențieze serioase vicii de legalitate.

Criticile invocate de recurent precum că autoritatea publică pârâtă a emis actul administrativ cu încălcarea legislației în vigoare, nu sunt suficiente pentru a fi apreciate ca suspiciuni serioase și rezonabile privind legalitatea actului administrativ individual defavorabil. Or, actul administrativ se bucură de prezumția de legalitate, de prezumția de veridicitate și prezumția de autenticitate, de unde decurge principiul că actul administrativ este executoriu din oficiu (*executio ex officio*) și imediat, el fiind însuși titlu executoriu, fără a mai fi nevoie de învestirea lui cu formulă executorie, atât timp cât judecătorul nu a intervenit pentru a paraliza executarea sau pentru a-l anula.

În privința acestei condiții de suspendare a executării actului administrativ individual defavorabil, rezultă că ilegalitatea actului administrativ individual, vizează două dimensiuni ale legalității, opusul ilegalității fiind legalitatea procedurală (formală) și legalitatea materială.

Totodată, pentru a înlătura chiar și temporar regula executării imediate a actului administrativ, prin suspendarea acestuia, instanța nu poate aprecia discreționar, arbitrar, necesitatea unei asemenea măsuri, ci doar prin raportare la probele administrate în cauză care trebuie să ofere suficiente indicii aparente de răsturnare a prezumției de legalitate, fără a analiza pe fond conținutul actului administrativ.

În contextul argumentelor invocate de recurent în susținerea temeiului de suspendare prevăzut de art. 172 alin. (2) lit. a) din Codul administrativ, Completul judiciar reține că fără a tranșa chestiunea legalității actului administrativ individual defavorabil, nu pot fi subsumate condiției cazului bine justificat aprecierile referitoare la nelegalitatea unui act administrativ a cărui suspendare se cere, întrucât acceptarea unui asemenea raționament ar echivala cu o prejudecare a fondului litigiului, care privește examinarea legalității, examinare ce excedează cadrului procesual, respectiv acțiunii în suspendarea executării actului administrativ.

Or, judecarea cererii de suspendare nu presupune prejudecarea fondului litigiului, instanța având numai posibilitatea de a efectua o cercetare sumară a aparenței dreptului.

Astfel, motivele de nelegalitate a actului invocate în susținerea cererii de suspendare, care presupun cercetarea în profunzime a fondului cauzei, nu se circumscriu condiției referitoare la existența unui caz bine justificat, deoarece în speță, acestea se referă la fondul cauzei.

Prin urmare, având în vedere că examinarea cererii de suspendare nu presupune prejudecarea fondului litigiului, instanța având numai posibilitatea de a efectua o cercetare sumară a aparenței dreptului, în prezenta speță în limitele necesare examinării cererii de suspendare, Completul judiciar concluzionează că, la caz, nu s-au constatat obiectiv suspiciuni serioase și rezonabile privind ilegalitatea actului administrativ.

Prin urmare, având în vedere că examinarea cererii de suspendare nu presupune prejudecarea fondului eventualului litigiu, instanța având numai posibilitatea de a efectua o cercetare sumară a aparenței dreptului, în prezenta speță, în limitele necesare examinării cererii de suspendare, prima instanță just a concluzionat că nu s-au constatat obiectiv suspiciuni serioase și rezonabile privind ilegalitatea actului administrativ individual defavorabil.

Cât privește cel de-al doilea temei prevăzut de legiuitor și invocat în recurs - existența unui pericol iminent de producere a unor prejudicii ireparabile, Completul judiciar reține că recurenta AP „Moldcontrol” nu a demonstrat că executarea actului administrativ individual contestat în prezenta speță ar genera prejudicii ireparabile.

Conform Recomandării Comitetului de Miniștri nr. (89), măsurile de protecție provizorie, inclusiv suspendarea, trebuie justificate printr-un risc evident de daune ce nu pot fi remediate.

Nu poate fi reținut argumentul AP „Moldcontrol”, invocat atât în prima instanță cât și în instanța de recurs că, în cazul derulării la executarea silită a deciziei nr.771/3674 din 11.12.2024, activitatea îi va fi blocată prin aplicarea interdicțiilor la conturile bancare, sistemul colectiv nu va putea exercita normal atribuțiile și obligațiile REP, iar ca urmare directă va survine imposibilitatea producerii și importului noilor mărfuri pe teritoriul Republicii Moldova de către membrii/producătorii A.P. „Moldcontrol” iar acest fapt va duce la atingerea directă a activității membrilor A.P. „Moldcontrol", iar ca consecință la un colaps economic.

Analizând materialele dosarului, Completul judiciar a stabilit că invocând în susținerea cererii de suspendare temeiul prevăzut de art. 172 alin. (2) it. b) din Codul administrativ, autorul cererii nu a prezentat suficiente probe care să demonstreze un prejudiciu real și iminent, conform cerințelor prevăzute de art. 121 Cod de procedură civilă, care statuează că circumstanțele care, conform legii, trebuie confirmate prin anumite mijloace de probațiune nu pot fi dovedite cu nici un fel de alte mijloace probante.

Mai mult ca atât, simpla invocare a unui fapt, atât timp cât autorul cererii nu a argumentat caracterul ireparabil al riscului, nu reprezintă o motivare suficientă și convingătoare pentru a suspenda actul administrativ. Doar invocarea riscului și enumerarea unor fapte, nu reprezintă o motivare suficientă și convingătoare în vederea suspendării actului administrativ contestat.

Or, cuantumul obligațiilor impuse prin efectul actului contestat, nu poate constitui temei de garanție a asigurării legalității prin suspendarea efectului executional al acestuia, decât în condițiile în care, autorul justifică pertinent și concludent survenirea pagubelor iminente, ca urmare a punerii în executare a acestuia, prin analize concrete, probe exhaustive din conținutul cărora să rezulte o atare concluzie, dar și legătura de cauzalitate directă a efectului executional al actului administrativ contestat raportat la pretinsele prejudicii survenite, caracterizate prin imposibilitatea în reparare, ori repararea acestora cu dificultate.

Astfel, dat fiind că argumentele recursului sunt nefondate și combătute integral prin concluziile relatate supra, în speță lipsind temeiuri legale pentru anularea încheierii contestate, Colegiul conchide că recursul declarat este integral nefondat și pasibil de a fi respins.

Reieșind din cele expuse, dat fiind că instanța de recurs a constatat netemeinicia motivelor invocate de recurent, combătute integral prin argumentele expuse și concomitent a constatat legalitatea încheierii contestate prin prisma constatărilor expuse supra, Colegiul judiciar ajunge la concluzia de a respinge cererea de recurs.

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 depus de Asociația Patronală „Moldcontrol”.

Se menține încheierea Judecătoriei Chișinău sediul Râșcani din 30 ianuarie 2025.

Decizia este irevocabilă din momentul emiterii.

Președintele completului, judecătorul Mîra Ghenadie

Judecătorii Bostan Angela

Dașchevici Grigore