

Dosarul nr. 3ra-6/22
2-20027489-01-3ra-06012022

Prima instanță: Curtea de Apel Chișinău (jud. A. Minciuna, V. Clima, E. Palanciuc)

ÎNCHEIERE

16 februarie 2022

mun. Chișinău

Colegiul civil, comercial și de contencios administrativ
al Curții Supreme de Justiție

în componența:

Președintele completului, judecătorul
Judecătorii

Ala Cobăneanu
Nina Vascan
Aliona Miron

examinând admisibilitatea recursului depus de notarul Liliana Palancean
în cauza de contencios administrativ, la cererea de chemare în judecată a
notarului Liliana Palancean împotriva Ministerului Finanțelor al Republicii
Moldova cu privire la anularea actului administrativ
împotriva hotărârii din 18 octombrie 2021 a Curții de Apel Chișinău, prin care
a fost respinsă acțiunea înaintată de Liliana Palancean

constată:

La 8 august 2018, notarul Liliana Palancean a depus cerere de chemare în
judecată împotriva Ministerului Finanțelor al Republicii Moldova cu privire la
anularea actului administrativ.

În motivarea acțiunii a invocat că în Monitorul Oficial al Republicii Moldova
nr. 27-32, art. 95 din 26 ianuarie 2018 a fost publicat ordinul MF nr. 09 din
15 ianuarie 2018 privind aprobarea formularului tipizat al Declarației cu privire la
impozitul pe venit pentru persoane care desfășoară activitate profesională în sectorul
justiției, introducându-se și implementându-se Declarația forma DAJ 17 cu privire
la impozitul pe venit pentru persoanele care desfășoară activitate profesională în
sectorul justiției.

Având în vedere că, odată cu adoptarea ordinului nr. 09, implicit punerea în
aplicare a Declarației DAJ 17, act administrativ cu caracter normativ considerat de
către ea că ar contraveni actelor normative ierarhic superioare, sarcina fiscală a
notarului (una din categoriile de persoane care practică activitate profesională în
sectorul justiției) (i) nu mai era clară și univocă, (2) nu se încadra în sistemul fiscal
stabilit de Constituția Republicii Moldova și în conceptul impozitului pe venit
stabilit la Titlurile I și II Cod fiscal, reclamanta considerând că este parte vătămată

într-un drept recunoscut de lege, la 31 mai 2018 a remis în adresa Ministerului Finanțelor al Republicii Moldova prin poștă cu aviz de recepție, cerere prealabilă, prin care a solicitat anularea ordinului nr. 09.

A menționat că cererea prealabilă a fost recepționată de pârât la 5 iunie 2018.

Până la 4 august 2018, dânsa nu a primit de la Ministerul Finanțelor al Republicii Moldova răspuns la cererea prealabilă.

A indicat că adoptând ordinul nr. 09 și aprobând formularul tipizat DAJ17 în temeiul art. 83 alin. (4) Cod fiscal, pârâtul a depășit cadrul legal - art. 83 alin. (4) Cod fiscal și a neglijat prevederile art. 69⁵ alin. (5) Cod fiscal, încălcând astfel cerințele de la art. 3 alin. (2) Cod fiscal.

A reiterat că art. 83 alin. (4) Cod fiscal, stabilește dreptul Ministerului Finanțelor al Republicii Moldova de a aproba modul și forma de completare a declarației, dar nu și formularul declarației, pe când prin ordinul nr. 09 au fost aprobate atât (i) formularul tipizat al Declarației cu privire la impozitul pe venit pentru persoane care desfășoară activitate profesională în sectorul justiției (Anexa nr. 1 la ordinul nr. 09), cât și (ii) Modul de completare a declarației cu privire la impozitul pe venit pentru persoanele care desfășoară activitate profesională în sectorul justiției (Anexa nr. 2 la ordinul nr. 09).

La fel, a evidențiat că, potrivit legii, formularul declarației pentru persoanele care desfășoară activitate profesională în sectorul justiției și modul de completare a lui, urmau a fi aprobate de Ministerul Finanțelor al Republicii Moldova în executarea prevederilor art. 69⁵ Cod fiscal, unde la alin. (5) este reglementat că formularul și modul de completare a declarației cu privire la impozitul pe venit se aprobă de către Ministerul Finanțelor.

Cu titlu de exemplu a menționat că ordinul Ministerului Finanțelor al Republicii Moldova nr. 72 din 25 mai 2015 cu privire la aprobarea Formularului-tip „Calculul impozitului pe venitul persoanelor ce practică activitate profesională de notar sau de executor judecătoresc” și a modului de completare a acestuia, abrogat la 26 ianuarie 2018 prin ordinul nr. 09 a fost adoptat „întru executarea și administrarea prevederilor Capitolului 10¹ „Impozitarea notarilor publici” din titlul II Cod fiscal nr. 163-XIII din 24 aprilie 1997, capitol introdus prin Legea nr. 1454-XV din 8 noiembrie 2002 pentru modificarea și completarea Legii taxei de stat nr. 1216-XII din 3 decembrie 1992 și a Codului fiscal (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2002, nr. 185-189, art. 1398), precum și în temeiul art. 133 alin. (1) lit. c) Codul fiscal (republicat în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, ediție specială din 8 februarie 2007).

Drept consecință, a afirmat reclamanta că de către pârât au fost încălcate prevederile art. 3 alin. (2) Cod fiscal, care obligă Ministerul Finanțelor al Republicii Moldova la adoptarea actelor normative, în temeiul și pentru executarea Codului fiscal, să respecte prevederile lui, fără a depăși limitele acestuia.

Prin urmare, aprobând prin ordinul nr. 09 formularul Declarației DAJ17, pârâtul a folosit pentru notari - persoane care potrivit Codului fiscal (art. 5 alin. 36²) desfășoară activitate profesională în sectorul justiției, termeni și indici improprii

activității notariale, modificând astfel statutul juridic al notarului, încălcând normele constituționale și cerințele enunțate de la art. 1 alin. (3) și art. 5 Cod fiscal.

Astfel, în Declarația DAJ17 se conțin așa termeni cum ar fi: mijloace fixe, uzură, pierderi fiscale, treceri în cont a impozitelor achitate în străinătate etc., specifici doar persoanelor juridice, improprii persoanelor fizice - notari.

A accentuat că în urma exercitării activității notariale - unica sursă de venit a notarului o constituie plata notarială, noțiunea căreia nu se regăsește în Codul fiscal, ci doar în art. 38 lit. b) Legea nr. 69/2016, potrivit căruia plata notarială reprezintă remunerația muncii notarului.

Având în vedere că notarul are statut de persoană fizică, care chiar dacă practică activitate de notar, regimul juridic al bunurilor (plata notarială este la fel un bun) rămânând a fi propriu tuturor persoanelor fizice, adică bunurile notarului nu sunt separate de bunurile familiei sale (spre exemplu bunurile notarului căsătorit sunt bunuri proprietate comună în devălmășie ale soților, în accepțiunea art. 19 Codul familiei).

Drept urmare: plata notarială venitul brut, este remunerarea muncii persoanei fizice, și chiar din momentul perceperii, ea constituie proprietatea persoanei fizice (notarului) și a familiei sale.

A accentuat că notarul, persoană fizică nu poate avea patrimoniu distinct și bilanță proprie (atribute distincte de capacitate, caracteristice doar pentru persoanele juridice) în care ar separa și înregistra distinct bunurile necesare activității notariale, separat de bunurile personale, familiare și respectiv, cheltuielile profesionale și personale; bilanța este compusă întotdeauna din 2 compartimente active și pasive. Separat doar activele sau doar pasivele ele nu mai compun bilanța.

Respectiv, dacă nu există bilanță separată, notarul nu are mijloace fixe parte componentă a activelor, pentru a le deduce uzura, amortizarea etc. (așa cum prevede cap. 3 Titlul II Cod fiscal).

Toate bunurile necesare activității notariale (masă, scaun, imprimantă etc.), chiar dacă sunt cumpărate de notar din banii obținuți în urma exercitării activității notariale - sunt bunuri personale/familiale ale persoanei fizice, dar nu ale notarului.

În acest sens, a afirmat că Serviciul Cadastral Teritorial intabulează dreptul de proprietate după persoana fizică și soțul acesteia, dar nu după notar. După plecarea notarului din funcție, nu se face niciun document de lichidare, el predă doar ștampila și arhiva, în rest toate celelalte bunuri și le păstrează, fără a întreprinde careva formalități în acest sens.

Având în vedere că din banii proprii sau ai familiei nu pot fi deduse cheltuieli neproprii, decât dacă acești bani au fost transmiși în proprietate de proprietar plătitorului cu titlu oneros sau gratuit (adică în cazul notarului - proprietarul își transmite sie însuși), iar notarul are doar obligația fiscală de a achita impozitul pe venit o dată în trimestru, în rest el poate decide soarta plății notariale la libera alegere, chiar din momentul încasării, cu respectarea regulilor impuse bunurilor proprietate personală sau respectiv comună în devălmășie, drept consecință, în scop fiscal, acești

bani (plata notarială - remunerarea muncii persoanei fizice) nu pot fi deduși pentru asigurarea activității notariale.

A precizat că statul a stabilit clar și explicit că impozitul pe venit urmează a fi plătit de 4 ori pe an: până la 25 aprilie; 25 iulie; 25 octombrie; 25 ianuarie.

Așadar, nu poate fi admisă ipoteza că notarul, are dreptul de a folosi remunerarea muncii sale numai după trei luni de la încasare, adică va fi remunerat pentru munca sa doar de 4 ori în an (ceilalți cetățeni beneficiază de remunerația muncii cel puțin de 12 ori în an).

Din acest motiv, din momentul primirii de către notar de la plătitor, plata notarială (remunerația muncii notarului) se află în proprietatea și gestiunea notarului și a familiei sale, ea poate fi cheltuită atât pentru necesitățile asigurării activității notariale, cât și pentru necesitățile personale și familiale ale notarului și membrilor familiei sale, iar termenii incluși în declarație sunt improprii persoanei fizice.

La determinarea sumei-limită a cheltuielilor, în Declarația DAJ17 Anexa nr. 2 pct. 31, 32 se face trimitere la Hotărârea Guvernului nr. 289 din 14 martie 2007 pentru aprobarea Regulamentului privind evidența și calcularea uzurii mijloacelor fixe în scopuri fiscale, domeniul de aplicare a căruia potrivit pct. 2 se extinde asupra tuturor persoanelor juridice și fizice, care desfășoară activitate de întreprinzător și sunt înregistrate în conformitate cu legislația Republicii Moldova. Deci vizează exclusiv persoanele care desfășoară activitatea de întreprinzător.

Anexa 1D, rândul 0308, prevede scutirea donațiilor efectuate în scopuri filantropice și de sponsorizare cu referire la art. 36 alin. (1) Cod fiscal, deși în conținutul acestui articol este individualizat clar și imperativ subiectul - agentul economic.

A indicat că Anexa 1D a Declarației DAJ17 ajustarea (majorarea/micșorarea) cheltuielilor conform prevederilor legislației fiscale, la completarea de către notar prin deducerea cheltuielilor aferente activității notariale este contrară reglementărilor de la art. 23 Cod fiscal, nu întrunește condițiile generale obligatorii ale actului normativ, or veniturile și cheltuielile notarului care chiar dacă sunt pentru exercitarea activității notariale fac parte din categoria veniturilor și cheltuielilor personale și familiale.

A mai notat că, deși Legea nr. 69, la art. 39, stabilește cheltuielile rezultate din desfășurarea activității notariale, de jure, ele nu pot fi deduse atât timp cât aceste cheltuieli nu sunt expres prevăzute în Titlul II Capitolul 3 Cod fiscal.

Aceasta rezultă din prevederile art. 12 alin. (11), art. 69² alin. (1) și art. 69³ Cod fiscal.

Pe de altă parte, Codul fiscal, la art. 23, prevede cu titlu imperativ faptul că nu se permite deducerea cheltuielilor personale și familiale, cu excepția cazurilor pentru care prezentul titlu prevede un alt mod de reglementare.

La moment, Titlul II Cod fiscal nu mai prevede un alt mod de reglementare pentru deducerea cheltuielilor aferente activității notariale.

Capitolul 10/1 Impozitarea notarilor privați, introdus prin Legea nr. 1454-XV din 8 noiembrie 2002 pentru modificarea și completarea Legii taxei de stat nr. 1216-

XII din 3 decembrie 1992 și a Codului fiscal, care conținea articolul 69/4 Cheltuielile notarului privat, prin modificările operate în urma adoptării Legii nr. 281 din 16 decembrie 2016, deja nu mai conține norme care ar conține un alt mod de reglementare pentru cheltuielile notarului, pe care le suportă în virtutea exercitării activității notariale și care pot fi deduse la cheltuieli potrivit art. 23 Cod fiscal.

Drept urmare, dacă notarul completează compartimentele declarației ce se referă la cheltuieli, el se află în situația încălcării prevederilor de la art. 23 Cod fiscal.

Acest fapt se confirmă și prin textul Declarației DAJ17, în care în Anexa 1D Ajustarea (majorarea/micșorarea) cheltuielilor conform prevederilor legislației fiscale, rândul 0301, Cheltuieli personale și familiale (art. 23 Cod fiscal) constatate în scopuri fiscale Ministerul Finanțelor din start a plasat cifra 0 (zero), adică se interzic.

Reieșind din faptul că bunurile notarului nu sunt separate de bunurile familiei sale, iar cheltuielile prevăzute la art. 39 Legea nr. 69 nu pot fi deduse, a considerat că Declarația DAJ17, stabilind dreptul (notarului) de a deduce cheltuielile efective de la activitatea profesională în sectorul justiției contravine prevederilor art. 23 Cod fiscal, care nu permite deducerea cheltuielilor personale și familiale, dacă Titlul II Impozitul pe venit al Codului fiscal nu prevede un alt mod de reglementare.

Potrivit actelor normative enunțate, venitul impozabil al notarului îl constituie - remunerația muncii sale, adică 100 % din plata notarială încasată, fără a putea fi deduse cheltuielile prevăzute la art. 39 din Legea nr. 69, deoarece ele nu se regăsesc în Titlul II Cod fiscal, fără a fi posibile deducerile de la art. 24 Cod fiscal (așa cum este stabilit în declarația DAJ17).

Deducerile de la art. 24 Cod fiscal sunt proprii doar persoanelor ce practică activitate de întreprinzător: au patrimoniu distinct și bilanță proprie, prevederile art. 24 Cod fiscal, nu stabilesc un alt mod de reglementare pentru cheltuielile personale și familiale. Între activitatea notarului și activitatea de întreprinzător nu poate fi pus semnul de egalitate, ele nu au niciun element comun.

Cu referire la prevederile art. 23 Cod fiscal, notarul nu are dreptul la deduceri, el urmează să plătească impozitul pe venit pentru perioada fiscală de raportare 18 % din venitul brut, din toată plata notarială (100 %) încasată pentru perioada fiscală de raportare, în Declarația DAJ17 cheltuielile suportate de notar nu pot fi deduse la cheltuieli.

Conținutul Anexei 1D al Declarației DAJ17, în partea ce face obiectul speței (cheltuielile aferente activității notarului), nu întrunesc condițiile generale obligatorii ale actului normativ.

Reieșind din prevederile art. 5 alin. (5) din Legea nr. 317-XV, a menționat că soluțiile normative din ordinul nr. 09 referitor la cheltuielile notarului aferente exercitării activității de notar sunt diferite în raport cu reglementările-cadru ale Codului fiscal, care își păstrează caracterul general obligatoriu.

A considerat că Ministrul Finanțelor al Republicii Moldova, emițând ordinul nr. 09, și-a asumat funcția de reglementare juridică a unui domeniu pentru care este necesară adoptarea legii, fapt care nu corespunde cerințelor unui stat de drept.

Activitatea notarului, fiind desfășurată în condițiile legii pe riscul propriu și sub răspunderea patrimonială a persoanei fizice, cu respectarea condițiilor stabilite de legislație, este activitate ce se definește ca activitate ce nu poate fi raportată la activitatea de întreprinzător (art. 8 alin. (2) din Legea nr. 69/2016), deci nu-i pot fi atribuite nici sarcini fiscale proprii întreprinzătorilor.

Deși principiile juridice de organizare și exercitare a acestei activități notarului, fiind determinate de Legea nr. 69/2016 cu privire la organizarea activității notarului, lege cu caracter special în domeniu, raporturile obligaționale cu caracter fiscal, indiferent de forma de proprietate și genul de activitate, se reglementează de legislația fiscală.

Totodată, a obiectat despre adoptarea de către pârât a unui un act normativ contrar legii, favorizând apariția stării de incertitudine cu interpretări arbitrare: (1) în alegerea formularului declarației (la moment există 2 declarații cea aprobată prin ordinul Ministerului Finanțelor al Republicii Moldova nr. 153 din 22 decembrie 2017 și cea aprobată prin ordinul Ministerului Finanțelor al Republicii Moldova nr. 09 din 15 ianuarie 2017), (2) modului de completare a ei, (3) la realizarea de către notari a dreptului de a beneficia de deducerea cheltuielilor aferente exercitării activității de notar.

Fapte care nu permit perceperea clară și univocă asupra sarcinii fiscale a contribuabilului notar, care încalcă principiul certitudinii impunerii și echității fiscale, plasând notarii precum și alte persoane ce exercită activități profesionale în sectorul justiției cu statut de persoane fizice, pe poziții discriminatorii față de alți contribuabili persoane fizice și persoane juridice.

Și-a întemeiat pretențiile în temeiul dispozițiilor art. 6, 7, 15, 16, 23, 43 alin. (1), 46 alin. (1), (2), (3), 54, 130 alin. (1), 132 din Constituția Republicii Moldova, art. 1, 3, 6 alin. (8), 12 alin. (4), 23, 69^s alin. (5) Cod fiscal, art. 1 alin. (1), 8, 38 alin. (1) lit. b), 39 din Legea nr. 69 din 14 aprilie 2016 cu privire la organizarea activității notarilor, art. 5 alin. (1) lit. b), alin. (5) din Legea nr. 317-XV din 18 iulie 2003 privind actele normative ale Guvernului și ale altor autorități ale administrației publice centrale și locale, art. 19 alin. (1) Codul familiei, art. 366-373 Cod civil.

A solicitat admiterea acțiunii, constatarea neîncadrării Declarației forma DAJ17 cu privire la impozitul pe venit pentru persoanele care desfășoară activitate profesională în sectorul justiției, aprobat prin ordinul Ministerului Finanțelor al Republicii Moldova nr. 09 din 15 ianuarie 2018, în partea notarilor, persoane fizice ce nu practică activitate de întreprinzător, în sistemul fiscal stabilit de Constituția Republicii Moldova și în conceptul impozitului pe venit stabilit la Titlurile I și II Cod fiscal, anularea ordinului Ministerului Finanțelor al Republicii Moldova nr. 09 din 15 ianuarie 2018 privind aprobarea formularului tipizat al Declarației cu privire la impozitul pe venit pentru persoanele care desfășoară activitate profesională în sectorul justiției, act administrativ cu caracter normativ emis contrar legii, în partea notarilor persoane fizice, care nu practică activitate de întreprinzător.

Prin încheierea protocolară din 17 decembrie 2018 a Judecătoriei Chișinău sediul Centru, a fost admisă cererea de intervenire în proces a notarului Elena Constantinescu.

Prin încheierea protocolară din 17 decembrie 2018 a Judecătoriei Chișinău sediul Centru, a fost atras în proces în calitate de intervenient accesoriu Serviciul Fiscal de Stat.

Prin încheierea din 20 decembrie 2019 a Judecătoriei Chișinău sediul Centru, a fost strămutată cererea de chemare în judecată depusă de notarul Liliana Palancean, după competență, spre examinare la Curtea de Apel Chișinău.

La 18 mai 2020, notarul Liliana Palancean a depus cerere de modificare a cerințelor și completare a cererii de chemare în judecată, prin care a solicitat constatarea neîncadrării Declarației forma DAJ17 cu privire la impozitul pe venit pentru persoanele care desfășoară activitate profesională în sectorul justiției, aprobat prin ordinul Ministerului Finanțelor al Republicii Moldova nr. 09 din 15 ianuarie 2018, în partea notarilor, persoane fizice ce nu practică activitate de întreprinzător, în sistemul fiscal stabilit de Constituția Republicii Moldova și în conceptul impozitului pe venit stabilit la Titlurile I și II Cod fiscal, anularea ordinului Ministerului Finanțelor al Republicii Moldova nr. 09 din 15 ianuarie 2018 privind aprobarea formularului tipizat al Declarației cu privire la impozitul pe venit pentru persoanele care desfășoară activitate profesională în sectorul justiției, act administrativ cu caracter normativ emis contrar legii și cu încălcarea procedurilor stabilite.

Prin încheierea din 12 octombrie 2020 a Curții de Apel Chișinău, a fost admisă cererea reclamantei Liliana Palancean privind ridicarea excepției de neconstituționalitate și sesizarea Curții Constituționale, în vederea verificării constituționalității articolului I alineat 40 din Legea cu privire la modificarea și completarea unor acte legislative nr. 281 din 16 decembrie 2016 (în vigoare 1 ianuarie 2017, cu unele excepții, care au intrat în vigoare la 1 aprilie 2017) publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 472-477 art. 947 din 27 decembrie 2016.

Prin decizia nr. 71 din 27 mai 2021 a Curții Constituționale, a fost declarată inadmisibilă sesizarea privind excepția de neconstituționalitate.

Prin hotărârea din 18 octombrie 2021 a Curții de Apel Chișinău, a fost respinsă acțiunea înaintată de Liliana Palancean.

În consolidarea soluției adoptate, Curtea de Apel Chișinău a reținut că, reieșind din prevederile Codului fiscal, legislatorul a acordat Ministerului Finanțelor al Republicii Moldova dreptul de a aproba atât formulare, cât și moduri de completare a acestora, având drept scop principal ghidarea contribuabililor în completarea corectă a acestora.

Astfel, instanța a considerat că este nefondat, urmând a fi respins argumentul recurente precum că Ministerul Finanțelor al Republicii Moldova, la emiterea ordinului nr. 9 din 15 ianuarie 2018, ar fi depășit limitele legale, fiind invocată încălcarea art. 3 alin. (2) Cod fiscal.

Reieșind din prevederile art. 5, 24 alin. (1), 69¹, 69², 69³ alin. (1) și (2) Cod fiscal, art. 39 din Legea cu privire la organizarea activității notarilor nr. 69 din 14 aprilie 2016, prima instanță a ajuns la concluzia de a respinge ca nefondate argumentele reclamantei în sensul că notarul, persoană fizică nu poate avea patrimoniu distinct și bilanță proprie (atribute distincte de capacitate, caracteristice doar pentru persoanele juridice) în care ar separa și înregistra distinct bunurile necesare activității notariale, separat de bunurile personale, familiare și respectiv, cheltuielile profesionale și personale, or acestea se bazează pe interpretarea eronată a normelor de drept.

A menționat Curtea de Apel Chișinău că legislatorul, prin reglementarea activității notarilor, a acordat în mod expres dreptul notarului, de a efectua din remunerația primită, deducerea cheltuielilor aferente exercitării activității profesionale, în partea ce ține de asigurarea tehnico-materială, аренда și întreținerea biroului notarial, plăți pentru serviciile personalului tehnic angajat.

Respectiv, suma rămasă după efectuarea cheltuielilor menționate și va constitui venitul notarului, din care vor fi efectuate plăți pentru contribuții de asigurări sociale de stat, precum și alte plăți obligatorii prevăzute de legislație, inclusiv plata impozitului pe venit, urmând ca suma rămasă și să constituie acel venit net, proprietate personală a notarului persoană fizică.

Așadar, a conchis prima instanță că partea reclamantă urmează să facă diferențierea din venitul brut și venitul net, având în vedere deducerea cheltuielilor legate de activitatea notarială, cât și obligația legală de efectuare a plăților prevăzute de lege.

Deci, urmează a fi respins ca irelevant și argumentul reclamantei cu referire la faptul că nu se permite deducerea cheltuielilor personal și familiale, precum și alegația precum că notarul nu are dreptul la deduceri, deoarece cheltuielile pasibile deducerii sunt aferente exercitării activității profesionale a notarului, dar nu se încadrează în noțiunea de cheltuieli familiale și personale.

Totodată, instanța a respins și argumentele reclamantei precum că notarul nu poate avea o evidență proprie a veniturilor și cheltuielilor (bilanță), or art. 11 lit. f) din Legea nr. 69 din 14 aprilie 2016 cu privire la organizarea activității notarilor, prevede expres faptul că notarul are obligația să țină evidența contabilă și să achite toate plățile obligatorii aferente activității notariale în condițiile legii, având dreptul la deduceri în condițiile legii.

La fel, prima instanța a menționat că urmare a verificării a fost constatat că la emiterea actului administrativ contestat a fost respectată procedura legală, a fost exercitat dreptul discreționar, cu luarea în considerare a tuturor faptelor relevante, au fost respectat limitele legale ale dreptului discreționar, precum și autoritatea publică și-a exercitat dreptul discreționar conform scopului acordat prin lege.

Curtea de Apel Chișinău a notat că, deși reclamanta a indicat asupra dezacordului cu ordinul Ministerului Finanțelor al Republicii Moldova nr. 09 din 15 ianuarie 2018, în partea notarilor, însă, argumentele aduse de aceasta nu pot fi

puse la baza emiterii unei hotărâri judecătorești de anulare a actului contestat, or nu constituie temei de nulitate în sensul legii.

La 20 octombrie 2021, prin intermediul oficiului poștal, notarul Liliana Palancean a depus recurs împotriva hotărârii din 18 octombrie 2021 a Curții de Apel Chișinău.

La 17 ianuarie 2022, notarul Liliana Palancean a prezentat motivarea recursului împotriva hotărârii din 18 octombrie 2021 a Curții de Apel Chișinău, solicitând admiterea recursului, casarea hotărârii contestate, cu trimiterea cauzei la rejudecare în fond în aceeași instanță în alt complet de judecători.

În susținerea recursului a invocat dezacordul cu hotărârea recurată, considerând-o neîntemeiată, arbitrară, cu aplicarea eronată a normelor de drept material și procedural, fiind pasibilă de a fi casată, deoarece instanța de fond a neglijat aplicarea normelor imperative a legii materiale, fapt ce a dus în consecință la adoptarea actului judecătoresc arbitrar, contrar legii.

Având în vedere prevederile art. 5 și 6 din Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 1104 din 28 noiembrie 1997 cu privire la modul de efectuare a expertizei judiciare și înregistrării de stat a actelor normative departamentale, a menționat că referitor la actul normativ vizat a fost încălcat principiul legalității la etapa expertizei juridice a actului normativ efectuate de către Ministerul Justiției al Republicii Moldova (Ministerul Justiției al Republicii Moldova, prin scrisoarea nr. 05/5412 din 20 iulie 2021, a confirmat că la 9 martie 2017 a fost avizat doar proiectul actului normativ departamental contestat) și principiul publicității (la etapa publicării), care după cum este indicat în Hotărârea de Guvern, urma obligatoriu inițial să treacă expertiza judiciară, iar apoi la fel în mod obligatoriu pentru a căpăta statut juridic și respectiv a produce efecte juridice, urma să treacă două etape consecutive, în primul rând, înregistrării de stat în registrul public respectiv și doar apoi publicarea în Monitorul Oficial al Republicii Moldova.

A evidențiat că în speța dedusă judecății, actul normativ vizat nefiind înregistrat în registrul public de fapt și de drept nu există și respectiv, ceea ce nu există nu poate avea putere juridică, fapt ce urma incontestabil să fie constatat de către instanța de fond.

Prin urmare, dacă instanța a interpretat în alt mod această normă legală urma să motiveze și/sau să interpreteze norma dată referitor la cazul dat, însă această apreciere juridică - interpretare a normei legale menționate (motivare obligatorie) a instanței lipsește în tot textul hotărârii motivate.

Instanța de fond a neglijat să dea o apreciere adecvată acestei situații, care a fost menționată și probată în prima instanță, inclusiv prin trimiterea la prevederile Hotărârii Guvernului nr. 1104 din 28 noiembrie 1997, conținutul avizului Ministerului Justiției al Republicii Moldova nr. 03/3510 din 6 aprilie 2017 la proiectul actului normativ departamental contestat și răspunsul Ministerului Justiției al Republicii Moldova nr. 05/5412 din 20 iulie 2021, fiind obiectată și de către pârât, dar neapreciată și nici combătută de către instanță prin careva motive în hotărârea recurată sau cel puțin printr-o interpretare a legislației respective aplicabile speței,

pentru a fi clară poziția instanței referitor la norma imperativă menționată anterior care are legătură directă și indispensabilă pentru soluționarea acestui litigiu dedus judecății.

La fel, a obiectat că din tot textul hotărârii motivate nu se poate deduce care ar fi fost cauza legală a ignorării cu desăvârșire a obligativității efectuării expertizei juridice a acestui act normativ și în deosebi a principiului publicității și a efectelor publicității care sunt echivalente prezumțiilor legale.

Respectiv, actul normativ contestat, prin neexecutare în condițiile legii a procedurilor obligatorii de publicitate, este inexistent și nu a produs efectele legale.

Astfel, intimatul neexecutând în modul stabilit de lege procedura de înregistrare a actului normativ în Registrul public al Ministerului Justiție, de fapt și de drept, acest ordin al Ministerului Finanțelor al Republicii Moldova și respectiv anexele la el nu au căpătat statut juridic de act normativ, neavând în esență nicio putere juridică, fiind de fapt și de drept inexistent și nu poate provoca niciun efect juridic, nici în trecut și nici pentru viitor.

A mai notat că în hotărârea contestată lipsesc motivele care au determinat concluziile instanței și legea guvernantă privitor la obligativitatea/neobligativitatea procedurilor de expertizare juridică a proiectului actului normativ vizat în speță, inclusiv și efectul legal de ignorare a acestei proceduri obligatorii, dacă servesc drept temei legal de anulare a acestui act normativ adoptat cu încălcarea procedurii obligatorii prevăzută în legislația aplicabilă speței, expuse detaliat în instanța de fond.

În conformitate cu art. 244 alin. (1) Cod administrativ, hotărârile curții de apel ca instanța de fond, precum și deciziile instanței de apel pot fi contestate cu recurs.

Conform art. 245 alin. (1) și (2) Cod administrativ, recursul se depune la instanța de apel în termen de 30 de zile de la notificarea deciziei instanței de apel, dacă legea nu stabilește un termen mai mic. Instanța de apel transmite neîntârziat Curții Supreme de Justiție recursul împreună cu dosarul judiciar. Motivarea recursului se prezintă Curții Supreme de Justiție în termen de 30 de zile de la notificarea deciziei instanței de apel. Dacă se depune împreună cu cererea de recurs, motivarea recursului se depune la instanța de apel.

Curtea de Apel Chișinău a pronunțat hotărârea contestată la 18 octombrie 2021, în ședință publică.

Din materialele dosarului rezultă că la 20 octombrie 2021, prin intermediul oficiului poștal, notarul Liliana Palancean a depus recurs împotriva hotărârii din 18 octombrie 2021 a Curții de Apel Chișinău (f. d. 118, 119 vol. II).

Tot actele cauzei atestă că hotărârea motivată din 18 octombrie 2021 a Curții de Apel Chișinău a fost notificată recurentului notarul Liliana Palancean, prin intermediul oficiului poștal, la 17 decembrie 2021, fapt ce se confirmă prin avizul de recepție anexat la materialele dosarului (f. d. 123 vol. II).

Se mai constată că la 17 ianuarie 2022, notarul Liliana Palancean a prezentat motivarea recursului împotriva hotărârii din 18 octombrie 2021 a Curții de Apel Chișinău (f. d. 137-145 vol. II).

Dat fiind faptul că termenul de 30 de zile de la notificarea deciziei instanței de apel expiră la 16 ianuarie 2022 – zi de duminică, prin urmare zi nelucrătoare, ultima zi de prezentare a motivării recursului se constată a fi data de 17 ianuarie 2022, ca următoarea zi lucrătoare.

Astfel, recursul depus de notarul Liliana Palancean împotriva hotărârii din 18 octombrie 2021 a Curții de Apel Chișinău este în termen.

La 10 ianuarie 2022, în adresa Serviciului Fiscal de Stat, Ministerului Finanțelor al Republicii Moldova și notarului Elena Constantinescu a fost expediată copia recursului depus de notarul Liliana Palancean, cu înștiințarea despre necesitatea prezentării referinței, fapt ce se confirmă prin scrisoarea de însoțire anexată la materialele dosarului (f. d. 132), fiind recepționată la 17 ianuarie 2022, ceea ce se atestă prin avizele de recepție anexate la actele cauzei (f. d. 133-135 vol. II).

La 24 ianuarie 2022, în adresa Serviciului Fiscal de Stat, Ministerului Finanțelor al Republicii Moldova și notarului Elena Constantinescu a fost expediată copia motivării recursului depusă de notarul Liliana Palancean, cu înștiințarea despre necesitatea prezentării referinței, fapt ce se confirmă prin scrisoarea de însoțire anexată la materialele dosarului (f. d. 150 vol. II), fiind recepționată la 26 ianuarie 2022, ceea ce se atestă prin avizele de recepție anexate la actele cauzei (f. d. 151-153 vol. II).

La 8 februarie 2022, Serviciul Fiscal de Stat a depus referință, prin care a solicitat respingerea recursului depus de notarul Liliana Palancean.

Ministerul Finanțelor al Republicii Moldova și notarul Elena Constantinescu nu și-au valorificat acest drept procedural și nu au depus referințe.

Examinând temeiurile invocate în recursul depus de notarul Liliana Palancean, în raport cu materialele cauzei, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție îl consideră inadmisibil, din următoarele motive.

În conformitate cu art. 246 alin. (1) Cod administrativ, Curtea Supremă de Justiție examinează din oficiu admisibilitatea cererii de recurs. Dacă este inadmisibil, recursul se declară ca atare printr-o încheiere, iar în acord cu alin. (2) art. 246 Cod administrativ, recursul se declară inadmisibil în special în cazurile enumerate la literele a)-f). Din analiza acestor prevederi, rezultă că admisibilitatea/inadmisibilitatea recursului, în special, nu se limitează doar la temeiurile menționate ci urmează să însușească în condițiile Codului administrativ exercitarea efectivă a unui control de legalitate, veritabil bazat pe temeiuri concludente și serioase.

Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție reține cu valoare de principiu jurisprudential, că sintagma „în special” denotă caracterul neexhaustiv al temeiurilor de inadmisibilitate și în același timp oferă un drept exclusiv al instanței de recurs de a filtra cererile de recurs care

nu prezintă o motivare suficient de serioasă și care pe cale de consecință nu pot însuși un eventual succes rezultat din examinarea cererii în completul de 5 judecători.

În această ordine de idei, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ reține că, Codul administrativ dezvoltă nu doar caracterul nedevelopativ al recursului dar și cerința de seriozitate a cererii din perspectiva invocării unor veritabile și esențiale încălcări de drept procedural și material capabile să răstoarne deciziile instanței de apel contestate sau, după caz, hotărârile Curții de Apel ca primă instanță într-o eventuală examinare în fond și invocare ex officio a erorilor de drept.

Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ notează că pentru a trece testul de admisibilitate, cererea de recurs trebuie să conțină o motivare convingătoare și întemeiată în condițiile nominalizate mai sus. Acest argument rezultă și din particularitățile de formă ale reglementării recursului în Codul administrativ și anume din sintagma „motivarea recursului” de la art. 245 alin. (2) Cod administrativ. În consecutivitate, motivarea cererii de recurs în circumstanțele expuse se referă la formalitățile pe care trebuie să le întrunească cererea în vederea rezistării testului și filtrului de admisibilitate.

De asemenea, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție accentuează că admisibilitatea recursului trebuie privită și în contextul rolului și funcției legale a instanței judecătorești supreme care constă, în special în asigurarea și interpretarea uniformă a legilor la examinarea cauzelor de contencios administrativ. Astfel, motivarea oricărei cereri de recurs trebuie să țină cont pentru a trece filtrul de admisibilitate și a avea succes, de aceste însușiri de ordin legal fundamental.

În acest sens, CtEDO în jurisprudența sa constantă statuează că dreptul de acces la instanțe nu este absolut. Există limitări implicit admise [Golder împotriva Regatului Unit, pct. 38; Stanev împotriva Bulgariei (MC), pct. 230]. Acesta este în special cazul condițiilor de admisibilitate a unui recurs, întrucât prin însăși natura sa necesită o reglementare din partea statului, care se bucură în această privință de o anumită marjă de apreciere (Luordo împotriva Italiei, pct. 85). Condițiile de admisibilitate ale unui recurs pot fi mai stricte decât pentru un apel (Levages Prestations Services împotriva Franței, pct. 45). Curtea a mai reiterat că modul de aplicare a articolului 6 procedurilor în fața instanțelor ierarhic superioare depinde de caracteristicile speciale ale procedurilor respective, urmând de ținut cont de totalitatea procedurilor în sistemul de drept național și de rolul instanțelor ierarhic superioare în acest sistem. (Botten v. Norway, hotărâre din 19 februarie 1996, Reports 1996-1, p. 141, § 39). La fel, conform jurisprudenței CtEDO, procedurile cu privire la admisibilitatea căii de atac și procedurile care implică doar chestiuni de drept, și nu chestiuni de fapt, pot fi conforme cu cerințele articolului 6 § 1 (a se vedea Helmers c. Suediei 9 octombrie 1991, § 31, Seria A, nr. 212-A).

În circumstanțele menționate, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios

administrativ al Curții Supreme de Justiție ajunge la concluzia de a declara inadmisibil recursul depus de notarul Liliana Palancean.

În conformitate cu art. 230 și art. 246 Cod administrativ, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție

dispune:

Recursul depus de notarul Liliana Palancean se declară inadmisibil.
Încheierea este irevocabilă.

Președintele completului,
judecătorul

Ala Cobăneanu

Judecătorii

Nina Vascan

Aliona Miron