

Prima instanță: Judecătoria Chișinău, sediul Râșcani (jud.: O. Melniciuc)
Instanța de apel: Curtea de Apel Chișinău (jud.: A. Minciuna, V. Negru, E. Palanciuc)

Î N C H E I E R E

21 februarie 2024

mun. Chișinău

Curtea Supremă de Justiție

Completul de judecată în componența:

Președinte, judecător

Aliona Miron

Judecători

Ion Malanciuc

Diana Stănilă

examinând admisibilitatea recursului depus de Consiliul pentru Prevenirea și Eliminarea Discriminării și Asigurarea Egalității,

în cauza de contencios administrativ, la cererea de chemare în judecată depusă de Serviciul Fiscal de Stat împotriva Consiliului pentru Prevenirea și Eliminarea Discriminării și Asigurarea Egalității, persoane terțe AO „Media Alternativa” și Ministerul Finanțelor cu privire la anularea actului administrativ individual defavorabil,

împotriva deciziei din 28 septembrie 2022 a Curții de Apel Chișinău, prin care a fost respins apelul depus de Consiliul pentru Prevenirea și Eliminarea Discriminării și Asigurarea Egalității și menținută hotărârea din 06 octombrie 2021 a Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani, prin care acțiunea a fost admisă,

c o n s t a t ă :

La 21 mai 2021, Serviciul Fiscal de Stat a înaintat acțiune împotriva Consiliului pentru prevenirea și eliminarea discriminării și asigurarea egalității, terții AO „Media Alternativa” și Ministerul Finanțelor cu privire la anularea actului administrativ individual defavorabil.

În motivarea acțiunii înaintate reclamantul a indicat că, la 23 martie 2021, Consiliul pentru prevenirea și eliminarea discriminării și asigurarea egalității a emis decizia pe cauza nr. 296/20 la plângerea AO „Media Alternativa” cu privire la discriminarea pe criteriul formei juridice de organizare și pe criteriul activității economice în contextul eligibilității pentru subvenționarea dobânzilor la creditele bancare contractate în perioada 01 mai 2020 – 31 decembrie 2020, în rezultatul căreia s-a decis că, acțiunile Serviciului Fiscal de Stat constituie discriminare directă pe criteriul formei juridice de organizare și s-a recomandat asigurarea neîntârziată egalitatea de tratament la accesarea programului de subvenționare a dobânzilor, prevăzute prin Legea nr. 60/2020.

În viziunea Serviciului Fiscal de Stat decizia Consiliului este neîntemeiată și fără suport juridic și urmează a fi anulată.

Astfel, la 05 aprilie 2021, Serviciul Fiscal de Stat a recepționat decizia Consiliului aferent cauzei nr. 296/20 din 23 martie 2021, la plângerea AO „Media

Alternativa” cu privire la discriminarea pe criteriul formei juridice de organizare și pe criteriul activității economice în contextul eligibilității pentru subvenționarea dobânzilor la creditele bancare contractate în perioada 01 mai 2020 – 31 decembrie 2020.

La 19 aprilie 2021, Serviciul Fiscal de Stat a depus cererea prealabilă nr. 26-12/2- 15/519/46665, solicitând anularea deciziei Consiliului aferent cauzei nr. 296/20 din 23 martie 2021, iar la 29 aprilie 2021, a fost recepționat răspunsul Consiliului nr. 03/926 din aceeași dată, fiind respinsă cererea prealabilă ca neîntemeiată.

Serviciul Fiscal de Stat a considerat că plângerea AO „Media Alternativa”, urma a fi declarată inadmisibilă în conformitate cu pct. 42 din Regulamentul de activitate al Consiliului, aprobat din Legea nr. 298/2012 cu privire la activitatea Consiliului pentru prevenirea și eliminarea discriminării și asigurarea egalității.

Potrivit art. 2 din Legea nr. 121/2012 cu privire la asigurarea egalității, discriminare este orice deosebire, excludere, restricție ori preferință în drepturi și libertăți a persoanei sau a unui grup de persoane, precum și susținerea comportamentului discriminatoriu bazat pe criteriile reale, stipulate de prezenta lege sau pe criterii presupuse. Discriminare directă este tratarea unei persoane în baza oricăruia dintre criteriile prohibitive în manieră mai puțin favorabilă decât tratarea altei persoane într-o situație comparabilă.

La fel, Legea prevede că plângerea trebuie să conțină o descriere a încălcării dreptului persoanei, momentul în care a avut loc această încălcare, faptele și eventualele dovezi care susțin plângerea, numele și adresa persoanei care o depune. Plângerea poate fi depusă la Consiliu în termen de un an de la data săvârșirea faptei sau de la data la care se putea lua cunoștință de săvârșirea ei.

Conform pct. 42 din Legea nr. 298/2012, se declară inadmisibile plângerile care: a) cad sub incidența art. 14 din Legea cu privire la asigurarea egalității; b) au fost depuse cu încălcarea termenului de prescripție; c) nu țin de competența Consiliului; d) au un obiect nefondat, prin raportare la domeniul de aplicare al Legii cu privire la asigurarea egalității.

Serviciul Fiscal de Stat a menționat că, în plângerea AO „Media Alternativa” este invocat faptul discriminării în realizarea dreptului la subvenționare pentru dobânzile la creditele bancare contractate în perioada 01 mai 2020 – 31 decembrie 2020, în condițiile efectelor economice ale situației epidemiologice a infecției COVID-19, însă fără a proba că față de o altă Asociație Obștească a fost luată o altă decizie, care este un element obligatoriu, conform art. 2 din Legea nr. 121/2012.

În plângerea AO „Media Alternativa” sunt invocate motive de fapt și de drept ale discriminării ce țin de aplicarea greșită de către Serviciul Fiscal de Stat a Legii nr. 60/2020 privind instituirea unor măsuri de susținere a activității de întreprinzător și modificarea unor acte normative.

Conform art. 72 alin. (2) din Lege cu privire la actele normative, interpretarea oficială a legilor, altele decât cele constituționale se realizează exclusiv de către Parlament prin adoptarea legilor de interpretare.

Solicitările AO „Media Alternativa”, urmau a fi declarate inadmisibile conform art. 42 din Legea nr. 298/2012, or acestea țin de interpretarea actelor normative, dar nu de domeniul de aplicare al Legii cu privire la asigurarea egalității, care stabilește

obligatoriu prezența discriminării în cazul care tratarea unei persoane în baza oricăruia dintre criteriile prohibitive în manieră mai puțin favorabilă decât tratarea altei persoane într-o situație comparabilă.

La fel, Serviciul Fiscal de Stat nu urma să fie reclamat pe prezenta cauză, deoarece de adoptarea și interpretarea legilor organice este responsabil Parlamentul Republicii Moldova, iar Serviciul Fiscal de Stat este autoritatea publică care execută legile adoptate.

Subiectul invocă în plângerea AO „Media Alternativa”, actualmente este supus și se examinează la Judecătoria Chișinău, sediul Rîșcani la acțiunea depusă de AO „Media Alternativa” împotriva Serviciului Fiscal de Stat, prin care se solicită anularea deciziilor Serviciului Fiscal de Stat nr. 196 din 24 septembrie 2020, nr. 204 din 08 octombrie 2020, nr. 229 din 12 noiembrie 2020 și nr. 253 din 10 decembrie 2020, emise pe marginea contestațiilor și notificărilor privind refuzul acordării subvenției pentru dobânzile la creditele bancare achitate în perioadele fiscale L/07/2020, L/08/2020, L/09/2020 și L/10/2020 și obligarea Serviciului Fiscal de Stat să examineze cererile privind acordarea subvenției pentru dobânzile la creditele bancare contractate în perioada 01 mai 2020 – 21 decembrie 2020.

Conform art. 1 din Legea nr. 60/2020, subiecți ai Programului de subvenționare a dobânzilor sunt: a) întreprinderile care îndeplinesc criteriile stabilite pentru Programul de subvenționare a dobânzilor și care obțin credite bancare, conform prevederilor prezentului capitol; b) creditorul (banca finanțatoare) - banca licențiată de Banca Națională a Moldovei, conform prevederilor legislației; c) finanțatorul - Guvernul, prin intermediul Ministerului Finanțelor, care delegă Serviciului Fiscal de Stat competența de a subvenționa dobânda la creditele bancare acordate, conform prevederilor prezentului capitol.

Conform prevederilor art. 2 din Legea nr. 60/2020, beneficiari ai programului de subvenționare a dobânzilor sunt întreprinderile ce au contractat/contractează credite în perioada 01 mai 2020 – 31 decembrie 2020.

Serviciul Fiscal de Stat, invocând prevederile art. art. 3 pct. 1), 13 alin. (1) din Legea nr. 845/1992, a menționat că, activitatea de antreprenariat poate fi practică sub următoarele forme organizatorico-juridice: întreprindere individuală, societate în nume colectiv, societate în comandită, societate pe acțiuni, societate cu răspundere limitată, cooperativă de producție, cooperativă de întreprinzător, întreprindere de arendă, întreprindere de stat și întreprindere municipală. Astfel, se constată că asociația obștească nu se regăsește printre formele organizatorico-juridice, care au dreptul să practice activitate de antreprenariat.

AO „Media Alternativa” a fost înregistrată, la 13 iulie 2017, cu forma organizatorico-juridică asociație obștească, activitatea căreia era reglementată de prevederile Legii cu privire la asociațiile obștești nr. 837/1996, iar începând cu 27 august 2020 este reglementată de prevederile Legii nr. 86/2020 cu privire la organizațiile necomerciale.

AO „Media Alternativa” nu a întrunit toate condițiile prevăzute de legislația în vigoare pentru beneficierea de dreptul la subvenționarea dobânzilor, respectiv, Serviciul Fiscal de Stat a respins contestațiile depuse de AO „Media Alternativa” împotriva acțiunilor funcționarului fiscal și a emis deciziile SFS nr. 196 din 24

septembrie 2020, nr. 204 din 08 octombrie 2020, nr. 229 din 12 noiembrie 2020 și nr. 253 din 10 decembrie 2020 pe marginea contestației împotriva acțiunii funcționarului fiscal din cadrul Direcției generale administrare fiscală mun. Chișinău a Serviciului Fiscal de Stat, prin care s-a constatat că acțiunile funcționarilor fiscali din cadrul Direcției generale administrare fiscală mun. Chișinău a Serviciului Fiscal de Stat, expuse în scrisorile nr. 26/2-13-12-270/3206 din 03.08.2020, nr. 26/2-13-12-356-3830 din 02.09.2020, nr. 26/2-13-12-416/4501 din 03.10.2020 și nr. 26/2-15-12- 573/5204 din 06.11.2020, au fost întreprinse în conformitate cu legislația în vigoare.

Serviciul Fiscal de Stat ca autoritate publică, împuternicită să administreze impozitele, taxele și alte plăți în interesul statului, să asigure aplicarea unitară, corectă și nediscriminatorie a reglementărilor fiscale, s-a preocupat de elucidarea acestui aspect, fiind publicată pe pagina oficială a Serviciului Fiscal de Stat, informația privind subvenționarea dobânzilor la creditele bancare contractate în perioada 01 mai 2020 – 31 decembrie 2020, la compartimentul practica generalizată fiscală la mențiunea regulile speciale de aplicare a legislației fiscale urmare a situației epidemiologice (COVID-19), unde expres a fost specificat faptul că asociațiile obștești și organizațiile necomerciale nu întrunesc condițiile programului de subvenționare.

Autoritatea fiscală nu este în drept să ofere subvenții celor care nu se încadrează în programul de subvenționare, conform prevederilor Legii nr. 60 din 23.04.2020 privind instituirea unor măsuri de susținere a activității de întreprinzător și modificarea unor acte normative. Or, în ipoteza în care, Serviciul Fiscal de Stat ar da curs respectivelor solicitări, având în vedere că AO „Media Alternativa” nu se încadrează în programul de subvenționare, această soluție ar fi absolut contrară atribuției autorității fiscale, potrivit căreia Serviciul Fiscal de Stat asigură aplicarea unitară, corectă și nediscriminatorie a reglementărilor fiscale.

Totodată, asociațiilor obștești se aplică un regim mai preferențial și favorabil față de societățile comerciale care au obligația de a achita impozitul pe venit. Facilitățile fiscale prevăzute de Codul fiscal și alte acte normative, cât și programele de susținere a activității de întreprinzător prin care legiuitorul dispune susținerea unor ramuri ale economiei, nu reprezintă acțiuni de discriminare.

În asemenea circumstanțe, Serviciul Fiscal de Stat a solicitat anularea deciziei Consiliului pentru prevenirea și eliminarea discriminării și asigurarea egalității aferent cauzei nr. 296/20 din 23 martie 2021 la plângerea AO „Media Alternativa”, ca neîntemeiată și emisă contrar prevederilor legale.

Prin hotărârea din 06 octombrie 2021 a Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani acțiunea a fost admisă, fiind anulată decizia Consiliului pentru prevenirea și eliminarea discriminării și asigurarea egalității din 23 martie 2021, în cauza nr. 296/20, ca ilegală.

Nefiind de acord cu soluția primei instanțe, la 12 octombrie 2021, Consiliul pentru Prevenirea și Eliminarea Discriminării și Asigurarea Egalității a contestat cu apel hotărârea Judecătoriei Chișinău sediul Rîșcani din 06 octombrie 2021, solicitând casarea hotărârii, cu pronunțarea unei noi decizii, prin care acțiunea să fie respinsă ca neîntemeiată.

Prin decizia din 28 septembrie 2022 a Curții de Apel Chișinău, a fost respins apelul depus de Consiliul pentru Prevenirea și Eliminarea Discriminării și Asigurarea

Egalității și menținută hotărârea din 06 octombrie 2021 a Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani.

În susținerea soluției de admitere a acțiunii, instanțele ierarhic inferioare au reținut că, la exercitarea sarcinii de acordare a subvenției, Serviciul Fiscal de Stat execută prevederile legale în care sunt menționați expres beneficiarii subvenției - întreprinderile, iar acțiunea sau inacțiunea care ar constitui pretinsa faptă discriminatorie evident că lipsește în speță. Or, criteriul formei juridice de organizare în contextul eligibilității pentru subvenționarea dobânzilor la creditele bancare contractate în perioada 01.05.2020 – 31.12.2020, nu poate fi catalogat ca un obiect fondat prin raportare la domeniul de aplicare al Legii cu privire la asigurarea egalității, respectiv solicitările AO „Media Alternativa”, țin de interpretarea actelor normative, dar nu de domeniul de aplicare al Legii cu privire la asigurarea egalității, care stabilește obligatoriu că sunt în prezența discriminării în cazul în care tratarea unei persoane în baza oricăruia dintre criteriile prohibitive în manieră mai puțin favorabilă decât tratarea altei persoane într-o situație comparabilă.

Astfel, la examinarea petiției și materialelor în speță, Consiliul pentru prevenirea și eliminarea discriminării și asigurarea egalității, eronat a concluzionat existența elementelor unui tratament discriminatoriu. Or, în sensul prevederilor Legii cu privire la asigurarea egalității, recunoașterea unei situații ca fiind discriminatorii presupune întrunirea următoarelor elemente: tratamentul mai puțin favorabil în exercitarea unui drept recunoscut de lege; aplicat în comparație cu alte persoane sau grup de persoane; aflate în situații comparabile; în baza oricăruia dintre criteriile prohibitive. Iar, reieșind din alegațiile AO „Media Alternativa”, nu se constată vreun element enumerat, care este necesar pentru a fi considerat faptă discriminatorie.

La 05 octombrie 2022, Consiliul pentru Prevenirea și Eliminarea Discriminării și Asigurarea Egalității a depus recurs nemotivat împotriva deciziei din 28 septembrie 2022 a Curții de Apel Chișinău, iar la 20 ianuarie 2023, a prezentat motivarea recursului, solicitând admiterea acestuia, casarea integrală a deciziei instanței de apel și a hotărârii primei instanțe, cu emiterea unei decizii noi de respingere integrală a acțiunii.

În motivarea recursului a invocat că instanța de apel la emiterea deciziei a interpretat în mod eronat legea. În acest context a explicat că, nu și-a asumat prerogativa de supunere a examinării actelor emise de către Serviciul Fiscal de Stat, sau de Parlament, însă în limita competențelor sale, a dat apreciere criteriilor de selecție a beneficiarilor programului de subvenționare, iar ca urmare Consiliul a identificat toate elementele discriminării directe, pe când Serviciul Fiscal de Stat nu a prezentat nici o justificare să combată prezumția discriminării instituită.

La 26 ianuarie 2023, Serviciul Fiscal de Stat a depus o referință la recursul declarat de către Consiliul pentru Prevenirea și Eliminarea Discriminării și Asigurarea Egalității, solicitând respingerea acestuia.

Prin Legea nr. 246 din 31 iulie 2023 (în vigoare din 01 septembrie 2023), a fost modificat cadrul normativ conexe reformei Curții Supreme de Justiție, inclusiv Cartea a treia ”Procedura contenciosului administrativ” din Codul administrativ, în special prevederile cu privire la temeiurile recursului.

Totuși, art. XI alin. (3) din Legea menționată, prevede că recursurile depuse la Curtea Supremă de Justiție până la data intrării în vigoare a prezentei legi vor fi examinate în baza temeiurilor în vigoare la data depunerii recursului.

Aceleași considerente de deduc și din interpretarea art. 195 din Codul administrativ în coroborare cu prevederile art. 3 alin. (3) din Codul de procedură civilă către stipulează că, procedura acțiunii în contenciosul administrativ se desfășoară conform prevederilor prezentului cod. Suplimentar se aplică corespunzător prevederile Codului de procedura civilă, cu excepția art.169–171. Legea procedurală civilă care impune obligații noi anulează sau reduce drepturile procedurale ale participanților la proces, limitează exercitarea unor drepturi ori stabilește sancțiuni procedurale noi sau suplimentare *nu are putere retroactivă*.

În consecință, Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție, la examinarea admisibilității recursului, va aplica prevederile Codului administrativ în redacția în vigoare la data declarării recursului.

În conformitate cu art.244 alin.(1) din Codul 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) din Codul administrativ (în redacția în vigoare la data declarării recursului), 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. 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 decizia contestată la 28 septembrie 2022, în ședință publică.

Materialele cauzei atestă că, la 05 octombrie 2022, prin intermediul poștei electronice, Curtea de Apel Chișinău a notificat dispozitivul deciziei instanței de apel participanților al proces, inclusiv Consiliului pentru Prevenirea și Eliminarea Discriminării și Asigurarea Egalității. Recursul nemotivat împotriva deciziei din 28 septembrie 2022 a Curții de Apel Chișinău a fost depus la 28 octombrie 2022.

Totodată, materialele cauzei atestă că, decizia integrală a fost expeditată, prin intermediul poștei electronice, la 23 decembrie 2022, iar motivarea recursului Consiliul pentru Prevenirea și Eliminarea Discriminării și Asigurarea Egalității a depus la 20 ianuarie 2023.

În condițiile enunțate, instanța de recurs constată respectarea de către Consiliul pentru Prevenirea și Eliminarea Discriminării și Asigurarea Egalității a termenului prevăzut de art.245 alin.(1) și (2) din Codul administrativ (în redacția în vigoare la data declarării recursului) la declararea recursului.

Examinând temeiurile invocate în recurs în raport cu materialele cauzei, și argumentele invocate în referință, Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție îl consideră inadmisibil, din următoarele motive.

În conformitate cu art.246 alin.(1) din Codul administrativ (în redacția în vigoare la data declarării recursului), 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) din art.246 din Codul 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 de judecată al Curții Supreme de Justiție reține 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 nedevolutiv 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 de judecată al Curții Supreme de Justiție 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) din Codul administrativ (în redacția în vigoare la data declarării recursului). 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 de judecată 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 de judecată al Curții Supreme de Justiție ajunge la concluzia de a declara inadmisibil recursul depus de Consiliul pentru Prevenirea și Eliminarea Discriminării și Asigurarea Egalității.

În conformitate cu art.230 și art.246 (în redacția în vigoare la data declarării recursului) din Codul administrativ, Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție

d i s p u n e:

Recursul depus de Consiliul pentru Prevenirea și Eliminarea Discriminării și Asigurarea Egalității se declară inadmisibil.

Încheierea este irevocabilă.

Președinte,
judecător

Aliona Miron

Judecători

Ion Malanciuc

Diana Stănilă