

**06 ianuarie 2023**

**Nr. 04-3/1-17**

**La Nr.**

**din**

**Domnului Igor GROSU  
Președintele Parlamentului Republicii Moldova**

**Opinie**  
**la proiectul Legii taxei de stat**  
*(inițiativa legislativă nr. 484 din 27.12.2022)*

Avocatul Poporului a examinat din oficiu proiectul Legii taxei de stat, înregistrat în Parlamentul Republicii Moldova cu nr. 484 la data de 27.12.2023 și adoptat în prima lectură, la 29.12.2022.

Avocatul Poporului salută intenția Parlamentului de a reglementa, printr-o lege unică, aspecte ce țin de aplicarea taxei de stat, în special, în sistemul de justiție.

Potrivit notei informative scopul proiectului de lege constă în actualizarea taxelor de stat la nivelul economiei actuale, dar și pentru acoperirea serviciilor minime oferite de instituțiile publice. Elaborarea și punerea în aplicare de noi prevederi legale sunt necesare pentru ca sistemul de taxare să reflecte o nouă structură și dinamică a proceselor desfășurate în instanțele de judecată, să acorde garanții părților pentru asigurarea unui proces echitabil, precum și pentru acoperirea costurilor de asigurare a unui proces echitabil, precum și pentru acoperirea costurilor de asigurare a logisticii necesare. La fel, proiectul de lege urmărește implementarea Strategiei privind asigurarea independenței și integrității sectorului justiției pentru anii 2022-2025 și a Planului de acțiuni pentru implementarea acesteia.

Proiectul prevede introducerea unei taxe speciale „taxă de timbru”, care se virează în contul instanței pentru toate adresările în judecată în cauze civile și administrative. Această taxă de 200 de lei va fi plătită de toți participanții la ședințele de judecată, cu excepția autorităților publice.

La fel, proiectul prevede un șir de taxe suplimentare pentru acțiuni procedurale în cadrul acțiunilor civile, administrative, contravenționale, etc. cum ar fi, pentru cereri de recuzare a judecătorului, de strămutare a cauzei, de repunere în termen, explicare a deciziei, precum și pentru amânare a ședinței.

Proiectul în cauză a trezit îngrijorări din perspectiva respectării drepturilor omului, motiv din care Ombudsmanul prezintă opinia respectivă Legislativului pentru eliminarea cauzelor și condițiilor ce creează premise pentru încălcarea drepturilor omului și prevenirea unor eventuale condamnări a Statului de către CtEDO.

## Standarde internaționale

Analizând proiectul de lege cu privire la taxa de stat, Ombudsmanul susține că acesta cade sub incidența respectării dreptului fundamental de acces liber la justiție, garantat de art. 20 din Constituție, precum și art. 54 cu privire la restrângerea exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți.

Articolul 20 din Constituție prevede: „Orice persoană are dreptul la satisfacție efectivă din partea instanțelor judecătorești competente împotriva actelor care violează drepturile, libertățile și interesele sale legitime. Nici o lege nu poate îngădi accesul la justiție.” Iar art. 54 din Constituție prevede că în Republica Moldova nu pot fi adoptate legi care ar suprima sau ar diminua drepturile și libertățile fundamentale ale omului și cetățeanului și că restrângerea unei legi trebuie să aibă un scop legitim, să fie necesară într-o societate democratică și proporțională cu situația care a determinat-o și care nu poate atinge existența dreptului sau a libertății.

Avocatul Poporului notează că accesul liber la justiție constituie un aspect inerent al dreptului la un proces echitabil, principiu complex, cuprinzând mai multe relații și drepturi fundamentale, prin care se poate garanta exercitarea lui deplină.

Dreptul de acces la un tribunal, garantat de articolul 20 din Constituție, trebuie să fie unul practic și efectiv, nu teoretic și iluzoriu. Efectivitatea dreptului în discuție reclamă ca persoanele să beneficieze de o posibilitate clară și concretă de a contesta un act care constituie o ingerință în exercitarea drepturilor lor. Dreptul de acces la un tribunal include nu doar dreptul de a iniția o acțiune, ci și dreptul la soluționarea cauzei de către un tribunal competent să se pronunțe asupra tuturor aspectelor de fapt și de drept (*Parohia Greco-Catolică Lupeni și alții v. România [MC]*, 29 noiembrie 2016, § 86).

Menționăm în acest context despre multiplele condamnări ale Republicii Moldova la CtEDO pentru încălcarea dreptului la un proces echitabil, implicit din cauza faptului că persoanele au fost private de scutirea la plata taxei de stat.

În cauza *Malahov c. Moldovei*<sup>1</sup>, instanțele judecătorești naționale nu au efectuat o examinare adecvată a capacității reclamantului de a plăti taxele de stat și nu au răspuns la argumentul lui precum că, datorită naturii pretențiilor sale, el avea dreptul la o scutire. Mai mult, taxa de stat solicitată de la reclamant a fost în mod vădit excesivă în comparație cu resursele lui la acea dată. Din aceste motive, Curtea a considerat că obligarea reclamantului la plata taxei de stat a reprezentat o limitare disproporțională a dreptului său de acces la o instanță. Prin urmare, a avut loc o violare a articolului 6 § 1 al Convenției.

În cauza *Clionov c. Moldovei*<sup>2</sup>, Curtea a notat că o interdicție de blanchetă de scutire de la plata taxei de stat, fără a se examina situația financiară particulară a fiecărui reclamant, constituie prin sine o problemă prin prisma art. 6 § 1 din CEDO. Similară problemă a fost constatată și în cauzele *Istrate (nr. 2) c. Moldovei*<sup>3</sup>, *Tudor-Comerț c. Moldovei*<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Hotărârea definitivă la 12 noiembrie 2007

<sup>2</sup> Hotărârea definitivă la 09 ianuarie 2008

<sup>3</sup> Hotărârea definitivă la 10 septembrie 2008

<sup>4</sup> Hotărârea definitivă la 04 februarie 2009

Este de remarcat că în cauza *Beian c. României* (no 2)<sup>5</sup>, reclamantii s-au plâns că au fost lipsiți de dreptul de a avea acces la un tribunal, din cauza respingerii acțiunii lor pentru neplata taxei de timbru, a cărei sumă era excesivă și nejustificată. Pe de altă parte, ei apreciază că se găseau într-o situația de inferioritate în procedură față de partea intimată care, făcând parte din administrația Statului, era scutită de plata taxei de timbru. Văzând aceste elemente și după ce a efectuat o apreciere globală a faptelor, Curtea apreciază că în speță, statul nu și-a îndeplinit obligația de a reglementa dreptul de acces la o instanță într-un mod conform cerințelor art. 6 § 1 din Convenție.

Curtea a notat în jurisprudența sa, că taxele judiciare pot ajuta la administrarea eficientă a actului de justiție (de exemplu, prin descurajarea justițiabililor abuzivi sau reducerea costurilor administrative), dar, pot restricționa în același timp accesul la justiție. Taxele judiciare excesive care împiedică justițiabilii să introducă o acțiune civilă pot constitui o încălcare a articolului 6 (1) din CEDO. (cauza *Kreuz/Polonia*, nr. 28249/95, 19 iunie 2001, alineatele 61-67). De exemplu, CtEDO a constatat taxe disproporționate, care însumează până la aproximativ de patru ori venitul lunar al reclamantului. (CEDO, cauza *Kijewska/Polonia*, nr. 73002/01, 6 septembrie 2007, alineatul 47).

În cauza *Stankov c. Bulgariei*<sup>6</sup>, reclamantul a acționat în instanță statul pentru detenție ilegală și a câștigat, fiindu-i acordate daune-interese. Cu toate acestea, i s-a impus plata unei taxe judiciare în valoare de aproximativ 90 % din despăgubirea pe care trebuia să o plătească statul. Prin urmare, reclamantul și-a pierdut efectiv despăgubirea, chiar dacă instanțele bulgare au admis fără echivoc că acesta era îndreptățit să le primească.

CEDO a reținut faptul că, în cadrul unei acțiuni în despăgubire împotriva statului, normele privind costurile judiciare trebuie să evite plasarea unei sarcini excesive pentru justițiabili. Costurile nu ar trebui să fie excesive sau să constituie o restricție nejustificată privind dreptul de acces la instanță.

În același sens, CEDO a stabilit în cauza *Podbielski și PPU Polpure c. Poloniei*<sup>7</sup> că autoritățile naționale nu au păstrat un raport de proporționalitate **între interesul statului de a percepe taxe judiciare și interesul reclamantilor de a-și susține interesul în fața unei instanțe, Curtea concluzionând că obligarea la plata unor taxe de timbru foarte mari constituie o restricționare disproporționată a dreptului reclamantilor de acces la justiție.**

Astfel, Ombudsmanul consideră că Parlamentului îi revine obligația de a reglementa dreptul la acces la o instanță într-un mod corespunzător cerințelor art. 6 § 1 din Convenție, ținând cont de situația financiară particulară a fiecărui reclamant.

În acest context face trimitere la jurisprudența Curții Constituționale cu privire la pretinsa încălcare a prevederilor constituționale referitoare la accesul liber la justiție prin impunerea unor taxe de stat pentru cererile de chemare în judecată, care menționează că accesul la justiție nu presupune gratuitatea actului de justiție și nici, implicit, realizarea unor drepturi pe cale judecătorească în mod gratuit. În cadrul mecanismului statului, funcția de

---

<sup>5</sup> Hotărârea definitivă la 07 mai 2008

<sup>6</sup> Hotărârea din 12 iulie 2007

<sup>7</sup> Hotărârea din 26 iulie 2005

restabilire a ordinii de drept, care se realizează de către autoritatea judecătorească, reprezintă de fapt un serviciu public ale cărui costuri sunt suportate de la bugetul de stat. În consecință, legislatorul este îndreptățit să instituie taxe de stat pentru cererile de chemare în judecată pentru a putea acoperi anumite costuri ale procedurii judiciare la care participă părțile aflate în litigiu.

Totodată, Curtea Constituțională a reiterat că dreptul de acces la un tribunal nu este un drept absolut. Acesta poate fi limitat. Limitările accesului la un tribunal trebuie să fie prevăzute de lege, să urmărească un scop legitim și să fie proporționale, pentru a nu fi afectată însăși esența dreptului (*a se vedea HCC nr. 23 din 5 august 2021, § 56*).

### **Aspecte problematice identificate în textul proiectului de lege**

Proiectul de lege include mai multe reglementări, care doar împovărează sarcina financiară a participanților la proces și, astfel, îngreunează accesul la justiție. În special, îngreunarea acestei sarcini financiare va fi și mai resimțită de grupurile vulnerabile și marginalizate din punct de vedere social-financiar, care și așa, nu au acces la mecanisme suficiente și eficiente sau alte posibilități de a-și redobândi drepturile încălcate. Din această perspectivă considerăm că taxele trebuie să fie accesibile și să corespundă proporțional situației financiare a persoanei care apelează la sistemul judiciar.

Potrivit studiului Percepții asupra drepturilor omului în Republica Moldova<sup>8</sup> gradul de încredere privind asigurarea dreptului la un proces echitabil pentru diferite grupuri ale populației rămâne a fi destul de jos.

- Impunerea taxei de timbru, a cărei scutire, eșalonare sau amânare nu este posibilă (art. 2 alin. (1)). În nota informativă autorul nu explică necesitatea introducerii unei asemenea taxe suplimentare. Consider că introducerea acestei taxe va împovăra și mai mult persoana care dorește să depună o acțiune în instanța de judecată și o va descuraja să apeleze ulterior la sistemul judiciar pentru apărarea drepturilor sale fundamentale. Or, odată ce se introduce taxa de timbru ar fi rezonabil ca aceasta să fie susceptibilă de scutire, amânare sau eșalonare, cel puțin pentru persoanele din grupurile vulnerabile care sunt în incapacitate de plată (art.2).

- Majorarea taxei de stat pentru unele categorii de cauze (anexa nr. 1) afectează direct situația financiară a reclamantilor și descurajează persoanele să-și realizeze dreptul la acces liber la justiție. Din această perspectivă considerăm că taxele trebuie să fie accesibile și să corespundă proporțional situației financiare a persoanei care apelează la sistemul judiciar.

- Introducerea obligativității taxei de stat pentru audierea martorului, expertului, specialistului (pct. 1.25 din Anexa nr. 1);

- Introducerea taxei pentru cererile de amânare a ședințelor de judecată (pct. 1.26 din Anexa nr. 1); pentru cererile de recuzare (pct. 1.27 din Anexa nr. 1), de strămutare a cauzei (pct. 1.28 din Anexa nr. 1), de repunere în termen (pct. 1.29 din Anexa nr. 1), pentru accelerarea procesului (pct. 1.32 din Anexa nr. 1), pentru explicarea hotărârilor/deciziilor (pct. 1.33 din Anexa nr. 1), toate vin să îngreuneze și să demotiveze persoana în dorința de apărare a drepturilor și libertăților prin intermediul sistemului de justiție.

---

<sup>8</sup> <http://ombudsman.md/wp-content/uploads/2021/10/Studiu-PERCEPTII-DO-2021.pdf>

Pentru exemplificare: Prin taxa pentru amânarea ședințelor de judecată se creează posibilitatea de a depune în mod neîntemeiat și abuziv cereri de amânare a ședințelor de mai multe ori, în consecință aceasta ar conduce și mai mult la tergiversarea nejustificată a ședințelor de judecată. Or, potrivit prevederilor art. 206 din Codul de procedură civilă la solicitarea întemeiată a participantului la proces, instanța poate amâna o singură dată judecarea cauzei în legătură cu neprezentarea motivată a reprezentantului acestuia;

- Impunerea taxei de stat pentru alte tranzacții și acțiuni de importantă juridică (art.3 alin. (1) lit. m)) – prevederea dată este una neclară și imprezizibilă și ar putea fi aplicată în mod discreționar. În scopul previzibilității și predictibilității normelor juridice recomandăm concretizarea tranzacțiilor și acțiunilor de importantă juridică în baza cărora se poate de perceput taxa de stat, ori excluderea acestei norme pentru a evita aplicarea acesteia în mod arbitrar

- Renunțarea la scutirea de plata taxei de stat a reclamanților în acțiunile născute din raporturi de contencios administrativ, în acțiunile legate de încălcarea dreptului la petiționare contravine principiilor procedurii de contencios administrativ prevăzute în Codul administrativ.

Într-un stat democratic concepția statului de drept constituie un principiu fundamental al societății politice, fiind singurul care permite o veritabilă protecție a celor administrați împotriva abuzurilor și acțiunilor ilicite ale administrației. În statul de drept, administrația trebuie să respecte normele de drept la fel ca și particularii, iar raporturile dintre aceștia sunt supuse acelorași exigențe de legalitate ca și raporturile dintre doi particulari. În acest context, este firesc să se ridice tot mai des întrebarea: care sunt mijloacele și modalitățile de asigurare a legalității în administrația publică pentru a optimiza procesul de administrare în perioada tranziției și democratizării, pentru a îmbunătăți imaginea guvernării și a asigura respectarea drepturilor și libertăților cetățenilor, pentru a ocroti persoana de orice abuz, inclusiv, în cazul când acesta vine din partea administrației.<sup>9</sup>

Tocmai pentru acest scop există instituția contenciosului administrativ, care a fost concepută pentru a garanta protecție persoanelor împotriva acțiunilor abuzive ale administrației publice. Gratuitatea acestui instrument de control este o condiție într-un stat democratic, dar și un stimul pentru cetățeni de a riposta acțiunilor ilegale ale autorităților publice. Introducerea taxei de stat, dar și a taxei de timbru în cazul acțiunilor în contencios administrativ va distorsiona esența acestui mecanism de protecție.

- Facem referire și la mecanismul recuzării. Existența unor proceduri naționale care să asigure imparțialitatea, și anume a unor norme în materie de recuzare a judecătorilor, reprezintă un factor relevant<sup>10</sup>. Astfel de norme exprimă preocuparea legiuitorului național de a înlătura orice îndoială rezonabilă cu privire la imparțialitatea judecătorului sau a instanței în cauză și reprezintă o încercare de a asigura imparțialitatea prin eliminarea cauzei îndoielilor în materie. În plus față de a garanta o lipsă reală a părtinirii, acestea au drept scop

---

<sup>9</sup> Maria Orlov. Curs de contencios administrativ. Ch.: 2009

<sup>10</sup> A se vedea dispozițiile specifice referitoare la recuzarea judecătorilor din cauza Micallef împotriva Maltei (MC), pct. 99-100.

să elimine orice aparență de parțialitate și, astfel, să consolideze încrederea pe care instanțele dintr-o societate democratică trebuie să o inspire publicului<sup>112</sup>

Imparțialitatea implică și lipsa oricăror taxe în procesul de examinare a unei cereri de recuzare. Nu poate fi vorba de încredere față de sistemul justiției, dacă dobândirea ei implică alocare de resurse financiare de către participații la proces. Suntem în prezența unei dileme: apelăm la instituția recuzării pentru că nu avem încredere fie în judecător, expert, specialist etc. Pe lângă faptul că din start nu se garantează condiții de imparțialitate, corectitudine, lipsă de conflict de interese, apare și necesitatea de a plăti statul pentru ca să le asigure (pct. 1.27 din Anexa nr. 1).

- Din cuprinsul proiectului de lege nu se desprind norme care să reglementeze situația persoanelor care beneficiază de asistență juridică garantată de stat și să determine în sarcina cui va cădea obligația achitării taxelor pentru acțiunile/actele din cadrul procesului de judecată. Acesta este un risc major pentru părțile vulnerabile, potențial private de posibilitatea de a beneficia de dreptul de a accede la o instanță judecătorească;

- Totodată, legea ar trebuie să prevadă un mecanism clar de scutiri, reduceri, eşalonări sau amânări pentru plata taxelor de stat judiciare în corespundere cu art. 85-86 din Codul de procedură civilă.

## Concluzii

Așadar, notăm că dreptul de acces la justiție impune legislatorului obligația de a acorda oricărei persoane toate posibilitățile pentru a accede la instanța de judecată și a asigura efectivitatea dreptului de acces la justiție prin adoptarea unui cadru legislativ adecvat.

Avocatul Poporului admite că pentru mărirea taxelor de stat statul ar putea invoca lipsa resurselor financiare în interesul administrării justiției. În acest context este de menționat că în jurisprudența sa, Curtea Constituțională a considerat că insuficiența declarată a resurselor bugetare nu reprezintă un raționament obiectiv și rezonabil pentru restrângerea drepturilor constituționale. În situații similare și Curtea Europeană a Drepturilor Omului a statuat că nici complexitatea sistemului bugetar de stat și nici lipsa de fonduri sau alte resurse nu pot exonera statul de obligațiile sale în temeiul Convenției<sup>13</sup>

În acest sens, Ombudsmanul consideră că Parlamentului îi revine obligația de a reglementa dreptul la acces la o instanță într-un mod corespunzător cerințelor art. 6 § 1 din Convenție, ținând cont de situația financiară particulară a fiecărui reclamant.

De asemenea, Ombudsmanul este de părere că modul în care a fost promovat proiectul Legii taxei de stat, denotă o lipsă de transparență și predictibilitate.

Avocatul Poporului notează că transparența în procesul decizional este o componentă importantă a statului de drept și democratic prin care se respectă drepturile omului. Organizațiile societății civile aduc o contribuție esențială la dezvoltarea și realizarea

---

<sup>11</sup> Mežnarić împotriva Croației, pct. 27; a se vedea, de asemenea, Oleksandr Volkov împotriva Ucrainei în ceea ce privește deficiențe structurale ale sistemului disciplinar judiciar și A.K. împotriva Liechtensteinului, pct. 82-83, pentru problema recuzării, în ceea ce privește o instanță supremă și o țară de mici dimensiuni.

<sup>12</sup> [https://www.echr.coe.int/Documents/Guide\\_Art\\_6\\_ROM.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_6_ROM.pdf)

<sup>13</sup> A se vedea, mutatis mutandis, Burdov v. Rusia (nr. 2), 15 ianuarie 2019, § 70; Fedulov v. Rusia, 8 octombrie 2019, § 79-80

democrației și a drepturilor omului, în special prin participarea la viața publică și asigurarea transparenței și responsabilității autorităților publice.

Avocatul Poporului apreciază ca necesare dezbaterile publice și consultarea opiniei tuturor părților interesate, în special autorităților a căror competență are tangență directă sau indirectă cu obiectul de reglementare a proiectului actului normativ, ce constituie un principiu și o obligație atât a legislativului, cât și a tuturor autorităților publice implicate în procesul de legiferare.

În concluzie, în scopul prevenirii încălcării drepturilor fundamentale ale omului, Avocatul Poporului **recomandă Parlamentului:**

- Organizarea dezbaterilor publice asupra proiectului Legii taxei de stat și alocarea unui timp suficient pentru discutarea acestui proiect de lege atât în Parlament, cât și cu societatea civilă și alte părți interesate. Dezbaterile publice sunt necesare pentru a nu admite diminuarea din garanțiile dreptului la un proces echitabil, în special a accesului liber la justiție oricărei persoane, în special, a grupurilor vulnerabile și a celor cu resurse financiare limitate.
- Revizuirea proiectului de lege adoptat în prima lectură cu luarea în considerare a aspectelor problematice menționate supra și a altor probleme menționate de participanții la dezbaterile publice.

**Cu profund respect,**

**Ceslav PANICO,  
Avocatul Poporului (Ombudsman)**