

ROMÂNIA
ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE
Secția de Contencios Administrativ și Fiscal

Decizia nr. 4276/2022

Decizia nr. 4276

Sedința publică din data de 29 septembrie 2022

Asupra recursului de față;

Din examinarea lucrărilor din dosar, constată următoarele:

1. Cererea de chemare în judecată.

Prin cererea înregistrată pe rolul Curții de Apel Bacău, secția a II-a civilă, de contencios administrativ și fiscal, la data de 26.02.2021, sub nr. x/2021, reclamantul A. a solicitat anularea Hotărârii nr. 106/2021 emisă de pârâțul Consiliul Național pentru Combaterea Discriminării, precum și exonerarea de la plata amenzii în cuantum de 5.000 RON stabilită în sarcina sa.

În motivarea cererii reclamantul a susținut, în esență, că la data de 25 decembrie 2019 a postat pe pagina sa de Facebook un mesaj despre semnificația Crăciunului pentru el, cu un îndemn de implicare în comunitatea locală în sprijinul celor mai vulnerabili, în special copiii, pomind de la pilda nașterii lui Iisus.

2. Hotărârea primei instanțe.

Prin sentința nr. 74 din 25 iunie 2021, pronunțată în dosarul nr. x/2021, Curtea de Apel Bacău, secția a II-a civilă, de contencios administrativ și fiscal a respins ca nefondată excepția inadmisibilității acțiunii, invocată de pârât; a admis acțiunea formulată de reclamantul A. în contradictoriu cu pârâțul Consiliul Național pentru Combaterea Discriminării și a anulat Hotărârea nr. 106 din 27.01.2021 emisă de pârâțul Consiliul Național pentru Combaterea Discriminării.

3. Calea de atac exercitată în cauză.

Împotriva sentinței nr. 74 din 25 iunie 2021 a Curții de Apel Bacău, a declarat recurs pârâțul Consiliul Național pentru Combaterea Discriminării, întemeiat pe dispozițiile art. 488 alin. (1) pct. 8 din C. proc. civ., criticând-o pentru nelegalitate din această perspectivă.

3.1. În dezvoltarea recursului a susținut că sentința de fond este nelegală, în primul rând din perspectiva soluției de respingere a excepției de inadmisibilitate a acțiunii, ce a fost invocată sub aspectul excluderii din cadrul procesual a petentului B., titularul sesizării ce a generat emiterea Hotărârii nr. 106/2021 de către Consiliul Național pentru Combaterea Discriminării.

Astfel, reiterând argumentele invocate în susținerea opiniei formulate, a arătat că în mod greșit i-a respins prima instanță excepția inadmisibilității acțiunii, în condițiile în care reclamantul a inițiat demersuri în sensul conformării cerinței stabilirii legale a cadrului procesual în cauză, formulând o solicitare de introducere în cauză a petentului menționat, respinsă, de asemenea, în mod greșit de către instanță în considerarea faptului că nu a fost soluționată doar o petiție de către Consiliul Național pentru Combaterea Discriminării, ci a fost emis și un act administrativ, reținând aplicabilitatea Legii nr. 554/2004.

Ca urmare, a considerat că soluția instanței de fond de respingere a participării petentului în cadrul acestui proces, cu consecința respingerii inadmisibilității acțiunii pe motivul neincluzerii petentului în cadrul procesual al cauzei, este una vădit nelegală, impunându-se ca instanța de fond să dea eficiență dispozițiilor art. 16 din Legea nr. 554/2004 coroborat cu art. 78 alin. (2) din C. proc. civ. și nu să rețină absența necesității introducerii în cauză a petentului pentru motivul arătat în precedent.

Or, în contextul în care Consiliul Național pentru Combaterea Discriminării nu a emis în cauză un act administrativ unilateral cu caracter individual, ci unul administrativ-jurisdicțional în scopul soluționării în procedură administrativ-jurisdicțională a unui litigiu juridic inițiat de petentul B. în contradictoriu cu reclamantul A., este evident că argumentul instanței de fond ce stă la baza respingerii solicitării de introducere în cauză a petentului este lipsit de coerență juridică.

Pe de altă parte, necesitatea participării procesuale a tuturor părților vizate de actul a cărui anulare se solicită se impune și din perspectiva respectării dreptului la apărare, întrucât cercetarea temeiniciei și legalității actului administrativ-jurisdicțional contestat trebuie făcută cu participarea procesuală a tuturor părților litigiului, implicit a celor prezumați a reprezenta, direct sau indirect, explicit sau implicit, subiectele pasive ale faptei de discriminare contestate în cauză (și în favoarea cărora a fost adoptat actul contestat), în vederea respectării dreptului la apărare și a principiului contradictorialității.

În plus, participarea procesuală în cauză a victimei discriminării constatate prin actul contestat se impune și față de solicitarea de anulare a acestuia, întrucât hotărârea respectivă produce efecte juridice inclusiv față de petentul nominalizat, iar pentru care acestea să fie stinse prin efectul opozabilității hotărârii judecătorești, această parte litigantă trebuie să complinească cadrul procesual pasiv. Or, prin fixarea restrictivă a cadrului procesual pasiv, sunt nesocotite normele de procedură procesuală și încălcat principiul "egalității armelor".

În final a invocat practica judiciară în materie, exemplificată prin hotărârile considerate relevante citate în pagina nr. 4 a cererii de recurs, în susținerea acestor critici de nelegalitate la adresa neintroducerii în cauză a petentului B. și, implicit, la adresa soluției de respingere a excepției inadmisibilității acțiunii.

3.2. Tot din perspectiva greșitei aplicări a dispozițiilor legale incidente în cauză a criticat recurentul-pârât și soluția primei instanțe pronunțate pe fondul cauzei, apreciind că este neîntemeiată reținerea acesteia conform căreia textul postat de reclamant nu a instigat la ură sau ar fi fost un discurs politic și că nu s-a produs un act de îngrădire a libertății religioase a vreunei persoane pentru ca statul să restrângă libera exprimare, care reprezintă un aspect esențial al unei societăți democratice, fiind esențial principiul proporționalității între natura și gravitatea celor afirmate și dreptul la liberă exprimare.

Sub acest aspect a arătat că instanța de fond a realizat o analiză și o motivare superficiale cu privire la aplicarea în cauză a dispozițiilor art. 15 din O.G. nr. 137/2000, neargumentând de ce textul în discuție nu întrunește elementele constitutive ale discriminării.

A mai criticat recurentul-pârât soluția instanței de fond și din perspectiva invocării și reținerii eronate a principiului proporționalității între natura și gravitatea afirmațiilor și dreptul la liberă exprimare, considerând că chestiunea proporționalității ce ține de natura și gravitatea faptei constând în anumite afirmații, în relație cu exercitarea dreptului la liberă exprimare, reprezintă, în esență, un element al criteriilor obiective de individualizare a sancțiunii, de interes pentru stabilirea formei și întinderii sancțiunii juridice în raport cu efectele și gradul de pericol social concret degajat de ilicitul contravențional constat.

A apreciat recurentul că, sub aspectul analizei caracterului discriminatoriu al afirmațiilor reclamantului, distinct de etapa finală a angajării răspunderii juridice, se impunea o analiză a relației proporționale în cadrul exercițiului celor două drepturi aflate în conflict causal, și anume libertatea de exprimare a autorului afirmațiilor și demnitatea petentului, respectiv a terților, în legătură cu apartenența și convingerile religioase creștine, din această perspectivă dezvoltând în paginile nr. 5-9 ale cererii de recurs, argumente cu privire la condițiile de exercitare a dreptului la libertatea de exprimare prin raportare la jurisprudența națională și a Curții Europene a Drepturilor Omului în această materie, prin prisma situației deduse judecării în cauza pendente.

4. Apărările formulate în cauză.

Intimatul-reclamant A. a formulat întâmpinare la recursul pârâtului, prin intermediul căreia a invocat excepția nulității parțiale a recursului pentru neîncadrarea în motivul de casare prevăzut de art. 488 alin. (1) pct. 8 din C. proc. civ., considerând că urmărește stabilirea unei noi situații de fapt în această fază procesuală cu privire la postarea sa din data de 25 decembrie 2019. Pe fondul recursului, a solicitat respingerea acestuia ca nefondat și menținerea sentinței de fond, apreciind că soluțiile atacate au fost pronunțate cu interpretarea și aplicarea corectă a normelor legale aplicabile.

A solicitat intimatul-reclamant ca, în cazul în care Înalta Curte va recalifica motivul de casare invocat ca fiind încadrabil în cel prevăzut de art. 488 alin. (1) pct. 5 din C. proc. civ., să se constate că instanța de fond nu a încălcat nicio normă de procedură care să atragă sancțiunea nulității. Aceasta întrucât nu există nicio dispoziție legală procedurală care să impună judecătorului fondului introducerea în cauză a autorului petiției, singurele norme legale invocate de către recurent fiind cele cuprinse la art. 16 din Legea nr. 554/2004 coroborate cu cele ale art. 78 alin. (2) din C. proc. civ., însă acestea reglementează tocmai situația opusă celei din prezenta cauză.

Recurentul-pârât a formulat răspuns la întâmpinarea intimatului-reclamant, prin care a solicitat, în primul rând respingerea excepției nulității parțiale a recursului, apreciind că partea adversă denaturează sensul argumentelor

invocate în cuprinsul cererii de recurs, iar, în al doilea rând, respingerea apărărilor formulate de intimat pe fondul cauzei ca fiind nefondate, reiterând propriile argumente în sprijinul recursului promovat.

La termenul din 29 septembrie 2022, la care au avut loc dezbaterile, Înalta Curte a respins excepția nulității parțiale a recursului, invocată de intimatul-reclamat prin întâmpinare, reținând că aceasta privește doar o parte din motivele de recurs, iar calea de atac promovată se apreciază în ansamblul său și cu privire la toate motivele invocate, argumentele din cererea de recurs ce nu pot fi circumscrise cazurilor de casare prevăzute de art. 488 alin. (1) din C. proc. civ. putând fi sancționate, în ipoteza identificării unor astfel de susțineri, prin neanalizarea acestora.

Ca urmare, Înalta Curte a constatat că motivele de recurs formulate, astfel cum au fost dezvoltate de recurentul-pârât, pot fi subsumate cazurilor de casare prevăzute de art. 488 alin. (1) pct. 5 și pct. 8 C. proc. civ., și a reținut recursul spre soluționare.

5. Soluția și considerentele Înaltei Curți asupra recursului.

Examinând sentința recurată prin prisma criticilor invocate în cererea de recurs, a apărărilor formulate prin întâmpinarea depusă de intimatul-reclamat și a dispozițiilor legale incidente, Înalta Curte constată că recursul pârâtului este fondat și va fi admis, cu consecința casării sentinței de fond atacate, pentru considerentele ce vor fi expuse în continuare:

În fapt, instanța de contencios administrativ și fiscal a fost investită, pe calea prevăzută de art. 20 alin. (9) din O.G. nr. 137/2000 și art. 8 din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu o cerere prin care reclamantul A. a solicitat anularea Hotărârii nr. 106/2021 emise de pârâtul Consiliul Național pentru Combaterea Discriminării, precum și exonerarea de la plata amenzii în cuantum de 5.000 RON stabilită în sarcina sa.

Prin Hotărârea nr. 106/21.01.2021 emisă de Consiliul Național pentru Combaterea Discriminării, a cărei anulare se solicită, s-a reținut că aspectele sesizate de petentul B. prin petiția nr. 2398 din 24.04.2020, constituie fapte de discriminare potrivit art. 2 alin. (1) și art. 15 din O.G. nr. 137/2000 privind prevenirea și sancționarea tuturor formelor de discriminare, cu modificările și completările ulterioare, republicată.

Totodată, potrivit art. 2 alin. (11) și art. 26 alin. (1) din O.G. nr. 137/2000 privind prevenirea și sancționarea tuturor formelor de discriminare, cu modificările și completările ulterioare, republicată, coroborat cu art. 8 din O.G. nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor, cu modificările și completările ulterioare, s-a dispus aplicarea amenzii contravenționale în valoare de 5.000 RON în sarcina persoanei reclamate A..

Soluționând cererea de anulare a actului administrativ contestat, prin sentința nr. 74 din 25 iunie 2021, Curtea de Apel Bacău, secția a II-a civilă, de contencios administrativ și fiscal a respins ca nefondată excepția inadmisibilității acțiunii, invocată de pârât; a admis acțiunea formulată de reclamantul A. în contradictoriu cu pârâtul Consiliul Național pentru Combaterea Discriminării și a anulat Hotărârea nr. 106 din 27.01.2021 emisă de pârâtul Consiliul Național pentru Combaterea Discriminării.

Pentru a pronunța această soluție instanța de fond a reținut, în primul rând, că excepția inadmisibilității acțiunii, invocată de pârâtul Consiliul Național pentru Combaterea Discriminării, nu este întemeiată și a respins-o cu motivarea că pârâtul nu a soluționat doar o petiție, ci a emis un act administrativ, respectiv Hotărârea nr. 106/21.01.2021, considerând astfel că sunt aplicabile prevederile Legii nr. 554/2004.

Totodată, a reținut că pe fondul cauzei pârâtul a arătat că persoana care a formulat sesizarea este o victimă a discriminării și a solicitat introducerea sa în cauză, însă a respins această solicitare cu aceeași motivare, și anume investirea instanței cu analiza legalității cererii de anulare a actului administrativ contestat.

Înalta Curte nu poate valida raționamentul instanței de fond, deoarece acesta reflectă pronunțarea hotărârii cu încălcarea regulilor de procedură a căror nerespectare atrage sancțiunea nulității, aspect de natură a atrage incidența motivului de casare prevăzut de art. 488 alin. (1) pct. 5 din C. proc. civ. cu consecința casării sentinței și trimiterii cauzei pentru re judecare aceleiași instanțe.

Analizând sentința atacată din perspectiva criticilor invocate de partea recurentă sub aspectul neintroducerii în cauză a titularului petiției adresate Consiliului Național pentru Combaterea Discriminării, și încadrate în motivul de casare prevăzut de art. 488 alin. (1) pct. 5 C. proc. civ., Înalta Curte reține că acest motiv de casare este incident în cauză, așa cum s-a arătat în precedent, criticile formulate de parte sub acest aspect fiind, în atare situație, fondate.

Potrivit acestui motiv de recurs, casarea unor hotărâri se poate cere când, prin hotărârea dată, instanța a încălcat regulile de procedură a căror nerespectare atrage sancțiunea nulității, în doctrină și în jurisprudența recentă statuându-

se că sub imperiul motivului de casare reținut se pot include mai multe neregularități de ordin procedural săvârșite de instanță, altele decât cele menționate la pct. 1-4 ale art. 488 alin. (1) din C. proc. civ., începând de la nesemnarea cererii de chemare în judecată, judecata pricinii în lipsa părții care nu a fost legal citată, nesemnarea cererii reconvenționale, aplicarea greșită a unor texte de lege, precum și încălcarea unor principii ale procesului civil, altele decât cele care sunt sancționate prin celelalte motive de recurs, cum ar fi dreptul la apărare, nesocotirea principiului publicității ședinței de judecată, principiului oralității sau principiului contradictorialității, inclusiv a principiului disponibilității părților cu privire la derularea procedurii.

Or, încălcarea principiilor procesului civil este asimilată unor norme prevăzute sub sancțiunea nulității, pricinuindu-se astfel vătămarea dreptului părții prin încălcarea dreptului său la apărare. Ca urmare, orice pretinsă încălcare a unei reguli de procedură, indiferent de regimul său juridic, va fi analizată din perspectiva art. 488 alin. (1) pct. 5 C. proc. civ., pentru a se constata dacă reprezintă sau nu un motiv de casare a hotărârii.

În speță, la termenul de judecată din data de 10 iunie 2021, reclamantul A. a depus la dosar, prin avocat, o cerere de introducere în cauză a unei terțe persoane, și anume a autorului petiției adresate Consiliului Național pentru Combaterea Discriminării, petentul B., apreciind că această chestiune ar trebui pusă în discuție prin raportare la jurisprudența instanței supreme.

Prima instanță, constatând că această solicitare a fost formulată și de către pârâtul Consiliul Național pentru Combaterea Discriminării, prin notele de ședință depuse la dosar, a pus în discuție cererea de introducere în cauză a petentului B. și, implicit, excepția inadmisibilității acțiunii, invocată de același pârât prin raportare la același aspect, și a respins cererea reclamantului și a pârâtului de introducere în cauză a petentului menționat, motivat de faptul că, prin acțiunea introductivă se solicită anularea unui act administrativ, iar chemarea în proces a persoanei care a formulat sesizarea nu are relevanță atât timp cât nu s-a formulat o cerere împotriva acesteia ca urmare a admiterii acțiunii de anulare a hotărârii.

Înalta Curte reține că în procesul civil operează, în primul rând, principiul disponibilității părților cu privire la derularea procedurii, art. 9 din C. proc. civ. prevăzând la alin. (1) că "Procesul civil poate fi pornit la cererea celui interesat sau, în cazurile anume prevăzute de lege, la cererea altei persoane, organizații ori a unei autorități sau instituții publice ori de interes public", iar la alin. (2) că "Obiectul și limitele procesului sunt stabilite prin cererile și apărările părților".

Pe de altă parte, reține că, în scopul respectării principiului fundamental al procesului civil al contradictorialității și, implicit al dreptului la apărare, art. 153 alin. (1) din C. proc. civ. prevede că: "Instanța poate hotărî asupra unei cereri numai dacă părțile au fost citate ori s-au prezentat, personal sau prin reprezentant, în afară de cazurile în care prin lege se dispune altfel."

Se constată, așadar, că în cauză a fost nesocotit de către prima instanță principiul contradictorialității și al dreptului la apărare, în condițiile în care judecarea cererii de anulare a Hotărârii nr. 106/21.01.2021 emisă de Consiliul Național pentru Combaterea Discriminării tocmai ca urmare a sesizării formulate de petentul B. în legătură cu preținse fapte de discriminare săvârșite de persoana reclamată A., cu încălcarea dispozițiilor Ordonanței Guvernului nr. 137/2000, s-a făcut fără ca această parte, careia legiuitorul îi recunoaște calitatea de parte a litigiului, ca persoană ce se consideră discriminată, conform art. 20 din O.G. nr. 137/2000, să fie citată în proces.

Se impune această concluzie având în vedere și faptul că, în faza administrativ-jurisdicțională desfășurată de pârâtul Consiliul Național pentru Combaterea Discriminării în temeiul dispozițiilor art. 20 din O.G. nr. 137/2000, actul dedus judecătii în prezenta cauză a fost adoptat în scopul soluționării memoriului petentului B., constatându-se discriminarea pe care o sesizare, așa încât este evidentă calitatea sa activă în cadrul acestei proceduri. În concluzie, a fost încălcat, în egală măsură, și principiul dreptului la apărare al acestei părți litigante, prin necitarea sa în proces petentul B. nefiind în măsură și neavând astfel posibilitatea să formuleze apărări și să invoce eventuale excepții.

În plus, se reține și o încălcare a principiului disponibilității părților în condițiile în care, atât reclamantul A., cât și pârâtul Consiliul Național pentru Combaterea Discriminării, au solicitat introducerea în cauză a titularului petiției ce a făcut obiectul procedurii administrativ-jurisdicționale desfășurate de autoritatea pârâtă și finalizată cu emiterea Hotărârii nr. 106/21.01.2021, contestate în cauză, instanța de fond respingând această solicitare de stabilire legală a cadrului procesual cu o motivare greșită, ce nu susține soluția pronunțată din perspectiva reliefată.

Or, în contextul în care părțile au formulat cereri de introducere în cauză a titularului sesizării, petentul B., și ținând cont de cadrul procesual în care s-a desfășurat procedura administrativ-jurisdicțională la Consiliul Național pentru Combaterea Discriminării, instanța de fond nu mai era îndrituită să cenzureze acest cadru procesual deja stabilit.

În concluzie, instanța de control judiciar constată că prin respingerea cererii de introducere în cauză a petentului B. pe motiv că prin acțiunea introductivă se solicită anularea unui act administrativ, iar chemarea în proces a persoanei care a formulat sesizarea nu are relevanță atât timp cât nu s-a formulat o cerere împotriva acesteia ca urmare a admiterii acțiunii de anulare a hotărârii, prima instanță a încălcat principiul disponibilității părților, precum și cel al contradictorialității și al dreptului la apărare, aspecte de natură a atrage incidența motivului de casare prevăzut de art. 488 alin. (1) pct. 5 din C. proc. civ. referitor la încălcarea regulilor de procedură a căror nerespectare atrage sancțiunea nulității.

În cauză, vătămarea procesuală constând în imposibilitatea verificării legalității actului administrativ contestat și în contradictoriu cu petentul B., precum și în imposibilitatea acestuia de a formula apărări și a invoca eventuale excepții, nu poate fi înlăturată decât prin casarea sentinței de fond atacate și trimiterea cauzei pentru rejudecare aceleiași instanțe.

În acest context, având în vedere incidența motivului de casare anterior menționat, se constată că nu se mai impune analizarea celorlalte critici care se circumscriu motivului de casare prevăzut de art. 488 alin. (1) pct. 8 C. proc. civ., inclusiv în ceea ce privește excepția inadmisibilității acțiunii, acestea urmând să fie examinate de instanța de fond cu ocazia rejudecării cauzei, când, dispunând introducerea în cauză și citarea petentului B., va proceda la cercetarea litigiului și va lămuri în mod corespunzător situația de fapt și de drept existentă în speța dedusă judecătii, cu luarea în considerare a susținerilor și apărărilor tuturor părților, precum și a celor statuate în cuprinsul prezentei decizii în referire la aspectul analizat.

Cu privire la cererea intimatului-reclamant, de obligare a recurentului-pârât la plata cheltuielilor de judecată constând în onorariul de avocat, Înalta Curte constată că rațiunea acordării acestora, conform prevederilor legale incidente în materie, rezidă în aprecierea culpei procesuale a părților, la momentul soluționării definitive a litigiului.

În cauză, cum litigiul nu a fost încă definitiv tranșat, iar soluția instanței de control judiciar este aceea de admitere a recursului și de casare a hotărârii atacate, cu consecința trimiterii cauzei spre rejudecare aceleiași instanțe, Înalta Curte constată că nu sunt îndeplinite condițiile acordării cheltuielilor de judecată astfel cum au fost solicitate de parte, acestea urmând a fi avute în vedere de instanța de fond la rejudecarea cauzei.

6. Temeiul legal al soluției adoptate de instanța de recurs.

Pentru argumentele expuse la pct. 5 din prezenta decizie, reținând că este incident motivul de casare prevăzut de art. 488 alin. (1) pct. 5 C. proc. civ., în condițiile în care relevă pronunțarea, de către instanța de fond, a unei hotărâri cu încălcarea regulilor de procedură a căror nerespectare atrage sancțiunea nulității, în temeiul art. 496 alin. (2) din C. proc. civ., raportat la art. 20 alin. (3) din Legea nr. 544/2004, Înalta Curte va admite recursul declarat de pârâtul Consiliul Național pentru Combaterea Discriminării, va casa sentința recurată și va trimite cauza pentru rejudecare aceleiași instanțe.

PENTRU ACESTE MOTIVE

ÎN NUMELE LEGII

D E C I D E

Admite recursul declarat de pârâtul Consiliul Național pentru Combaterea Discriminării împotriva sentinței nr. 74 din 25 iunie 2021 a Curții de Apel Bacău, secția a II-a civilă, de contencios administrativ și fiscal.

Casează sentința recurată și trimite cauza pentru rejudecare aceleiași instanțe.

Definitivă.

Pronunțată astăzi, 29 septembrie 2022, prin punerea soluției la dispoziția părților prin mijlocirea grefei instanței.