Instanța de fond: Judecătoria Chișinău, sediul Rîșcani (jud. Gheorghe Mîțu)
Dosarul nr. 3a-2544/25 (2-24053310-02-3a-07082025)

D E C I Z I E

25 martie 2026 mun. Chișinău

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

Completul de Contencios Administrativ în componența:

Președintele completului, judecătorul Sîrbu Victoria
Judecătorii Bagrin Lucia și Cașcaval Andrei
Grefier Papuc Daniela

examinând în ședință publică, apelul declarat de Consiliul pentru Egalitate împotriva hotărârii Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani din 11 martie 2025, adoptată în cauza de contencios administrativ la acțiunea înaintată de Direcția Generală Locativ-Comunală și Amenajare a Consiliului municipal Chișinău împotriva Consiliului pentru Egalitate cu privire la contestarea actului administrativ individual defavorabil,

a c o n s t a t a t:

Argumentele părților:

La 17 mai 2024 Direcția Generală Locativ-Comunală și Amenajare a Consiliului municipal Chișinău a depus acțiune în contencios administrativ către Consiliul pentru Egalitate privind contestarea parțială a actului administrativ individual defavorabil emis de către pârât, prin care a solicitat anularea Deciziei nr. ***** din 19 aprilie 2024.

În motivarea acțiunii, reclamanta a invocat că Decizia Consiliului pentru egalitate nr. ***** din 19 aprilie 2024, prin care s-a constatat existența unei discriminări directe pe criteriul de limbă și s-au dispus prescripții și recomandări în sarcina Direcției Generale Locativ-Comunală și Amenajare (*în continuare DGLCA*), este nelegală, fiind emisă cu încălcarea normelor procedurale și materiale aplicabile.

Reclamanta a susținut că petiția depusă de Vladimir Lomachin a fost examinată în cadrul unei proceduri administrative desfășurate în conformitate cu prevederile Codului administrativ, iar actul emis în urma acesteia reprezintă un act administrativ individual, care, potrivit legii, se întocmește în limba procedurii administrative, respectiv în limba română. În opinia sa, Consiliul pentru egalitate a ignorat acest regim juridic și a calificat în mod eronat actul administrativ drept un simplu „răspuns”, fără a analiza argumentele prezentate de DGLCA referitoare la aplicabilitatea Codului administrativ.

Totodată, reclamanta a invocat că procedura de examinare a plângerii a fost viciată prin faptul că Consiliul pentru egalitate nu a inițiat procedura de conciliere prevăzută de Legea nr. 121/2012 și de Regulamentul privind activitatea Consiliului, deși aceasta constituie o etapă obligatorie în examinarea plângerilor de discriminare.

Un alt argument esențial a vizat interpretarea dispozițiilor referitoare la regimul lingvistic. Reclamanta a susținut că nici Constituția, nici Codul administrativ și nici Legea nr. 382/2001 nu instituie obligația autorităților publice de a emite acte administrative sau de a le traduce în limba în care a fost formulată petiția. În acest sens, a invocat jurisprudența Curții Constituționale și poziția Comisiei juridice, numiri și imunități a Parlamentului, potrivit cărora autoritățile pot comunica și în alte limbi dacă au această posibilitate, însă legea nu instituie o obligație de a emite sau traduce actele administrative în limba rusă.

Reclamanta a mai arătat că DGLCA aplică același regim juridic tuturor petiționarilor, indiferent de limba în care sunt formulate petițiile, toate actele administrative fiind emise în limba română, ca limbă a procedurii administrative. În consecință, aceasta a apreciat că nu există un tratament diferențiat și nici discriminare pe criteriul de limbă, iar concluziile Consiliului sunt lipsite de suport factual și juridic.

Deasemenea, reclamanta a susținut că, prin obligarea DGLCA să traducă actul administrativ și prin recomandările formulate, Consiliul pentru egalitate și-a depășit competențele legale, intervenind în soluționarea unei proceduri administrative finalizate printr-un act administrativ individual valabil și substituindu-se instanței de contencios administrativ. În opinia sa, Consiliul nu avea competența de a modifica efectele unui act administrativ și nici de a impune măsuri privind organizarea internă, programele de instruire sau politica de personal a autorității publice.

În continuare, reclamanta a susținut că Consiliul pentru egalitate nu a examinat cauza în mod obiectiv și imparțial, întrucât a ignorat argumentele și probele prezentate de DGLCA și a interpretat eronat dispozițiile Legii nr. 121/2012 privind asigurarea egalității, constatând existența discriminării fără a demonstra lipsa unei justificări obiective și rezonabile a conduitei autorității publice.

În final, reclamanta a invocat că, în calitate de autoritate publică locală, beneficiază de autonomie decizională și are dreptul de a desfășura procedurile administrative în limba oficială a statului, respectiv limba română, astfel încât decizia contestată aduce atingere competențelor sale legale și dreptului de organizare a activității administrative. În aceste condiții, a solicitat anularea parțială a Deciziei Consiliului pentru egalitate nr. ***** din 19 aprilie 2024, în partea referitoare la constatarea discriminării, la prescripția privind traducerea actului administrativ și la recomandările formulate în sarcina DGLCA.

Prin referința depusă la 2 iulie 2024, Consiliul pentru Egalitate a solicitat respingerea acțiunii ca neîntemeiată. (f.d.56-59).

Poziția instanței de fond:

Prin hotărârea Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani din 11 martie 2025, s-a admis acțiunea în contencios administrativ înaintată de Direcția Generală Locativ-

Comunală și Amenajare a Consiliului municipal Chișinău către Consiliul pentru Egalitate privind contestarea parțială a actului administrativ individual defavorabil.

S-a anulat Decizia Consiliului pentru Egalitate nr. ***** din 19 aprilie 2024, în partea în care este vizată reclamanta Direcția Generală Locativ-Comunală și Amenajare a Consiliului municipal Chișinău.

Solicitarea apelantului:

Nefiind de acord cu soluția primei instanțe, la 14 martie 2025, Consiliul pentru Egalitate a declarat cerere de apel, solicitând admiterea acestuia, casarea hotărârii Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani din 11 martie 2025, cu emiterea unei noi decizii prin care acțiunea reclamantului să fie respinsă integral.

Termenul de declarare a apelului:

Potrivit art. 232 alin.(1) și (2) din Codul administrativ, apelul se depune la instanța de judecată care a emis hotărârea contestată în termen de 30 de zile de la pronunțarea dispozitivului hotărârii, dacă legea nu stabilește un termen mai mic. Motivarea apelului se prezintă la instanța de apel în termen de 30 de zile de la data notificării hotărârii motivate.

Din materialele cauzei rezultă că dispozitivul hotărârii instanței de fond a fost pronunțat public la data de 11 martie 2025, iar apelul nemotivat a fost declarat la data de 14 martie 2025. Hotărârea motivată a fost recepționată de către apelant la 3 iulie 2025, fapt ce se confirmă prin extrasul din poșta electronică, anexat la materialele cauzei (f.d.84), iar apelul motivat a fost depus la 14 iulie 2025.

Prin urmare, Colegiul constată că atât apelul nemotivat, cât și cel motivat au fost depuse în interiorul termenului legal.

Argumentele participanților la proces:

În motivarea apelului, apelantul a invocat că hotărârea primei instanțe este nelegală și neîntemeiată, întrucât instanța nu a elucidat pe deplin circumstanțele relevante ale cauzei, a interpretat și aplicat eronat normele de drept material incidente și a formulat concluzii care contravin probelor administrate, ceea ce a determinat anularea nejustificată a Deciziei Consiliului pentru egalitate nr. ***** din 19 aprilie 2024.

Apelantul a susținut că instanța de fond a apreciat în mod eronat că în speță nu sunt întrunite elementele discriminării directe pe criteriul de limbă. Reieșind din natura alegațiilor expuse în plângerea dlui Vladimir Lomachin (terțului), care a format obiectul dosarului (cauzei) nr. *****, Consiliul a apreciat că în speță a fost întrunită prezumția discriminării directe pe criteriul de limbă, întrucât plângerea conținea toate elementele acestei forme de discriminare. Or, Consiliul a stabilit că petiționarul a fost supus unui tratament mai puțin favorabil prin neoferirea de către intimată a răspunsului în limba rusă, încălcându-i dreptul prevăzut de art. 12 alin. (1) din Legea nr. 382/2001 cu privire la drepturile persoanelor aparținând minorităților naționale și la statutul juridic al organizațiilor lor, care stipulează că persoanele aparținând minorităților naționale au dreptul de a se adresa instituțiilor publice în română sau rusă și de a primi răspuns în limba adresării. Faptul că altor cetățeni, care s-au adresat în limba română, li s-a răspuns în română, în timp ce petiționarului care

s-a adresat în limba rusă i s-a răspuns în română, demonstrează un tratament diferit bazat pe criteriul limbii, ceea ce constituie discriminare directă conform legii.

Prin urmare, a opinat că, petiționarul Vladimir Lomachin a fost supus unui tratament mai puțin favorabil prin faptul că, deși s-a adresat autorității în limba rusă și a solicitat expres un răspuns în aceeași limbă, a primit răspuns în limba română, spre deosebire de persoanele care formulează petiții în limba română și primesc răspuns în aceeași limbă. Apelantul a arătat că această împrejurare este suficientă pentru a stabili existența discriminării directe, fără a fi necesară identificarea unui comparator concret, întrucât tratamentul diferențiat rezultă chiar din modul de aplicare a normei legale.

Totodată, a susținut că instanța de fond a aplicat greșit regulile privind sarcina probei în materia discriminării, întrucât, odată instituită prezumția de discriminare, revenea DGLCA obligația de a demonstra existența unei justificări obiective și rezonabile pentru refuzul de a răspunde în limba solicitată, obligație pe care aceasta nu și-ar fi îndeplinit-o.

Apelantul a mai invocat că instanța de fond a interpretat eronat jurisprudența Curții Constituționale și cadrul normativ referitor la drepturile lingvistice ale minorităților naționale. În acest sens, a susținut că Hotărârea Curții Constituționale nr. 4 din 21 ianuarie 2021 reafirmă statutul limbii române ca limbă de stat, însă nu exclude și nici nu restrânge drepturile conferite persoanelor aparținând minorităților naționale prin art. 12 alin. (1) din Legea nr. 382/2001, potrivit căruia acestea au dreptul de a primi răspuns în limba în care au formulat adresarea.

Subsecvent, a menționat că în Hotărârea Curții Constituționale nr. 17 din 04 iunie 2018 a fost statuat că caracterul oficial al limbii române în Republica Moldova nu exclude utilizarea traducerii sau comunicării autorităților în alte limbi, inclusiv și în limba rusă (pct. 38) și salvgardarea drepturilor lingvistice ale minorităților naționale face parte din identitatea constituțională a Republicii Moldova (pct. 46).

În acest sens, a reținut că desfășurarea procedurii în fața autorității publice în limba română nu exclude utilizarea traducerii sau comunicării cu petiționarul în limba rusă. Mai mult, a adăugat că legislația Republicii Moldova acordă un statut special și o protecție sporită limbii ruse. Articolul 13 alin. (2) din Constituție prevede expres că statul recunoaște și protejează dreptul la păstrarea, dezvoltarea și funcționarea limbii ruse, alături de alte limbi vorbite pe teritoriul țării. În consecință, apelantul a apreciat că instanța de fond a interpretat în mod restrictiv și izolat normele incidente, ignorând obligația autorităților de a asigura exercitarea efectivă a acestor drepturi.

Totodată, apelantul a susținut că Decizia Consiliului nr. ***** din 19 aprilie 2024 este fundamentată pe dispozițiile legale în vigoare, în special art. 12 alin. (1) din Legea nr. 382/2001, care prevede dreptul persoanelor aparținând minorităților naționale de a primi răspunsuri în limba în care au formulat adresările către instituțiile publice, drept confirmat ca fiind constituțional prin Hotărârea Curții Constituționale nr. 28 din 30 mai 2002. Această prevedere nu intră în conflict cu art. 4 alin. (2) din Constituție, care acordă prioritate reglementărilor internaționale în caz

de neconcordanțe cu legislația internă, deoarece Legea nr. 382/2001 este în deplină concordanță cu obligațiile internaționale ale Republicii Moldova, în special cu Convenția-cadru pentru protecția minorităților naționale, care garantează, la art. 10 alin. (2), dreptul minorităților de a folosi limba maternă în comunicarea cu autoritățile administrative în zonele unde limba respectivă este utilizată tradițional, cum este cazul limbii ruse în municipiul Chișinău. În plus, art. 13 alin. (2) din Constituție protejează expres dreptul la funcționarea limbii ruse și a altor limbi minoritare, ceea ce susține legalitatea deciziei Consiliului.

Referitor la Carta Europeană a Limbilor Regionale sau Minoritare, invocată de prima instanță, a notat că, aceasta nu stipulează că protecția limbilor minoritare trebuie să fie în detrimentul limbii oficiale, ci promovează un echilibru între utilizarea limbii de stat și drepturile lingvistice ale minorităților. Carta nu impune cunoașterea limbii oficiale ca o condiție pentru exercitarea drepturilor lingvistice, ci încurajează statele să faciliteze utilizarea limbilor minoritare în administrația publică, fără a subordona aceste drepturi rolului limbii de stat. În speță, oferirea unui răspuns în limba rusă, așa cum a solicitat petiționarul, nu afectează statutul limbii române ca limbă de stat, deoarece nu împiedică utilizarea limbii române în procedurile administrative sau în alte domenii ale vieții publice, ci doar respectă un drept specific al petiționarului, garantat de legislația națională și internațională.

Consecvent, a subliniat că, în speță, oferirea unui răspuns în limba rusă, așa cum a solicitat petiționarul, nu afectează statutul limbii române ca limbă de stat, deoarece nu împiedică utilizarea limbii române în procedurile administrative sau în alte domenii ale vieții publice, ci doar respectă un drept specific al petiționarului, garantat de legislația națională și internațională.

La fel, a remarcat că, instanța de fond a interpretat eronat că decizia Consiliului ar fi în detrimentul limbii oficiale, ignorând faptul că obligația DGLCA de a răspunde în limba adresării nu subminează rolul integrator al limbii române, ci doar asigură exercitarea unui drept legal al petiționarului, fără a crea un conflict cu limba de stat. Este adevărat că limba română, ca limbă de stat, are o funcție unificatoare în Republica Moldova, însă această funcție nu poate justifica limitarea drepturilor lingvistice ale minorităților naționale garantate de Constituție și de legislația internațională.

Mai mult, a specificat că, conform art. 15 alin. (1) din Legea nr. 121/2012, DGLCA avea obligația de a proba că refuzul de a răspunde în limba rusă a fost justificat de un scop legitim și proporțional, ceea ce nu a realizat, limitându-se pe o interpretare restrictivă a legislației, care nu exonerează autoritatea de obligațiile specifice din Legea nr. 382/2001.

Astfel, a opinat că, decizia Consiliului nu este ilegală, ci se bazează pe un cadru legal clar, care armonizează protecția drepturilor minorităților cu statutul limbii române, fără a încălca Constituția sau standardele internaționale în domeniu. Iar, refuzul DGLCA de a răspunde în limba rusă, așa cum a solicitat petiționarul, nu poate fi justificat doar prin rolul integrator al limbii române, deoarece acest rol nu anulează drepturile explicite ale minorităților, ci trebuie să coexiste cu ele.

Prin urmare, a statuat că, opinia instanței de a considera că obligația de a răspunde în limba rusă nu este absolută - contrazice atât legislația națională, cât și angajamentele internaționale ale Republicii Moldova, care protejează drepturile lingvistice ale minorităților fără a le condiționa de cunoașterea limbii oficiale.

În concluzie, apelantul a solicitat admiterea apelului, casarea integrală a hotărârii primei instanțe și pronunțarea unei noi hotărâri prin care să fie respinsă acțiunea înaintată de Direcția Generală Locativ-Comunală și Amenajare, cu menținerea Deciziei Consiliului pentru egalitate nr. ***** din 19 aprilie 2024.

La 20 februarie 2026, reprezentantul intimatei Direcția Generală Locativ-Comunală și Amenajare a Consiliului municipal Chișinău, Tcaciuc Denis, a depus referință aferentă cererii de apel, prin care a solicitat respingerea acesteia și menținerea hotărârii primei instanțe.

În ședința de judecată, reprezentantul apelantului Consiliul pentru Egalitate, nu s-a prezentat, însă odată cu depunerea apelului motivat, a solicitat examinarea cauzei în lipsă. În temeiul dispozițiilor art. 239 alin. (2) din Codul administrativ, Completul judiciar a admis cererea și a dispus examinarea cauzei în lipsa reprezentantului apelantului, având în vedere că procedura de citare legală a fost respectată.

Reprezentantul intimatei Direcția Generală Locativ-Comunală și Amenajare a Consiliului municipal Chișinău, Tcaciuc Denis, în ședința de judecată a pledat pentru respingerea apelului și menținerea hotărârii primei instanțe, susținând referința depusă pe motivele de fapt și de drept invocate.

Aprecierea instanței de apel:

Potrivit art. 195 din Codul administrativ, 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.

Potrivit art. 194 alin. (1) din Codul administrativ, în procedura în prima instanță, în procedura de apel și în procedura de examinare a recursurilor împotriva încheierilor judecătorești se soluționează din oficiu probleme de fapt și de drept.

În conformitate cu prevederile art. 240 alin. (1) lit. a) din Codul administrativ, examinând cererea de apel, instanța de apel adoptă una dintre următoarele decizii: casează integral hotărârea primei instanței și emite o nouă decizie.

În conformitate cu prevederile art. 231 alin. (2) din Codul administrativ, pentru procedura în apel se aplică corespunzător prevederile cap. II din cartea a treia, dacă din prevederile prezentului capitol nu rezultă altceva.

Potrivit art. 219 alin. (1)-(3) din Codul administrativ, instanța de judecată este obligată să cerceteze starea de fapt din oficiu în baza tuturor probelor legal admisibile, nefiind legată nici de declarațiile făcute, nici de cererile de solicitare a probelor înaintate de participanți. Instanța de judecată depune eforturi pentru înlăturarea greșelilor de formă, explicarea cererilor neclare, depunerea corectă a cererilor, completarea datelor incomplete și pentru depunerea tuturor declarațiilor

necesare constatării și aprecierii stării de fapt. Instanța de judecată indică asupra aspectelor de fapt și de drept ale litigiului care nu au fost discutate de participanții la proces. Instanța de judecată nu are dreptul să depășească limitele pretențiilor din acțiune, însă, totodată, nu este legată de textul cererilor formulate de participanții la proces.

În limitele apelului, instanța de apel verifică circumstanțele și raporturile juridice stabilite în hotărârea primei instanțe, precum și cele care nu au fost stabilite, dar care au importanță pentru soluționarea cauzei, apreciază probele din dosar și cele prezentate suplimentar în instanță de apel de către participanții la proces.

Completul specializat în examinarea cauzelor de contencios administrativ al Curții de Apel Centru, analizând temeinicia și legalitatea hotărârii instanței de fond, constată că aceasta este întemeiată, motiv pentru care apelul urmează a fi respins, din raționamentele ce urmează.

Admisibilitatea acțiunii:

Colegiul judiciar notează că controlul preliminar asupra admisibilității reprezintă o etapă obligatorie, ce vizează delimitarea strictă a tipului de acțiune și a cadrului juridic în care urmează a fi analizată pretenția dedusă judecății.

În conformitate cu art. 207 alin. (1) din Codul administrativ, instanța verifică din oficiu dacă sunt întrunite condițiile pentru admisibilitatea unei acțiuni în contenciosul administrativ. Dacă este inadmisibilă, acțiunea în contencios administrativ se declară ca atare prin încheiere judecătorească susceptibilă de recurs.

Potrivit art. 3 din Codul administrativ, legislația administrativă are drept scop reglementarea procedurii de înfăptuire a activității administrative și a controlului judecătoresc asupra acesteia, în vederea asigurării respectării drepturilor și a libertăților prevăzute de lege ale persoanelor fizice și juridice, ținându-se cont de interesul public și de regulile statului de drept.

În corespundere cu art. 6 din Codul administrativ, procedura administrativă este activitatea autorităților publice cu efect în exterior, îndreptată spre examinarea condițiilor, pregătirea și emiterea unui act administrativ individual, spre examinarea condițiilor, pregătirea și încheierea unui contract administrativ sau examinarea condițiilor, pregătirea și întreprinderea unei măsuri strict de autoritate publică. Emiterea unui act administrativ individual, încheierea unui contract administrativ sau întreprinderea unei măsuri strict de autoritate publică sânt părți ale procedurii administrative.

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

Conform art. 11 alin. (1)-(2) din Codul administrativ, actele administrative individuale pot fi: a) acte defavorabile – actele care impun destinatarilor lor obligații, sancțiuni, sarcini sau afectează drepturile/interesele legitime ale persoanelor ori care resping, în tot sau în parte, acordarea avantajului solicitat; b) acte favorabile – actele

care creează destinatarilor săi un beneficiu sau un avantaj de orice fel. Destinatarul unui act administrativ individual este doar persoana către care actul administrativ se îndreaptă. Terții, ale căror drepturi sânt afectate de actul administrativ individual, nu sânt destinatarii acestuia.

Potrivit art. 20 din Codul administrativ, dacă printr-o activitate administrativă se încalcă un drept legitim sau o libertate stabilită prin lege, acest drept poate fi revendicat printr-o acțiune în contencios administrativ, cu privire la care decid instanțele de judecată competente pentru examinarea procedurii de contencios administrativ, conform prezentului cod.

În conformitate cu art. 206 alin. (1) lit. a) din Codul administrativ, o acțiune în contencios administrativ poate fi depusă pentru: a) anularea în tot sau în parte a unui act administrativ individual (acțiune în contestare).

Analizând obiectul cererii deduse judecății, instanța constată că obiectul litigiului îl constituie anularea Deciziei nr. ***** din 19 aprilie 2024.

În aceste condiții, obiectul acțiunii formulate, se circumscrie tipului de acțiune în contestare prevăzut de art. 206 alin. (1) lit. a) din Codul administrativ.

Totodată, în temeiul dispozițiile art. 191 alin. (1) și art. 196 alin. (1) din Codul administrativ referitoare la competența materială și teritorială a instanțelor în materie de contencios administrativ, se constată că acțiunea introdusă de reclamant a fost înaintată instanței competente, fiind respectate cerințele privind competența jurisdicțională atât sub aspect material, cât și teritorial.

Conform art. 17 din Codul administrativ, drept vătămat este orice drept sau libertate stabilit/stabilită de lege căruia/căreia i se aduce atingere prin activitate administrativă.

În temeiul art. 39 alin. (1) și (2) din Codul administrativ, controlul judecătoresc al activității administrative este garantat și nu poate fi îngrădit. Orice persoană care revendică un drept vătămat de către o autoritate publică în sensul art. 17 sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri se poate adresa instanței de judecată competente.

Potrivit art. 189 alin. (1) și (2) din Codul administrativ, orice persoană care revendică încălcarea unui drept al său prin activitatea administrativă a unei autorități publice poate înainta o acțiune în contencios administrativ. O acțiune în contencios administrativ poate fi înaintată şi atunci când autoritatea publică nu a soluționat în termen legal o cerere.

Completul reține că reclamanta este destinatara actului administrativ contestat și, prin acțiunea depusă, urmărește ocrotirea unui drept propriu, pretins a fi vătămat prin activitatea Consiliului pentru Egalitate.

Prin urmare, cerința referitoare la existența unui drept legitim pretins a fi vătămat este întrunită, iar reclamanta are dreptul la controlul judecătoresc al activității administrative, în sensul art. 39 din Codul administrativ.

În acord cu art. 208 alin. (1) din Codul administrativ, până la înaintarea acțiunii în contencios administrativ se va respecta procedura prealabilă, cu excepțiile prevăzute de lege.

Conform art. 209 din Codul administrativ, acțiunea în contestare și acțiunea în obligare se înaintează în decurs de 30 de zile, dacă legea nu prevede altfel. Acest termen începe să curgă de la: b) data comunicării sau notificării actului administrativ individual, dacă legea nu prevede procedura prealabilă. Prevederile art. 165 alin. (1) referitoare la nesoluționarea în termen se aplică corespunzător.

Cu referire la procedura prealabilă, instanța remarcă că, asemenea categorii de litigii sunt exceptate de la obligativitatea parcurgerii etapei prejudiciare, în conformitate cu pct. 65 din Legea nr. 298 din 21 decembrie 2012 cu privire la activitatea Consiliului pentru egalitate coroborat cu art. 163 lit. c) din Codul Administrativ.

Același lucru rezultă și din textul Deciziei Consiliului pentru Egalitate nr. ***** din 19 aprilie 2024, și anume: ”decizia poate fi contestată, în decurs de 30 zile din data comunicării, la Judecătoria Chișinău, sediul Rîșcani, situată pe adresa: mun. Chișinău, str. Kiev, nr. 3, fără respectarea procedurii prealabile”.

Corelând data comunicării actului contestat – 26 aprilie 2024, cu momentul înaintării acțiunii în judecată – 17 mai 2024, se atestă încadrarea în interiorul termenului legal de valorificare a acțiunii.

Prin prisma dispozițiilor legale aplicabile și circumstanțele concrete ale cauzei, Completul judiciar constată că reclamantul are calitatea de persoană legitimă pentru a sesiza instanța de contencios administrativ, a respectat procedura și termenul de depunere a acțiunii, iar obiectul cererii nu se încadrează în situațiile exceptate de la controlul judiciar.

În aceste condiții, nu se identifică motive de inadmisibilitate a acțiunii, iar instanța de fond a apreciat corect că sunt întrunite condițiile pentru admiterea acesteia.

Raționamentele asupra fondului acțiunii:

Din materialele cauzei, rezultă că, la 5 ianuarie 2024 Vladimir Lomachin s-a adresat către Consiliu cu o plângere privind pretinsa discriminare admisă de Direcția Generală Locativ-Comunală și Amenajare a Consiliului municipal Chișinău și Întreprinderea Municipală de Gestionare a Fondului Locativ nr. 16 în procedura falimentului. (f.d.1-7, dosar administrativ).

În acest sens, a fost inițiată procedura administrativă pe marginea plângerii, căreia i s-a atribuit numărul de dosar (cauză) *****. (f.d.8-13, dosar administrativ).

Consiliul a constatat că plângerea conține informația prevăzută la art. 13 alin. (2) din Legea nr. 121/2012 cu privire la asigurarea egalității și nu ridică excepțiile de restituire prevăzute de art. 14 alin. (1) sau cele de inadmisibilitate stipulate în art. 14^1 alin. (1) din Legea citată.

Din conținutul plângerii rezultă că, Vladimir Lomachin, în lunile noiembrie și decembrie 2023, s-a adresat în scris cu mai multe cereri către Întreprinderea Municipală de Gestionare a Fondului Locativ nr. 16 în procedura falimentului, cu privire la traducerea textului din limba română în limba rusă a cererii nr. 13/547 din 22 noiembrie 2023, precum și în privința atribuțiilor de serviciu a angajatului din cadrul Întreprinderii Municipale de Gestionare a Fondului Locativ nr. 16 în

procedura falimentului. Ulterior, la 13 decembrie 2023, s-a adresat cu o cerere către Primarul General al municipiului Chișinău, care a fost redirecționată spre examinare către DGLCA și care viza dezacordul cu răspunsurile recepționate de la Întreprinderea Municipală de Gestionare a Fondului Locativ nr. 16 în procedura falimentului. În adresările sale față de autoritatea publică și întreprinderea municipală, Vladimir Lomachin, a solicitat ca răspunsurile să-i fie oferite în limba rusă. (f.d.1-8, dosar administrativ).

Prin scrisoarea nr. ***** din 22 noiembrie 2023 și scrisoarea nr. ***** din 07 decembrie 2023, Întreprinderea Municipală de Gestionare a Fondului Locativ nr. 16 în procedura falimentului, a oferit petiționarului răspuns în limba română la cererea adresată de către acesta în limba rusă (f.d.4, dosar administrativ).

La cererea înregistrată sub nr. 5106 din 18 decembrie 2023, DGLCA a prezentat petiționarului răspunsul nr. ***** din 22 decembrie 2023, în limba română (f.d.2, dosar administrativ).

Consiliul pentru Egalitate, examinând plângerea lui Vladimir Lomachin și contrapunând-o cu informațiile prezentate de către părțile reclamate Întreprinderea Municipală de Gestionare a Fondului Locativ nr. 16 în procedura falimentului și DGLCA (f.d.14-31, dosar administrativ), la 19 aprilie 2024 a emis decizia pe cauza nr. *****, prin care a decis că faptele constatate reprezintă discriminare directă pe criteriul de limbă în exercitarea dreptului de a primi răspuns în limba adresării. De asemenea, pentru repunerea petiționarului Vladimir Lomachin în drepturi și prevenirea faptelor similare pe viitor, Consiliul pentru Egalitate a venit cu prescripții și recomandări către ÎMGFL nr. 16 și DGLCA, stabilite în pct. 2 și 3 din dispozitivul deciziei nr. *****, și anume:

2. Pentru repunerea petiționarului în drepturi, Consiliul prescrie:

*(ii) Direcției Generale Locativ-Comunală și Amenajare a Consiliului mun. Chișinău să ofere petiționarului traducerea în limba rusă a scrisorii nr. ***** din 22 decembrie 2023.*

3. Pentru prevenirea faptelor similare pe viitor, Consiliul recomandă Direcției Generale Locativ-Comunală și Amenajare a Consiliului mun. Chișinău și ÎMGFL nr. 16 în procedura falimentului:

(i) să aducă prezenta decizie la cunoștința tuturor angajaților săi;

(ii) să includă în programele de instruire ale angajaților săi subiectul oferirii răspunsurilor persoanelor aparținând minorităților naționale oral și în scris în limba adresării;

(iii) să identifice soluții de ordin administrativ pentru a garanta persoanelor aparținând minorităților naționale exercitarea efectivă a dreptului de a primi răspuns în limba în care a fost formulată adresarea (contractarea serviciilor de traducere, angajarea personalului, inclusiv din rândul minorităților naționale, care posedă și limba rusă, dar și alte limbi ale minorităților naționale din Republica Moldova ș.a.). (f.d.47-53, dosar administrativ).

Nefiind de acord cu Decizia din 19 aprilie 2024 emisă în cauza nr. *****, reclamanta DGLCA a contestat-o în ordinea procedurii contenciosului administrativ.

Fiind investită cu judecarea cauzei, prima instanță, prin hotărârea din 11 martie 2025, a admis acțiunea.

Completul judiciar, examinând legalitatea hotărârii primei instanțe prin prisma motivelor invocate în cererea de apel, a materialelor cauzei și a normelor de drept aplicabile, constată că argumentele apelantului nu sunt de natură să combată concluziile instanței de fond și nici nu demonstrează existența unor erori de fapt sau de drept care ar impune casarea soluției adoptate.

Ab initio, Colegiul reține că instanța de fond a stabilit în mod complet și corect circumstanțele relevante ale cauzei, a administrat și apreciat probele în conformitate cu prevederile art. 93 și art. 117 din Codul administrativ, iar concluziile la care a ajuns rezultă din interpretarea coroborată a normelor de drept incidente. Totodată, apelantul nu indică în ce constau pretinsele erori de fapt sau de drept ale hotărârii atacate și nici nu demonstrează că prima instanță ar fi apreciat arbitrar materialul probator. În realitate, motivele invocate în cererea de apel reproduc argumentele formulate atât în procedura administrativă, cât și în fața primei instanțe, fără a răsturna raționamentul juridic care a fundamentat soluția adoptată.

Examinând criticile formulate în cererea de apel, Colegiul constată că prima instanță a reținut în mod întemeiat că emiterea și comunicarea unui act administrativ individual în limba română, în cadrul unei proceduri administrative desfășurate în limba oficială a statului, reprezintă aplicarea dispozițiilor art. 26 din Codul administrativ, coroborate cu art. 13 din Constituția Republicii Moldova, și nu constituie, prin ea însăși, un tratament discriminatoriu pe criteriul de limbă în sensul art. 2 din Legea nr. 121 din 25 mai 2012 privind asigurarea egalității.

Potrivit art. 2 din Legea nr. 121/2012, cu privire la asigurarea egalității, în sensul prezentei legi, termenii de mai jos au următoarele semnificații:

discriminare – orice deosebire, excludere, restricție ori preferință în drepturi și libertăți, interese legitime și beneficii ale persoanei sau ale unui grup de persoane, precum și susținerea comportamentului discriminatoriu bazat pe criteriile protejate, reale sau presupuse, în afară de cazul în care acestea se justifică în mod obiectiv și rezonabil, printr-un scop legitim și dacă mijloacele de atingere a acelui scop sunt proporționale, adecvate și necesare;

discriminare directă – tratare a unei persoane în baza oricăruia dintre criteriile protejate, reale sau presupuse, în manieră mai puțin favorabilă decât tratarea altei persoane într-o situație comparabilă, în afară de cazul în care aceasta se justifică în mod obiectiv și rezonabil, printr-un scop legitim și dacă mijloacele de atingere a acelui scop sunt proporționale, adecvate și necesare;

discriminare indirectă – orice prevedere, acțiune, criteriu sau practică aparent neutră care are drept efect dezavantajarea unei persoane față de o altă persoană în baza criteriilor protejate, în afară de cazul în care acea prevedere, acțiune, criteriu sau practică se justifică în mod obiectiv și rezonabil, printr-un scop legitim și dacă mijloacele de atingere a acelui scop sânt proporționale, adecvate și necesare;

Astfel, prin prisma normei precitate, rezultă că, discriminarea presupune existența unui tratament diferențiat, mai puțin favorabil, aplicat unei persoane aflate într-o situație comparabilă, în baza unui criteriu protejat, între care și limba.

Așadar, existența discriminării nu poate fi prezumată exclusiv din împrejurarea că autoritatea publică a aplicat regimul juridic general privind limba procedurii administrative, fiind necesară demonstrarea unui tratament diferențiat și a unei legături cauzale între criteriul protejat și dezavantajul creat. Or, din materialele cauzei nu rezultă că Direcția Generală Locativ-Comunală și Amenajare ar fi tratat petiționarul diferit față de alte persoane aflate în situații comparabile ori că ar fi refuzat examinarea petiției, accesul la procedura administrativă sau emiterea actului administrativ din considerente legate de limba utilizată de acesta. Dimpotrivă, se constată că petiția a fost examinată în fond, în termenul legal, fiind emis actul administrativ individual corespunzător, singurul aspect reținut de Consiliul pentru Egalitate vizând limba în care acesta a fost redactat.

Colegiul atestă că limba de procedură în fața autorităților publice și a instanțelor de judecată competente, este expres reglementată de art. 26 din Codul administrativ, care stabilește că procedura administrativă se desfășoară în limba prevăzută de legislație. La rândul său, art. 13 alin. (1) din Constituția Republicii Moldova consacră limba română drept limbă de stat, iar Hotărârea Curții Constituționale nr. 4 din 21 ianuarie 2021 statuează expres că limba română are caracter de limbă oficială a statului și îndeplinește o funcție constituțională de integrare socială.

Astfel, în conformitate cu pct. 37 și 38 din Hotărârea Curții Constituționale nr. 4 din 21 ianuarie 2021 pentru controlul constituționalității Legii nr. 234 din 16 decembrie 2020 cu privire la funcționarea limbilor vorbite pe teritoriul Republicii Moldova, Curtea a statuat:

„[…] 37. Potrivit articolului 13 alin. (1) din Constituție, în interpretarea Hotărârii Curții Constituționale nr. 36 din 5 decembrie 2013, limba de stat a Republicii Moldova este limba română. Consacrarea constituțională a limbii române ca limbă de stat îi conferă acesteia caracterul de limbă oficială a statului. Cel de-al doilea alineat al aceluiași articol prevede că statul recunoaște și protejează dreptul la păstrarea, la dezvoltarea și la funcționarea limbii ruse și a altor limbi vorbite pe teritoriul țării. Menționarea limbii ruse are, în acest text constituțional, un caracter exemplificativ și nu îi conferă limbii ruse, în Republica Moldova, un statut deosebit de cel al altor limbi vorbite pe teritoriul țării (ucraineană, găgăuză, bulgară, romani etc.). Alineatul (4) al articolului 13 din Constituție prevede că modul de funcționare a limbilor pe teritoriul Republicii Moldova se stabilește prin lege organică. Din acest alineat se poate deduce existența unei obligații pozitive a Parlamentului de a reglementa prin lege organică modul de funcționare a limbilor pe teritoriul Republicii Moldova. În acest sens, marja discreționară a Parlamentului este limitată de prevederile constituționale.

38. Din prevederile articolului 13 din Constituție se poate deduce că acesta recunoaște și protejează două valori: (i) caracterul oficial al limbii române ca limbă

de stat și (ii) dreptul la păstrarea, dezvoltarea și funcționarea altor limbi vorbite pe teritoriul țării [...]."

În aceste condiții, Colegiul reține că emiterea actului administrativ în limba română reprezintă exercitarea unei competențe legale în conformitate cu normele constituționale și cu prevederile Codului administrativ, astfel încât această conduită nu poate fundamenta constatarea existenței unei discriminări pe criteriul de limbă, în accepțiunea Legii nr. 121/2012 privind asigurarea egalității.

Consecvent, Colegiul nu poate reține nici argumentul apelantului potrivit căruia prevederile art. 12 alin. (1) din Legea nr. 382/2001 privind drepturile persoanelor aparținând minorităților naționale ar institui o obligație absolută a autorităților publice de a emite actele administrative în limba în care a fost formulată adresarea. Interpretarea unei norme juridice nu poate fi realizată izolat, ci sistematic, prin raportare la întregul cadru normativ incident. Or, dispozițiile Legii nr. 382/2001 trebuie interpretate în coroborare cu art. 13 din Constituție, art. 26 din Codul administrativ și considerentele obligatorii expuse de Curtea Constituțională în Hotărârea nr. 4 din 21 ianuarie 2021, potrivit cărora drepturile lingvistice ale persoanelor aparținând minorităților naționale coexistă cu caracterul oficial al limbii române, fără ca acestea să înlăture regimul juridic al limbii procedurii administrative.

Astfel, Colegiul remarcă că, în mod corect a reținut prima instanță că dreptul persoanelor aparținând minorităților naționale de a se adresa autorităților în limba rusă și de a primi răspuns în aceeași limbă nu poate fi calificat drept un drept absolut și nelimitat, independent de cadrul normativ care reglementează desfășurarea procedurilor administrative și emiterea actelor administrative.

Prin urmare, Colegiul apreciază a fi corectă concluzia instanței de fond, potrivit căreia, prevederile art. 12, alin. (1) din Legea nr. 382/2001 cu privire la drepturile persoanelor aparținând minorităților naționale și la statutul juridic al organizațiilor lor urmează a fi raportate la Preambulul Cartei Europene a Limbilor Regionale sau Minoritare din 5 noiembrie 1992, iar în rezultat, norma precitată nu trebuie interpretată ca fiind un drept absolut al minorităților naționale, care au obligația de a însuși limba oficială a statului pe al cărui teritoriu locuiesc, reieșind din funcția integratoare a limbii oficiale.

În subsidiar, Colegiul observă că nici Codul administrativ și nici o altă normă legală în vigoare nu instituie obligația autorităților administrației publice de a traduce actele administrative individuale ori de a desfășura procedura administrativă într-o altă limbă decât cea stabilită de lege. Or, la caz, apelantul nu a combătut concluzia primei instanțe privind inexistența unei norme juridice care să oblige Direcția Generală Locativ-Comunală și Amenajare să emită actele administrative individuale în limba rusă ori să asigure traducerea acestora pe cheltuiala autorității.

A contrario, potrivit Regulamentului Direcției Generale Locativ-Comunale și Amenajare, aprobat prin decizia Consiliului municipal Chișinău nr. 17/16 din 6 octombrie 2020, Direcția Generală Locativ-Comunală și Amenajare nu dispune de posibilitatea de a traduce actul administrativ în altă limbă decât limba procedurii administrative, având în vedere că în conformitate cu prevederile stipulate în art. 115

alin. (1)-(3) din Codul administrativ, participanții la procedura administrativă suportă spezele pentru petiționare și spezele pentru participarea la procedură, iar autoritatea publică care conduce procedura suportă restul costurilor procedurii. Experților/specialiștilor, interpreților, traducătorilor și martorilor li se compensează cheltuielile în conformitate cu legea.

Astfel, obligarea Direcției Generale Locativ-Comunale și Amenajare de a oferi petiționarului traducerea în limba rusă a scrisorii este neîntemeiată și contravine legislației, or în lipsa unei asemenea obligații legale, neexecutarea unei conduite neprevăzute de lege nu poate constitui faptă ilicită și nici temei pentru constatarea discriminării.

Deasemenea, nu poate fi reținut nici argumentul apelantului potrivit căruia prima instanță ar fi ignorat jurisprudența Curții Constituționale. Deopotrivă, hotărârea contestată valorifică în mod expres considerentele Hotărârii Curții Constituționale nr. 4 din 21 ianuarie 2021, reținând că protecția drepturilor lingvistice ale minorităților trebuie realizată printr-un just echilibru cu statutul constituțional al limbii române, fără a transforma dreptul de utilizare a limbii materne într-o obligație generală și necondiționată pentru toate autoritățile publice de a emite actele administrative în limba solicitată.

În context, Colegiul reține întemeiate concluziile instanței de fond referitoare la inexistența elementelor constitutive ale discriminării. Astfel, din conținutul Deciziei Consiliului pentru Egalitate rezultă că aceasta nu identifică o persoană aflată într-o situație comparabilă care ar fi beneficiat de un tratament mai favorabil și nici nu demonstrează existența unei diferențe de tratament bazate exclusiv pe criteriul limbii. În lipsa identificării unui comparator și a demonstrării unui dezavantaj juridic efectiv, nu poate fi reținută existența discriminării directe în sensul art. 2 din Legea nr. 121/2012.

Totodată, Colegiul constată că recomandările formulate prin Decizia nr. ***** din 19 aprilie 2024 depășesc limitele constatării pretinsei discriminări și tind, în realitate, la instituirea unor obligații administrative care nu sunt prevăzute de legislația în vigoare. Astfel, recomandările privind instituirea unui mecanism permanent de traducere a actelor administrative, angajarea personalului cu anumite competențe lingvistice sau modificarea modului de desfășurare a procedurilor administrative presupun instituirea unor obligații organizatorice și financiare noi în sarcina unei autorități publice locale, fără existența unui temei legal expres.

În acest sens, Colegiul reține că, potrivit art. 3 alin. (2) din Legea nr. 436/2006 privind administrația publică locală și art. 3 din Legea nr. 435/2006 privind descentralizarea administrativă, autoritățile administrației publice locale beneficiază de autonomie decizională, organizatorică și gestionară, iar exercitarea competențelor acestora nu poate fi restrânsă prin recomandări administrative care excedează cadrul normativ stabilit de legiuitor.

Mai mult, Colegiul nu poate reține ca întemeiat argumentul apelantului potrivit căruia necomunicarea actului administrativ în limba rusă ar constitui, prin ea însăși, un tratament mai puțin favorabil aplicat petiționarului pe criteriul de limbă. În acord

cu concluziile primei instanțe, Colegiul constată că Direcția Generală Locativ-Comunală și Amenajare nu emite actele administrative în limba română din considerentul că adresarea cetățenilor este în această limbă, ci datorită faptului că limba procedurii administrative este limba română, fapt ce rezultă din prevederile art. 26 din Codul administrativ, coroborat cu art. 13 din Constituție, care consacră limba română ca limbă oficială a procedurii administrative. Prin urmare, împrejurarea că petiționarul și-a formulat adresarea în limba rusă nu a influențat examinarea cererii sale și nici emiterea actului administrativ, autoritatea soluționând petiția în aceleași condiții procedurale aplicabile tuturor persoanelor.

În aceste circumstanțe, Colegiul reține că nu este întrunit unul dintre elementele definitorii ale discriminării directe, prevăzut de art. 2 din Legea nr. 121/2012 privind asigurarea egalității, și anume existența unui tratament mai puțin favorabil aplicat unei persoane aflate într-o situație comparabilă pe criteriul de limbă. Or, emiterea actelor administrative în limba română constituie o regulă procedurală aplicabilă în mod uniform tuturor participanților la procedura administrativă, independent de limba în care aceștia își formulează petițiile, astfel încât concluzia Consiliului pentru Egalitate privind existența unei discriminări directe nu se întemeiază pe circumstanțele de fapt și pe cadrul normativ incident.

În consecință, Colegiul constată că prima instanță a interpretat și aplicat în mod corect dispozițiile art. 2 și art. 15 din Legea nr. 121/2012 privind asigurarea egalității, coroborate cu prevederile art. 26 din Codul administrativ și art. 13 din Constituția Republicii Moldova, precum și cu considerentele relevante din jurisprudența Curții Constituționale, apreciind în mod întemeiat că Decizia Consiliului pentru Egalitate nr. ***** din 19 aprilie 2024, în partea în care o vizează pe Direcția Generală Locativ-Comunală și Amenajare a Consiliului municipal Chișinău, a fost emisă cu aplicarea eronată a normelor de drept material și, prin urmare, este afectată de nelegalitate.

În aceeași ordine de idei, Completul judiciar notează că, contrar normelor de drept care reglementează sarcina probațiunii în contencios administrativ conform art. 93 alin. (1) din Codul administrativ, apelantul nu a adus careva probe în susținerea pretențiilor în instanța de apel, prin urmare, Completul judiciar concluzionează că instanța de fond just a aplicat normele legale relevante la circumstanțele speței, a dat apreciere completă obiectivă și sub toate aspectele probelor, iar hotărârea dată este legală și întemeiată, adoptată cu respectarea drepturilor și intereselor legitime ale participanților la proces.

La fel, Completul judiciar mai consideră important de remarcat faptul că, apelantul utilizând calea de atac, în limite legale nu a prezentat în instanța de apel probe, pe care nu a avut posibilitatea să le prezinte instanței de fond și care ar fi de natură să răstoarne concluziile expuse în hotărârea contestată, iar esența alegațiilor din apel sunt similare celor expuse de autoritatea publică în procedura administrativă, cât și în fața primei instanțe, care au fost dezbătute și corect respinse.

Astfel, din considerentele menționate și având în vedere că hotărârea primei instanțe este legală și întemeiată, iar argumentele invocate de către apelant sunt

nefondate și combătute integral prin constatările expuse supra, Colegiul civil, comercial și de contencios administrativ al Curții de Apel Centru ajunge la concluzia de a respinge apelul declarat de Consiliul pentru Egalitate și a menține hotărârea primei instanțe.

În conformitate cu prevederile art. 240 alin. (1) lit. a) din Codul administrativ și articolelor 389-390 din Codul de procedură civilă, Completul de contencios administrativ din cadrul Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții de Apel Centru,

d e c i d e :

Apelul declarat de Consiliul pentru Egalitate, se respinge.

Se menține hotărârea Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani din 11 martie 2025.

Decizia cu drept de recurs, la Curtea Supremă de Justiție în termen de două luni.

Președintele ședinței,
Judecătorul Sîrbu Victoria

Judecătorii Bagrin Lucia

Cașcaval Andrei

Copia corespunde originalului / judecător/