Prima instanță: Judecătoria Chișinău (sediul Rîșcani) judecătorul V.Chisilița
Dosarul nr. 3a-3426/25
2-23013025-02-3a-18122025

D E C I Z I E

24 iunie 2026 municipiul Chişinău

Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții de Apel Centru

În componenţa:
Preşedintelui completului, judecătorul Sîrbu Victoria
Judecătorilor Cașcaval Andrei și Bagrin Lucia
Grefier Jumiga Tamara

examinând în ședință publică apelul declarat de Consiliul pentru Egalitate împotriva hotărârii Judecătoriei Chișinău (sediul Rîșcani) din 22 august 2025, emisă în cauza de contencios administrativ la acțiunea înaintată de Ministerul Finanțelor împotriva Consiliului pentru egalitate, terți Marin Iutiș, Ludmila Baba, Marina Gorbei, Oncea-Cupcic A., Tica Ruslan, Lucia Canțîr, Stelian Andriuța, Garaba Anastasia, Vitali Caisîn, Duplava Evghenii, Gheorghe Cordun, Constantin Hajdeu, T.Russu, Lucia Tataru, P. Verebcean, I.Zaporojan, Em. Dandiș, S.Petul, V. Bularu, N. Babenco, M. Ceobanu, V. Iacoveț, Al. Boclina, Cr. Țurcan, Cristina Gheorghiță, Cristina Ciobanu și Ministerul Sănătății cu privire la anularea actului administrativ individual defavorabil

A C O N S T A T A T:

Obiectul și temeiurile acțiunii deduse judecății:

La 26 ianuarie 2023, Ministerul Finanțelor a depus o acțiune împotriva Consiliului pentru prevenirea și eliminarea discriminării cu privire la anularea actului administrativ individual defavorabil.

În motivarea acțiunii, reclamantul a menționat că, la data de 14 septembrie 2021, Consiliul a înregistrat plângerea colectivă în cauza nr. 218/21 privind pretinsa discriminare a personalului secțiilor medicale din cadrul instituțiilor penitenciare.

Această pretinsă discriminare se manifesta prin faptul că atât majorarea cu 30%, în două etape, a salariilor personalului medical din instituțiile medico-sanitare publice (care nu era limitată la perioada stării de urgență, ci avea un caracter permanent), cât și sporul prevăzut de art. 17 lit. c) din Legea nr. 270/2018 privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar nu se aplicau în privința acestei categorii de personal.

De asemenea, petiționarii subliniaseră că erau antrenați în activități de supraveghere și control al infecției COVID-19, iar structurile în care activau erau structuri medicale, motiv pentru care trebuiau să fie tratați în mod similar personalului din instituțiile medico-sanitare publice.

Reclamantul a mai menționat că, la data de 26 ianuarie 2022, Consiliul a emis avizul consultativ prin care a constatat că neaplicarea sporului specific prevăzut de art. 17 lit. c) din Legea nr. 270/2018 în privința personalului medical din instituțiile penitenciare constituia discriminare directă pe criteriu de loc de muncă la stabilirea remunerării.

Prin același aviz, Consiliul a recomandat Ministerului Finanțelor să întreprindă măsurile de rigoare în vederea eliminării diferenței de tratament a personalului medical din penitenciare în raport cu personalul din alte structuri medicale din sectorul bugetar, precum și aplicarea sporului specific respectiv.

De asemenea, a recomandat Ministerului Finanțelor, de comun cu Ministerul Sănătății, revizuirea actelor normative din domeniul salarizării pentru a asigura eliminarea discrepanței dintre salariile personalului medical din instituțiile medico-sanitare publice încadrate în sistemul asigurării obligatorii de asistență medicală, salarizate potrivit Hotărârii Guvernului nr. 837/2016, și ale personalului medical din cadrul unităților bugetare, salarizat potrivit Legii nr. 270/2018.

Reclamantul a indicat că avizul consultativ din 26 ianuarie 2022 a fost remis Ministerului Finanțelor prin scrisoarea nr. ***** din 2 februarie 2022 și recepționat la data de 4 februarie 2022, fără a fi indicată informația cu privire la exercitarea căii de atac conform prevederilor Codului administrativ.

La emiterea avizului consultativ s-a făcut trimitere la prevederile art. 12 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 121/2012 cu privire la asigurarea egalității și pct. 19, pct. 21 lit. a) din Legea nr. 298/2012 cu privire la activitatea Consiliului.

Reclamantul a considerat că avizul consultativ din 26 ianuarie 2022 era neîntemeiat, emis cu încălcarea procedurii administrative și pasibil de anulare. În conformitate cu art. 13 și art. 14 din Legea nr. 121/2012, constatarea existenței sau inexistenței faptei de discriminare se iniția din oficiu sau la cererea persoanelor interesate, iar plângerea trebuia să conțină o descriere a încălcării dreptului, momentul comiterii, faptele și dovezile aferente, fiind depusă în termen de un an de la data săvârșirii sau cunoașterii faptei.

De asemenea, conform art. 15 din Legea nr. 121/2012 și prevederilor din Regulamentul de activitate al Consiliului (aprobat prin Legea nr. 298/2012), plângerea se examina în termen de 30 de zile, cu posibilitatea prelungirii până la maximum 90 de zile, iar în urma examinării Consiliul adoptă o decizie motivată cu majoritatea voturilor membrilor săi, decizie care includea recomandări pentru repunerea în drepturi a victimei și prevenirea faptelor similare.

Reclamantul a menționat că raportarea circumstanțelor de fapt la temeiurile de drept incidente atesta lipsa subiectului corespunzător (reclamat) în procedura administrativă, prin ce au fost încălcate prevederile pct. 4 din Regulamentul de activitate al Consiliului.

În această privință, emitentul Legii nr. 270/2018 era Parlamentul Republicii Moldova, iar faptul că Ministerul Finanțelor avea competențe în domeniul salarizării nu justifica atribuirea

calității de parte reclamată acestei autorități. Prin atragerea eronată a Ministerului Finanțelor ca parte reclamată, au fost încălcate prevederile art. 53 lit. b), c) și e) din Regulamentul Consiliului, precum și prevederile art. 44 alin. (1) și (2) din Codul administrativ.

De asemenea, reclamantul a invocat omiterea de către petenți a termenului de 1 an la depunerea plângerii, stabilit de art. 13 alin. (2) din Legea nr. 121/2012. Instituirea sporului fusese realizată prin Legea nr. 130/2020 (în vigoare din 1 septembrie 2020), iar plângerea a fost depusă la data de 14 septembrie 2021, cu depășirea termenului de un an. Prin admiterea unei plângeri depuse cu încălcarea termenului a fost încălcat și art. 42 din Regulamentul de activitate al Consiliului.

Mai mult, reclamantul a menționat că la ședința privind examinarea cererii a participat doar un singur membru al Consiliului. Fiind vorba despre un organ colegial, era necesară asigurarea cvorumului de participare de cel puțin 4 membri pentru ca ședința să fie deliberativă, fapt prin care s-au încălcat art. 15 alin. (4) din Legea nr. 121/2012, pct. 11 și pct. 12 din Regulamentul de activitate, precum și art. 21 din Codul administrativ.

Totodată, reclamantul a susținut că emiterea actului administrativ nu corespundea formei stabilite de lege, încălcându-se art. 12 alin. (1) din Legea nr. 121/2012, art. 21 lit. a) și b) și pct. 61 din Regulamentul Consiliului. Potrivit cadrului legal, în privința examinării unei plângeri se emitea doar o decizie, în timp ce avizele consultative se emiteau exclusiv cu privire la conformitatea proiectelor de acte normative. În plus, plângerea fusese examinată cu depășirea termenului legal stabilit la art. 15 alin. (1) din Legea nr. 121/2012 și art. 60 din Codul administrativ, fiind depusă la 14 septembrie 2021 și soluționată abia la 26 ianuarie 2022.

Pe fondul cauzei, reclamantul a indicat că prevederile art. 17 alin. (2) lit. c) din Legea nr. 270/2018 nu contraveneau principiului nediscriminării. Acea normă prevedea că sporul cu caracter specific pentru personalul medical din structurile medicale, Centrul de Medicină Legală și instituțiile de asistență socială nu putea depăși 60% din suma anuală a salariilor de bază.

De asemenea, potrivit Regulamentului aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 1231/2018 (Anexa nr. 4), acest spor de până la 60% se acorda pentru activitatea în condiții de risc major, în secții cu clinici ori catedre universitare sau în condiții de stres neuropsihosenzorial ridicat. Deoarece instituțiile penitenciare nu erau instituții medico-sanitare și nu găzduiau clinici sau catedre universitare, personalul medical din cadrul lor nu se încadra în aceste prevederi.

Pentru această categorie de personal erau aplicabile prevederile art. 17 alin. (2) lit. b) din Legea nr. 270/2018, aplicabile domeniului apărării naționale, securității statului și ordinii publice, care prevedeau un spor specific de până la 20% din suma anuală a salariilor de bază, conducătorul având dreptul să stabilească și să diferențieze mărimea concretă a acestuia. Reclamantul a explicat că, potrivit Hotărârii Guvernului nr. 437/2018, Administrația Națională a Penitenciarelor era o autoritate subordonată Ministerului Justiției, iar secțiile medicale din penitenciare asigurau doar asistență medicală primară deținuților (doar Penitenciarul nr. 16 Pruncul având statut de spital). Această activitate nu reda caracterul specific al unei instituții medicale de sine stătătoare, o situație similară fiind și cea a personalului medical din instituțiile de învățământ, care de asemenea nu beneficia de sporul specific de 60%.

Reclamantul a mai adăugat că, în scopul asigurării echității și a remunerării egale pentru munca de valoare egală, Ministerul Finanțelor promovase deja pentru anul 2022 majorarea salariilor personalului medical din penitenciare cu 5 clase de salarizare succesive. De altfel, chiar mențiunea din avizul consultativ potrivit căreia instituțiile medico-sanitare publice și cele penitenciare se aflau în situații diferite susținea faptul că aplicarea diferențiată a sporurilor nu constituia o discriminare.

În plus, personalul din sistemul penitenciar beneficia deja de o serie de garanții specifice în baza Legii nr. 300/2017, garanții de care personalul medical din instituțiile sanitare publice nu beneficia (cum ar fi calculul avantajos al vechimii în serviciu pentru pensie, unde o zi se calcula ca două sau trei, indemnizații unice la pierderea capacității de muncă sau la eliberare, indemnizații lunare de dizabilitate și o durată mai mare a concediului de odihnă).

Având în vedere toate aceste încălcări raportate la art. 141 alin. (1) și art. 165 alin. (3) din Codul administrativ, reclamantul a concluzionat că, pe lângă temeiurile de anulare prin acțiunea de contestare, erau întrunite și condițiile de nulitate prin acțiunea de constatare. În consecință, Ministerul Finanțelor a cerut instanței constatarea nulității avizului consultativ din 26 ianuarie 2022 emis de Consiliu în cauza nr. 218/21, precum și anularea acestuia.

Soluția instanței de fond:

Prin hotărârea Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani din 22 august 2025, s-a admis acțiunea în contencios administrativ înaintată de Ministerul Finanțelor împotriva Consiliului pentru egalitate, terți Marin Iutiș, Ludmila Baba, Marina Gorbei, Oncea - Cupcic A., Tica Ruslan, Lucia Canțîr, Stelian Andriuța, Garaba Anastasia, Vitali Caisîn, Duplava Evghenii, Gheorghe Cordun, Constantin Hajdeu, T.Russu, Lucia Tataru, P. Verebcean, I.Zaporojan, Em. Dandiș, S.Petul, V. Bularu, N. Babenco, M. Ceobanu, V. Iacoveț, Al. Boclina, Cr. Țurcan, Cristina Gheorghiță, Cristina Ciobanu și Ministerul Sănătății cu privire la anularea actului administrativ individual defavorabil.

S-a anulat avizul consultativ nr. 218/21 din 26.01.2022 emis de Consiliul pentru prevenirea și eliminarea discriminării și asigurarea egalității.

În rest acțiune s-a respins.

Calea de atac exercitată:

Nefiind de acord cu hotărârea primei instanțe, la 12 septembrie 2025, Consiliul pentru Egalitate a declarat apel. (f. d. 151-153)

Iar, la 30 decembrie 2025, Consiliul pentru Egalitate, a înregistrat apelul motivat. (f. d. 185-191)

În motivarea cererii de apel, Consiliul a argumentat că prima instanță a ajuns la concluzii eronate, neelucidând pe deplin circumstanțele importante pentru soluționarea cauzei și aplicând greșit normele de drept material și procedural.

În primul rând, apelantul a invocat inadmisibilitatea acțiunii Ministerului Finanțelor, arătând că avizul consultativ contestat nu întrunea trăsăturile obligatorii ale unui act

administrativ individual în sensul art. 10 din Codul administrativ și, prin urmare, era exceptat de la controlul judecătoresc de legalitate. Pentru a putea fi atacat în contencios administrativ, un act trebuia să reglementeze un caz individual și să producă efecte juridice directe. Or, măsura întreprinsă de Consiliu reprezentase o manifestare a competențelor sale de a expune o poziție oficială față de o incidență discriminatorie sistemică, privind salarizarea personalului medical din penitenciare în comparație cu alte structuri bugetare.

Consiliul a explicat distincția clară prevăzută de Legea nr. 121/2012 și Legea nr. 298/2012 între tipurile sale de acte: în timp ce *decizia* era actul ce soluționa o plângere individuală și producea efecte juridice susceptibile de a fi atacate, *avizul consultativ* era utilizat pentru analiza corespunderii legislației cu standardele de nediscriminare și pentru formularea propunerilor de modificare a cadrului normativ. Deoarece avizul avea doar valoare de recomandare adresată autorităților cu atribuții în domeniul politicilor salariale (Ministerul Finanțelor și Ministerul Sănătății) și nu modifica unilateral raporturile juridice de salarizare, acesta nu a cauzat o vătămare concretă drepturilor Ministerului Finanțelor.

Astfel, prima instanță a admis greșit acțiunea spre examinare în fond, omițând să constate inadmisibilitatea acesteia.

În privința viciilor procedurale reținute de instanța de fond, Consiliul a respins argumentul privind presupusa depășire a termenului legal de examinare a cauzei prevăzut la art. 15 alin. (1) din Legea nr. 121/2012 (termenul de 30 de zile, cu posibilitatea prelungirii până la 90 de zile).

Apelantul a arătat că acest termen se aplica strict procedurii de examinare a plângerilor individuale finalizate prin decizii. Pentru avizele consultative, reglementate prin Legea nr. 298/2012 și pct. 21 din Regulamentul de activitate, legislația nu a stabilit un termen imperativ sau de decădere, activitatea de monitorizare a cadrului legal nefiind un litigiu individual. Consiliul avusese dreptul discreționar de a alege instrumentul juridic potrivit, iar odată optat pentru un aviz consultativ de nivel sistemic, procedura a ieșit din sfera rigorilor procedurale ale unei decizii, prioritatea fiind calitatea analizei.

De asemenea, Consiliul a calificat drept eronată și formalistă concluzia primei instanțe referitoare la lipsa procesului-verbal al ședinței de deliberări și la imposibilitatea verificării cvorumului. Apelantul a subliniat că cerințele legale prevăzute la pct. 11 din Regulamentul de activitate (participarea a cel puțin 4 membri) fuseseră respectate integral, la ședința din 26 ianuarie 2022 participând 5 membri.

Lucrările ședinței fuseseră consemnate în Procesul-verbal nr. 08 din 26 ianuarie 2022, în cadrul căruia se votase în unanimitate emiterea avizului pe cauza nr. 218/21. Consiliul a precizat că procesele-verbale ale organului colegial se păstrau într-un dosar separat cu termen de păstrare permanent conform Indicatorului documentelor-tip (Ordinul nr. *****), spre deosebire de dosarele petițiilor care se păstrau doar 3 ani. Absența fizică a procesului-verbal din dosarul petiției la momentul judecării nu dovedea inexistența ședinței, iar în virtutea principiului cercetării din oficiu (art. 22 Cod administrativ), instanța aveau obligația să solicite autorității prezentarea documentului intern în loc să prezume nulitatea deliberării.

În ceea ce privește fondul cauzei, Consiliul s-a arătat în dezacord ferm cu concluzia primei instanțe potrivit căreia diferența de salarizare ar fi constituit o „opțiune legislativă legitimă” ce scăpa competenței Consiliului sau că un asemenea control ar fi aparținut exclusiv Curții Constituționale.

Apelantul a reiterat că mandatul său legal instituit prin Legea nr. 121/2012 consta tocmai în verificarea modului în care actele normative și practicile autorităților respectau principiul egalității. Consiliul nu au anulat o lege, ci exercitase atribuția de a analiza efectele aplicării Legii nr. 270/2018 și de a recomanda ajustarea cadrului normativ.

Consiliul a reiterat că în cauză fuseseră întrunite toate elementele discriminării directe: personalul medical din instituțiile penitenciare exercita aceleași atribuții profesionale, deținea aceleași calificări și era expus acelorași riscuri și standarde ca personalul medical din restul sectorului bugetar public de sănătate.

Diferențierea salarială nu era justificată de natura muncii prestate, ci rezulta exclusiv din apartenența instituțională („locul de muncă”), criteriu încadrat expres la noțiunea de „orice alt criteriu similar” protejat de Legea nr. 121/2012. Tratamentul diferențiat aplicat fără o justificare obiectivă și proporțională constituia o discriminare directă ce subminea principiul egalității.

În concluzie, Consiliul a subliniat că avizul consultativ nu putea constitui obiect al controlului judecătoresc și că anularea acestuia reprezenta o ingerință nejustificată în competențele sale legale. În temeiul art. 240 alin. (1) lit. b) din Codul administrativ, Consiliul pentru Egalitate a solicitat instanței de apel admiterea apelului, casarea parțială a hotărârii primei instanțe din 22 august 2025 în partea în care s-a anulat avizul consultativ din 26 ianuarie 2022 emis pe cauza nr. 218/21 și pronunțarea unei noi decizii, prin care să fie respinsă ca neîntemeiată acțiunea Ministerului Finanțelor privind anularea avizului.

Poziția intimatului:

Fiind înștiințați despre posibilitatea prezentării opiniei prin referință, participanții la proces nu și-au realizat dreptul.

Admisibilitatea apelului:

Potrivit fișei de repartizare repetată a dosarului, la 18 decembrie 2025, prin intermediul Programului Integrat de Gestionare a Dosarelor, cauza de contencios administrativ a fost repartizată spre examinare în ordine de apel, în mod automat-aleatoriu judecătorului raportor Bagrin Lucia.

În conformitate cu prevederile art. 236 alin. (1) din Codul administrativ, instanța de apel examinează din oficiu admisibilitatea apelului.

Potrivit art. 232 alin. (1) din Codul administrativ, apelul se depune la instanţa de judecată care a emis hotărârea contestată în termen de 30 de zile de la pronunţarea dispozitivului hotărârii, dacă legea nu stabileşte un termen mai mic. Instanţa de judecată care a emis hotărârea contestată transmite neîntârziat apelul împreună cu dosarul judiciar, după motivarea hotărârii, instanţei de apel.

Din materialele cauzei rezultă că dispozitivul hotărârii Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani, a fost pronunțat public la 22 august 2025, iar cererea de apel a fost depusă la 15 septembrie 2025 (f. d. 151-153). Astfel, Completul judiciar constată că apelul a fost depus în termenul legal.

Conform art. 232 alin. (2) din Codul administrativ, motivarea apelului se prezintă la instanţa de apel în termen de 30 de zile de la data notificării hotărârii motivate. Dacă se depune împreună cu apelul, motivarea apelului se depune la instanţa de judecată care a emis hotărârea contestată.

În speță, hotărârea motivată a fost notificată părții apelante la 8 decembrie 2025, iar motivarea apelului a fost depusă la 30 decembrie 2025, adică cu respectarea prevederilor art. 232 alin. (2) din Codul administrativ.

Potrivit art. 233 alin. (2) din Codul administrativ, cererea de apel se semnează de apelant sau de reprezentantul lui legal ori împuternicit.

În astfel de circumstanțe, în temeiul reglementărilor prevăzute la art. 232-233, 236 și 241 din Codul administrativ, Completul specializat în materie de contencios administrativ concluzionează despre întrunirea condițiilor de admisibilitate a cererii de apel în cauză, motiv din care se purcede la examinarea apelului în fond.

Argumentele părților în cadrul judecării apelului:

În cadrul ședinței de judecată în instanța de apel, s-a prezentat avocatul Curarari Olesea, reprezentînd terții și a solicitat admiterea cererii de apel și casarea hotărârii cu emiterea unei decizii noi de respingere integrală a acțiunii.

Reprezentantul apelantului Consiliul pentru egalitate, nu s-a prezentat în cadrul ședinței, citarea fiind respectată.

În interesele intimatului Ministerul Finanțelor, de asemenea nu s-a prezentat nici un reprezentat în cadrul ședinței.

Terțul Ministerul Sănătății, la 6 mai 2026, a solicitat examinarea cauzei în lipsa sa, or consideră nu că nu este competent în litigiul dat.

Aprecierea instanţei de apel:

Audiind explicațiile părților de dosar, analizând normele procesuale și starea de fapt constatată în privința cererii de apel, Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curţii de Apel Centru conchide că apelul este admisibil pentru examinare, dar neîntemeiat, motiv pentru care se impune respingerea cererii de apel, din următoarele considerente.

Cu referire la admisibilitatea acțiunii în contenciosul administrativ

În conformitate cu 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

acţiune în contencios administrativ, cu privire la care decid instanţele de judecată competente pentru examinarea procedurii de contencios administrativ, conform prezentului cod.

Potrivit 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 acord cu dispozițiile art. 39 din Codul administrativ, (1) Controlul judecătoresc al activităţii administrative este garantat şi nu poate fi îngrădit.

(2) Orice persoană care revendică un drept vătămat de către o autoritate publică în sensul art.17 sau prin nesoluţionarea în termenul legal a unei cereri se poate adresa instanţei de judecată competente.

În conformitate cu art. 189 din Codul administrativ, (1) Orice persoană care revendică încălcarea unui drept al său prin activitatea administrativă a unei autorităţi publice poate înainta o acţiune în contencios administrativ.

În temeiul art. 10 din Codul administrativ, (1) Actul administrativ individual este orice dispoziţie, 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 naşterea, modificarea sau stingerea raporturilor juridice de drept public.

Conform art. 11 din Codul administrativ, (1) Actele administrative individuale pot fi:

a) acte defavorabile - actele care impun destinatarilor lor obligaţii, sancţiuni, sarcini sau afectează drepturile/interesele legitime ale persoanelor ori care resping, în tot sau în parte, acordarea avantajului solicitat;

În conformitate cu art. 19 din Codul administrativ, Cererea prealabilă este instituţia care oferă o cale de soluţionare prejudiciară a litigiilor administrative.

Potrivit art. 162 din Codul administrativ, (1) Procedura prealabilă urmăreşte scopul de a verifica legalitatea actelor administrative individuale.

(2) Dacă autoritatea publică nu soluţionează petiţia în termenele prevăzute de prezentul cod, persoana afectată este în drept să depună cerere prealabilă.

(3) Cererea prealabilă poate fi îndreptată spre:

a) anularea în tot sau în parte a unui act administrativ individual ilegal sau nul;

b) emiterea unui act administrativ individual.

În conformitate cu art. 208 din Codul administrativ, (1) Până la înaintarea acţiunii în contencios administrativ se va respecta procedura prealabilă, cu excepţiile prevăzute de lege.

După cum rezultă din materialele cauzei elucidate anterior, urmează că, pînă la înaintarea acţiunii în contencios administrativ, intimata/reclamantă a respectat procedura prealabilă.

În temeiul dispozițiilor art. 209 alin. (1) lit. a) din Codul administrativ, acţiunea în contestare şi acţiunea în obligare se înaintează în decurs de 30 de zile, dacă legea nu prevede altfel. Acest termen începe să curgă de la: data comunicării sau notificării deciziei cu privire la cererea prealabilă sau data expirării termenului prevăzut de prezentul cod pentru soluţionarea acesteia;

Astfel, coroborând prevederile normelor legale citate anterior, cu circumstanțele de fapt ale cauzei, Completul judiciar statuează că, acțiunea înaintată de Ministerul Finanțelor, la 26

ianuarie 2023, a fost depusă în instanța de contencios administrativ în termen, cât și cu respectarea procedurii prealabile, din care motive, instanța de fond corect a conchis asupra admisibilității acțiunii și a reținut spre examinare fondul cerințelor formulate în acțiune.

Cu referire la fondul acțiunii:

În conformitate cu art. 240 alin. (1) lit. a) din Codul administrativ, examinând cererea de apel, instanța de apel adoptă una dintre următoarele decizii: respinge apelul.

Potrivit art. 219 alin. (1) și (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 nu are dreptul să depășească limitele pretențiilor din acțiune, însă, totodată, nu este legată de textul cererilor formulate de participanții la proces.

În acord cu prevederile art. 225 alin. (1) - (2) din Codul administrativ, instanța de judecată nu este competentă să se pronunțe asupra oportunității unui act administrativ. Verificarea exercitării de către autoritatea publică a dreptului discreționar se limitează la faptul dacă autoritatea publică: a) și-a exercitat dreptul discreționar; b) a luat în considerare toate faptele relevante; c) a respectat limitele legale ale dreptului discreționar; d) și-a exercitat dreptul discreționar conform scopului acordat prin lege.

Conform jurisprudenței CtEDO instanța de apel, potrivit regulilor unui proces echitabil pornind de la aprecierea rolului determinant al concluziilor sale, are obligația să examineze efectiv problemele esențiale care îi sunt supuse aprecierii şi să nu se limiteze doar la însuşirea motivelor și concluziilor date de instanţa inferioară (HirroBalani v. Spaniei, nr.18064/91 din 09.12.1994 §27; Georgiadis v. Greciei nr. 21522/93 din 29.05.1997 §43).

Potrivit recomandărilor avizului nr. 11 din 2008 al Consiliului Consultativ al Judecătorilor Europeni (CCJE) în atenţia Comitetului de Miniştri al Consiliului Europei privind calitatea hotărârilor judecătoreşti, o motivaţie şi o analiză clară sunt cerinţele fundamentale ale hotărârilor judecătoreşti şi un aspect important al dreptului la un proces echitabil. Pentru a răspunde cerinţelor procesului echitabil, motivarea ar trebui să evidenţieze, că judecătorul a examinat cu adevărat chestiunile esenţiale ce i-au fost prezentate.

Instanţa de apel menționează că art. 6 din Convenţia Europeană a Drepturilor Omului garantează dreptul justiţiabilului la o hotărâre motivată sub aspectul instituirii obligaţiei instanţelor de judecată de a-şi argumenta hotărârile adoptate din perspectiva unei analize ample a circumstanţelor cauzei. Îndatorirea de a motiva coerent şi unitar hotărârea sub aspectul tuturor cererilor, fără a exista contradicţii între motivare şi dispozitiv, constituie o garanţie pentru justiţiabili, în faţa eventualului arbitrariu judecătoresc, fiind singurul mijloc prin care se dă posibilitatea de a putea exercita un eficient control judiciar.

În opinia Completului judiciar, prima instanţă a ţinut cont de aceste deziderate şi a adoptat o hotărâre bazată pe materialul probator administrat și legislația în vigoare, asigurându-se că toate aspectele relevante au fost analizate cu rigurozitate.

Din actele dosarului rezultă că la 14 septembrie 2021, în adresa Consiliului pentru prevenirea și eliminarea discriminării și asigurarea egalității (în continuare Consiliul) a parvenit o plângere colectivă privind pretinsa discriminare a personalului secțiilor medicale din cadrul instituțiilor penitenciare, manifestată prin faptul că atât majorarea cu 30%, în două etape, a salariilor personalului medical din instituțiile medico-sanitare publice (care nu este limitată la perioada stării de urgență, dar are caracter permanent), cât și sporul prevăzut de art. 17 lit. c) din Legea nr. 270/2018 privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar, nu se aplică în Pagină din privința acestei categorii de personal medical. De asemenea, petiționarii au subliniat că sunt antrenați în activități de supraveghere și control al infecției COVID-19, iar structurile în care activează sunt structuri medicale, motiv pentru care ar trebui să fie tratați în mod similar personalului din instituțiile medico-sanitare publice. În această privință, Consiliul urmează să se expună asupra conformității prevederilor contestate cu standardele în vigoare privind nediscriminarea. (f.d. 1-3, dosar administrativ)

Conform scrisorii expediate în adresa petiționarilor, se confirmă că plângerea depusă a fost apreciată de Consiliul ca plângere în sensul art. 51 din Regulamentul cu privire la activitatea Consiliului, aprobat prin Legea nr. 298/2012.

La 26 ianuarie 2022, în urma examinării plângerii sus enunțate, Consiliul pentru prevenirea și eliminarea discriminării și asigurarea egalității a emis Avizul consultativ nr. 218/21. (f.d. 78-84, dosar administrativ)

Potrivit avizului consultativ din 26 ianuarie 2022, Consiliul a recomandat Ministerului Finanțelor să întreprindă măsurile de rigoare în vederea eliminării diferenței de tratament a personalului medical din instituțiile penitenciare în raport cu personalul medical din alte autorități/instituții/structuri medicale din sectorul bugetar și aplicării, în privința primei categorii, a sporului specific prevăzut de art. 17 lit. c) din Legea nr. 270/2018. Totodată, Consiliul a recomandat Ministerului Finanțelor, de comun cu Ministerul Sănătății, revizuirea actelor normative în domeniul salarizării în sectorul bugetar pentru a asigura eliminarea discrepanței dintre salariile personalului medical din instituțiile medico-sanitare publice încadrate în sistemul asigurării obligatorii de asistență medicală, salarizate potrivit Hotărârii Guvernului nr. 837/2016 și ale personalului medical din cadrul unităților bugetare salarizat potrivit Legii nr, 270/2018.

La pct. 4.2 al actului nominalizat s-a invocat: „[…] Consiliul reține o pretinsă discriminare direct a personalului medical din sistemul penitenciar la stabilirea remunerării, pe criteriul de loc de muncă […]” Iar, în pct. 4.10 din Aviz s-a indicat: „[…] 4.10 Având în vedere cele menționate, Consiliul concluzionează că neaplicarea sporului specific prevăzut de art. 17 lit. c) din Legea nr. 270/2018 privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar în privința personalului medical din instituțiile penitenciare constituie discriminare directă pe criteriu de loc de muncă la stabilirea remunerării. Consiliul recomandă Ministerului Finanțelor să întreprindă măsurile de rigoare în vederea eliminării diferenței de tratament a personalului medical din instituțiile penitenciare în raport cu personalul medical din alte autorități/instituții/structuri medicale din sectorul bugetar si aplicării, în privința primei categorii, a sporului specific prevăzut de art. 17 lit. c) din Legea nr. 270/2018.

În urma verificării materialului probator administrat în cauză, Colegiul judiciar constată că situația de fapt reținută de prima instanță corespunde probelor existente la dosar și nu este infirmată prin mijloace de probă contrare administrate în etapa apelului. În consecință, analiza instanței de apel urmează a fi orientată asupra verificării modului în care instanța de fond a interpretat și aplicat dispozițiile legale incidente raportului juridic dedus judecății, precum și asupra temeiniciei concluziilor referitoare la legalitatea actului administrativ contestat.

În acest context, instanța de apel, consideră aplicabile prevederile ***Legii nr. 121 din 25 mai 2012 cu privire la asigurarea egalității*** și anume:

Art. 1 alin. (1): „Scopul prezentei legi este prevenirea și combaterea discriminării, precum și asigurarea egalității tuturor persoanelor aflate pe teritoriul Republicii Moldova în sferele politică, economică, socială, culturală și alte sfere ale vieții, fără deosebire de rasă, culoare, naționalitate, origine etnică, limbă, religie sau convingeri, sex, vârstă, dizabilitate, opinie, apartenență politică sau orice alt criteriu similar.”

Art. 2 (Definiții): „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;”

Art. 3: „Subiecți în domeniul discriminării sunt persoanele fizice și juridice din domeniul public și privat.”

Art. 6: „Orice formă de discriminare este interzisă. Promovarea unei politici sau efectuarea unor acțiuni sau inacțiuni care încalcă egalitatea în drepturi a persoanelor trebuie să fie înlăturată de autoritățile publice competente și sancționată conform legislației.”

Art. 10 lit. a): „Subiecții cu atribuții în domeniul prevenirii și combaterii discriminării și asigurării egalității sunt: a) Consiliul pentru prevenirea și eliminarea discriminării și asigurarea egalității.”

Art. 11 alin. (1): „[...] asigurării protecției împotriva discriminării și al asigurării egalității tuturor persoanelor care se consideră a fi victime ale discriminării [...]”

Art. 12 alin. (1) lit. a) și b): Stabilește atribuțiile Consiliului, printre care examinarea corespunderii legislației în vigoare cu standardele privind nediscriminarea și inițierea propuneri de modificare a legislației.

Art. 13: (1) „Constatarea existenței sau inexistenței faptei de discriminare se inițiază de Consiliu din oficiu sau la cererea persoanelor interesate, inclusiv la cererea sindicatelor și a asociațiilor obștești care activează în domeniul promovării și protecției drepturilor omului.”

(2) „Plângerea cu privire la fapta de discriminare se prezintă Consiliului. Plângerea trebuie să conțină o descriere a încălcării dreptului persoanei, momentul în care a avut loc această încălcare, faptele și eventualele dovezi care susțin plângerea, numele și adresa persoanei care o depune. Plângerea poate fi depusă la Consiliu în termen de un an de la data săvârșirii faptei sau de la data la care se putea lua cunoștință de săvârșirea ei."

Art. 14 lit. b): „Consiliul va respinge plângerea dacă aceasta: [...] b) nu conține informația prevăzută la art. 13 alin. (2)."

Art. 15: (1) „Plângerea se examinează în termen de 30 de zile de la data depunerii, cu posibilitatea prelungirii termenului, care însă nu va depăși 90 de zile. La examinarea plângerii, Consiliul are dreptul să solicite date și informații relevante de la persoanele despre care se presupune că au comis fapte discriminatorii. Sarcina de a proba că fapta în cauză nu constituie o discriminare revine persoanelor despre care se presupune că au comis fapta discriminatorie."

(4) „În urma examinării plângerii, Consiliul adoptă o decizie motivată cu majoritatea voturilor membrilor săi. Decizia Consiliului include și recomandări în vederea asigurării repunerii în drepturi a victimei și a prevenirii faptelor similare pe viitor."

Suplimentar se indică ***Legea nr. 298 din 21 decembrie 2012 cu privire la activitatea Consiliului pentru prevenirea și eliminarea discriminării și asigurarea egalității,*** în conformitate cu care:

Pct. 9–11: Consiliul își desfășoară activitatea în ședințe ordinare sau extraordinare. Ședințele sunt publice (cu excepția celor închise/secrete conform legii). „Ședințele Consiliului sînt deliberative dacă la ele participă 4 membri. În cazul absenței președintelui, ședința este prezidată de un membru desemnat de acesta sau, după caz, de un membru ales la ședință."

Pct. 18–19: Consiliul adoptă decizii, note de autosesizare, avize consultative, acte de constatare, întocmește demersuri și sesizări, elaborează studii și rapoarte etc.

Pct. 21 lit. a) și pct. 24: „În scopul perfecționării legislației în domeniul prevenirii și combaterii discriminării, precum și schimbării practicilor în acest domeniu, Consiliul: examinează corespunderea legislației în vigoare cu standardele privind nediscriminarea și inițiază propuneri de modificare a legislației în vigoare [...] adoptă avize consultative cu privire la conformitatea proiectelor de acte normative [...]"

Invederând normele precitate și examinând materialele dosarului administrativ, Colegiul judiciar, nu atestă motive și temei pentru casarea hotărârii primei instanțe și în acest sens, se impune necesitatea a explica după cum urmează.

Consiliul pentru egalitate, a emis avizul consultativ prin prisma unor vicii procedurale de fond de o gravitate deosebită, constatate și reținute în mod legal și temeinic de către instanța de fond.

Analizând legalitatea avizului consultativ nr. 218/21 emis la 26 ianuarie 2022, se evidențiază faptul că autoritatea publică a adoptat un act cu impact direct și considerabil asupra drepturilor materiale și a condițiilor de remunerare ale unei întregi categorii profesionale, acționând însă cu ignorarea flagrantă a normelor speciale care guvernează procedura administrativă și garanțiile de participare.

Un element esențial al acestei ilegalități procedurale constă în faptul că autoritatea ***a emis actul fără a identifica și a asigura participarea efectivă a cercului de persoane în favoarea cărora s-a pronunțat, constatându-se că la întreaga procedură administrativă desfășurată nu au participat terții ale căror interese salariale au făcut obiectul analizei.***

Deși plângerea colectivă înregistrată la 14 septembrie 2021 viza în mod direct regimul de salarizare și neaplicarea sporului specific pentru personalul medical din secțiile medicale ale instituțiilor penitenciare, acest cerc determinat de angajați nu a fost legal atras în procedură și nu i s-a acordat posibilitatea de a participa activ, de a formula obiecții sau de a-și susține interesele.

Însăși prezența ulterioară a numeroșilor terți, în procesul de contencios administrativ subliniază și confirmă gravitatea viciului comis de Consiliu la faza administrativă, deoarece s-a emis un act care pretinde că protejează drepturile salariale ale unor persoane concrete, fără ca acestea să fi beneficiat de o procedură transparentă, contradictorie și participativă în fața autorității.

Prin această carență, Consiliul a încălcat grav principiul contradictorialității, al asigurării dreptului la apărare și normele speciale privind transparența procedurii.

Această eroare de procedură este agravată de nerespectarea altor exigențe legale imperative în activitatea Consiliului, cum ar fi depășirea termenului maxim de examinare, întrucât potrivit art. 15 alin. (1) din Legea nr. 121/2012 plângerile se examinează în termen de 30 de zile, cu posibilitatea prelungirii până la un termen maxim de 90 de zile, însă în speță, de la data depunerii plângerii la 14 septembrie 2021 și până la emiterea avizului la 26 ianuarie 2022, s-a scurs o perioadă de aproximativ 135 de zile, depășind cu mult plafonul maxim admis de lege.

De asemenea, la dosarul administrativ a lipsit procesul-verbal al ședinței de deliberare care să ateste cvorumul legal conform punctelor 11 și 12 din Regulamentul de activitate aprobat prin Legea nr. 298/2012, iar sarcina probei privind legalitatea procedurii revenea autorității emitente, care nu a putut demonstra respectarea exigențelor procedurale colegiale.

Prin urmare, având în vedere că avizul consultativ a fost emis cu încălcarea normelor speciale de procedură care garantau dreptul la o anchetă echitabilă și participativă pentru titularii de drepturi, soluția primei instanțe de anulare a acestuia este pe deplin legală și întemeiată.

În consecință, apelul Consiliului urmează a fi respins integral ca nefondat, neexistând niciun temei juridic pentru casarea hotărârii judecătorești contestate.

În jurisprudența sa constantă referitoare la standardele de protecție a drepturilor omului și la garanțiile procedurale ale unui proces echitabil, Curtea Europene a Drepturilor Omului (CtEDO) subliniază că autoritățile publice cu atribuții de control și constatare, cum este Consiliul pentru Egalitate, au obligația strictă de a acționa în deplină conformitate cu legea și de a emite acte doar în urma unor cazuri temeinic studiate, riguros documentate și fundamentate pe o cercetare exhaustivă a faptelor.

O analiză superficială, lipsită de o bază probatorie completă sau emisă cu nerespectarea garanțiilor procedurale fundamentale cum ar fi asigurarea contradictorialității și a participării efective a titularilor de drepturi, contravine principiilor statului de drept și standardelor europene,

o astfel de abordare neputând constitui un temei legitim pentru stabilirea unor inechități sau a unor fapte de discriminare.

Aderent, referitor la argumentele apelantei, Colegiul judiciar consideră că acestea urmează a fi respinse ca neîntemeiate, întrucât nu au fost confirmate prin probe suficiente și pertinente care să demonstreze ilegalitatea hotărârii instanței de fond sau a actului administrativ contestat.

Instanța de fond a examinat circumstanțele cauzei, a apreciat probele administrate și a aplicat corect normele legale incidente. Dezacordul apelantului cu aprecierea probelor și cu concluziile instanței nu constituie un temei pentru casarea hotărârii.

În final, Colegiul judiciar notează că, contrar normelor de drept care reglementează sarcina probațiunii în contencios administrativ conform art. 93 alin. (1) Cod administrativ, apelanta 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 şi sub toate aspectele probelor, iar hotărîrea dată este legală şi întemeiată, adoptată cu respectarea drepturilor şi intereselor legitime ale participanţilor la proces.

Astfel, din considerentele menționate şi având în vedere că hotărârea primei instanţe este legală şi întemeiată, iar argumentele invocate de către apelant sunt nefondate şi combătute integral prin constatările expuse supra, Colegiul civil, comercial şi de contencios administrativ al Curţii de Apel Centru ajunge la concluzia de a respinge apelul declarat de Consiliul pentru egalitate şi a menţine hotărârea primei instanţe.

În conformitate cu prevederile art.240 alin.(1) lit.a) Cod administrativ, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții de Apel Chișinău,-

d e c i d e:

Se respinge apelul declarat de Consiliul pentru Egalitate.

Se menține hotărârea Judecătoriei Chișinău (sediul Rîșcani) din 22 august 2025.

Decizia este executorie de la emitere, însă cu drept de recurs la Curtea Supremă de Justiție. Recursul se depune la Curtea Supremă de Justiţie în termen de două luni.

Președintele completului,
judecătorul Sîrbu Victoria

Judecătorii Cașcaval Andrei

Bagrin Lucia