Prima instanţă: Judecătoria Chișinău, sediul Râșcani (Judecător Negurița V.)
Dosarul nr. 3a-1364/25
2-24079727-02-3a-18042025

D E C I Z I E

16 decembrie 2025 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 Mîra Ghenadie
Judecătorilor Bostan Angela și Ghedrovici Nicolae
Grefier Mitcov Sofia

examinând în ședință publică, cererea de apel depusă de avocatul Codreanu Elena în interesele apelantului Iovv Iulianna împotriva hotărârii Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani din 9 decembrie 2024, prin care a fost respinsă ca neîntemeiată acțiunea în contencios administrativ depusă de Iovv Iulianna împotriva Consiliului pentru Egalitate, cu privire la anularea actului administrativ individual defavorabil și obligarea emiterii actului administrativ individual favorabil,

A C O N S T A T A T :

Obiectul și temeiurile acțiunii deduse judecății:

La 18 iulie 2024, avocatul Codreanu Elena, în interesele reclamantului Iovv Iulianna a depus acțiune în contencios administrativ împotriva Consiliului pentru Egalitate, solicitând anularea deciziei Consiliului pentru Egalitate pe cauza nr. 58/24 din 20 iunie 2024 și remiterea plângerii la reexaminare cu participarea în ședința de judecată a reclamantului Iovv Iulianna.

În motivarea acțiunii sale, partea reclamantă a indicat că la 28 februarie 2024 a adresat o plângere la Consiliul pentru Egalitate, prin care s-a plâns pe faptul că este discriminată pe baza ***** și că, din acest motiv nu este acceptată la locul de muncă (piața centrală), precum și la locul de trai, de către vecini.

Partea reclamantă a menționat că în adresa cet. Iovv Iulianna a parvenit decizia nr. 58/24 din 20 iunie 2024, prin care plângerea a fost declarată inadmisibilă. Cu decizia nr. 58/24 din 20 iunie 2024 nu este de acord, considerând-o neîntemeiată.

Partea reclamantă a susținut că la 15 iulie 2024, Consiliului pentru Egalitate i-a fost expediată o cerere prealabilă, prin care s-a solicitat anularea deciziei și reexaminarea plângerii, cu prezența cet. Iovv Iulianna în ședință.

Astfel, prin plângerea depusă la 28 februarie 2024, Iovv Iulianna a reclamat faptul că este presată și discriminată și în spațiul public, iar autoritatea nu a luat măsurile corespunzătoare în vederea stabilirii și sancționării faptelor în cauză

În drept, reclamantul a făcut trimitere la prevederile art. 34, 35 din Constituția Republicii Moldova, art. 10 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului, art. 3, 10, 20, 189 alin. (1) și (2), 206, 209 alin. (1), art. 211-212, art. 224 alin. (1) din Codul administrativ.

Soluția instanței de fond:

Prin hotărârea Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani din 9 decembrie 2024 a fost respinsă ca neîntemeiată acțiunea în contencios administrativ depusă de Iovv Iulianna împotriva Consiliului pentru Egalitate, cu privire la anularea actului administrativ individual defavorabil și obligarea emiterii actului administrativ individual favorabil.

Calea de atac exercitată:

Nefiind de acord cu hotărârea primei instanțe, la 11 decembrie 2024, avocatul Codreanu Elena, acționând în interesele apelantului Iovv Iulianna a declarat apel, solicitând casarea integrală a hotărârii Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani din 9 decembrie 2024, cu emiterea unei noi decizii prin care să fie admisă acțiunea depusă de Iovv Iulianna.

În motivarea cererii de apel, partea apelantă a reiterat motivele de fapt și de drept expuse în acțiune, suplimentar a indicat că nu este de acord cu hotărârea primei instanțe.

Totodată, partea apelantă a susținut că la data de 18 iulie 2024 de către Iovv Iulianna, prin intermediului avocatului fost depusa cererea de chemare în judecată cu privire la anularea Deciziei pe cauza nr.58/24 din data de 20.06.2024 al Consiliului pentru Egalitate, pe motiv că a fost examinată cererea depusă la Consiliul pentru Egalitate în lipsa numitei. Studiind dosarul administrativ şi materialele care a fost prezentat de către Consiliul pentru Egalitate, partea apelantă a indicat că lipsește citația sau dovada citarii legale a cet. Iovv Iuliana la Consiliul pentru Egalitate.

Admisibilitatea apelului:

Potrivit fișei de repartizare a dosarului, la 18 aprilie 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 Mîra Ghenadie.

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 Râșcani, a fost pronunțat public la data de 9 decembrie 2024, iar cererea de apel a fost depusă de către avocatul Codreanu Elena, acționând în interesele apelantului Iovv Iulianna la 11 decembrie 2024. Prin urmare, 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, cererea de apel depusă la 11 decembrie 2024 conține motivele de fapt și de drept pe care apelantul își întemeiază pretențiile.

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

Completul judiciar a stabilit că cererea de apel și motivarea apelului au fost semnate de către avocatul Codreanu Elena, care acționează în interesele apelantului Iovv Iulianna, în baza mandatului seria/nr. MA 1988862 din 2 iulie 2024, anexat la materialele cauzei (f.d. 20).

Astfel, în temeiul prevederilor 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, motiv pentru care se purcede la examinarea apelului în fond.

Argumentele participanților la proces în cadrul judecării apelului:

În cadrul ședinței de judecată în instanța de apel, apelantul Iovv Iulianna și reprezentantul acestuia, avocatul Codreanu Elena, nu s-au prezentat, însă la 15 decembrie 2025, avocatul Codreanu Elena a depus cerere de examinare în lipsă.

Totodată, în cadrul ședinței de judecată în instanța de apel, reprezentantul intimatului Consiliul pentru Egalitate nu s-a prezentat, solicitând prin referința depusă la 30 mai 2025 examinarea în lipsă.

Astfel, Completul judiciar conducându-se de prevederile art. 239 alin. (2) din Codul administrativ, a dispus examinarea cauzei în lipsa participanților la proces, care au fost citați legal despre timpul și locul examinării cauzei.

De altfel, examinarea cauzei în ordine de apel în lipsa participanților la proces citați legal, nu poate fi calificată ca o limitare a dreptului de apărare şi dreptului de acces la justiție, în condițiile când participanții la proces beneficiază de un ansamblu de pârghii legale întru realizarea drepturilor lor, iar prevederile art. 239 alin. (2) din

Codul administrativ, indică expres că neprezentarea participanților la proces nu împiedică instanța de apel să decidă în privința apelului.

Aprecierea instanței de apel:

Subsumând punctul de vedere al participanților, 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.

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 iau 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.

Pe parcursul judecării cauzei s-a constatat că, 28 februarie 2024, Iovv Iulianna s-a adresat cu o plângere la Consiliul pentru Egalitate, prin care s-a plâns pe faptul că este discriminată pe baza ***** și că, din acest motiv, nu este acceptată la locul de muncă precum și la locul de trai, de către vecini (f.d.a. 1-9).

În vederea înlăturării neajunsurilor depistate în plângerea cet. Iovv Iulianna prin demersul nr. 03/546 din 28 martie 2024, Consiliul i-a solicitat completarea plângerii cu informațiile necesare instituirii prezumției discriminării, acordându-i un termen de 10 zile pentru acțiune (f.d.a. 13-14).

Reclamantul Iovv Iulianna s-a conformat solicitării și a prezentat materiale suplimentare (f.d.a. 18-32).

Prin decizia Consiliului pentru Egalitate nr. 58/24 din 20 iunie 2024, plângerea reclamantului a fost declarată inadmisibilă (f.d.a. 38-40).

La 18 iulie 2024, avocatul Codreanu Elena, în interesele reclamantului Iovv Iulianna a depus prezenta acțiune în contencios administrativ.

Prima instanță, fiind învestită cu judecarea prezentei cauze, a respins ca neîntemeiată acțiunea în contencios administrativ.

Completul specializat în examinarea cauzelor de contencios administrativ al Curţii de Apel Centru, în limitele cererii de apel, analizând legalitatea hotărârii pronunţate în raport cu prevederile art. 225 din Codul administrativ, art. 239 - 241 din Codul de procedură civilă, constată că aceasta urmează a fi menţinută, or, instanţa de fond, corect a elucidat şi constatat circumstanţele cauzei, a verificat şi apreciat obiectiv, probele prezente la materialele cauzei, stabilind corect circumstanțele de fapt și aplicând corect legislația pertinentă ce guvernează raportul litigios.

Admisibilitatea acțiunii.

Potrivit art. 3 din Codul administrativ, „*Legislaţia administrativă are drept scop reglementarea procedurii de înfăptuire a activităţii administrative şi a controlului judecătoresc asupra acesteia, în vederea asigurării respectării drepturilor şi a libertăţilor prevăzute de lege ale persoanelor fizice şi juridice, ţinîndu-se cont de interesul public şi de regulile statului de drept*”.

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 acţiune în contencios administrativ, cu privire la care decid*

instanțele de judecată competente pentru examinarea procedurii de contencios administrativ, conform prezentului cod".

Conform art. 206 alin. (1) lit. b) din Codul administrativ, „*o acțiune în contencios administrativ poate fi depusă pentru: obligarea autorităţii publice să emită un act administrativ individual (acţiune în obligare)*".

Din punct de vedere a felului acțiunii în contencios administrativ, Completul de judecată apreciază acțiunea înaintată de Iovv Iulianna drept o acțiune în obligare, or, reclamantul conform prevederilor art. 206 alin. (1) lit. b) și 224 alin. (1) lit. b) din Codul administrativ își exprimă dezacordul cu decizia Consiliului pentru Egalitate pe cauza nr. 58/24 din 20 iunie 2024 și urmărește obligarea Consiliului pentru Egalitate la examinarea repetată a plângerii și emiterea unui act administrativ pe marginea acesteia.

În conformitate cu art. 207 alin. (1) din Codul administrativ, „*instanţa 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*".

Conform art. 191 alin. (1) din Codul administrativ, „*cu excepţia cazurilor prevăzute la alin.(2) şi (3), judecătoriile soluţionează în fond toate acţiunile în contencios administrativ*".

În acord cu prevederile art. 196 alin. (1) din Codul administrativ, „*acţiunea în contencios administrativ se depune la instanţa de judecată în a cărei rază teritorială îşi are sediul autoritatea publică care a desfăşurat activitatea administrativă contestată, daca legea nu prevede altfel*".

Astfel, ținând cont de obiectul acțiunii și având în vedere prevederile art. 191 alin. (1) din Codul administrativ, examinarea prezentei cauze ține de competența Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani, întrucât obiectul acesteia nu se regăsește în excepțiile prevăzute la alin. (2) și (3) ale art. 191 din Codul administrativ.

Prin urmare, acțiunea în contencios administrativ a fost înaintată de reclamantul Iovv Iulianna cu respectarea competenței jurisdicționale materiale și teritoriale.

Conform art. 10 alin. (1) din Codul administrativ, „*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*".

Articolul 11 alin. (1) din Codul administrativ, prescrie că „*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; b) acte favorabile – actele care creează destinatarilor săi un beneficiu sau un avantaj de orice fel*".

La caz, instanța de apel atestă că decizia Consiliului pentru Egalitate pe cauza nr. 58/24 din 20 iunie 2024 reprezintă un act administrativ individual, emis pentru a fi reglementat un caz individual în domeniul dreptului public, cu scopul de a produce efecte în exterior.

Totodată, în sensul art. 10 și 11 alin. (1) lit. a) din Codul administrativ instanța de apel constată că decizia Consiliului pentru Egalitate pe cauza nr. 58/24 din 20 iunie 2024 reprezintă un act administrativ individual defavorabil reclamantului, deoarece prin aceasta plângerea reclamantului Iovv Iulianna a fost declarată inadmisibilă.

Conform art. 53 alin.(1) din Constituție, „*persoana vătămată într-un drept al său de o autoritate publică, printr- un act administrativ sau prin nesoluţionarea în termenul legal a unei cereri, este îndreptăţită să obţină recunoaşterea dreptului pretins, anularea actului şi repararea pagubei*”.

În conformitate cu 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 accepţiunea art. 39 alin. (1) și (2) din Codul administrativ, „*controlul judecătoresc al activităţii administrative este garantat şi 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 autorităţi publice poate înainta o acţiune în contencios administrativ. O acţiune în contencios administrativ poate fi înaintată şi atunci când autoritatea publică nu a soluţionat în termen legal o cerere*”.

Completul judiciar reține că, unul dintre elementele definitorii ale acțiunii în contencios administrativ, este revendicarea unui drept propriu, vătămat prin una din formele activității administrative. Or, reclamantul care înaintează acțiunea trebuie să urmărească și să justifice procesual, pentru testul de admisibilitate, revendicarea unui drept subiectiv propriu căruia i se aduce atingere prin activitatea administrativă contestată.

Din circumstanțele expuse de reclamant în acțiunea de contencios administrativ este evidentă revendicarea încălcării drepturilor sale prin activitate administrativă conform art. 20, 39 și 189 alin. (1) din Codul administrativ.

În altă ordine de idei, Completul de judecată notează că, reclamantul are dreptul la înaintarea acțiunii în contencios administrativ ori de câte ori se deduce la o examinare în *prima facie* - circumstanțele din cererea sa, acte, dosar administrativ etc. probabilitatea (posibilitatea) lezării unui drept al său prin actul administrativ individual contestat. Probabilitatea că dreptul subiectiv ar putea fi vătămat este

prezumată de fiecare dată când o persoană este destinatar (art. 11 alin. (2) enunțul 1 din Codul administrativ) al actului administrativ individual defavorabil sau este terț.

În lumina circumstanțelor relatate, Completul de judecată conchide că, prin acțiunea depusă, reclamantul Iovv Iulianna a revendicat apărarea, pe calea controlului judecătoresc, a unui drept în sensul art. 17 din Codul administrativ, pretins a fi încălcat de către Consiliul pentru Egalitate.

Completul de judecată reiterează că, în cazul în care o persoană își manifestă dezacordul cu rezultatele unei activități administrative sau a unei proceduri administrative, aceasta are dreptul de a-și apăra drepturile prin intentarea unei acțiuni în contencios administrativ privind anularea actului administrativ emis. Astfel, persoana afectată poate solicita instanței anularea actului administrativ pe motiv că acesta i-a încălcat drepturile sau interesele legitime.

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, „*procedura prealabilă urmăreşte scopul de a verifica legalitatea actelor administrative individuale. Dacă autoritatea publică nu soluţionează petiţia în termenele prevăzute de prezentul cod, persoana afectată este în drept să depună cerere prealabilă. 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*".

La rândul său prevederile art. 163 lit. c) din Codul administrativ, stipulează că „*procedura de examinare a cererii prealabile nu se efectuează dacă lege prevede expres adresarea nemijlocită în instanța de judecată*".

Conform art. 208 alin. (1) din Codul administrativ, „*până la înaintarea acţiunii în contencios administrativ se va respecta procedura prealabilă, cu excepţiile prevăzute de lege*".

În acelaşi timp, art. 209 alin. (1) lit. b) din Codul administrativ, stipulează că, „*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 actului administrativ individual, dacă legea nu prevede procedura prealabilă. Prevederile art.165 alin.(1) referitoare la nesoluţionarea în termen se aplică corespunzător*".

Completul judiciar reține că, potrivit pct. 65 din Regulamentul de activitate al Consiliul pentru Egalitate, aprobat prin Legea nr. 298 din 21 decembrie 2012 (în vigoare la data emiterii actului administrativ contestat), „*Decizia Consiliului este un act oficial și produce efecte juridice de la data comunicării ei părților. Decizia poate fi contestată direct în instanța de judecată de persoana care se consideră vătămată în drepturi, în modul și în termenul prevăzut de Codul administrativ, fără respectarea procedurii prealabile*".

Astfel, Completul de judecată evidențiază că legea stabilește în mod cert faptul că contestarea deciziilor Consiliului pentru Egalitate se efectuează pe calea

contenciosului administrativ, în conformitate cu prevederile Codului administrativ, care prevede un termen de sesizare a instanței de judecată de 30 de zile de la data comunicării sau notificării actului administrativ.

Deci, prezentul litigiu este exceptat de la procedura prealabilă de soluționare extrajudiciară, prin efectul art. 65 din Legea nr. 298/2012 privind activitatea Consiliului pentru Egalitate, coroborat cu art. 163 lit. c) din Codul administrativ.

Decizia Consiliului pentru Egalitate pe cauza nr. 58/24 din 20 iunie 2024 a fost notificată reclamantului la 10 iulie 2024 (f.d.a. 37).

Acțiunea în contencios administrativ a fost depusă la 18 iulie 2025.

Corelând data notificării actului contestat cu momentul introducerii acțiunii în instanța de judecată, se constată că aceasta a fost formulată în termenul legal prevăzut pentru exercitarea dreptului la acțiune.

În speță, nu există o hotărâre judecătorească definitivă pronunțată într-un litigiu între aceleași părți, având același obiect și întemeiat pe aceleași temeiuri de drept. De asemenea, nu există o încheiere judecătorească prin care să se fi dispus încetarea procesului ca urmare a renunțării la acțiune, a retragerii acesteia sau a încheierii unei tranzacții de împăcare între părți, într-un litigiu cu același obiect și aceleași temeiuri. Totodată, nu există o altă acțiune aflată în curs de examinare, la aceeași sau la o altă instanță, între aceleași părți, cu același obiect și aceleași temeiuri de drept.

La fel, acțiunea de contencios administrativ respectă cerințele prevăzute la art. 211 alin. (1) și (2) și art. 212 alin. (1) din Codul administrativ, fiind formulată de către o persoană legal împuternicită în acest sens.

Astfel, coroborând prevederile normelor legale citate anterior, cu circumstanțele de fapt ale cauzei, Completul judiciar constată că, reclamantul Iovv Iulianna este subiect de sesizare a instanței de contencios administrativ, a respectat procedura de adresare în instanța de judecată, precum și termenul de depunere a acțiunii în instanța de judecată, iar acțiunea depusă nu este exceptată de la controlul judiciar, prin urmare motive de inadmisibilitate a acțiunii în conformitate cu prevederile art. 207 alin. (2) din Codul administrativ, la caz nu sunt, din care considerente, instanța de fond corect a conchis asupra întrunirii condițiilor de admisibilitate a acțiunii.

Cu referire la fondul acțiunii.

Potrivit art. 224 alin. (1) lit. b) și f) din Codul administrativ, ,,*examinând acțiunea în contencios administrativ în fond, instanța de judecată adoptă una dintre următoarele hotărâri: b) în baza unei acţiuni în obligare, anulează în tot sau în parte actul administrativ individual de respingere a solicitării sau o eventuală decizie adoptată în procedura prealabilă şi obligă autoritatea publică să emită un act administrativ individual, dacă revendicarea pretenţiei reclamantului de emitere a actului este întemeiată;* ***f) respinge acţiunea ca fiind neîntemeiată, dacă nu sunt îndeplinite condiţiile de adoptare a unei hotărîri prevăzute la lit.a)–e)***".

Conform art. 93 alin. (1) din Codul administrativ, „*fiecare participant probează faptele pe care îşi întemeiază pretenţia*”.

La acest capitol, se reține și dispozițiile art. 22 alin. (1), coroborat cu art. 219 alin. (1) din Codul administrativ, care stipulează că „*instanţa 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*”.

În cele ce succed, Completul judiciar reiterează că, Iovv Iulianna, înaintând prezenta acțiune a solicitat anularea deciziei Consiliului pentru Egalitate pe cauza nr. 58/24 din 20 iunie 2024 și remiterea plângerii la reexaminare cu participarea în ședința de judecată a reclamantului Iovv Iulianna.

Cu raportare la spața în cauză, Completul specializat în examinarea cauzelor de contencios administrativ al Curţii de Apel Centru reține că, potrivit art. 1 alin. (1) din Legea nr. 121 din 25 mai 2012 cu privire la asigurarea egalităţii (în vigoare la data emiterii actului administrativ contestat), „*(1) Scopul prezentei legi este prevenirea și combaterea discriminării, precum și asigurarea egalității tuturor persoanelor aflate sub jurisdicția Republicii Moldova în sferele politică, economică, socială, culturală și alte sfere ale vieții, fără deosebire de rasă, culoare, origine națională, etnică și socială, statut social, cetățenie, limbă, religie sau convingeri, vârstă, sex, identitate de gen, statut matrimonial, orientare sexuală, dizabilitate, stare de sănătate, statut HIV, opinie, apartenență politică, avere, naștere sau orice alt criteriu*”.

Conform art. 2 din Legea nr. 121 din 25 mai 2012 cu privire la asigurarea egalităţii, „*În sensul prezentei legi, termenii de mai jos au următoarele semnificaţii:*

discriminare *– orice deosebire, excludere, restricţie ori preferinţă 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, acţiune, criteriu sau practică aparent neutră care are drept efect dezavantajarea unei persoane faţă de o altă persoană în baza criteriilor protejate, în afară de cazul în care acea prevedere, acţiune, criteriu sau practică se justifică în mod obiectiv şi rezonabil, printr-un scop legitim şi dacă mijloacele de atingere a acelui scop sînt proporţionale, adecvate şi necesare;*

hărţuire *– orice comportament nedorit care conduce la crearea unui mediu intimidant, ostil, degradant, umilitor sau ofensator, avînd drept scop sau efect lezarea demnităţii unei persoane pe baza criteriilor protejate, reale sau presupuse*".

Potrivit art. 3 din Legea nr. 121 din 25 mai 2012 cu privire la asigurarea egalităţii, „*Subiecţi în domeniul discriminării sunt persoanele fizice şi juridice din domeniul public şi privat*".

Conform art. 10 lit. a) al Legii nr. 121 din 25 mai 2012 cu privire la asigurarea egalităţii, „*Subiecţii cu atribuţii în domeniul prevenirii şi combaterii discriminării şi asigurării egalităţii sunt: a) Consiliul pentru egalitate*".

În acord cu prevederile art. 11 alin. (1) din Legea nr. 121 din 25 mai 2012 cu privire la asigurarea egalităţii, „*(1) Consiliul pentru egalitate (în continuare – Consiliu) este o autoritate bugetară autonomă, instituită în scopul prevenirii și combaterii discriminării și asigurării egalității. Consiliul acționează în condiții de imparțialitate și independență organizațională, funcțională, operațională și financiară față de orice autoritate publică, persoană fizică sau juridică, indiferent de tipul de proprietate și forma juridică de organizare, și față de orice persoană cu funcție de răspundere de orice nivel*".

Conform art. 12 alin. (1) lit. i) din Legea nr. 121 din 25 mai 2012 cu privire la asigurarea egalităţii, „*(1) Consiliul are următoarele atribuţii: i) examinează plângerile privind discriminarea*".

În conformitate cu art. 13 alin. (1) – (3) din Legea nr. 121 din 25 mai 2012 cu privire la asigurarea egalităţii, „*(1) Procedura de constatare a existenței sau inexistenței faptei de discriminare se inițiază de membrii Consiliului din oficiu sau la cererea victimei, inclusiv la cererea sindicatelor, asociațiilor obștești, precum și a altor persoane care au un interes legitim în combaterea discriminării şi care reprezintă o persoană, un grup de persoane sau o comunitate împotriva căreia se presupune că a fost comisă fapta discriminatorie. (2) Plângerea depusă la Consiliu trebuie să conţină o descriere a încălcării dreptului persoanei, date privind momentul în care a avut loc această încălcare, faptele şi eventualele dovezi care permit stabilirea prezumţiei existenţei unei fapte de discriminare, numele şi adresa persoanei care o depune, precum şi datele care permit identificarea persoanei despre care se presupune că a comis fapta discriminatorie. (3) Plângerea poate fi depusă la Consiliu în termen de un an de la data săvârşirii faptei discriminatorii sau de la data la care s-a aflat sau trebuia să se cunoască despre săvârşirea ei. În cazul unei fapte de discriminare continuă sau prelungită, termenul curge de la data săvârşirii ultimei acţiuni sau inacţiuni*".

În corespundere cu art. 14^1 lit. a) din Legea nr. 121 din 25 mai 2012 cu privire la asigurarea egalităţii, „*(1) Consiliul declară plângerea inadmisibilă dacă aceasta: a) nu conține fapte care permit stabilirea prezumției existenței unui fapt de discriminare*".

Potrivit art. 15 alin. (2) din Legea nr. 121 din 25 mai 2012 cu privire la asigurarea egalităţii, „*(2) La cererea Consiliului, persoanele juridice şi persoanele fizice au obligaţia: a) să pună la dispoziţia sa copiile actelor solicitate necesare pentru soluţionarea plângerii; b) să ofere informaţii şi explicaţii verbale şi, după caz, scrise, în legătură cu faptele care formează obiectul plângerii; c) să asigure sprijinul și condițiile necesare bunei desfășurări a examinării plângerii*”.

Raportând normele legale menționate la circumstanțele faptice ale cauze, Completul judiciar reține că după cum rezultă din actele cauzei, prin plângerea depusă la 28 februarie 2024, Iovv Iulianna a sesizat Consiliul pentru Egalitate, invocând faptul că este discriminată pe criteriul *****, susținând că, din acest motiv, nu este acceptată la locul de muncă, situat în incinta Pieței Centrale a municipiului Chișinău, precum și la locul de trai, de către vecini.

În cuprinsul plângerii, reclamantul a relatat mai multe situații pe care le-a perceput drept acte de discriminare, indicând, *inter alia*, că în baza unei patente comercializează marfă la Piața Centrală, însă, din cauza *****, bunurile i-ar fi deteriorate, nu ar fi putut realiza vânzări și nu și-ar fi putut desfășura activitatea comercială în condiții normale. Totodată, aceasta a afirmat că ar fi fost presată de administrația Pieței Centrale și de către comercianți, că aceștia ar fi manifestat o atitudine ostilă față de ea, precum și că unele persoane ar fi încercat să-i provoace vătămări corporale.

De asemenea, petiționara a relatat despre presupuse acțiuni de intimidare și agresare din partea concurenților de la piață, despre amenințări și comportamente ostile din partea unor persoane din imediata sa vecinătate, precum și despre pretinse incidente în urma cărora i-ar fi fost sustrasă masa de vânzare, i-ar fi fost provocată o vătămare corporală.

În acest context, Completul judiciar reține că având în vedere prevederile art. 13 alin. (2) din Legea nr. 121/2012 cu privire la asigurarea egalității, menționate supra, simpla indicare a unui criteriu protejat și relatarea unor împrejurări pe care petiționarul le apreciază ca fiind discriminatorii nu conduce la instituirea prezumției discriminării. Este necesar ca faptele invocate să fie suficient de determinate și să permită stabilirea unei legături plauzibile între tratamentul pretins nefavorabil și criteriul protejat invocat.

În acest sens, Completul judiciar menționează că, în conformitate cu pct. 56 din Regulamentul de activitate al Consiliul pentru egalitate, aprobat prin Legea nr. 298 din 21 decembrie 2012 (în vigoare la data emiterii actului administrativ contestat), „*56. Petiţionarul sau, după caz, persoana interesată trebuie să prezinte fapte şi eventuale probe care permit stabilirea prezumției existenței unei fapte de discriminare, iar reclamatului îi revine sarcina de a proba că faptele nu constituie discriminare*”. Așadar, sarcina petiționarului la această etapă nu constă în dovedirea definitivă a existenței discriminării, însă presupune prezentarea unor elemente

factuale concrete, apte să permită trecerea de pragul admisibilității și instituirea prezumției prevăzute de lege.

Raportând aceste prevederi la circumstanțele prezentei cauze, Completul judiciar constată că Consiliul pentru Egalitate nu s-a limitat la examinarea formală a plângerii depuse la 28 februarie 2024.

Astfel, prin demersul nr. 03/546 din 28 martie 2024, Consiliul a identificat neajunsurile plângerii și i-a solicitat petiționarei completarea acesteia cu informațiile necesare instituirii prezumției existenței unui fapt de discriminare, acordându-i în acest scop un termen de 10 zile.

Prin urmare, petiționarei i-a fost oferită posibilitatea efectivă de a preciza circumstanțele invocate, de a identifica persoanele despre care susținea că au săvârșit faptele reclamate, de a concretiza perioada și modalitatea în care acestea s-au produs, precum și de a prezenta eventualele probe în susținerea afirmațiilor sale.

Completul judiciar atestă că reclamantul/apelant a prezentat materiale suplimentare, care au fost examinate de autoritatea publică. Or, din Decizia nr. 58/24 din 20 iunie 2024 rezultă că autoritatea nu a ignorat materialele prezentate ulterior, ci le-a analizat în cadrul verificării admisibilității plângerii.

În particular, Consiliul a examinat înregistrările video prezentate de petiționară și a constatat că acestea reflectă spațiul adiacent tarabei de la care aceasta își desfășura activitatea comercială. Totodată, din conținutul înregistrărilor, Consiliul a constatat că petiționara filmează alți comercianți și cumpărători ai pieței, fără ca din aceste imagini să rezulte manifestarea vreunui comportament discriminatoriu față de aceasta sau existența unei legături între conduita persoanelor filmate și ***** invocată de petiționară.

Mai mult, chiar și după completarea plângerii, Consiliul a constatat că petiționara nu a indicat în mod concret persoanele despre care susținea că ar fi comis pretinsele fapte de discriminare, nu a furnizat datele necesare identificării acestora și nu a precizat, într-o manieră suficient de determinată, perioada în care respectivele fapte ar fi avut loc.

Totodată, Consiliul a reținut că descrierea faptelor nu permitea stabilirea în concret a conduitei discriminatorii și nici a relevanței criteriilor invocate, în raport cu faptele reclamate.

Astfel, Completul judiciar consideră concluzia autorității publice întemeiată, or, din conținutul plângerii rezultă o succesiune de afirmații referitoare la pretinse acte de presiune, amenințare, agresare, deteriorare sau sustragere a bunurilor și alte conduite ostile, însă aceste afirmații nu sunt individualizate în măsura necesară pentru a permite stabilirea unei legături între respectivele conduite și criteriul protejat invocat.

Astfel, pentru a putea institui prezumția existenței unui fapt de discriminare nu este suficientă simpla afirmație că o anumită persoană a fost supusă unei conduite ostile „din cauza” *****. Este necesar ca împrejurările relatate să ofere un suport

factual acestei afirmații, astfel încât să poată fi identificată cel puțin în mod plauzibil relația dintre criteriul protejat și tratamentul pretins nefavorabil.

În speță, însă, nu au fost prezentate elemente factuale suficiente din care să rezulte că persoanele indicate generic de petiționară ar fi manifestat un anumit comportament față de aceasta tocmai în considerarea *****, în ce a constat tratamentul diferit față de alte persoane aflate într-o situație comparabilă ori care a fost modalitatea concretă prin care criteriul protejat a determinat conduita reclamată.

Completul judiciar subliniază că această concluzie nu presupune negarea sau minimalizarea situațiilor relatate de petiționară și nici constatarea că acestea nu s-ar fi produs. Problema supusă examinării în prezenta cauză este una distinctă, respectiv dacă informațiile și probele prezentate Consiliului au fost suficiente pentru a întruni condițiile necesare examinării plângerii pe fond.

Or, art. 14^1 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 121/2012 instituie în mod expres competența Consiliului de a declara plângerea inadmisibilă în cazul în care aceasta nu conține fapte care permit stabilirea prezumției existenței unui fapt de discriminare.

În aceste circumstanțe, Completul judiciar constată că soluția Consiliului nu a fost determinată de o apreciere anticipată asupra existenței sau inexistenței definitive a discriminării, ci de faptul că materialul prezentat nu a depășit pragul necesar pentru instituirea prezumției și, implicit, pentru trecerea la examinarea plângerii pe fond.

Prin urmare, nu poate fi reținută susținerea apelantului potrivit căreia Consiliul ar fi trebuit să examineze în fond toate afirmațiile expuse în plângere și să stabilească existența sau inexistența discriminării, în condițiile în care, potrivit art. 14^1 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 121/2012, verificarea admisibilității constituie o etapă distinctă și prealabilă examinării pe fond.

În aceeași ordine de idei, Completul judiciar nu poate reține nici critica apelantului referitoare la faptul că plângerea sa ar fi fost examinată în lipsa acesteia, fără citare și audiere.

Or, din actele cauzei rezultă că Consiliul nu a trecut la examinarea pe fond a plângerii și nu a adoptat o decizie prin care să fi constatat inexistența unei fapte de discriminare după audierea sau cercetarea contradictorie a circumstanțelor cauzei. Dimpotrivă, procedura administrativă a fost finalizată la etapa verificării admisibilității, prin constatarea faptului că materialele prezentate nu permiteau instituirea prezumției existenței unei fapte de discriminare.

În acest context, lipsa unei citații pentru o ședință de audieri nu poate fi calificată drept o încălcare a procedurii administrative.

De altfel, tocmai pentru a permite petiționarei să înlăture eventualele neajunsuri ale plângerii, Consiliul i-a solicitat completarea acesteia și i-a acordat un termen în acest sens. După prezentarea materialelor suplimentare, autoritatea a procedat la

verificarea acestora și a motivat în Decizia nr. 58/24 de ce respectivele materiale nu sunt suficiente pentru instituirea prezumției discriminării.

Prin urmare, nu poate fi susținut că petiționara a fost lipsită de posibilitatea de a-și expune poziția sau de a prezenta materiale în susținerea plângerii. Dimpotrivă, materialele dosarului administrativ confirmă că aceasta a avut posibilitatea de a completa plângerea, iar informațiile și probele suplimentar prezentate au fost examinate de autoritatea competentă.

În ceea ce privește legalitatea exercitării dreptului discreționar, Completul judiciar reține că, potrivit art. 225 alin. (2) din Codul administrativ, „*(2) 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*”.

Raportând aceste exigențe la circumstanțele cauzei, Completul judiciar constată că Consiliul pentru Egalitate și-a exercitat competența prevăzută de lege, a analizat conținutul plângerii inițiale, a solicitat înlăturarea neajunsurilor constatate, a examinat materialele suplimentare prezentate de petiționară și, în final, a expus în decizia contestată motivele pentru care a considerat că acestea nu permit stabilirea prezumției existenței unui fapt de discriminare.

Prin urmare, nu se constată că autoritatea publică ar fi refuzat în mod arbitrar examinarea plângerii, ar fi ignorat materialele prezentate sau ar fi exercitat competența discreționară în afara limitelor stabilite de lege.

Dimpotrivă, din conținutul Deciziei nr. 58/24 rezultă o succesiune logică a raționamentului autorității, identificarea neajunsurilor plângerii, solicitarea completării acesteia, examinarea materialelor suplimentare, constatarea insuficienței elementelor prezentate pentru instituirea prezumției discriminării și, în consecință, declararea plângerii ca inadmisibilă.

În aceste circumstanțe, Completul judiciar apreciază că decizia contestată conține o motivare suficientă în raport cu etapa procedurală în care a fost adoptată și permite atât persoanei vizate, cât și instanței de judecată să înțeleagă raționamentul care a stat la baza soluției adoptate.

Totodată, Completul judiciar reține că nici în cadrul examinării judiciare a cauzei și nici prin motivele invocate în apel Iovv Iulianna nu a indicat concret care dintre elementele prevăzute de art. 13 alin. (2) din Legea nr. 121/2012 ar fi fost prezentate Consiliului și ignorate de acesta și nici nu a indicat probele din dosarul administrativ din care ar rezulta instituirea prezumției existenței unui fapt de discriminare.

Or, simpla reiterare a afirmațiilor din plângere și dezacordul față de concluzia Consiliului nu sunt suficiente pentru a demonstra caracterul nelegal al deciziei contestate.

În acest sens, Completul judiciar reține că instanța de contencios administrativ nu este chemată să substituie autoritatea publică în exercitarea competenței sale legale, ci să verifice legalitatea activității administrative și, în particular, dacă autoritatea a respectat limitele și scopul competenței conferite de lege.

Or, în speță, nu au fost identificate încălcări ale competenței Consiliului pentru Egalitate, ale procedurii aplicabile verificării admisibilității plângerii sau ale limitelor dreptului discreționar exercitat de autoritate.

În același timp, Completul judiciar constată că prima instanță a dat o apreciere corespunzătoare circumstanțelor cauzei, reținând în mod corect că faptele invocate de reclamant nu au permis instituirea prezumției discriminării și că declararea inadmisibilității plângerii în temeiul art. 14^1 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 121/2012 este legală și întemeiată.

Prin urmare, argumentul apelantului privind necesitatea casării hotărârii primei instanțe ca urmare a examinării plângerii sale în lipsă nu poate fi reținut, întrucât nu a fost demonstrată existența unei obligații procedurale de audiere a petiționarei la etapa verificării admisibilității și nici nu a fost demonstrat faptul că neorganizarea unei asemenea audieri ar fi influențat legalitatea deciziei contestate.

Reieșind din cele enunțate, Completul judiciar învederează că soluția asupra fondului cauzei, la care a ajuns instanţa de fond, de respingere ca neîntemeiată a acțiunii în contencios administrativ formulată de Iovv Iulianna, este compatibilă cu prevederile articolului 6 § 1 CEDO, fiind prevăzută de art. 224 alin. (1) lit. f) din Codul administrativ.

Sub aspectul motivării hotărârii atacate, Completul de judecată menționează că, este motivată în mod corespunzător o decizie care permite părților să facă uz efectiv de dreptul lor de apel (*Hirvisaari v. Finlandei*, pct. 30). Întinderea obligației privind motivarea poate varia în funcție de natura deciziei și trebuie analizată în lumina circumstanțelor speței: trebuie să se țină seama în special de diversitatea motivelor pe care un justițiabil le poate ridica în instanță și de diferențele din statele contractante în materie de dispoziții legale, cutume, concepții doctrinare, prezentarea și redactarea hotărârilor și deciziilor (*Ruiz Torija v. Spaniei*, pct. 29; *Hiro Balani v. Spaniei*, pct. 27).

Astfel, analizând hotărârea judecătorească în contextul obligației instanței judecătorești de a-și motiva hotărârea, inclusiv analiza argumentelor principale ale reclamantului în acțiune, Completul de judecată observă că judecătorul instanței de fond a motivat hotărârea sa în lumina circumstanțelor cauzei și a înscrisurilor prezentate, iar prin interpretarea corectă a normelor materiale, just a ajuns la concluzia respingerii pretențiilor reclamantului Iovv Iulianna.

Finalmente, Completul de judecată punctează că, apelantul Iovv Iulianna, utilizând calea de atac - apelul, nu a indicat care anume circumstanțe urmau a fi stabilite și nu au fost stabilite de către instanța de fond, precum și nu a indicat din care considerente hotărârea contestată este ilegală, efectuând o reexpunere a

cerințelor și poziției formulate în acțiunea de contencios administrativ. Respectiv, simpla nemulțumire a părților de soluția adoptată de instanța inferioară, nu poate constitui motiv de admiterea a cererii de apel, dacă nu este invocat sau dacă din conținutul apelului nu se regăsește vreunul din temeiurile de apel expres prevăzute de lege, iar prin prisma jurisprudenței CtEDO, apelul trebuie să fie efectiv, adică să fie capabil să ofere îndreptarea situației prezentate în cerere, să posede puterea de a îndrepta în mod direct starea de lucruri.

Sintetizând cele detaliate mai sus, statuând cu certitudine că argumentele părții apelante sunt neîntemeiate, iar hotărârea instanţei de fond este legală și întemeiată, Completul specializat în examinarea cauzelor de contencios administrativ al Curții de Apel Centru conchide asupra respingerii apelului declarat de avocatul Codreanu Elena, în interesele apelantului Iovv Iulianna și menținerii fără modificări a hotărârii Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani din 9 decembrie 2024.

În conformitate cu prevederile art. 240 alin. (1) lit. a), alin. (3) din Codul administrativ și art. 389-390 din Codul de procedură civilă, Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial şi de contencios administrativ al Curţii de Apel Centru,

D E C I D E :

Se respinge apelul declarat de avocatul Codreanu Elena în interesele apelantului Iovv Iulianna.

Se menține hotărârea Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani din 9 decembrie 2024.

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.

Preşedintele completului, judecătorul Mîra Ghenadie

Judecătorii Bostan Angela

Ghedrovici Nicolae