

Dosarul nr. 3ra-640/20

Prima instanță: Judecătoria Chișinău, sediul Rîșcani (jud: I. Secrieru)

Instanța de apel: Curtea de Apel Chișinău (jud: V. Clima, E. Palanciuc, A. Malii)

## ÎNCHEIERE

24 iunie 2020

mun. Chișinău

Colegiul civil, comercial și de contencios administrativ  
al Curții Supreme de Justiție

În componența:

Președintele completului, judecătorul  
judecătorii

Maria Ghervas  
Victor Burduh  
Nina Vascan

examinând admisibilitatea recursului declarat de Consiliul pentru Prevenirea și Eliminarea Discriminării și Asigurării Egalității,

în cauza de contencios administrativ intentată la cererea de chemare în judecată depusă de Agenția Servicii Publice împotriva Consiliului pentru Prevenirea și Eliminarea Discriminării și Asigurării Egalității, intervenient accesoriu, Victor Ciornîi cu privire la anularea actului administrativ,

împotriva deciziei din 27 noiembrie 2019 a Curții de Apel Chișinău, prin care a fost respins apelul declarat de Consiliul pentru Prevenirea și Eliminarea Discriminării și Asigurării Egalității împotriva hotărârii din 30 mai 2019 a Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani

c o n s t a t ă :

La 20 noiembrie 2018, IP Agenția Servicii Publice a depus cerere de chemare în judecată, în procedura contenciosului administrativ, împotriva Consiliului pentru Prevenirea și Eliminarea Discriminării și Asigurării Egalității, intervenient accesoriu, Victor Ciornîi cu privire la anularea actului administrativ.

În motivarea acțiunii reclamanta IP Agenția Servicii Publice a indicat la data de 26 octombrie 2018 Agenția Servicii Publice a recepționat decizia nr. 81/18 din data de 15 octombrie 2018 a Consiliului pentru Prevenirea și Eliminarea Discriminării și Asigurării Egalității.

Reclamanta a indicat că la data de 17 aprilie 2018, Victor Ciornîi a depus cerere la Consiliul pentru Prevenirea și Eliminarea Discriminării și Asigurării Egalității prin care a solicitat acordarea ajutorului în obținerea buletinului de identitate. Ședința pentru examinarea a cererii lui Victor Ciornîi a fost numită pentru data de 01 august 2018, ora

13.00, în aceste condiții, prin prisma art. 15, alin. (1) al Legii 121 din 25 mai 2012 cu privire la asigurarea egalității, care reglementează că, plângerea se examinează în termen de 30 zile, cu posibilitatea prelungirii termenului fără a depăși 90 zile, reclamanta a indicat că Consiliul pentru Prevenirea și Eliminarea Discriminării și Asigurării Egalității a încălcat termenul respectiv.

Reclamanta IP Agenția Servicii Publice a mai indicat că la emiterea deciziei contestate, Consiliul pentru Prevenirea și Eliminarea Discriminării și Asigurării Egalității, a încălcat prevederile pct. 63 al Legii cu privire la activitatea Consiliului pentru prevenirea și eliminarea discriminării și asigurarea egalității, care statuează că, Consiliul deliberază în ședință închisă, dar ședința de deliberare poate avea loc în aceeași zi sau la o dată ulterioară, stabilită de Consiliul, dar nu mai târziu de 5 zile de la data ședinței. Termenul dat, de asemenea, a fost încălcat, în situația în care ședința Consiliului a avut loc la data de 01 august 2018, iar ședința deliberativă pe data de 15 octombrie 2018.

Reclamanta consideră că la examinarea plângerii lui Victor Ciornîi, Consiliul pentru Prevenirea și Eliminarea Discriminării și Asigurării Egalității a încălcat procedura de examinare stabilită la art. 15, alin.(1) a Legii nr. 121 din 25 mai 2012 cu privire la asigurarea egalității.

Reclamanta IP Agenția Servicii Publice a invocat prevederile art. 7, 8, 9 a Legii nr. 121 din 25 mai 2012 cu privire la asigurarea egalității, și a indicat că, din decizia contestată nu rezultă nici unul dintre criteriile de discriminare conform normelor citate. Reclamanta consideră că, angajații săi au acționat în strictă conformitate cu prevederile legale. Astfel, art. 4, alin. (1) al Legii nr.273 privind actele de identitate din sistemul național de pașapoarte și eliberarea actelor de identitate, modul de perfectare și eliberare a actelor de identitate se stabilește de Guvernul Republicii Moldova, iar alin. 1/3 al aceleiași articol stabilește că, actele de identitate se eliberează în temeiul cererii depuse de către solicitant la autoritatea competentă în modul stabilit, iar alin. (2) - titularii achită în mod legal costul actelor de identitate și cheltuielile ce țin de operațiunile de eliberare a acestora.

Reclamanta IP Agenția Servicii Publice a indicat că buletinele de identitate se perfectează și eliberează solicitantului în baza cererii depuse la Agenția Servicii Publice cu achitarea costului, iar Victor Ciornîi nu a depus nici o cerere și nu a achitat nici un preț. Conform pct. 67 al Regulamentului privind eliberarea actelor de identitate și evidență, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 125 din 18 februarie 2013 la depunerea cererii pentru eliberarea actelor de identitate solicitantul este supus procedurii de fotografiere, de scanare a semnăturii și, după caz, de prelevare a amprentelor digitale, în conformitate cu cerințele stabilite de prezentul Regulament.

Reclamanta IP Agenția Servicii Publice a relatat că acțiunile angajatului său, au fost în conformitate cu Regulamentul și nu se încadrează în nici una din formele de discriminare stabilite de lege, iar, dacă Victor Ciornîi considera că, prin acțiunile sale Agenția Servicii Publice i-a încălcat vreun drept avea posibilitatea să le conteste în instanța de judecată.

Reclamanta IP Agenția Servicii Publice consideră că conform pct. 42 al Regulamentului nominalizat, cererea lui Victor Ciornîi urma să fie declarată inadmisibilă și la emiterea deciziei contestate au fost încălcate prevederile legale, a fost

încălcată competența și procedura, ceea ce implică ilegalitatea deciziei.

Reclamanta a solicitat admiterea acțiunii, anularea deciziei nr. 81/18 din data de 15 octombrie 2018 a Consiliului pentru Prevenirea și Eliminarea Discriminării și Asigurării Egalității.

Prin hotărârea din 30 mai 2019 a Judecătorei Chișinău, sediul Rîșcani s-a admis cererea de chemare în judecată depusă de IP Agenția Servicii Publice împotriva Consiliului pentru Prevenirea și Eliminarea Discriminării și Asigurării Egalității, intervenient accesoriu Victor Ciornîi privind anularea deciziei, a fost anulată decizia Consiliului pentru Prevenirea și Eliminarea Discriminării și Asigurării Egalității din data de 15 octombrie 2018, cauza nr. 81/18.

Prin decizia din 27 noiembrie 2020 a Curții de Apel Chișinău, a fost respins apelul declarat de Consiliul pentru Prevenirea și Eliminarea Discriminării și Asigurării Egalității împotriva hotărârii din 30 mai 2019 a Judecătorei Chișinău, sediul Rîșcani, în cauza de contencios administrativ intentată la cererea de chemare în judecată depusă de Agenția Servicii Publice împotriva Consiliului pentru Prevenirea și Eliminarea Discriminării și Asigurării Egalității, intervenient accesoriu, Victor Ciornîi cu privire la anularea actului administrativ.

Pentru a decide astfel, instanța de apel a constatat că la data de 17 aprilie 2018 Victor Ciornîi s-a adresat Consiliului pentru Prevenirea și Eliminarea Discriminării și Asigurării Egalității invocând că urmare a adresării sale în noiembrie 2017 Agenției Servicii Publice pentru perfectarea buletinului de identitate a prezentat actele necesare precum și două fotografii din considerentele că potrivit convingerilor lui nu poate fi fotografiat în incinta și de către personalul Serviciului eliberarea actelor de identitate Căușeni.

Instanța de apel a reținut că prin răspunsul Agenției Servicii Publice nr. 02-6-189 din 21 decembrie 2017, Victor Ciornîi a fost informat referitor la procedura acceptării de către Agenția Servicii Publice a fotografiilor, înștiințând petentul că colaboratorul Agenției Servicii Publice a acționat corespunzător prevederilor legale.

La data de 15 octombrie 2018 Consiliul pentru Prevenirea și Eliminarea Discriminării și Asigurării Egalității a emis decizia nr. 81/18 prin care s-a decis că, faptele constatate reprezintă discriminare pe criteriu de convingeri în acces la serviciile oferite de IP „Agenția Servicii Publice”, serviciul de eliberare a actelor de identitate Căușeni va întreprinde măsuri de acomodare rezonabilă în conformitate cu cele explicate în decizie și va elibera buletin de identitate petiționarului, Agenția Servicii Publice va disemina decizia către toate oficiile de eliberare a actelor de identitate pentru a preveni fapte similare pentru viitor; decizia se va remite Guvernului Republicii Moldova în vederea modificării Regulamentului privind eliberarea actelor de identitate și evidența locuitorilor Republicii Moldova, aprobat prin hotărârea Guvernului nr. 125 din data de 18 februarie 2013, prin includerea prevederilor care ar permite exonerarea de la procedura de fotografiere a persoanelor în baza propriilor convingeri. La fel, s-a mai indicat în decizia dată că, se va aduce la cunoștința persoanelor vizate, fiind indicat și modul de contestare a acesteia.

Instanța de apel a invocat că modalitatea de examinare a plângerilor și emitere a actelor administrative în privința plângerilor de discriminare, este stabilită de Legea nr. 121 cu privire la asigurarea egalității, care la art. 15 prevede că procedura de examinare

a plângerilor implică un termen de 30 zile, cu posibilitatea de prelungire până la 90 zile.

Instanța de apel a reiterat că din materialele cauzei cert rezultă că cererea/plângerea lui Victor Ciornîi a fost depusă la data de 17 aprilie 2018, respectiv termenul pentru examinarea ei ar fi fost până la data de 17 mai 2018 și/sau 17 iulie 2018, însă examinarea nemijlocită a cererii lui Victor Ciornîi s-a realizat la data de 01 august 2018, fapt confirmat nemijlocit de reprezentantul apelantei în cererea de apel, poziție susținută în cadrul instanței de fond, iar, decizia nemijlocită a fost emisă la data de 15 octombrie 2018.

Instanța de apel a apreciat critic poziția reprezentantului apelantei asupra imposibilității formării consiliului din lipsa de membri care urmau să treacă procedura de numire, or, aceste circumstanțe nu justifică omisiunile acestuia în contextul în care Consiliul pentru prevenirea și eliminarea discriminării și asigurării egalității este un organ exponent al statului ce urmează să activeze corespunzător.

Instanța de apel a reținut că lipsa membrilor este confirmată prin actele existente la dosar, și anume hotărârile de numire a acestora, care raportate la data depunerii plângerii, ar corespunde invocărilor reprezentatului apelantei, însă la data de 15 iunie 2018 conform Hotărârii Parlamentului nr. 112 s-a asigurat componența Consiliului.(f.d. 126). Respectiv, ulterior acestui fapt, nerespectarea termenelor nu exonerează aplicarea consecințelor referitor la legalitatea actului emis. Astfel, se constată că, Consiliul a fost în posibilitate deplină să asigure respectarea procedurii de examinare și deliberare în termenii stabiliți de lege, ceea ce nu a făcut, fapt recunoscut expres, inclusiv de reprezentantul apelantei prin apelul declarat.

Instanța de apel a apreciat critic alegația reprezentantului apelantei precum că ar fi existat mai multe plângeri, în contextul în care nu exclude nerespectarea condiției de legalitate la emiterea actului administrativ contestat la caz, or, legea stabilește expres termenul de examinare inițial, și ulterior de deliberare în aceeași zi cu examinarea cererii și/sau nu mai târziu de 5 zile, iar la caz acest termen este cu mult depășit, de la data de 01 august 2018 până la 15 octombrie 2018, se constată încălcarea elementului de formă pentru valabilitatea actului administrativ emis.

Instanța de apel a constatat că instanța de fond corect a indicat că actele administrative sunt generatoare de drepturi și obligații pentru părțile procedurii administrative, ceea ce implică necesitatea corespunderii acestora tuturor rigorilor. În astfel de condiții, elementul de legalitate a actului administrativ stabilit de lege pentru pârât, termenul de examinare și de adoptare a hotărârii, se constată încălcat.

Invocând netemeinicia și ilegalitatea deciziei instanței de apel, la data de 14 ianuarie 2020, Consiliul pentru Prevenirea și Eliminarea Discriminării și Asigurării Egalității a contestat-o cu recurs, solicitând admiterea acestuia, casarea deciziei instanței de apel cu pronunțarea unei noi decizii prin care acțiunea depusă de Agenția Servicii Publice să fie respinsă ca neîntemeiată.

În motivarea recursului recurentul Consiliul pentru Prevenirea și Eliminarea Discriminării și Asigurării Egalității a indicat că își exprimă dezacordul cu decizia instanței de apel, deoarece instanța nu a aplicat legea care trebuia să fie aplicată și a interpretat în mod eronat legea.

Recurentul a menționat că este eronată concluzia instanței de apel referitoare la

încălcarea de către Consiliul pentru Prevenirea și Eliminarea Discriminării și Asigurării Egalității a termenului de 90 de zile de examinare a plângerii, deoarece Consiliul a explicat că este un organ colegial format din 5 membri numiți de Parlament odată la 5 ani, conform prevederilor art. 11 alin. (2) din Legea nr. 121 din 25 mai 2012 cu privire la asigurarea egalității.

Recurentul a notat că la data de 07 martie 2018 a expirat mandatul a doi membri ai Consiliului, iar la data de 06 iunie 2018 a expirat mandatul a celorlalți 3 membri ai Consiliului pentru Prevenirea și Eliminarea Discriminării și Asigurării Egalității. În această perioadă Consiliul s-a aflat într-un blocaj evident de activitate, odată cu numirea noilor membri de către Parlament la data de 15 iunie 2018, Consiliul a devenit funcțional și ținând cont de numărul mare de plângeri ce urmau a fi soluționate, extinderea termenului de examinare a plângerilor a fost unul obiectiv.

Recurentul a explicat că depășirea termenului de examinare și anume 90 zile nu poate duce automat la anularea deciziei. Agenția Servicii Publice trebuia să explice ce drept i-a fost încălcat ca urmare a faptului că Consiliul pentru Prevenirea și Eliminarea Discriminării și Asigurării Egalității a emis decizia respectivă cu depășirea termenului. Consiliul dezaprobă și concluziile primei instanțe referitoare la ilegalitatea pe fond a deciziei. Consiliul explică că, potrivit prevederilor art. 8 lit. a) din Legea nr. 121 din 25 mai 2012 cu privire la asigurarea egalității, se interzice orice formă de discriminare a persoanelor în acces la servicii oferite de autoritățile publice în baza unui criteriu protejat. La art. 1 al Legii nominalitate, este prevăzută lista criteriilor de discriminare cum ar: fi rasă, culoare, naționalitate, origine etnică, limbă, religie sau convingeri, sex, vârstă, dizabilitate, opinie, apartenență politică sau orice alt criteriu similar.

Recurentul a menționat că conform pct. 28 din Regulamentul privind eliberarea actelor de identitate și evidența locuitorilor, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 125 din 25 octombrie 2013 pentru persoanele care din cauza convingerilor religioase au renunțat la IDNP (numărul de identificare de stat) posibilitatea de a-și perfectă buletinul de identitate prin prezentarea a 2 fotografii 3x4 ce corespund cerințelor tehnice pentru perfectarea actului de identitate. Această reglementare reprezintă de fapt o acomodare rezonabilă în sensul Legii cu privire la asigurarea egalității. În aceste circumstanțe, Consiliul a notat că această adaptare rezonabilă trebuie aplicată în mod corespunzător și pentru o altă categorie și anume, pentru persoanele care în baza convingerilor nu doresc să fie supuși procedurii de fotografiere în incinta Serviciului de eliberare a actelor de identitate. În aceste circumstanțe, pentru a preveni producerea faptelor similare pe viitor, Consiliul a recomandat completarea Regulamentului privind eliberarea actelor de identitate și evidența locuitorilor, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 125 din 25 octombrie 2013, cu prevederi care ar exonera de la procedura de fotografiere persoanele care refuză să fie fotografiate în incinta Agenției Servicii Publice din cauza convingerilor sale.

Recurentul a notat că instanța de apel eronat a apreciat criteriu care a stat la baza discriminării, Consiliul explică că convingerile pot fi religioase dar și de altă natură, respectiv, instanța nu a făcut diferență dintre aceste două criterii distincte de discriminare.

La 24 ianuarie 2020 Curtea Supremă de Justiție a expediat în adresa IP Agenției Servicii Publice, Victor Ciornîi copia recursului declarat de Consiliul pentru Prevenirea

și Eliminarea Discriminării și Asigurării Egalității împotriva deciziei din 27 noiembrie 2019 a Curții de Apel Chișinău (f.d. 45 vol. II).

Completul specializat relevă că intimata IP Agenția Servicii Publice și Victor Ciornîi au recepționat copia recursului declarat de Consiliul pentru Prevenirea și Eliminarea Discriminării și Asigurării Egalității, fapt confirmat prin avizele de recepție anexate la materialele cauzei (f.d. 62-63 vol. II).

La 12 martie 2020 Victor Ciornîi, a depus prin intermediul oficiului poștal referință la recursul declarat de Consiliul pentru Prevenirea și Eliminarea Discriminării și Asigurării Egalității, prin care a solicitat declararea recursului admisibil, cu pronunțarea unei noi decizii prin care acțiunea depusă de Agenția Servicii Publice să fie respinsă ca neîntemeiată.

La 17 martie 2020 IP Agenția Servicii Publice a depus prin intermediul poștei electronice referință la recursul declarat de Consiliul pentru Prevenirea și Eliminarea Discriminării și Asigurării Egalității prin care a solicitat declararea recursului inadmisibil.

Conform art. 245, alin. (2) din Codul administrativ, motivarea recursului se prezintă Curții Supreme de Justiție în termen de 30 de zile de la notificarea deciziei instanței de apel. Dacă se depune împreună cu cererea de recurs, motivarea recursului se depune la instanța de apel.

Luând în considerare că decizia Curții de Apel Chișinău a fost adoptată la 27 noiembrie 2019, fiind recepționată prin intermediul poștei electronice de recurentul Consiliul pentru Prevenirea și Eliminarea Discriminării și Asigurării Egalității la 17 decembrie 2019, fapt ce se confirmă prin dovada de recepție anexată la materialele cauzei (f.d. 24, vol. II), iar recurentul Consiliul pentru Prevenirea și Eliminarea Discriminării și Asigurării Egalității a declarat recurs la 15 ianuarie 2020, Completul ajunge la concluzia că recurentul s-au conformat prevederilor legale prevăzute la art. 245 din Codul administrativ.

Examinând temeiurile invocate în recurs în raport cu materialele cauzei, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție îl consideră drept inadmisibil, din următoarele motive.

Prin prisma art. 246, alin. (1) din Codul administrativ, Curtea Supremă de Justiție examinează din oficiu admisibilitatea cererii de recurs. Dacă este inadmisibil, recursul se declară ca atare printr-o încheiere, în acord cu alin. (2) din art. 246 Codul administrativ, recursurile se declară inadmisibile în special în cazurile enumerate la literele a)-f). Din analiza acestor prevederi, rezultă că admisibilitatea/inadmisibilitatea recursului, în special, nu se limitează doar la temeiurile menționate ci urmează să însușească în condițiile Codului administrativ exercitarea efectivă a unui control de legalitate, veritabil bazat pe temeiuri concludente și serioase.

Completul specializat în examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție reține cu valoare de principiu jurisprudențial, că sintagma „în special” denotă caracterul neexhaustiv al temeiurilor de inadmisibilitate și în același timp oferă un drept exclusiv al instanței de recurs de a filtra cererile de recurs care nu prezintă o motivare suficient de serioasă și care pe cale de consecință nu pot însuși un eventual succes rezultat din

examinarea cererii în completul de 5 judecători.

În această ordine de idei, instanța de recurs reține că Codul administrativ dezvoltă nu doar caracterul nedevolutiv al recursului dar și cerința de seriozitate a cererii din perspectiva invocării unor veritabile și esențiale încălcări de drept procedural și material capabile să răstoarne deciziile instanței de apel contestate, într-o eventuală examinare în fond și invocare *ex officio* a erorilor de drept.

Instanța de recurs reține că pentru a trece testul de admisibilitate, cererea de recurs trebuie să conțină o motivare convingătoare și întemeiată în condițiile nominalizate mai sus. Acest argument rezultă și din particularitățile de formă ale reglementării recursului în Codul administrativ și anume din sintagma „motivarea recursului” de la art. 245, alin.(2) din Codul administrativ. În consecutivitate, motivarea cererii de recurs în circumstanțele expuse se referă la formalitățile pe care trebuie să le întrunească cererea în vederea rezistării testului și filtrului de admisibilitate.

De asemenea, Completul specializat în examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție accentuează că admisibilitatea recursului trebuie privită și în contextul rolului și funcției legale a instanței judecătorești supreme care constă, în special în asigurarea și interpretarea uniformă a legilor la examinarea cauzelor de contencios administrativ. Astfel, motivarea oricărei cereri de recurs trebuie să țină cont pentru a trece filtrul de admisibilitate și a avea succes, de aceste însușiri de ordin legal fundamental.

În acest sens, CtEDO în jurisprudența sa constantă statuează că dreptul de acces la instanțe nu este absolut. Există limitări implicit admise [Golder împotriva Regatului Unit, pct. 38; Stanev împotriva Bulgariei (MC), pct. 230]. Acesta este în special cazul condițiilor de admisibilitate a unui recurs, întrucât prin însăși natura sa necesită o reglementare din partea statului, care se bucură în această privință de o anumită marjă de apreciere (Luordo împotriva Italiei, pct. 85). Condițiile de admisibilitate ale unui recurs pot fi mai stricte decât pentru un apel (Levages Prestations Services împotriva Franței, pct. 45). Curtea a mai reiterat că modul de aplicare a articolului 6 procedurilor în fața instanțelor ierarhic superioare depinde de caracteristicile speciale ale procedurilor respective; trebuie ținut cont de totalitatea procedurilor în sistemul de drept național și de rolul instanțelor ierarhic superioare în acest sistem. (Botten v. Norway, hotărâre din 19 februarie 1996, Reports 1996-1, 7 p. 141, § 39). La fel, conform jurisprudenței CtEDO, procedurile cu privire la admisibilitatea căii de atac și procedurile care implică doar chestiuni de drept, și nu chestiuni de fapt, pot fi conforme cu cerințele articolului 6 § 1 (a se vedea Helmers c. Suediei 9 octombrie 1991, § 31, Seria A, nr. 212-A).

Completul specializat în examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție conchide că cererea de recurs depusă de către recurentul Consiliul pentru Prevenirea și Eliminarea Discriminării și Asigurării Egalității este inadmisibilă.

Conform art. 230 și art. 246 din Codul administrativ, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție

d i s p u n e:

Recursul depus de Consiliul pentru Prevenirea și Eliminarea Discriminării și Asigurării Egalității se declară inadmisibil.

Încheierea este irevocabilă.

Președintele completului,  
judecătorul

Maria Gervas

judecătorii

Victor Burduh

Nina Vascan