

DECIZIE

15 iulie 2020

mun. Chișinău

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

în componența:

Președintele ședinței, judecătorul
judecătorii

Maria Ghervas
Nina Vascan
Victor Burduh

examinând recursul declarat de Cabinetul Avocatului „Buliga Dumitru” și Uniunea Avocaților din Republica Moldova,

în cauza de contencios administrativ la acțiunea depusă de Cabinetul Avocatului „Buliga Dumitru” și Uniunea Avocaților din Republica Moldova împotriva Comisiei pentru Situații Excepționale privind contestarea parțială a dispozițiilor,

împotriva încheierii din 31 martie 2020 a Curții de Apel Chișinău, prin care acțiunea în contencios administrativ a fost declarată inadmisibilă,

c o n s t a ț ă :

La 30 martie 2020 Cabinetul Avocatului „Buliga Dumitru” și Uniunea Avocaților din Republica Moldova au înaintat cerere de chemare în judecată împotriva Comisiei pentru Situații Excepționale, solicitând anularea pct. 19-21 din dispoziția Comisiei pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova nr. 6 din 26 martie 2020 și anularea pct. 3-11, pct. 20-40 din dispoziția Comisiei pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova nr. 4 din 24 martie 2020.

Tot prin cererea din 30 martie 2020, Cabinetul Avocatului „Buliga Dumitru” și Uniunea Avocaților din Republica Moldova au solicitat sesizarea Curții Constituționale și ridicarea excepției de neconstituționalitate pentru controlul constituționalității prevederilor art. 22 alin. (1) lit. i) al Legii privind regimul stării de urgență, de asediu și de război nr. 212 din 24.06.2004, în corelație cu prevederile art. 4 alin. (2) din Constituție combinat cu art. 1, 6, 7, 13, 15 și 17 din CEDO, art. 1 alin. (3), 4, 7, 20, 26, 53, 54, 60, 66, 72, 76 din Constituție, cât și suspendarea procesului respectiv.

Prin încheierea din 31 martie 2020 a Curții de Apel Chișinău, acțiunea în contencios administrativ înaintată de Cabinetul Avocatului „Buliga Dumitru” și Uniunea Avocaților din Republica Moldova împotriva Comisiei pentru Situații Excepționale s-a declarat inadmisibilă.

S-a explicat reclamantilor că declararea acțiunii inadmisibilă în baza temeiurilor specificate la art. 207 alin. (2) lit. e) Cod administrativ, exclude posibilitatea adresării repetate în judecată a aceluiași reclamant cu aceeași acțiune.

Totodată excepția de neconstituționalitate formulată s-a declarat inadmisibilă.

La 15 aprilie 2020, Cabinetul Avocatului „Buliga Dumitru” și Uniunea Avocaților din Republica Moldova au depus cererea de recurs, solicitând anularea integrală a încheierii din 31 martie 2020 a Curții de Apel Chișinău, adoptarea unei încheieri noi prin care să fie dispusă ridicarea excepției de neconstituționalitate pentru controlul constituționalității prevederilor sintagmei „în special” din textul art. 207 alin. (2) și prevederilor art. 22 alin. (1) lit. i) al Legii nr. 212 din 24.06.2004 privind regimul stării de urgență, de asediu și de război, în corelație cu prevederile art. 4 alin. (2) din Constituție combinat cu art. 1, 6, 7, 13, 15 și 17 din CEDO, art. 1 alin. (3), 4, 7, 20, 26, 53, 54, 60, 66, 72, 76 din Constituție, suspendarea procesului până la soluționarea de către Curtea Constituțională a excepției de neconstituționalitate ridicată; declararea acțiunii înaintate de Cabinetul Avocatului „Buliga Dumitru” și Uniunea Avocaților din Republica Moldova împotriva Comisiei pentru Situații Excepționale a R. Moldova privind contestarea actelor administrative normative, ca fiind admisibilă, cu remiterea cauzei instanței de apel pentru examinarea în fond a cererii de chemare în judecată.

În susținerea recursului s-a invocat dezacordul cu încheierea contestată, considerând-o ilegală și neîntemeiată, prin care se încalcă dreptul de acces liber la justiție, dreptul de acces la instanța de jurisdicție constituțională, dreptul la un remediu național efectiv, dreptul la un proces echitabil în ansamblu, drepturi fundamentale garantate de art. 20 din Constituție, art. 6 și 13 din CEDO, fapt pentru care urmează a fi anulată integral.

Au menționat că odată cu depunerea obiecțiilor la referință, au ridicat o nouă excepție de neconstituționalitate a sintagmei „în special” din art. 207 alin. (2) Codul administrativ, reieșind din alegațiile pârâtului din referință, fapt despre care a fost informat asistentul judecătorului. Necătând la acest fapt, instanța ignorând toate împrejurările cauzei, desconsiderând ansamblul drepturilor sale, iar în mod special dreptul la un proces echitabil, a dispus declararea inadmisibilității cererii de chemare în judecată și a excepției de neconstituționalitate.

Au remarcat că argumentele instanței de fond precum că dispozițiile specificate la pct.19–21 ale dispoziției Comisiei pentru Situații Excepționale a R. Moldova nr. 6 din 26 martie 2020 nu afectează personal nici unul din reclamanti, anume CA „Buliga Dumitru” și Uniunea Avocaților din Republica Moldova și că nu au fost invocate încălcarea drepturilor personale sunt eronate, or în acțiunea depusă a invocat lista drepturilor, libertăților și intereselor legitime care le-au fost încălcate direct prin dispozițiile Comisiei pentru Situații Excepționale contestate, care sunt acte cu caracter normativ dar nu individual, violându-se astfel apriori drepturile tuturor subiecților vizați de aceste dispoziții or, de aici se naște și interesul legitim al reclamantilor privind apărarea judiciară a drepturilor, libertăților și intereselor legitime încălcate. Astfel s-a încălcat libertatea și independența în activitatea de avocat cu organizare și funcționare autonomă și asigurarea legalității, inclusiv a garanțiilor profesionale de realizare a activității profesionale fără amestec din afară și respectarea autonomiei și independenței Uniunii Avocaților din Republica Moldova la examinarea abaterilor disciplinare a avocaților și aplicarea sancțiunilor față de

aceștia conform legii și procedurii legale prestabilite, valori democratice consfințite cu valoare de principiu.

Au specificat că instanța de fond declarând inadmisibilă cererea, a prejudiciat fondul cauzei la o etapă procesuală primară, or aceste chestiuni privind constatarea încălcării drepturilor și libertăților prin actele administrative contestate țin de fondul cauzei și puteau fi evaluate ca atare doar în cazul examinării acțiunii în fond, dar nu la etapa primirii cererii de chemare în judecată. Astfel, instanța urma doar să verifice dacă sunt invocate careva drepturi sau libertăți ca fiind încălcate or, testul admisibilității acțiunii în contencios administrativ se referă la excepții de procedură dar nu la temeinicia acțiunii pe fond.

Au enunțat că instanța nu a creat condiții adecvate unui proces echitabil pentru ca reclamantii să-și poată pregăti efectiv apărarea împotriva pârâtei, iar ca rezultat, greșit să considere că poate să releve orice alt temei de inadmisibilitate, în afara celor prevăzute exhaustiv de legiuitor la art. 207 alin. (2) Cod administrativ.

Prin referința expedită la 14 mai 2020, Comisia pentru Situații Excepționale a R. Moldova a solicitat respingerea cererii de recurs cu menținerea în vigoare a încheierii din 31 martie 2020 a Curții de Apel Chișinău or, reclamantii urmau să revendice un drept subiectiv propriu vătămat prin activitatea administrativă. Respectiv referitor la motivele recursului invocate de recurenți, instanța de apel s-a pronunțat în mod corespunzător, elucidând pe deplin circumstanțele cauzei, formulându-și opinia corelativ cu prevederile legislației relevante speței, concluzionând corect că pretinsa acțiune în control normativ înaintată urmează a fi declarată inadmisibilă.

În conformitate cu art. 242 din Codul administrativ, recursul împotriva încheierii judecătorești se depune motivat la instanța de judecată, care a emis încheierea contestată, în termen de 15 zile de la notificarea încheierii judecătorești, dacă legea nu stabilește un termen mai mic.

Încheierea Curții de Apel Chișinău a fost emisă la 31 martie 2020 și comunicată recurenților prin intermediul poștei electronice la 31 martie 2020, ora 17.30 (f.d. 96).

Astfel, recursul depus de Cabinetul Avocatului „Buliga Dumitru” și Uniunea Avocaților din Republica Moldova, prin intermediul poștei electronice și oficiului poștal, la 15 aprilie 2020, este în termen.

Conform art. 243 alin. (2) din Codul administrativ, instanța competentă soluționează recursul împotriva încheierilor judecătorești fără ședință de judecată. Dacă consideră necesar, instanța competentă poate cita participanții la proces.

În conformitate cu articolul 243 alin. (1) lit. b) din Codul administrativ, examinând recursul împotriva încheierii judecătorești, instanța adoptă decizie prin care respinge recursul.

Examinând recursul depus, prin prisma argumentelor invocate de participanții la proces și a materialelor din dosar, coroborat cu normele de drept, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție ajunge la concluzia de a respinge recursul, din următoarele considerente.

Din materialele cauzei rezultă cert că la 30 martie 2020 Cabinetul Avocatului „Buliga Dumitru” și Uniunea Avocaților din Republica Moldova, prin intermediul poștei electronice, au depus cerere de chemare în judecată împotriva Comisiei pentru Situații Excepționale, solicitând anularea pct. 19-21 din dispoziția Comisiei pentru

Situații Excepționale a Republicii Moldova nr. 6 din 26 martie 2020 și anularea pct. 3-11, pct. 20-40 din dispoziția Comisiei pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova nr. 4 din 24 martie 2020 (f.d. 1, 2-21).

Tot prin cererea din 30 martie 2020 Cabinetul Avocatului „Buliga Dumitru” și Uniunea Avocaților din Republica Moldova au solicitat ridicarea excepției de neconstituționalitate pentru controlul constituționalității a mai multor prevederi legale.

Prin încheierea din 31 martie 2020 a Curții de Apel Chișinău, acțiunea în contencios administrativ înaintată de Cabinetul Avocatului „Buliga Dumitru” și Uniunea Avocaților din Republica Moldova împotriva Comisiei pentru Situații Excepționale s-a declarat inadmisibilă în temeiul art. 207 alin. (2) lit. e) Cod administrativ, din motiv că reclamantii nu pot revendica încălcarea, prin activitatea administrativă, a unui drept în sensul art. 17 Cod administrativ. Totodată excepția de neconstituționalitate formulată s-a declarat inadmisibilă (f.d. 81-95).

Curtea de Apel Chișinău, ca primă instanță, examinând admisibilitatea acțiunii în contencios administrativ, a reținut că reclamantii Cabinetul Avocatului „Buliga Dumitru” și Uniunea Avocaților din Republica Moldova nu revendică încălcarea unui drept al său în sensul art. 17 combinat cu art. 189 alin. (1) din Codul administrativ. Or, revendicarea dreptului trebuie să se deducă din susținerile formulate prin cererea de chemare în judecată, în conținutul căreia urmează a fi invocată vătămarea dreptului propriu, deoarece expresiile utilizate în textul art. 17, 38 și 189 din Codul administrativ de „drept vătămat” și de „încălcarea unui drept al său” se referă la drepturi subiective concrete, fiind excluse așa numitele drepturi prin ricoșeu, ipotetice, iluzorii sau virtuale, precum și acțiunile populare (*actio popularis*).

Verificând temeinicia încheierii din 31 martie 2020 a Curții de Apel Chișinău, instanța de recurs a constatat că aceasta este întemeiată și legală, fiind emisă în concordanță cu normele de drept procedural pertinente speței.

În conformitate cu articolul 207 alin. (1) și (2) lit. e) din Codul administrativ, instanța verifică din oficiu dacă sunt întrunite condițiile pentru admisibilitatea unei acțiuni în contenciosul administrativ. Dacă este inadmisibilă, acțiunea în contencios administrativ se declară ca atare prin încheiere judecătorească susceptibilă de recurs.

Acțiunea în contencios administrativ se declară inadmisibilă în special când reclamantul nu poate revendica încălcarea, prin activitatea administrativă, a unui drept în sensul art. 17.

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

Conform art. 5 din Codul administrativ, activitatea administrativă reprezintă totalitatea actelor administrative individuale și normative, a contractelor administrative, a actelor reale, precum și a operațiunilor administrative realizate de autoritățile publice în regim de putere publică, prin care se organizează aplicarea legii și se aplică nemijlocit legea.

Implicit cazului dedus judecății instanța de recurs atestă că prin articolul 1 din Hotărârea Parlamentului nr. 55 din 17 martie 2020 s-a declarat stare de urgență pe întreg teritoriul Republicii Moldova pe perioada 17 martie – 15 mai 2020.

La articolul 2 din Hotărârea Parlamentului nr. 55 din 17 martie 2020 au fost exhaustiv enumerate măsurile întru executarea cărora Comisia pentru Situații Excepționale va emite dispoziții pe perioada stării de urgență.

La fel, articolele 3 și 4 din Hotărârea Parlamentului nr. 55 din 17 martie 2020 stipulează că dispozițiile Comisiei pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova sunt obligatorii și executorii pentru conducătorii autorităților administrației publice centrale și locale, ai agenților economici, ai instituțiilor publice, precum și pentru cetățeni și alte persoane aflate pe teritoriul Republicii Moldova și intră în vigoare din momentul emiterii.

Colegiul reține că, prin pct. 8 din dispoziția Comisiei pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova nr. 1 din 18 martie 2020 s-au stabilit măsuri specifice în domeniul justiției pe perioada instituirii stării de urgență, conform anexei nr. 1 la dispoziția nr. 1 din 18 martie 2020.

Prin pct. 11 din dispoziția Comisiei pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova nr. 4 din 24 martie 2020 s-a dispus că, prevederile Codului administrativ, ale Codului de procedură civilă sunt aplicabile la examinarea cauzelor în măsura în care nu contravin prevederilor prezentei dispoziții.

La 28 martie 2020, Comisia pentru Situații Excepționale a adoptat dispoziția nr. 8, stabilind reguli noi de procedură penală în punctele 11 și 12.

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

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

Din interpretarea logico-juridică a normelor precitate rezultă că unul din elementele definitorii ale acțiunii în contencios administrativ, inclusiv a acțiunii în control normativ, este revendicarea unui drept propriu, vătămat prin una din formele activității administrative or, acțiunea în contencios administrativ trebuie să urmărească revendicarea unui drept subiectiv vătămat.

La acest aspect Colegiul notează că testului de admisibilitate a acțiunii în contencios administrativ urmează a fi supus inclusiv și acțiunea de control normativ, inclusiv prin verificarea revendicării unui drept propriu vătămat și una din formele activității administrative, conform articolelor 12 și 206 alin. (1) lit. e) din Codul administrativ. Or, în esență, scopul acțiunii în control normativ constă în anularea unui act administrativ normativ, care prin acțiunea sa aduce o atingere ilegală unui drept subiectiv concret recunoscut de lege unei anumite persoane.

Conform articolului 206 alin. (1) lit. e) din Codul administrativ, o acțiune în contencios administrativ poate fi depusă pentru anularea în tot sau în parte a unui act administrativ normativ (acțiune de control normativ).

În corespundere cu articolul 12 din Codul administrativ, un act administrativ normativ este actul juridic subordonat legii adoptat, aprobat sau emis de o autoritate publică în baza prevederilor constituționale sau legale, care nu se supune controlului constituționalității și stabilește reguli de aplicare obligatorii pentru un număr nedeterminat de situații identice.

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

Articolul 39 alin. (1) și (2) din Codul administrativ, garantează controlul judecătoresc al activității administrative și stipulează că acesta 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.

Astfel, din normele menționate rezultă cert că scopul acțiunii în control normativ constă în anularea unui act administrativ normativ, care prin acțiunea sa aduce o atingere ilegală unui drept subiectiv concret recunoscut de lege unei anumite persoane.

Sub acest aspect Colegiul relevă că prevederile articolului 207 alin. (2) lit. e) din Codul administrativ urmează a fi aplicate în corespundere cu dispozițiile articolelor 17, 20 și 39 din Cod administrativ.

Din coroborarea normelor citate mai sus rezultă că revendicarea dreptului propriu este una din condițiile fundamentale pentru ca acțiunea în contencios administrativ să treacă testul admisibilității.

Această concluzie rezultă și din dispozițiile articolelor 3 și 38 alin. (2) din Codul administrativ, care în esență stipulează că orice persoană care revendică un drept vătămat de către o autoritate publică în sensul articolului 17 sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri, se poate adresa instanței de judecată competente.

Astfel înaintarea oricărei acțiuni în contencios administrativ prevăzute la articolul 206 alin. (1) din Codul administrativ, implică necesitatea revendicării apărării unui drept subiectiv propriu, exclusiv al reclamantului, pentru a putea fi întrunite condițiile de admisibilitate.

Revendicarea dreptului trebuie să se deducă din susținerile formulate prin cererea de chemare în judecată, în conținutul căreia urmează a fi invocată vătămarea dreptului propriu, deoarece expresiile utilizate în textul articolelor 17, 38 și 189 din Codul administrativ de „drept vătămat” și de „încălcarea unui drept al său” se referă la drepturi subiective concrete.

Însă, studiind cererea de chemare în judecată, precum și cererea de recurs, Colegiul atestă că recurenții-reclamanții nu au invocat vătămarea unui drept subiectiv propriu prin activitatea administrativă, *in concreto* pct. 19-21 din dispoziția Comisiei pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova nr. 6 din 26 martie 2020 și pct. 3-11, pct. 20-40 din dispoziția Comisiei pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova nr. 4 din 24 martie 2020.

În această ordine de idei, Colegiul deduce că prima instanță corect a conchis că pretențiile formulate de Cabinetul Avocatului „Buliga Dumitru” și Uniunea Avocaților din Republica Moldova asupra dispozițiilor specificate la pct. 19–21 ale dispoziției nr.6 din 26 martie 2020 în contextul în care se invocă inadmisibilitatea impunerii unor reglementări suplimentare ce vizează atribuirea unor fapte la categoria sancțiunilor disciplinare imputabile avocaților, stabilirea sancțiunilor și a procedurii de constatare și aplicare a sancțiunilor, nu afectează personal nici unul din reclamanți. Or, actele administrative cu caracter normativ, contestate în speță, conțin

reglementări abstracte în sensul art. 12 din Codul administrativ și reglementări individuale conform art. 10 alin. (1) din Codul administrativ.

Prin urmare, aceste dispoziții nu afectează personal Cabinetul Avocatului „Buliga Dumitru” și Uniunea Avocaților din Republica Moldova.

În acest sens este relevantă și jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, care a statuat că pentru ca un reclamant să se poată declara victimă, acesta trebuie să prezinte dovezi plauzibile și convingătoare ale probabilității survenirii unei încălcări, la care ar fi supus personal, fiind insuficiente niște simple bănuieli sau conjuncturi (Senator Lines GmbH împotriva a cincisprezece state membre ale Uniunii Europene (cererea nr. 45572/00)]. Curtea a subliniat că în Convenție nu este prevăzută posibilitatea de a angaja o *actio popularis* în scopul interpretării drepturilor recunoscute în Convenție; aceasta nu autorizează nici persoanele particulare să se plângă în legătură cu o dispoziție de drept intern doar pentru că aceștia consideră, fără să fi suportat în mod direct efectele, că dispoziția respectivă încalcă Convenția (Aksu împotriva Turciei, Burden împotriva Regatului Unit).

Respectiv, conjunctura descrisă mai sus interzice apriori înaintarea în contencios administrativ a acțiunilor populare *actio popularis* or, sub sancțiunea declarării acțiunii inadmisibile, în cadrul acțiunii în control normativ reclamații trebuie să revendice un drept subiectiv al lor vătămat prin activitate administrativă.

Astfel, Colegiul conchide că prima instanță corect a ajuns la concluzia de a declara inadmisibilă, în temeiul articolului 207 alin. (1) și (2) lit. e) din Codul administrativ, acțiunea în contencios administrativ depusă de Cabinetul Avocatului „Buliga Dumitru” și Uniunea Avocaților din Republica Moldova cu privire la controlul normativ al prevederilor pct. 19-21 din dispoziția Comisiei pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova nr. 6 din 26 martie 2020 și pct. 3-11, pct. 20-40 din dispoziția Comisiei pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova nr. 4 din 24 martie 2020.

Cu referire la solicitarea reclamanților privind ridicarea excepției de neconstituționalitate și sesizarea Curții Constituționale, instanța de recurs reține că prima instanță corect a aplicat prevederile art. 12 alin. (5) Cod de procedură civilă, prin prisma art. 195 Cod administrativ, și anume instanța de judecată poate ridica excepția de neconstituționalitate doar dacă cererea de chemare în judecată sau cererea de apel a fost acceptată în modul prevăzut de lege ori dacă cererea de recurs împotriva hotărârii sau deciziei curții de apel a fost declarată admisibilă conform legii.

Astfel, instanța de fond corect a constatat referitor la inadmisibilitatea ridicării excepției de neconstituționalitate, în contextul declarării inadmisibilității acțiunii în contencios, aplicând prevederile art. 12 alin. (5) Codul de procedură civilă, or examinarea cererii privind ridicarea excepției de neconstituționalitate este condiționată de succesul admisibilității acțiunii în contencios administrativ.

Din considerentele menționate supra și având în vedere că încheierea din 31 martie 2020 a Curții de Apel Chișinău este întemeiată și legală, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție consideră necesar de a respinge recursul depus de Cabinetul Avocatului „Buliga Dumitru” și Uniunea Avocaților din Republica Moldova.

Conform prevederilor art. 241, 243 alin. (1) lit. b), (2) și (3) 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 e c i d e :

Se respinge recursul depus de Cabinetul Avocatului „Buliga Dumitru” și Uniunea Avocaților din Republica Moldova și se menține încheierea din 31 martie 2020 a Curții de Apel Chișinău.

Decizia este irevocabilă.

Președintele ședinței,
judecătorul

Maria Gervas

judecătorii

Nina Vascan

Victor Burduh