

Dosarul nr. 3r-197/20

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

## DECIZIE

26 august 2020

mun. Chișinău

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

în componența:

Președintele ședinței, judecătorul  
judecătorii

Tamara Chișca-Doneva  
Nicolae Craiu  
Victor Burduh

examinând recursul depus de Natalia Colos, Prascovia Radulov-Covtoniuc, Grigore Covtoniuc, Leonid Perev și Igor Rudenco,

în cauza de contencios administrativ la acțiunea depusă de Natalia Colos, Prascovia Radulov-Covtoniuc, Grigore Covtoniuc, Leonid Perev și Igor Rudenco împotriva Comisiei pentru Situații Excepționale, persoane terțe Ministerul Afacerilor Interne și Agenția Națională pentru Sănătate Publică privind obligarea convocării autorității publice și emiterea actului administrativ individual favorabil,

împotriva încheierii din 21 mai 2020 a Curții de Apel Chișinău, prin care acțiunea depusă de Natalia Colos, Prascovia Radulov-Covtoniuc, Grigore Covtoniuc, Leonid Perev și Igor Rudenco a fost declarată inadmisibilă în temeiul art. 207 alin. (2) lit. e) Cod administrativ,

### c o n s t a t ă:

La 17 aprilie 2020, Natalia Colos, Prascovia Radulov-Covtoniuc, Grigore Covtoniuc, Leonid Perev și Igor Rudenco au depus cerere de chemare în judecată în ordinea contenciosului administrativ împotriva Cancelariei de Stat a Republicii Moldova, Comisiei pentru Situații Excepționale, persoane terțe Ministerul Afacerilor Interne și Agenția Națională pentru Sănătate Publică, solicitând anularea răspunsului nr. 15-03-3321 din 14 aprilie 2020 a Cancelariei de Stat a Republicii Moldova și obligarea Comisiei pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova de a convoca Comisia pentru Situații Excepționale și de a emite dispoziția privind aplicarea măsurilor de protecție a locuitorilor caselor individuale de locuit de la intersecția străzilor I. L. Caragiale și Vișinilor din mun. Chișinău, sect. Buiucani, prin interzicerea aflării persoanelor în șantierul de construcție din mun. Chișinău, sect. Buiucani, str. I. L. Caragiale, 24, unde se execută lucrări de construcție a unui bloc de locuințe în baza autorizației de construire nr.339-c/17 din 18.08.2017.

Prin încheierea din 21 mai 2020 a Curții de Apel Chișinău, cauza de contencios administrativ, la acțiunea depusă de Natalia Colos, Prascovia Radulov-Covtoniuc, Grigore Covtoniuc, Leonid Perev și Igor Rudenco împotriva Cancelariei de Stat a Republicii Moldova, persoane terțe Ministerul Afacerilor

Interne și Agenția Națională pentru Sănătate Publică, cu privire la anularea răspunsului nr. 15-03-3321 din 14 aprilie 2020 a Cancelariei de Stat a Republicii Moldova a fost remisă spre examinare conform competenței în instanța de contencios administrativ, la Judecătoria Chișinău, sediul Rîșcani.

Prin încheierea din 21 mai 2020 a Curții de Apel Chișinău, acțiunea depusă de Natalia Colos, Prascovia Radulov-Covtoniuc, Grigore Covtoniuc, Leonid Perev și Igor Rudenco împotriva Comisiei pentru Situații Excepționale, persoane terțe Ministerul Afacerilor Interne și Agenția Națională pentru Sănătate Publică, cu privire la obligarea Comisiei pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova de a convoca Comisia pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova și de a emite dispoziția privind aplicarea măsurilor de protecție a locuitorilor caselor individuale de locuit de la intersecția străzilor I. L. Caragiale și Vișinilor din mun. Chișinău, sect. Buiucani, prin interzicerea aflării persoanelor în șantierul de construcție din mun. Chișinău, sect. Buiucani, str. I. L. Caragiale, 24, unde se execută lucrări de construcție a unui bloc de locuințe în baza autorizației de construire nr.339-c/17 din 18.08.2017, a fost declarată inadmisibilă în temeiul art. 207 alin. (2) lit. e) Cod administrativ.

Invocând ilegalitatea acestei încheieri, la 5 iunie 2020, Natalia Colos, Prascovia Radulov-Covtoniuc, Grigore Covtoniuc, Leonid Perev și Igor Rudenco au depus la Curtea de Apel Chișinău, prin intermediul poștei electronice, recurs motivat în copie, fiind semnat în mod necorespunzător, motiv pentru care prin încheierea din 12 august 2020 a Curții Supreme de Justiție, a fost stabilit recurenților termen până la data de 26 august 2020 pentru prezentarea a cererii de recurs motivate semnată, în original, sau după caz, semnată cu semnătura electronică avansată calificată.

La 21 august 2020, Natalia Colos, Prascovia Radulov-Covtoniuc, Grigore Covtoniuc, Leonid Perev și Igor Rudenco au depus recursul motivat în original, solicitând citarea părților în ședință de judecată, admiterea recursului, casarea integrală a încheierii din 21 mai 2020 a Curții de Apel Chișinău, prin care acțiunea recurenților-reclamanți a fost declarată inadmisibilă cu emiterea unei decizii noi, de admitere integrală a acțiunii.

În susținerea recursului s-a invocat dezacordul cu încheierea contestată, considerând-o ilegală și neîntemeiată pe motiv că a fost emisă cu încălcarea normelor de drept procedural, or, prima instanță urma să țină cont de normele de drept naționale, cât și de practica CEDO în vederea neîngrădirii dreptului privind accesul liber la justiție.

În acest context au menționat că declararea acțiunii ca inadmisibilă constituie în esență un refuz din partea Curții de Apel Chișinău de a examina în fond cauza, fapt ce constituie o violare a articolului 6 §1 din Convenția pentru apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților fundamentale. Or, restricția impusă accesului la o instanță de judecată nu va fi compatibilă cu articolul 6 § 1, decât dacă aceasta urmărește un scop legitim și există o proporționalitate rezonabilă între mijloacele folosite și scopul urmărit.

În speță, însă, instanța de fond greșit și-a motivat soluția prin faptul că actul administrativ contestat nu lezează dreptul invocat de reclamanți. Or, aceștea au

revendicat și demonstrat un drept vătămat în sensul articolelor 17 și 189 din Codul administrativ, în concret faptul că a fost încălcat drept la viață, consfințit de art. 2 din Convenție, vătămat prin activitatea administrativă a autorității publice.

Prin urmare, dâșii au respectat condițiile de admisibilitate a acțiunii în contencios administrativ, demonstrând inclusiv și pretinsul drept vătămat, pe când motivarea Curții de Apel Chișinău nu reprezintă altceva decât invocarea formală a unor temeuri de inadmisibilitate a acțiunii, care nu sunt urmate de o motivare corespunzătoare.

La 29 iulie 2020, Curtea Supremă de Justiție a expediat în adresa participanților la proces copia recursului depus de Natalia Colos, Prascovia Radulov-Covtoniuc, Grigore Covtoniuc, Leonid Perv și Igor Rudenco pentru informație și cunoștință.

Prin referința din 24 august 2020, Ministerul Afacerilor Interne a solicitat respingerea recursului cu menținerea încheierii contestate.

În conformitate cu art. 242 Cod 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.

Colegiul reține că recursul depus de Natalia Colos, Prascovia Radulov-Covtoniuc, Grigore Covtoniuc, Leonid Perv și Igor Rudenco la 5 iunie 2020 (f.d.77) este în termen, având în vedere că încheierea contestată a fost emisă la 21 mai 2020 (f.d.64).

Studiind materialele dosarului, Colegiul civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție consideră recursul neîntemeiat și care urmează a fi respins cu menținerea încheierii din 21 mai 2020 a Curții de Apel Chișinău.

În motivarea concluziei enunțate se rețin următoarele argumente.

În conformitate cu art. 243 alin. (1) lit. b) Cod administrativ, examinând recursul împotriva încheierii judecătorești, instanța adoptă una dintre următoarele decizii: respinge recursul.

Din conținutul recursului depus de Natalia Colos, Prascovia Radulov-Covtoniuc, Grigore Covtoniuc, Leonid Perv și Igor Rudenco, rezultă că recurenții nu sunt de acord cu încheierea din 21 mai 2020 a Curții de Apel Chișinău, prin care acțiunea depusă de ultimii în partea obligării convocării autorității publice și emiterea actului administrativ individual favorabil, a fost declarată inadmisibilă în temeiul art. 207 alin. (2) lit. e) Cod administrativ (f.d.77-81).

La fel, s-a constatat că pentru a se pronunța astfel, prima instanță a reținut că reclamanții nu au putut revendica încălcarea, prin activitatea administrativă, a unui drept în sensul art.17, motiv pentru care acțiunea formulată împotriva Comisiei pentru Situații Excepționale, persoane terțe Ministerul Afacerilor Interne și Agenția Națională pentru Sănătate Publică privind obligarea convocării autorității publice și emiterea actului administrativ individual favorabil a fost declarată inadmisibilă (f.d.64-73).

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

Supreme de Justiție consideră că încheierea recurată este adoptată în conformitate cu normele de drept procedural care reglementează acțiunile instanței de apel la acea fază a procesului, pornind de la următoarele.

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

Totodată, conform art. 5 Cod 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.

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

Dispozițiile legale enunțate *inter alia* instituie testul de admisibilitate a acțiunii în contencios administrativ, inclusiv pentru acțiunea în obligare.

În acest context, Colegiul reține că unul dintre elementele definitorii ale acțiunii în obligare, este revendicarea unui drept propriu, vătămat prin una din formele activității administrative. Or, o acțiune în contencios administrativ trebuie să urmărească revendicarea unui drept subiectiv vătămat.

Astfel, la caz reclamantii au depus o acțiune în obligare în temeiul art.206 alin.(1) lit.b) Cod administrativ.

Ținând cont de faptul că o dispoziție legală nu poate fi ruptă din sistemul normativ din care face parte și nu poate opera în mod izolat, ci trebuie citită în coroborare cu celelalte dispoziții legale incidente care se completează una pe alta ca făcând parte dintr-un sistem juridic coerent, instanța de recurs reține la caz și prevederile art. 20 Cod administrativ, care prevăd că 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.

La rândul său, art. 189 alin. (1) din același cod, statuează expres că orice persoană care revendică încălcarea unui drept al său prin activitatea administrativă a unei autorități publice poate înainta o acțiune în contencios administrativ.

Iar conform art. 207 alin. (2) lit. e) Cod administrativ, 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.

Raportând la caz cadrul legal enunțat și reieșind din constatările sus-menționate, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție reține că prima instanță întemeiat a ajuns la concluzia

inadmisibilității acțiunii formulate de recurenții-reclamanți împotriva Comisiei pentru Situații Excepționale, persoane terțe Ministerul Afacerilor Interne și Agenția Națională pentru Sănătate Publică privind obligarea convocării autorității publice și emiterea actului administrativ individual favorabil.

Or, la caz nu se atestă vătămarea unui drept subiectiv al reclamanților Natalia Colos, Parascovia Radulov-Covtoniuc, Grigore Covtoniuc, Leonid Perv și Igor Rudenco, invocat prin obligarea Comisiei pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova de a convoca Comisia pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova și de a emite dispoziția privind aplicarea măsurilor de protecție a locuitorilor caselor individuale de locuit de la intersecția străzilor I. L. Caragiale și Vișinilor din mun. Chișinău, sect. Buiucani, prin interzicerea aflării persoanelor în șantierul de construcție din mun. Chișinău, sect. Buiucani, str. I. L. Caragiale, 24, unde se execută lucrări de construcție a unui bloc de locuințe în baza autorizației de construire nr.339-c/17 din 18.08.2017.

Aceasta deoarece prin răspunsul nr. 15-03-3321 din 14 aprilie 2020, emis de Cancelaria de Stat a Republicii Moldova, reclamanților li s-a comunicat că, petiția din 6 aprilie 2020, în temeiul art. 74 din Codul administrativ, a fost remisă spre examinare în adresa Ministerului Afacerilor Interne și Agenției Naționale pentru Sănătate Publică, conform competenței, iar despre rezultatele examinării vor fi informați suplimentar în termenii legali. Totodată, prin scrisoarea Cancelariei de Stat nr. 15-03-2876 din 27 martie 2020 li s-a comunicat că, a fost transmisă o circulară în adresa tuturor autorităților publice în vederea prezentării propunerilor Comisiei pentru Situații Excepționale reieșind din circumstanțele identificate conexe situației epidemiologice din țară.

Prin urmare, Colegiul reține că, în urma indicației Cancelariei de Stat în soluționarea problemei invocate, au fost antrenate autoritățile publice de specialitate ale Guvernului competente, reieșind din problematica abordată, respectiv, după examinarea de către autoritățile competente a tuturor circumstanțelor invocate în raport cu prevederile legale în vigoare, precum și cu actele Comisiei pentru Situații Excepționale privind respectarea normelor sanitar-epidemiologice, un răspuns la cererea reclamanților urmează a fi prezentat în termenul legal, și în cazul dezacordului cu răspunsul obținut, reclamanții vor fi în drept să-l conteste în procedura contenciosului administrativ, fiind în drept să se adreseze cu o acțiune în obligare împotriva pârâtului corespunzător. Or, conform art.74 Cod administrativ, dacă petiția ține de competența altei autorități publice, originalul petiției se expediază autorității publice competente în termen de 5 zile lucrătoare de la data înregistrării petiției, fapt despre care petiționarul este informat.

În acest context, Curtea de Apel Chișinău întemeiat a constatat că, Natalia Colos, Parascovia Radulov-Covtoniuc, Grigore Covtoniuc, Leonid Perv și Igor Rudenco nu revendică încălcarea unui drept al său în sensul art.17 în coroborare cu art.189 alin.(1) Cod administrativ.

Or, pentru admisibilitatea acțiunii în sensul art.20, art.38 și art.189 alin.(1) Cod administrativ, reclamanții urmează să revendice un drept propriu vătămat prin activitatea administrativă prevăzută de art.5 Cod administrativ.

La rândul său, art.17 Cod administrativ, indică că drept vătămat este orice drept sau libertate stabilit/stabilită de lege căruia/căreia i se aduce atingere prin activitate administrativă.

În această ordine de idei, Colegiul respinge argumentele recurențelor precum că aceștea au revendicat și demonstrat un drept vătămat în sensul articolelor 17 și 189 din Codul administrativ, în concret faptul că a fost încălcat dreptul la viață, consfințit de art. 2 din Convenție, vătămat prin activitatea administrativă a comisiei.

Or, faptul că prin răspunsul nr. 15-03-3321 din 14 aprilie 2020, emis de Cancelaria de Stat a Republicii Moldova, reclamantilor li s-a comunicat că, petiția din 6 aprilie 2020, în temeiul art. 74 din Codul administrativ, a fost remisă spre examinare în adresa Ministerului Afacerilor Interne și Agenției Naționale pentru Sănătate Publică, conform competenței, iar despre rezultatele examinării vor fi informați suplimentar în termenii legali, nu poate fi privit ca drept lezat prin prisma normelor Codului administrativ, lege care guvernează speța, deoarece 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, iar expresiile utilizate în textul art. 17, 38 și 189 Cod administrativ de „drept vătămat” și de „încălcarea unui drept al său” se referă la drepturi subiective concrete, fiind excluse așa numitele drepturi prin rigoare, ipotetice, iluzorii sau virtuale, precum și acțiunile populare (*actio popularis*).

Respectiv, necesitatea declarării acțiunii ca fiind inadmisibilă, se datorează faptului că protecția efectivă a drepturilor subiective impune instanței de judecată obligația de a reține spre examinare doar acțiunile ce denotă un caracter serios, adică un interes imediat și practic pentru reclamante de pe urma promovării și rezultatului acțiunii în contenciosul administrativ, fapt ce în speță nu se confirmă.

În susținerea concluziei enunțate, instanța de recurs decelează că prin hotărârea nr. 17 din 23 iunie 2020, Curtea Constituțională a menționat că, în coraport cu garanțiile procedurale, orice persoană supusă unei ingerințe în drepturile sale garantate trebuie să aibă parte de verificarea proporționalității măsurii de către un tribunal independent. Totodată, în calitatea sa de instituție juridică, contenciosul administrativ are drept scop contracararea abuzurilor și exceselor de putere din partea autorităților publice, apărarea drepturilor persoanelor în spiritul legii, ordonarea activității autorităților publice, precum și asigurarea ordinii de drept.

Totodată, Colegiul invocă în speță 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 plîngă 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).

Or, prevederile legale precitate interzic *apriori* și *inter alia* înaintarea acțiunilor în contencios administrativ popular, adică *actio popularis*. Indiferent de felul acțiunii în contencios administrativ, inclusiv în cadrul acțiunii în obligare sau în control normativ, reclamantul trebuie să revendice un drept subiectiv al său vătămat sub sancțiunea declarării acțiunii inadmisibile.

Așadar, acțiunile pe durata stării de urgență în ce privește contestarea activității administrative Comisiei Situații Excepționale trebuie să denote un caracter sporit de seriozitate, fapt nerealizat în condițiile în care acțiunea este înaintată în lipsa unor drepturi personale lezate prin dispozițiile contestate, motiv pentru care prima instanță după cum s-a menționat supra corect a declarat acțiunea ca inadmisibilă.

Luând în considerație cele expuse, Colegiul civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție concluzionează că argumentele invocate în recurs sunt neîntemeiate, fapt pentru care recursul urmează a fi respins cu menținerea încheierii instanței de apel.

Cu referire la solicitarea invocată în recurs privind citarea părților în ședință de judecată, Colegiul o consideră neîntemeiată, în următoarele circumstanțe.

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

În contextul normei precitate, Colegiul relevă că invitarea participanților în proces la examinarea recursului împotriva încheierilor Curții de Apel, se impune doar în cazul în care se constată necesitatea expunerii de către participanți asupra problemelor invocate în cererea de recurs.

La caz, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ consideră că circumstanțe ce ar dicta necesitatea audierii participanților la proces, nu au fost stabilite.

De altfel, examinarea cauzei în ordine de recurs în lipsa participanților la proces, nu poate fi calificată ca o limitare a dreptului de apărare și dreptului de acces la justiție, în condițiile când participanții la proces beneficiază de un ansamblu de pârghii legale întru realizarea drepturilor lor.

În consecință, solicitarea invocată în cererea de recurs depusă de Natalia Colos, Prascovia Radulov-Covtoniuc, Grigore Covtoniuc, Leonid Perv și Igor Rudenco, cu privire la citarea părților în ședință de judecată, urmează a fi respinsă.

În conformitate cu art. 230, 243 alin. (1) lit. b), alin. (2) Cod administrativ, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție

decide :

Se respinge recursul depus de Natalia Colos, Prascovia Radulov-Covtoniuc, Grigore Covtoniuc, Leonid Perv și Igor Rudenco.

Se menține încheierea din 21 mai 2020 a Curții de Apel Chișinău, în cauza de contencios administrativ la acțiunea depusă de Natalia Colos, Prascovia Radulov-Covtoniuc, Grigore Covtoniuc, Leonid Perev și Igor Rudenco împotriva Comisiei pentru Situații Excepționale, persoane terțe Ministerul Afacerilor Interne și Agenția Națională pentru Sănătate Publică privind obligarea convocării autorității publice și emiterea actului administrativ individual favorabil.

Decizia este irevocabilă.

Președintele ședinței,  
judecătorul

Tamara Chișca-Doneva

judecătorii

Nicolae Craiu

Victor Burduh