

CURTEA SUPREMĂ DE JUSTIȚIE A RM
Colegiul civil, comercial și de contencios administrativ
Mun. Chișinău, str. Petru Rareș, 18

Prin intermediul Curții de Apel Chișinău
via e-mail: cac@justice.md

Completul de judecată: Anatolie Minciuna, Ecaterina Palanciuc, Veronica Negru
Dosar civil nr. nr.3-41/20 (2-20042198-02-3-15042020-1)
Reclamant: Asociația Obștească Centrul pentru Drepturile Persoanelor cu Dizabilități
Pârât: Comisia pentru Situații Excepționale a RM

RECURENT: Asociația Obștească
Centrul pentru Drepturile Persoanelor cu Dizabilități,
Reprezentat de Vitalie Meșter, Director Executiv
Sediul: mun. Chișinău, str. A. Pușkin 16, of. 5
MD-2012, mun. Chișinău
Tel. 079989098
E-mail: info@cdpd.md

INTIMAT: Comisia pentru Situații Excepționale a RM
Sediul: mun. Chișinău, str. Piața Marii Adunări Naționale, nr. 1

R E C U R S

împotriva încheierii Curții de Apel Chișinău nr. 3-41/20 din 16.04.2020

În fapt, pe data de 15 aprilie 2020, recurentul Asociația Obștească Centrul pentru Drepturile Persoanelor cu Dizabilități (în continuare: CDPD) s-a adresat la Curtea de Apel Chișinău cu acțiune împotriva Comisiei pentru Situații Excepționale privind constatarea nulității prevederilor pct. 8 din Dispoziția Comisiei pentru Situații Excepționale a RM nr. 1 și Anexă la Dispoziția Comisiei pentru Situații Excepționale a RM nr. 1 din 18.03.2020, pct 4-11 și 22-40 din Dispoziția Comisiei pentru Situații Excepționale a RM nr. 4 din 24.03.2020, pct. 11- 12 din Dispoziția Comisiei pentru Situații Excepționale a RM nr. 8 din 28.03.2020.

Pe data de 16.04.2020 Comisia pentru Situații Excepționale a RM, a depus referință, solicitând, *în principal*, declararea acțiunii ca fiind inadmisibilă sau, *în mod secundar*, respingerea acțiunii ca fiind neîntemeiată.

În aceeași zi, Curtea de Apel Chișinău a emis încheierea pe marginea acțiunii depuse, prin care a declarat inadmisibilă cererea de control normativ înaintată de recurent, în temeiul art.207 alin.(2) lit.e) Cod administrativ, **stabilind în mod vădit eronat că recurentul nu revendică încălcarea, prin activitatea administrativă, a unui drept în sensul art. 17 din Codul Administrativ.** În special, Curtea de Apel Chișinău a indicat că: „ *Asociația Obștească Centrul pentru Drepturile Persoanelor cu Dizabilități nu revendică încălcarea unui drept al său în sensul art. 17 combinat cu art. 189 alin.(1) Cod administrativ. Or, pentru admisibilitatea acțiunii în sensul art.20, art.38-39, și art.189 alin.(1) Cod Administrativ reclamantul urmează să revendice un drept propriu vătămat prin activitatea administrativă. [...] La acest capitol, instanța de judecată reține că, 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 Cod 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*”).

Cu încheierea emisă nu suntem de acord, o considerăm drept neîntemeiată, emisă cu aplicarea eronată a normelor de drept, fapt care servește temei pentru casarea acesteia.

Recursul înaintat îl susținem pe următoarele circumstanțe de fapt și de drept:

1. **Instanța de fond în mod eronat a concluzionat că prevederile art. 207 alin. (2) lit. e) din Codul Administrativ sunt aplicabile acțiunii înaintate de recurent.** Menționăm, că potrivit art. 207 alin. (2) lit. e) din Codul Administrativ, acțiunea în contencios se declară inadmisibilă doar în cazul în care „*reclamantul nu poate revendica încălcarea, prin activitatea administrativă, a unui drept în sensul art. 17*”. Conform 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.*”
2. Reieșind din prevederile legale citate mai sus, conchidem că o acțiune în contencios administrativ urmează să fie examinată în instanța de judecată doar dacă corespunde următoarelor cerințe de admisibilitate:

- *Prima cerință:* prin activitatea administrativă este vătămat un drept,
- *A doua cerință:* reclamantul este titularul dreptului vătămat prin activitatea administrativă

În acest context susținem, că **acțiunea reclamantului A.O. CDPD a întrunit ambele cerințe necesare pentru admisibilitatea examinării în contencios administrativ** din considerentele ce urmează.

3. **Referitor la prima cerință de admisibilitate aferentă art. 207 alin (2) lit. e) Cod Administrativ,** menționăm că în cererea de chemare în judecată am invocat dreptul vătămat stabilit de lege căruia i se aduce atingere prin activitatea administrativă a Comisiei pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova (în continuare: CSERM), și anume: **accesul liber la justiție – un drept universal și absolut.** Prin prevederile pct. 8 din Dispoziția CSERM nr. 1 și Anexă la Dispoziția CSERM nr. 1 din 18.03.2020, pct. 4-11 și 22-40 din Dispoziția CSERM nr. 4 din 24.03.2020, pct. 11-12 din Dispoziția CSERM nr. 8 din 28.03.2020, **au fost instituite derogări de la prevederile Codului de Procedură Civilă, Codului Administrativ, Codul Contravențional și Codul de procedură Penală.**
4. **Prin aceste derogări au fost instituite norme cu caracter primar, emiterea cărora ține de competența exclusivă a Parlamentului,** conform art. 60 alin. (1) din Constituție. **Derogările instituite au prevăzut restrângeri serioase exercițiului dreptului la accesul liber la justiție, restrângeri ce ating grav substanța acestui drept.** În special, restrângerile impuse vizează: instituirea unui termen extrem de scurt (24 ore) pentru contestarea Dispozițiilor CSERM, fără posibilitatea repunerii în termen (pct. 4 și pct. 9, Dispoziția CSERM nr. 4 din 24.03.2020); imposibilitatea suspendării de către instanța de judecată a actului contestat (pct. 6, Dispoziția CSERM nr. 4 din 24.03.2020); excluderea dreptului la o cale de atac împotriva deciziilor instanței de contencios administrativ privind

Deciziile CSERM (pct. 10, Dispoziția CSERM nr. 4 din 24.03.2020); instituirea unui termen extrem de scurt pentru contestarea deciziilor agentului constator (48 ore/24 ore), fără posibilitatea repunerii în termen (pct. 22-24, pct. 27, Dispoziția CSERM nr. 4 din 24.03.2020); instituirea unui termen extrem de scurt (24 ore/48 ore) pentru depunerea recursului împotriva hotărârii judecătorești contravenționale, fără posibilitatea repunerii în termen (pct. 35, pct. 37, Dispoziția CSERM nr. 4 din 24.03.2020), ș.a.

5. Subliniem că potrivit prevederilor art. 72 alin. (3) lit. e) și n) din Constituție, ***organizarea și funcționarea instanțelor judecătorești și a contenciosului administrativ precum și reglementarea infracțiunilor, pedepselor și regimului executării acestora se reglementează prin lege organică.*** Totodată, conform prevederilor art. 10 alin. (2) lit. q) și r) din Legea cu privire a actelor normative nr. 100 din 22.12.2017, ***organizarea instanțelor judecătorești, competența acestora, procedura de judecată, precum și statutul judecătorilor, procedura penală, organizarea, competența și modul de desfășurare a activității Procuraturii, precum și statutul procurorilor sunt reglementate prin legea organică.***
6. Menționăm, că nici Constituția, nici Legea cu privire a actelor normative nr. 100 din 22.12.2017 nu prevede posibilitatea derogării de la aceste prevederi nici chiar și în cazuri excepționale, cum ar fi starea de urgență, de asediu sau de război.
7. Astfel remarcăm că derogarea de la prevederile de procedură poate fi efectuată doar printr-o lege organică, adoptarea căreia ține de competența exclusivă a Parlamentului în conformitate cu art. 60 alin. (1) din Constituție. Totodată, subliniem că ***reieșind din prevederile art. 54 alin. (3) din Constituție, restrângerea dreptului la accesul liber la justiție nu se admite.***
8. Prin urmare conchidem că ***derogările în domeniul justiției, instituite prin Dispozițiile pârâului în lipsa competenței, fiind de natură să restrângă accesul liber la justiție, aduc atingere gravă substanței acestui drept, fiind astfel lovite de nulitate.***
9. Referitor la cea de a doua cerință de admisibilitate aferentă art. 207 alin. (2) lit. e) Cod Administrativ, menționăm că instanța de fond a invocat precum că reclamantul(recurentul) urma să invoce vătămarea unui drept propriu, neavând dreptul să se adreseze cu cererea de chemare în judecată în apărarea interesului public (*actio popularis*). Această concluzie o considerăm drept una eronată, întrucât legislația în vigoare permite asociațiilor obștești de a apăra pe calea judiciară un interes de importanță publică.
10. Dreptul asociațiilor obștești de a intenta acțiuni în judecată în apărarea unui interes public reiese expres din prevederile art. 7 alin. (5) din Legea nr. 837 din 17.05.1996 cu privire la asociațiile obștești, care stipulează: „***Apărarea drepturilor și intereselor legitime ale asociațiilor obștești, precum și a intereselor de importanță publică, se realizează pe cale judiciară, dacă legislația nu prevede altfel.***”
11. Totodată, conform art. 59 alin. (2) din Legea nr. 60 din 30.03.2012 privind incluziunea socială a persoanelor cu dizabilități „***Statul recunoaște dreptul asociațiilor persoanelor cu dizabilități de a reprezenta persoanele cu dizabilități la nivel național, regional și local, [...].*** Prevederile art. 57 alin. (1) din aceeași lege stabilesc în mod expres că „***în scopul ocrotirii drepturilor și intereselor lor, în vederea acordării de sprijin reciproc și prestării unor servicii, persoanele cu dizabilități și persoanele care le reprezintă au dreptul de a crea asociații obștești în modul stabilit de legislația în vigoare.***” Iar conform alin. (2) al

aceluiași articol, „persoanele cu dizabilități au dreptul să adere la asociații obștești pentru a fi reprezentate la nivel internațional, național, regional și local.”

12. În această ordine de idei menționăm că **restrângerile impuse de pârât în exercitiul dreptului la accesul liber la justiție afectează cel mai grav persoanele cu dizabilități.** Această concluzie reiese din natura limitărilor impuse, limitări care plasează persoanele cu dizabilități într-o poziție defavorabilă în comparație cu ceilalți în exercitarea accesului la justiție. În condițiile evoluției situației epidemiologice în RM și limitărilor de circulație impuse, termenele de contestare a deciziilor CSERM și/sau a agentului constatator de doar 24-48 ore sunt inadecvate și inaccesibile pentru majoritatea locuitorilor RM, în special pentru persoanele cu dizabilități. Din cauza restricțiilor de circulație și lipsa transportului accesibil, persoanele cu dizabilități nu vor reuși să recurgă la serviciile unui avocat. Persoanele cu dizabilități cu venituri modeste nu vor putea să beneficieze de serviciile avocaților publici garantați de stat, în interiorul termenului de contestare de 24-48 de ore, întrucât legislația prevede acordarea asistenței juridice de urgență doar pentru cazuri de reținere în cadrul unui proces penal sau contravențional, nefiind posibilă acordarea asistenței juridice de urgență pentru alte cazuri.
13. Subliniem, că **nici Codul Administrativ, nici Codul de Procedură Civilă și nici un alt act normativ nu stabilește excepții de natura să limiteze dreptul asociațiilor obștești de a apăra pe calea judiciară un interes de importanță publică.**
14. Totodată, reieșind din prevederile art. 7 alin. (5) din Legea nr. 837 din 17.05.1996 cu privire la asociațiile obștești, observăm că **dreptul recunoscut asociațiilor obștești de a apăra pe calea judiciară un interes de importanță publică nu este condiționat de îndeplinirea unor cerințe specifice, acest drept fiind recunoscut în egală măsură tuturor asociațiilor obștești.**
15. Conform prevederilor art. 18 al Codului Administrativ, „**interesul public vizează ordinea de drept, democrația, garantarea drepturilor și a libertăților persoanelor, precum și obligațiile acestora, satisfacerea necesităților sociale, realizarea competențelor autorităților publice, funcționarea lor legală și în bune condiții.**”
16. Menționăm că valorile protejate de art. 18 din Codul Administrativ au fost violate prin prevederile pct. 8 din Dispoziția CSERM nr. 1 și Anexă la Dispoziția CSERM nr. 1 din 18.03.2020, pct. 4-11 și 22-40 din Dispoziția CSERM nr. 4 din 24.03.2020, pct. 11-12 din Dispoziția CSERM nr. 8 din 28.03.2020 și anume:
 - ***ordinea de drept, democrația, funcționarea legală a autorităților publice*** au fost încălcate prin arogarea nelegitimă de către pârât a competențelor improprii, de legiferare în domeniile de competență exclusivă a Parlamentului (art. 60 alin. (1), art. 72 alin. (3) lit. e) și n) din Constituție);
 - ***garantarea drepturilor și a libertăților persoanelor*** a fost prejudiciată prin instituirea, contrar garanțiilor stipulate în art. 54 alin. (3) din Constituție, a unor restrângeri aferente exercitiului dreptului la accesul la justiție.
17. În această ordine de idei, conchidem că **prin acțiunea înaintată, recurentul și-a exercitat dreptul său subiectiv, recunoscut de lege, de a apăra pe calea judiciară un interes de importanță publică. Prin urmare, instanța de fond în mod eronat a calificat acțiunea recurentului ca fiind inadmisibilă.**
18. Menționăm, că refuzul instanței de judecată de a examina cererea de chemare în judecată depusă de o asociație obștească în apărarea drepturilor și intereselor

legitime ale unui grup de persoane, pe care îl reprezintă, constituie o ingerință inadmisibilă în exercitarea dreptului la un proces echitabil garantat de art. 6 § 1 al CEDO. În Hotărârea sa pe cauza *L'Erablière A.S.B.L. v. Belgium* (Hotărârea din 24.02.2009), CtEDO a constatat violarea art. 6 § 1 al CEDO în acțiunile instanțelor judecătorești naționale, care au refuzat să primească spre examinare acțiunea depusă de o asociație obștească ecologistă în apărarea intereselor legitime (protecția mediului înconjurător) ale locuitorilor regiunii, pe care le reprezintă. În acest context, Curtea a statuat:

„Convenția nu permite exercitarea unei *actio popularis* pentru a evita sesizarea Curții de către persoane care se plâng referitor la simpla existență a unei legi aplicabile la toți cetățenii unei țări sau a unei decizii de justiție într-un proces la care nu sunt părți. Cu toate acestea, interesul „general” apărât în speța prin recursul reclamantei nu poate fi asimilat unei *actio popularis*, având în vedere circumstanțele cauzei, în special *natura actului atacat, calitatea reclamantei și a fondatorilor acesteia, precum și scopul urmărit*, care este limitat din punct de vedere geografic și material. În consecință, „**contestația**” reclamantei avea o **legătură suficientă cu un „drept” al cărui se putea considera titulară, în calitate de persoană morală, astfel încât articolul 6 se aplică.**”

19. În această ordine de idei, concluziile instanței de fond precum că acțiunea reclamantului (recurentului), intentată în apărarea intereselor comunității persoanelor cu dizabilități, nu poate fi intentată și examinată, sunt eronate cu referire la circumstanțele de fapt și de drept ale cauzei. Or, recurentul (reclamantul) A.O. CDPD este o asociație obștească constituită în scopul promovării și apărării drepturilor și intereselor legitime ale persoanelor cu dizabilități, fiind constituită de fondatorii persoane cu dizabilități și sunt administrată exclusiv de persoane cu dizabilități. Conform prevederilor sale statutare, reclamantul a fost constituit pentru promovarea și apărarea drepturilor persoanelor cu dizabilități pe tot teritoriul RM (copia statutului se anexează). Calitatea reclamantului, fondatorilor și administratorilor acestora este strâns legată de scopul, pentru care reclamantul a fost constituit. Prin urmare, **acțiunea de control normativ a reclamantului, intentată în vederea exercitării scopurilor sale statutare, „are o legătură suficientă cu un drept a cărui se poate considera titular” în sensul jurisprudenței CtEDO.**
20. În consecință, **evidențiem** că potrivit Hotărârii Curții Constituționale nr. 55 din 14.10.1999, art. 4 alin. (2) din Constituție și Hotărârii Plenului Curții Supreme de Justiție nr. 3 din 09.06.2014, **Convenția Europeană pentru Apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților Fundamentale, precum și jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, constituie o parte integrantă a sistemului legal intern și, respectiv, urmează a fi aplicate direct ca orice altă lege** a RM cu deosebirea că prevederile Convenției și jurisprudența CtEDO au prioritate față de restul legilor interne care îi contravin.
21. Iar reieșind din ansamblul aspectelor de fapt învederate raportate la normele de drept indicate, **în condițiile în care prin absurd s-ar respinge prezentul recurs, aceasta ar presupune violarea dreptul recurentului (reclamantului) de a apăra în instanța de judecată interesul public, inclusiv al comunității persoanelor cu dizabilități, ar deveni teoretice și iluzorii dar nu practice și efective, contrar jurisprudenței CtEDO.**
22. Or, potrivit preambulului CEDO și conform jurisprudenței CtEDO drepturile acestora trebuie să fie practice și efective dar nu teoretice și iluzorii (a se vedea Cauza Sergey Zolotukhin versus Federația Rusă, Hotărârea Marei Camere a CtEDO din 10.02.2009,

paragraful 80-81 etc.), motive pentru care prezentul recurs urmează a fi admis așa precum a fost formulat.

Urmare a ansamblului aspectelor de fapt învederate raportate la normele de drept nominalizate, în temeiul art. art. 12, 17, 20, 162 alin. (1), 191 alin. (2) și (5), art. 194 alin. (1), 206 alin. (1) lit. e), 209 alin. (3), 224 alin. (1) lit. e), 225 alin. (3) lit. b), 228 alin. (2), 242, 243 alin. (1) lit. c) din Codul administrativ al RM; art. alin. (3), 4, 20, 26, 54, 60, 66, 72,

SOLICITĂM:

- 1. Admiterea recursului.**
- 2. Anularea integrală a încheierii Curții de Apel Chișinău nr. 3-41/20 din 16.04.2020**
- 3. Adoptarea unei noi încheieri prin care să fie dispusă declararea acțiunii înaintate de Asociația Obștească Centrul pentru Drepturile Persoanelor cu Dizabilități împotriva Comisiei pentru Situații Excepționale a RM privind contestarea actelor administrative normative, ca fiind admisibilă.**
- 4. Transmiterea dosarului judiciar, după finalizarea procedurii de soluționare a recursului, Curții de Apel Chișinău, pentru examinarea în fond a cererii de chemare în judecată.**

Anexe:

- 1) Copia statutului A.O. CDPD
- 2) Copia Încheierii Curții de Apel Chișinău nr. 3-41/20 din 16.04.2020 (obiect al prezentului recurs)

Cu înaltă considerațiune și gratitudine,

Vitalie Meșter,
Director Executiv A.O. CDPD

29 aprilie 2020