



**Republica Moldova**  
**CURTEA CONSTITUȚIONALĂ**

**DECIZIE**  
**DE INADMISIBILITATE**

*a sesizării nr. 260g/2021*

privind excepția de neconstituționalitate a  
articolului 17 din Codul administrativ  
(*interesul legitim al unei asociații obștești  
de a ataca în justiție un act administrativ*)

CHIȘINĂU  
22 februarie 2022

Curtea Constituțională, judecând în componența:

dnei Domnica MANOLE, *Președinte*,  
dlui Nicolae ROȘCA,  
dnei Liuba ȘOVA,  
dlui Serghei ȚURCAN,  
dlui Vladimir ȚURCAN, *judecători*,  
cu participarea dnei Ana Florean, *asistent judiciar*,

Având în vedere sesizarea înregistrată pe 24 noiembrie 2021,  
Examinând admisibilitatea sesizării menționate,  
Având în vedere actele și lucrările dosarului,  
Deliberând pe 22 februarie 2022, în camera de consiliu,

Pronunță următoarea decizie:

## ÎN FAPT

1. La originea cauzei se află sesizarea privind excepția de neconstituționalitate a articolului 17 din Codul administrativ, adoptat prin Legea nr. 116 din 19 iulie 2018, ridicată de președintele A.O. „Rezistența”, dl Ruslan Nastas, în interesele A.O. „Rezistența”, parte în dosarul nr. 3r-799/21, pendinte la Curtea de Apel Chișinău.

2. Sesizarea privind excepția de neconstituționalitate a fost trimisă la Curtea Constituțională de un complet de judecată de la Curtea de Apel Chișinău format din dnele Angela Bostan și Veronica Negru și dl Grigore Dașchevici, pe baza articolului 135 alin. (1) literele a) și g) din Constituție.

### A. Circumstanțele litigiului principal

3. În 20 mai 2021, A.O. „Rezistența” a formulat o acțiune în contencios administrativ împotriva Inspectoratului General al Poliției, terțului S.R.L. „Magda -Tur” cu privire la constatarea nulității unei licitații și a unui contract administrativ.

4. Printr-o încheiere din 28 septembrie 2021, Judecătoria Chișinău, sediul Râșcani, a declarat inadmisibilă acțiunea formulată de A.O. „Rezistența” pentru că aceasta nu a probat existența unui drept vătămat prin procedurile administrative contestate, în sensul articolului 17 din Codul administrativ.

5. În 11 octombrie 2021, A.O. „Rezistența” a contestat cu recurs încheierea din 28 septembrie 2021. Totodată, dl Ruslan Nastas, președinte al A.O. „Rezistența”, a ridicat, în interesele A.O. „Rezistența”, excepția de neconstituționalitate a articolului 17 în coroborare cu articolul 207 alin. (2) lit. e) din Codul administrativ.

6. Printr-o încheiere din 11 noiembrie 2021, Curtea de Apel Chișinău a admis ridicarea excepției de neconstituționalitate și a trimis sesizarea la Curtea Constituțională, în vederea soluționării acesteia.

## **B. Legislația pertinentă**

7. Prevederile relevante ale Constituției sunt următoarele:

### **Articolul 1 Statul Republica Moldova**

„[...]

(3) Republica Moldova este un stat de drept, democratic, în care demnitatea omului, drepturile și libertățile lui, libera dezvoltare a personalității umane, dreptatea și pluralismul politic reprezintă valori supreme și sânt garantate.”

### **Articolul 9 Principiile fundamentale privind proprietatea**

„[...]

(2) Proprietatea nu poate fi folosită în detrimentul drepturilor, libertăților și demnității omului.

(3) Piața, libera inițiativă economică, concurența loială sânt factorii de bază ai economiei.”

### **Articolul 20 Accesul liber la justiție**

„(1) Orice persoană are dreptul la satisfacție efectivă din partea instanțelor judecătorești competente împotriva actelor care violează drepturile, libertățile și interesele sale legitime.

[...]”

### **Articolul 39 Dreptul la administrare**

„(1) Cetățenii Republicii Moldova au dreptul de a participa la administrarea treburilor publice nemijlocit, precum și prin reprezentanții lor.

[...]”

### **Articolul 52 Dreptul de petiționare**

„[...]

(2) Organizațiile legal constituite au dreptul să adreseze petiții exclusiv în numele colectivelor pe care le reprezintă.”

### **Articolul 53 Dreptul persoanei vătămate de o autoritate publică**

„(1) Persoana vătămată într-un drept al său de o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri, este îndreptățită să obțină recunoașterea dreptului pretins, anularea actului și repararea pagubei.

[...]”

8. Prevederile relevante ale Codului administrativ, adoptat prin Legea nr. nr. 116 din 19 iulie 2018, sunt următoarele:

Articolul 17  
Dreptul vătămat

„Drept vătămat este orice drept sau libertate stabilit/stabilită de lege căruia/căreia i se aduce atingere prin activitate administrativă.”

Articolul 207  
Examinarea admisibilității acțiunii în contencios administrativ

„[...]

(2) Acțiunea în contencios administrativ se declară inadmisibilă în special când:

a) există o hotărâre judecătorească definitivă cu privire la un litigiu între aceleași părți, cu același obiect și pe aceleași temeuri de drept;

b) există o încheiere judecătorească prin care s-a dispus încetarea procesului în legătură cu faptul că reclamantul a renunțat la acțiune sau și-a retras acțiunea într-un litigiu între aceleași părți, cu același obiect și pe aceleași temeuri de drept sau că între părți s-a încheiat o tranzacție de împăcare;

c) la aceeași sau la altă instanță de judecată se examinează o acțiune între aceleași părți, cu același obiect și pe aceleași temeuri de drept;

d) acțiunea a fost depusă după expirarea termenului prevăzut la art. 209;

e) **reclamantul nu poate revendica încălcarea, prin activitatea administrativă, a unui drept în sensul art. 17;**

f) nu sânt întrunite condițiile prevăzute la art. 208;

g) acțiunea a fost depusă de o persoană fără împuterniciri în acest sens;

h) cererea de chemare în judecată nu corespunde cerințelor prevăzute la art. 211 alin. (1) și (2) și art. 212 alin. (1) și reclamantul nu a înlăturat neajunsurile în termenul stabilit de instanța de judecată.

[...].”

## ÎN DREPT

### A. Argumentele autorului excepției de neconstituționalitate

9. Autorul sesizării susține că, în acest caz, a fost desfășurată o licitație publică cu abateri grave de la prevederile legale, fiind prejudiciat interesul public al cetățenilor, inclusiv sub aspectul articolului 9 alineatele (2) și (3) din Constituție.

10. Totodată, autorul menționează că dreptul asociațiilor obștești de a reprezenta interesele altor persoane, în limita ariei de activitate, garantat de articolul 52 alin. (2) din Constituție, nu poate să se limiteze doar la

reprezentarea în instituțiile publice și să excludă reprezentarea în instanțele de judecată.

11. Autorul excepției de neconstituționalitate susține că prevederile contestate, care condiționează formularea unei acțiuni în contencios administrativ de încălcarea unui drept personal, limitează accesul la justiție al asociațiilor obștești în interesul public. Prin urmare, autorul pretinde că în cazul formulării unei acțiuni în justiție de o asociație obștească, în numele societății civile, nu este necesară restrângerea unui drept personal al acesteia, ci al persoanelor terțe.

12. În opinia autorului, dispozițiile contestate sunt contrare articolelor 1 alin. (3), 9 alin. (2)–(3), 20, 39 alin. (1) și 52 alin. (2) din Constituție.

## **B. Aprecierea Curții**

13. Examinând admisibilitatea sesizării privind excepția de neconstituționalitate, Curtea constată următoarele.

14. În conformitate cu articolul 135 alin. (1) lit. a) din Constituție, controlul constituționalității legilor, în prezenta cauză a unor prevederi din Codul administrativ, ține de competența Curții Constituționale.

15. Curtea notează că excepția de neconstituționalitate, ridicată de reprezentantul părții într-un proces din fața instanței de judecată, este formulată de subiectul căruia i s-a acordat acest drept, în baza articolului 135 alin. (1) literele a) și g) din Constituție, așa cum a fost interpretat acesta prin Hotărârea Curții Constituționale nr. 2 din 9 februarie 2016.

16. Curtea observă că autorul excepției pretinde neconstituționalitatea articolului 17 în coroborare cu articolul 207 alin. (2) lit. e) din Codul administrativ. Dat fiind faptul că ultimele prevederi menționate fac trimitere la articolul 17 din Codul administrativ, Curtea va reține spre examinare doar acest articol. Curtea constată că prevederile contestate nu au făcut anterior obiect al controlului de constituționalitate.

17. Curtea admite că instanța de judecată ar putea aplica prevederile contestate la examinarea cauzei (a se vedea § 5 *supra*) în care a fost ridicată excepția de neconstituționalitate.

18. Curtea notează că o altă condiție obligatorie pentru ca excepția de neconstituționalitate să poată fi examinată în fond este incidența unui drept fundamental. Astfel, Curtea va analiza, prin prisma argumentelor autorului sesizării, dacă prevederile contestate reprezintă o ingerință într-un drept fundamental invocat (DCC nr. 187 din 7 decembrie 2021, § 22 și jurisprudența citată acolo).

19. Autorul sesizării susține că dispozițiile contestate încalcă articolele 1 alin. (3) [*statul de drept*], 9 alin. (2)–(3) [*principiile fundamentale privind proprietatea*], 20 [*accesul liber la justiție*], 39 alin. (1) [*dreptul la administrare*] și 52 alin. (2) [*dreptul de petiționare*] din Constituție.

20. Cu privire la incidența articolelor 1 alin. (3) și 9 alin. (2)–(3) din Constituție, Curtea reiterează că acestea comportă un caracter general și nu pot constitui repere individuale, ci numai în coroborare cu o altă prevedere

din Constituție, care trebuie să fie aplicabilă (a se vedea, *mutatis mutandis*, DCC nr. 82 din 8 iunie 2021, § 14; DCC nr. 170 din 4 noiembrie 2021, § 23).

21. Cu privire la incidența articolelor 39 alin. (1) și 52 alin. (2) din Constituție, Curtea observă că autorul excepției nu a adus argumente pertinente care să justifice că prevederile contestate constituie o ingerință în dreptul la administrare și dreptul de petiționare. Așadar, Curtea reține că simpla trimitere la o normă constituțională, în lipsa argumentelor care ar fundamenta pretinsa relație de contrarietate a dispozițiilor criticate față de aceasta, nu poate fi considerată o veritabilă critică de neconstituționalitate (a se vedea DCC nr. 135 din 12 august 2021, § 21). Prin urmare, acest capăt al sesizării este inadmisibil.

22. Cu privire la incidența articolului 20 din Constituție, Curtea observă că autorul excepției pretinde că norma contestată, care condiționează formularea unei acțiuni în contencios administrativ de existența unui drept personal vătămat, încalcă accesul la justiție al asociațiilor obștești. Autorul consideră că în cazul formulării unei acțiuni în justiție de către o asociație obștească, în numele societății civile, nu este necesară atingerea unui drept personal al acesteia, ci doar al persoanelor terțe.

23. Cu privire la calitatea procesuală a organizațiilor neguvernamentale de a formula o acțiune, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a menționat în jurisprudența sa că statutul de „victimă” poate fi acordat unei asociații sau unui sindicat **numai dacă este direct afectat de măsura reclamată** (*Winterstein și alții v. Franța*, 17 octombrie 2013, § 108). Prin urmare, pentru ca un reclamant să poată pretinde că este victima unei încălcări a Convenției Europene, trebuie să existe o **legătură suficient de strânsă între solicitant și prejudiciul** pe care îl consideră suferit din cauza presupusei încălcări (*Tauira și alții v. Franța*, 4 decembrie 1995, p. 130).

24. De asemenea, în cauza *Federația Națională a Asociațiilor Sportive și alții v. Franța* din 18 ianuarie 2018, la § 95, Curtea Europeană a subliniat că organizațiile în cauză nu sunt victime directe și personale ale presupuselor încălcări, iar **simplul fapt că unul dintre obiectivele acestora, potrivit statutelor lor, este apărarea intereselor membrilor lor nu este suficient pentru a le conferi statutul de victimă în sensul articolului 34 din Convenție.**

25. În schimb, în cauza *Gorraiz Lizarraga și alții v. Spania* din 27 aprilie 2004, reclamantii erau membri ai unei asociații pe care au creat-o exclusiv pentru a-și apăra interesele în legătură cu construcția unui baraj care urma să inunde mai multe proprietăți ale acestora. Curtea a constatat că asociația a fost parte la procedurile introduse de aceasta în fața instanțelor interne pentru apărarea intereselor membrilor săi. În consecință, Curtea a considerat că asociația reclamantă poate fi considerată victimă, în sensul articolului 34 din Convenție. Curtea a confirmat că, în societățile moderne, atunci când cetățenii se confruntă cu decizii administrative deosebit de complexe, recurgerea la organisme colective, cum ar fi asociațiile, reprezintă unul dintre mijloacele accesibile, uneori singurul mijloc accesibil, care se află la dispoziția lor, prin care își pot apăra interesele particulare în mod eficient. Mai mult, statutul

asociațiilor de a iniția proceduri judiciare în apărarea intereselor membrilor lor este recunoscut de legislația majorității țărilor europene. Astfel, în situația din această cauză, Curtea a conchis că nu poate ignora acest fapt atunci când interpretează conceptul de „victimă” (*Gorraiz Lizarraga și alții v. Spania*, 27 aprilie 2004, §§ 36 și 38).

26. Cu titlu de excepție, Curtea Europeană a admis că, în unele circumstanțe, **o terță persoană ar putea să acționeze în numele și pentru o persoană vulnerabilă** care nu a putut depune plângere la Curte din cauza vârstei sau a handicapului său și a identificat următoarele criterii: riscul ca victima directă să fie privată de protecția efectivă a drepturilor sale și absența unui conflict de interese între victimă și reclamant (*Lambert și alții v. Franța*, 5 iunie 2015, § 102). Totodată, Curtea a reținut că această listă nu este exhaustivă. Persoanele fizice pot fi considerate vulnerabile din cauza mai multor factori, cum ar fi natura plângerii depuse la Curte în numele lor (*N. și M. v. Rusia* (dec.), 26 aprilie 2016, § 60).

27. O abordare similară a fost adoptată în cauza *Centrul de Resurse Juridice în numele lui Valentin Câmpeanu v. România* care viza un tânăr de origine romă, cu un handicap grav și seropozitiv, care a decedat la spital, înainte de introducerea cererii, neavând rude apropiate cunoscute și fără ca statul să îi fi desemnat un reprezentant. Curtea a constatat că Centrul de Resurse Juridice nu a demonstrat existența unei „legături suficient de strânse” cu victima directă; nu pretindea să aibă un „interes personal” pentru a menține capetele de cerere în fața Curții, având în vedere definiția pe care jurisprudența Curții o oferă acestor noțiuni. Totuși, Curtea a observat că după moartea domnului Câmpeanu, Centrul de Resurse Juridice s-a angajat într-o serie de proceduri interne pentru a clarifica circumstanțele acesteia. Curtea a acordat o importanță considerabilă faptului că nici capacitatea procesuală a Centrului de a acționa în numele domnului Câmpeanu, nici observațiile formulate în numele său către autoritățile medicale și judiciare interne nu au fost în niciun mod puse la îndoială sau contestate. Pentru că, în cele din urmă, investigațiile au condus la concluzia că nu a existat nicio faptă penală asociată cu decesul, Centrul a introdus o cerere la Curte. Curtea a observat că, la momentul decesului, domnul Câmpeanu nu avea rude apropiate cunoscute și că, atunci când a devenit major, statul nu a desemnat nicio persoană competentă sau tutore pentru a-i apăra interesele juridice sau de orice fel. Curtea a mai notat că plângerea se baza pe articolul 2, dreptul la viață, pe care domnul Câmpeanu, ca victimă directă, nu le-a putut prezenta în mod evident, pentru că decedase. Având în vedere circumstanțele excepționale ale cauzei și gravitatea acuzațiilor formulate în privința articolelor 2, 3 și 13 din Convenție, Curtea i-a recunoscut Centrului de Resurse Juridice calitatea de a-l reprezenta pe Valentin Câmpeanu, subliniind că o concluzie diferită ar împiedica posibilitatea ca aceste acuzații grave de încălcare a Convenției să fie examinate la nivel internațional (*Centrul de Resurse Juridice în numele lui Valentin Câmpeanu v. România*, 17 iulie 2014, §§ 107, 109-112).

28. În prezenta cauză, Curtea observă că norma contestată de autorul excepției stabilește condiții pentru formularea unei acțiuni în justiție de către

asociațiile obștești similare condițiilor stabilite în jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, *i.e.* „afectarea directă de către măsura contestată” și „existența unei legături directe între asociație și prejudiciul pe care îl consideră suferit de pe urma măsurii”. Aceste condiții rezultă și din textul articolului 20 din Constituție, care prevede că orice persoană are dreptul la satisfacție efectivă din partea instanțelor judecătorești competente **împotriva actelor care violează drepturile, libertățile și interesele sale legitime.**

29. Este adevărat că în cauza *Centrul de Resurse Juridice în numele lui Valentin Câmpeanu v. România* Curtea Europeană a recunoscut posibilitatea asociațiilor obștești de a se adresa în justiție în numele unor persoane vulnerabile. Totuși, în această cauză, autorul excepției nu a demonstrat că cazul dedus judecării este unul excepțional, în sensul stabilit de cauza *Centrul de Resurse Juridice în numele lui Valentin Câmpeanu v. România*, astfel încât să poată susține că norma contestată îl împiedică să depună o acțiune în justiție în numele unor persoane vulnerabile. Prin urmare, în lipsa unor argumente suficiente, Curtea nu-și poate efectua controlul pe baza articolului 20 din Constituție.

30. Totodată, deși norma contestată condiționează formularea unei acțiuni în contencios administrativ de existența unui drept personal vătămat, Curtea observă că articolul 73 alin. (1) din Codul de procedură civilă prevede că, în cazurile prevăzute de lege, organizațiile pot adresa în judecată acțiune (cerere) în apărarea drepturilor, libertăților și intereselor legitime ale unui număr nelimitat de persoane fizice. De asemenea, potrivit alineatului (2) din același articol, organizațiile care au intentat proces în apărarea intereselor unor alte persoane au drepturi și obligații procedurale de reclamant, cu excepția dreptului de a încheia tranzacție și a obligației de a achita cheltuielile de judecată.

31. Mai mult, Curtea observă că articolul 7 alin. (1) lit. f) din Legea cu privire la organizațiile necomerciale nr. 86 din 11 iunie 2020 prevede că în vederea realizării scopurilor statutare, asociațiile obștești au toate drepturile garantate de legislația Republicii Moldova, inclusiv au dreptul să reprezinte și să apere interesele legitime ale altor persoane în fața autorităților publice în vederea realizării scopurilor statutare.

32. Curtea notează că ține de competența instanțelor de judecată să examineze în fiecare caz în parte dacă asociațiile obștești au fost afectate în mod direct de actele administrative contestate sau acestea urmăresc să apere drepturile unor persoane vulnerabile în sensul jurisprudenței Curții Europene a Drepturilor Omului (a se vedea §§ 26-27 *supra*, cauza *Centrul de Resurse Juridice în numele lui Valentin Câmpeanu v. România*).

33. Prin urmare, în baza celor menționate *supra*, Curtea constată că sesizarea nu întrunește condițiile de admisibilitate și nu poate fi acceptată pentru examinare în fond.



Din aceste motive, în baza articolelor 135 alin. (1) literele a) și g), 140 alin. (2) din Constituție, 26 alin. (1) din Legea cu privire la Curtea Constituțională, 61 alin. (3) și 64 din Codul jurisdicției constituționale, Curtea Constituțională

**DECIDE:**

1. *Se declară inadmisibilă* sesizarea privind excepția de neconstituționalitate a articolului 17 din Codul administrativ, ridicată de președintele A.O. „Rezistența”, dl Ruslan Nastas, în interesele A.O. „Rezistența”, parte în dosarul nr. 3r-799/21, pendinte la Curtea de Apel Chișinău.

2. Prezenta decizie este definitivă, nu poate fi supusă niciunei căi de atac, intră în vigoare la data adoptării și se publică în Monitorul Oficial al Republicii Moldova.

**Președinte**

**Domnica MANOLE**

*Chișinău, 22 februarie 2022  
DCC nr. 26  
Dosarul nr. 260g/2021*