



Republica Moldova
CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

DECIZIE
DE INADMISIBILITATE

a sesizării nr. 100g/2021

privind excepția de neconstituționalitate a articolului 140 din Codul
administrativ

(puterea lucrului decis al actelor administrative individuale)

CHIȘINĂU
2 noiembrie 2021

Curtea Constituțională, judecând în componența:

nei Domnica MANOLE, *Președinte*,
dlui Nicolae ROȘCA,
nei Liuba ȘOVA,
dlui Serghei ȚURCAN,
dlui Vladimir ȚURCAN, *judecători*,
cu participarea dlui Vasili Oprea, *asistent judiciar*,

Având în vedere sesizarea înregistrată pe 5 mai 2021,
Examinând admisibilitatea sesizării menționate,
Având în vedere actele și lucrările dosarului,
Deliberând pe 2 noiembrie 2021, în camera de consiliu,

Pronunță următoarea decizie:

ÎN FAPT

1. La originea cauzei se află sesizarea privind excepția de neconstituționalitate a articolului 140 din Codul administrativ, adoptat prin Legea nr. 116 din 19 iulie 2018, ridicată de dl avocat Constantin Lazari, în interesele dlui I.P., în dosarul nr. 3a-393/2021, pendinte la Curtea de Apel Chișinău.

2. Sesizarea privind excepția de neconstituționalitate a fost trimisă la Curtea Constituțională de un complet de judecători ai Curții de Apel Chișinău, format din dnii Anatolie Minciună, Ion Muruianu și dna Ecaterina Palanciuc, în baza articolului 135 alin. (1) literele a) și g) din Constituție.

A. Circumstanțele litigiului principal

3. La Curtea de Apel Chișinău este pendinte în procedura apelului cauza de contencios administrativ intentată prin cererea de chemare în judecată depusă de dl I.P. împotriva Consiliului Municipal Chișinău și Primăriei municipiului Chișinău, avându-i ca terți intervenienți pe A.B., O.B. și Agenția Servicii Publice, prin care s-a solicitat anularea unei decizii a Consiliului Municipal Chișinău și a titlului de autentificare a dreptului deținătorului de teren emis în baza deciziei menționate, în partea în care actele în discuție lezează drepturile reclamantului. Ulterior, reclamantul a solicitat, prin mai multe cereri de concretizare adresate instanței de judecată, anularea unor acte administrative. De asemenea, în procesul din fața primei instanțe, terții au formulat o cerere reconvențională.

4. Pe 12 ianuarie 2021, Judecătoria Chișinău, sediul Râșcani, a respins cererea de chemare în judecată și acțiunea reconvențională. Soluția de respingere a fost fundamentată, *inter alia*, pe dispozițiile articolului 140 din Codul administrativ, care reglementează puterea lucrului decis al actelor administrative individuale. Atât reclamantul, cât și persoanele terțe în proces au atacat cu apel hotărârea instanței de judecată.

5. Pe 2 aprilie 2021, dl avocat Constantin Lazari, care a fost împuternicit să reprezinte interesele dlui I.P., a ridicat excepția de neconstituționalitate a articolului 140 din Codul administrativ. Printr-o încheiere din 14 aprilie 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

6. 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 sunt garantate.”

Articolul 23 Dreptul fiecărui om de a-și cunoaște drepturile și îndatoririle

„(1) Fiecare om are dreptul să i se recunoască personalitatea juridică.

(2) Statul asigură dreptul fiecărui om de a-și cunoaște drepturile și îndatoririle. În acest scop statul publică și face accesibile toate legile și alte acte normative.”

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

Articolul 10 Actul administrativ individual

„(1) 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.

[...]”

Articolul 139 Valabilitatea actelor administrative individuale

„(1) Un act administrativ individual devine valabil pentru persoana căreia îi este destinat sau care este afectată de el în momentul în care i se comunică acesteia, cu excepția cazului când actul administrativ însuși stabilește o dată ulterioară pentru obligativitatea sa.

(2) Un act administrativ individual obține valabilitate cu acel conținut cu care este comunicat.

(3) Un act administrativ individual rămâne valabil atâta timp cât nu este retras, revocat sau anulat într-un alt mod ori nu s-a consumat prin expirarea timpului sau într-un alt mod.

(4) Actele administrative individuale se respectă de către autoritatea publică emitentă, alte autorități publice, destinatarii acestora și persoanele terțe.

[...]”

Articolul 140

Puterea lucrului decis al actelor administrative individuale

„Un act administrativ individual obține **puterea lucrului decis** atunci când nu mai poate fi contestat nici pe cale prealabilă, nici prin acțiune în instanța de judecată competentă. Dacă un act administrativ individual are mai mulți destinatari sau mai multe persoane sunt afectate de acesta, puterea lucrului decis poate surveni în momente diferite pentru fiecare din aceste persoane.”

ÎN DREPT

A. Argumentele autorului excepției de neconstituționalitate

8. Autorul excepției susține că articolul 140 din Codul administrativ încalcă articolele 1 alin. (3), 4 alin. (2), 7, 20, 23 și 46 din Constituție. În particular, autorul excepției pretinde că textul „puterea lucrului decis” nu-i asigură o protecție adecvată împotriva arbitrariului.

B. Aprecierea Curții

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

10. În conformitate cu articolul 135 alin. (1) lit. a) din Constituție, controlul constituționalității legilor, în prezenta cauză a Legii nr. 116 din 19 iulie 2018, prin care a fost adoptat Codul administrativ, ține de competența Curții Constituționale.

11. Curtea notează că excepția de neconstituționalitate, care a fost ridicată de reprezentantul părții în proces, 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.

12. Obiectul excepției de neconstituționalitate îl constituie articolul 140 din Codul administrativ. Deși autorul excepției contestă întregul articol 140 din Codul administrativ, în argumentarea sesizării acesta se referă, de fapt, la textul „puterea lucrului decis” din conținutul normei în discuție. Din acest motiv, în analiza sa privind admisibilitatea excepției, Curtea va raporta obiectul sesizării la acest text din articolul 140 din Codul administrativ.

13. Excepția de neconstituționalitate a fost ridicată într-un proces din fața Curții de Apel Chișinău, care are ca obiect examinarea mai multor cereri de apel formulate împotriva hotărârii primei instanțe. Potrivit articolului 194 alin. (1) din Codul administrativ, în procedura apelului împotriva hotărârii primei instanțe se soluționează din oficiu problemele de fapt și de drept. Așadar, de vreme ce hotărârea atacată de respingere a cererii de chemare a fost motivată în baza articolului 140 din Codul administrativ (a se vedea § 4 *supra*), Curtea consideră că Curtea de Apel va verifica legalitatea acesteia, inclusiv corectitudinea aplicării prevederii al cărei control îi este solicitat Curții prin intermediul excepției de neconstituționalitate.

14. Curtea reține că prevederile contestate nu au făcut anterior obiect al controlului de constituționalitate din perspectiva criticilor prezentei sesizări.

15. O altă condiție obligatorie pentru ca excepția de neconstituționalitate să poată fi examinată în fond este incidența unui drept din Constituție în cauza concretă pendinte în fața instanțelor de judecată (DCC nr. 8 din 24 ianuarie 2020, § 27). Curtea trebuie să verifice, prin prisma argumentelor autorului, dacă prevederile contestate reprezintă o ingerință într-un drept fundamental (DCC nr. 24 din 2 martie 2020, § 18).

16. Autorul excepției susține că dispozițiile contestate încalcă articolele 1 alin. (3) [*preeminența dreptului*], 4 alin. (2) [*drepturile și libertățile omului*], 7 [*supremația Constituției*], 20 [*accesul liber la justiție*], 23 [*calitatea legii*] și 46 [*dreptul la proprietate privată și protecția acesteia*] din Constituție.

17. Cu privire la incidența articolelor 1 alin. (3), 4 alin. (2) și 7 din Constituție, Curtea subliniază că aceste norme comportă un caracter general și nu pot constitui repere separate. Pentru a fi aplicabile, autorul excepției trebuie să demonstreze existența unor ingerințe în drepturile fundamentale garantate de Constituție (a se vedea DCC nr. 62 din 11 iunie 2020, § 33; DCC nr. 19 din 9 februarie 2021, § 21). Cu privire la incidența articolului 23 din Constituție, Curtea reiterează că testul calității legii se efectuează doar prin raportare la un drept fundamental, aplicabil la soluționarea cauzei în care a fost ridicată excepția (a se vedea DCC nr. 38 din 30 martie 2021, § 17).

18. Curtea reține că autorul excepției susține încălcarea articolelor 20 și 46 din Constituție. Curtea observă că articolul 140 din Codul administrativ stabilește că un act administrativ individual nu mai poate fi atacat pe calea unei acțiuni în contencios administrativ sau a cererii prealabile dacă au fost omise termenele de atac stabilite de lege. Astfel, atât articolul 140 din Codul administrativ, cât și, în particular, textul „puterea lucrului decis” din conținutul acestei norme urmăresc să le confere raporturilor juridice un grad de certitudine și de protecție.

19. Textul „puterea lucrului decis” din articolul 140 din Codul administrativ transpune în realitatea juridică efectul dobândirii caracterului definitiv al situațiilor juridice stabilite printr-un act administrativ individual. Curtea găsește confirmarea acestei concluzii în articolul 30 alin. (2) din Codul administrativ, potrivit căruia autoritățile publice nu pot să întreprindă acțiuni care ar putea să afecteze situațiile juridice definitive sau drepturile dobândite, decât în condițiile legii și dacă acest lucru este absolut necesar pentru interesul public. În acest context, Curtea observă elemente comune între „puterea lucrului decis” și principiul securității raporturilor juridice, așa cum a fost interpretat acest principiu în jurisprudența anterioară a Curții Constituționale. De exemplu, în Decizia nr. 58 din 11 iunie 2018, la § 33, Curtea a subliniat că principiul securității raporturilor juridice se manifestă atât în cazul drepturilor fundamentale ale persoanei, cât și în cazul interesului general al comunității.

20. Așadar, „puterea lucrului decis” a actelor administrative individuale acționează în limitele stabilite de lege și urmărește să asigure protecție drepturilor dobândite prin asemenea acte. Din acest punct de vedere, Curtea

observă că puterea lucrului decis nu reprezintă, *eo ipso*, o ingerință în dreptul de acces la un tribunal sau în dreptul de proprietate garantate de articolele 20 și 46 din Constituție. Puterea lucrului decis este o consecință juridică care intervine în cazul neglijării intereselor proprii sau a normelor care prevăd condițiile de apărare a drepturilor eventual lezate printr-un act administrativ individual, adică a condițiilor în care trebuie să-și găsească materializare, la modul concret, acțiunea juridică, pentru a fi eficientă din punct de vedere legal [*e.g.* articolele 165 și 209 alin. (1) din Codul administrativ]. De altfel, puterea lucrului decis și articolul care îl reglementează nu acționează independent, pentru că aplicarea lor presupune coroborarea cu alte norme juridice, în conținutul cărora sunt prescise, în mod nemijlocit, condițiile în care intervine acest efect (*e.g.* prescripția acțiunii în contencios administrativ). Curtea reține în acest sens că pentru a se putea stabili dacă au fost omise sau nu termenele de atac sau dacă a fost adus sau nu la cunoștință, în mod efectiv, actul administrativ individual și a se stabili „puterea lucrului decis”, trebuie să se consulte, mai întâi, normele Codului administrativ care stabilesc aceste aspecte.

21. În baza celor menționate *supra*, Curtea constată că sesizarea privind excepția de neconstituționalitate a textului „puterea lucrului decis” din articolul 140 din Codul administrativ este inadmisibilă 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 textului „puterea lucrului decis” din articolul 140 din Codul administrativ, adoptat prin Legea nr. 116 din 19 iulie 2018, ridicată de dl avocat Constantin Lazari în interesele dlui I.P., parte în dosarul nr. 3a-393/2021, 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, 2 noiembrie 2021
DCC nr. 160
Dosarul nr. 100g/2021