



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

**DECIZIE**  
**DE INADMISIBILITATE**

*a sesizărilor nr. 188g/2021 și nr. 189g/2021*

privind excepția de neconstituționalitate a articolului  
240 alin. (2) din Codul administrativ  
*(imposibilitatea instanței de apel de a trimite cauza  
pentru a fi rejudecată de instanța de fond)*

CHIȘINĂU  
23 noiembrie 2021

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 sesizările înregistrate pe 5 august 2021,  
Examinând admisibilitatea sesizărilor menționate,  
Având în vedere actele și lucrările dosarului,  
Deliberând pe 23 noiembrie 2021, în camera de consiliu,

Pronunță următoarea decizie:

## ÎN FAPT

1. La originea cauzei se află sesizările privind excepția de neconstituționalitate a articolului 240 alin. (2) din Codul administrativ, adoptat prin Legea nr. 116 din 19 iulie 2018, ridicată de dl avocat Victor Burac, în interesele dlui Vladimir Jelezneac, parte în dosarul nr. 3a-1587/19, pendinte la Curtea de Apel Chișinău (sesizarea nr. 188g/2021), și de dl avocat Dumitru Cucu, în interesele dlui Iurie Novîțchi, parte în dosarul nr. 3a-284/21, pendinte la Curtea de Apel Chișinău (sesizarea nr. 189g/2021).

2. Sesizările privind excepția de neconstituționalitate au fost trimise la Curtea Constituțională de un complet de judecată (format din doamnele Angela Bostan și Veronica Negru și domnul Grigore Dașchevici) din cadrul Curții de Apel Chișinău, în baza articolului 135 alin. (1) literele a) și g) din Constituție.

3. Având în vedere identitatea de obiect a sesizărilor, Curtea a decis conexarea acestora într-un singur dosar, în baza articolului 43 din Codul jurisdicției constituționale, căruia i-a atribuit numărul 188g/2021.

### A. Circumstanțele litigiilor principale

a) *Circumstanțele cauzei de contencios administrativ nr. 3a-1587/19 (sesizarea nr. 188g/2021)*

4. Pe 29 martie 2013, dl Vladimir Jelezneac a formulat o cerere de chemare în judecată împotriva S.A. „Complexul Hotelier Palace”, prin care a solicitat anularea unor decizii adoptate de adunarea generală a acționarilor săi.

5. Pe 21 iunie 2013, dl Vladimir Jelezneac a formulat o cerere de chemare în judecată împotriva S.A. „Complexul Hotelier Palace”, S.R.L. „Global Project Co” și S.R.L. „Emis Consulting”, prin care a solicitat constatarea nulității absolute a unor tranzacții de vânzare-cumpărare de valori mobiliare.

6. Prin Încheierea din 10 iulie 2014, Judecătoria Centru, municipiul Chișinău (în prezent Judecătoria Chișinău, sediul Centru), a decis conexarea celor două cauze.

7. Pe 26 martie 2018, dl Vladimir Jelezneac și-a concretizat cererea de chemare în judecată solicitând, între altele, declararea nulității absolute a unor hotărâri emise de Comisia Națională a Pieței Financiare și Camera Înregistrării de Stat.

8. Pe 21 iunie 2019, Judecătoria Chișinău, sediul Buiucani, a emis o hotărâre prin care a respins acțiunile formulate de dl Vladimir Jelezneac. La aceeași dată, avocatul Victor Burac a contestat cu apel, în interesele dlui Vladimir Jelezneac, hotărârea primei instanțe, solicitând casarea acesteia și restituirea cauzei spre rejudecare de un alt complet de judecată, dată fiind examinarea cauzei cu încălcarea competenței jurisdicționale.

9. Prin Încheierea din 19 noiembrie 2019, completul de drept comun al Curții de Apel Chișinău și-a declinat competența în favoarea completului specializat în materie de contencios administrativ al aceleiași Curți.

10. Pe 30 septembrie 2020, Curtea Supremă de Justiție a pronunțat o încheiere prin care a soluționat conflictul negativ de competență dintre completul de drept comun și completul specializat în examinarea cauzelor de contencios administrativ ale Curții de Apel Chișinău și a constatat că completul specializat este competent să judece acțiunea formulată de dl Vladimir Jelezneac.

11. Pe 15 iunie 2021, dl avocat Victor Burac a ridicat, în interesele dlui Vladimir Jelezneac, excepția de neconstituționalitate a prevederilor articolului 240 alin. (2) din Codul administrativ, care stabilesc că instanța de apel nu-i poate trimite cauza spre rejudecare instanței de fond.

12. Pe 29 iunie 2021, Curtea de Apel Chișinău a emis o încheiere prin care a admis cererea de ridicare a excepției de neconstituționalitate și a sesizat, în acest sens, Curtea Constituțională, în vederea examinării acesteia.

*b) Circumstanțele cauzei de contencios administrativ nr. 3a-284/21 (sesizarea nr. 189g/2021)*

13. Pe 20 februarie 2009, dl Iurie Novîțchi a fost concediat din cadrul Ministerului Afacerilor Interne, din motiv de boală. Pe 4 noiembrie 2019, Casa Teritorială de Asigurări Sociale Leova (în continuare, CTAS Leova) a emis Decizia nr. 15/2019/12581 cu privire la stabilirea pensiei de dizabilitate.

14. Pe 30 decembrie 2019, după epuizarea procedurii prealabile, dl Iurie Novîțchi a formulat o acțiune în contencios administrativ împotriva Casei Naționale de Asigurări Sociale cu privire la anularea deciziei CTAS Leova.

15. Pe 17 decembrie 2020, Judecătoria Chișinău, sediul Râșcani, a pronunțat o hotărâre prin care a respins acțiunea dlui Iurie Novîțchi. Pe 13 ianuarie 2021 și, respectiv, pe 15 ianuarie 2021, dl avocat Dumitru Cucu a contestat cu apel, în interesele dlui Iurie Novîțchi, hotărârea primei instanțe.

16. Pe 8 iunie 2021, dl avocat Dumitru Cucu a ridicat, în interesele dlui Iurie Novîțchi, excepția de neconstituționalitate a prevederilor articolului 240 alin. (2) din Codul administrativ.

17. Prin Încheierea din 22 iunie 2021, Curtea de Apel Chișinău a admis ridicarea excepției și a sesizat Curtea Constituțională, în vederea soluționării acesteia.

## **B. Legislația pertinentă**

18. 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 4 Drepturile și libertățile omului

„(1) Dispozițiile constituționale privind drepturile și libertățile omului se interpretează și se aplică în concordanță cu Declarația Universală a Drepturilor Omului, cu pactele și cu celelalte tratate la care Republica Moldova este parte.

(2) Dacă există neconcordanțe între pactele și tratatele privitoare la drepturile fundamentale ale omului la care Republica Moldova este parte și legile ei interne, prioritate au reglementările internaționale.”

### Articolul 7 Constituția, Lege Supremă

„Constituția Republicii Moldova este Legea ei Supremă. Nici o lege și nici un alt act juridic care contravine prevederilor Constituției nu are putere juridică.”

### Articolul 8 Respectarea dreptului internațional și a tratatelor internaționale

„(1) Republica Moldova se obligă să respecte Carta Organizației Națiunilor Unite și tratatele la care este parte, să-și bazeze relațiile cu alte state pe principiile și normele unanim recunoscute ale dreptului internațional.

[...].”

### Articolul 15 Universalitatea

„Cetățenii Republicii Moldova beneficiază de drepturile și de libertățile consacrate prin Constituție și prin alte legi și au obligațiile prevăzute de acestea.”

### Articolul 16 Egalitatea

„(1) Respectarea și ocrotirea persoanei constituie o îndatorire primordială a statului.

(2) Toți cetățenii Republicii Moldova sânt egali în fața legii și a autorităților publice, fără deosebire de rasă, naționalitate, origine etnică, limbă, religie, sex, opinie, apartenență politică, avere sau de origine socială.”

### 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.

(2) Nici o lege nu poate îngreuna accesul la justiție.”

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

„[...]”

(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.”

### Articolul 26 Dreptul la apărare

„(1) Dreptul la apărare este garantat.

(2) Fiecare om are dreptul să reacționeze independent, prin mijloace legitime, la încălcarea drepturilor și libertăților sale.

[...].”

### Articolul 54 Restrângerea exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți

„(1) În Republica Moldova nu pot fi adoptate legi care ar suprima sau ar diminua drepturile și libertățile fundamentale ale omului și cetățeanului.

(2) Exercițiul drepturilor și libertăților nu poate fi supus altor restrângeri decât celor prevăzute de lege, care corespund normelor unanim recunoscute ale dreptului internațional și sunt necesare în interesele securității naționale, integrității teritoriale, bunăstării economice a țării, ordinii publice, în scopul prevenirii tulburărilor în masă și infracțiunilor, protejării drepturilor, libertăților și demnității altor persoane, împiedicării divulgării informațiilor confidențiale sau garantării autorității și imparțialității justiției.

(3) Prevederile alineatului (2) nu admit restrângerea drepturilor proclamate în articolele 20-24.

(4) Restrângerea trebuie să fie proporțională cu situația care a determinat-o și nu poate atinge existența dreptului sau a libertății.”

#### Articolul 117

##### Caracterul public al dezbaterilor judiciare

„În toate instanțele judecătorești ședințele de judecată sânt publice. Judecarea proceselor în ședință închisă se admite numai în cazurile stabilite prin lege, cu respectarea tuturor regulilor de procedură.”

#### Articolul 119

##### Folosirea căilor de atac

„Împotriva hotărârilor judecătorești, părțile interesate și organele de stat competente pot exercita căile de atac, în condițiile legii.”

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

#### Articolul 240

##### Deciziile instanței de apel

„(1) Examinând cererea de apel, instanța de apel adoptă una dintre următoarele decizii:

- a) respinge apelul;
- b) casează parțial hotărârea primei instanțe și emite o altă decizie în partea casată;
- c) casează integral hotărârea primei instanței și emite o nouă decizie.

**(2) Instanța de apel nu este în drept să trimită cauza spre rejudecare în instanța de fond.**

(3) Decizia de apel se motivează în scris în termen de 45 de zile lucrătoare de la data pronunțării.”

## ÎN DREPT

### **A. Argumentele autorilor sesizărilor privind excepția de neconstituționalitate**

20. Autorii sesizărilor susțin că norma contestată, care exclude posibilitatea instanței de apel de a trimite cauza spre rejudecare în condițiile în care motivele de apel se bazează pe încălcări de procedură, constituie o ingerință în accesul la justiție.

21. Autorul sesizării nr. 188g/2021 susține că norma contestată nu corespunde exigențelor calității legii. Pe de o parte, norma contestată stabilește că instanța de apel nu poate trimite cauza spre rejudecare instanței de fond, iar pe de altă parte, articolul 195 din Codul administrativ îi permite instanței de apel să aplice prevederile Codului de procedură civilă, inclusiv articolul 385 lit. d), care prevede posibilitatea instanței de apel de a trimite cauza spre rejudecare în primă instanță.

22. Din acest motiv, autorul sesizării nr. 188g/2021 pretinde că prevederea contestată îi discriminează pe justițiabilii din cauzele de contencios administrativ, în comparație cu justițiabilii din alte cauze civile.

23. Mai mult, autorul sesizării nr. 188g/2021 afirmă că norma contestată înrăutățește situația apelanților în propria cale de atac, deoarece hotărârea primei instanțe devine definitivă, iar justițiabilul ar avea doar o singură cale de atac – recursul.

24. Totodată, autorul sesizării nr. 189g/2021 a mai menționat că, dat fiind faptul că cauza a fost examinată în lipsa părților, el nu a beneficiat de dreptul la apărare. De asemenea, autorul pretinde că norma contestată limitează dreptul său de a ataca în mod efectiv hotărârea primei instanțe.

25. În acest context, autorul sesizării nr. 189g/2021 pretinde că norma contestată aduce atingere dreptului la un proces echitabil, prevăzut de articolul 6 §1 din Convenția Europeană.

26. Prin urmare, autorii sesizărilor consideră că prevederea contestată contravine articolelor 1 alin. (3), 4, 7, 8, 15, 16, 20, 23, 26, 54, 117 și 119 din Constituție.

## **B. Aprecierea Curții**

27. Examinând admisibilitatea sesizărilor privind excepția de neconstituționalitate, Curtea constată următoarele.

28. Excepțiile de neconstituționalitate au fost ridicate de avocații părților în procese judecate de instanțe de contencios administrativ. Astfel, sesizările sunt formulate de subiecte cărora li s-a conferit 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.

29. Curtea reține că obiectul comun al sesizărilor îl constituie prevederile articolului 240 alin. (2) din Codul administrativ.

30. În conformitate cu articolul 135 alin. (1) lit. a) din Constituție, controlul constituționalității legilor Parlamentului, în prezenta cauză a unor prevederi din Codul administrativ, ține de competența Curții Constituționale. Curtea constată că prevederile contestate nu au făcut anterior obiect al controlului de constituționalitate.

31. Excepțiile de neconstituționalitate au fost ridicate în două cauze care au ca obiect examinarea unor acțiuni în contenciosul administrativ. Curtea admite că instanțele de judecată vor aplica prevederile criticate la examinarea cauzelor în care au fost ridicate prezentele excepții de neconstituționalitate.

32. Curtea reține că 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 drept comun (DCC nr. 8 din 24 ianuarie 2020, § 27). Astfel, Curtea trebuie să verifice, prin prisma argumentelor autorilor sesizărilor, dacă prevederile contestate

reprezintă o ingerință într-un drept fundamental (DCC nr. 17 din 9 februarie 2021, § 16).

33. Autorii sesizărilor susțin că prevederile articolului 240 alin. (2) din Codul administrativ ar încălca articolele 1 alin. (3) [*statul de drept*], 4 [*drepturile și libertățile omului*], 7 [*Constituția, Lege Supremă*], 8 [*respectarea dreptului internațional și a tratatelor internaționale*], 15 [*universalitatea*], 16 [*egalitatea*], 20 [*accesul liber la justiție*], 23 alin. (2) [*dreptul fiecărui om de a-și cunoaște drepturile și îndatoririle*], 26 [*dreptul la apărare*], 54 [*restrângerea exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți*], 117 [*caracterul public al dezbatărilor judiciare*] și 119 [*folosirea căilor de atac*] din Constituție.

34. În jurisprudența sa constantă, Curtea a reținut că excepția de neconstituționalitate trebuie să cuprindă motivarea de către autorul excepției a relației de contrarietate dintre prevederea legală și prevederea constituțională, adică motivarea neconstituționalității textului criticat (DCC nr. 152 din 26 decembrie 2019, § 16; DCC nr. 39 din 30 martie 2021, § 20).

35. Curtea observă că autorul sesizării nr. 189g/2021 nu a argumentat contrarietatea normei contestate cu articolele 26 și 117 din Constituție. Curtea subliniază că preținsele încălcări de ordin procedural admise pe parcursul procesului (faptul că cauza a fost examinată în lipsa părților și că autorul nu a beneficiat de dreptul la apărare) nu pot constitui motive de neconstituționalitate a prevederilor contestate și, prin urmare, nu țin de judecata Curții, ci sunt de competența instanțelor de drept comun. Mai mult, participantul la proces poate prezenta, în condițiile legii, probe pertinente în instanța de apel (articolul 238 alin. (1) din Codul administrativ).

36. Cu privire la pretinsa încălcare a articolelor 1 alin. (3), 4, 7 și 8 din Constituție, Curtea subliniază că în prezenta cauză aceste articole comportă un caracter general și nu pot constitui repere individuale și separate (a se vedea HCC nr. 31 din 23 septembrie 2021, § 27; DCC nr. 74 din 27 mai 2021, § 19).

37. Cu privire la pretinsa încălcare a articolelor 15, 16, 23 și 54 din Constituție, Curtea reiterează că acestea nu au o aplicabilitate de sine stătătoare. Pentru a fi aplicabile, autorul sesizării trebuie să demonstreze existența unor ingerințe în drepturile fundamentale (a se vedea HCC nr. 15 din 28 aprilie 2021, § 20; HCC nr. 31 din 23 septembrie 2021, § 28; DCC nr. 90 din 15 iunie 2021, § 23).

38. În continuare, Curtea va analiza dacă prevederile articolului 240 alin. (2) din Codul administrativ reprezintă vreo ingerință în accesul liber la justiție și în dreptul la o cale de atac împotriva hotărârilor judecătorești garantate de articolele 20 și 119 din Constituție.

39. Curtea observă că articolele 231 și 244 din Codul administrativ reglementează controlul judiciar în procedurile apelului și recursului împotriva unei hotărâri judecătorești pronunțate în materia contenciosului

administrativ. Potrivit articolului 240 alin. (1) din Codul administrativ, instanța de apel poate respinge sau admite apelul și poate casa parțial sau integral hotărârea primei instanțe și pronunța o nouă decizie. Potrivit alin. (2) din același articol, contestat de autor, instanța de apel nu poate trimite cauza spre rejudecare la instanța de fond.

40. Curtea reține că articolele 231 alin. (2) și 240 alin. (1) din Codul administrativ îi permit instanței de apel să examineze eventualele vicii de procedură admise de prima instanță la examinarea cauzei, să caseze hotărârea primei instanțe și să emită o nouă hotărâre în cazul în care hotărârea contestată a fost pronunțată cu încălcarea drepturilor procedurale ale persoanelor. Astfel, Curtea observă că prevederea contestată nu îngrădește dreptul autorilor excepției de a invoca în fața instanței de apel și a instanței de recurs eventualele încălcări de procedură admise la etapa judecării cauzei de către instanța de fond.

41. În consecință, Curtea conchide că interdicția aplicată instanței de apel de a trimite cauza spre rejudecare în instanța de fond nu afectează dreptul de acces la o instanță. Curtea reține că articolul 20 din Constituție nu garantează dreptul de acces la o instanță precisă, ci dreptul de acces la o instanță, în general.

42. Cu privire la incidența articolului 119 din Constituție, care reglementează folosirea căilor de atac, Curtea reiterează că acest drept se realizează, de regulă, în condițiile legii și, prin urmare, ține de competența legislatorului să instituie numărul căilor de atac și condițiile în care acestea pot fi exercitate cu respectarea prevederilor Constituției (a se vedea DCC nr. 66 din 15 iunie 2020, § 35; DCC nr. 108 din 13 iulie 2021, § 25).

43. Potrivit articolului 231 alin. (1) din Codul administrativ, hotărârile judecătoriale adoptate în contencios administrativ pot fi contestate cu apel. Iar potrivit articolului 244 alin. (1) din același Cod, hotărârile curții de apel, ca instanță de fond, precum și deciziile instanței de apel pot fi contestate cu recurs. Așadar, în prezenta cauză, Curtea nu reține incidența articolului 119 din Constituție.

44. Astfel, pentru că nu s-a constatat o ingerință în articolele 20 și 119 din Constituție, Curtea conchide că nici articolele 1 alin. (3), 4, 7, 8, 15, 16, 23 și 54 din Constituție nu sunt incidente.

45. Prin urmare, în baza celor menționate *supra*, Curtea constată că sesizările privind excepția de neconstituționalitate nu întrunesc condițiile de admisibilitate și nu pot fi acceptate 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 inadmisibile* sesizările nr. 188g/2021 și nr. 189g/2021 privind excepția de neconstituționalitate a articolului 240 alin. (2) din Codul administrativ, ridicate de dl avocat Victor Burac, în interesele dlui Vladimir Jelezneac, parte în dosarul 3a-1587/19, pendinte la Curtea de Apel Chișinău, și, respectiv, de dl avocat Dumitru Cucu, în interesele dlui Iurie Novîțchi, parte în dosarul nr. 3a-284/21, 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, 23 noiembrie 2021*

*DCC nr. 177*

*Dosarul nr. 188g/2021*