



Republica Moldova

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

DECIZIE

DE INADMISIBILITATE

a sesizării nr. 275g/2021

privind excepția de neconstituționalitate a articolelor 6 și 6² din
Legea nr. 160 din 22 iulie 2011 privind reglementarea prin autorizare
a activității de întreprinzător
*(aprobarea tacită a emiterii actelor cu privire la autorizarea
executării lucrărilor de construcție [2])*

CHIȘINĂU

15 februarie 2022

Curtea Constituțională, judecând în componența:

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

Având în vedere sesizarea înregistrată la 14 decembrie 2021,
Examinând admisibilitatea sesizării menționate,
Având în vedere actele și lucrările dosarului,
Deliberând la 15 februarie 2022, în camera de consiliu,

Pronunță următoarea decizie:

ÎN FAPT

1. La originea cauzei se află sesizarea privind excepția de neconstituționalitate a articolelor 6 și 6² din Legea nr. 160 din 22 iulie 2011 privind reglementarea prin autorizare a activității de întreprinzător, ridicată de dl Andrei Madan, în interesele S.R.L. „Art-Ex Construct”, în dosarul nr. 3a-496/2020, pendinte la Curtea de Apel Chișinău.

2. Sesizarea privind excepția de neconstituționalitate a fost trimisă la Curtea Constituțională de un complet de judecători de la Curtea de Apel Chișinău, format din dnii Anatolie Minciuna și Vladislav Clima și dna Ecaterina Palanciuc, pe baza articolului 135 alin. (1) literele a) și g) din Constituție.

A. Circumstanțele litigiului principal

3. La 2 noiembrie 2017, S.R.L. „Art-Ex Construct” i-a solicitat Primăriei municipiului Chișinău eliberarea unei autorizații de construcție a unui bloc locativ. Primăria municipiului Chișinău nu a eliberat autorizația de construcție a blocului locativ în termenul stabilit de lege și nici nu a refuzat eliberarea actului solicitat.

4. La 12 ianuarie 2018, S.R.L. „Art-Ex Construct” a depus o cerere de chemare în judecată împotriva Primăriei municipiului Chișinău, prin care a solicitat recunoașterea încălcării dreptului prin nesoluționarea cererii privind eliberarea autorizației în termenul stabilit de lege, obligarea Primăriei municipiului Chișinău să elibereze autorizația solicitată și recunoașterea dreptului de a începe executarea construcției blocului locativ.

5. Prin Hotărârea din 1 martie 2018, Judecătoria Chișinău, sediul Râșcani, a admis cererea de chemare în judecată formulată de S.R.L. „Art-Ex Construct”. Nefiind de acord cu această hotărâre, Primăria municipiului Chișinău a formulat un apel, care a fost respins de Curtea de Apel Chișinău, prin Încheierea din 5 iunie 2018, și, ulterior, un recurs, respins de Curtea Supremă de Justiție prin Decizia din 11 iulie 2018.

6. La 13 iunie 2018, dnii Sergiu Pogorea, Eugen Dașchevici și Mihai Balan, dnele Olga și Liliana Palancean, Asociațiile de Coproprietari în Condominiu nr. 55/546 și nr. 55/370 și Asociația Obștească „Comitetul civic de combatere a construcțiilor ilegale și apărarea drepturilor omului” au formulat o cerere de revizuire a Hotărârii din 1 martie 2018.

7. Prin Încheierea din 25 iunie 2019, Judecătoria Chișinău, sediul Râșcani, a admis cererea de revizuire și a casat hotărârea din 1 martie 2018, cu trimiterea cauzei la rejudecare.

8. Prin Hotărârea din 11 februarie 2020, Judecătoria Chișinău, sediul Râșcani, a respins cererea de chemare în judecată formulată de S.R.L. „Art-Ex Construct”. Nefiind de acord cu această hotărâre, pe 12 februarie 2020, S.R.L. „Art-Ex Construct” a formulat o cerere de apel.

9. La 17 noiembrie 2021, S.R.L. „Art-Ex Construct” a ridicat excepția de neconstituționalitate a articolelor 6 și 6² din Legea nr. 160 din 22 iulie 2011 privind reglementarea prin autorizare a activității de întreprinzător.

10. Prin Încheierea din 22 noiembrie 2021, Curtea de Apel Chișinău a admis ridicarea excepției de neconstituționalitate și a trimis sesizarea la Curtea Constituțională, în vederea soluționării ei.

B. Legislația pertinentă

11. Prevederile relevante ale Constituției sunt următoarele:

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 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.

(2) Statul răspunde patrimonial, potrivit legii, pentru prejudiciile cauzate prin erorile săvârșite în procesele penale de către organele de anchetă și instanțele judecătorești.”

12. Prevederile relevante ale Legii nr. 160 din 22 iulie 2011 privind reglementarea prin autorizare a activității de întreprinzător sunt următoarele:

Articolul 6

Eliberarea actului permisiv. Prelungirea valabilității lui

„(1) Pentru obținerea actului permisiv, solicitantul depune la autoritatea emitentă, personal sau prin intermediul unui reprezentant împuternicit conform legii, direct la sediul autorității, fie prin scrisoare recomandată, prin intermediul sistemelor informaționale dedicate sau prin poștă electronică (sub formă de document electronic cu semnătura electronică avansată calificată, prin intermediul mijloacelor electronice de comunicare), cererea la care anexează actele necesare, prevăzute de actul legislativ ce reglementează respectiva activitate, sau cererea însoțită de o declarație pe propria răspundere privind respectarea condițiilor din actele legislative ce reglementează activitatea pentru care solicită actul permisiv. Autoritatea emitentă va elibera imediat și necondiționat

solicitantului certificatul constatator, conform modelului indicat în anexa nr.3, în modul în care a fost depusă cererea.

(1¹) Autoritățile emitente sunt obligate să implementeze, după caz, posibilitatea solicitării și recepționării la distanță a actelor permissive. În acest scop, solicitantul are dreptul să transmită, în format electronic (fără aplicarea semnăturii electronice), copiile de pe documentele cerute, anexate la cerere. În acest caz, formatul electronic al cererii și al copiilor nu poate servi drept temei pentru respingerea cererii.

(1²) În cazul indicat la alin. (1¹), autoritatea emitentă poate solicita, la eliberarea actului permisiv sau în termen de până la 30 de zile de la data eliberării acestuia, să-i fie puse la dispoziție originalele documentelor, copiile de pe care au fost anexate la cererea transmisă la distanță (în format electronic), pentru a verifica autenticitatea copiilor în cauză.

(1³) La solicitarea actului permisiv, solicitantul are dreptul să declare informația necesară în conformitate cu prevederile Legii nr. 161 din 22 iulie 2011 privind implementarea ghișeului unic în desfășurarea activității de întreprinzător, fără a anexa actele confirmative la cerere.

(1⁴) Autoritatea emitentă este obligată să recepționeze și să înregistreze corespunzător cererea de solicitare a unui act permisiv în toate cazurile, chiar dacă la cerere nu sunt anexate toate documentele stabilite de lege. Persoana responsabilă din cadrul autorității emitente nu are dreptul de a returna cererea sau a refuza recepționarea și înregistrarea acesteia pe motiv că aceasta nu este completă fie nu conține anexate toate documentele necesare sau nu este achitată taxa, cu excepția cazului când cererea nu conține informația necesară pentru identificarea solicitantului.

(1⁵) Certificatul constatator reprezintă documentul oficial în baza căruia se probează locul și faptul solicitării unui act permisiv și care indică data de la care încep să curgă termenele aferente procedurii de emitere a actului în cauză. Autoritatea emitentă este obligată să remită certificatul constatator în același mod în care a fost depusă cererea. În cazul în care cererea este depusă prin intermediul portalului unic al serviciilor publice, documentul de confirmare în format electronic, generat de portalul unic al serviciilor publice, reprezintă certificatul constatator.

(2) Actul permisiv se eliberează în termen de 10 zile lucrătoare, dacă legea care guvernează domeniul respectiv nu prevede un alt termen, începând cu ziua eliberării certificatului constatator, dacă legile care guvernează domeniul respectiv sau tratatele internaționale la care Republica Moldova este parte nu prevăd altfel. În cazul în care actul legislativ ce reglementează activitatea respectivă nu prevede altfel, la expirarea termenului de 10 zile lucrătoare se consideră că există acceptare tacită dacă autoritatea emitentă nu a răspuns în termen la solicitare.

(2¹) Actul permisiv se eliberează/se prelungește și în lipsa documentelor obligatorii de a fi anexate la cerere, prevăzute de legea care reglementează domeniul licențiat/autorizat/certificat respectiv, în cazul în care autoritatea emitentă le-a solicitat de la altă autoritate și a constatat din oficiu intervenirea aprobării tacite pentru documentele în cauză sau dacă solicitantul prezintă confirmările corespunzătoare care atestă survenirea aprobării tacite.

(2²) Actul permisiv și duplicatul acestuia se eliberează, respectiv, eliberarea acestora se refuză, de asemenea se prelungesc, se reperfectează, se suspendă și se retrag de către autoritatea emitentă în mod obligatoriu prin intermediul SIA GEAP, acestea conținând elementele de identificare automată generate de sistemul în cauză, cu excepția cazurilor în care tratatele internaționale la care Republica Moldova este parte prevăd altfel.

(2³) În toate cazurile, actul permisiv și/sau duplicatul acestuia se eliberează în formă de document electronic trimis la adresa electronică indicată de solicitant sau eliberat prin intermediul serviciului guvernamental de notificări electronice. În situațiile în care eliberarea originalului actului permisiv pe suport de hârtie este cerută de solicitant sau impusă expres de legea care reglementează regimul juridic al actului permisiv respectiv ori de un tratat/acord internațional, pe lângă emiterea actului pe suport de hârtie se va elibera și un exemplar în format electronic sau, după caz, o confirmare oficială în format electronic despre emiterea actului permisiv.

(2⁴) Autoritatea emitentă nu poate solicita confirmarea recepționării sau comunicării actului permisiv prin semnătură olografă în borderoul sau registrul autorității, fie prin

orice tip de document pe suport de hârtie, în cazul în care nu s-a cerut sau nu s-a impus de lege eliberarea actului permisiv pe suport de hârtie.

(3) Depistarea, de către autoritatea emitentă a actului permisiv, a unor date neveridice în informația declarată de solicitant sau a lipsei documentelor necesare prevăzute de legislație servește drept temei pentru sistarea termenului de eliberare a actului permisiv sau pentru anularea actului permisiv dacă a fost deja eliberat.

(4) Dacă intenționează să desfășoare genul de activitate indicat în actul permisiv după expirarea termenului de valabilitate, titularul este în drept să solicite prelungirea acestui termen pe termenele prevăzute la anexa nr. 1, achitând taxă pentru actul permisiv, dacă taxa este prevăzută de lege sau, după caz, de hotărârea Guvernului. În acest caz, în registrul oficial al autorității emitente, precum și pe actul permisiv, se aplică mențiunea prelungirii termenului de valabilitate și se indică noul termen. Mențiunea prelungirii termenului de valabilitate poate fi aplicată până la expirarea termenului anterior de valabilitate. În acest caz, noul termen de valabilitate a actului permisiv curge din ziua imediat următoare zilei în care a expirat termenul anterior de valabilitate.

(5) Titularul de act permisiv nu este în drept să transmită unei alte persoane actul sau copia de pe el.

(6) Autoritatea emitentă este obligată să țină, în conformitate cu Legea nr. 71-XVI din 22 martie 2007 cu privire la registre, registrul actelor permissive pe care le-a eliberat, precum și registrul cererilor recepționate și al certificatelor constatatoare eliberate. Autoritatea emitentă este obligată să asigure accesul public, inclusiv prin intermediul rețelei Internet, la datele din registrele în cauză, cu respectarea rigorilor prevăzute de legislația cu privire la protecția datelor cu caracter personal.

(7) Autoritatea emitentă (inclusiv autoritatea de licențiere) este obligată să acorde acte permissive tuturor solicitanților care îndeplinesc cerințele și condițiile stabilite expres de lege, în număr nelimitat, în ordinea înregistrării solicitărilor, cu excepția cazurilor în care:

a) legea care reglementează activitatea licențiată/autorizată/certificată respectivă stabilește expres un număr limitat de acte permissive la nivel de țară sau regiune sau o formulă certă prin care poate fi identificat numărul-limită de titulari de acte permissive;

b) legea stabilește expres că actul permisiv se acordă în baza unui concurs prealabil, reglementează modul de desfășurare a acestuia și criteriile de selectare în urma concursului.

(8) Autoritatea emitentă poate refuza eliberarea/prelungirea unui act permisiv numai cu o justificare corespunzătoare în temeiul prevederilor legii, cu înștiințarea directă a solicitantului și doar în cazul în care solicitantul nu întrunește condițiile expres specificate în lege sau, după caz, nu demonstrează întrunirea acestor condiții în decursul suspendării termenului de examinare a solicitării.

(9) În cazul în care, în scopul eliberării actului permisiv, autoritatea emitentă are nevoie de informațiile cu privire la solicitant (identitatea, bunurile deținute, capacitățile și activitatea acestuia) care se conțin în Registrul de stat al persoanelor juridice, Registrul de stat al întreprinzătorilor individuali, Registrul bunurilor imobile, Registrul informației criminalistice și criminologice și/sau registrele actelor permissive, entitățile care dețin registrele în cauză sunt obligate să ofere în mod gratuit autorității emitente a actului permisiv informația solicitată în termen de cel mult o zi lucrătoare, fără implicarea solicitantului.”

Articolul 6²

Procedura aprobării tacite

(1) După expirarea termenului prevăzut de lege pentru emiterea actului permisiv și în lipsa unui refuz scris privind eliberarea acestuia din partea autorității emitente, actul permisiv solicitat se consideră acordat prin aprobare tacită.

(2) Procedura aprobării tacite nu se aplică în privința actelor permissive din categoria certificatelor. Pentru toate actele permissive din categoria licențelor și autorizațiilor, procedura aprobării tacite se aplică dacă legea care reglementează regimul juridic al actului permisiv respectiv nu stabilește în mod expres neaplicarea procedurii aprobării tacite.

(3) După expirarea termenului prevăzut de lege pentru eliberarea actului permisiv, solicitantul poate aplica procedura aprobării tacite și poate desfășura activitatea pentru care a solicitat actul permisiv. În acest scop, solicitantul expediază, prin poșta recomandată, în adresa Inspectoratului General al Poliției al Ministerului Afacerilor Interne copia de pe certificatul constatator, în care declară pe propria răspundere faptul că nu a primit de la autoritatea emitentă refuz oficial de eliberare a actului permisiv în termen legal și că termenul nu a fost suspendat sau suspendarea este sau a devenit nulă. În cazul în care certificatul constatator i-a fost eliberat în format electronic, solicitantul va expedia documentul în cauză pe suport de hârtie, completat în modul stabilit. Data aprobării tacite a actului permisiv și, respectiv, data din care solicitantul poate desfășura activitatea pentru care a solicitat actul permisiv se consideră data confirmării recepționării de către Inspectoratul General al Poliției al Ministerului Afacerilor Interne a scrisorii recomandate, prin care solicitantul i-a expedit copia de pe certificatul constatator completat în modul stabilit.

(4) Inspectoratul General al Poliției al Ministerului Afacerilor Interne:

a) verifică veridicitatea informației din declarația pe propria răspundere depusă de solicitant, introduce informația privind certificatul constatator recepționat într-un registru electronic accesibil și gratuit, pe pagina sa web oficială, cu indicarea autorității care nu a emis actul permisiv și a măsurilor contravenționale aplicate;

b) în termen de 3 zile lucrătoare de la recepționarea certificatului constatator, îl expediază prin poșta electronică subdiviziunii sale abilitate cu inițierea procedurilor contravenționale și aplicarea, după caz, a sancțiunilor prevăzute de Codul contravențional față de funcționarii autorităților emitente care au încălcat procedurile și termenele de eliberare a actelor permise;

c) analizează informația din certificatele constatatoare recepționate și datele furnizate de subdiviziunile sale teritoriale cu privire la aplicarea sancțiunilor contravenționale și informează trimestrial despre rezultatele analizei Cancelaria de Stat, în scopul elaborării măsurilor și propunerilor de optimizare a activității autorităților emitente.

(5) Autoritățile administrației publice și instituțiile abilitate prin lege cu funcții de reglementare și de control, instanțele de judecată sunt obligate să accepte certificatul constatator în calitate de act permisiv dacă acesta este completat și expedit în modul prevăzut la alin. (3).

(6) Aplicarea procedurii aprobării tacite nu privează solicitantul de dreptul de a se adresa direct către agentul constatator în cazurile expres prevăzute de Codul contravențional.

13. Prevederile relevante ale Legii nr. 163 din 9 iulie 2010 privind autorizarea executării lucrărilor de construcție sunt următoarele:

Articolul 28¹ Aprobarea tacită

„(1) Actele emise în scopul autorizării executării lucrărilor de construcție, prevăzute la art. 3, 12 și 17, cad sub incidența principiului de aprobare tacită în cazul depășirii de către emitent a termenelor stabilite de lege pentru eliberarea, prelungirea, reperfectarea actului permisiv și în lipsa unei comunicări scrise privind refuzul eliberării actului respectiv.

(2) Solicitanții (beneficiarii) care nu au obținut în termenul stabilit de lege unul dintre actele prevăzute la alin. (1) din prezentul articol sau refuzul oficial de eliberare a acestui act sunt în drept să aplice, în baza certificatului stipulat la art. 24 alin. (1) lit. a¹ din prezenta lege, principiul aprobării tacite, conform procedurii stabilite la art. 62 din Legea nr.160/2011 privind reglementarea prin autorizare a activității de întreprinzător, informând în scris despre aceasta Agenția pentru Supravegherea Tehnică.”

ÎN DREPT

A. Argumentele autorului excepției de neconstituționalitate

13. Autorul excepției menționează că normele contestate nu stabilesc cu suficientă precizie momentul în care autorizația de construcție se consideră

eliberată în mod tacit. În special, potrivit autorului excepției, legea nu prevede în mod clar când poate începe beneficiarul autorizației lucrările de construcție.

14. De asemenea, în baza articolelor 28¹ din Legea privind autorizarea executării lucrărilor de construcție și 6² din Legea privind reglementarea prin autorizare a activității de întreprinzător, autorul excepției susține că a avut o speranță legitimă de a beneficia de consecințele aprobării tacite a autorizației de construcție prin desfășurarea lucrărilor de construcție.

15. Așadar, autorul excepției consideră că normele contestate nu sunt clare pentru a asigura aplicarea corectă a acestora și uniformizarea practicii judiciare, fiind contrare dreptului la un proces echitabil.

16. În consecință, autorul excepției susține că prevederile contestate contravin articolelor 20 și 53 din Constituție.

B. Aprecierea Curții

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

18. În conformitate cu articolul 135 alin. (1) lit. a) din Constituție, controlul constituționalității legilor, în prezenta cauză a unor prevederi din Legea privind reglementarea prin autorizare a activității de întreprinzător, ține de competența Curții Constituționale.

19. Curtea constată că excepția de neconstituționalitate, ridicată de reclamant într-un proces pendinte la instanța de drept comun, este formulată de subiectul căruia i 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.

20. Obiectul excepției de neconstituționalitate îl constituie articolele 6 și 6² din Legea privind reglementarea prin autorizare a activității de întreprinzător. Aceste norme nu au constituit anterior obiect al controlului de constituționalitate.

21. Excepția de neconstituționalitate a fost ridicată într-o cauză de contencios administrativ în care reclamantul a solicitat constatarea faptului că a depus cerere de eliberare a autorizației de construcție, iar prin lipsa eliberării autorizației în termenul stabilit de lege, autorizația se consideră eliberată în mod tacit. Curtea constată că această cauză este judecată în procedura apelului, iar instanța de judecată care a examinat fondul cauzei a aplicat prevederile contestate (a se vedea Hotărârea Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani, din 11 februarie 2020). Astfel, Curtea admite că și instanța de apel va aplica în analiza sa dispozițiile criticate de autorul excepției.

22. Curtea a reținut că o altă condiție obligatorie pentru ca excepția de neconstituționalitate să poată fi examinată în fond este incidența unui drept fundamental. Astfel, Curtea a analizat, prin prisma argumentelor autorului excepției, dacă prevederile contestate reprezintă o ingerință într-un drept fundamental (a se vedea DCC nr. 109 din 13 iulie 2021, § 19; DCC nr. 5 din 18 ianuarie 2022, § 23).

23. Autorul excepției a susținut că prevederile contestate contravin articolelor 20 [*accesul liber la justiție*] și 53 [*dreptul persoanei vătămate de o autoritate publică*] din Constituție.

24. În jurisprudența sa, Curtea a reținut că articolele 20 și 53 obligă statul să ofere persoanei remedii efective în vederea apărării drepturilor și a intereselor sale în cazul în care aceasta pretinde că a fost vătămată într-un drept al său de o autoritate publică (a se vedea, similar, DCC nr. 5 din 18 ianuarie 2022, § 25). În prezenta cauză, Curtea nu poate constata lezarea acestor drepturi, având în vedere că autorul excepției a avut posibilitatea să conteste acțiunile/inacțiunile Primăriei municipiului Chișinău și să exercite căile de atac împotriva hotărârilor judecătorești, cauza sa examinându-se, la data pronunțării prezentei decizii, în procedura apelului.

25. Curtea mai observă că sub aparența unor critici referitoare la imprevizibilitatea prevederilor criticate, autorul excepției pune în discuție mai curând modul de aplicare a normelor contestate, decât constituționalitatea acestora. În jurisprudența sa, Curtea a reținut că aspectele legate de interpretarea și de aplicarea legii nu țin de competența Curții Constituționale (a se vedea DCC nr. 89 din 15 iunie 2021, § 27; DCC nr. 5 din 18 ianuarie 2022, § 26).

26. Prin urmare, în baza celor menționate *supra*, Curtea constată că sesizarea privind excepția de neconstituționalitate este inadmisibilă și nu poate fi acceptată pentru examinare în fond.

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

D E C I D E:

1. *Se declară inadmisibilă* sesizarea privind excepția de neconstituționalitate a articolelor 6 și 6² din Legea nr. 160 din 22 iulie 2011 privind reglementarea prin autorizare a activității de întreprinzător, ridicată de dl Andrei Madan, în interesele S.R.L. „Art-Ex Construct”, în dosarul nr. 3a-496/2020, 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, 15 februarie 2022

DCC nr. 17

Dosarul nr. 275g/2021