



Republica Moldova
CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

DECIZIE
DE INADMISIBILITATE

a sesizării nr. 188g/2024
privind excepția de neconstituționalitate a articolului
207 alin. (2) lit. e) din Codul administrativ
*(inadmisibilitatea acțiunii în contencios administrativ în cazul în care nu se
afirmă încălcarea unui drept prin activitatea administrativă [2])*

CHIȘINĂU

10 aprilie 2025

Curtea Constituțională, judecând în componența:

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

Având în vedere sesizarea înregistrată la 25 septembrie 2024,
Examinând admisibilitatea sesizării menționate,
Având în vedere actele și lucrările dosarului,
Deliberând la 10 aprilie 2025, în camera de consiliu,

Pronunță următoarea decizie:

PROCEDURA

1. La originea cauzei se află sesizarea privind excepția de neconstituționalitate a articolului 207 alin. (2) litera e) din Codul administrativ, ridicată de dl Alexandru Gutium, în interesele *Asociației pentru Drepturile la Reproducerea Operelor*, în dosarul nr. 3-2966/2022, pendinte la Judecătoria Chișinău, sediul Râșcani.

2. Sesizarea privind excepția de neconstituționalitate a fost trimisă la Curtea Constituțională de dna judecător Violeta Chisilița de la Judecătoria Chișinău, pe baza articolului 135 alin. (1) lit. a) și lit. g) din Constituție.

ÎN FAPT

A. Circumstanțele litigiului principal

3. Autorul sesizării s-a adresat la Agenția de Stat pentru Proprietatea Intelectuală cu o cerere de a emite un act administrativ individual în care să fie indicată lista documentelor și informația relevantă care trebuie să fie anexată la solicitarea avizului prevăzut de articolul 84 alin. (1) din Legea nr.230/2022 privind drepturile de autor și drepturile conexe, pentru a demonstra îndeplinirea condiției stabilite la litera f) din același alineat, adică „asociația are capacitatea economică de gestionare colectivă [...]” a drepturilor de autor și drepturilor conexe.

4. La 2 decembrie 2022, *Asociația pentru Drepturile la Reproducerea Operelor*, *Asociația Națională „Copyright”* și *Asociația Națională a Producătorilor de Fonograme și Interpreți* au formulat o acțiune în justiție împotriva Agenției de Stat pentru Proprietatea Intelectuală privind obligarea de a elabora și a emite un act administrativ individual.

5. În cadrul procesului, reprezentantul Agenției de Stat pentru Proprietatea Intelectuală a solicitat ca acțiunea să fie declarată inadmisibilă pe baza articolului 207 alin. (2) lit. e) din Codul administrativ. Potrivit acestor prevederi, acțiunea în contencios administrativ se declară inadmisibilă în

special atunci când reclamantul nu poate afirma încălcarea, prin activitatea administrativă, a unui drept în sensul articolului 17 din Cod.

6. În procesul de examinare a cauzei, dl director Alexandru Gutium a ridicat, în interesele *Asociației pentru Drepturile la Reproducerea Operelor*, excepția de neconstituționalitate a articolului 207 alin. (2) lit. e) din Codul administrativ.

7. Printr-o încheiere din 24 septembrie 2024, instanța de judecată a admis ridicarea excepției de neconstituționalitate și a trimis, în acest sens, o sesizare la Curtea Constituțională, în vederea examinării acesteia.

B. Legislația pertinentă

8. Prevederile relevante ale Constituției sunt următoarele:

Articolul 16 Egalitatea

„[...]”

(2) Toți cetățenii Republicii Moldova sunt 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) Nicio lege nu poate îngreuna accesul la justiție.”

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 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.

[...]”

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.”

9. Prevederile relevante ale Codului administrativ, adoptat prin Legea 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

10. Autorul excepției susține că, potrivit prevederilor contestate, acțiunea în contencios administrativ se declară inadmisibilă în special când reclamantul nu poate afirma încălcarea, prin activitatea administrativă, a unui drept în sensul articolului 17 din Codul administrativ.

11. Autorul pretinde că motivul de inadmisibilitate stabilit de prevederile în discuție îi limitează accesul la justiție prin nesoluționarea cauzei în fond.

12. Totodată, autorul susține că, potrivit prevederilor contestate, sarcina probațiunii este pusă în sarcina reclamantului, iar acesta este obligat să dovedească existența dreptului încălcat fără a fi examinată cauza în fond.

13. În opinia autorului excepției, prevederile contestate sunt contrare articolelor 1 alin. (3), 4, 7, 8 alin. (1), 16 alin. (2), 20, 26 și 54 din Constituție.

B. Aprecierea Curții

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

15. 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.

16. Curtea observă că excepția de neconstituționalitate a fost ridicată de subiectul căruia i s-a acordat acest drept, pe baza articolului 135 alin. (1) literele a) și g) din Constituție.

17. Obiectul excepției de neconstituționalitate îl constituie articolul 207 alin. (2) lit. e) din Codul administrativ. Curtea notează că prevederile contestate au constituit anterior obiectul unei sesizări examinate în Decizia nr. 67 din 13 iunie 2024. În decizia menționată anterior, Curtea a constatat că problema abordată în sesizare nu viza constituționalitatea prevederilor contestate, ci interpretarea și aplicarea legii de către instanțele de judecată (a se vedea § 21 din decizie).

18. În jurisprudența sa, Curtea a menționat că verificarea anterioară a constituționalității normelor atacate nu constituie un impediment pentru a solicita controlul de constituționalitate al aceluiași prevederi din perspectiva altor critici de neconstituționalitate (a se vedea DCC nr. 82 din 18 iulie 2023, § 34). Așadar, Curtea va verifica dacă sesizarea conține argumente noi sau dacă există circumstanțe de ordin general care să justifice o altă soluție privind admisibilitatea.

19. Excepția de neconstituționalitate a fost ridicată în cadrul unui proces aflat pe rolul Judecătoriai Chișinău, care are ca obiect examinarea unei cauze de contencios administrativ. Dat fiind faptul că în cadrul procesului s-a pus în discuție inadmisibilitatea acțiunii formulate de reclamant din cauză că acesta nu poate afirma încălcarea, prin activitatea administrativă, a unui drept în sensul articolului 17 din Codul administrativ, Curtea admite că prevederile contestate pot fi aplicate la examinarea cauzei.

20. Curtea reține că o altă condiție obligatorie pentru ca excepția de neconstituționalitate să poată fi examinată în fond este incidența a cel puțin unui drept garantat de Constituție (a se vedea DCC nr. 78 din 3 iunie 2021, § 17).

21. Autorul excepției a susținut că motivul de inadmisibilitate stabilit de prevederile în discuție îi limitează accesul la justiție prin soluționarea cauzei în fond și contravine articolelor 1 alin. (3) (*preeminența dreptului*), 4 (*drepturile și libertățile omului*), 7 (*Constituția, Lege Supremă*), 8 alin. (1) (*respectarea dreptului internațional și a tratatelor internaționale*), 16 alin. (2) (*egalitatea*), 20 (*accesul liber la justiție*), 26 (*dreptul la apărare*) și 54 (*restrângerea exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți*) din Constituție.

22. Referitor la incidența articolelor 1, 4, 7, 8 și 54 din Constituție, Curtea reține că acestea nu au o aplicare de sine stătătoare. Pentru a putea fi invocate aceste articole, autorul sesizării trebuie să argumenteze incidența unui drept fundamental (a se vedea DCC nr. 90 din 25 iulie 2023, § 19). Cu privire la aplicabilitatea articolului 16 din Constituție, Curtea menționează că acesta este incident atunci când se demonstrează existența unui tratament diferențiat, precum și în cazul în care tratamentul diferențiat contestat se referă la unul din drepturile fundamentale garantate de Constituție (a se vedea DCC nr. 73 din 6 iulie 2023, § 20).

23. Totodată, Curtea observă că autorul nu a argumentat în ce măsură articolele 16 și 26 din Constituție sunt incidente în această cauză. În situații similare, Curtea a respins ca inadmisibile sesizările formulate astfel, precizând că simpla trimitere la un text din Constituție, fără explicarea pretensei neconformități a prevederilor legale contestate cu acesta, nu echivalează cu un argument (a se vedea DCC nr. 99 din 10 august 2023, § 18).

24. Referitor la articolul 20 din Constituție, Curtea reiterează că dreptul de acces la un tribunal trebuie să fie unul practic și efectiv, nu teoretic și iluzoriu. Efectivitatea dreptului în discuție reclamă ca persoanele să beneficieze de o posibilitate clară și concretă de a contesta un act care reprezintă o ingerință în exercitarea drepturilor lor (a se vedea HCC nr. 5 din 14 februarie 2023, § 42).

25. Totodată, Curtea menționează că, potrivit jurisprudenței sale, stabilirea unor condiții de admisibilitate pentru introducerea acțiunilor în justiție nu constituie o încălcare a accesului liber la justiție. Mai mult, liberul acces la justiție presupune accesul la mijloacele procedurale prin care se înfăptuiește justiția și ține de competența legislatorului să instituie regulile de desfășurare a procesului în fața instanțelor judecătorești, așa cum prevede articolul 115 alin. (4) din Constituție (a se vedea DCC nr. 12 din 3 februarie 2020, § 19).

26. În același context, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a reținut că accesul liber la justiție implică, prin natura sa, o reglementare din partea statului și poate fi supus unor limitări, atât timp cât nu este atinsă substanța dreptului. De asemenea, Curtea Europeană a subliniat că dispozițiile legale referitoare la formalitățile și limitele de timp care trebuie îndeplinite pentru a introduce o acțiune sunt concepute să asigure buna administrare a justiției și respectarea, în special, a principiului securității juridice. Justițiabilii ar trebui să se aștepte ca aceste reguli să fie aplicate (*Nait-Liman v. Elveția* [MC], 15 martie 2018, § 114; *Gheorghiuță v. Republica Moldova*, 2 iulie 2019, § 27; *Petrella v. Italia*, 18 martie 2021, § 48).

27. Potrivit Curții Europene, pentru ca aspectul civil al articolului 6 § 1 să fie aplicabil, trebuie să existe o „conestație” cu privire la un „drept” despre care se poate afirma, cel puțin din motive întemeiate, că este recunoscut în temeiul legislației naționale, indiferent dacă acest drept este protejat sau nu de Convenție. Conestația trebuie să fie reală și serioasă; se poate referi nu doar la existența efectivă a unui drept, ci și la domeniul de aplicare și modul de exercitare a acestuia; și, în ultimul rând, soluția pronunțată în proces trebuie să fie decisivă în mod direct pentru dreptul în discuție, simplele legături slabe sau consecințe îndepărtate nefiind suficiente pentru a pune în aplicare articolul 6 § 1 din Convenție. Este necesar să se stabilească dacă argumentul reclamantului este suficient de întemeiat și nu dacă acesta a avut sau ar fi avut câștig de cauză (*Bilgen v. Turcia*, 9 martie 2021, § 47; *Grzęda v. Polonia* [MC], 15 martie 2022, §§ 257, 268).

28. Referitor la criticile avansate de autor, Curtea observă că articolul 207 alin. (2) din Codul administrativ stabilește motivele pentru care o acțiune în contencios administrativ este declarată inadmisibilă, inclusiv în cazul în care reclamantul nu poate pretinde încălcarea, prin activitatea administrativă, a unui drept sau a unei libertăți stabilit/stabilită de lege căruia/căreia i se aduce atingere printr-o activitate administrativă (a se vedea articolul 17 din Codul administrativ).

29. Așadar, pentru ca acțiunea în contencios administrativ să fie declarată admisibilă, reclamantul trebuie să invoce un drept al său, căruia i se aduce atingere prin activitatea administrativă sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri (a se vedea articolul 189 alineatele (1) și (2) din Codul administrativ).

30. Curtea notează că condiția stabilită de prevederile contestate este prevăzută și de textul articolului 20 din Constituție, care garantează accesul liber la justiție doar împotriva actelor care încalcă drepturile, libertățile și interesele legitime ale persoanei. Mai mult, și articolul 53 alin. (1) din Constituție garantează accesul la justiție în cazul unui „drept vătămat” de o autoritate publică. Potrivit acestui articol, 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.

31. Prin urmare, dreptul la un remediu judiciar este condiționat de existența unui drept încălcat prevăzut de lege. În acest context, Curtea reiterează că principiul liberului acces la justiție presupune posibilitatea neîngrădită a celor interesați de a-l utiliza în formele și în modalitățile prevăzute de lege (DCC nr. 12 din 3 februarie 2020, § 21). De vreme ce condiția contestată de autorul excepției rezultă din Constituția însăși, Curtea nu constată incidența articolului 20 din Legea fundamentală.

32. Având în vedere cele menționate, Curtea reține că sesizarea privind excepția de neconstituționalitate în discuție 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 207 alin. (2) litera e) din Codul administrativ, ridicată de dl Alexandru Gutium, în interesele *Asociației pentru Drepturile la Reproducerea Operelor*, în dosarul nr. 3-2966/2022, pendinte la Judecătoria Chișinău, sediul Râșcani.

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, 10 aprilie 2025
DCC nr. 45
Dosarul nr. 188g/2024*