



Republica Moldova
CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

DECIZIE
DE INADMISIBILITATE

a sesizării nr. 23g/2020

privind excepția de neconstituționalitate
a articolului 207 alin. (2) lit. f) din Codul administrativ
(*respectarea procedurii prealabile
până la înaintarea acțiunii în contencios administrativ*)

CHIȘINĂU

2 iunie 2020

Curtea Constituțională, judecând în componența:

nei Domnica MANOLE, *Președinte*,
dlui Eduard ABABEI,
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 pe 19 februarie 2020,
Examinând admisibilitatea sesizării menționate,
Având în vedere actele și lucrările dosarului,
Deliberând pe 2 iunie 2020 în camera de consiliu,

Pronunță următoarea decizie:

ÎN FAPT

1. La originea cauzei se află sesizarea privind excepția de neconstituționalitate a articolului 207 alin. (2) lit. f) din Codul administrativ, în partea privind obligativitatea procedurii prealabile pentru actele administrative care au efect pe termen scurt, ridicată de către dl Viorel Morari, parte în dosarul nr. 3r-2/2020, pendinte la Curtea de Apel Chișinău.

2. Sesizarea privind excepția de neconstituționalitate a fost trimisă la Curtea Constituțională de un complet al Colegiului civil de la Curtea de Apel Chișinău (judecătorii Anatolie Minciuna, Veronica Negru și Ecaterina Palanciuc), în baza articolului 135 alin. (1) literele a) și g) din Constituție.

A. Circumstanțele litigiului principal

3. Pe 9 decembrie 2019, Procurorul General al Republicii Moldova a emis Ordinul nr. 1826-p „Cu privire la delegare”, prin care s-a dispus delegarea dlui procuror Viorel Morari de a exercita atribuțiile de procuror în Secția de unificare a practicii în domeniul reprezentării învinuirii în instanțele de judecată din cadrul Direcției judiciare a Procuraturii Generale, pentru o perioadă de o lună, din 10 decembrie 2019 până pe 10 ianuarie 2020. În aceeași zi, dl Procuror General a emis Dispoziția nr. 75/33 „Cu privire la controlul Procuraturii Anticorupție”.

4. Pe 9 decembrie 2019, dl procuror Viorel Morari a depus la Judecătoria Chișinău, sediul Râșcani, o cerere de chemare în judecată împotriva Procuraturii Generale, solicitând suspendarea executării actelor administrative menționate *supra* și anularea acestora.

5. Pe 10 decembrie 2019, Judecătoria Chișinău, sediul Râșcani, a respins ca inadmisibilă cererea de suspendare a Ordinului și a Dispoziției enunțate *supra*.

6. Prin Încheierea din 19 decembrie 2019, Judecătoria Chișinău, sediul Râșcani, a declarat inadmisibilă acțiunea formulată de dl Viorel Morari, în baza articolului 207 alin. (2) lit. f) din Codul administrativ, din cauza nerespectării procedurii prealabile prevăzute de articolul 208 din Codul administrativ.

7. Pe 23 decembrie 2019, dl Viorel Morari a depus un recurs împotriva Încheierii din 19 decembrie 2019, emisă de Judecătoria Chișinău, sediul Râșcani, solicitând casarea încheierii și trimiterea cauzei la rejudecare la aceeași instanță.

8. Pe 27 decembrie 2019, dl Viorel Morari a ridicat excepția de neconstituționalitate a articolului 207 alin. (2) lit. f) din Codul administrativ, în partea privind obligativitatea procedurii prealabile în privința actelor administrative care au efect pe termen scurt.

9. Prin Încheierea din 17 februarie 2020, Curtea de Apel Chișinău a admis ridicarea excepției de neconstituționalitate și a trimis sesizarea la Curtea Constituțională, în vederea soluționării acesteia.

B. Legislația pertinentă

10. 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.

[...]”.

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 pagube.

[...]”.

11. Prevederile relevante ale Codului administrativ sunt următoarele:

Articolul 207 Examinarea admisibilității acțiunii în contencios administrativ

„(1) Instanța verifică din oficiu dacă sunt întrunite condițiile pentru admisibilitatea unei acțiuni în contenciosul administrativ. Dacă este inadmisibilă, acțiunea în

contencios administrativ se declară ca atare prin încheiere judecătorească susceptibilă de recurs.

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

[...]

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

[...]

(4) Declarația acțiunii ca inadmisibilă în baza temeiurilor specificate la alin. (2) lit. f) – h) nu exclude posibilitatea adresării repetate în judecată a aceluiași reclamant cu aceeași acțiune”.

Articolul 208

Respectarea procedurii prealabile

„(1) În cazurile prevăzute de lege, până la înaintarea acțiunii în contencios administrativ, se va respecta procedura prealabilă.

(2) Dacă autoritatea publică competentă decide cu privire la cererea prealabilă, deși termenul pentru depunerea cererii prealabile nu a fost respectat, acțiunea în contenciosul administrativ este oricum admisibilă. Această prevedere nu se aplică în cazul în care printr-un act administrativ individual este favorizat un terț.

(3) Dacă procedura prealabilă nu este prevăzută de lege, acțiunea în obligare se admite numai în cazul în care reclamantul a depus anterior la autoritatea publică competentă o cerere de emitere a actului administrativ individual.

(4) O acțiune în realizare se admite numai dacă reclamantul a depus anterior la autoritatea publică competentă o cerere prin care a solicitat realizarea, tolerarea sau omiterea unei acțiuni.

(5) O acțiune în constatare este admisibilă numai dacă reclamantul s-a adresat anterior la autoritatea publică competentă cu cerere de constatare”.

ÎN DREPT

A. Argumentele autorului excepției de neconstituționalitate

12. În argumentarea excepției de neconstituționalitate, autorul susține că articolul 207 alin. (2) lit. f) din Codul administrativ, în partea privind respectarea procedurii prealabile pentru actele administrative care au efect pe termen scurt, încalcă principiul protecției efective a drepturilor reclamantului.

13. Autorul sesizării menționează că articolele 207 alin. (2) lit. f) și 208 din Codul administrativ nu fac distincție între actele administrative individuale definitive și cele cu termen scurt/restrâns de executare. Așadar, procedura prealabilă în cazul actelor administrative cu termen stabilit nu constituie un remediu efectiv împotriva abuzurilor și exceselor de putere ale autorității publice. Mai mult, această procedură birocratizează excesiv procedura administrativă și permite tergiversarea quasi-legală a repunerii în drepturi a persoanei vătămate de o autoritate publică.

14. De asemenea, autorul afirmă că respectarea procedurii prealabile pentru actele administrative cu termen scurt face inutil procesul de verificare a legalității acestora de către instanțele de judecată, deoarece, odată executate, aceste acte administrative își produc efectele juridice. Prin urmare, autorul susține că anularea ulterioară a actelor administrative devine formală și tardivă.

15. Potrivit autorului excepției, dispozițiile contestate sunt contrare articolelor 1 alin. (3), 4, 8, 15, 20, 23 alin. (2), 53 și 54 din Constituție.

B. Aprecierea Curții

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

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

18. Curtea constată că sesizarea privind excepția de neconstituționalitate, ridicată de către dl Viorel Morari, parte în dosarul nr. 3r-2/2020, pendinte la Curtea de Apel Chișinău, 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 prin Hotărârea Curții Constituționale nr. 2 din 9 februarie 2016.

19. Excepția de neconstituționalitate a fost ridicată într-o cauză de contencios administrativ. Această cauză are ca obiect un recurs împotriva încheierii instanței de judecată de inadmisibilitate a acțiunii în contencios administrativ, în care au fost aplicate dispozițiile contestate. Astfel, Curtea admite că instanța de recurs va verifica modul în care au fost aplicate prevederile criticate în cauza pe care o examinează.

20. Obiectul excepției de neconstituționalitate îl constituie articolul 207 alin. (2) lit. f) din Codul administrativ, în partea privind obligativitatea procedurii prealabile pentru actele administrative care au efect pe termen scurt. Acest articol stabilește verificarea de către instanța de judecată a condițiilor pentru admisibilitatea acțiunii în contencios administrativ și declararea inadmisibilității acesteia în cazul neîndeplinirii condițiilor prevăzute în mod expres de lege, *inter alia*, pentru nerespectarea procedurii prealabile. Curtea notează că prevederile contestate nu au făcut anterior obiect al controlului de constituționalitate.

21. Curtea reține că o altă condiție obligatorie pentru examinarea în fond a excepției de neconstituționalitate este incidența în cauza concretă a unui drept garantat de Constituție. Astfel, Curtea va analiza, prin prisma argumentelor autorului sesizării, dacă prevederile contestate reprezintă o ingerință într-un drept fundamental (a se vedea DCC nr. 24 din 2 martie 2020, § 18; DCC nr. 33 din 19 martie 2020, § 19; DCC nr. 35 din 23 martie 2020, § 18).

22. Autorul sesizării a menționat că articolul 207 alin. (2) lit. f) din Codul administrativ, în partea privind obligativitatea procedurii prealabile pentru actele administrative care au efect pe termen scurt, este contrar articolelor 1 alin. (3), 4, 8, 15, 20, 23 alin. (2), 53 și 54 din Constituție. Curtea va examina aplicabilitatea acestor prevederi constituționale.

23. Cu privire la pretinsa încălcare a articolelor 1 alin. (3) [*preeminența dreptului*], 4 [*prioritatea tratatelor internaționale privind protecția drepturilor fundamentale la care Republica Moldova este parte*], 8 [*respectarea dreptului internațional și a tratatelor internaționale*], 15 [*universalitatea drepturilor și libertăților*] și 54 [*restrângerea exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți*] 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 garantate de Constituție. Abia în cadrul analizei caracterului justificat al ingerinței în drepturile fundamentale garantate de Constituție, Curtea poate pune în operă aceste articole (a se vedea, în acest sens, HCC nr. 3 din 18 ianuarie 2019, § 18; HCC nr. 19 din 24 septembrie 2019, § 16; DCC nr. 3 din 16 ianuarie 2020, § 22; DCC nr. 7 din 24 ianuarie 2020, § 17; DCC nr. 28 din 12 martie 2020, § 18; DCC nr. 30 din 19 martie 2020, § 18).

24. Totodată, în jurisprudența sa, Curtea a menționat că, pentru a putea fi invocat standardul calității legii prevăzut de articolul 23 din Constituție, trebuie să existe o ingerință într-un drept fundamental (a se vedea DCC nr.38 din 8 iulie 2016, § 35; DCC nr. 44 din 22 mai 2017, § 18; DCC nr. 6 din 23 ianuarie 2020, § 22; DCC nr. 35 din 23 martie 2020, § 22). Curtea a stabilit că nu există o problemă de constituționalitate din perspectiva calității unei legi atât timp cât nu este afectat un drept fundamental.

25. Cu referire la critica de neconstituționalitate a dispozițiilor contestate raportată la articolele 20 și 53 alin. (1) din Constituție, Curtea menționează că aceste articole îi garantează oricărei persoane dreptul la satisfacție efectivă din partea instanțelor competente împotriva actelor administrative care încalcă drepturile, libertățile și interesele sale legitime.

26. Curtea menționează că articolul 20 din Constituție, care reglementează dreptul de acces liber la justiție, își găsește corespondența în dispozițiile articolului 6 § 1 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului, care garantează dreptul la un proces echitabil.

27. În jurisprudența sa, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a reținut că dreptul de acces la justiție, garantat de articolul 6 § 1 din Convenție, nu este un drept absolut, ci unul care poate suferi limitări, inclusiv de ordin procedural, în special, prin instituirea condițiilor de admisibilitate, domeniu în care statul se bucură de o anumită marjă de discreție, atât timp cât nu este afectată esența dreptului. Aceste limitări trebuie să urmărească un scop legitim și să existe o relație rezonabilă de proporționalitate între mijloacele utilizate și scopul urmărit (a se vedea cazurile *Ashingdane v. Regatul Unit*, 28 mai 1985, § 57; *Związek Nauczycielstwa Polskiego v. Polonia*, 21 septembrie 2004, § 29; *Szwagrún-Baurycza v. Polonia*, 24 octombrie 2006,

§ 49). Dacă restricția este compatibilă cu aceste principii, nu va avea loc nicio încălcare a articolului 6 din Convenție (*Z și alții v. Regatul Unit*, 10 mai 2001, §§ 92-93; *Momčilović v. Croația*, 26 martie 2015, §§ 55-57).

28. Curtea observă că articolul 208 alin. (1) din Codul administrativ instituie procedura prealabilă ca o condiție de formulare a acțiunii în contencios administrativ. Nerespectarea acestei proceduri are ca rezultat declararea inadmisibilității acțiunii (articolul 207 alin. (2) lit. f) din Cod).

29. Curtea mai notează că cererea prealabilă se depune în scris la autoritatea publică emitentă, în termen de 30 de zile de la comunicarea sau de la notificarea actului administrativ individual sau a respingerii petiției (articolul 164 alin. (1) coroborat cu articolul 165 alin. (1) din Cod).

30. Curtea reamintește că a stabilit în jurisprudența sa constantă faptul că reglementarea de către legislator, în limitele competenței care i-a fost conferită prin Constituție, a condițiilor de exercitare a unui drept – subiectiv sau procesual, inclusiv prin instituirea unor proceduri speciale, nu constituie o restrângere a exercițiului acestuia, ci doar o modalitate eficientă de a preveni exercitarea sa abuzivă, în detrimentul altor titulari de drepturi, ocrotite în egală măsură (a se vedea, *mutatis mutandis*, HCC nr. 14 din 15 noiembrie 2012, § 76; DCC nr. 43 din 8 iulie 2016, § 28).

31. În cauza *Momčilović v. Croația*, 26 martie 2015, referitoare la condiția de a încerca soluționarea unei cereri civile ca o introducere necesară la procedurile contencioase împotriva statului, Curtea Europeană a reținut că era chemată să examineze dacă restricționarea dreptului de acces la un tribunal impusă de această condiție instituia o limitare care afecta însăși esența acestui drept. Pentru că această condiție nu era nici nerezonabilă în sine și nici nu conducea la prejudicierea juridică a cererii reclamantului, limitarea nu a afectat însăși esența dreptului său de acces la un tribunal (§§ 43 și 56).

32. Totodată, Curtea Europeană a reținut că dispozițiile legale referitoare la formalitățile și limitele de timp care trebuie îndeplinite pentru a formula o acțiune sunt destinate să asigure buna administrare a justiției și respectarea, în special, a principiului securității juridice. Părțile unui litigiu ar trebui să aibă așteptarea ca aceste reguli să fie aplicate (*Gheorghiu v. Republica Moldova*, 2 iulie 2019, § 27).

33. Astfel, în baza celor menționate *supra*, Curtea reține că scopul procedurii prealabile constă în verificarea legalității actelor administrative individuale, inclusiv a celor care au efect pe termen scurt, prin prisma legalității și a respectării procedurii de emitere, și de a determina revizuirea sau revocarea actelor administrative de către organul emitent, în cazul ilegalității acestora.

34. În HCC nr. 14 din 15 noiembrie 2012, Curtea a reținut, la § 77, că din ansamblul reglementărilor rezultă că prin instituirea procedurii prealabile de soluționare a litigiilor legislatorul a urmărit să transpună în practică principiul celerității soluționării litigiilor dintre părți. De asemenea, procedura prealabilă poate constitui un mijloc eficient apt să asigure

soluționarea mai rapidă a unor categorii de litigii. Această constatare a fost reiterată în DCC nr. 43 din 8 iulie 2016, § 29.

35. Curtea a mai stabilit că în materia contenciosului administrativ procedura prealabilă este o procedură grațioasă, care nu presupune implicarea unui organ cu atribuții jurisdicționale, ci chiar a aceluiași organ care a emis actul administrativ sau a organului ierarhic superior. În cazul manifestării dezacordului privind actul emis ca urmare a procedurii prealabile, acesta poate fi supus unui control judecătoresc, cu stabilirea tuturor garanțiilor procesuale pentru justițiabil (asigurarea principiului contradictorialității, egalității, disponibilității în drepturi) și a remediilor juridice efective împotriva actului administrativ contestat (a se vedea, *mutatis mutandis*, HCC nr. 14 din 15 noiembrie 2012, §§ 89-90).

36. Curtea reține că, în cazul în care există pericolul executării actului administrativ contestat până la finalizarea examinării cererii prealabile și până la pronunțarea unei decizii privitor la cerere de către autoritatea publică, persoana are dreptul să solicite suspendarea executării actului administrativ. Așadar, Curtea observă că suspendarea poate fi solicitată la etapa examinării cererii prealabile de către autoritatea publică (articolul 172 din Codul administrativ), până la înaintarea cererii de chemare în judecată și direct la etapa examinării acțiunii de contencios administrativ (articolul 214 din Codul administrativ).

37. Astfel, în cazul contestării actului administrativ defavorabil, inclusiv a celui cu efect pe termen scurt, persoana poate solicita suspendarea executării actului odată cu înaintarea cererii prealabile sau autoritatea publică competentă pentru soluționarea cererii prealabile îl poate suspenda din oficiu. Motivele suspendării sunt prevăzute la articolul 172 alin. (2) din Cod: existența unor suspiciuni serioase și rezonabile privind legalitatea actului administrativ individual defavorabil și existența pericolului iminent de producere a unor prejudicii ireparabile prin executarea în continuare a actului administrativ individual defavorabil. Decizia cu privire la suspendarea executării se ia în termen de 5 zile lucrătoare din momentul înregistrării, dacă legea nu prevede altfel (articolul 172 din Codul administrativ). Dacă se depune o cerere de suspendare a executării actului administrativ individual, acesta poate fi executat doar după soluționarea cererii respective (articolul 171 alin. (4) teza a II-a din Cod).

38. Mai mult, Curtea observă că articolul 214 alin. (1) teza a II-a din Codul administrativ prevede că în cazul în care autoritatea publică competentă pentru soluționarea cererii prealabile a refuzat suspendarea actului administrativ sau nu a examinat cererea de suspendare în termenul prevăzut de lege, persoana are dreptul de a solicita suspendarea executării actului administrativ individual în fața instanței de judecată competente până la înaintarea acțiunii în contencios administrativ.

39. De altfel, Curtea evidențiază că, având în vedere complexitatea litigiilor de contencios administrativ, legislatorul a prevăzut posibilitatea reclamantului de a depune doar o declarație pe propria răspundere pentru

probarea faptelor privind suspendarea actului administrativ, în locul prezentării probelor obișnuite (articolul 214 alin. (3) din Cod).

40. Totodată, Curtea reține că și la examinarea acțiunii în contencios administrativ instanța de judecată poate dispune suspendarea executării actului administrativ individual din motivele prevăzute la articolul 172 alin. (2) din Cod. Încheierea instanței de judecată cu privire la suspendarea executării actului administrativ poate fi contestată cu recurs (articolul 214 alin. (4) din Cod).

41. Sub acest aspect, Curtea notează că autoritatea publică competentă să soluționeze cererea prealabilă și instanța de judecată de contencios administrativ trebuie să examineze cu prudență motivele de suspendare prevăzute la articolul 172 alin. (2) din Cod și trebuie să-și motiveze decizia de suspendare sau refuzul suspendării actului administrativ.

42. În plus, potrivit articolului 214 alin. (6) din Codul administrativ, Curtea reține că, dacă la momentul suspendării executării actului administrativ individual de către instanța de judecată acesta este deja executat, instanța dispune, la cerere, întoarcerea executării, în măsura în care aceasta este real posibilă. Posibilitatea de întoarcere a executării operează și în cazul anulării actului administrativ de către instanța de judecată (articolul 224 alin. (2) din Cod).

43. Curtea observă că, potrivit articolului 207 alin. (2) lit. f) din Codul administrativ, nerespectarea procedurii prelabile presupune declararea inadmisibilității acțiunii în contencios administrativ. Totuși, acest fapt nu exclude posibilitatea adresării repetate în judecată a aceluiași reclamant, cu aceeași acțiune (articolul 207 alin. (4) din Cod). Astfel, cu respectarea procedurii prelabile, persoana are dreptul să conteste din nou, în instanța de judecată, actul administrativ care îi încalcă drepturile, libertățile și interesele legitime.

44. Astfel, Curtea observă că prevederile din Codul administrativ conțin garanții și remedii suficiente pentru apărarea drepturilor, libertăților și intereselor legitime ale persoanei împotriva actelor administrative individuale emise de autoritățile publice, inclusiv a actelor care au efect pe termen scurt.

45. În acest context, Curtea reiterează că stabilirea unor condiții de admisibilitate pentru introducerea acțiunilor în justiție nu constituie o încălcare a accesului liber la justiție. Mai mult, Curtea reține că **liberul acces la justiție presupune accesul la mijloacele procedurale prin care se înfăptuiește justiția** și ține de competența exclusivă a legislatorului de a institui regulile de desfășurare a procesului în fața instanțelor judecătorești, așa cum prevăd articolele 72 alin. (3) lit. e) și 115 alin. (4) din Constituție (a se vedea, în acest sens, HCC nr. 14 din 15 noiembrie 2012, §§ 70, 76; DCC nr. 43 din 8 iulie 2016, § 26; DCC nr. 12 din 3 februarie 2020, § 19).

46. În consecință, Curtea conchide că prevederile contestate de autorul sesizării nu aduc atingere articolelor 20 [*accesul liber la justiție*] și 53 alin. (1) [*dreptul persoanei vătămate de o autoritate publică*] din Constituție.

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

Din aceste motive, în baza articolului 26 alin. (1) din Legea cu privire la Curtea Constituțională și a articolelor 42 alin. (1), 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) lit. f) din Codul administrativ, în partea privind obligativitatea procedurii prealabile pentru actele administrative care au efect pe termen scurt, ridicată de către dl Viorel Morari, parte în dosarul nr. 3r-2/2020, 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, 2 iunie 2020
DCC nr. 56
Dosarul nr. 23g/2020*