



Republica Moldova

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

Перевод

ОПРЕДЕЛЕНИЕ

О НЕПРИЕМЛЕМОСТИ

обращения № 23g/2020 г.

об исключительном случае неконституционности
статьи 207 ч. (2) п. f) Административного кодекса

*(соблюдение предварительного производства до подачи
административного иска)*

КИШИНЭУ

2 июня 2020 г.

Конституционный суд в составе:
Домника МАНОЛЕ, *председатель*,
Эдуард АБАБЕЙ,
Николае РОШКА,
Люба ШОВА,
Сергей ЦУРКАН,
Владимир ЦУРКАН, *судьи*,

при участии *помощника судьи*, Кристины Кихай,

Принимая во внимание обращение,
зарегистрированное 19 февраля 2020 г.,
рассмотрев приемлемость указанного обращения,
учитывая акты и материалы дела,
проведя обсуждение в совещательной комнате 2 июня 2020 г.,

выносит следующее определение:

ФАКТИЧЕСКИЕ ОБСТОЯТЕЛЬСТВА

1. Основанием для рассмотрения дела послужило обращение об исключительном случае неконституционности п. f) ч. (2) статьи 207 Административного кодекса в части соблюдения обязательного предварительного производства для административных актов с краткосрочным действием, заявленном Виорелом Морарь, стороной в деле № 3г-2/2020, находящемся в производстве Апелляционной палаты Кишинэу.

2. Обращение было представлено в Конституционный суд судебным составом коллегии по гражданским делам Апелляционной палаты Кишинэу (судьи Анатолий Минчуна, Вероника Негру и Екатерина Паланчук), в соответствии со статьей 135 ч. (1) п. а) и п. g) Конституции.

А. Обстоятельства основного спора

3. Генеральный прокурор Республики Молдова 9 декабря 2019 года издал Приказ № 1826-р «Об откомандировании», которым прокурор Виорел Морарь был откомандирован для исполнения обязанностей прокурора в Отдел унификации практики в области представления обвинения в судебных инстанциях Судебного управления Генеральной прокуратуры сроком на один месяц, с 10 декабря 2019 года по 10 января 2020 года. В тот же день Генеральный прокурор вынес Распоряжение №75/33 «О контроле Антикоррупционной прокуратуры».

4. Прокурор Виорел Морарь 9 декабря 2019 года подал в суд Кишинэу, сектор Рышкань, исковое заявление в отношении Генеральной прокуратуры с требованием о приостановлении действия вышеуказанных административных актов и об их аннулировании.

5. Суд Кишинэу, сектор Рышкань, 10 декабря 2019 года отклонил как недопустимое заявление о приостановлении действия указанных выше приказа и распоряжения.

6. Определением от 19 декабря 2019 года суд Кишинэу, сектор Рышкань, признал недопустимым поданный Виорелом Морарь иск, на основании п. f) ч. (2) статьи 207 Административного кодекса, по причине несоблюдения предварительного производства, предусмотренного статьей 208 Административного кодекса.

7. Виорел Морарь 23 декабря 2019 года подал кассационную жалобу на определение суда Кишинэу, сектор Рышкань, от 19 декабря 2019 года, потребовав отменить определение и направить дело в ту же судебную инстанцию на новое рассмотрение.

8. Виорел Морарь 27 декабря 2019 года заявил об исключительном случае неконституционности п. f) ч. (2) статьи 207 Административного кодекса в части, касающейся соблюдения обязательного предварительного производства в отношении административных актов с краткосрочным действием.

9. Определением от 17 февраля 2020 года Апелляционная палата Кишинэу удовлетворила ходатайство и направила обращение об исключительном случае неконституционности в Конституционный суд для его разрешения.

В. Применимое законодательство

10. Применимые положения Конституции:

Статья 20

Свободный доступ к правосудию

«(1) Любое лицо имеет право на эффективное восстановление в правах компетентными судами в случае нарушения его прав, свобод и законных интересов.

[...]».

Статья 53

Право лица, ущемленного властью

«(1) Лицо, ущемленное в каком-либо своем праве властью посредством какого-либо административного акта или неудовлетворением прошения в установленный срок, может добиваться признания своего права, отмены акта и возмещения ущерба.

[...]».

11. Применимые положения Административного кодекса:

Статья 207

Рассмотрение допустимости административного иска

«(1) Судебная инстанция проверяет по собственной инициативе соответствие условиям допустимости административного иска. В случае недопустимости административный иск признается таковым определением, подлежащим обжалованию в кассационном порядке.

(2) Административный иск признается недопустимым, если, в частности:

[...]

f) не соблюдены условия, предусмотренные статьей 208;

[...]

(4) Признание иска недопустимым по основаниям, предусмотренным пунктами f)–h) части (2), не исключает возможности повторного обращения в суд того же истца с тем же иском».

Статья 208

Соблюдение предварительного производства

«(1) В предусмотренных законом случаях до предъявления административного иска соблюдается предварительное производство.

(2) В случае принятия компетентным органом публичной власти решения по предварительному заявлению, в том числе поданному с нарушением срока, административный иск принимается к рассмотрению. Данное положение не применяется в случае индивидуального административного акта, благоприятствующего третьему лицу.

(3) Если предварительное производство не предусмотрено законом, иск об обязанности принимается к рассмотрению только в случае, если истец ранее подал в компетентный орган публичной власти заявление об издании индивидуального административного акта.

(4) Иск об исполнении обязательства принимается к рассмотрению, только если истец ранее подал в компетентный орган публичной власти заявление о совершении действия, о допущении действия или о воздержании от действия.

(5) Иск об установлении принимается к рассмотрению, только если истец ранее подал в компетентный орган публичной власти заявление об установлении».

ВОПРОСЫ ПРАВА

А. Аргументы автора обращения

12. В обоснование обращения об исключительном случае неконституционности автор утверждает, что п. f) ч. (2) статьи 207 Административного кодекса в части, касающейся соблюдения предварительного производства в отношении административных актов, имеющих краткосрочное действие, нарушает принцип эффективной защиты прав истца.

13. Автор обращения отмечает, что статьи 207 ч. (2) п. f) и 208 Административного кодекса не делают различие между

индивидуальными окончательными административными актами и административными актами с коротким/ограниченным сроком исполнения. Таким образом, предварительное производство для административных актов с установленным сроком не является эффективным средством восстановления против злоупотреблений и превышения власти со стороны государственных органов. Более того, данная процедура чрезмерно бюрократизирует административное производство и допускает квази-законное затягивание восстановления в правах лица, ущемленного властью.

14. Кроме того, автор утверждает, что соблюдение предварительной процедуры в отношении краткосрочных административных актов делает процесс проверки их законности со стороны судебных инстанций ненужным, поскольку данные административные акты своим исполнением произвели юридические эффекты. Следовательно, автор обращения считает, что последующая отмена административных актов становится формальной и запоздалой.

15. По мнению автора обращения, оспариваемые положения противоречат статьям 1 ч. (3), 4, 8, 15, 20, 23 ч. (2), 53 и 54 Конституции.

В. Оценка Конституционного суда

16. Рассмотрев приемлемость обращения об исключительном случае неконституционности, Конституционный суд отмечает следующее.

17. В соответствии со статьей 135 ч. (1) п. а) Конституции, контроль конституционности законов, в настоящем деле Административного кодекса, относится к компетенции Конституционного суда.

18. Конституционный суд заключает, что обращение об исключительном случае неконституционности, заявленном Виорелом Морарь, стороной в деле № 3г-2/2020, находящемся в производстве Апелляционной палаты Кишинэу, подано субъектом, наделенным данным правом, на основании статьи 135 ч. (1) п. а) и п. g) Конституции, в свете ее толкования Постановлением Конституционного суда № 2 от 9 февраля 2016 года.

19. Исключительный случай неконституционности был заявлен в рамках административного дела. Предметом рассмотрения данного дела является кассационная жалоба на определение судебной инстанции о недопустимости иска в административном производстве, в котором были применены оспариваемые положения. Так, Конституционный суд допускает, что кассационная инстанция проверит порядок применения оспариваемых положений в рассматриваемом деле.

20. Предметом обращения является п. f) ч. (2) статьи 207 Административного кодекса в части, касающейся обязательного соблюдения предварительного производства в отношении административных актов с краткосрочным действием. Эта статья устанавливает порядок проверки судебной инстанцией условий допустимости административного иска и признания его недопустимым в случае несоблюдения условий, прямо предусмотренных законом, в

том числе о предварительной процедуре. Конституционный суд отмечает, что оспариваемые положения ранее не составляли предмет контроля конституционности.

21. Конституционный суд отмечает, что еще одним обязательным условием для рассмотрения по существу обращения об исключительном случае неконституционности является действие одного из прав, гарантированных Конституцией, по конкретному делу. Так, Конституционному суду надлежит проверить, в свете доводов автора обращения, составляют ли оспариваемые положения вмешательство в одно из основных прав (см. ОКС № 24 от 2 марта 2020 года, § 18; ОКС №33 от 19 марта 2020 года, § 19; ОКС № 35 от 23 марта 2020 года, § 18).

22. Автор обращения указывает на противоречие п. f) ч. (2) статьи 207 Административного кодекса, в части соблюдения обязательного предварительного производства по административным актам с краткосрочным действием, статьям 1 ч. (3), 4, 8, 15, 20, 23 ч. (2), 53 и 54 Конституции. Конституционный суд рассмотрит применимость этих конституционных положений.

23. Что касается предполагаемого нарушения статей 1 ч. (3) [*верховенство права*], 4 [*приоритет международных договоров об основных правах человека, стороной в которых является Республика Молдова*], 8 [*соблюдение международного права и международных договоров*], 15 [*универсальность прав и свобод*] и 54 [*ограничение осуществления некоторых прав или свобод*] Конституции, Конституционный суд напоминает, что они не имеют самостоятельного применения. Для установления их применимости автор обращения должен доказать наличие вмешательства в основные права, гарантированные Конституцией. И только в ходе анализа обоснованности доводов о вмешательстве в гарантированные Конституцией основные права Конституционный суд может применить эти статьи (см. в связи с этим ПКС № 3 от 18 января 2019 года, § 18; ПКС № 19 от 24 сентября 2019 года, § 16; ОКС № 3 от 16 января 2020 года, §22; ОКС № 7 от 24 января 2020 года, § 17; ОКС № 28 от 12 марта 2020 года, § 18; ОКС № 30 от 19 марта 2020 года, § 18).

24. В то же время, Конституционный суд в своей практике отмечал, что для ссылки на стандарт качества закона, предусмотренный статьей 23 Конституции, должно существовать вмешательство в одно из основных прав (см. ОКС № 38 от 8 июля 2016 года, § 35; ОКС № 44 от 22 мая 2017 года, § 18; ОКС № 6 от 23 января 2020 года, § 22; ОКС № 35 от 23 марта 2020 года, § 22). Конституционный суд установил, что нельзя ставить вопрос о конституционности с точки зрения качества закона, если не затронуты одно из основных прав.

25. Относительно доводов о неконституционности оспариваемых положений по отношению к статьям 20 и 53 ч. (1) Конституции, Конституционный суд отмечает, что данные статьи гарантируют любому лицу право на эффективное восстановление компетентными судебными инстанциями прав, свобод и законных интересов, нарушенных административными актами.

26. Конституционный суд отмечает, что статья 20 Конституции, регулирующая право на свободный доступ к правосудию, соответствует положениям статьи 6 § 1 Европейской конвенции о правах человека, гарантирующим право на справедливое судебное разбирательство.

27. В своей практике Европейский суд по правам человека отмечал, что право на свободный доступ к правосудию, гарантированное статьей 6 § 1 Конвенции, не является абсолютным правом. Оно может подвергаться ограничениям, в том числе ограничениям процессуального порядка, в частности, путем установления требований приемлемости, по которым государство обладает определенными пределами усмотрения при условии, что не затрагивается суть права. Эти ограничения должны преследовать законную цель и должна быть разумная соразмерность между используемыми средствами и преследуемой целью (см. дела *Ashingdane против Соединенного Королевства*, 28 мая 1985 года, § 57; *Związek Nauczycielstwa Polskiego против Польши*, 21 сентября 2004 года, § 29; *Szwagrun-Baurycza против Польши*, 24 октября 2006 года, §49). Если ограничение совместимо с этими принципами, то нет нарушения статьи 6 Конвенции (*Z и другие против Соединенного Королевства*, 10 мая 2001 года, §§ 92-93; *Močilović против Хорватии*, 26 марта 2015 года, §§ 55-57).

28. Конституционный суд отмечает, что ч. (1) статьи 208 Административного кодекса устанавливает предварительное производство, как условие для подачи административного иска. Несоблюдение этой процедуры ведет к признанию иска недопустимым (статья 207 ч. (2) п. f) кодекса).

29. Конституционный суд также отмечает, что предварительное заявление подается в государственный орган, издавший оспариваемый акт, в письменной форме в 30-дневный срок со дня сообщения или вручения индивидуального административного акта либо отклонения петиции (ч. (1) статьи 164 совместно с ч. (1) статьи 165 кодекса).

30. Конституционный суд напоминает, что в своей неизменной практике он установил, что регулирование законодателем, в пределах предоставленных ему Конституцией полномочий, условий осуществления какого-либо права – материального или процессуального, в том числе путем установления специальных процедур, не является ограничением его осуществления, а лишь эффективным способом предотвращения злоупотребления им, в ущерб другим правообладателям, в равной мере защищенным (см., *mutatis mutandis*, ПКС № 14 от 15 ноября 2012 года, § 76; ОКС № 43 от 8 июля 2016 года, § 28).

31. В деле *Močilović против Хорватии*, 26 марта 2015 года, касающемся условия рассмотрения гражданского иска, как необходимого вступления в административное производство против государства, Европейский суд отметил, что он был призван рассмотреть вопрос о том, затрагивает ли ограничение права на судебное разбирательство, налагаемое этим условием, саму суть этого права. Поскольку это условие само по себе не являлось неразумным и не

наносило правовой ущерб заявлению истца, ограничение не затрагивало саму суть его права на свободный доступ к правосудию (§43 и § 56).

32. В то же время, Европейский суд отметил, что законодательные положения о формальностях и временных пределах, которые необходимо соблюсти для представления иска, направлены на обеспечение надлежащего отправления правосудия и, в частности, на соблюдение принципа правовой определенности. Стороны в споре должны иметь надежду на применение этих правил (*Георгицэ против Республики Молдова*, 2 июля 2019 года, § 27).

33. Так, на основании вышеизложенного, Конституционный суд отмечает, что цель предварительного производства состоит в проверке законности индивидуальных административных актов, включая акты с краткосрочным действием, в свете их соответствия процедуре издания, и в определении пересмотра либо отзыва административных актов со стороны издавшего органа в случае установления их незаконности.

34. В ПКС № 14 от 15 ноября 2012 года Конституционный суд в § 77 отметил, что из совокупности норм вытекает, что досудебный порядок был установлен законодателем с целью реализации на практике принципа скорейшего рассмотрения споров. Также досудебный порядок может стать эффективным средством разрешения в более короткие сроки некоторых категорий дел. Эти выводы были изложены и в ОКС № 43 от 8 июля 2016 года, § 29.

35. Конституционный суд также установил, что в административном производстве предварительная процедура является упрощенной, поскольку не требует участия юрисдикционного органа, а лишь органа, издавшего административный акт, либо вышестоящего над ним органа. В случае недостижения согласия в результате предварительной процедуры, изданный акт может быть подвергнут судебному контролю с соблюдением всех процессуальных гарантий лица (обеспечение принципа состязательности, равенства, правовых возможностей) и эффективных правовых средств обжалования административного акта (см., *mutatis mutandis*, ПКС № 14 от 15 ноября 2012 года, §§ 89-90).

36. Конституционный суд отмечает, что, если существует опасность исполнения обжалованного административного акта до окончания рассмотрения предварительного заявления и вынесения по нему решения органом публичной власти, лицо вправе просить приостановление исполнения административного акта. Так, Конституционный суд отмечает, что можно просить приостановление на стадии рассмотрения предварительного заявления органом публичной власти (статья 172 Административного кодекса), до представления искового заявления в суд и непосредственно на стадии рассмотрения иска административным судом (статья 214 Административного кодекса).

37. Таким образом, в случае обжалования обременяющего административного акта, включая акт краткосрочного действия, лицо может потребовать приостановление его исполнения одновременно с подачей предварительного заявления, либо орган публичной власти,

компетентный в рассмотрении предварительного заявления, может приостановить его по собственной инициативе. Основания для приостановления предусмотрены ч. (2) статьи 172 кодекса: наличие серьезного и обоснованного сомнения в законности обременяющего индивидуального административного акта и наличие неминуемой угрозы причинения непоправимого ущерба дальнейшим исполнением обременяющего индивидуального административного акта. Решение о приостановлении исполнения принимается в течение 5 рабочих дней с момента регистрации, если законом не предусмотрено иное (статья 172 Административного кодекса). Если подано заявление о приостановлении исполнения индивидуального административного акта, его исполнение возможно только после рассмотрения соответствующего заявления (второе предложение ч. (4) статьи 171 кодекса).

38. Более того, Конституционный суд отмечает, что второе предложение ч. (1) статьи 214 Административного кодекса предусматривает, что, если орган публичной власти, уполномоченный рассматривать предварительное заявление, отказал в приостановлении или не рассмотрел заявление о приостановлении в установленный законом срок, лицо вправе обратиться в компетентную судебную инстанцию за приостановлением исполнения индивидуального административного акта до предъявления административного иска.

39. Конституционный суд подчеркивает, что, учитывая сложность административных споров, законодатель предусмотрел для истца возможность подачи декларации под свою ответственность для подтверждения фактов о приостановлении административного акта вместо предъявления обычных доказательств (ч. (3) статьи 214 кодекса).

40. В то же время, Конституционный суд отмечает, что и судебная инстанция при рассмотрении административного иска может приостановить исполнение индивидуального административного акта по основаниям, предусмотренным ч. (2) статьи 172 кодекса. Определение судебной инстанции о приостановлении исполнения административного акта может быть обжаловано в кассационном порядке (ч. (4) статьи 214 кодекса).

41. В этом аспекте, Конституционный суд отмечает, что орган публичной власти, компетентный рассматривать предварительное заявление, и административный суд должны тщательно изучить основания для приостановления, предусмотренные ч. (2) статьи 172 кодекса, и обосновать свое решение о приостановлении либо отказ в приостановлении административного акта.

42. Кроме того, Конституционный суд отмечает, что, согласно ч. (6) статьи 214 Административного кодекса, если на момент приостановления судебной инстанцией исполнения индивидуального административного акта он уже исполнен, судебная инстанция по заявлению распоряжается о возврате исполнения в части, в какой это действительно возможно. Возможность возврата исполнения

сохраняется и в случае отмены административного акта судебной инстанцией (статья 224 ч. (2) кодекса).

43. Конституционный суд отмечает, что, в соответствии с п. f) ч. (2) статьи 207 Административного кодекса, несоблюдение предварительного производства подразумевает признание неприемлемым административного иска. Тем не менее, это не исключает возможность повторного обращения в суд того же истца с тем же иском (ч. (4) статьи 207 кодекса). При соблюдении предварительной процедуры лицо вправе вновь обжаловать в суд административный акт, нарушающий его права, свободы и законные интересы.

44. Таким образом, Конституционный суд отмечает, что положения Административного кодекса содержат достаточно гарантий и средств защиты прав, свобод и законных интересов лица против индивидуальных административных актов, изданных органами публичной власти, включая акты краткосрочного действия.

45. В этом контексте, Конституционный суд подчеркивает, что установление условий допустимости для подачи судебных исков не является нарушением свободного доступа к правосудию. Более того, Конституционный суд отмечает, что **свободный доступ к правосудию подразумевает доступ к процессуальным средствам отправления правосудия** и относится к исключительной компетенции законодателя по установлению правил ведения процессов судебными инстанциями, как предусмотрено статьями 72 ч. (3) п. е) и 115 ч. (4) Конституции (см. в связи с этим ПКС № 14 от 15 ноября 2012 года, § 70 и § 76; ОКС № 43 от 8 июля 2016 года, § 26; ОКС № 12 от 3 февраля 2020 года, § 19).

46. Следовательно, Конституционный суд приходит к выводу, что положения, оспариваемые автором обращения, не нарушают статьи 20 [*свободный доступ к правосудию*] и 53 ч. (1) [*право лица, ущемленного властью*] Конституции.

47. Учитывая вышеизложенное, Конституционный суд заключает, что обращение является неприемлемым и не может быть принято к рассмотрению по существу.

По этим основаниям, в соответствии со ст. 26 ч. (1) Закона о Конституционном суде, ст. 42 ч. (1), ст. 61 ч. (3) и ст. 64 Кодекса конституционной юрисдикции, Конституционный суд

О П Р Е Д Е Л И Л:

1. Признать неприемлемым обращение об исключительном случае неконституционности п. f) ч. (2) статьи 207 Административного кодекса в части соблюдения обязательного предварительного производства для административных актов с краткосрочным действием, заявленном Виорелом Морарь, стороной в деле № 3r-2/2020, находящемся в производстве Апелляционной палаты Кишинэу.

ОПРЕДЕЛЕНИЕ О НЕПРИЕМЛЕМОСТИ ОБРАЩЕНИЯ № 23G/2020

2. Настоящее определение является окончательным, обжалованию не подлежит, вступает в силу со дня принятия и публикуется в «Monitorul Oficial al Republicii Moldova».

Председатель

Домника МАНОЛЕ

Кишинэу, 2 июня 2020 г.

ОКС № 56

Дело № 23g/2020 г.