



Republica Moldova

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

DECIZIE

DE INADMISIBILITATE

a sesizării nr. 210g/2025

privind excepția de neconstituționalitate a articolului 208 alin. (5) din Codul
administrativ

(respectarea procedurii prealabile)

CHIȘINĂU

26 martie 2026

Curtea Constituțională, judecând în componența:

dnei Liuba ȘOVA, *președinte de ședință*,
dlui Sergiu LITVINENCO,
dlui Ion MALANCIUC,
dlui Nicolae ROȘCA, *judecători*,
cu participarea dnei Emilia Cazacu, *asistent judiciar*,

Având în vedere sesizarea înregistrată la 2 octombrie 2025,
Examinând admisibilitatea sesizării menționate,
Având în vedere actele și lucrările dosarului,
Deliberând la 26 martie 2026, în camera de consiliu,

Pronunță următoarea decizie:

PROCEDURA

1. La originea cauzei se află sesizarea privind excepția de neconstituționalitate a articolului 208 alin. (5) din Codul administrativ, ridicată de dna Laura Urschi, parte în dosarul nr. 3r-204/2025, pendinte la Curtea de Apel Centru.

2. Sesizarea privind excepția de neconstituționalitate a fost trimisă la Curtea Constituțională de către dnele judecătore Victoria Sîrbu și Lucia Bagrin și dl judecător Andrei Cașcaval din cadrul Curții de Apel Centru, pe baza articolului 135 alin. (1) literele a) și g) din Constituție.

ÎN FAPT

A. Circumstanțele litigiului principal

3. La 1 aprilie 2024, dna Laura Urschi a formulat o cerere de chemare în judecată împotriva Direcției generale asistență medicală și socială a Consiliului municipal Chișinău, solicitând anularea unor acte administrative. Ulterior, pe parcursul examinării cauzei, dna Laura Urschi și-a concretizat cerințele și a solicitat constatarea nulității actelor administrative și repararea prejudiciului moral.

4. Printr-o încheiere din 17 februarie 2025 a Judecătorei Chișinău, sediul Rîșcani, acțiunea a fost declarată inadmisibilă pe baza articolului 207 alin. (2) lit. f) din Codul administrativ. Nefiind de acord cu încheierea pronunțată, dna Laura Urschi a contestat-o cu recurs.

5. La 19 septembrie 2025, dna Laura Urschi a ridicat excepția de neconstituționalitate a articolului 208 alin. (5) din Codul administrativ.

6. Prin încheierea din 22 septembrie 2025, Curtea de Apel Centru a admis ridicarea excepției de neconstituționalitate și a trimis sesizarea la Curtea Constituțională, în vederea soluționării acesteia.

B. Legislația pertinentă

7. Prevederile relevante ale Constituției sunt următoarele:

Articolul 16

Egalitatea

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

(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 îngrădi accesul la justiție.”

Articolul 23

Dreptul fiecărui om de a-și cunoaște drepturile și îndatoririle

„(1) Fiecare om are dreptul să i se recunoască personalitatea juridică.

(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.”

cu situația care a determinat-o și nu poate atinge existența dreptului sau a libertății.”

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.

(3) În tot cursul procesului, părțile au dreptul să fie asistate de un avocat, ales sau numit din oficiu.

(4) Amestecul în activitatea persoanelor care exercită apărarea în limitele prevăzute se pedepsește prin lege.”

Articolul 52

Dreptul de petiționare

„(1) Cetățenii au dreptul să se adreseze autorităților publice prin petiții formulate numai în numele semnatarilor.

(2) Organizațiile legal constituite au dreptul să adreseze petiții exclusiv în numele colectivelor pe care le reprezintă.”

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.”

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

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 sunt întrunite condițiile prevăzute la art. 208;

[...]”

Articolul 208

Respectarea procedurii prealabile

„(1) Până la înaintarea acțiunii în contencios administrativ se va respecta procedura prealabilă, cu excepțiile prevăzute de lege.

(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 autoarei excepției de neconstituționalitate

9. Autoarea excepției susține că norma contestată este formulată de o manieră imprecisă și neclară. Autoarea afirmă că a respectat procedura prealabilă înainte de inițierea acțiunii în contestare în fața instanței de judecată, însă pe parcursul examinării cauzei, aceasta și-a modificat solicitările inițiale. În această situație, pe baza prevederii contestate, petiționarii ar fi obligați să

inițieze o nouă procedură prealabilă prin depunerea unei cereri corespunzătoare la autoritatea publică competentă.

10. În opinia autoarei, o asemenea interpretare ar contraveni prevederilor Codului administrativ și ale Legii cu privire la actele normative și ar face imposibilă repararea dreptului încălcat de o autoritate publică din cauza expirării termenelor de contestare a actelor administrative individuale.

11. Autoarea excepției susține că prevederea în discuție contravine articolelor 16, 20, 23, 26, 52 și 53 din Constituție.

B. Aprecierea Curții

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

13. 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.

14. Sesizarea privind excepția de neconstituționalitate a fost ridicată de o parte într-un proces și este formulată de subiectul căruia i s-a acordat acest drept, pe baza articolului 135 alin. (1) literele a) și g) din Constituție.

15. Obiectul excepției de neconstituționalitate îl reprezintă articolul 208 alin. (5) din Codul administrativ. Curtea observă că prevederea atacată nu a mai făcut obiect al controlului de constituționalitate.

16. Excepția de neconstituționalitate a fost ridicată într-o cauză în care acțiunea în contencios administrativ a fost declarată inadmisibilă din cauza nerespectării condițiilor prevăzute la articolul 208. Prin urmare, Curtea admite că prevederea contestată ar putea fi aplicată la soluționarea cauzei în care a fost ridicată excepția de neconstituționalitate.

17. Curtea reține că autoarea excepției a invocat articolele 16 (*egalitatea*), 20 (*accesul liber la justiție*), 23 (*dreptul fiecărui om de a-și cunoaște drepturile și îndatoririle*), 26 (*dreptul la apărare*), 52 (*dreptul de petiționare*) și 53 (*dreptul persoanei vătămate de o autoritate publică*) din Constituție.

18. În jurisprudența sa, Curtea a menționat că articolele 16 și 23 din Constituție nu au o aplicare de sine stătătoare. Pentru a putea fi invocate, trebuie să existe o ingerință într-un drept fundamental (a se vedea DCC nr. 90 din 25 iulie 2023, § 19; DCC nr. 107 din 29 august 2023, § 19).

19. Curtea observă că autoarea excepției nu a argumentat contradicția dintre prevederea contestată și articolul 26 din Constituție. În situații similare, Curtea a notat că simpla trimitere la un text din Constituție, fără explicarea pretensei neconformități cu acesta a prevederilor legale contestate, nu echivalează cu un argument. Curtea a stabilit că, dacă ar proceda la examinarea unei asemenea excepții de neconstituționalitate, ea l-ar înlocui pe autorul acesteia în privința formulării unor critici de neconstituționalitate, fapt care ar echivala cu un control efectuat din oficiu (a se vedea DCC nr. 75 din 13 iulie 2023, § 20; DCC nr. 171 din 7 decembrie 2023, § 28).

20. Referitor la capătul sesizării care pretinde incidența articolului 52 din Constituție, Curtea reține că autoarea excepției nu contestă articolul 208 alin. (5) din Codul administrativ pe baza unor argumente care ar face incidente

dreptul la petiționare. Prin urmare, Curtea respinge ca inadmisibil acest capăt al sesizării.

21. Cu referire la critica de neconstituționalitate a normei contestate raportată la articolele 20 și 53 din Constituție, Curtea reiterează că stabilirea unor condiții de admisibilitate pentru introducerea acțiunilor în justiție nu constituie o încălcare a accesului liber la justiție. Curtea a reținut că liberul acces la justiție presupune accesul la mijloacele procedurale prin care se înfăptuiește justiția (a se vedea DCC nr. 45 din 10 aprilie 2025, § 25).

22. În jurisprudența sa, Curtea a examinat critici referitoare la obligativitatea parcurgerii procedurii prealabile ca o condiție de formulare a acțiunii în instanța de judecată. 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.

23. 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 DCC nr. 56 din 2 iunie 2020, § 35).

24. Curtea constată că articolul 208 alin. (1) din Codul administrativ instituie procedura prealabilă ca o condiție de înaintare a acțiunii în contencios administrativ. Nerespectarea acestei proceduri are ca rezultat declararea inadmisibilității acțiunii (articolul 207 alin. (2) lit. f) din Cod). Curtea notează că exigența respectării procedurii prealabile implică faptul că pretențiile deduse judecării trebuie să fi fost anterior supuse examinării de către autoritatea publică competentă.

25. Curtea observă că procedura prealabilă urmărește scopul de a verifica legalitatea actelor administrative individuale. Cererea prealabilă poate fi formulată în vederea: a) anulării în tot sau în parte a unui act administrativ individual ilegal sau nul; b) emiterii unui act administrativ individual (articolul 162 din Codul administrativ).

26. În subsidiar, potrivit articolului 209 alin. (3) din Codul administrativ, pentru acțiunea în realizare, acțiunea în constatare și acțiunea de control normativ nu există termen de înaintare a acțiunii în contencios administrativ.

27. Curtea reține că autoarea excepției îi solicită Curții să analizeze dacă respectarea procedurii prealabile în cazul acțiunii în contestare rămâne valabilă atunci când pe parcursul examinării cauzei în instanța de judecată reclamantul modifică obiectul acțiunii.

28. Sub acest aspect, Curtea observă că, sub aparența unor critici referitoare la neclaritatea textului contestat, autoarea excepției ridică, de fapt, o problemă

de aplicare a dispozițiilor contestate în cauza sa. 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. 96 din 12 iulie 2022, § 26; DCC nr. 89 din 25 iulie 2023, § 25). Această competență le revine, prin definiție, instanțelor de judecată.

29. Prin urmare, pe baza celor menționate mai sus, Curtea constată că sesizarea în cauză privind excepția de neconstituționalitate este inadmisibilă și nu poate fi acceptată pentru examinare în fond.

Din aceste motive, pe baza articolelor 135 alin. (1) literele a) și g), 140 alin. (2) din Constituție, 27 alin. (2) și (4) lit. d), 37 și 40 din Legea cu privire la Curtea Constituțională, Curtea Constituțională

DECIDE:

1. *Se declară inadmisibilă* sesizarea privind excepția de neconstituționalitate a articolului 208 alin. (5) din Codul administrativ, ridicată de dna Laura Urschi, parte în dosarul nr. 3r-204/2025, pendinte la Curtea de Apel Centru.

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 de ședință

Liuba ȘOVA

Chișinău, 26 martie 2026

DCC nr. 56

Dosarul nr. 210g/2025