



Republica Moldova

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

DECIZIE

DE INADMISIBILITATE

a sesizării nr. 126g/2021

privind excepția de neconstituționalitate a unor prevederi de la articolele 6
alineatele (1) și (2), 7, 10 alin. (1) și 258 din Codul administrativ
(*neclaritatea unor prevederi din Codul administrativ*)

CHIȘINĂU

8 iunie 2021

Curtea Constituțională, judecând în componența:

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

Având în vedere sesizarea înregistrată pe 28 mai 2021,
Examinând admisibilitatea sesizării menționate,
Având în vedere actele și lucrările dosarului,
Deliberând pe 8 iunie 2021 în camera de consiliu,

Pronunță următoarea decizie:

ÎN FAPT

1. La originea cauzei se află sesizarea privind excepția de neconstituționalitate a următoarelor prevederi din Codul administrativ, adoptat prin Legea nr. 116 din 19 iulie 2018:

- textul „procedura administrativă” de la alineatul (1) și textul „părți ale procedurii administrative” de la alineatul (2) ale articolului 6;
- textul „orice structură organizatorică sau organ instituită/instituit prin lege sau printr-un alt act normativ” de la articolul 7;
- textul „actul administrativ individual” de la articolul 10 alin. (1) și,
- articolul 258, ridicată de către dl avocat Iulian Balan, în interesele dlui Nicolai Ceaus, parte în dosarul nr. 3ra-211/21, pendinte la Curtea Supremă de Justiție.

2. Sesizarea privind excepția de neconstituționalitate a fost trimisă la Curtea Constituțională, în baza articolului 135 alin. (1) lit. g) din Constituție, de completul de judecată (format din dna Tamara Chișca-Doneva, dna Maria Ghervas, dna Nina Vascan, dl Victor Burduh și dl Nicolae Craiu) din cadrul Curții Supreme de Justiție.

A. Circumstanțele litigiului principal

3. Pe 28 februarie 2017, dl Nicolai Ceaus (în continuare – autorul excepției) a depus la Aparatul Președintelui Republicii o cerere cu privire la acordarea azilului politic.

4. Pe 12 octombrie 2017, Aparatul Președintelui Republicii a emis o scrisoare prin care a respins cererea depusă de autorul excepției,

menționând că acesta nu cade sub incidența subiectelor, stabilite de articolul 27 alin. (1) din Legea nr. 270 din 18 decembrie 2008 privind azilul în Republica Moldova, cărora Președintele Republicii poate să le acorde azil politic.

5. Pe 25 octombrie 2017, autorul excepției a depus o cerere de chemare în judecată la Judecătoria Chișinău, sediul Râșcani, prin care a solicitat anularea refuzului Președintelui Republicii referitor la acordarea azilului politic. Prin Hotărârea Judecătoriai Chișinău, sediul Râșcani, din 11 octombrie 2019, cererea autorului excepției a fost respinsă ca nefondată.

6. Pe 7 noiembrie 2019, autorul excepției a declarat apel împotriva hotărârii primei instanțe, care a fost respins prin Decizia Curții de Apel Chișinău din 28 octombrie 2020.

7. Pe 26 noiembrie 2020, autorul excepției a declarat recurs împotriva deciziei instanței de apel.

8. Pe 28 aprilie 2021, în cadrul judecării cauzei la Curtea Supremă de Justiție, autorul a ridicat excepția de neconstituționalitate a prevederilor menționate la § 1 *supra*.

9. Prin Încheierea din 26 mai 2021, Curtea Supremă de Justiție a admis cererea privind ridicarea excepției de neconstituționalitate și a dispus trimiterea sesizării către Curtea Constituțională, în vederea soluționării acesteia.

B. Legislația pertinentă

10. Prevederile relevante ale Constituției sunt următoarele:

Articolul 1 Statul Republica Moldova

„[...]”

(3) Republica Moldova este un stat de drept, democratic, în care demnitatea omului, drepturile și libertățile lui, libera dezvoltare a personalității umane, dreptatea și pluralismul politic reprezintă valori supreme și sunt garantate.”

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 22 Neretroactivitatea legii

„Nimeni nu va fi condamnat pentru acțiuni sau omisiuni care, în momentul comiterii, nu constituiau un act delictuos. De asemenea, nu se va aplica nici o pedeapsă mai aspră decât cea care era aplicabilă în momentul comiterii actului delictuos.”

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.

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.”

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

Articolul 6

Procedura administrativă

„(1) **Procedura administrativă** este activitatea autorităților publice cu efect în exterior, îndreptată spre examinarea condițiilor, pregătirea și emiterea unui act administrativ individual, spre examinarea condițiilor, pregătirea și încheierea unui contract administrativ sau examinarea condițiilor, pregătirea și întreprinderea unei măsuri strict de autoritate publică.

(2) Emiterea unui act administrativ individual, încheierea unui contract administrativ sau întreprinderea unei măsuri strict de autoritate publică sunt **părți ale procedurii administrative.**”

Articolul 7

Autoritățile publice

Autoritate publică se consideră **orice structură organizatorică sau organ instituită/instituit prin lege sau printr-un alt act normativ**, care acționează în regim de putere publică în scopul realizării unui interes public.

Articolul 10 Actul administrativ individual

„(1) **Actul administrativ individual** este orice dispoziție, decizie sau altă măsură oficială întreprinsă de autoritatea publică pentru reglementarea unui caz individual în domeniul dreptului public, cu scopul de a produce nemijlocit efecte juridice, prin nașterea, modificarea sau stingerea raporturilor juridice de drept public.

[...]”

Articolul 258 Dispoziții tranzitorii

„(1) Procedurile administrative și procedurile prealabile inițiate până la data intrării în vigoare a prezentului cod, care nu au fost finalizate până la 1 aprilie 2019, se vor finaliza conform prevederilor legale valabile până la data intrării în vigoare a prezentului cod. Această dispoziție este valabilă și pentru procedurile prealabile inițiate după data intrării în vigoare a prezentului cod referitoare la o procedură administrativă inițiată până la data intrării în vigoare a acestuia.

(2) Procedurile de contencios administrativ atribuite înaintea intrării în vigoare a prezentului cod, prin legi speciale, în competența altor instanțe de judecată se vor transmite după intrarea în vigoare a prezentului cod instanțelor competente conform prevederilor prezentului cod.

(3) Procedurile de contencios administrativ inițiate până la intrarea în vigoare a prezentului cod se vor examina în continuare, după intrarea în vigoare a prezentului cod, conform prevederilor prezentului cod. Prin derogare, admisibilitatea unei astfel de acțiuni în contenciosul administrativ se va face conform prevederilor în vigoare până la intrarea în vigoare a prezentului cod. Prevederile prezentului alineat se vor aplica corespunzător pentru procedurile de apel, de recurs și de contestare cu recurs a încheierilor judecătorești.”

ÎN DREPT

A. Argumentele autorului excepției de neconstituționalitate

12. Autorul excepției de neconstituționalitate consideră că textul „procedura administrativă” de la articolul 6 alin. (1) din Codul administrativ nu corespunde cerințelor de calitate a legii, deoarece, potrivit doctrinei dreptului administrativ, Codul administrativ trebuie să conțină reguli ale procedurii administrative generale care privesc emiterea de acte administrative de către toate organele administrației de stat, formele necesare și condițiile care trebuie îndeplinite în vederea elaborării și executării unei decizii legale, în măsură să asigure realizarea drepturilor și intereselor cetățenilor. Codul trebuie să conțină dispoziții privind toate operațiunile administrative anterioare, concomitente și ulterioare emiterii unui act administrativ.

13. De asemenea, autorul excepției menționează că textul „părți ale procedurii administrative” de la articolul 6 alin. (2) din Codul administrativ nu corespunde cerințelor de calitate a legii, pentru că emiterea unui act administrativ individual sau încheierea unui contract administrativ reprezintă o etapă și nu o parte a procedurii administrative.

Dacă procedura de contencios administrativ utilizează noțiunile de „participant” și „parte”, acestea trebuie să se regăsească și în procedura administrativă necontencioasă.

14. Cu privire la textul „actul administrativ individual” de la articolul 10 alin. (1) din Codul administrativ, autorul excepției consideră că acesta este neclar, pentru că textul în discuție nu pune în evidență trăsăturile caracteristice ale actului administrativ recunoscute în doctrina dreptului administrativ în calitate de elemente esențiale pentru delimitarea actelor administrative de celelalte acte juridice ale autorităților administrației publice, precum și de operațiunile administrative, care sunt acte juridice, manifestări unilaterale de voință, emise în realizarea puterii publice.

15. Cu privire la textul „orice structură organizatorică sau organ instituită/instituit prin lege sau printr-un alt act normativ” de la articolul 7 din Codul administrativ, autorul excepției consideră că acesta este neclar, deoarece autoritatea publică poate acționa în regim de putere publică doar dacă este instituită în baza normelor constituționale sau a legilor organice.

16. Cu privire la articolul 258 din Codul administrativ, autorul excepției menționează că acest articol nu ține cont de faptul că la data intrării în vigoare a acestuia pe rolul instanțelor de judecată se afla un număr enorm de cauze de contencios administrativ. Declinarea competenței pe cauzele administrative de către judecătorii nespecializați în favoarea judecătorilor și completelor de judecată specializate în acest domeniu conduce la încălcarea termenului rezonabil de examinare a cauzelor menționate și, implicit, la încălcarea dreptului părților la un proces echitabil. Astfel, autorul excepției consideră că articolul 258 din Codul administrativ este neconstituțional în măsura în care prin acest articol se are în vedere că instanțele de judecată, părțile și alți participanți la proces sunt obligați să parcurgă repetat acțiunile procesuale de pregătire a pricinii pentru dezbaterile judiciare.

17. Potrivit autorului excepției de neconstituționalitate, dispozițiile contestate contravin articolelor 1 alin. (3) [*preeminența dreptului*], 20 [*accesul liber la justiție*], 22 [*neretroactivitatea legii*], 23 [*dreptul fiecărui om de a-și cunoaște drepturile și îndatoririle*] și 54 [*restrângerea exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți*] din Constituție.

B. Aprecierea Curții

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

19. Curtea observă că sesizarea privind excepția de neconstituționalitate a fost ridicată de Iulian Balan, în interesele dlui Nicolai Ceaus, parte în dosarul nr. 3ra-211/21, pendinte la Curtea Supremă de Justiție. Curtea reține că sesizarea este formulată de un subiect 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. În conformitate cu articolul 135 alin. (1) lit. a) din Constituție, controlul constituționalității legilor, în prezenta cauză a unor prevederi din Codul administrativ, adoptat prin Legea nr. 116 din 19 iulie 2018, ține de competența Curții Constituționale.

21. Obiectul excepției de neconstituționalitate îl constituie prevederile menționate la § 1 *supra*.

22. Examinând excepția de neconstituționalitate, Curtea observă că, deși autorul excepției contestă neclaritatea mai multor texte din Codul administrativ, acesta nu a demonstrat dacă, la etapa examinării cauzei sale de către autoritatea administrativă sau de către instanțele de drept comun, a fost prejudiciat de aplicarea normelor contestate, inclusiv a dispozițiilor tranzitorii stabilite de Codul administrativ.

23. Curtea constată că autorul excepției nu a demonstrat că eventuala declarare a neconstituționalității prevederilor contestate sub aspectul invocat în sesizare îi poate servi intereselor sale. De asemenea, autorul excepției nu a demonstrat că dispozițiile contestate sunt determinante pentru soluționarea cauzei în cadrul căreia a fost ridicată excepția de neconstituționalitate (a se vedea, *mutatis mutandis*, DCC nr. 51 din 8 aprilie 2021, § 18).

24. În jurisprudența sa, Curtea a reținut că excepția de neconstituționalitate nu manifestă doar o funcție preventivă, ci și una reparatorie, pentru că ea privește, în primul rând, situația concretă a părții lezate în drepturile sale prin norma criticată. De invocarea unei excepții de neconstituționalitate trebuie să profite, în primul rând, autorul acesteia, în caz contrar acest instrument devenind *o actio popularis*, pierzându-se, în aceste condiții, caracterul concret și efectiv al excepției (a se vedea DCC nr. 10 din 26 ianuarie 2021, § 20; DCC nr. 80 din 3 iunie 2021, § 19).

25. Așadar, 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 articolelor 135 alin. (1) lit. 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 următoarelor prevederi din Codul administrativ, adoptat prin Legea nr. 116 din 19 iulie 2018:

- textul „procedura administrativă” de la alineatul (1) și textul „părți ale procedurii administrative” de la alineatul (2) ale articolului 6;
- textul „orice structură organizatorică sau organ instituită/instituit prin lege sau printr-un alt act normativ” de la articolul 7;
- textul „actul administrativ individual” de la articolul 10 alin. (1) și

DECIZIE DE INADMISIBILITATE A SESIZĂRII NR. 126G/2021

- articolul 258, ridicată de către dl avocat Iulian Balan, în interesele dlui Nicolai Ceaus, parte în dosarul nr. 3ra-211/21, pendinte la Curtea Supremă de Justiție.

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, 8 iunie 2021

DCC nr. 87

Dosarul nr. 126g/2021