



Republica Moldova

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

DECIZIE

DE INADMISIBILITATE

a sesizării nr. 53g/2025

privind excepția de neconstituționalitate
a articolului 21 alineatele (1) și (2) din Codul de executare și a unor
prevederi din articolul 258 alin. (1) din Codul administrativ

*(executarea hotărârilor judecătorești în cadrul procedurii contenciosului
administrativ)*

CHIȘINĂU
28 iulie 2025

Curtea Constituțională, judecând în componența:

dnei Liuba ȘOVA, *președinte de ședință*,
dlui Nicolae ROȘCA,
dlui Serghei ȚURCAN,
dlui Vladimir ȚURCAN, *judecători*,
cu participarea dlui Dumitru Avornic, *asistent judiciar*,

Având în vedere sesizarea înregistrată la 25 februarie 2025,
Examinând admisibilitatea sesizării menționate,
Având în vedere actele și lucrările dosarului,
Deliberând la 28 iulie 2025, în camera de consiliu,

Pronunță următoarea decizie:

PROCEDURA

1. La originea cauzei se află sesizarea privind excepția de neconstituționalitate a articolului 21 alineatele (1) și (2) din Codul de executare și a textului „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” din articolul 258 alin. (1) din Codul administrativ, ridicată de dl avocat Tudor Leșanu, în interesele SA „Scana”, în dosarul nr. 3r-218/2024 pendinte la Curtea Supremă de Justiție.

2. Sesizarea a fost trimisă la Curtea Constituțională de un complet de judecători format din dl Ion Malanciuc și dnele Oxana Parfeni și Diana Stănilă de la Curtea Supremă de Justiție, pe baza articolului 135 alin. (1) literele a) și g) din Constituție.

ÎN FAPT

A. Circumstanțele litigiului principal

3. La 4 septembrie 2024, *Scana* a formulat o cerere privind executarea unei hotărâri din 24 iunie 2013 a Judecătoriei Centru, municipiul Chișinău, prin care Consiliul municipal Chișinău a fost obligat să adopte o decizie de prelungire a termenului de dare în arendă a unui teren, pe un termen de 5 ani.

4. Printr-o încheiere din 16 septembrie 2024, Curtea de Apel Chișinău a respins cererea în discuție. În motivarea încheierii, instanța a menționat că hotărârea respectivă urma să fie pusă în executare de executorul judecătoresc, pe baza prevederilor articolului 21 din Codul de executare.

5. La 24 septembrie 2024, dl Anatolie Culcițchi, administrator statutar al SA *Scana*, a contestat cu recurs încheierea instanței de apel.

6. La 11 decembrie 2024, dl avocat Tudor Leșanu a ridicat, în interesele *Scana*, excepția de neconstituționalitate a articolului 21 alineatele (1) și (2) din Codul de executare și a textului „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” din articolul 258 alin. (1) din Codul administrativ.

7. Printr-o încheiere din 19 februarie 2025, completul de judecată care judecă cauza a admis ridicarea excepției de neconstituționalitate și a trimis sesizarea la Curtea Constituțională, în vederea soluționării acesteia.

B. Legislația pertinentă

8. 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 4 Drepturile și libertățile omului

„(1) Dispozițiile constituționale privind drepturile și libertățile omului se interpretează și se aplică în concordanță cu Declarația Universală a Drepturilor Omului, cu pactele și cu celelalte tratate la care Republica Moldova este parte.

(2) Dacă există neconcordanțe între pactele și tratatele privitoare la drepturile fundamentale ale omului la care Republica Moldova este parte și legile ei interne, prioritate au reglementările internaționale.”

Articolul 8 Respectarea dreptului internațional și a tratatelor internaționale

„(1) Republica Moldova se obligă să respecte Carta Organizației Națiunilor Unite și tratatele la care este parte, să-și bazeze relațiile cu alte state pe principiile și normele unanim recunoscute ale dreptului internațional.

(2) Intrarea în vigoare a unui tratat internațional conținând dispoziții contrare Constituției va trebui precedată de o revizuire a acesteia.”

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 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 26
Dreptul la apărare

„(1) Dreptul la apărare este garantat.

[...]”

Articolul 46
Dreptul la proprietate privată și protecția acesteia

„(1) Dreptul la proprietate privată, precum și creanțele asupra statului sunt garantate.

(2) Nimeni nu poate fi expropriat decât pentru o cauză de utilitate publică, stabilită potrivit legii, cu dreaptă și prealabilă despăgubire.

(3) Avera dobândită licit nu poate fi confiscată. Caracterul licit al dobândirii se prezumă.

[...]”

Articolul 54
Restrângerea exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți

„[...]”

(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.”

Articolul 127
Proprietatea

„(1) Statul ocrotește proprietatea.

(2) Statul garantează realizarea dreptului de proprietate în formele solicitate de titular, dacă acestea nu vin în contradicție cu interesele societății.

[...]”

9. Prevederile relevante ale Codului de executare, adoptat prin Legea nr. 443 din 24 decembrie 2004, sunt următoarele:

Articolul 21
Executorul judecătoresc

„(1) Executorul judecătoresc este unica persoană autorizată să efectueze executarea silită a documentelor executorii.

(2) Efectuarea actelor de executare silită de către alte persoane atrage răspunderea prevăzută de lege.”

10. Prevederile relevante ale Codului administrativ al Republicii Moldova, adoptat prin Legea nr. 116 din 19 iulie 2018, sunt următoarele:

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.

[...].”

ÎN DREPT

A. Argumentele autorului excepției de neconstituționalitate

10. Autorul sesizării susține că, potrivit articolului 249 alin. (2) din Codul administrativ, instanțele de apel sunt competente în legătură cu executarea hotărârilor judecătorești. Pe de altă parte, norma contestată prevede că executorul judecătoresc este unica persoană autorizată să efectueze executarea silită a documentelor executorii.

11. Potrivit autorului, în cazul său, instanța de apel, prin referire la prevederile contestate, a conchis că o hotărâre judecătorească pronunțată într-o procedură de contencios administrativ împotriva statului până la data intrării în vigoare a Codului administrativ trebuie să fie pusă în executare silită prin intermediul unui executor judecătoresc.

12. Autorul excepției afirmă că prevederile articolului 21 din Codul de executare contravin atât prevederilor Codului administrativ, cât și obligației statului de a executa benevol hotărârile pronunțate împotriva sa.

13. Prin urmare, autorul sesizării consideră că obligația de a-i solicita executorului judecătoresc să inițieze procedura executării silite a hotărârii judecătorești pronunțate împotriva statului îi afectează accesul liber la justiție, de vreme ce în aceste cazuri statul trebuie să execute benevol hotărârea.

14. În opinia autorului excepției de neconstituționalitate, prevederile contestate sunt contrare articolelor 1 alin. (3), 4, 8, 20, 23, 26, 46, 54 și 127 din Constituție.

B. Aprecierea Curții

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

16. În conformitate cu articolul 135 alin. (1) lit. a) din Constituție, controlul constituționalității legilor, în prezenta cauză a unor prevederi din Codul de executare și din Codul administrativ, ține de competența Curții Constituționale.

17. Sesizarea privind excepția de neconstituționalitate a fost ridicată de avocatul unei părți în proces. Astfel, Curtea constată că sesizarea este formulată de subiectul căruia i s-a acordat acest drept, pe baza articolului 135 alin. (1) literele a) și g) din Constituție.

18. Obiectul sesizării îl constituie articolul 21 alineatele (1) și (2) din Codul de executare și textul „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” din articolul 258 alin. (1) din Codul administrativ.

19. Curtea notează că prevederile contestate nu au constituit anterior obiect al controlului de constituționalitate.

20. Excepția de neconstituționalitate a fost ridicată în cadrul unui recurs, într-o cauză de contencios administrativ în care s-a solicitat executarea unei hotărâri judecătorești. Curtea observă că, în încheierea sa, instanța de recurs a menționat că normele contestate sunt aplicabile în acest caz. Prin urmare, Curtea admite că prevederile contestate ar putea fi avute în vedere de instanța de recurs în cauza în care a fost ridicată excepția.

21. Curtea notează că o altă condiție obligatorie pentru ca excepția de neconstituționalitate să poată fi examinată în fond este incidența unui drept fundamental. Curtea trebuie să analizeze, prin prisma argumentelor autorului sesizării, dacă prevederile contestate reprezintă o ingerință într-un drept fundamental (a se vedea DCC nr. 145 din 21 noiembrie 2024, § 23).

22. Autorul excepției consideră că prevederile contestate sunt contrare articolelor 1 alin. (3) (*preeminența dreptului*), 4 (*drepturile și libertățile omului*), 8 (*respectarea dreptului internațional și a tratatelor internaționale*), 20 (*accesul liber la justiție*), 23 (*dreptul fiecărui om de a-și cunoaște drepturile și îndatoririle*), 26 (*dreptul la apărare*), 46 (*dreptul la proprietate privată și protecția acesteia*), 54 (*restrângerea exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți*) și 127 (*proprietatea*) din Constituție.

23. Referitor la incidența articolelor 1, 4, 8, 23 și 54 din Constituție, Curtea reiterează că acestea nu au o aplicabilitate de sine stătătoare. Pentru a fi aplicabile, autorul excepției trebuie să demonstreze existența unei ingerințe în drepturile fundamentale garantate de Constituție (a se vedea DCC nr. 90 din 25 iulie 2023, § 19; DCC nr. 125 din 10 octombrie 2024, § 15).

24. Cu referire la articolele 26, 46 și 127 din Constituție, Curtea constată că autorul sesizării nu a formulat critici de neconstituționalitate, ci doar a enumerat aceste norme constituționale. În acest sens, simpla enumerare a unor articole din Constituție nu reprezintă o veritabilă critică de neconstituționalitate (a se vedea DCC nr. 16 din 14 martie 2024, § 15).

25. Referitor la incidența articolului 20 din Constituție, Curtea reține că acesta stabilește că orice persoană are dreptul la satisfacție efectivă din partea instanțelor judecătorești împotriva actelor care violează drepturile, libertățile și interesele sale legitime (a se vedea DCC nr. 78 din 4 iulie 2024, § 27). Curtea reamintește că dreptul la executarea unei hotărâri judecătorești definitive constituie o parte integrantă a dreptului de acces la justiție (a se vedea HCC nr. 5 din 3 martie 2022, § 86).

26. În jurisprudența sa, Curtea a constatat că dreptul la executarea hotărârilor judecătorești definitive pe baza articolului 20 din Constituție a fost interpretat de Curte ca impunându-le autorităților statului obligația de a pune la dispoziția creditorului mecanisme și garanții suficiente pentru a asigura executarea hotărârilor judecătorești definitive (a se vedea DCC nr. 165 din 4 noiembrie 2021, § 25; DCC nr. 78 din 4 iulie 2024, § 28). Totodată, persoana care beneficiază de o hotărâre judecătorească împotriva

statului nu trebuie în mod necesar să inițieze o procedură de executare forțată pentru a obține satisfacție. În acest sens, în virtutea obligațiilor pozitive, statul trebuie să execute hotărârile în care are calitatea de debitor fără o intervenție a executării silită din partea executorului judecătoresc (a se vedea HCC nr. 32 din 17 noiembrie 2016, § 75).

27. Totuși, în jurisprudența sa, Curtea Europeană a reținut că o persoană care are câștig de cauză poate fi obligată să parcurgă anumite etape procedurale pentru a permite sau pentru a accelera executarea unei hotărâri judecătorești. Cerința cooperării creditorului nu trebuie, totuși, să depășească ceea ce este strict necesar și nu exonerează autoritățile de obligațiile lor în vederea executării hotărârii judecătorești pronunțate împotriva statului (a se vedea *Akashev v. Rusia*, 12 iunie 2008, § 22; *Burdov v. Rusia* (nr. 2), 15 ianuarie 2009, § 69).

28. Curtea observă că articolul 21 alin. (1) din Codul de executare stabilește că executorul judecătoresc este unica persoană autorizată să efectueze executarea silită a documentelor executorii, iar alin. (2) din același articol prevede că efectuarea actelor de executare silită de către alte persoane atrage răspunderea prevăzută de lege.

29. De altfel, Curtea reține că executarea silită reprezintă un ansamblu de măsuri prin care creditorul își realizează, prin intermediul executorului judecătoresc, cu concursul organelor de stat competente, drepturile sale recunoscute printr-un document executoriu, dacă debitorul nu-și îndeplinește în mod benevol obligațiile (a se vedea articolul 10 alin. (1) din același Cod). Mai mult, hotărârile pronunțate de instanțele de judecată în cauzele de contencios administrativ se consideră documente executorii (a se vedea articolul 11 lit. b) din Cod).

30. În acest context, având în vedere argumentele din sesizare și textul articolului 21 din Codul de executare, Curtea reține că necesitatea de a-i solicita executorului judecătoresc să inițieze procedura executării silită a hotărârii judecătorești pronunțate împotriva statului nu limitează dreptul la executarea hotărârii judecătorești definitive, drept garantat pe baza articolului 20 din Constituție. Dimpotrivă, prin aceste reglementări legislatorul a prevăzut mecanisme și garanții suplimentare pentru a asigura executarea silită a hotărârilor judecătorești în cazul în care autoritățile publice nu-și îndeplinesc în mod normal obligația pozitivă de a executa benevol hotărârile judecătorești pronunțate împotriva lor.

31. Totodată, Curtea observă că, în această cauză, deși autorul sesizării susține că formularea din articolul 21 din Codul de executare împiedică realizarea efectivă a dreptului de acces liber la justiție, garantat de articolul 20 din Constituție, acesta își manifestă, de fapt, dezacordul cu modul în care instanța de apel a interpretat și a aplicat în cazul său prevederile menționate și dispozițiile tranzitorii din articolul 258 alin. (1) din Codul administrativ. Curtea reiterează că aspectele legate de interpretarea și de aplicarea legii nu țin de competența Curții Constituționale. Această competență le revine, prin definiție, instanțelor de judecată (a se vedea, *mutatis mutandis*, DCC nr. 5 din 23 ianuarie 2025, § 30). În acest context, Curtea menționează că nu ține de competența sa să înlocuiască concluziile instanțelor de judecată cu privire la interpretarea și aplicarea legii sau să propună o soluție concretă pentru o situație particulară.

32. De asemenea, Curtea observă că autorul excepției pretinde existența unei neconcordanțe dintre articolul 21 din Codul de executare și prevederile articolului 249 alin. (2) din Codul administrativ. Din această perspectivă, Curtea reiterează că o pretinsă incompatibilitate sau neconcordanță între două sau mai multe norme infraconstituționale, cuprinse în acte normative distincte sau în același act normativ, nu constituie o problemă de constituționalitate, ci una de interpretare și aplicare a legii, a cărei rezolvare le revine, de asemenea, instanțelor de judecată (a se vedea DCC nr. 55 din 4 iunie 2024, § 35).

33. Cu referire la textul articolului 258 alin. (1) din Codul administrativ, Curtea observă că, în sesizare, autorul nu a formulat niciun argument privind neconstituționalitatea. Anterior, Curtea a subliniat că nu-l poate substitui pe autorul excepției la formularea argumentelor de neconstituționalitate, pentru că ar efectua un control din oficiu (a se vedea DCC nr. 46 din 14 mai 2024, § 20).

34. Pentru că nu s-a demonstrat incidența unui drept fundamental prevăzut de Constituție, Curtea notează că nu poate porni o analiză separată prin prisma articolelor 1, 4, 8, 23 și 54 din Constituție.

35. Prin urmare, 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, pe baza articolelor 135 alin. (1) literele a) și g), 140 alin. (2) din Constituție, 27 alineatele (2), (3) lit. d) și (4) lit. d), 37 și 40 din Legea cu privire la Curtea Constituțională, Curtea Constituțională

D E C I D E:

1. *Se declară inadmisibilă* sesizarea privind excepția de neconstituționalitate a articolului 21 alineatele (1) și (2) din Codul de executare și a textului „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” din articolul 258 alin. (1) din Codul administrativ, ridicată de dl avocat Tudor Leșanu, în interesele SA „Scana”, în dosarul nr. 3r-218/2024 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 de ședință

Liuba ȘOVA

Chișinău, 28 iulie 2025

DCC nr. 99

Dosarul nr. 53g/2025