

HOTĂRÎREA CURȚII CONSTITUȚIONALE
pentru controlul constituționalității unor prevederi
din Legea contenciosului administrativ nr.793-XIV din
10 februarie 2000* cu modificările și completările
operate prin Legea nr. 726-XV din 7 decembrie 2001**
și Legea nr. 833-XV din 7 februarie 2002***

Nr.46 din 21.11.2002

Monitorul Oficial al R.Moldova nr.170-172/30 din 13.12.2002

* * *

*M.O., 2000, nr.57-58, art.375.
**M.O., 2001, nr.152-154, art.1229.
***M.O., 2002, nr.36-38, art.218.

În numele Republicii Moldova,
Curtea Constituțională în componența:

Victor PUȘCAȘ - președinte
Mircea IUGA - judecător - raportor
Constantin LOZOVANU - judecător
Dumitru PULBERE - judecător
Elena SAFALERU - judecător
Ion VASILATI - judecător

cu participarea grefierului Maia Țurcan, deputatului Valentin Chilat și ex- avocatului parlamentar Constantin Lazari, autori ai sesizărilor, reprezentantului permanent al Parlamentului la Curtea Constituțională Ion Mîțu, avocatului Vitalie Nagacevschi, reprezentantul deputaților Vlad Cubreacov și Iurie Roșca, autori ai sesizării, în conformitate cu art.135 alin.(1) lit. a) din Constituție, art.4 alin.(1) lit. a) din Legea cu privire la Curtea Constituțională, art.4 alin.(1) lit. a) și art.16 alin.(1) din Codul jurisdicției constituționale, a examinat în ședință plenară deschisă dosarul pentru controlul constituționalității unor prevederi din Legea contenciosului administrativ nr.793-XIV din 10 februarie 2000 cu modificările și completările operate prin legile nr. 726-XV din 7 decembrie 2001 și nr. 833-XV din 7 februarie 2002.

Drept temei pentru examinarea dosarului au servit sesizările avocatului parlamentar Constantin Lazari, depuse la 1 aprilie și 3 mai 2002, și sesizarea deputaților în Parlament Iurie Roșca, Vlad Cubreacov și Valentin Chilat, depusă la 2 octombrie 2002, în conformitate cu art.24 și 25 din Legea cu privire la Curtea Constituțională, art.38 și 39 din Codul jurisdicției constituționale.

Prin deciziile Curții Constituționale din 10 iunie și 15 octombrie 2002 sesizările au fost acceptate pentru examinare în fond, conexe într-un dosar și înscrise în ordinea de zi.

În procesul examinării preliminare a sesizărilor au fost solicitate puncte de vedere Parlamentului, Președintelui Republicii Moldova, Guvernului, ministerelor Justiției, Apărării și Afacerilor Interne, Procuraturii Generale, Serviciului de Informații și Securitate, Curții Supreme de Justiție, Comitetului Helsinchi pentru Drepturile Omului, Academiei de Științe, Academiei de Drept, Centrului pentru Drepturile Omului.

Examinînd materialele dosarului, audiind informația prezentată de judecătorul-raportor și argumentele expuse de participanții la proces, Curtea Constituțională

a constatat:

1. La 10 februarie 2000 Parlamentul a adoptat Legea contenciosului administrativ nr.793-XIV (în continuare - Legea nr.793-XIV), care a intrat în vigoare la 19 august 2000. Legea reglementează apărarea juridică a drepturilor și libertăților fundamentale împotriva abuzurilor comise de organele autorităților publice centrale și locale și de reprezentanții acestora.

La 7 decembrie 2001 și 7 februarie 2002 Parlamentul a adoptat legile nr.726-XV și, respectiv, nr.833-XV pentru modificarea și completarea Legii contenciosului administrativ nr.793-XIV din 10 februarie 2000 (în continuare - legile nr.726-XV și nr.833-XV).

Avocatul parlamentar Constantin Lazari, în sesizările sale, contestă constituționalitatea punctelor 1, 3, 4, 5, 6, 7 și 8 din articolul unic al Legii nr.726-XV privind modificarea art.4 lit. a) și g), art.10 lit. b), art.13 alin. (1), art.16 alin.(1), art.21, art.30 alin.(4) și art.32 alin.(3) din Legea nr.793-XIV și a punctelor 1, 3, 4, 5 și 6 din articolul unic al Legii nr.833-XV, prin care se operează modificări și completări în art.4 lit. d), art.14 alin.(1) și alin. (3), art.16 alin.(3), art.24 alin.(2), art.25 alin. (3) și alin. (4) din Legea nr.793-XIV.

Deputații în Parlament Iurie Roșca, Vlad Cubreacov și Valentin Chilat solicită controlul constituționalității art.4 lit. c) din Legea nr.793-XIV în redacția Legii nr.726-XV.

În opinia avocatului parlamentar Constantin Lazari, art.4 lit. a) din Legea nr.793-XIV, care exceptează de la controlul judecătoresc în instanțele de contencios administrativ actele administrative cu caracter individual, emise de Parlament, Președintele Republicii Moldova și Guvern, ce țin de alegerea, numirea și destituirea din funcțiile publice a persoanelor oficiale de stat, contravine art.15, art.16, art.20, art.53 și art.54 din Constituție, precum și art.26 și art.6 din Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și libertăților fundamentale.

Art. 4 lit. g) din Legea nr.793-XIV în redacția anterioară excepta de la controlul judecătoresc doar actele de gestiune ale autorității publice privind patrimoniul său privat, prin reglementarea nouă însă s-au adăugat toate bunurile care aparțin colectivității din subordinea autorității respective, ceea ce, în opinia autorului sesizărilor, potrivit art. 127 și 128 din Constituție, este inadmisibil.

Avocatul parlamentar contestă modificările operate în art.10 lit.b), art.13 alin. (1), art. 24 alin. (2) și art.30 alin.(4) din Legea nr.793-XIV pentru motivul că ele îngreșesc accesul la justiție, statuat de art.20 din Constituție.

Autorul sesizărilor opinează că prin eliminarea dispozițiilor privind paguba morală din art.16 alin.(1) și art.25 alin.(3) și (4) din Legea nr.793-XIV se aduce atingere art.53 din Constituție, iar prin excluderea alin.(1), (2) și (3) din art.21 al legii se diminuează în mod considerabil efectul adresării în contenciosul administrativ. De asemenea, el consideră inacceptabilă eliminarea din art.32 alin.(3) al legii a dispoziției exprese privind sancționarea cu amendă pentru întârzierea executării hotărârii judecătorești.

După părerea autorului sesizărilor, prin modificarea operată în art.4 lit. d) din Legea nr.793-XIV, care anulează dreptul militarilor și persoanelor cu statut militar de a ataca în instanța de contencios administrativ actele administrative abuzive ale comandamentului militar, se încalcă dispozițiile art.15, 16, 20, 53 și 54 din Constituție, iar prin modificările de ordin temporal operate în art.14 alin.(1) din Legea nr.793-XIV se limitează persoana în obținerea recunoașterii dreptului pretins.

Prin Legea nr.833-XV, în art.16 alin.(3) din Legea nr.793-XIV se

introduce dispoziția privind plata taxei de stat, ceea ce, în opinia avocatului parlamentar, face mai dificilă adresarea în justiție.

Deputații în Parlament Iurie Roșca, Vlad Cubreacov și Valentin Chilat, în sesizarea lor, arată că modificarea operată în art.4 lit. c) din Legea nr.793-XIV îngrădește accesul liber la justiție al persoanelor vătămate într-un drept al lor printr-o hotărâre de Guvern cu caracter normativ și astfel contravine art.20, art.53 alin.(1) și art.54 alin.(2) din Constituție, art.8 din Declarația Universală a Drepturilor Omului și art.6 din Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și libertăților fundamentale.

2. Analizând prevederile contestate din Legea contenciosului administrativ nr. 793-XIV în redacția legilor nr. 726-XV și nr. 833-XV sub raportul dispozițiilor constituționale, ale actelor normative interne și internaționale, Curtea relevă următoarele.

Art.4 din Legea Supremă statuează că 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. 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.

Ca urmare a ratificării, la 24 iulie 1997, a Convenției pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale (în continuare - Convenția Europeană pentru Drepturile Omului)*, aceasta a obținut un statut prioritar în dreptul intern al Republicii Moldova.

*Tratate internaționale, vol. I, pag. 341-358.

Astfel, art.20 din Constituția Republicii Moldova, intitulat "Accesul liber la justiție", plasat în Titlul II "Drepturile, libertățile și îndatoririle fundamentale", corelează cu art.6 din Convenția Europeană pentru Drepturile Omului și jurisdicția Curții Europene, care determină sfera lui de aplicare.

Art. 6 § 1 din Convenție "Dreptul la un proces echitabil" dispune că "Orice persoană are dreptul la judecarea în mod echitabil ... asupra încălcării drepturilor și obligațiilor sale cu caracter civil...".

Așadar, aplicarea acestor dispoziții garantează un proces echitabil în materie civilă. Conform jurisprudenței Curții Europene, ele pot fi aplicate numai în domeniul dreptului privat, prin definiție opus dreptului public. Curtea Europeană a determinat criteriile de apreciere a naturii dreptului reclamat și a delimitat ceea ce se înțelege prin litigiu de natură civilă.

Conform jurisprudenței Curții Europene, litigiile legate de ocuparea, promovarea și încetarea exercițiului unei funcții publice nu sînt considerate litigii de natură civilă și, ca urmare, nu sînt acoperite de garanțiile cuprinse în art.61 privind procesul echitabil 1. Argumentîndu-și poziția, Curtea Europeană a apreciat că exercitarea unei funcții publice implică responsabilități în domeniul interesului general sau reprezintă o exercitare a puterilor oferite printr-o lege de drept public și presupune întotdeauna deținerea unei părți din suveranitatea statului. Angajînd funcționarii publici, oficialitățile statului urmăresc scopul legitim de a proteja statul și interesele generale ale comunității. Astfel, între autoritățile statului și funcționarii publici apare un angajament ce exprimă loialitatea și încrederea reciprocă 2.

1 Cazul Pellegrin v.France din 8 decembrie 1999, pct.59 și cazul Massa v.Italia din 24 august 1993, pct.26.

Art.4 lit.(a) din Legea contenciosului administrativ în redacția actuală lipsește persoanele oficiale de stat, exponente ale unui interes politic sau public deosebit, de dreptul de a contesta în instanțele de contencios administrativ actele administrative individuale emise de Parlament, Președintele țării sau Guvern ce țin de alegerea, numirea și destituirea lor dintr-o funcție publică.

Prin Hotărîrea nr.39 din 9 iulie 2001 "Privind revizuirea Hotărîrii Curții Constituționale nr.16 din 28 mai 1998 "Cu privire la interpretarea art.20 din Constituția Republicii Moldova" Curtea a apreciat că aceste acte administrative cu caracter individual în privința unor categorii de persoane oficiale de stat nu pot face obiect al controlului constituționalității la sesizarea subiecților abilitați cu acest drept și nu contrazic principiul statuat de art.20 din Constituție - accesul liber la justiție, deoarece aceste reguli rezultă din necesitatea înlăptuirii unor acțiuni exclusiv politice, care nu comportă un litigiu de muncă.

Numirea persoanelor oficiale de stat într-o funcție publică este întotdeauna rezultatul voinței politice unilaterale a Parlamentului, Președintelui țării sau Guvernului, ei fiind aleși sau numiți în funcție, și nu încadrați în temeiul legii civile, aceeași regulă a unilateralității aplicându-se simetric și în cazul destituirii lor.

Reafirmînd enunțurile expuse, Curtea Constituțională apreciază că dispozițiile Legii nr.726-XV, ce completează art.4 lit.(a) din Legea nr.793-XIV cu textul "precum și actele administrative cu caracter individual, emise de Parlament, de Președintele Republicii Moldova și de Guvern în exercițiul atribuțiilor prevăzute expres de normele constituționale sau legislative ce țin de alegerea, numirea și destituirea din funcțiile publice a persoanelor oficiale de stat, exponente ale unui interes politic sau public deosebit", nu contravin art.20 din Constituție.

Pentru aceleași motive ele nu contrazic nici articolele 15, 16, 53 și 54 din Constituție, precum nici art.13 din Convenția Europeană pentru Drepturile Omului.

Totodată, Curtea consideră o oportunitate a Parlamentului interpretarea oficială a dispozițiilor art. 4 lit. a) pentru delimitarea expresă a categoriilor de funcționari publici, exponenți ai unui interes politic sau public deosebit, oportunitate care se circumscrie în competența sa exclusivă privind interpretarea legilor și asigurarea unității reglementărilor legislative pe întreg teritoriul țării, statuată de art. 66 lit. c) din Constituție.

3. Prin modificarea operată în art.4 lit. c) din Legea nr.793-XIV au fost exceptate de la controlul judecătoresc legile, decretele Președintelui Republicii Moldova cu caracter normativ, ordonanțele și hotărîrile Guvernului cu caracter normativ, tratatele internaționale la care Republica Moldova este parte, care sînt supuse controlului de constituționalitate.

Curtea nu poate reține argumentul deputaților Iurie Roșca, Vlad Cubreacov și Valentin Chilat că această modificare îngreșește accesul liber la justiție al persoanelor lezate într-un drept sau interes legitim printr-o hotărîre de Guvern cu caracter normativ, deoarece legislatorul constituant a stipulat expres în art.135 alin.(1) lit. a) din Constituție că numai Curtea Constituțională exercită controlul constituționalității hotărîrilor și ordonanțelor Guvernului.

Art.25 din Legea cu privire la Curtea Constituțională și art.38 din Codul jurisdicției constituționale stipulează subiecții cu drept de sesizare a actelor normative, inclusiv a celor emise de Guvern. În plus,

conform art.10 din Codul de procedură penală și art.11 din Codul de procedură civilă, la cerere, instanța poate sesiza Curtea Supremă de Justiție pentru controlul constituționalității actului normativ al Guvernului, dacă partea în proces consideră că prin acesta i s-au încălcat drepturile sau interesele.

Așadar, sintagma "și hotărârile Guvernului cu caracter normativ" cuprinsă în art.4 lit. c) din Legea nr.793-XIV nu contravine art.20, art.53 alin.(1), art.54 alin.(2) din Constituția Republicii Moldova, Declarației Universale a Drepturilor Omului* și Convenției Europene pentru Drepturile Omului.

*Tratate internaționale, vol. I, pag. 12-18.

4. Prin Legea nr.833-XV, art.4 lit. d) din Legea nr.793-XIV a fost completat în final cu textul "inclusiv actele de aplicare a sancțiunilor disciplinare și de destituire din funcție a militarilor și persoanelor cu statut militar", care, ca și actele de comandament cu caracter militar, nu pot fi atacate în instanțele de contencios administrativ.

Analizând dispoziția art. 4 lit. d) din Legea nr.793-XIV, completată prin Legea nr.833-XV, Curtea Constituțională relevă că aceasta conține două noțiuni diferite, și anume: "acte de comandament cu caracter militar" și "actele autorităților militare".

Conform teoriei generale a dreptului, actele de comandament militar privesc comanda trupei, fie în timp de pace, fie în timp de război. Aceste acte sînt emise de organele militare în scopul asigurării ordinii și disciplinei în unitățile militare de către cadrele militare. Fiind emise în legătură cu serviciul și îndatoririle militare în cadrul serviciului, aceste acte, conform art.4 lit. d) din Legea nr.793-XIV, nu pot fi atacate pe calea contenciosului administrativ.

Curtea Constituțională consideră că instanțele de contencios administrativ sînt competente să verifice legalitatea actelor administrative emise de autoritățile militare, cu condiția ca aceste acte să nu întrunească trăsăturile actelor de comandament cu caracter militar.

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 sînt garantate (art.1 alin.(3) din Constituție).

Cetățenii Republicii Moldova beneficiază de drepturile și de libertățile consacrate prin Constituție și prin alte legi și au obligațiile prevăzute de acestea (art.15 din Constituție).

Respectarea și ocrotirea persoanei constituie o îndatorire primordială a statului.Toți cetățenii Republicii Moldova sînt 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 (art.16 din Constituție).

Orice persoană are dreptul la satisfacție efectivă din partea instanțelor judecătorești competente împotriva actelor care violează drepturile, libertățile și interesele sale legitime. Nici o lege nu poate îngradi accesul la justiție (art.20 din Constituție).

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 (art.53 alin.(1) din Constituție).

Exercițiul drepturilor și libertăților nu poate fi supus altor restrîngeri decît celor prevăzute de lege, care corespund normelor

unanim recunoscute ale dreptului internațional și sînt 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. Restrîngerea trebuie să fie proporțională cu situația care a determinat-o și nu poate atinge existența dreptului sau a libertății (art.54 din Constituție).

Orice persoană are dreptul la judecarea în mod echitabil: asupra încălcării drepturilor și obligațiilor sale cu caracter civil (art. 6 § 1 din CEDO).

Avînd în vedere că actele de aplicare a sancțiunilor disciplinare și de destituire din funcție a militarilor și a persoanelor cu statut militar sînt acte administrative de autoritate asemănătoare actelor administrative de autoritate adoptate de alte servicii publice administrative și poartă caracter civil, ele sînt pasibile examinării de către instanțele de contencios administrativ.

Legislativul, prin completarea operată în art.4 lit. d) din Legea nr.793-XIV, a exceptat de la controlul judecătoresc în contenciosul administrativ actele administrative precitate, însă a menținut militarilor și persoanele cu statut militar ca subiecți cu drept de sesizare în contenciosul administrativ (art.5 din Legea nr.793-XIV).

Totodată, Curtea menționează că există o neconcordanță între prevederile Legii nr.833-XV, prin care a fost completat art.4 lit. d), și dispozițiile altor legi în vigoare. Lipsindu-i pe militari de dreptul de a se adresa în contenciosul administrativ pentru anularea actului administrativ, recunoașterea dreptului pretins și repararea pagubei, legislativul a menținut dreptul militarilor și al persoanelor cu statut militar de a se adresa în instanțele militare (art.28 din Codul de procedură civilă) și în instanțele specializate (art.115 alin.(2) din Constituție, Legea nr. 836-XIII cu privire la sistemul instanțelor judecătorești militare).*

*M.O., 1996, nr. 51/482.

Pentru considerentele expuse, Curtea Constituțională califică sintagma "inclusiv actele de aplicare a sancțiunilor disciplinare și de destituire din funcție a militarilor și a persoanelor cu statut militar" din art.4 lit. d) din Legea nr.793-XIV drept neconstituțională.

5. Art.4 lit. g) din Legea nr.793-XIV în redacția Legii nr.726-XV prevede că nu pot fi atacate în contenciosul administrativ actele de gestiune emise de autoritatea publică în calitate de persoană juridică, în legătură cu administrarea și folosirea bunurilor ce aparțin domeniului său privat, inclusiv a bunurilor proprietate colectivă.

De fapt, modificarea care s-a operat în aceste dispoziții constă în adăugarea sintagmei "inclusiv a bunurilor proprietate colectivă".

Legea Supremă a țării, prin art.9, recunoaște doar două forme de proprietate - publică și privată.

Potrivit art.127 din Constituție, dreptul de proprietate publică asupra bunurilor aparține statului sau unităților administrativ-teritoriale, bunuri care prin natura lor sînt de uz sau interes public (alin.4). Prin urmare, actele administrative emise de autoritățile publice pentru gestionarea proprietății publice pot fi contestate pe calea contenciosului administrativ.

Atît statul, cît și unitățile administrativ-teritoriale pot dispune de patrimoniul lor privat. Potrivit art.1 alin.(5) din Legea cu privire

la proprietatea publică a unităților administrativ-teritoriale nr.523-XIV din 16 iulie 1999** , bunurile domeniului privat constituie totalitatea bunurilor mobile și imobile, aflate în patrimoniul public al unității administrativ-teritoriale, care au o destinație strict determinată, alta decât satisfacerea unui interes general. De aceea prin art.4 lit. g) din Legea nr.793-XIV în redacția Legii nr.726-XV actele de gestiune referitoare la aceste bunuri sînt exceptate de la controlul legalității în contenciosul administrativ, ele putînd fi contestate în instanțele de drept comun.

**M.O., 1999, nr. 124-125, art. 611.

Totodată, nu se admite stabilirea de către stat, sub orice formă, a unor restricții sau avantaje în exercitarea dreptului de proprietate în funcție de tipul de proprietate (art.2 alin.(2) din Legea nr.459-XII din 22.01.1991*** cu privire la proprietate, deoarece, conform art.127 din Constituție, statul ocrotește proprietatea, garantează dreptul de proprietate în formele solicitate de titular, dacă acestea nu vin în contradicție cu interesele societății.

***M.O., 1991, nr. 3-4-5-6, art. 22.

Pentru considerentele expuse Curtea apreciază sintagma "inclusiv a bunurilor proprietate colectivă" din art.4 lit. g) din Legea nr.793-XIV drept contrară prevederilor constituționale.

6. Prin art.10 lit. b), în care textul "declarate de către părțile în proces" a fost înlocuit cu textul "declarate de Procurorul General și de adjuncții lui", și art.30 alin.(4), în care cuvintele "de către părți" au fost excluse, din Legea nr.793-XIV părțile au fost lipsite de dreptul de a declara recurs în anulare împotriva hotărîrilor irevocabile ale instanțelor, judecarea cărora ține de competența Curții Supreme de Justiție.

Analizînd aceste dispoziții, Curtea Constituțională reține următoarele.

Împotriva hotărîrilor judecătorești, părțile interesate și organele de stat competente pot exercita căile de atac în condițiile legii (art.119 din Constituție).

Codul de procedură civilă al Republicii Moldova recunoaște căile ordinare de atac (titlul trei) și căile extraordinare de atac (titlul patru).

O cale de atac este ordinară dacă poate fi exercitată de orice parte la proces pentru simplul fapt că partea respectivă este nemulțumită de hotărîrea pronunțată.

Căile de atac sînt extraordinare, dacă ele pot fi exercitate numai în cazurile și în condițiile specificate de lege. Codul de procedură civilă (art.332-335) califică recursul în anulare ca o cale extraordinară de atac împotriva hotărîrilor definitive.

Potrivit art.332 din Codul de procedură civilă, Procurorul General și adjuncții lui, la cererea părților, pot ataca cu recurs în anulare la Curtea Supremă de Justiție orice hotărîre irevocabilă a instanțelor de judecată.

Așadar, Curtea nu poate reține afirmațiile autorului sesizărilor că modificările menționate operate în Legea nr.793-XIV contravin art.20 din Constituție și lipsesc părțile de dreptul de a declara recurs în anulare împotriva hotărîrilor judecătorești irevocabile pentru următoarele motive:

- recursurile în anulare împotriva hotărîrilor judecătorești irevocabile sînt căi extraordinare de atac;

- Procurorul General și adjuncții lui pot ataca cu recurs în anulare la Curtea Supremă de Justiție orice hotărîre irevocabilă a instanțelor de judecată numai la cererea părților.

Prin urmare, modificările operate în art.10 lit. b) și art.30 alin.(4) din Legea nr.793-XIV sînt justificate și sînt în strictă concordanță cu prevederile constituționale și alte legi.

7. Prin Legea nr.726-XV, în alin.(1) al art.13 din Legea nr.793-XIV cuvîntul "unilateral" a fost înlocuit cu textul "cu caracter normativ, emis de o autoritate publică", alineatul dobîndind următorul conținut: "Legalitatea unui act administrativ cu caracter normativ, emis de o autoritate publică, poate fi cercetată oricînd în cadrul unui proces într-o pricină de drept comun, pe cale de excepție din oficiu sau la cererea părții interesate".

Potrivit sesizării, prin această modificare se îngreădește accesul liber la justiție. Curtea Constituțională consideră această afirmație neîntemeiată, deoarece chiar art. 1 din Legea nr. 793-XIV stipulează imperativ că scopul contenciosului administrativ este apărarea dreptului persoanei în spiritul legii și orice persoană care se consideră vătămată într-un drept al său recunoscut prin lege, de către o autoritate publică, se poate adresa instanței de contencios administrativ pentru a obține anularea actului, recunoașterea dreptului pretins și repararea pagubei.

Așadar, modificările operate în acest articol concordă cu dispozițiile constituționale.

8. Art.16 alin.(1) din Legea nr.793-XIV în redacția anterioară dispunea că persoana care se consideră vătămată într-un drept al său, recunoscut de lege, printr-un act administrativ și nu este mulțumită de răspunsul primit la cererea prealabilă sau nu a primit nici un răspuns în termenul prevăzut de lege, este în drept să sesizeze instanța de contencios administrativ competentă pentru anularea, în tot sau în parte, a actului respectiv și repararea pagubei cauzate, inclusiv a pagubei morale.

Prin Legea nr.726-XV, din acest articol s-a exclus textul "inclusiv a pagubei morale".

Constituția Republicii Moldova, în capitolul II, enumeră drepturile și libertățile fundamentale, iar prin art.53 alin.(1) statuează că 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.

Curtea relevă că, statuînd posibilitatea reparării pagubei, legislatorul constituant a avut în vedere atît paguba materială, cît și paguba morală, prin urmare argumentul invocat în sesizare este neîntemeiat.

9. Prin Legea nr. 833-XV, în art. 25 alin. (3) al Legii nr. 793-XIV cuvintele "pagubelor materiale și morale" au fost substituite cu cuvintele "pagubei materiale", iar alineatul (4) al acestui articol a fost exclus.

În lumina dispozițiilor constituționale ale art. 53 alin. (1) precitat, Legea nr. 793-XIV, prin art. 1, stipulează că "contenciosul administrativ ca instituție juridică are drept scop contracararea abuzurilor și exceselor de putere ale autorităților publice, apărarea drepturilor persoanei în spiritul legii, iar persoana care se consideră vătămată într-un drept al său (...) este în drept să obțină recunoașterea dreptului pretins și repararea pagubei".

Potrivit acestei legi, prejudiciul nepatrimonial moral este o

suferință morală sau fizică, cauzată de acțiuni care atentează la drepturile nepatrimoniale personale (dreptul la nume, dreptul la autor ș.a.) sau la bunurile nemateriale ale cetățeanului (viața, sănătatea, demnitatea persoanei, reputația profesională, inviolabilitatea vieții private etc).

Codul civil al Republicii Moldova, adoptat prin Legea nr. 1107-XV din 6 iunie 2002 și care va intra în vigoare la 1 ianuarie 2003* , prin art. 11 lit. g) și i), stabilește că apărarea dreptului civil se face prin repararea prejudiciilor, inclusiv a prejudiciului moral.

*M.O., 2002, nr. 82-86 (967-971).

Noțiunea "prejudiciu moral" și repararea prejudiciului moral sînt stipulate în art. 16 din Codul civil în art. 1, 3, 5 din Legea nr. 1545-XIII din 25 februarie 1998 "Privind modul de reparare a prejudiciului cauzat prin acțiunile ilicite ale organelor de cercetare penală și de anchetă preliminară, ale procuraturii și ale instanțelor judecătorești**.

**M.O., 1998, nr. 50-51/359.

Prin substituirea în art. 25 alin. (3) al legii a sintagmei "pagubelor materiale și morale" cu sintagma "pagubei materiale" și excluderea alin. 4 din acest articol se aduce atingere prevederilor cuprinse în art. 53 alin. (1) din Constituție, care stipulează imperativ recuperarea pagubei: materiale și morale.

Pentru considerentele expuse Curtea apreciază drept neconstituționale modificările operate în art. 25 din Legea nr. 793-XIV prin Legea nr. 833-XV.

10. Prin Legea nr.726-XV din art.21, al Legii nr.793-XIV au fost excluse alineatele (1), (2) și (3), iar art.32 alin.(3) din aceeași lege a fost expus în următoarea redacție: "În cazul neexecutării în termen a hotărîrii, conducătorul autorității publice în a cărei sarcină a fost pusă executarea acesteia poate fi tras la răspundere în conformitate cu prevederile legislației în vigoare".

Prin Legea nr.833-XV, în Legea nr.793-XIV au fost operate următoarele modificări: la art.14 alin.(1) textul "6 luni de la data luării la cunoștință a actului" a fost substituit prin textul "30 de zile de la data comunicării actului"; la alin.(3) textul "6 luni" a fost substituit prin textul "30 de zile"; la art.16 alin.(3) textul "reclamantul este scutit de plata taxei de stat" a fost substituit prin textul "reclamantul persoană fizică achită taxa de stat în mărimea unui salariu minim, iar reclamantul persoană juridică - în mărime de 20 de salarii minime"; art.24 alin.(2) în final s-a completat cu textul "iar în cazul în care este imposibil de a judeca cauza în lipsa reclamantului, instanța de contencios administrativ va scoate cererea de pe rol în condițiile Codului de procedură civilă".

Analizînd modificările menționate mai sus, Curtea Constituțională relevă că legislatorul a realizat dispozițiile constituționale cuprinse în art.72 alin.(3) lit. e) privind reglementarea prin lege organică a procedurii. Or, fiind de natură procedurală, aceste modificări nu îngăduiesc accesul liber la justiție și nu încalcă prevederile art.20 din Constituție.

Pentru considerentele expuse, călăuzindu-se de art.140 din Constituție, art. 26 alin.(4) și (5) din Legea cu privire la Curtea Constituțională, art. 62 și art. 68 din Codul jurisdicției constituționale,

Curtea Constituțională

HOTĂRĂȘTE:

1. Recunoaște constituționale:

a) punctele 1, 3, 4, 5, 6, 7 și 8, articol unic, din Legea nr. 726-XV din 7 decembrie 2001 pentru modificarea și completarea Legii contenciosului administrativ, prin care au fost operate modificări în: art. 4 lit. a) și c); art. 10 lit. b); art. 13 alin. (1); art. 16 alin. (1); art. 21; art. 30 alin. (4) și art. 32 alin. (3) din Legea contenciosului administrativ nr. 793-XIV din 10 februarie 2000;

b) punctele 3, 4 și 5, articol unic, din Legea nr. 833-XV din 7 februarie 2002 pentru modificarea și completarea Legii contenciosului administrativ, prin care au fost operate modificări în: art. 14 alin. (1) și alin. (3); art. 16 alin. (3) și art. 24 alin. (2) din Legea contenciosului administrativ nr. 793-XIV din 10 februarie 2000.

2. Declară neconstituționale:

a) sintagma "inclusiv a bunurilor proprietate colectivă" din art. 4 lit. g) al Legii contenciosului administrativ nr. 793-XIV din 10 februarie 2000 în redacția Legii nr. 726-XV din 7 decembrie 2001 pentru modificarea și completarea Legii contenciosului administrativ, pct. 1, articol unic;

b) sintagma "inclusiv actele de aplicare a sancțiunilor disciplinare și de destituire din funcție a militarilor și persoanelor cu statut militar" din art. 4 lit. d) din Legea contenciosului administrativ nr. 793-XIV din 10 februarie 2000 în redacția Legii nr. 833-XV din 7 februarie 2002 pentru modificarea și completarea Legii contenciosului administrativ, pct. 1, articol unic;

c) pct. 6, articol unic, din Legea nr. 833-XV din 7 februarie 2002, prin care în art. 25 alin. (3) din Legea contenciosului administrativ nr. 793-XIV cuvintele "pagubelor materiale și morale" se substituie prin sintagma "pagubei materiale";

d) pct. 6, articol unic, din Legea nr. 833-XV din 7 februarie 2002 pentru modificarea și completarea Legii contenciosului administrativ, prin care a fost exclus alineatul (4) din art. 25 al Legii contenciosului administrativ nr. 793-XIV din 10 februarie 2000.

3. Prezenta Hotărîre intră în vigoare la data adoptării, este definitivă, nu poate fi supusă nici unei căi de atac și se publică în "Monitorul Oficial al Republicii Moldova".

PREȘEDINTELE
CURȚII CONSTITUȚIONALE

Victor PUȘCAȘ

Chișinău, 21 noiembrie 2002.
Nr. 46.

OPINIE SEPARATĂ

expusă în temeiul art. 27 alin. (5) din Legea
cu privire la Curtea Constituțională și art. 67
din Codul jurisdicției constituționale

Prin Hotărîrea din 21 noiembrie 2002 Curtea Constituțională a recunoscut constituțional art. 13 alin. (1) din Legea contenciosului administrativ nr. 793-XIV în redacția Legii nr. 726-XV.

Îmi exprim dezacordul cu hotărîrea Curții Constituționale în această parte, relevînd următoarele.

Prin pct. 4, articol unic, al Legii nr. 726-XV, în alin. (1) al art. 13 din Legea nr. 793-XIV cuvîntul "unilateral" a fost înlocuit cu textul "cu caracter normativ, emis de o autoritate publică", alineatul dobîndind următorul conținut: "Legalitatea unui act administrativ cu caracter normativ, emis de o autoritate publică, poate fi cercetată oricînd în

cadrul unui proces într-o pricină de drept comun, pe cale de excepție, din oficiu sau la cererea părții interesate".

În scopul propus, consider necesar a elucida sub aspect comparativ noțiunile: "excepția de neconstituționalitate" și "excepția de ilegalitate".

Referindu-se la noțiunea "excepția de neconstituționalitate", Curtea Constituțională, în Hotărîrea nr. 39 din 9 iulie 2001 pentru revizuirea Hotărîrii nr. 16 din 28 mai 1998 "Cu privire la interpretarea art. 20 din Constituția Republicii Moldova", a menționat că pot fi supuse controlului constituționalității doar actele cu caracter normativ enumerate în art. 135 alin. (1) lit. a) din Legea Supremă.

Așadar, în Hotărîrea nr. 39 Curtea Constituțională operează cu noțiunea "controlul constituționalității", și nu cu noțiunea "controlul legalității".

Noțiunea "excepția de ilegalitate" este o noțiune nouă pentru legislația țării noastre, pentru prima dată fiind utilizată în mod expres în Legea nr. 793-XIV.

Art. 13 din Legea nr. 793-XIV este intitulat "Excepția de ilegalitate", alin. (1) din care statuează că oricînd în cadrul unui proces într-o pricină de drept comun legalitatea unui act administrativ poate fi cercetată pe cale de excepție.

În cazul în care instanța de drept comun constată că de actul administrativ depinde soluționarea litigiului în fond, ea sesizează, prin încheiere motivată, instanța de contencios administrativ competentă și suspendă cauza (alin. (3)).

Alineatele (4), (5) și (6) din art. 13 stipulează termenele de examinare a excepției de ilegalitate de către instanța de contencios administrativ, de atac al hotărîrii acesteia și de judecare a recursului declarat împotriva hotărîrii pronunțate asupra excepției de ilegalitate.

Astfel, exercitînd controlul actelor enumerate în art. 135 alin. (1) lit. a) din Legea Supremă și soluționînd excepțiile de neconstituționalitate, Curtea le confruntă cu Constituția. Iar în cazul excepției de ilegalitate, în sensul Legii nr. 793-XIV, instanța de contencios administrativ examinează actul administrativ în raport cu legea.

În art. 13 alin. (1) contestat se operează cu noțiunea de act administrativ.

Art. 2 intitulat "Semnificația unor termeni" din Legea nr. 793-XIV definește actul administrativ ca manifestarea juridică unilaterală de voință, cu caracter normativ sau individual, iar art. 3 alin. (1) din aceeași lege statuează în mod imperativ că obiect al acțiunii în contenciosul administrativ îl constituie actele administrative cu caracter normativ și individual.

Așadar, potrivit legii, instanța de contencios administrativ examinează atît actele administrative cu caracter normativ, cît și cele cu caracter individual, emise de o autoritate publică (centrală sau locală), prin care este vătămât un drept recunoscut de lege al unei persoane, inclusiv al unui terț.

Pentru motivele arătate, consider că art. 13 alin. (1) din Legea nr. 793-XIV în redacția Legii nr. 726-XV, potrivit căruia instanța de contencios administrativ poate examina, pe cale de excepție, numai legalitatea actelor administrative cu caracter normativ, fiind excluse cele cu caracter individual, îngreudește accesul liber la justiție, statuat de art. 20 din Constituție, care dispune că orice persoană are dreptul la satisfacție efectivă din partea instanțelor judecătorești competente împotriva actelor care violează drepturile, libertățile și interesele sale legitime.

Avînd în vedere că drepturile, libertățile și interesele persoanei

pot fi violate atît prin acte administrative cu caracter normativ, cît și prin acte cu caracter individual, consider drept neconstituțională substituirea cuvîntului "unilateral" în art. 13 alin. (1) din lege cu sintagma "cu caracter normativ".

JUDECĂTOR AL
CURȚII CONSTITUȚIONALE

Mircea IUGA

21 noiembrie 2002.

REPUBLICA MOLDOVA
CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

PCC-01/24a

21 noiembrie 2002

ADRESĂ

La 21 noiembrie 2002 Curtea Constituțională a examinat sesizările ex-avocatului parlamentar Constantin Lazari și a deputaților în Parlament Iurie Roșca, Valentin Chilat și Vlad Cubreacov pentru controlul constituționalității unor prevederi din Legea nr. 726-XV din 7 decembrie 2001 și Legea nr. 833-XV din 7 februarie 2002 pentru modificarea și completarea Legii contenciosului administrativ nr.793-XIV din 10 februarie 2000.

În procesul examinării sesizărilor Curtea Constituțională a constatat că Legea contenciosului administrativ nr.793-XIV din 10 februarie 2000, cu modificările și completările ulterioare, conține unele inadvertențe, care, în executarea dispozițiilor legii, ar putea conduce la încălcarea drepturilor constituționale ale cetățenilor.

Astfel, declarînd prin hotărîrea sa drept constituțională completarea art. 4 lit. a) din Legea nr. 793-XIV cu sintagma "precum și actele administrative cu caracter individual, emise de Parlament, de Președintele Republicii Moldova și de Guvern în exercițiul atribuțiilor prevăzute expres de normele constituționale sau legislative, ce țin de alegerea, numirea și destituirea din funcțiile publice ale persoanelor oficiale de stat, exponente ale unui interes politic sau public deosebit", Curtea a observat că legislatorul n-a concretizat care persoane oficiale de stat, exponente ale unui interes politic sau public deosebit, cad sub incidența acestor prevederi.

PARLAMENTUL REPUBLICII MOLDOVA

Adresa poștală:

Str. A. Lăpușneanu, 28

Tel.: 24.05.49

Fax: 24.52.23

MD 2004, Chișinău

24.55.30

E.mail:curtea@constit.mldnet.com.

Remarcînd că una din atribuțiile de bază ale Parlamentului este interpretarea legilor și asigurarea unității reglementărilor legislative pe întreg teritoriul țării, Curtea a constatat că dispozițiile art. 4 lit. a) din Legea nr.793-XIV necesită o interpretare suplimentară în sensul delimitării exprese a persoanelor oficiale de stat, exponente ale unui interes politic sau public deosebit, oportunitate care se circumscrie în competența exclusivă a Parlamentului.

Curtea relevă de asemenea că art. 4 lit. a) se află în corelație directă cu alte articole din Legea nr. 793-XIV, și anume: art. 5, care stabilește subiecții cu drept de sesizare în contenciosul administrativ,

și art.1 alin. (2), care statuează că orice persoană care se consideră vătămată într-un drept al său, recunoscut de lege, de către o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri, se poate adresa instanței de contencios administrativ competente pentru a obține anularea actului, recunoașterea dreptului pretins și repararea pagubei ce i-a fost cauzată, neexecutarea cărora vă atrage încălcarea art.16 și art.20 din Constituția Republicii Moldova.

Pentru considerentele expuse, călăuzindu-se de art.28/1 din Legea cu privire la Curtea Constituțională și art. 79 din Codul jurisdicției constituționale, Curtea Constituțională solicită Parlamentului să examineze prezenta adresă și să informeze Curtea, în termenele stabilite de legislația în vigoare, despre decizia adoptată.

PREȘEDINTELE
CURȚII CONSTITUȚIONALE

Victor PUȘCAȘ