



Republica Moldova

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

HOTĂRÎRE

PENTRU CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII

**unor prevederi din Legea contenciosului administrativ
nr. 793-XIV din 10 februarie 2000**

(Sesizarea nr.20a/2012)

CHIȘINĂU

11 decembrie 2012

HOTĂRÎRE PENTRU CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII
UNOR PREVEDERI DIN LEGEA CONTENCIOSULUI ADMINISTRATIV
NR 793-XIV DIN 10 FEBRUARIE 2000

În numele Republicii Moldova,
Curtea Constituțională, statuînd în componența:
Dna Valeria ȘTERBET, *președinte*,
DI Dumitru PULBERE, *judcător-raportor*,
DI Victor PUȘCAȘ,
DI Petru RAILEAN,
Dna Elena SAFALERU, *judcători*,
cu participarea dnei Tatiana Berladean, *grefier*,

Avînd în vedere sesizarea depusă la 13 iulie 2012, înregistrată la aceeași dată,
Examinînd sesizarea menționată în ședință plenară publică,
Avînd în vedere actele și lucrările dosarului,
Deliberînd în ședință plenară închisă,

Pronunță următoarea hotărîre:

PROCEDURA

1. La originea cauzei se află sesizarea depusă la Curtea Constituțională la 13 iulie 2012, în temeiul articolelor 135 alin.(1) lit.a) din Constituție, 25 lit.g) din Legea cu privire la Curtea Constituțională și 38 alin.(1) lit.g) din Codul jurisdicției constituționale, de deputatul în Parlament dl Serghei Sîrbu, pentru controlul constituționalității unor prevederi din Legea nr.793-XIV din 10 februarie 2000 privind contenciosul administrativ.

2. Autorul sesizării consideră că sintagmele „*în cazurile expres prevăzute de lege*” din articolul 16 alin. (2), „*30 de zile*” din articolul 17 alin.(1) și „*în cazul în care legea nu prevede procedura prealabilă*” din articolul 17 alin.(1) lit.c) din Legea contenciosului administrativ referitoare la procedura obligatorie prealabilă depunerii cererii de chemare în judecată contravin prevederilor articolelor 1, 6, 20, 53, 54, 66, 114, 115, 116 din Constituția Republicii Moldova.

3. De asemenea, autorul sesizării contestă constituționalitatea articolului 21 alin.(3) din Legea contenciosului administrativ, care prevede imposibilitatea *suspendării executării deciziilor Comisiei Naționale a Pieței Financiare și a hotărîrilor Curții de Conturi pînă la soluționarea definitivă a cauzei, considerîndu-l contrar articolelor 6, 20, 26, 66 și 114 din Constituție.*

4. Prin decizia Curții Constituționale din 10 septembrie 2012 sesizarea a fost declarată admisibilă, fără a prejudicia fondul cauzei.

5. În procesul examinării sesizării Curtea Constituțională a solicitat opinia Parlamentului, Președintelui Republicii Moldova, Guvernului, Ministerului Justiției, Consiliului Superior al Magistraturii, Curții Supreme de Justiție, Comisiei Naționale a Pieței Financiare și a Curții de Conturi.

6. La ședința plenară publică a Curții autorul sesizării a participat personal. Parlamentul a fost reprezentat de dl Sergiu Chirică, consultant

HOTĂRÎRE PENTRU CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII
UNOR PREVEDERI DIN LEGEA CONTENCIOSULUI ADMINISTRATIV
NR 793-XIV DIN 10 FEBRUARIE 2000

principal în cadrul Direcției juridice a Secretariatului Parlamentului. Guvernul a fost reprezentat de dl Vladimir Grosu, viceministru al justiției.

LEGISLAȚIA PERTINENTĂ

7. Prevederile relevante ale Constituției (M.O., 1994, nr.1, art.1) sînt următoarele:

Articolul 6 Separația și colaborarea puterilor

“În Republica Moldova puterea legislativă, executivă și judecătorească sînt separate și colaborează în exercitarea prerogativelor ce le revin, potrivit prevederilor Constituției.”

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 îngrădi accesul la justiție.”

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.

[...]”

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.

[...]”

Articolul 54 Restrîngerea 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 restrîngeri decît celor prevăzute de lege, care corespund normelor unanim recunoscute ale dreptului internațional și sînt necesare în interesele securității naționale, integrității teritoriale,

HOTĂRÎRE PENTRU CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII
UNOR PREVEDERI DIN LEGEA CONTENCIOSULUI ADMINISTRATIV
NR 793-XIV DIN 10 FEBRUARIE 2000

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.”

Articolul 114
Înfăptuirea justiției

„Justiția se înfăptuiește în numele legii numai de instanțele judecătorești.”

Articolul 116
Statutul judecătorilor

“(1) Judecătorii instanțelor judecătorești sînt independenți, imparțiali și inamovibili, potrivit legii.
[...].”

8. Prevederile relevante ale Legii contenciosului administrativ nr. 793-XIV din 10 februarie 2000 (M.O., 2000, nr. 57-58, art. 375) sînt:

Articolul 1
Scopul contenciosului administrativ

“(1) Contenciosul administrativ ca instituție juridică are drept scop contracararea abuzurilor și exceselor de putere ale autorităților publice, apărarea drepturilor persoanei în spiritul legii, ordonarea activității autorităților publice, asigurarea ordinii de drept.

(2) 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.”

Articolul 14
Cererea prealabilă

“(1) Persoana care se consideră vătămată într-un drept al său, recunoscut de lege, printr-un act administrativ va solicita, printr-o cerere prealabilă, autorității publice emitente, în termen de 30 de zile de la data comunicării actului, revocarea, în tot sau în parte, a acestuia, în cazul în care legea nu dispune altfel.

(2) În cazul în care organul emitent are un organ ierarhic superior, cererea prealabilă poate fi adresată, la alegerea petiționarului, fie organului emitent, fie organului ierarhic superior, dacă legislația nu prevede altfel.
[...].”

Articolul 15
Procedura de examinare a cererii prelabile

HOTĂRÎRE PENTRU CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII
UNOR PREVEDERI DIN LEGEA CONTENCIOSULUI ADMINISTRATIV
NR 793-XIV DIN 10 FEBRUARIE 2000

“(1) Cererea prealabilă se examinează de către organul emitent sau ierarhic superior în termen de 30 de zile de la data înregistrării ei, decizia urmînd a fi comunicată de îndată petiționarului, dacă legislația nu prevede altfel.

(2) Organul emitent este în drept:

a) să respingă cererea prealabilă;

b) să admită cererea prealabilă și, după caz, să revoce sau să modifice actul administrativ.

(3) Organul ierarhic superior este în drept:

a) să respingă cererea prealabilă;

b) să admită cererea prealabilă și să anuleze actul administrativ în tot sau în parte, să oblige organul ierarhic inferior să repună în drepturi persoana respectivă ori, după caz, să revoce actul administrativ emis cu acordul său.”

Articolul 16

Depunerea cererii de chemare în instanța de contencios administrativ

“(1) 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.

(2) Acțiunea poate fi înaintată nemijlocit instanței de contencios administrativ în cazurile expres prevăzute de lege și în cazurile în care persoana se consideră vătămată într-un drept al său prin nesoluționarea în termen legal ori prin respingerea cererii prealabile privind recunoașterea dreptului pretins și repararea pagubei cauzate.

[...]”

Articolul 17

Termenele de adresare în instanța de contencios administrativ

“(1) Cererea prin care se solicită anularea unui act administrativ sau recunoașterea dreptului pretins poate fi înaintată în termen de 30 de zile, în cazul în care legea nu dispune altfel. Acest termen curge de la:

a) data primirii răspunsului la cererea prealabilă sau data expirării termenului prevăzut de lege pentru soluționarea acesteia;

b) data comunicării refuzului de soluționare a unei cereri prin care se solicită recunoașterea dreptului pretins sau data expirării termenului prevăzut de lege pentru soluționarea unei astfel de cereri;

c) data comunicării actului administrativ, în cazul în care legea nu prevede procedura prealabilă.

(2) Oficiul teritorial al Cancelariei de Stat și avocatul parlamentar sesizează instanța de contencios administrativ în termenele prevăzute de legile organice cu privire la activitatea acestora.

(3) Actele administrative cu caracter normativ considerate ilegale pot fi atacate oricînd.

(4) Termenul de 30 de zile specificat la alin.(1) este termen de prescripție.

(5) Persoana care, din motive temeinic justificate, a omis termenul de prescripție poate fi repusă în termen în condițiile Codului de procedură civilă.”

Articolul 21

Suspendarea executării actului administrativ contestat

“(1) Suspendarea executării actului administrativ contestat poate fi solicitată de către reclamant instanței de contencios administrativ concomitent cu înaintarea acțiunii.

HOTĂRÎRE PENTRU CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII
UNOR PREVEDERI DIN LEGEA CONTENCIOSULUI ADMINISTRATIV
NR 793-XIV DIN 10 FEBRUARIE 2000

(2) În cazuri temeinic justificate și în scopul prevenirii unei pagube iminente, instanța poate dispune suspendarea actului administrativ și din oficiu.

(3) Prin derogare de la prevederile alin. (1) și (2), pînă la soluționarea definitivă a cauzei nu poate fi suspendată executarea deciziilor Comisiei Naționale a Pieței Financiare și a hotărîrilor Curții de Conturi.”

9. Prevederile relevante ale Codului de procedură civilă al Republicii Moldova nr. 225-XV din 30 mai 2003 (M.O., 2003, nr. 111–115, art. 451) sînt următoarele:

Articolul 5
Accesul liber la justiție

“(1) Orice persoană interesată este în drept să se adreseze în instanța judecătorească, în modul stabilit de lege, pentru a-și apăra drepturile încălcate sau contestate, libertățile și interesele legitime.

(2) Nici unei persoane nu i se poate refuza apărarea judiciară din motiv de inexistență a legislației, de imperfecțiune, coliziune sau obscuritate a legislației în vigoare.

(3) Renunțarea uneia dintre părți de a se adresa în judecată prin încheierea în prealabil a unei convenții nu are efect juridic, cu excepția cazurilor de încheiere a unei convenții de strămutare, în condițiile legii, a litigiului la judecata arbitrală.”

Articolul 19
Înfăptuirea justiției numai în instanța
judecătorească

„(1) În pricinile civile, justiția se înfăptuiește potrivit reglementărilor legislației procedurale civile și numai de către instanțele judecătorești și de judecătorii ei, numiți în funcție în modul stabilit de lege. Constituirea de instanțe extraordinare este interzisă.

(2) Hotărîrea judecătorească emisă în pricină civilă poate fi controlată și reexaminată numai de instanța judecătorească competentă, în ordinea stabilită de prezentul cod și de alte legi.”

Articolul 20
Independența judecătorilor și
supunerea lor numai legii

“(1) Puterea judecătorească este separată de puterea legislativă și de cea executivă și se exercită în conformitate cu Constituția Republicii Moldova, cu prezentul cod și cu alte legi.

(2) La înfăptuirea justiției în pricini civile, judecătorii sînt independenți și se supun numai legii. Orice imixtiune în activitatea de judecată este inadmisibilă și atrage răspunderea prevăzută de lege.

(3) Garanțiile independenței judecătorilor sînt consacrate în Constituția Republicii Moldova și în alte legi.”

Articolul 277
Acțiunile în contenciosul administrativ

„Orice persoană care se consideră vătămată într-un drept, recunoscut de lege, de către o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termen

HOTĂRÎRE PENTRU CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII
UNOR PREVEDERI DIN LEGEA CONTENCIOSULUI ADMINISTRATIV
NR 793-XIV DIN 10 FEBRUARIE 2000

legal a unei cereri se poate adresa instanței judecătorești competente pentru anularea actului, repunerea în drept și repararea prejudiciului.”

Articolul 278
Examinarea acțiunilor

„Acțiunile în contenciosul administrativ se examinează de instanțele judecătorești respective conform normelor generale ale prezentului cod, cu excepțiile și completările stabilite de legislația contenciosului administrativ.”

10. Prevederile relevante ale Convenției europene pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale (încheiată la Roma la 4 noiembrie 1950 și ratificată de Republica Moldova prin Hotărârea Parlamentului nr. 1298-XIII din 24 iulie 1997) sînt următoarele:

Articolul 6
Dreptul la un proces echitabil

„1. Orice persoană are dreptul la judecarea în mod echitabil, în mod public și într-un termen rezonabil a cauzei sale, de către o instanță independentă și imparțială, instituită de lege, care va hotărî fie asupra încălcării drepturilor și obligațiilor sale cu caracter civil, fie asupra temeiniciei oricărei acuzații în materie penală îndreptate împotriva sa. Hotărârea trebuie să fie pronunțată în mod public, dar accesul în sala de ședință poate fi interzis presei și publicului pe întreaga durată a procesului sau a unei părți a acestuia în interesul moralității, al ordinii publice ori al securității naționale într-o societate democratică, atunci cînd interesele minorilor sau protecția vieții private a părților la proces o impun, sau în măsura considerată absolut necesară de către instanță atunci cînd, în împrejurări speciale, publicitatea ar fi de natură să aducă atingere intereselor justiției.”

Articolul 13
Dreptul la un recurs efectiv

„Orice persoană, ale cărei drepturi și libertăți recunoscute de prezenta convenție au fost încălcate, are dreptul să se adreseze efectiv unei instanțe naționale, chiar și atunci cînd încălcarea s-ar datora unor persoane care au acționat în exercitarea atribuțiilor lor oficiale.”

11. Prevederile relevante ale Declarației Universale a Drepturilor Omului sînt următoarele:

Articolul 10

„Orice persoană are dreptul, în deplină egalitate, să fie ascultată în mod echitabil și public de un tribunal independent și imparțial, care va hotărî fie asupra drepturilor și obligațiilor sale, fie asupra temeiniciei oricărei acuzații în materie penală îndreptată împotriva ei.”

HOTĂRÎRE PENTRU CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII
UNOR PREVEDERI DIN LEGEA CONTENCIOSULUI ADMINISTRATIV
NR 793-XIV DIN 10 FEBRUARIE 2000

12. Prevederile relevante ale Pactului internațional cu privire la drepturile civile și politice:

Articolul 14

“1. Toți oamenii sunt egali în fața tribunalelor și curților de justiție. Orice persoană are dreptul ca litigiul în care se află să fie examinat în mod echitabil și public de către un tribunal competent, independent și imparțial, stabilit prin lege, care să decidă fie asupra temeiniciei oricărei învinuiri penale îndreptate împotriva ei, fie asupra contestațiilor privind drepturile și obligațiile sale cu caracter civil. Ședința de judecată poate fi declarată secretă în totalitate sau pentru o parte a desfășurării ei, fie în interesul bunelor moravuri, al ordinii publice sau al securității naționale într-o societate democratică, fie dacă interesele vieții particulare ale părților în cauză o cer, fie în măsura în care tribunalul ar socoti acest lucru ca absolut necesar, când datorită circumstanțelor speciale ale cauzei, publicitatea ar dăuna intereselor justiției; cu toate acestea, pronunțarea oricărei hotărâri în materie penală sau civilă va fi publică, afară de cazurile când interesul minorilor cere să se procedeze altfel sau când procesul se referă la diferende matrimoniale ori la tutela copiilor.
[...]”.

ÎN DREPT

13. Articolul 20 din Constituție asigură principiul accesului liber la justiție, principiu care este materializat și transpus în normele procesuale care guvernează aplicabilitatea acestuia.

14. Totodată, Constituția Republicii Moldova prevede, printre drepturile și libertățile fundamentale ale cetățenilor, și dreptul persoanei vătămate într-un drept al său de o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri, de a obține recunoașterea dreptului pretins, anularea actului și repararea pagubei (art.53 alin. (1).

15. Astfel, potrivit articolului 277 din Codul de procedură civilă, orice persoană care se consideră vătămată într-un drept, recunoscut de lege, de către o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termen legal a unei cereri se poate adresa instanței judecătorești competente pentru anularea actului, repunerea în drept și repararea prejudiciului.”

16. Acțiunile în contenciosul administrativ se examinează de instanțele judecătorești respective conform normelor generale ale Codului de procedură civilă, cu excepțiile și completările stabilite de legislația contenciosului administrativ.

17. În cadrul ședinței plenare publice a Curții, autorul sesizării a limitat obiectul sesizării, retrăgându-și obiecțiile în partea referitoare la controlul constituționalității normelor din Legea contenciosului administrativ care vizează obligativitatea respectării procedurii prealabile.

18. Autorul sesizării a menționat că în această situație urmează a fi aplicată *mutatis mutandis* Hotărârea nr.14 din 15 noiembrie 2012 pentru

HOTĂRÎRE PENTRU CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII
UNOR PREVEDERI DIN LEGEA CONTENCIOSULUI ADMINISTRATIV
NR 793-XIV DIN 10 FEBRUARIE 2000

controlul constituționalității unor prevederi din Codul de procedură civilă al Republicii Moldova nr.225-XV din 30 mai 2003, prin care Curtea a menționat:

„69. [...] necesitatea asigurării accesului efectiv la justiție nu poate fi considerată însă ca reprezentând un obstacol pentru instituirea, prin lege, a unor condiții de admisibilitate pentru cei care doresc să supună cauza lor judecării instanțelor judecătorești.

70. [...] potrivit dispozițiilor art.115 alin.(4) din Constituție, organizarea instanțelor judecătorești, competența acestora și *procedura de judecată* sînt stabilite prin lege organică. [...] stabilirea regulilor de desfășurare a procesului în fața instanțelor judecătorești constituie o prerogativă exclusivă a legiuitorului, care poate institui, în considerarea unor situații deosebite, reguli speciale de procedură. Sub acest aspect, principiul liberului acces la justiție presupune posibilitatea neîngrădită a celor interesați de a-l utiliza, în formele și în modalitățile prevăzute de lege.

[...]

79. [...] condiționarea sesizării instanței de parcurgerea procedurii de conciliere cu partea adversă nu poate fi calificată ca o îngrădire a accesului liber la justiție, în accepțiunea interzisă de prevederile constituționale de referință, atît timp cît partea interesată poate înainta în instanța judecătorească cererea de chemare în judecată.

80. [...] Curtea Europeană a specificat că imperativele de eficacitate și flexibilitate pot justifica intervenția prealabilă a unor organe administrative sau profesionale [...].”

19. Demersul înaintat de autorul sesizării a fost susținut de reprezentanții permanenți ai Parlamentului și Guvernului la Curtea Constituțională.

20. Astfel, reieșind din prevederile articolelor 31 alin. (3), 41 alin.(1), 60 lit. a) și e) din Codul jurisdicției constituționale, potrivit cărora subiectul este în drept să modifice temeiul sau obiectul sesizării, să renunțe la sesizare parțial sau total, să-și retragă sesizarea la orice etapă de examinare a cauzei, și avînd în vedere că există o hotărîre anterioară a Curții Constituționale în problema respectivă, Curtea Constituțională sistează procesul pentru controlul constituționalității sintagmelor ”*în cazurile expres prevăzute de lege*” din articolul 16 alin. (2), „*30 de zile*” din articolul 17 alin.(1) și “*în cazul în care legea nu prevede procedura prealabilă*” din articolul 17 alin.(1) lit.c) din Legea contenciosului administrativ nr.793-XIV din 10 februarie 2000.

21. Avînd în vedere cele expuse, Curtea va supune controlului constituționalității doar articolul 21 alin.(3) din Legea contenciosului administrativ, potrivit căruia „*prin derogare de la prevederile alin.(1) și (2), pînă la soluționarea definitivă a cauzei nu poate fi suspendată executarea deciziilor Comisiei Naționale a Pieței Financiare și a hotărîrilor Curții de Conturi*”.

22. Curtea observă că, prin Legea nr.130-XVI din 7 iunie 2007, articolul 21 a fost completat cu alineatul (3) în partea în care vizează actele Comisiei Naționale a Pieței Financiare, iar prin Legea nr.147 din 2 iulie 2010, s-a adăugat prevederea referitoare la hotărîrile Curții de Conturi.

23. În opinia autorului sesizării, legiuitorul și-a asumat abuziv atribuțiile instanțelor de judecată, încălcînd principiul separației puterilor în stat, consfințit de articolul 6 din Constituție. De asemenea, a încălcat articolele 20, 54, 114 din Constituție.

HOTĂRÎRE PENTRU CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII
UNOR PREVEDERI DIN LEGEA CONTENCIOSULUI ADMINISTRATIV
NR 793-XIV DIN 10 FEBRUARIE 2000

24. Curtea reține că prerogativa cu care a fost investită prin articolul 135 alin. (1) din Constituție presupune stabilirea sensului autentic și deplin al normelor constituționale raportate la prevederile contestate.

25. Pentru a elucida corespunderea prevederilor contestate cu dispozițiile constituționale, Curtea va opera, în special, cu articolele 6, 20, 54 și 114 din Constituție.

PRETINSA ÎNCĂLCARE A ARTICOLULUI 20 COMBINAT CU
ARTICOLELE 6, 54 și 114 DIN CONSTITUȚIE

26. În opinia autorului sesizării, prevederile art. 21 alin. (3) din Legea contenciosului administrativ, supuse controlului constituționalității, încalcă articolul 6 din Constituție, potrivit căruia:

“În Republica Moldova puterea legislativă, executivă și judecătorească sînt separate și colaborează în exercitarea prerogativelor ce le revin, potrivit prevederilor Constituției”.

27. De asemenea, cu referire la prevederile contestate, autorul sesizării invocă încălcarea art. 20 din Constituție, care prevede:

“(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 îngredi accesul la justiție.”

28. Autorul sesizării consideră că prevederile contestate aduc atingere articolului 54 din Constituție, potrivit căruia:

“(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 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.

(3) Prevederile alineatului (2) nu admit restrîngerea drepturilor proclamate în articolele 20-24.

(4) Restrîngerea trebuie să fie proporțională cu situația care a determinat-o și nu poate atinge existența dreptului sau a libertății.”

29. La fel, potrivit autorului sesizării, prevederile supuse controlului constituționalității încalcă, de asemenea, articolul 114 din Constituție:

„Justiția se înfăptuiește în numele legii numai de instanțele judecătorești.”

A. Argumentele autorului sesizării

30. Autorul sesizării consideră că prin includerea alin. (3) în art. 21 din Legea contenciosului administrativ legiuitorul și-a asumat abuziv atribuțiile instanțelor de judecată. Prin interdicția de a suspenda pe cale judecătorească un act administrativ, Parlamentul și-a depășit atribuțiile prevăzute la art. 66 din Constituție, a încălcat principiul separației puterilor în stat, consfințit în art. 6, a îngredit dreptul de acces liber la justiție

(art.20), dreptul la apărare (art.26), a comis o ingerință în activitatea instanțelor de judecată. Or, potrivit art.114 din Constituție, justiția se desfășoară numai de către instanțele judecătorești.

31. Autorul sesizării a menționat că un drept general, care garantează persoanelor accesul liber la justiție, este dreptul la satisfacție efectivă din partea instanțelor judecătorești competente împotriva actelor care violează drepturile legitime ale persoanelor.

32. Autorul sesizării consideră că pot fi atestate situații de imposibilitate a executării unei hotărâri judecătorești definitive drept urmare a survenirii unor pagube iminente pentru reclamant.

B. Argumentele autorităților

33. În cadrul ședinței publice a Curții, atât reprezentantul Parlamentului, cât și reprezentantul Guvernului au făcut referire la Hotărârea Curții nr.24 din 15 noiembrie 2011, afirmând că prin această hotărâre Curtea s-a pronunțat asupra unei probleme similare privind imposibilitatea suspendării de către instanța de judecată a actelor Băncii Naționale a Moldovei.

34. Reprezentantul Parlamentului a menționat că actele Comisiei Naționale a Pieței Financiare, similar actelor emise de Banca Națională, odată puse în executare, devin irevocabile, iar persoana poate solicita reparația daunelor cauzate. De asemenea, actele Curții de Conturi nu pot crea și atinge anumite efecte juridice.

35. Suplimentar, reprezentantul Guvernului a menționat în cadrul ședinței că prin aplicarea măsurii de asigurare judecătorească nu se pronunță asupra fondului cauzei. El a afirmat că, prin prisma art.6, Curtea Europeană a menționat că măsurile intermediare intervin cu titlu de excepție.

36. Concomitent, potrivit opiniei scrise a Guvernului, suspendarea actului administrativ contestat constituie o măsură de protecție provizorie și nu contravine *Recomandării Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei nr.R (89)8 din 13 septembrie 1989 privind protecția judiciară provizorie în cauzele administrative*, precum și art.6 alin.1 din Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale.

37. În opinia prezentată, Comisia Națională a Pieței Financiare menționează că, potrivit prevederilor legale și în calitate de regulator al pieței, ea este abilitată să emită decizii sub formă de hotărâri și ordonanțe. Majoritatea deciziilor nu sunt translativă, ci constitutive de drepturi, iar unele dintre acestea reprezintă măsuri de intervenție operativă pentru contracararea unor acțiuni ilicite specifice pentru piața financiară (tranzacții manipulatorii cu valori mobiliare sau fictive), blocarea înscrierilor în Registrul deținătorilor de valori mobiliare pentru prevenirea înstrăinării acestora unor persoane terțe, care pot să invoce calitatea de cumpărători de bună credință. Astfel, aplicarea restricțiilor este proporțională cu scopul urmărit de Comisie prin asigurarea respectării legislației.

HOTĂRÎRE PENTRU CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII
UNOR PREVEDERI DIN LEGEA CONTENCIOSULUI ADMINISTRATIV
NR 793-XIV DIN 10 FEBRUARIE 2000

38. Curtea de Conturi menționează că hotărârile sale asupra rapoartelor de audit sunt oficiale și executorii pentru toate autoritățile publice și pentru toate persoanele juridice și fizice. Prin suspendarea executării acestora Curtea ar fi privată de dreptul de a aduce la cunoștința organelor competente modul de utilizare a banilor publici și de a solicita entităților auditate lichidarea neregulilor constatate și îmbunătățirea managementului finanțelor publice.

C. Aprecierea Curții

39. Curtea reține că, potrivit prevederilor articolului 1 alin.(3) din Constituție, 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.

40. De asemenea, articolul 6 din Legea Supremă stabilește că în Republica Moldova *puterea legislativă, executivă și judecătorească sînt separate și colaborează în exercitarea prerogativelor ce le revin, potrivit prevederilor Constituției.*

41. Prin Hotărîrea nr.6 din 6 februarie 2001 Curtea a menționat: „[...] Principiul fundamental aflat la baza organizării și funcționării aparatului de stat este separația puterilor legislativă, executivă și judecătorească. Fiecare dintre aceste autorități este investită cu anumite prerogative, potrivit prevederilor Constituției, nici una dintre ele neavînd posibilitatea de a uzurpa atribuțiile celeilalte sau de a le transmite exercitarea acestora [...]”.

42. Astfel, Curtea menționează că divizarea funcțiilor în stat, sau, altfel spus, a puterii în legislativă, executivă și judecătorească, implică o colaborare și un control reciproc.

43. Concomitent, Curtea notează că funcționarea oricărei societăți democratice presupune în permanență ca premisă esențială în realizarea statului de drept necesitatea creării unui sistem instituționalizat de control capabil să „cenzureze” activitatea autorităților publice la orice nivel, astfel încît puterea deținută să nu devină o prerogativă la discreția celor ce o exercită.

44. Contenciosul administrativ, în calitate de instituție juridică, are drept scop contracararea abuzurilor și exceselor de putere din partea autorităților publice, apărarea drepturilor persoanelor în spiritul legii, ordonarea activității autorităților publice, precum și asigurarea ordinii de drept.

45. Art.1 alin.(2) din Legea contenciosului administrativ stipulează 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.

HOTĂRÎRE PENTRU CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII
UNOR PREVEDERI DIN LEGEA CONTENCIOSULUI ADMINISTRATIV
NR 793-XIV DIN 10 FEBRUARIE 2000

46. Curtea observă că prevederile cuprinse în art.1 alin. (2) din Legea contenciosului administrativ derivă din dispoziția art.53 alin.(1) din Constituție, potrivit căreia: “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.”

47. Curtea reține că acțiunea în contencios administrativ se examinează de instanțele judecătorești potrivit normelor Codului de procedură civilă, cu excepțiile stabilite în legea specială, care reglementează această instituție.

48. Întrucât, potrivit art.114 din Constituție, justiția se desfășoară în numele legii numai de instanțele judecătorești, *acestea urmează să dispună de plenitudinea prerogativelor procesuale pentru soluționarea justă a cauzei, fără a exista limitări nejustificate în acțiunile ce urmează a fi întreprinse, astfel încât la realizarea scopului final hotărârea judecătorească să nu devină una iluzorie.*

49. Concomitent, Curtea menționează că în orice societate democratică protecția persoanei este una din atribuțiile de bază ale statului, iar posibilitatea persoanei de a utiliza în instanța de judecată toate mijloacele procedurale necesare pentru apărarea sa constituie un remediu efectiv pentru asigurarea principiului unui proces echitabil, principiu care se desprinde din cuprinsul art.20 alin.(1) din Constituție, conform căruia orice persoană are dreptul la satisfacție efectivă din partea instanțelor judecătorești competente împotriva actelor care violează drepturile, libertățile și interesele sale legitime.

50. În corelație cu prevederile expuse *supra* și în vederea asigurării unui proces echitabil, art.21 din Legea contenciosului administrativ *acordă persoanei*, concomitent cu înaintarea acțiunii, *posibilitatea de a solicita instanței de contencios administrativ suspendarea executării actului administrativ contestat.*

51. La fel, Curtea reține că, potrivit art.21 alin.(2) din lege, în cazuri temeinic justificate și în scopul prevenirii unei pagube iminente, instanța poate dispune suspendarea actului administrativ și din oficiu.

52. Subsecvent, Curtea observă că, potrivit art.21 alin.(3), contrar normelor invocate, “[...] *până la soluționarea definitivă a cauzei nu poate fi suspendată executarea deciziilor Comisiei Naționale a Pieței Financiare și a hotărârilor Curții de Conturi*”.

53. Curtea ține să precizeze că suspendarea actului administrativ constituie o formă a asigurării acțiunii, instituție procesuală care prevede un șir de măsuri ce garantează posibilitatea realizării pretențiilor în cazul satisfacerii acțiunii, contribuie real la executarea ulterioară a hotărârii judecătorești adoptate și constituie un mijloc eficient de protecție a drepturilor subiective ale participanților la proces.

54. Curtea menționează că, potrivit normelor de procedură civilă, asigurarea acțiunii este un act procesual pe care instanța îl dispune la solicitarea participanților la proces.

HOTĂRÎRE PENTRU CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII
UNOR PREVEDERI DIN LEGEA CONTENCIOSULUI ADMINISTRATIV
NR 793-XIV DIN 10 FEBRUARIE 2000

55. Curtea reține că garanția acordată reclamantului prin art. 21 alin.(1) și (2) din Legea contenciosului administrativ are drept scop evitarea consecințelor ireparabile în cazul producerii efectelor actului administrativ atacat.

56. Concomitent, *pentru a evita abuzurile nejustificate* din partea reclamantului, judecătorului i se oferă posibilitatea de a aprecia întinderea și caracterul real, ireversibil al prejudiciului, a cărui producere iminentă este invocată de reclamant.

57. În această ordine de idei, Curtea observă că, potrivit art.177 alin.(1) din Codul de procedură civilă, *în cererea de asigurare a acțiunii se indică motivele și circumstanțele pentru care se solicită asigurarea acțiunii*. Astfel, legiuitorul a pus în sarcina solicitantului prezentarea unor probe pertinente, care ar justifica necesitatea asigurării acțiunii.

58. În acest context, Curtea menționează că măsurile provizorii aplicate în fiecare caz separat de către instanța de judecată țin de substanța obiectului acțiunii. Instanța urmează să dispună măsura provizorie, care menține starea de fapt pe durata examinării cauzei, *în circumstanțe, în care în mod plauzibil există riscul unei pagube ireparabile*.

59. Curtea reține că dreptul de a solicita instanței de judecată suspendarea actului administrativ constituie o veritabilă garanție împotriva abuzurilor autorităților administrative, ale cărei acte de autoritate au caracter executoriu.

60. Subsecvent, în cauza examinată, Curtea invocă *Recomandarea CE nr.(89)8 din 13 septembrie 1989 privind protecția provizorie acordată de instanță pe probleme administrative*, potrivit căreia:

“Atunci când o instanță este sesizată cu o contestație referitoare la un act administrativ, iar instanța nu a pronunțat încă o decizie, solicitantul poate cere aceleiași instanțe sau unei alte instanțe competente să ia măsuri de protecție provizorie împotriva actului administrativ. [...]

În decizia privind acordarea protecției provizorii solicitantului, instanța trebuie să ia în considerare toți factorii relevanți. Măsuri de protecție provizorii pot fi acordate, în special, în cazul în care executarea actului administrativ este susceptibilă de a provoca daune severe, care ar putea fi remediate cu dificultate și dacă există un caz *prima-facie* împotriva valabilității actului.”

61. La fel, potrivit respectivei Recomandări:

“Măsurile de protecție provizorie dispuse de către instanța competentă pot lua forma de suspendare a executării actului administrativ, în întregime sau parțial, prin care se dispune în totalitate sau parțial restabilirea situației care a existat la momentul adoptării actului administrativ sau la orice modificare ulterioară, și de impunere asupra administrației a oricărei obligații corespunzătoare, în conformitate cu competențele Curții.

Măsurile de protecție provizorie se acordă pentru perioada stabilită de instanță. Ele pot fi supuse anumitor condiții și pot fi revizuite.

Măsurile de protecție provizorie nu pot aduce în nici un fel atingere deciziei care urmează să fie luată de instanța sesizată cu privire la contestarea actului administrativ.”

62. De asemenea, în contextul problemei examinate, Curtea consideră judicios de a face o paralelă și cu art.39 din Regulamentul Curții Europene, potrivit căruia:

HOTĂRÎRE PENTRU CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII
UNOR PREVEDERI DIN LEGEA CONTENCIOSULUI ADMINISTRATIV
NR 793-XIV DIN 10 FEBRUARIE 2000

„1. Camera, sau, dacă este cazul, Președintele ei, poate, fie la cererea uneia din părți sau a oricărei persoane interesate, fie din oficiu, *să indice părților orice măsură provizorie pe care ei o consideră că trebuie să fie adoptată în interesul părților sau al bunei desfășurări a procedurii.*

2. Comitetul de Miniștri va fi informat despre această măsură.

3. Camera poate invita părțile să-i prezinte informații despre orice problemă privitoare la aplicarea măsurilor provizorii pe care ea le-a indicat.”

63. Curtea menționează că judecătorii trebuie să dispună de împuterniciri și pîrghii suficiente pentru a îndeplini actul de justiție. În acest sens, potrivit Hotărîrii nr.12 din 20 februarie 2001 pentru controlul constituționalității art.7 alin.(4) lit.e) și i) din Legea restructurării întreprinderilor agricole în procesul de privatizare nr.392-XIV din 13 mai 1999 în redacția Legii nr.953-XIV din 27 aprilie 2000, Curtea a statuat: „[...] Justiția se îndeplinește în numele legii numai de instanțele judecătorești, unde judecătorii judecă cauzele *în condiții care exclud presiunea asupra lor. Nici puterea legislativă, nici Președintele țării, nici Guvernul nu sunt în drept să intervină în activitatea autorității judecătorești* [...]”.

64. Concomitent, potrivit art.20 din Codul de procedură civilă: “Puterea judecătorească este separată de puterea legislativă și de cea executivă și se exercită în conformitate cu Constituția Republicii Moldova, cu prezentul cod și cu alte legi.”

65. Separația puterilor presupune că fiecare autoritate are un domeniu special și separat, decupat în putere publică, înzestrată cu arme defensive în raport cu celelalte puteri.

66. Curtea reține că, prin norma derogatorie cuprinsă la art.21 alin.(3) din Legea contenciosului administrativ, Parlamentul a introdus un tratament diferențiat în raport cu actele emise de Comisia Națională a Pieței Financiare și Curtea de Conturi și actele emise de celelalte autorități publice.

67. Totodată, Curtea menționează că, în cadrul ședinței, reprezentanții Parlamentului și Guvernului nu au adus argumente care ar justifica necesitatea includerii în lege a normei derogatorii referitoare la actele emise de către Curtea de Conturi și Comisia Națională a Pieței Financiare.

68. În această ordine de idei, Curtea reține că norma contestată, prin care se interzice suspendarea actelor autorităților menționate *supra*, este disproporționată în raport cu dreptul justițiabilului de a solicita suspendarea actului și cu dreptul instanței de a dispune măsura asiguratorie și nu poate fi justificată prin prisma prevederilor art. 54 alin. (2) din Constituție:

“(2) Exercițiul drepturilor și libertăților nu poate fi supus altor restrîngereri 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.”

HOTĂRÎRE PENTRU CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII
UNOR PREVEDERI DIN LEGEA CONTENCIOSULUI ADMINISTRATIV
NR 793-XIV DIN 10 FEBRUARIE 2000

69. La fel, Curtea nu poate reține argumentele reprezentanților Parlamentului și Guvernului, care, făcînd analogie cu Hotărîrea nr. 24 din 15 noiembrie 2011 “Privind excepția de neconstituționalitate a articolelor 38 alin. (3), (6), (7) și 38¹² alin.(2) din Legea nr.550-XIII din 21 iulie 1995 a instituțiilor financiare, cu modificările și completările ulterioare”, pretind că norma supusă controlului este constituțională.

70. În respectiva hotărîre Curtea a reținut că:

„94.[...] lichidarea unei bănci, care se află în una din situațiile prevăzute la art. 38 alin.(3) din Legea instituțiilor financiare, are ca scop de a despăgubi prompt și sigur creditorii săi, precum și de a evita eventualele repercusiuni ale incapacității sale de plată asupra întregului sistem bancar al țării.

95. În situația dată, legea stabilește expres că, dacă se constată că Banca Națională a dispus ilegal lichidarea băncii, acest proces a devenit deja ireversibil. În schimb, Banca Națională va fi pusă în situația să repare prejudiciul material integral, ceea ce înseamnă că în afară de sumele bănești propriu-zise este posibilă încasarea și a beneficiului ratat pentru toată perioada cît ar fi existat această bancă.

96. În această ordine de idei, Curtea reține că prevederile alineatului (7) al articolului 38 din Legea instituțiilor financiare **nu sînt disproporționate în raport cu scopurile legitime de protecție a drepturilor creditorilor și garantarea administrării corespunzătoare a băncii supuse lichidării.**”.

71. Astfel, spre deosebire de sistemul bancar, Curtea nu consideră că, în speța examinată, efectele actelor Curții de Conturi și Comisiei Naționale a Pieței Financiare din moment ce sunt emise generează un proces ireversibil. Mai mult, în contextul celor expuse *supra*, **suspendarea executării acestora nu constituie o regulă aplicată de instanța de judecată, ci intervine ca o măsură de excepție**, în urma examinării individuale a fiecărei cauze deduse instanței spre soluționare.

72. La fel, potrivit Hotărîrii nr.24 din 15 noiembrie 2011, rațiunea excepțiilor instituite în Legea instituțiilor financiare nr.550-XIII din 21 iulie 1995 se justifică prin următoarele argumente:

"52. [...] în anumite domenii sensibile sau care au o importanță majoră pentru societate, cum ar fi **stabilitatea sistemului bancar**, statul se bucură de o marjă mai largă de apreciere. Această marjă de apreciere presupune dreptul statului de a stabili reglementari distincte față de alte domenii similare de reglementare.

53. [...] băncile influențează major activitatea beneficiarilor de servicii financiare, precum și sănătatea economiei naționale, fapt care a determinat plasarea băncilor pe o poziție distinctă, caracterizată printr-un **statut legal special**, aplicabil întregii lor existențe.

[...]

58. Faptul că băncile operează cu resurse bănești care aparțin multor persoane, atît fizice, cît și juridice, face ca **viabilitatea și credibilitatea acestora să fie factori de un interes public major** și impune exigențe sporite privind reglementarea și supravegherea activităților bancare.

[...]"

73. În acest context, Curtea reține că, spre deosebire de prevederile legale examinate în această cauză, constatările făcute în Hotărîrea nr.24 din 15 noiembrie 2011 urmăresc scopul de a proteja interesele deponenților, de a evita retragerea depozitelor, de a asigura păstrarea secretului depozitelor, precum și de a diminua impactul negativ asupra întregului sistem financiar.

HOTĂRÎRE PENTRU CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII
UNOR PREVEDERI DIN LEGEA CONTENCIOSULUI ADMINISTRATIV
NR 793-XIV DIN 10 FEBRUARIE 2000

74. Reieșind din cele relatate supra, Curtea atestă că norma derogatorie supusă controlului constituționalității reprezintă o restrângere a independenței activității instanțelor judecătorești, fapt ce atrage încălcarea art.6 din Legea Supremă.

75. De asemenea, Curtea reține că limitarea prin art.21 alin.(3) a prerogativei acordate reclamantului de a putea solicita instanței suspendarea actului administrativ, ca măsură asiguratorie pînă la pronunțarea hotărîrii, face imposibilă apărarea persoanei împotriva încălcării neîntemeiate a drepturilor și libertăților ei constituționale și nu creează garanții suplimentare de asigurare a legalității, fapt ce contravine garanțiilor stipulate în art. 20 alin.(1) din Constituție.

Pentru aceste motive și în temeiul articolelor 140 din Constituție, 26 din Legea cu privire la Curtea Constituțională, 6, 60 lit. a) și lit. e), 61, 62 lit. a) și 68 din Codul jurisdicției constituționale, Curtea Constituțională

HOTĂRĂȘTE:

1. *Se sistează procesul pentru controlul constituționalității sintagmei “în cazurile expres prevăzute de lege” din articolul 16 alin.(2), sintagmei „30 de zile” din articolul 17 alin. (1) și sintagmei “în cazul în care legea nu prevede procedura prealabilă” din articolul 17 alin. (1) lit.c) din Legea contenciosului administrativ nr.793-XIV din 10 februarie 2000, cu modificările și completările ulterioare.*

2. *Se declară neconstituționale prevederile articolului 21 alin. (3) din Legea contenciosului administrativ nr.793-XIV din 10 februarie 2000, cu modificările și completările ulterioare.*

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

Președinte

Valeria ȘTERBET

*Chișinău,
11 decembrie 2012, HCC nr.18
Dosarul nr.20a/2012*