



Republica Moldova

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

DECIZIE

DE INADMISIBILITATE

a sesizării nr. 233g/2025

privind excepția de neconstituționalitate
a articolelor 60 alin. (3) și 167 alin. (4) din Codul administrativ

*(acordarea despăgubirilor pentru prejudiciul cauzat
prin emiterea unui act administrativ individual)*

CHIȘINĂU
13 august 2026

Curtea Constituțională, judecând în componența:

nei Domnica MANOLE, *Președinte*,
dlui Sergiu LITVINENCO,
nei Viorica PUICA,
nei Liuba ȘOVA, *judecători*,
cu participarea dlui Dumitru Avornic, *asistent judiciar*,

Având în vedere sesizarea înregistrată la 4 noiembrie 2025,
Examinând admisibilitatea sesizării menționate,
Având în vedere actele și lucrările dosarului,
Deliberând la 13 august 2026, în camera de consiliu,

Pronunță următoarea decizie:

PROCEDURA

1. La originea cauzei se află sesizarea privind excepția de neconstituționalitate a articolelor 60 alin. (3) și 167 alin. (4) din Codul administrativ, adoptat prin Legea nr. 154 din 28 martie 2003, ridicată de dna avocat Doina Ioana Străisteanu, în interesele nei Ala Luca, parte în dosarul nr. 3r-606/2025, pendinte la Curtea de Apel Centru.

2. Sesizarea privind excepția de neconstituționalitate a fost trimisă la Curtea Constituțională de un complet de judecată format din dna Victoria Sîrbu, dna Lucia Bagrin și dl Andrei Cașcaval, pe baza articolului 135 alin. (1) literele a) și g) din Constituție.

ÎN FAPT

A. Circumstanțele litigiului principal

3. La 20 martie 2024, Ministerul Educației și Cercetării a emis ordinul nr. 372-p, prin care i-a aplicat un avertisment nei Ala Luca, care deține funcția de consultant principal în cadrul Direcției politici în domeniul învățământului superior a Ministerului.

4. La 17 aprilie 2024, dna Ala Luca a formulat o acțiune în contencios administrativ pentru anularea ordinului cu privire la aplicarea sancțiunii disciplinare, încasarea prejudiciului moral în mărime de 50 000 lei și încasarea cheltuielilor de judecată.

5. Printr-o [încheiere din 9 iulie 2025](#), Judecătoria Chișinău, sediul Râșcani, a declarat inadmisibilă acțiunea în partea referitoare la încasarea prejudiciului moral. În motivarea încheierii sale, instanța de judecată a făcut trimitere la prevederile articolelor 60 alin. (3) și 167 alin. (4) din Codul administrativ și a susținut că reclamanta îi poate solicita autorității publice, prin cerere prealabilă, repararea prejudiciului moral după rămânerea definitivă a hotărârii judecătorești cu privire la anularea actului administrativ ilegal.

6. Printr-o [hotărâre din 9 iulie 2025](#), Judecătoria Chișinău, sediul Râșcani, a respins acțiunea formulată ca neîntemeiată, iar la 11 iulie 2025, dna Ala Luca a atacat această hotărâre cu un apel.

7. La 22 iulie 2025, dna Ala Luca a atacat cu un recurs încheierea Judecătoriei Chișinău din 9 iulie 2025 și a ridicat excepția de neconstituționalitate a articolelor 60 alin. (3) și 167 alin. (4) din Codul administrativ.

8. Printr-o încheiere din 20 octombrie 2025, Curtea de Apel Centru a admis ridicarea excepției de neconstituționalitate și a trimis sesizarea la Curtea Constituțională, în vederea soluționării acesteia.

B. Legislația pertinentă

9. Prevederile relevante ale Constituției sunt următoarele:

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 16

Egalitatea

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

(2) Toți cetățenii Republicii Moldova sunt egali în fața legii și a autorităților publice, fără deosebire de rasă, naționalitate, origine etnică, limbă, religie, sex, opinie, apartenență politică, avere sau de origine socială.”

Articolul 20

Accesul liber la justiție

„(1) Orice persoană are dreptul la satisfacție efectivă din partea instanțelor judecătorești competente împotriva actelor care violează drepturile, libertățile și interesele sale legitime.

(2) Nicio lege nu poate îngreuna accesul la justiție.”

Articolul 54

Restrângerea exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți

„(1) În Republica Moldova nu pot fi adoptate legi care ar suprima sau ar diminua drepturile și libertățile fundamentale ale omului și cetățeanului.

(2) Exercițiul drepturilor și libertăților nu poate fi supus altor restrângeri decât celor prevăzute de lege, care corespund normelor unanim recunoscute ale dreptului internațional și sunt necesare în interesele securității naționale, integrității teritoriale, bunăstării economice a țării, ordinii publice, în scopul prevenirii tulburărilor în masă și infracțiunilor, protejării drepturilor, libertăților și demnității altor persoane, împiedicării divulgării informațiilor confidențiale sau garantării autorității și imparțialității justiției.

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

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

10. Prevederile relevante ale Codului administrativ, adoptat prin Legea nr. 154 din 28 martie 2003, sunt următoarele:

Articolul 60 Termenul general

„(1) Termenul general în care o procedură administrativă trebuie finalizată este de 30 de zile, dacă legea nu prevede altfel.

(2) Termenul general curge de la:

a) data prevăzută în lege pentru exercitarea unei atribuții stabilite;

b) data înregistrării cererii de către autoritatea publică ierarhic superioară sau de cea de control;

c) data înregistrării cererii complete, după caz cu toate actele necesare, sau de la data la care petiția a fost transferată autorității publice competente. Dacă cererea nu este completă, autoritatea publică propune petiționarului să prezinte actele lipsă și stabilește un termen în acest sens.

(3) În cazul depunerii cererii privind acordarea despăgubirilor pentru prejudiciul cauzat prin emiterea unui act administrativ individual sau normativ ilegal, termenul general începe să curgă din data în care hotărârea instanței de judecată prin care s-a anulat actul administrativ ilegal a rămas definitivă. Dacă autoritatea publică a anulat un act administrativ ilegal, termenul general începe să curgă din data în care decizia cu privire la anularea actului administrativ ilegal a rămas incontestabilă.

(4) Din motive justificate legate de complexitatea obiectului procedurii administrative, termenul general poate fi prelungit cu cel mult 15 zile. Această prelungire are efect doar dacă este comunicată în scris participanților la procedura administrativă în termen de 30 de zile, împreună cu motivele prelungirii.

(5) În mod excepțional, când în procedura administrativă se înregistrează cazuri de complexitate deosebită care necesită timp pentru prelucrarea documentelor, autoritatea publică poate stabili un termen mai mare pentru finalizarea procedurii administrative, care nu va depăși 90 de zile.”

Articolul 167 Soluționarea cererii prealabile de către autoritatea emitentă

„(1) Dacă consideră cererea prealabilă ca fiind admisibilă și întemeiată, autoritatea publică emitentă anulează în tot sau în parte actul administrativ individual contestat sau emite actul administrativ individual solicitat.

(2) Dacă respinge în tot sau în parte cererea prealabilă ca fiind inadmisibilă sau neîntemeiată, autoritatea publică emitentă transmite dosarul administrativ cu toate actele autorității publice ierarhic superioare.

(3) Autoritatea publică emitentă soluționează cererea prealabilă în termen de 15 zile calendaristice. Prevederile art.60 alin.(2)–(5) se aplică corespunzător.

(4) Dacă prin cererea prealabilă se solicită și repararea prejudiciului, atunci cererea privind repararea prejudiciului se examinează de autoritatea publică emitentă în procedură administrativă separată.”

ÎN DREPT

A. Argumentele autoarei excepției de neconstituționalitate

11. Autoarea susține că articolul 60 alin. (3) din Codul administrativ, care impune curgerea termenului pentru despăgubiri abia din data rămânerii definitive a hotărârii de anulare a actului administrativ, generează o formă de injustiție procedurală și o discriminare gravă a funcționarilor publici în comparație cu salariații din sectorul privat. Acest tratament diferențiat încalcă articolul 16 din Constituție privind egalitatea în fața legii. De asemenea, norma contestată împiedică formularea cumulativă a cererii de anulare a actului administrativ și a cererii de despăgubire în același proces. Această omisiune legislativă afectează dreptul la repararea prejudiciului cauzat prin actul administrativ ilegal și dreptul de acces liber la justiție, garantat de articolul 20 din Constituție. Autoarea mai critică faptul că, potrivit regulii stabilite de norma contestată, funcționarul public poate solicita despăgubiri doar după ce decizia de anulare a actului este definitivă. O astfel de soluție normativă transformă accesul la justiție într-un traseu birocratic inutil și împovășător, obligând persoana vătămată să parcurgă procese succesive și redundante pentru același litigiu.

12. Totodată, autoarea consideră că articolul 167 alin. (4) din Codul administrativ, care impune autorității publice să examineze într-o procedură separată solicitarea de reparare a prejudiciului formulată prin cererea prealabilă, reprezintă o fragmentare procedurală artificială, care rupe unitatea cauzei și este lipsită de orice logică practică sau utilitate publică. Obligația impusă autorităților să examineze într-o procedură separată solicitările de reparare a prejudiciului încalcă dreptul la soluționarea într-un termen rezonabil a cererilor și contravine dreptului de acces liber la justiție.

13. Prin urmare, autoarea excepției consideră că normele contestate contravin articolelor 4, 16, 20 și 54 din Constituție.

B. Aprecierea Curții

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

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

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

17. Excepția de neconstituționalitate a fost ridicată într-o cauză cu privire la examinarea cererii de recurs depuse împotriva unei încheieri a instanței de judecată prin care a fost declarată inadmisibilă acțiunea în partea referitoare la încasarea prejudiciului moral. În motivarea încheierii, instanța de judecată a făcut trimitere la normele contestate (a se vedea § 5 *supra*). Astfel, Curtea admite că normele contestate ar putea fi aplicate în cauza în care a fost ridicată excepția de neconstituționalitate.

18. Obiectul excepției de neconstituționalitate îl constituie articolele 60 alin. (3) și 167 alin. (4) din Codul administrativ. Curtea constată că normele contestate nu au constituit anterior obiect al controlului constituționalității.

19. Curtea notează că o altă condiție obligatorie pentru ca excepția de neconstituționalitate să poată fi examinată în fond este incidența unui drept fundamental. Astfel, Curtea va analiza, prin prisma argumentelor autoarei excepției, dacă prevederile contestate reprezintă o ingerință într-un drept fundamental (a se vedea DCC nr. 58 din 6 iunie 2024, § 25).

20. Autoarea excepției susține că prevederile contestate contravin articolelor 4 (*drepturile și libertățile omului*), 16 (*egalitatea*), 20 (*accesul liber la justiție*) și 54 (*restrângerea exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți*) din Constituție.

21. Curtea a notat în jurisprudența sa că articolul 4 din Constituție comportă un caracter general și reprezintă imperative care stau la baza oricăror reglementări. Această normă nu poate fi invocată de sine stătător, ci numai în coroborare cu o altă prevedere din Constituție, care trebuie să fie aplicabilă. De asemenea, în jurisprudența sa, Curtea a reținut că articolele 16 și 54 din Constituție nu au o aplicabilitate de sine stătătoare. Pentru a fi aplicabile, autoarea excepției trebuie să demonstreze existența unor ingerințe în drepturile fundamentale garantate de Constituție. Abia în cadrul analizei caracterului justificat al ingerinței abstracte în drepturile fundamentale garantate de Constituție, Curtea poate pune în operă prevederile acestor articole (DCC nr. 39 din 3 aprilie 2025, § 46).

22. Curtea reține că dreptul de acces la un tribunal, garantat de articolul 20 din Constituție și, respectiv, de articolul 6 § 1 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului, trebuie să fie unul practic și efectiv, nu teoretic și iluzoriu. Efectivitatea dreptului în discuție reclamă ca persoanele să beneficieze de o posibilitate clară și concretă de a contesta un act care constituie o ingerință în exercitarea drepturilor lor. Totuși, dreptul de acces la un tribunal nu este un drept absolut. Acesta poate fi limitat. Limitările accesului la un tribunal trebuie să fie prevăzute de lege, să urmărească un scop legitim și să fie proporționale, pentru a nu fi afectată însăși esența dreptului. Această afirmație este valabilă și pentru normele de natură procedurală care stabilesc termene în interiorul cărora persoanele ar putea formula o contestație (HCC nr. 31 din 17 decembrie 2020, §§ 36-37).

23. Curtea observă că articolul 60 alin. (1) din Codul administrativ stabilește că termenul general în care o procedură administrativă trebuie finalizată este de 30 de zile, dacă legea nu prevede altfel. Totodată, în cazul depunerii cererii privind acordarea despăgubirilor pentru prejudiciul cauzat prin emiterea unui act administrativ individual sau normativ ilegal, Parlamentul a stabilit că termenul general începe să curgă din data în care

hotărârea instanței de judecată prin care s-a anulat actul administrativ ilegal a rămas definitivă. Curtea reține că norma contestată urmărește un scop legitim, și anume protecția securității raporturilor juridice.

24. Condiția deținerii unei hotărâri judecătorești definitive urmărește să asigure că plata despăgubirilor din bugetul public se va efectua numai în baza unei hotărâri judecătorești certe și executorii. Prin această soluție legislativă, Parlamentul a prevenit situațiile în care hotărârea instanței privind anularea actului administrativ este casată de către instanța de apel, iar persoana ar trebui să restituie în bugetul public sumele pe care le-a încasat. Curtea reține că o asemenea situație ar genera insecuritate juridică, dificultăți practice de recuperare a sumei încasate și ar afecta disciplina financiar-bugetară. Prin urmare, Curtea reține că condiția stabilită de norma contestată are o legătură rațională cu obiectivul urmărit de legislator.

25. Cu referire caracterul justificat al deciziei legislatorului referitoare la separarea procedurii de constatare a ilegalității actului administrativ de procedura de reparare a prejudiciului, Curtea observă că această opțiune rezultă din concepția generală a Codului administrativ privind soluționarea litigiilor de drept administrativ. Astfel, potrivit articolului 167 alin. (4) din Codul administrativ, dacă prin cererea prealabilă se solicită și repararea prejudiciului, atunci cererea privind repararea prejudiciului se examinează de autoritatea publică emitentă în procedură administrativă separată.

26. Prin această reglementare, Parlamentul a urmărit să consolideze principiul subsidiarității intervenției instanței de judecată. Astfel, norma contestată stabilește competența primară a autorității publice de a examina cererea de reparare a prejudiciului și, eventual, de a remedia situația fără a fi necesară sesizarea instanței de judecată. Instanța de judecată intervine doar în cazul în care autoritatea publică refuză repararea prejudiciului sau nu soluționează cererea în termenul legal.

27. Curtea reține că articolul 167 alin. (4) din Codul administrativ reflectă caracterul subsidiar al contenciosului administrativ, care intervine doar după epuizarea mecanismelor administrative. Prin urmare, existența celor două proceduri nu este arbitrară, ci rezultă din construcția sistemului administrativ instituit de legislator.

28. Curtea notează că articolele 60 alin. (3) și 167 alin. (4) din Codul administrativ stabilesc etape procedurale prin care cererile de despăgubire i se poate da curs. Persoana afectată are posibilitatea să solicite anularea actului administrativ și, ulterior, repararea prejudiciului. Termenul pentru acțiunea în despăgubire începe să curgă doar după rămânerea definitivă a hotărârii privind anularea actului administrativ, fapt care garantează că dreptul la acțiune nu este afectat de prescripție.

29. Faptul că persoana trebuie să parcurgă două etape procedurale sau să formuleze cereri distincte poate reprezenta un inconvenient procedural. Totuși, simplul inconvenient procedural nu este suficient pentru a constata neconstituționalitatea normelor contestate. Curtea nu intervine pentru a cenzura opțiuni legislative care țin de oportunitatea sau de eficiența administrativă, ci doar atunci când este afectată însăși substanța dreptului fundamental de acces la justiție. În acest caz, normele contestate nu fac

imposibilă obținerea despăgubirilor și, prin urmare, nu afectează substanța dreptului de acces la justiție, garantat de articolul 20 din Constituție.

30. Cu privire la pretinsa afectare a dreptului de judecare a cauzelor într-un termen rezonabil, garantat de articolul 20 din Constituție, Curtea constată că cadrul legislativ incident asigură că litigiul de muncă va fi soluționat de către instanța de judecată cu celeritate (a se vedea articolele 355 alin. (4) din Codul muncii și 192 alin. (2) din Codul de procedură civilă). Prin urmare, Curtea respinge acest capăt al sesizării.

31. În consecință, de vreme ce nu a constatat incidența articolului 20 din Constituție, Curtea reține că nici articolele 4, 16 și 54 din Constituție nu sunt incidente în această cauză.

32. Prin urmare, Curtea constată că sesizarea privind excepția de neconstituționalitate nu întrunește condițiile de admisibilitate și nu poate fi acceptată pentru examinare în fond.

Din aceste motive, în baza articolelor 135 alin. (1) literele a) și g), 140 alin. (2) din Constituție, 27 alineatele (2) 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 articolelor 60 alin. (3) și 167 alin. (4) din Codul administrativ, adoptat prin Legea nr. 154 din 28 martie 2003, ridicată de dna avocat Doina Ioana Străisteanu, în interesele dnei Ala Luca, parte în dosarul nr. 3r-606/2025, pendinte la Curtea de Apel Centru.

2. Prezenta decizie este definitivă, nu poate fi supusă niciunei căi de atac, intră în vigoare la data adoptării și se publică în Monitorul Oficial al Republicii Moldova.

Președinte

Domnica MANOLE

Chișinău, 13 august 2026

DCC nr. 138

Dosarul nr. 233g/2025