



Republica Moldova
CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

DECIZIE
DE INADMISIBILITATE

a sesizărilor nr. 92g/2023 și nr. 221g/2023

privind excepția de neconstituționalitate a tezei a doua din articolul 64
alin. (2) din Codul administrativ
*(echivalarea nesoluționării în termenul legal a unei cereri cu o
respingere a cererii)*

CHIȘINĂU

26 octombrie 2023

Curtea Constituțională, judecând în componența:

dlui Nicolae ROȘCA, *Președinte*,
dnei Domnica MANOLE,
dnei Liuba ȘOVA,
dlui Serghei ȚURCAN, *judcători*,
cu participarea dlui Marcel Lupu, *asistent judiciar*,

Având în vedere sesizările înregistrate la 27 martie 2023 și 12 octombrie 2023,
Examinând admisibilitatea sesizărilor menționate,
Având în vedere actele și lucrările dosarului,
Deliberând la 26 octombrie 2023, în camera de consiliu,

Pronunță următoarea decizie:

PROCEDURA

1. La originea cauzei se află excepțiile de neconstituționalitate a tezei a doua din articolul 64 alin. (2) din Codul administrativ, ridicate de Uniunea Avocaților din Moldova, parte în dosarele nr. 3-3012/2021 și nr. 3a-661/2023, pendinte la Judecătoria Chișinău, sediul Râșcani, și la Curtea de Apel Chișinău.

2. Sesizările privind excepțiile de neconstituționalitate au fost trimise la Curtea Constituțională de dl judecător Vitali Ciumac de la Judecătoria Chișinău, sediul Râșcani, și de un complet de judecată de la Curtea de Apel Chișinău, format din judecătorii Ghenadie Mîra, Angela Bostan și Grigore Dașchevici.

3. Având în vedere identitatea de obiect a sesizărilor și a motivelor care stau la baza criticilor de neconstituționalitate, Curtea a decis conexarea lor într-un singur dosar, pe baza articolului 43 din Codul jurisdicției constituționale, fiindu-i atribuit numărul 92g/2023.

ÎN FAPT

A. Circumstanțele litigiilor principale

Circumstanțele cauzei nr. 3-3012/2021 (sesizarea nr. 92g/2023)

4. La 14 septembrie 2021, dl Victor Furtuna a depus la Uniunea Avocaților din Moldova o cerere de admitere în profesia de avocat. Cererea se baza pe prevederile articolului 10 alin. (2) din Legea cu privire la avocatură, în redactarea în vigoare la data depunerii cererii. Potrivit acelor prevederi, judecătorii și procurorii care aveau o vechime în muncă de 10 ani, precum și doctorii în drept puteau fi admiși în profesia de avocat fără efectuarea stagiului profesional și fără susținerea vreunui examen. Pentru

că nu a primit un răspuns la cererea menționată, la 22 octombrie 2021, dl Victor Furtuna i-a trimis Uniunii Avocaților din Moldova o cerere prealabilă.

5. La 9 noiembrie 2021, dl Victor Furtuna a intentat o acțiune în contencios administrativ împotriva Uniunii Avocaților din Republica Moldova, prin care a solicitat constatarea neexaminării în termenul legal a cererii depuse la 14 septembrie 2021 și a cererii prealabile depuse la 22 octombrie 2021, constatarea întrunirii condițiilor prevăzute de articolul 10 alin. (2) din Legea cu privire la avocatură și obligarea Comisiei de licențiere a profesiei de avocat să emită actul de admitere a reclamantului în profesia de avocat.

6. Pe parcursul examinării cauzei, reprezentantul Uniunii Avocaților din Moldova a ridicat excepția de neconstituționalitate a tezei a doua din articolul 64 alin. (2) din Codul administrativ, potrivit căreia nesoluționarea în termen a unei cereri echivalează cu o decizie de respingere a cererii.

7. Printr-o încheiere din 16 martie 2023, Judecătoria Chișinău a admis ridicarea excepției de neconstituționalitate și a trimis sesizarea la Curtea Constituțională, în vederea soluționării acesteia.

Circumstanțele cauzei nr. 3a-661/2023 (sesizarea nr. 221g/2023)

8. La 30 iulie 2021, dl Andrei Baeșu a depus la Uniunea Avocaților din Moldova o cerere de admitere în profesia de avocat. Cererea se baza pe prevederile articolului 10 alin. (2) din Legea cu privire la avocatură, în redactarea în vigoare la data depunerii cererii. Potrivit acelor prevederi, judecătorii și procurorii care aveau o vechime în muncă de 10 ani, precum și doctorii în drept puteau fi admiși în profesia de avocat fără efectuarea stagiului profesional și fără susținerea vreunui examen. Pentru că nu a primit un răspuns la cererea menționată, la 11 octombrie 2021, dl Andrei Baeșu a depus la Uniunea Avocaților din Moldova o cerere prealabilă.

9. La 8 noiembrie 2021, dl Andrei Baeșu a intentat o acțiune în contencios administrativ împotriva Uniunii Avocaților din Republica Moldova, prin care a solicitat constatarea neexaminării în termenul legal a cererii depuse la 30 iulie 2021 și a cererii prealabile depuse la 11 octombrie 2021, constatarea întrunirii condițiilor prevăzute de articolul 10 alin. (2) din Legea cu privire la avocatură și obligarea Comisiei de licențiere a profesiei de avocat să emită actul de admitere a reclamantului în profesia de avocat.

10. La 8 februarie 2023, Judecătoria Chișinău, sediul Râșcani, i-a admis cererea dlui Andrei Baeșu. Uniunea Avocaților din Moldova a contestat cu apel această hotărâre.

11. Pe parcursul examinării cauzei în apel, reprezentantul Uniunii Avocaților din Moldova a ridicat excepția de neconstituționalitate a tezei a doua din articolul 64 alin. (2) din Codul administrativ, potrivit căreia

nesoluționarea în termen a unei cereri echivalează cu o decizie de respingere a cererii.

12. Printr-o încheiere din 3 octombrie 2023, Curtea de Apel Chișinău a admis ridicarea excepției de neconstituționalitate și a trimis sesizarea la Curtea Constituțională, în vederea soluționării acesteia.

B. Legislația pertinentă

13. Prevederile relevante ale Constituției sunt următoarele:

Articolul 1 Statul Republica Moldova

„[...]”

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

Articolul 6 Separația și colaborarea puterilor

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

Articolul 23 Dreptul fiecărui om de a-și cunoaște drepturile și îndatoririle

„(1) Fiecare om are dreptul să i se recunoască personalitatea juridică.

(2) Statul asigură dreptul fiecărui om de a-și cunoaște drepturile și îndatoririle. În acest scop statul publică și face accesibile toate legile și alte acte normative.”

(4) Dreptul la negocieri în materie de muncă și caracterul obligatoriu al convențiilor colective sunt garantate.”

Articolul 52 Dreptul de petiționare

„(1) Cetățenii au dreptul să se adreseze autorităților publice prin petiții formulate numai în numele semnatarilor.

(2) Organizațiile legal constituite au dreptul să adreseze petiții exclusiv în numele colectivelor pe care le reprezintă.”

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.

(2) Statul răspunde patrimonial, potrivit legii, pentru prejudiciile cauzate prin erorile săvârșite în procesele penale de către organele de anchetă și instanțele judecătorești.”

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.”

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

Articolul 64

Refuzul sau nesoluționarea în termen a unei cereri

„(1) Autoritatea publică este obligată să soluționeze o cerere potrivit competențelor sale și în termenul stabilit de lege.

(2) Refuzul de a primi sau a examina o cerere se consideră drept respingere a cererii. **Aceeași regulă se aplică și în cazul nesoluționării unei cereri în termen legal.**

[...].”

ÎN DREPT

A. Argumentele autorului sesizărilor

15. Autorul sesizărilor susține că, potrivit articolului 64 alin. (2) din Codul administrativ, nesoluționarea în termen a unei cereri echivalează cu o decizie de respingere a cererii. În opinia sa, legea nu prevede o soluție pentru situația în care autoritatea administrativă care trebuie să soluționeze o cerere se află în imposibilitatea de a oferi o soluție în termenul legal din motive neimputabile acestei autorități.

16. Potrivit autorului sesizărilor, în cazul în care Comisia de licențiere a profesiei de avocat nu soluționează în termenul prevăzut de lege o cerere de admitere în profesia de avocat, instanța de judecată trebuie să verifice dacă reclamantul întrunește toate condițiile prevăzute de lege pentru

admiterea în profesie, deși această competență ar trebui să-i revină Comisiei de licențiere. În asemenea situații, s-ar contesta dreptul Comisiei de licențiere de a soluționa cererile care țin de competența sa. De altfel, în opinia autorului sesizărilor, Comisia de licențiere a profesiei de avocat este unica autoritate care are competența soluționării cererilor privind accesarea în profesia de avocat.

17. De asemenea, autorul sesizărilor afirmă că una din condițiile accedării în profesia de avocat o constituie reputația ireproșabilă a candidatului. Autorul sesizărilor consideră că Comisia de licențiere a profesiei de avocat este mai bine plasată să verifice întrunirea acestei cerințe și că instanța de judecată nu ar putea verifica pe deplin reputația persoanei care vrea să intre în profesia de avocat.

18. Autorul excepțiilor a afirmat incidența articolelor 1, 6, 23, 52, 53 și 54 din Constituție.

B. Aprecierea Curții

19. Examinând admisibilitatea sesizărilor, Curtea reține următoarele.

20. Excepțiile de neconstituționalitate au fost ridicate de o parte în procese, subiect cărui i s-a conferit acest drept, pe baza articolului 135 alin. (1) literele a) și g) din Constituție, astfel cum a fost interpretat prin Hotărârea Curții Constituționale nr. 2 din 9 februarie 2016.

21. În conformitate cu articolul 135 alin. (1) lit. a) din Constituție, controlul constituționalității legilor ține de competența Curții Constituționale.

22. Obiectul excepțiilor de neconstituționalitate îl constituie teza a doua din articolul 64 alin. (2) din Codul administrativ. Prevederile în discuție nu au constituit anterior obiect al controlului de constituționalitate.

23. Pentru a putea fi declanșat controlul de constituționalitate, Curtea trebuie să confirme aplicabilitatea prevederilor contestate în cauzele examinate în fața instanțelor care au trimis excepția de neconstituționalitate.

24. Din argumentele sesizărilor și din încheierile instanțelor de judecată de admitere a excepțiilor de neconstituționalitate, Curtea observă că litigiile principale își au originea în două cereri de admitere în profesia de avocat depuse la Uniunea Avocaților din Moldova la 14 septembrie 2021 și la 30 iulie 2021. Cererile se bazau pe prevederile articolului 10 alin. (2) din Legea cu privire la avocatură, în redactarea de la data depunerii lor. Curtea constată că acțiunile în contencios administrativ au reprezentat reacții ale reclamantilor la nesoluționarea în termen legal a cererilor de accesare în profesia de avocat. Sub acest aspect, potrivit articolului 64 alin. (2) din Codul administrativ, nesoluționarea în termen a unei cereri echivalează cu o decizie de respingere a cererii. Astfel, Curtea admite că instanțele de judecată ar putea aplica prevederile contestate în cauzele pe care le examinează.

25. Autorul excepțiilor a susținut că dispozițiile contestate contravin articolelor 1 [*statul Republica Moldova*], 6 [*separația și colaborarea puterilor*], 23 [*dreptul fiecărui om de a-și cunoaște drepturile și îndatoririle*], 52 [*dreptul de petiționare*], 53 [*dreptul persoanei vătămate de o autoritate publică*] și 54 [*restrângerea exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți*].

26. Curtea a notat în jurisprudența sa că articolul 1 din Constituție comportă un caracter general și reprezintă un imperativ care stă baza celorlalte 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 (DCC nr.56 din 19 aprilie 2022, § 25).

27. Referitor la articolele 23 și 54 din Constituție, Curtea menționează că acestea sunt aplicabile doar în coroborare cu un drept fundamental incident. Mai mult, articolul 54 îi impune Curții un mod de analiză a caracterului proporțional al ingerințelor în drepturile fundamentale. Astfel, pentru a putea fi invocat acest articol, autorul sesizării trebuie să argumenteze incidența unui drept fundamental (a se vedea HCC nr. 31 din 23 septembrie 2021, § 29, HCC nr. 8 din 5 aprilie 2022, § 26).

28. În motivarea incidenței articolelor 6, 52 și 53 din Constituție, autorul excepțiilor a susținut, în principal, că prevederile contestate privesc o autoritate administrativă de dreptul de a soluționa cererile și petițiile cetățenilor în cazul în care, din motive obiective, nu poate oferi o soluție în termenul prevăzut de lege. În asemenea situații, instanța de contencios administrativ se substituie autorității administrative.

29. Cu titlu preliminar, Curtea notează că, în vederea realizării sarcinilor pentru care au fost constituite, autoritățile administrative posedă o serie de competențe. Ca regulă generală, cel căruia i s-a atribuit o competență este obligat să o exercite. Curtea menționează că este importantă efectuarea unei distincții între o competență și un drept, pentru că nimeni nu este obligat, cu unele excepții, să exercite un drept. În schimb, oricine posedă o competență de a presta un serviciu public în sistemul de drept public, ca organ sau ca funcționar al statului, este obligat să o exercite. Competențele trebuie exercitate întotdeauna în acord cu scopul pentru care au fost atribuite, iar refuzul de a le exercita poate fi sancționat.

30. Așadar, în special pentru că o autoritate administrativă nu are un drept de a soluționa cereri sau petiții, ci are competențe pe care este obligată să le exercite, legislatorul constituant a prevăzut, la articolul 53 din Constituție, dreptul persoanei vătămate de o autoritate publică. Potrivit acestei norme constituționale, orice persoană 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.

31. Potrivit articolului 64 alin. (1) din Codul administrativ, autoritatea publică este obligată să soluționeze o cerere potrivit competențelor sale și în termenul stabilit de lege. Alineatul (2) din aceeași normă stabilește că

refuzul de a primi sau de a examina o cerere se consideră drept respingere a cererii. Aceeași regulă se aplică și în cazul nesoluționării unei cereri în termen legal.

32. Curtea nu poate identifica în ce măsură sunt afectate articolele 6, 52 și 53 din Constituție prin echivalarea nesoluționării în termenul legal a unei cereri cu o respingere a cererii. Dimpotrivă, prevederile contestate pun în operă dispozițiile constituționale referitoare la dreptul persoanei vătămate de o autoritate publică, potrivit cărora nesoluționarea în termenul legal a unei cereri îndreptățește persoana interesată să obțină recunoașterea dreptului pretins, anularea actului și repararea pagubei.

33. Cu privire la afirmația autorului sesizărilor că legea nu ar reglementa situația în care autoritatea administrativă (e.g. Comisia de licențiere a profesiei de avocat etc.) s-ar afla, din motive neimputabile ei, în imposibilitatea de a-i oferi titularului unui drept/semnatarului unei cereri o soluție în termenul legal, Curtea consideră că justițiabilii sunt în drept să pretindă ca Uniunea Avocaților din Moldova și comisiile acesteia să fie funcționale (a se vedea, *mutatis mutandis*, DCC nr. 149 din 15 noiembrie 2022, § 35), inclusiv să se convoace în ședințe, să examineze cereri sau demersuri și să adopte hotărâri în termenele prevăzute de lege. O eventuală lacună în funcționalitatea unui organ nu poate servi ca motiv pentru nerespectarea unui drept legal. În acest context, Curtea Europeană a notat că, potrivit principiului „bunei guvernări”, autoritățile statului trebuie să acționeze cu diligență și în timp util. Reclamanții care nu au nicio vină nu ar trebui să suporte consecințele unei situații care este imputabilă exclusiv sistemului național, erorilor sau omisiunilor autorităților (a se vedea cauza *Gavrilova și alții v. Rusia*, 16 martie 2021, §§ 74, 79, 83-87).

34. Pentru că nu s-a constatat limitarea exercițiului vreunui drept fundamental, Curtea constată că sesizările privind excepțiile de neconstituționalitate sunt inadmisibile și nu pot fi acceptate pentru examinare în fond.

Având în vedere cele menționate, pe baza articolelor 135 alin. (1) lit. a) și g), 140 alin. (2) din Constituție, 26 alin. (1) din Legea cu privire la Curtea Constituțională, 61 alin. (3) și 64 din Codul jurisdicției constituționale, Curtea Constituțională

DECIDE

1. *Se declară inadmisibile* excepțiile de neconstituționalitate a tezei a doua din articolul 64 alin. (2) din Codul administrativ, ridicate de Uniunea Avocaților din Moldova, parte în dosarele nr. 3-3012/2021 și nr. 3a-661/2023, pendinte la Judecătoria Chișinău, sediul Râșcani, și la Curtea de Apel Chișinău.

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

Nicolae ROȘCA

*Chișinău, 26 octombrie 2023
DCC nr. 142
Dosarul nr. 92g/2023*