



CURTEA DE APEL CENTRU



Republica Moldova, mun. Chișinău, str. Teilor 4
e-mail: cac@justice.md, Tel.: /373 22/ 409 209
www.instante.justice.md

4-35/4-6/48 P/11/25

Dosarul Nr. 3r-606/25

Curtea Constituțională a Republicii Moldova
str. Al. Lăpușneanu, nr. 28,
mun. Chișinău

Curtea de Apel Centru, Vă expediază solicitarea ridicării excepției de neconstituționalitate înaintată de către Luca Ala, în cauza în ordine de recurs, declarat de Luca Ala împotriva încheierii Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani din 09 iulie 2025, adoptată în cauza la acțiunea în contencios administrativ înaintată de Luca Ala împotriva Ministerului Educației și Cercetării al Republicii Moldova, cu privire anularea actului administrativ și încasarea cheltuielilor de judecată.

Se sesizează Curtea Constituțională a Republicii Moldova în vederea controlului constituționalității a prevederilor art. 60 alin. (3) Codul administrativ și art. 167 alin. (4) Codul administrativ.

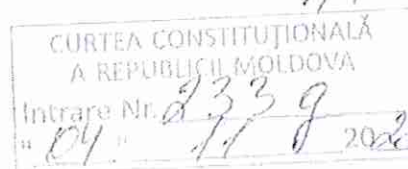
Anexe:

- *Sesizare privind excepția de neconstituționalitate înaintată de avocatul Doina Ioana Străisteanu în interesele reclamantei Ala Luca.*
- *Copia încheierii Curții de Apel Centru nr. 3r-606/25 din 20.10.2025.*

Judecătorul
Curții de Apel Centru



Sîrbu Victoria





Sesizare privind excepția de neconstituționalitate

A. Autorul excepției de neconstituționalitate¹**A.1. Persoană fizică**

1. Nume - Luca
2. Prenume – Ala
3. Adresă (va fi anonimizată) -
4. Telefon, e-mail (vor fi anonimizate)
5. Reprezentant (dacă este cazul) Dolna Ioana STRĂISTEANU, AVOCATĂ

A.2. Persoană juridică

1. Denumire și sediu
2. Numărul și data înregistrării
3. Numele administratorului
4. Telefon și e-mail
5. Reprezentant
6. Adresa reprezentantului (va fi anonimizată)
7. Telefonul și e-mail-ul reprezentantului (vor fi anonimizate)

A.3. Instanța de judecată

1. Denumirea instanței de judecată/sediu
2. Judecător/complet de judecată
4. Adresa instanței de judecată
5. Telefonul și e-mail-ul instanței de judecată

¹ Aici, autorul excepției de neconstituționalitate va alege rubrica relevantă, ștergându-le pe celelalte.

B. Informații pertinente despre cazul dedus Judecării instanței de drept comun

Prezenta sesizare are la bază un litigiu de muncă expus printr-o acțiune în contencios administrativ inițiată de doamna Ala Luca, funcționar public în cadrul sistemului administrației publice centrale, împotriva Ministerului Educației și Cercetării, în temeiul prevederilor Codului Administrativ, Codului Muncii și a Legii nr. 158/2008 privind funcția publică și statutul funcționarului public, act normativ special. Prin cererea adresată instanței de judecată, reclamanta a solicitat: anularea Ordinului nr. 372-p din 20.03.2024 cu privire la aplicarea dnei Ala Luca a sancțiunii disciplinare sub forma avertismentului, complementar, obligarea pârâtului la plata sumei de 50.000 lei cu titlu de prejudiciu moral și a cheltuielilor de judecată.

Acțiunea a fost formulată în mod firesc ca un demers procesual unic, care urmărea nu doar constatarea ilegalității actelor administrative prin care s-a dispus aplicarea sancțiunii disciplinare, dar și repararea integrală a consecințelor acestora, prin compensarea prejudiciilor morale suferite de reclamantă. Acestea din urmă cerințe, evident sunt conexe celor dintâi și au fost formulate împreună așa cum oricare salariat concediat ar fi solicitat, fără deosebire de faptul că este sau nu un funcționar public.

Cu toate acestea, instanța de judecată prin încheiere a respins în mod separat și anticipat capătul de cerere privind acordarea despăgubirilor pentru prejudiciul moral, motivând că, în Interpretarea Art. 60 alin(3) din Codul administrativ, cererea privind repararea prejudiciului suferit ca urmare a emiterii unui act administrativ ilegal este „admisibilă doar în măsura în care anterior s-a constatat printr-o hotărâre definitivă caracterul ilegal al acelui act. Astfel, instanța a considerat că solicitarea despăgubirii pentru încasarea salariului restant și a prejudiciului moral este „prematur introdusă” și nu poate fi examinată în același proces în care se solicită anularea actului administrativ, întrucât legalitatea acestuia nu a fost încă stabilită definitiv.

Important este faptul că instanța nu a respins ca inadmisibilă întreaga acțiune, ci doar capătul referitor la încasarea prejudiciului moral, urmând să continue judecata pe capătul de cerere privind anularea actului administrativ de aplicare a sancțiunii disciplinare. Cu toate acestea, această decizie parțială are un impact juridic și practic semnificativ, deoarece reclamanta este obligată, în eventualitatea admiterii cererii principale (anularea sancțiunii), să formuleze o a doua acțiune separată, pentru obținerea reparației prejudiciului suferit ceea ce implică costuri financiare și emoționale importante.

Această împărțire procedurală, generată exclusiv de interpretarea textului normativ expus la Art. 60 alin(3) din Codul administrativ, creează o sarcină procesuală excesivă pentru funcționari publici care inițiază proceduri de contencios administrativ în rezolvarea unui litigiu de muncă și reflectă o omisiune legislativă care îngreunează accesul efectiv la justiție. Din moment ce prejudiciul invocat derivă din însăși emiterea actului administrativ contestat — într-un raport de muncă funcționar public — angajator, este absolut firesc ca cererea de reparare a prejudiciului să fie examinată în același cadru procesual cu cererea de anulare a actului — în special în

materie raporturilor de muncă administrative, care presupun o vătămare directă și un raport juridic unic.

Mai mult, practica instanțelor de contencios administrativ relevă că, în lipsa unei reglementări care să permită expres conexarea cererii de anulare a unui act cu cea de acordare a despăgubirilor, Justițiabilii cu statut de funcționar public sunt obligați să parcurgă un dublu ciclu procesual: întâi un proces pentru anularea actului, apoi un proces separat pentru reparații. Această situație este deosebit de gravă și discriminatorie pentru funcționarii publici, ale căror drepturi fundamentale la muncă, stabilitate în funcție și protecție împotriva deciziilor arbitrare sunt afectate nu doar prin actele emise, ci și prin barierele procedurale în calea obținerii unei reparații integrale și rapide. Nici unul salariat nu i s-ar declara aceste capete dintr-o cerere depusă în Judecată ca inadmisibile, decât dacă al statut de funcționar public.

În acest caz, reclamanta a fost nevoită să suporte, pe lângă aplicarea arbitrară a unei sancțiuni disciplinare nemeritate, și limitarea dreptului de a fi despăgubită într-un mod unitar și eficient, în cadrul acelui proces. Argumentul instanței, întemeiat pe Art. 60 alin(3) Cod administrativ, reflectă o interpretare literală care, deși conformă cu textul în vigoare, produce efecte inechitabile și disproporționate pentru persoanele afectate de deciziile ilegale ale autorităților publice având calitatea de angajator. În realitate, tocmai din cauza inexistenței unei reglementări exprese care să permită formularea cumulativă a cererii de anulare și a celei de despăgubiri în același proces, se produce un dezechilibru procedural ce necesită intervenția Curții Constituționale.

În materie de raporturi de muncă administrative, caracterizate de specificul relației dintre funcționarul public și stat, statul nu poate pretinde un regim formalist în defavoarea Justițiabilului. Dimpotrivă, funcționarul public are nevoie de o procedură coerentă, clară și eficientă, care să îi permită contestarea actului administrativ vătămător și solicitarea reparației prejudiciului într-un cadru unic, fără a fi supus costurilor și efortului suplimentar al unui al doilea proces.

Astfel, cauza dedusă Judecății instanței de drept comun relevă în mod clar existența unei lacune legislative care împiedică exercitarea efectivă și eficientă a dreptului la reparație. Lipsa unei dispoziții în Codul administrativ care să permită examinarea simultană a cererii de anulare a actului administrativ și a cererii de despăgubiri generează consecințe negative atât pentru Justițiabili, cât și pentru sistemul de Justiție, fiind incompatibilă cu principiile statului de drept, ale bunei administrări și ale accesului liber la Justiție. Aceste circumstanțe justifică pe deplin necesitatea sesizării Curții Constituționale pentru constatarea omisiunii legislative și pentru intervenția sa în vederea asigurării unui cadru procedural echitabil și eficient.

C. Obiectul sesizării

Art. 60 alin(3) Cod Administrativ *"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."*

Articolul 60 alin(3) din Codul administrativ, analizat în abstract, pare să urmărească o coerență logică a procedurii contenciosului administrativ, în sensul că despăgubirile pentru prejudiciile cauzate prin emiterea unui act administrativ ilegal pot fi solicitate abia după ce ilegalitatea acelui act a fost constatată în mod definitiv de către instanță. În plan teoretic, această soluție ar putea părea rațională, însă aplicarea sa uniformă, fără a ține cont de natura specifică a raporturilor juridice afectate, generează o problemă profundă atunci când este transpusă în realitatea raporturilor de muncă administrative, în special cele care implică funcționarii publici. Norma este aplicată în mod nediferențiat, fără a distinge între spețele ce derivă din conflicte administrative generale și cele ce decurg din raporturi de muncă. Această lipsă de distincție conduce la efecte vădit disproporționate și la o formă de injustiție procedurală care nu mai poate fi trecută sub tăcere.

În practică, funcționarul public care contestă un ordin de aplicare a unei sancțiuni disciplinare este nevoit să introducă o acțiune exclusiv pentru anularea acestui act, fără a putea include în același proces capetele accesorii legate de repararea prejudiciilor suferite. Judecătorii au interpretat acest text literalmente ca obligație de a respinge aceste cereri ca inadmisibile, chiar dacă ele izvorăsc nemijlocit din același act administrativ și din aceeași situație de fapt fiind un litigiu de muncă. Petiționarul, funcționarul public concediat, este astfel obligat, după ce instanța se pronunță definitiv asupra caracterului ilegal al actului administrativ ce încetează raportul de muncă, să înțeleze o a doua acțiune, distinctă, prin care să ceară drepturile salariale și prejudiciul decurgând din acea ilegalitate. O asemenea fragmentare artificială a litigiului nu doar că împovărează nejustificat persoana vătămată, dar contravine în mod flagrant principiului bunel administrări a Justiției și accesului efectiv la reparație.

Accesul la Justiție nu se rezumă la posibilitatea formală de a introduce o cerere în instanță, ci implică în mod esențial accesul rapid, complet și eficient la o soluție care să repare integral prejudiciul suferit. Prin obligația impusă de Art. 60 alin(3) Cod Administrativ, accesul persoanei la Justiție este transformat într-un traseu birocratic inutil și împovăraător, întrerupt între două procese succesive, pentru care trebuie plătite din nou taxe judiciare și servicii avocațiale, trebuie reluate aceleași probe și trebuie repetate aceleași argumente juridice, fără a se face distincție dintre o procedură administrativă ordinară și cea ce vizează raporturile de muncă. Întreaga eficiență a sistemului de contencios administrativ este astfel subminată în mod gratuit, fără ca acest regim să servească vreun scop legitim de ordin public.

Mai mult, absența unei reglementări care să permită formularea tuturor capetelor de cerere într-o acțiune unitară atunci când rezultă dintr-un raport de muncă afectează nu doar interesul particular al funcționarului public, ci și funcționarea eficientă a sistemului Judiciar. Instanțele de Judecată sunt nevoite să deschidă două dosare pentru o singură situație juridică – primul pentru anularea ordinului de sancționare, al doilea pentru acordarea despăgubirilor funcționarului public ilegal sancționat. Se generează astfel o dublare a resurselor necesare pentru soluționarea unei spețe care, din punct de vedere juridic, ar putea fi examinată integral într-o singură procedură. Această risipă de timp, efort și resurse este incompatibilă cu principiul celerității procesului civil și cu rațiunea existenței unui sistem Judiciar eficient.

În acest sens, ne aflăm în fața unei omisiuni legislative manifeste: legiuitorul nu a prevăzut nicio excepție aplicabilă funcționarilor publici, care să le permită să formuleze o acțiune completă într-o singură procedură, așa cum o face deja pentru alte categorii de salariați.

În lumina acestor considerente, devine evident că aplicarea nediferențiată a Art. 60 alin(3) Cod administrativ produce consecințe injuste și disproporționate în cazul litigiilor ce privesc încetarea raporturilor de muncă ale funcționarilor publici. Lipsa unei reglementări care să permită cumularea capetelor de cerere într-o singură acțiune nu poate fi considerată o simplă opțiune legislativă, ci reprezintă o veritabilă omisiune cu relevanță constituțională. Prin urmare, se impune intervenția Curții Constituționale pentru a constata această lacună normativă și a recomanda completarea prevederilor legale cu o dispoziție care să permită formularea unitară a tuturor cererilor derivând dintr-un act administrativ de sancționare disciplinară, atunci când acesta este contestat de un funcționar public.

Art. 167 alin(4) Cod 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."

Prevederea cuprinsă în Art. 167 alin(4) din Codul administrativ stabilește că, în cazul în care prin cererea prealabilă este solicitată și repararea prejudiciului, cererea de reparare va fi examinată de autoritatea publică emitentă, dar nu în cadrul aceleiași proceduri prealabile, ci într-o procedură administrativă separată. Această formulare, aparent neutră și tehnică, ascunde în realitate o disfuncționalitate serioasă a cadrului normativ aplicabil raporturilor administrative de muncă, mai cu seamă în ceea ce privește drepturile funcționarilor publici afectați de acte administrative individuale nelegale, cum ar fi deciziile de aplicare a unei sancțiuni disciplinare.

Prin impunerea unei examinări într-o procedură separată, legea rupe în mod artificial unitatea cauzei și împiedică autoritatea să analizeze în mod complet și eficient întregul prejudiciu produs prin același act administrativ într-un raport de muncă. Astfel, chiar dacă funcționarul public contestă un ordin de aplicare a unei sancțiuni disciplinare și solicită, în același timp, recunoașterea prejudiciului moral și material cauzat prin acel ordin, autoritatea publică este obligată, prin efectul acestei norme, să trateze despăgubirile într-o procedură distinctă. Această fragmentare procedurală impusă prin lege nu este susținută de niciun raționament de

necesitate administrativă și nici de vreo eficiență în soluționarea litigiului. Dimpotrivă, creează o suprapunere de proceduri, o dublare de efort și o diluare a responsabilității instituției față de reparația integrală a prejudiciului provocat.

Mai mult, în practică, autoritățile publice folosesc această normă ca un temel formal pentru a nu se pronunța deloc asupra cererii de despăgubire formulate prin cererea prealabilă, invocând lipsa competenței în cadrul procedurii inițiale sau invocând faptul că trebuie deschisă o nouă procedură administrativă separată. Astfel, în loc ca funcționarul public să obțină o soluție completă cu privire la toate capetele de cerere adresate autorității – inclusiv cele privind repararea prejudiciilor –, acesta se confruntă cu un refuz implicit sau cu amânarea nejustificată a examinării cererii de reparație.

Această separare artificială dintre faza de anulare a actului și faza de reparație a prejudiciului nu doar că afectează caracterul efectiv al mecanismului de protecție administrativă, dar încalcă și esența dreptului la un remediu real și complet. În lipsa unei dispoziții care să permită autorității să se pronunțe unitar asupra tuturor efectelor prejudiciabile ale actului administrativ, persoana vătămată este obligată să rela, în mod repetitiv, același ciclu procedural, formulând cereri și susținând probe pentru aceleași fapte, în fața aceluiași autorități, dar în dosare diferite, în momente diferite, sub pretextul că procedura este „separată”.

Această abordare, în mod vădit formalistă și lipsită de logică practică, înseamnă nu doar pierdere de timp și resurse, ci și o încălcare a dreptului la soluționarea într-un termen rezonabil a cererii adresate autorității. În condițiile în care funcționarul public este deja prejudiciat printr-o sancțiune disciplinară nemeritată, faptul că i se solicită să inițieze și să susțină o procedură administrativă separată doar pentru repararea prejudiciului, fără posibilitatea examinării acestui capăt de cerere în cadrul acelui proces administrativ, echivalează cu o veritabilă negare a accesului la un remediu efectiv. În plus, această obligație formală de a fragmenta cererile și de a le supune unor tratamente procedurale diferite are un impact negativ și asupra eficienței administrative, întrucât obligă autoritățile publice să deschidă și să administreze în paralel mai multe proceduri pentru aceeași faptă juridică – emiterea unui act administrativ ilegal.

În mod firesc, reglementarea ar fi trebuit să prevadă expres posibilitatea autorității de a analiza toate cererile formulate prin același act de sesizare, indiferent că acestea vizează anularea actului sau repararea prejudiciului, în special atunci când actul prejudiciabil este evident și direct corelat cu cererea principală. Lipsa unei asemenea prevederi creează un vid normativ care obligă autoritățile să aplice procedura în mod mecanic și ineficient, în detrimentul persoanelor afectate.

Această omisiune legislativă este cu atât mai gravă cu cât ea afectează o categorie specială de persoane – funcționarii publici – a căror stabilitate în funcție este protejată prin lege și a căror carieră se desfășoară în baza unui statut legal riguros. A obliga un funcționar să inițieze o cerere prealabilă pentru anularea actului, iar apoi să declanșeze o procedură separată doar pentru

despăgubiri – în loc să se analizeze totul împreună – este un mecanism greoi și inechitabil, care contravine nu doar principiilor de eficiență administrativă, dar și exigențelor constituționale privind accesul la justiție și la reparație promptă și efectivă a drepturilor încălcate.

Prin urmare, Art. 167 alin(4) din Codul administrativ, în lipsa unei reglementări complementare care să permită unificarea procedurii administrative în situațiile în care se solicită simultan anularea actului și repararea prejudiciului, generează o omisiune legislativă incompatibilă cu principiile fundamentale ale dreptului administrativ și cu prevederile constituționale referitoare la egalitate, eficiență, acces la justiție și dreptul la o cale de atac efectivă.

D. Argumentarea incidenței unui drept sau a mai multor drepturi din Constituție

Art. 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."

Art. 16 Egalitatea în fața legii și interzicerea discriminării

"(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."

Art. 20 Accesul liber la Justiție

"(1) Orice persoană are dreptul la satisfacție efectivă din partea instanțelor judecătorești competente împotriva actelor care violențază drepturile, libertățile și interesele sale legitime. (2) Nicio lege nu poate îngreuna accesul la Justiție."

Art. 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 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 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 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."

E. Argumentarea pretensei încălcări a unuia sau a mai multor drepturi garantate de Constituție

Omisunea legislativă invocată în prezenta cauză vizează lipsa unei reglementări exprese care să permită funcționarilor publici contestarea, într-un cadru procesual unic și coerent, a actului administrativ de aplicare a sancțiunii disciplinare, împreună cu toate pretențiile care decurg în mod necesar și direct din emiterea acestuia – respectiv, solicitarea de acordare a despăgubirilor materiale și morale pentru prejudiciul suferit. În lipsa unei asemenea reglementări, Justițiabilul este constrâns să fragmenteze litigiul într-o succesiune de acțiuni distincte, ceea ce generează un dezechilibru procesual vădit și împiedică obținerea unei reparații efective, rapide și complete.

Această fragmentare nu este o simplă inadvertență procedurală, ci o lacună legislativă de esență, care încalcă, în mod cumulativ, mai multe drepturi constituționale fundamentale. Ea rezultă, pe de o parte, dintr-o aplicare inflexibilă a prevederilor Codului administrativ și ale Legii nr. 158/2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, iar pe de altă parte, din omisiunea legiuitorului de a prevedea o normă clară, care să permită conexarea într-o singură acțiune a tuturor capetelor de cerere izvorâte dintr-un act administrativ vătămător. Consecințele acestei omisiuni se răsfrâng nu doar asupra accesului la Justiție, ci și asupra eficienței și coerenței întregului sistem juridic.

Din punct de vedere constituțional, situația dată afectează în mod direct dispozițiile Art. 20 din Constituția Republicii Moldova, care garantează accesul liber la Justiție și obligă statul să asigure mijloace efective de apărare împotriva actelor ce încalcă drepturile și interesele legitime ale persoanei. În absența unei dispoziții legale care să permită cumulara într-o singură procedură a tuturor capetelor de cerere care izvorăsc din același act administrativ vătămător, Justițiabilul este constrâns să parcurgă două proceduri judiciare distincte și succesive: mai întâi să obțină anularea actului, iar apoi să introducă o nouă cerere de acordare a despăgubirilor. Această abordare procedurală excesiv de formalistă nu este doar ineficientă, ci reprezintă o îngădire indirectă, dar gravă, a dreptului constituțional de acces la Justiție.

În contextul convențional, această omisiune legislativă intră în contradicție flagrantă cu Art. 6 § 1 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului, care garantează dreptul de acces la o instanță și dreptul la un proces echitabil. Curtea Europeană a Drepturilor Omului a statuat în mod constant că accesul la o instanță trebuie să fie „practic și efectiv, nu teoretic și iluzoriu” – a se vedea cauza *Alrey c. Irlanda*, hotărârea din 9 octombrie 1979, § 24. În această speță, Curtea a subliniat că obstacolele procedurale sau lipsa unor mecanisme eficiente de valorificare a drepturilor pot echivala cu o încălcare a Art. 6 § 1.

Aceeași logică se regăsește în cauza *Bellet și alții c. Franța*, hotărârea din 4 decembrie 1995, unde CEDO a constatat că formalismul procedural excesiv, care împiedică persoana să-și

valorifice în mod eficient drepturile, constituie o ingerință nejustificată în accesul la justiție. În speță, Curtea a reținerat că regulile de procedură trebuie să servească scopul de a garanta o bună administrare a justiției, și nu să împiedice accesul efectiv la aceasta. În cauza de față, obligarea funcționarului public la două acțiuni judiciare distincte, pentru a obține o reparație unitară, este un exemplu elocvent de formalism procedural excesiv.

De asemenea, în cauza *Bock c. Germania* (hotărârea din 29 martie 1989), Curtea a evidențiat faptul că atunci când obstacolele procedurale sunt de natură să descurajeze justițiabilul să își continue acțiunea sau să îl supună unor proceduri redundante și oneroase, accesul efectiv la instanță este compromis. Obligația de a introduce două acțiuni distincte pentru a obține anularea unui act ilegal și plata despăgubirilor derivând din acesta este un astfel de obstacol: împovărează nejustificat reclamantul, încalcă principiul proporționalității și adâncește dezechilibrul procesual între individ și administrație.

În cauza *Sramek c. Austria* (hotărârea din 22 octombrie 1984), CEDO a subliniat că în materia litigiilor administrative, autoritățile naționale au obligația de a garanta mecanisme clare, eficiente și rapide, care să permită cetățeanului obținerea unei reparații complete pentru prejudiciile cauzate de actele de putere publică. Or, în lipsa unei norme care să permită valorificarea unitară a tuturor aspectelor prejudiciului suferit de un funcționar public concediat abuziv, statul eșuează în această obligație pozitivă.

Mai recent, în cauza *McCann c. Marea Britanie* (hotărârea din 13 mai 2008), Curtea a reținerat faptul că simpla existență a unei căi de atac nu este suficientă: aceasta trebuie să ofere perspective reale de succes și să fie capabilă să conducă la o reparație integrală, într-un termen rezonabil. Or, separarea acțiunii de anulare de cea în despăgubiri nu doar că întârzie semnificativ soluționarea litigiului, dar implică riscuri serioase de prescriere, pierdere a dovezilor sau descurajare a victimei de a continua demersul judiciar.

Pe lângă atingerea adusă Art. 6 din Convenție și Art. 20 din Constituție, trebuie evidențiat și impactul asupra principiului egalității în fața legii (Art. 16 din Constituție). În prezent, salariații din sectorul privat, reglementați de Codul muncii, pot formula într-o singură acțiune cererea de anulare a deciziei de concediere, împreună cu solicitarea de plată a daunelor morale. În schimb, funcționarii publici sunt supuși unui regim mai restrictiv, și prin consecințe defavorabile, fără o justificare obiectivă și rezonabilă pentru acest tratament diferențiat. Acest tratament diferențiat constituie o discriminare indirectă în detrimentul funcționarilor publici, fiind cu atât mai problematică cu cât aceștia ar trebui să beneficieze de o protecție mai riguroasă, având în vedere natura specială a statutului lor.

Totodată, omisiunea legislativă afectează și principiul securității juridice, consacrat atât de jurisprudența constituțională, cât și de cea europeană. Litigiile privind cariera profesională a unui funcționar public trebuie soluționate rapid, eficient și într-o manieră previzibilă. Fragmentarea artificială a litigiului și obligarea persoanei vătămate să rela procedura pentru

aspecte derivând direct din același act administrativ încalcă coerența și stabilitatea raporturilor juridice.

În al doilea rând, omisiunea legislativă semnalată afectează grav principiul egalității în fața legii și interzicerea discriminării, consacrat de Art. 16 din Constituția Republicii Moldova. Potrivit acestui articol, *„toți cetățenii sunt egali în fața legii și a autorităților publice, fără deosebire de ...origine socială ...” și “statut”*. Aplicarea inegală a protecției procesuale între diferite categorii de persoane aflate în situații comparabile constituie o violare directă a acestui principiu fundamental.

În speță, salariații din sectorul privat, reglementați de Codul muncii, beneficiază de un cadru normativ care le permite să cumuleze într-o singură acțiune judiciară toate pretențiile derivând dintr-o decizie ilegală de concediere – respectiv anularea deciziei, reintegrarea în funcție, plata salariilor restante și acordarea daunelor morale. În schimb, funcționarii publici sunt obligați să urmeze o procedură mult mai greoaie și împovărătoare: aceștia trebuie să inițieze o primă acțiune pentru anularea actului administrativ, iar abia după ce această hotărâre devine definitivă, pot introduce o a doua acțiune distinctă pentru recuperarea despăgubirilor. Această diferență de tratament procesual între două categorii de angajați care se află, în esență, într-o situație juridică identică – și anume, aceea de a fi fost sancționați printr-un act pretins ilegal – nu are nicio justificare obiectivă și rezonabilă. Dimpotrivă, ea instituie o discriminare indirectă în detrimentul funcționarilor publici, plasându-i într-o poziție de inferioritate procesuală și limitându-le în mod disproporționat accesul la o reparație integrală și eficientă.

Este important de menționat că principiul egalității nu trebuie interpretat în sens formal, ci în sens material, adică în funcție de efectele concrete pe care reglementările legale le produc asupra persoanelor vizate. Așa cum a statuat Curtea Constituțională a României, într-o jurisprudență constantă și relevantă, *„principiul egalității nu înseamnă uniformitate, ci impune aplicarea unui tratament juridic egal persoanelor aflate în situații juridice similare”*. În cazul de față, însă, tratamentul procedural inegal nu se bazează pe nicio particularitate esențială a funcției publice, ci pe o lacună legislativă care ignoră realitățile contencioaselor administrative cu componentă de muncă.

În plus, impunerea unui mecanism rigid și fragmentat, în care persoana trebuie să recurgă la două acțiuni judiciare succesive, constituie și o restrângere nejustificată a drepturilor fundamentale, interzisă de Art. 54 din Constituție. Acest articol prevede expres că *„în Republica Moldova nu pot fi restrânse drepturile decât prin lege, în condiții strict determinate, pentru scopuri legitime și doar dacă măsura este proporțională și necesară într-o societate democratică”*. În cazul de față, lipsa unei norme care să permită cumularea cererilor de anulare cu cererile de reparare a prejudiciului nu urmărește niciun scop legitim, nu este proporțională cu protejarea interesului public și afectează însăși substanța dreptului de acces la Justiție.

Această dublare procedurală implică costuri suplimentare, consum de timp și resurse, incertitudine cu privire la termenul de soluționare a cauzei, dar și riscul prescrierii dreptului material la despăgubiri, în cazul în care reclamantul nu acționează în mod prompt și informat. Mai mult, această fragmentare procedurală încarcă inutil instanțele de judecată, multiplică litigiile și contravine principiul economiei procesuale, care ar trebui să fie o componentă esențială a unei bune administrări a justiției.

Sub acest aspect, se impune o analiză și prin prisma Art. 1 alin(3) din Constituție, care consacră caracterul Republicii Moldova de stat de drept, democratic, întemeiat pe valori fundamentale precum demnitatea umană, dreptatea, egalitatea și respectul pentru drepturile și libertățile omului. Or, a obliga un funcționar public să parcurgă două cicluri judiciare distincte pentru a obține reparația completă a prejudiciului cauzat de un singur act administrativ ilegal echivalează cu formalism juridic excesiv, în contradicție cu aceste valori. Astfel de obstacole procedurale nu doar că subminează încrederea în actul de justiție, ci transformă protecția juridică într-o simplă iluzie teoretică, lipsită de eficiență practică.

În acest sens, Jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului este deosebit de relevantă. În cauza *De Souza Ribeiro c. Franța* (hotărârea din 13 decembrie 2012), Curtea a reafirmat că un remediu intern nu poate fi considerat „efectiv” în sensul Art. 13 din Convenție (și, prin extensie, art. 6 § 1) dacă nu oferă o posibilitate reală și practică de obținere a unei reparații într-un termen rezonabil. Curtea a insistat asupra faptului că simpla existență formală a unui mecanism judiciar nu este suficientă – acesta trebuie să fie real, accesibil, rapid și eficient.

În aceeași linie, în cauza *Kudła c. Polonia* (hotărârea din 26 octombrie 2000), Curtea a stabilit că statul are obligația pozitivă de a asigura mijloace procesuale care să permită nu doar examinarea legalității unui act, ci și acordarea despăgubirilor corespunzătoare pentru prejudiciile cauzate. O protecție parțială, care obligă reclamantul să „alerge” între instanțe pentru fiecare componentă a prejudiciului său, este contrară standardelor europene privind eficiența remedierii unei vătămări suferite.

Mai mult, în cauza *Bara și alții c. Ungaria* (hotărârea din 25 noiembrie 2008), Curtea a constatat că lipsa unei proceduri clare și directe pentru valorificarea drepturilor de muncă în fața autorităților publice poate duce la o încălcare a art. 6 § 1, dacă sistemul procedural este confuz, fragmentat și excesiv de formalist. Tocmai aceasta este situația semnalată prin prezenta sesizare: inexistența unei norme care să permită unificarea cererilor într-un singur litigiu generează un obstacol structural în exercitarea dreptului la reparație efectivă.

Prin urmare, această omisiune legislativă nu este un simplu detaliu tehnic, ci o lacună de substanță, care afectează în mod sistemic și persistent protecția drepturilor fundamentale ale unei categorii de persoane. Se impune, pe cale de consecință, intervenția Curții Constituționale, care are rolul de garant suprem al supremației Constituției, pentru a constata existența unei omisiuni legislative de natură neconstituțională și pentru a solicita Parlamentului adoptarea unei reglementări care să permită cumului într-o singură acțiune a cererilor funcționarilor

publici privind anularea actului de eliberare din funcție și obținerea reparațiilor materiale și morale aferente.

F. Lista documentelor relevante (dacă este cazul)²

Dosarul nr. 3-2400/2024 (2-24042618-12-3-17042024) pornit la cererea de chemare în judecată a dnei Ala LUCA către Ministerul Cercetării și Educației, în contestarea încheierii Judecătorești din 09.07.2025 privind inadmisibilitatea cerințelor privind recuperarea prejudiciului moral și a cheltuielilor de judecată.

G. Declarația și semnătura autorului sesizării³

Informația prezentată în această sesizare este veridică, așa cum stau lucrurile la ziua de azi, 22 Iulie 2025

Digitally signed by Străisteanu Doina-Ioana
Date: 2025.07.22 12:28:05 EEST
Reason: MoldSign Signature
Location: Moldova
MOLDOVA EUROPEANĂ



Doina Ioana STRĂISTEANU, AVOCATĂ
pentru Ala LUCA

² În această parte a formularului, autorul excepției de neconstituționalitate va enumera documentele relevante (extrasul cu prevederile normative contestate, alte hotărâri sau decizii ale Curții Constituționale cu un obiect similar, alte hotărâri sau decizii cu obiect similar pronunțate de alte curți constituționale, jurisprudența relevantă a Curții Europene a Drepturilor Omului, studii de drept comparat), pe care le va anexa.

³ În această parte a formularului, autorul excepției de neconstituționalitate va declara pe propria sa onoare că informațiile prezentate Curții sunt veridice, semnând la final.

*Instanța de fond: Judecătoria Chișinău, sediul Rîșcani (jud. I. Barbacari)
Dosarul nr. 3r-606/25 (2-24042618-02-3r-08102025)*

ÎNCHEIERE

20 octombrie 2025

mun. Chișinău

**Colegiul Civil, comercial și de contencios administrativ
al Curții de Apel Centru**

Completul de Contencios Administrativ în componența:

Președintele completului, judecătorul
Judecătorii

Sîrbu Victoria
Bagrin Lucia și Cașcaval Andrei

examinând, solicitarea ridicării excepției de neconstituționalitate înaintată de către Luca Ala, în cauza în ordine de recurs, declarat de Luca Ala împotriva încheierii Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani din 09 iulie 2025, adoptată în cauza la acțiunea în contencios administrativ înaintată de Luca Ala împotriva Ministerului Educației și Cercetării al Republicii Moldova, cu privire anularea actului administrativ și încasarea cheltuielilor de judecată,

CONSTATĂ:

La 17 aprilie 2024 Luca Ala s-a adresat cu o acțiune în contencios administrativ împotriva Ministerului Educației și Cercetării al Republicii Moldova, solicitând:

- Anularea ordinului MEC nr. 372-p din 20.03.2024 cu privire la aplicarea dnei Ala LUCA a sancțiunii disciplinare sub forma avertismentului;
- Încasarea din contul pârâtului Ministerul Educației și Cercetării în beneficiul reclamantei Ala LUCA a sumei de 50.000, cu titlu de prejudiciu moral;
- Încasarea din contul pârâtului Ministerul Educației și Cercetării în beneficiul reclamantei Ala LUCA, cheltuielile de judecată suportate.

Prin încheierea Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani din 09 iulie 2025, s-a declarat inadmisibilă acțiunea de contencios administrativ, înaintată de către Ala Luca împotriva Ministerului Educației și Cercetării al Republicii Moldova, în partea încasării prejudiciului moral.

Prin hotărârea Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani din 09 iulie 2025, s-a respins ca fiind neîntemeiată acțiunea de contencios administrativ, înaintată de către Ala Luca împotriva Ministerului Educației și Cercetării al Republicii Moldova, cu privire anularea actului administrativ – Ordinul nr.372-p din 20.03.2024 „Cu privire la aplicarea sancțiunii disciplinare”, și încasarea cheltuielilor de judecată.

Nefiind de acord cu hotărârea primei instanțe, la 11 iulie 2025, Luca Ala a declarat apel asupra hotărârii Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani din 09 iulie 2025

La 22 iulie 2025, Luca Ala a declarat recurs asupra încheierii Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani din 09 iulie 2025.

La aceeași dată, Luca Ala a depus cererea privind ridicarea excepției de neconstituționalitate în privința prevederilor art. 60 alin. (3) Codul administrativ și art. 167 alin. (4) Codul administrativ.

Studiind și analizând materialele cauzei, instanța de recurs conchide că, există temei de admitere a cererii privind ridicarea excepției de neconstituționalitate al dispozițiilor art. 60 alin. (3) Codul administrativ și art. 167 alin. (4) Codul administrativ, reieșind din următoarele motive.

Conform art.195 din Codul administrativ, procedura acțiunii în contenciosul administrativ se desfășoară conform prevederilor prezentului cod. Suplimentar se aplică corespunzător prevederile Codului de procedura civilă, cu excepția art.169–171.

Potrivit art. 12¹ CPC, legiuitorul prevede expres ridicarea excepției de neconstituționalitate: (1) În cazul existenței incertitudinii privind constituționalitatea legilor, a hotărârilor Parlamentului, a decretelor Președintelui Republicii Moldova, a hotărârilor și ordonanțelor Guvernului ce urmează a fi aplicate la soluționarea unei cauze, instanța de judecată, din oficiu sau la cererea unui participant la proces, sesizează Curtea Constituțională.

(2) La ridicarea excepției de neconstituționalitate și sesizarea Curții Constituționale, instanța nu este în drept să se pronunțe asupra temeiniciei sesizării sau asupra conformității cu Constituția a normelor contestate, limitându-se exclusiv la verificarea întrunirii următoarelor condiții:

a) obiectul excepției intră în categoria actelor prevăzute la art.135 alin.(1) lit.a) din Constituție;

b) excepția este ridicată de către una din părți sau reprezentantul acesteia ori este ridicată de către instanța de judecată din oficiu;

c) prevederile contestate urmează a fi aplicate la soluționarea cauzei;

d) nu există o hotărâre anterioară a Curții Constituționale având ca obiect prevederile contestate.

(3) Ridicarea excepției de neconstituționalitate se dispune printr-o încheiere care nu se supune niciunei căi de atac și care nu afectează examinarea în continuare a cauzei, însă pînă la pronunțarea Curții Constituționale asupra excepției de neconstituționalitate se amână pledoariile.

(4) Dacă nu sînt întrunite cumulativ condițiile specificate la alin.(2), instanța refuză ridicarea excepției de neconstituționalitate printr-o încheiere care poate fi atacată odată cu fondul cauzei.

(5) Instanța de judecată poate ridica excepția de neconstituționalitate doar dacă cererea de chemare în judecată sau cererea de apel a fost acceptată în modul prevăzut de lege ori dacă cererea de recurs împotriva hotărîrii sau deciziei curții de apel a fost declarată admisibilă conform legii.

Excepția de neconstituționalitate constituie mijlocul procedural pentru realizarea accesului persoanei, în calitate de titular al drepturilor și libertăților fundamentale, la controlul constituționalității actelor normative.

Potrivit art. 134 din Constituție, (1) Curtea Constituțională este unica autoritate de jurisdicție constituțională în Republica Moldova.

(2) Curtea Constituțională este independentă de orice altă autoritate publică și se supune numai Constituției.

(3) Curtea Constituțională garantează supremația Constituției, asigură realizarea principiului separării puterii de stat în putere legislativă, putere executivă și putere judecătorească și garantează responsabilitatea statului față de cetățean și a cetățeanului față de stat.

Iar potrivit art. 135 alin. (1) lit. a) din Constituție, Curtea Constituțională exercită, la sesizare, controlul constituționalității legilor și hotărîrilor Parlamentului, a decretelor Președintelui Republicii Moldova, a hotărîrilor și ordonanțelor Guvernului, precum și a tratatelor internaționale la care Republica Moldova este parte.

Prin hotărîrea nr. 2 din 09 februarie 2016, Curtea Constituțională a relatat că, judecătorul ordinar, nu se va pronunța asupra temeiniciei sesizării sau asupra conformității cu Constituția a normelor contestate, ci se va limita exclusiv la verificarea întrunirii următoarelor condiții: (1) obiectul excepției intră în categoria actelor cuprinse la art.135 alin.(1) lit.a) din Constituție; (2) excepția este ridicată de către una din părți sau de reprezentantul acestuia, sau indică că este ridicată de către instanța de judecată din oficiu; (3) prevederile contestate urmează a fi aplicate la soluționarea cauzei; (4) nu există o hotărîre anterioară a Curții, avînd ca obiect prevederile contestate și a reținut că verificarea constituționalității normelor contestate, constituie competența exclusivă a Curții Constituționale.

Astfel, judecătorii ordinari nu sunt în drept să refuze părților sesizarea Curții Constituționale, decât doar în condițiile menționate de Curte în prezenta Hotărâre.

Completul observă că, obiectul excepției de neconstituționalitate, așa cum a fost formulat de recurenta Luca Ala, constituie dispozițiile art. 60 alin. (3) Codul administrativ și art. 167 alin. (4) Codul administrativ.

Completul reține că, în temeiul art. 135 alin. (1) lit. g) din Constituție, art. 4 alin. (1), lit. g) din Legea cu privire la Curtea Constituțională, rezolvarea excepțiilor de neconstituționalitate a actelor normative, ține de competența Curții Constituționale.

Respectiv, sub aspectul întrunirii condițiilor stabilite de Curtea Constituțională, prin Hotărârea nr. 2 din 09 februarie 2016, instanța de recurs menționează că norma vizată de către intimata Luca Ala, constituie obiect a controlului de constituționalitate, fiind întrunite condițiile indicate în hotărârea Curții Constituționale pentru interpretarea art. 135 alin. (1) lit. a) și g) din Constituție.

Colegiul civil remarcă că, ridicarea excepției de neconstituționalitate a fost solicitată de către parte în proces, intimata Luca Ala, iar normele vizate nu au mai făcut obiectul controlului de constituționalitate.

Din aceste considerente, ținând cont de faptul că normele solicitate a fi supuse controlului de constituționalitate urmează a fi aplicate la soluționarea cauzei deduse judecății, având în vedere că Colegiul nu este în drept să se pronunțe asupra temeiniciei sesizării sau asupra conformității cu Constituția, astfel, Completul specializat, examinând condițiile menționate supra, necesare pentru ridicarea excepției de neconstituționalitate, ajunge la concluzia că, acestea sunt întrunite, din care considerente cererea recurente Luca Ala urmează a fi admisă.

În conformitate cu prevederile art. 195, 230 Cod administrativ, art. 12¹, 269-270 CPC, Colegiul civil, comercial și de contencios administrativ al Curții de Apel Centru,

DISPUNE:

Se admite cererea de ridicare a excepției de neconstituționalitate, ridicată de către Luca Ala, în cauza în ordine de recurs, declarat de Luca Ala împotriva încheierii Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani din 09 iulie 2025.

Se sesizează Curtea Constituțională a Republicii Moldova în vederea controlului constituționalității a prevederilor art. 60 alin. (3) Codul administrativ și art. 167 alin. (4) Codul administrativ.

Încheierea nu se supune nici unei căi de atac.

Președintele completului,
Judecătorul

Judecătorii

[Signature]
[Signature]

Sîrbu Victoria

Bagrin Lucia

Cașcaval Andrei



copia corespunde originalului

Judecător :

[Signature] Sîrbu Victoria