



Republica Moldova

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

DECIZIE

DE INADMISIBILITATE

a sesizării nr. 217g/2025

privind excepția de neconstituționalitate a articolelor 172 alin. (2) lit. a) și b),
214 alin. (2), 236 alin. (2) lit. b) și 241 alin. (3) din Codul administrativ

*(suspendarea executării actului administrativ individual și contestarea
încheierilor judecătorești)*

CHIȘINĂU

30 aprilie 2026

Curtea Constituțională, judecând în componența:

dnei Domnica MANOLE, *Președinte*,
dlui Sergiu LITVINENCO,
dlui Ion MALANCIUC,
dnei Viorica PUICA,
dlui Nicolae ROȘCA,
dnei Liuba ȘOVA, *judecători*,
cu participarea dnei Emilia Cazacu, *asistent judiciar*,

Având în vedere sesizarea înregistrată la 10 octombrie 2025,
Examinând admisibilitatea sesizării menționate,
Având în vedere actele și lucrările dosarului,
Deliberând la 30 aprilie 2026, în camera de consiliu,

Pronunță următoarea decizie:

PROCEDURA

1. La originea cauzei se află sesizarea privind excepția de neconstituționalitate a articolelor 172 alin. (2) lit. a) și b), 214 alin. (2), 236 alin. (2) lit. b) și 241 alin. (3) din Codul administrativ, ridicată de dna Elena Țugulea, parte în dosarul nr. 3r-95/2025, pendinte la Curtea de Apel Centru.

2. Sesizarea privind excepția de neconstituționalitate a fost trimisă la Curtea Constituțională de un complet de judecători format din dnele Victoria Sîrbu și 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. SRL „Kass Expo Internațional Corp” este o persoană juridică înregistrată în Registrul de stat al persoanelor juridice din Republica Moldova și are 4 asociați.

4. La 30 noiembrie 2023, Agenția Serviciilor Publice a adoptat o decizie privind înregistrarea modificărilor în Registrul de stat al persoanelor juridice referitoare la organul executiv și beneficiarul efectiv al *Kass Expo Internațional Corp*.

5. La 8 decembrie 2023, asociații *Kass Expo Internațional Corp*, dna Elena Țugulea, dl Dorel Țugulea și dna Doriană Mindov (Țugulea), au solicitat în instanță anularea deciziei menționate la § 4. Totodată, ei au solicitat suspendarea executării acestei decizii.

6. Printr-o încheiere din 20 decembrie 2023, Judecătoria Chișinău, sediul Râșcani, a admis cererea privind suspendarea executării deciziei menționate la la § 4 până la pronunțarea unei hotărâri definitive asupra fondului cauzei. Nefiind de acord cu încheierea pronunțată, la 5 și, respectiv, la 15 ianuarie 2024, Agenția Servicii Publice și asociatul *Kass Expo Internațional Corp*, dl Ruslan Berlinschi, au contestat-o cu recurs.

7. Printr-o decizie din 16 mai 2024, Curtea de Apel a respins recursul Agenției Servicii Publice și a declarat inadmisibil recursul formulat de dl Ruslan Berlinschi.

8. La 6 februarie 2025, dl Ruslan Berlinschi a formulat un alt recurs împotriva încheierii Judecătorei Chișinău din 20 decembrie 2023. În aceeași zi, și dna Mihaela Chercheja a contestat cu recurs această încheiere.

9. La 6 octombrie 2025, dna Elena Țugulea a ridicat excepția de neconstituționalitate a articolelor 172 alin. (2) lit. a) și b), 214 alin. (2), 236 alin. (2) lit. b) și 241 alin. (3) din Codul administrativ.

10. Prin încheierea din 6 octombrie 2025, Curtea de Apel a admis ridicarea excepției de neconstituționalitate și a trimis sesizarea la Curtea Constituțională pentru soluționare.

B. Legislația pertinentă

11. Prevederile relevante ale Constituției sunt următoarele:

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 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.”

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.”

12. Prevederile relevante ale Codului administrativ al Republicii Moldova, adoptat prin Legea nr.116 din 19 iulie 2018, sunt următoarele:

Articolul 172

Suspendarea executării actului administrativ individual de către autoritatea publică

„(1) Dacă un act administrativ individual defavorabil este contestat cu cerere prealabilă, autoritatea publică, din oficiu sau la cererea persoanei afectate, poate suspenda executarea lui până la finalizarea procedurii prealabile.

(2) Motivele suspendării sunt:

a) existența unor suspiciuni serioase și rezonabile privind legalitatea actului administrativ individual defavorabil;

b) existența pericolului iminent de producere a unor prejudicii ireparabile prin executarea în continuare a actului administrativ individual defavorabil.

[...]”

Articolul 214

Suspendarea executării actului administrativ individual contestat

(1) Suspendarea executării actului administrativ individual contestat poate fi solicitată de către reclamant instanței de judecată care examinează acțiunea de contencios administrativ. Reclamantul poate solicita instanței de judecată competente suspendarea executării actului administrativ individual până la înaintarea acțiunii în contencios administrativ dacă autoritatea publică investită cu soluționarea cererii prealabile a refuzat suspendarea sau nu a soluționat cererea de suspendare în termenul stabilit la art. 172 alin. (3).

(2) Instanța de judecată poate dispune suspendarea executării actului administrativ individual din motivele prevăzute la art. 172 alin. (2).

[...]”

Articolul 236

Examinarea admisibilității apelului

(1) Instanța de apel examinează din oficiu admisibilitatea apelului. Dacă este inadmisibil, apelul se declară ca atare printr-o încheiere susceptibilă de recurs.

(2) Apelul se declară inadmisibil în special când:

a) hotărârea în fond nu poate fi contestată cu apel;

b) apelul este depus în mod repetat;

[...]”

Articolul 241

Încheierile judecătorești supuse recursului

„(1) Încheierile primei instanțe și ale instanței de apel pot fi contestate cu recurs, separat de hotărâre, în cazurile prevăzute de prezentul cod și de alte legi.

(2) Încheierile primei instanțe și ale instanței de apel care nu se contestă separat cu recurs pot fi contestate odată cu fondul, dacă prezentul cod sau alte legi nu prevăd pentru încheierile judecătorești nicio cale de atac.

(3) Pentru contestarea cu recurs a încheierilor judecătorești se aplică corespunzător prevederile cap. III din cartea a treia, dacă din prevederile prezentului capitol nu rezultă altceva.”

ÎN DREPT

A. Argumentele autoarei excepției de neconstituționalitate

13. Autoarea excepției consideră că articolele 214 alin. (2) și 172 alin. (2) lit. a) și b) din Codul administrativ nu sunt formulate de o manieră previzibilă, pentru că nu definesc expresiile „suspiciuni serioase și rezonabile” și „pericol iminent de producere a unor prejudicii ireparabile”. Această omisiune generează incertitudini privind modul de soluționare de către instanțele de judecată a cererilor de suspendare a executării actului administrativ contestat, afectând dreptul la un proces echitabil.

14. În continuare, autoarea excepției critică faptul că articolele 241 alin. (3) și 236 alin. (2) lit. b) din Codul administrativ nu reglementează situațiile în care se consideră că recursul împotriva unei încheieri judecătorești este exercitat în mod repetat. Autoarea susține că legea nu concretizează dacă exercitarea repetată a dreptului la recurs împotriva unei încheieri judecătorești se raportează la calitatea participanților la proces sau doar la actul judecătoresc contestat.

15. Autoarea excepției consideră că prevederile în discuție contravin articolelor 20, 23 și 54 din Constituție.

B. Aprecierea Curții

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

17. 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.

18. Excepția de neconstituționalitate a fost ridicată de o parte într-un proces și este formulată de subiectul căruia i s-a acordat acest drept, pe baza articolului 135 alin. (1) literele a) și g) din Constituție.

19. Obiectul excepției de neconstituționalitate îl reprezintă articolele 172 alin. (2) lit. a) și b), 214 alin. (2), 236 alin. (2) lit. b) și 241 alin. (3) din Codul administrativ. Curtea observă că prevederile contestate nu au mai făcut anterior obiectul controlului de constituționalitate.

20. Excepția de neconstituționalitate a fost ridicată într-o cauză de contencios administrativ, care are ca obiect examinarea unei cereri de recurs împotriva unei încheieri judecătorești prin care s-a suspendat executarea unei decizii a Agenției Servicii Publice. Prin urmare, Curtea admite că prevederile contestate ar putea fi aplicate la soluționarea cauzei în care a fost ridicată excepția de neconstituționalitate.

21. Curtea reține că autoarea excepției a invocat articolele 20 (*accesul liber la justiție*), 23 (*calitatea legii*) și 54 (*restrângerea exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți*) din Constituție.

22. În jurisprudența sa, Curtea a reținut că articolele 23 și 54 din Constituție nu au o aplicabilitate de sine stătătoare. Pentru a fi aplicabile, autorul sesizării 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 (a se vedea DCC nr. 54 din 13 aprilie 2021, § 26; DCC nr. 15 din 16 februarie 2023, § 19).

23. Referitor la incidența articolului 20 din Constituție, autoarea sesizării susține că imprevizibilitatea prevederilor contestate îi afectează dreptul la un proces echitabil, pentru că nu ar stabili cu suficientă precizie criteriile de care ar trebui să se conducă instanțele de judecată la examinarea cererilor de suspendare a actului administrativ și a cererilor de recurs împotriva încheierilor judecătorești.

24. Curtea notează că procedurile preliminare, cum sunt cele care vizează instituirea unei măsuri provizorii ca suspendarea, nu sunt considerate, în mod obișnuit, ca stabilind drepturi și obligații cu caracter civil și, prin urmare, nu intră în câmpul de protecție al dreptului de acces liber la justiție, garantat de articolele 20 din Constituție și 6 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului. Totuși, în anumite cazuri, Curtea Europeană a aplicat articolul 6 în privința procedurilor provizorii, în special pentru că acestea erau decisive pentru drepturile cu caracter civil ale reclamantului (a se vedea *Micallef v. Malta* [MC], 15 octombrie 2009, § 75). Aplicabilitatea dreptului la un proces echitabil în cazul procedurilor provizorii depinde de următoarele condiții: în primul rând, dreptul în discuție trebuie să aibă un caracter civil, atât în cadrul procedurilor principale, cât și în cadrul procedurilor de suspendare. În al doilea rând, trebuie analizate natura măsurii provizorii, obiectul și scopul ei, precum și efectele în privința dreptului în discuție. Oricând o măsură provizorie va fi considerată efectivă pentru a determina dreptul sau obligația cu caracter civil, în ciuda duratei perioadei în care este în vigoare, dreptul la un proces echitabil va fi aplicabil (a se vedea *Kübler v. Germania*, 13 ianuarie 2011, §47; HCC nr. 20 din 26 septembrie 2019, § 49).

25. Curtea notează că legislatorul, având competența constituțională corespunzătoare, a reglementat procedura de examinare a cererilor de suspendare a executării actului administrativ individual contestat ca pe o măsură provizorie aplicabilă atât la etapa examinării cererii prealabile de către autoritatea publică (articolul 172 din Codul administrativ), cât și la etapa examinării acțiunii de contencios administrativ (articolul 214 din Codul administrativ). Totodată, legislatorul a stabilit motivele pentru care se poate dispune suspendarea executării actelor administrative, precum ar fi: (i) existența unor suspiciuni serioase și rezonabile privind legalitatea actului administrativ individual defavorabil și (ii) existența pericolului iminent de producere a unor prejudicii ireparabile prin executarea în continuare a actului administrativ individual defavorabil (articolul 172 alin. (2) din Cod).

26. Cu referire la suspiciunile serioase și rezonabile privind legalitatea actului administrativ contestat, Curtea notează că autorii cererii de suspendare trebuie să demonstreze existența unor indicii temeinice care pun la îndoială

legalitatea actului administrativ, fapt care nu presupune o analiză a fondului cauzei. Exigența în discuție presupune o motivare corespunzătoare a cererii de suspendare.

27. Din argumentele autoarei excepției nu rezultă vreo critică privind imposibilitatea destinatarului legii de a stabili sensul prevederilor în discuție prin aplicarea simplă a regulilor de interpretare lingvistică, pornind de la sensul uzual al textelor criticate. Curtea reiterează că legislația nu poate să abunde în texte explicative. Oricât de clar ar fi redactată o normă juridică, în orice sistem de drept există un element inevitabil de interpretare. Astfel, rolul decizional acordat instanțelor de judecată urmărește tocmai înlăturarea dubiilor care persistă cu ocazia interpretării normelor (a se vedea DCC nr. 87 din 25 iulie 2024, § 22; DCC nr.28 din 13 februarie 2025, § 24).

28. Curtea consideră că același raționament este aplicabil și în cazul pericolului iminent de producere a unor prejudicii ireparabile. Pericolul iminent și ireparabil a fost legat de „executarea în continuare a actului administrativ individual defavorabil”.

29. Curtea observă că și articolul 39 din Regulamentul Curții Europene a Drepturilor Omului prevede posibilitatea aplicării măsurilor provizorii, dacă este necesar, în interesul părților sau al bunei desfășurări a procedurii, în cazul unui risc iminent de încălcare ireparabilă a unui drept protejat de Convenție care, prin natura sa, nu ar putea fi reparat, restabilit sau despăgubit în mod adecvat. Instrucțiunile practice privind cererile de aplicare a măsurilor provizorii stabilesc că prin „încălcare ireparabilă a unui drept protejat de Convenție” se înțelege o încălcare [a unui drept] care, prin natura sa, nu ar putea fi reparat, restabilit sau despăgubit în mod adecvat. Astfel, Curtea Europeană dispune aplicarea unor măsuri provizorii în cazul în care există riscul ca lipsa unor astfel de măsuri să conducă la o situație în care o *restitutio in integrum* sau orice altă formă de reparație pe care Curtea Europeană ar putea, după caz, să o considere necesară la finalizarea procedurii din fața sa ar deveni imposibilă. Circumstanțele cauzei trebuie, așadar, să atingă un prag de gravitate ridicat pentru ca articolul 39 să fie aplicabil. Curtea Europeană indică măsuri provizorii în prezența unor începuturi de dovadă privind existența unui risc iminent de încălcare ireparabilă, iar nu în cazurile în care lipsa unor măsuri provizorii s-ar traduce numai prin dificultăți pentru reclamant¹.

30. Curtea menționează că utilizarea de către Parlament a unui limbaj mai general la stabilirea motivelor de suspendare a actelor administrative nu echivalează cu lipsa de previzibilitate a normelor contestate. În domenii care presupun o apreciere contextuală a circumstanțelor particulare ale cauzei, legislația utilizează un limbaj cu caracter general pentru a le permite instanțelor judecătorești să evalueze aceste circumstanțe.

31. Prin urmare, capătul sesizării referitor la pretinsa neconstituționalitate a articolelor 214 alin. (2) și 172 alin. (2) lit. a) și b) este inadmisibil.

32. Referindu-se la prevederile articolelor 241 alin. (3) și 236 alin. (2) lit. b) din Codul administrativ, autorul excepției susține că, dacă o parte la proces a obținut controlul legalității unei încheieri judecătorești de către instanța ierarhic superioară, nu ar trebui să existe posibilitatea contestării aceleiași

¹ https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/Rules_Court_ROM

încheieri de către alți participanți la proces, respectându-se principiul securității raporturilor juridice.

33. Curtea notează că încheierea instanței de judecată cu privire la suspendarea executării actului administrativ poate fi contestată cu recurs, în conformitate cu prevederile capitolului III din cartea a treia (articolele 214 alin. (4) și 241 alin. (3) din Cod). Curtea observă că articolul 43 din Codul administrativ garantează principiile contradictorialității și al egalității în drepturile procedurale a participanților la proces.

34. Curtea reține că le revine instanțelor judecătorești competența de a examina, în fiecare cauză în parte, dacă exercitarea căilor de atac s-a realizat cu respectarea condițiilor prevăzute de lege și să asigure respectarea dreptului la un proces echitabil, inclusiv a principiului securității raporturilor juridice.

35. Curtea observă că, sub aparența unor critici referitoare la afectarea normelor constituționale, autoarea excepției îi solicită Curții să interpreteze normele contestate. Interpretarea și aplicarea dispozițiilor legale în situații concrete excedează controlului de constituționalitate și reprezintă o competență exclusivă a instanțelor de judecată (a se vedea DCC nr. 182 din 14 decembrie 2023, § 26).

36. Prin urmare, pe baza celor menționate mai sus, Curtea constată că sesizarea în cauză privind excepția de neconstituționalitate este inadmisibilă și nu poate fi acceptată pentru examinare în fond.

Din aceste motive, pe baza articolelor 135 alin. (1) literele a) și g), 140 alin. (2) din Constituție, 27 alin. (2) și (4) lit. d), 37 și 40 din Legea cu privire la Curtea Constituțională, Curtea Constituțională

DECIDE:

1. *Se declară inadmisibilă* sesizarea privind excepția de neconstituționalitate a articolelor 172 alin. (2) lit. a) și b), 214 alin. (2), 236 alin. (2) lit. b) și 241 alin. (3) din Codul administrativ, ridicată de dna Elena Țugulea, parte în dosarul nr. 3r-95/2025, 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, 30 aprilie 2026
DCC nr. 68
Dosarul nr. 217g/2025*