



UNIVERSITATEA DE STAT DIN MOLDOVA
FACULTATEA DE RELAȚII INTERNAȚIONALE, ȘTIINȚE
POLITICE ȘI ADMINISTRATIVE
DEPARTAMENTUL ȘTIINȚE POLITICE ȘI ADMINISTRATIVE

Carolina MACOVETCHI

CONTENCIOSUL ADMINISTRATIV

Suport de curs

*Aprobat de
Consiliul Calității al USM
(proces-verbal nr.7 din 02.07.2026)*

CHIȘINĂU, 2026

CZU 342.9(075.8)

M 13

Recomandat de Departamentul Științe Politice și Administrative

(proces-verbal nr.10 din 24 .06.2026)

Aprobat de Consiliul Facultății de Relații Internaționale,

Științe Politice și Administrative

(proces-verbal nr.10 din 25.06.2026)

Recenzenți:

Elena BELEI, doctor în drept, conferențiar universitar, Universitatea de Stat din Moldova

Natalia Chiper, doctor în drept, conferențiar universitar, Universitatea de Stat din Moldova

Serghei ȚURCAN, doctor în drept, conferențiar universitar, Universitatea Liberă Internațională din Moldova

**DESCRIEREA CIP A CAMEREI NAȚIONALE A CĂRȚII
DIN REPUBLICA MOLDOVA**

Macovețchi, Carolina.

Contenciosul administrativ: Suport de curs / Carolina Macovețchi; Universitatea de Stat din Moldova, Facultatea de Relații Internaționale, Științe Politice și Administrative, Departamentul Științe Politice și Administrative. – Chișinău: Editura USM, 2026. – 146 p.: tab.

Bibliogr.: p. 141-146. – 20 ex.

ISBN 978-9975-77-574-8.

Text : nemediat.

342.9(075.8)

M 13

ISBN 978-9975-77-574-8

© Carolina MACOVEȚCHI, 2026

© Editura USM, 2026

CUPRINS

PRELIMINARII	4
ADMINISTRAREA DISCIPLINEI.....	7
COMPETENȚE GENERALE, PROFESIONALE ȘI REZULTATELE ÎNVĂȚĂRII.....	8
TEMATICA ȘI REPARTIZAREA ORIENTATIVĂ A ORELOR	9
LISTA ABREVIERILOR.....	10
 Tema 1. NOȚIUNI GENERALE PRIVIND CONTENCIOSUL ADMINISTRATIV	 11
Tema 2. EVOLUȚIA CONTENCIOSULUI ADMINISTRATIV ÎN REPUBLICA MOLDOVA.....	23
Tema 3. PĂRȚILE ÎN LITIGIUL DE CONTENCIOS ADMINISTRATIV	36
Tema 4. OBIECTUL ACȚIUNII ÎN CONTENCIOS ADMINISTRATIV	50
Tema 5. COMPETENȚA JURISDICȚIONALĂ ÎN CONTENCIOS ADMINISTRATIV	71
Tema 6. CATEGORIILE DE ACȚIUNI ÎN CONTENCIOS ADMINISTRATIV	81
Tema 7. PROCEDURA PREALABILĂ ÎN CONTENCIOSUL ADMINISTRATIV	90
Tema 8. PARTICULARITĂȚI DE EXAMINARE ȘI SOLUȚIONARE A ACȚIUNILOR ÎN CONTENCIOS ADMINISTRATIV.....	106
Tema 9. CĂILE DE ATAC ȘI EXECUTAREA HOTĂRÂRIILOR JUDECĂTOREȘTI ÎN CONTENCIOS ADMINISTRATIV	120
 RECOMANDĂRI METODICE PENTRU LUCRUL INDIVIDUAL AL STUDENTULUI.....	 132
TEMATICA PROIECTELOR DE CERCETARE LA DISCIPLINA „CONTENCIOSUL ADMINISTRATIV”	134
TEMATICI PENTRU COMUNICĂRI.....	136
STRATEGII DE EVALUARE	137
EXEMPLE DE TESTE SUMATIVE DE EVALUARE	139
BIBLIOGRAFIE.....	141

PRELIMINARII

Prezentarea disciplinei. „Contenciosul administrativ” este o disciplină de specialitate cu caracter teoretico-aplicativ, inclusă în Planul de învățământ al specialității Administrație publică, Ciclul I, Licență. Disciplina tratează ansamblul normelor materiale și procedurale care reglementează controlul judecătoresc asupra activității autorităților publice, având ca scop apărarea drepturilor persoanelor vătămate prin activitate administrativă. Conținutul se fundamentează pe prevederile Codului administrativ al Republicii Moldova nr. 116/2018, în vigoare din 1 aprilie 2019.

Locul și rolul disciplinei în formarea rezultatelor învățării. Disciplina face parte din disciplinele de specialitate ale programului Administrație publică, domeniul 040 Științe administrative, 6 credite ECTS, semestrul V. Importanța disciplinei pentru pregătirea viitorului specialist rezidă în faptul că leagă cunoștințele teoretice de situațiile concrete cu care acesta se va confrunta în activitatea de zi cu zi din administrația publică. Pe parcursul cursului, studentul ajunge să înțeleagă cum răspund autoritățile publice pentru activitatea administrativă ilegală și învață să analizeze actele administrative din perspectiva legalității, raportându-se la prevederile Codului administrativ. Disciplina urmărește și formarea unor deprinderi practice: prevenirea și soluționarea conflictelor administrative prin procedura prealabilă, redactarea actelor procedurale specifice contenciosului administrativ și reprezentarea autorității publice în fața instanței de judecată competente.

Scopul cursului. Cursul „Contenciosul administrativ» își propune să ofere studenților atât cunoștințe teoretice, cât și deprinderi practice necesare pentru aplicarea normelor materiale și procedurale care guvernează controlul judecătoresc asupra activității administrative a autorităților publice. Cursul urmărește ca, la finalul studiului, studentul să poată aplica riguros legislația în vigoare, să prevină litigiile încă din faza emiterii unor acte administrative legale și să gestioneze cu competență raporturile dintre autoritățile publice și persoanele fizice și juridice.

Obiectivele cursului: familiarizarea studenților cu cadrul normativ, material și procedural actualizat, potrivit Codului administrativ nr. 116/2018; formarea capacității de a identifica și analiza actele administrative ilegale și consecințele lor juridice; dezvoltarea aptitudinii de a preveni litigiile prin forme eficiente de control al activității administrative; pregătirea pentru gestionarea procedurii prelabile în calitate de reprezentant al autorității publice; formarea deprinderilor de redactare a actelor procedurale, cum sunt cererea prealabilă, referința, cererea de chemare în judecată, cererea de apel și cererea de recurs; cunoașterea regulilor de înaintare a acțiunilor în contencios administrativ la instanțele de judecată competente, precum și asigurarea reprezentării autorității publice și monitorizarea executării hotărârilor judecătorești.

Competențele profesionale dezvoltate constau în: identificarea și aplicarea prevederilor legale în materia contenciosului administrativ, conform Codului ad-

ministrativ nr. 116/2018; analiza actelor administrative din perspectiva legalității și valabilității, cu identificarea consecințelor juridice ale activității administrative ilegale; gestionarea procedurii prealabile în calitate de reprezentant al autorității publice și redactarea actelor procedurale; reprezentarea autorității publice în fața instanțelor de judecată competente pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ; monitorizarea executării hotărârilor judecătorești adoptate în contenciosul administrativ; precum și aplicarea unor forme și metode eficiente de control al activității administrative, în scopul prevenirii litigiilor de contencios administrativ.

Rezultatele învățării constau în capacitatea de a: determina formele controlului exercitat asupra administrației publice; identifica etapele de dezvoltare a contenciosului administrativ și cadrul normativ aplicabil; defini, clasifica și analiza principiile, trăsăturile și categoriile contenciosului administrativ; stabili calitatea procesuală a părților și a persoanelor atrase în proces în acțiunea în contencios administrativ; determina obiectul acțiunii în contencios administrativ și actele exceptate de la controlul judecătoresc; aplica regulile de competență jurisdicțională și teritorială a instanțelor de judecată; respecta condițiile și termenele procedurii prealabile și a întocmi cererea prealabilă; formula cererea de chemare în judecată, a analiza etapele procedurii în fața primei instanțe și a interpreta hotărârile adoptate; exercita căile de atac și a cunoaște condițiile de executare a hotărârilor judecătorești în materie de contencios administrativ.

Beneficiarii. „Contenciosul administrativ” este o disciplină de specialitate (cod S.05.A.50) care se studiază de către studenții specialității 0400.1 Administrație publică, domeniul general de studiu 040 Științe administrative, Ciclul I, Licență, în semestrul V. Disciplina se adresează, în primul rând, viitorilor licențiați în administrație publică, care, potrivit Planului de învățământ, pot activa în funcții precum: conducători ai administrației publice centrale și locale, secretari ai consiliului municipal, raional sau local, șefi de secție ori de serviciu în administrația publică locală, consilieri și consultanți în cabinetul persoanelor cu funcție de demnitate publică, specialiști în autoritățile publice, precum și specialiști în domeniul resurselor umane și al politicilor administrative. Disciplina poate fi parcursă și în cadrul programelor de perfecționare profesională a funcționarilor publici și a persoanelor cu funcție de demnitate publică. De asemenea, prezenta lucrare constituie un suport metodicodidactic pentru cadrele didactice, masteranzii și doctoranzii din domeniul științelor administrative și juridice, pentru practicienii dreptului aflați în exercițiu, în procesul de formare continuă, precum și pentru orice persoană interesată de cunoașterea mecanismelor juridice de apărare a drepturilor în raporturile cu autoritățile publice din Republica Moldova.

Modul de structurare. Suportul de curs la disciplina „Contenciosul administrativ” este organizat pe 9 teme (unități de învățare), fiecare construită după o structură unitară care îmbină componenta teoretică cu cea aplicativă. Fiecare temă cuprinde: unitățile de învățare, competențele și rezultatele învățării vizate, termenii-cheie,

conținutul rezumativ, sarcini de evaluare/autoevaluare, sarcini pentru lucrul independent și, după caz, cazuri practice din practica judiciară. Suportul de curs include, de asemenea, recomandări metodice pentru lucrul individual al studentului, strategii de evaluare și exemple de teste sumative de evaluare. Conform Planului de învățământ, pentru disciplina „Contenciosul administrativ” sunt prevăzute 180 de ore.

Scopul și regulile de utilizare a suportului de curs. Prezentul suport de curs conține un volum suficient de informație pentru însușirea disciplinei „Contenciosul administrativ”. La fiecare temă sunt indicate unitățile de învățare, termenii-cheie și principalele competențe vizate, iar materia este structurată astfel încât studentul să poată parcurge gradual conceptele, de la noțiunile fundamentale ale contenciosului administrativ până la procedura examinării și soluționării cauzelor, căile de atac și executarea hotărârilor judecătorești. Pentru aprofundarea cunoștințelor este necesară studierea surselor din bibliografia obligatorie indicată la fiecare temă, precum și a celei suplimentare.

La finele fiecărei teme sunt prevăzute două componente aplicative distincte. Prima o constituie sarcinile de evaluare/autoevaluare, un set de întrebări teoretice și practice care urmăresc verificarea cunoștințelor însușite, consolidarea capacității de analiză și interpretare a normelor Codului administrativ și pregătirea studenților pentru seminare, testări intermediare și examenul final. A doua o constituie cazurile practice, concepute astfel încât să integreze aspectele teoretice și practice ale temei respective și să dezvolte capacitatea studentului de a identifica raporturile juridice de contencios administrativ, de a aplica normele legale la situații concrete și de a formula soluții argumentate în conformitate cu prevederile Codului administrativ nr. 116/2018.

Suportul de curs se utilizează conform următoarelor reguli: studentul parcurge mai întâi conținutul rezumativ al temei, identificând noțiunile și instituțiile-cheie; apoi studiază prevederile relevante ale Codului administrativ și ale legislației conexe indicate în text; ulterior rezolvă sarcinile de evaluare/autoevaluare, verificându-și capacitatea de a defini, analiza, compara și argumenta; în final, soluționează cazurile practice, aplicând cunoștințele acumulate la situații concrete din practica contenciosului administrativ. Pentru pregătirea seminarelor, studentul utilizează concomitent suportul de curs, textul Codului administrativ și sursele bibliografice indicate. Lista bibliografică prezentată la sfârșitul suportului de curs include principalele surse științifice, acte normative, doctrină și jurisprudență care vizează problematica cursului.

ADMINISTRAREA DISCIPLINEI

Forma de învățământ	Codul unității de curs/modulului	Denumirea unității de curs/modulului	Responsabil de unitatea de curs/modul	Semestrul	Ore						Evaluarea		Nr. de credite
					Total	Contact direct			FPPU*	Studiu individual			
						C	S	L		asincron*	individual		
cu frecvență	S.05.A.50	Conținutul administrativ	Macovețchi Carolina, dr., lect. univ.	V	180	45	45	-	-	-	90	ex	6
cu frecvență redusă	S.07.A.46	Conținutul administrativ	Macovețchi Carolina, dr., lect. univ.	VII	180	22	8	-	-	-	150	ex	6
la distanță	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
cu frecvență dual	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

COMPETENȚE GENERALE, PROFESIONALE ȘI REZULTATELE ÎNVĂȚĂRII

COMPETENȚE GENERALE (CG)	REZULTATELE ÎNVĂȚĂRII (RÎ) <i>Absolventul/candidatul la atribuirea calificării poate:</i>
CG1. Asigurarea interoperabilității activității autorităților și instituțiilor publice	Rezultatul învățării 1 - elabora planuri operaționale, proiecte de documente și rapoarte de activitate specifice domeniului
CG2. Aplicarea cadrului normativ și de politici în administrația publică	Rezultatul învățării 2 - aplica în mod calitativ procedurile operaționale și mecanismul interoperabilității
CG4. Realizarea comunicării instituționale și a relațiilor publice	Rezultatul învățării 3 - contribui la elaborarea și implementarea strategiilor și programelor de activitate
CG5. Asigurarea activităților de evidență, colectare și prezentare a documentelor administrative	Rezultatul învățării 6 - asigura comunicarea instituțională eficientă cu diferite categorii de beneficiari
	Rezultatul învățării 7 - asigura implementarea și monitorizarea executării deciziilor în activitatea administrativă
COMPETENȚE PROFESIONALE (CP)	REZULTATELE ÎNVĂȚĂRII (RÎ) <i>Absolventul/candidatul la atribuirea calificării poate:</i>
CP1. Realizarea și supravegherea bunei funcționări a activității autorităților și instituțiilor publice	Rezultatul învățării 1 - elabora planuri operaționale, proiecte de documente și rapoarte de activitate specifice domeniului
CP2. Eficientizarea și sustenabilitatea proceselor și interoperabilității în cadrul administrației publice	Rezultatul învățării 2 - aplica în mod calitativ procedurile operaționale și mecanismul interoperabilității
CP3. Utilizarea cadrului normativ și a documentelor de politici specifice domeniului de activitate	Rezultatul învățării 3 - contribui la elaborarea și implementarea strategiilor și programelor de activitate
CP 6. Relaționarea instituțională cu diferiți beneficiari	Rezultatul învățării 6 - asigura comunicarea instituțională eficientă cu diferite categorii de beneficiari.
CP 7. Implementarea și monitorizarea executării deciziilor în activitatea administrativă	Rezultatul învățării 6 - asigura comunicarea instituțională eficientă cu diferite categorii de beneficiari

TEMATICA ȘI REPARTIZAREA ORIENTATIVĂ A ORELOR

Nr. d/o	Unități de învățare	Ore														
		Curs				Seminar				FPPU	Studiu individual					
		Cu frecvență	f/r	La distanță	dual	Cu frecvență	f/r	La distanță	dual	dual	Cu frecvență		f/r		La distanță	dual
											asincron	individual	asincron	individual		
1.	Noțiuni generale privind contenciosul administrativ	4	2			3						8		15		
2.	Evoluția contenciosului administrativ în Republica Moldova	3	2			4	1					10		17		
3.	Părțile în litigiul de contencios administrativ	6	2			4	1					10		17		
4.	Obiectul acțiunii în contencios administrativ	6	2			6	1					12		17		
5.	Competența jurisdicțională în contencios administrativ	6	2			6	1					12		17		
6.	Categoriile de acțiuni în contencios administrativ	4	2			4	1					10		17		
7.	Procedura prealabilă în contencios administrativ	6	4			6	1					10		17		
8.	Particularități de examinare și soluționare a acțiunilor în contencios administrativ	6	4			6	1					8		17		
9.	Căile de atac și executarea hotărârilor judecătorești în contencios administrativ	4	2			6	1					10		16		
	Total 180 ore	45	22			45	8					90		150		

LISTA ABREVIERILOR

- alin. - alineat(ul)
- APC - Administrația publică centrală
- APL - Administrația publică locală
- art. - articol
- CA - Curtea de Apel
- Cadm - Codul administrativ al Republicii Moldova
- Cap. - capitol(ul)
- CEDO - Convenția Europeană a Drepturilor Omului
- CP - Codul penal al Republicii Moldova
- CC - Codul civil al Republicii Moldova
- CPC - Codul de procedură civilă al Republicii Moldova
- CSJ - Curtea Supremă de Justiție
- CtEDO - Curtea Europeană a Drepturilor Omului
- HCC - Hotărârea Curții Constituționale
- HG - Hotărârea Guvernului
- lit. - litera
- nr. - numărul
- ONU - Organizația Națiunilor Unite
- op. cit. - *opus citatum* (opera citată)
- p. - pagina
- pct. - punctul
- UE - Uniunea Europeană
- vs. - *versus* (contra)

Tema 1. NOȚIUNI GENERALE PRIVIND CONTENCIOSUL ADMINISTRATIV

Unități de învățare:

1. Noțiunea și esența contenciosului administrativ
2. Trăsăturile contenciosului administrativ
3. Categoriile de contencios administrativ
4. Principiile contenciosului administrativ

Competențe și rezultate ale învățării:

La finalizarea studiului prezentei teme studentul va fi capabil: să definească noțiunea de contencios administrativ și să identifice trăsăturile sale distinctive; să clasifice categoriile de contencios administrativ după criteriile consacrate în doctrină și în Codul administrativ nr. 116/2018; să distingă contenciosul administrativ subiectiv de cel obiectiv și contenciosul de anulare de cel de plină jurisdicție; să identifice și să explice principiile contenciosului administrativ; să argumenteze necesitatea contenciosului administrativ obiectiv în sistemul juridic al Republicii Moldova.

Termeni-cheie: *contencios administrativ, control judecătoresc, activitate administrativă, act administrativ, autoritate publică, persoană vatamată, contencios subiectiv, contencios obiectiv, contencios de anulare, contencios de plină jurisdicție, principii comune, principii speciale, legalitate, proporționalitate, drept la un proces echitabil.*

Forme și strategii de organizare a activităților didactice: prelegere cu dialog, explicație cauzală, conversație euristică, analiză și interpretare a textelor normative, studiu de caz; activități frontale și individuale.

Conținut rezumativ:

1. Noțiunea și esența contenciosului administrativ

Termenul *contencios* provine din latină, de la verbul *contendere*, care înseamnă luptă, confruntare. Istoric, în doctrină termenul a fost utilizat în principal pentru a distinge căile de atac împotriva actelor administrative de recursurile administrative: un recurs dobânda caracter „contencios” atunci când instituțiile care soluționau litigiile dintre administrație și cetățeni aveau competența de a anula actele ilegale.

Noțiunea poate fi abordată într-un dublu sens: *în sens larg*, contenciosul administrativ reprezintă totalitatea litigiilor dintre administrația publică și cei administrați; *în sens restrâns*, se referă numai la acele litigii juridice în care organele administrației publice folosesc regimul juridic administrativ în baza competenței pe care le-o conferă legea. Termenul „contencios” a fost utilizat în principal pentru a face distincția dintre căile de atac împotriva actelor administrative și recursurile administrative. Un recurs dobânda caracterul de „contencios” atunci când instituțiile care soluționau litigiile dintre administrație și cetățeni aveau competența de a anula actele ilegale.

În sens organic, contenciosul desemna instituțiile care soluționau litigiile dintre administrație și cetățeni. În sens material, contenciosul se definește prin calitatea unor subiecți de drept, precum și prin regulile speciale de judecată.

În doctrină întâlnim sintagma „justiție administrativă”. În sens larg, aceasta înseamnă ansamblul mijloacelor de care dispune sistemul juridic pentru a proteja situația juridică a persoanelor care se confruntă cu administrația publică. Aceste mijloace constituie garanții juridice ale celor vătămați în drepturile și interesele lor legitime prin acte ale administrației publice și funcționează la inițiativa acestora. Prof. Verginia Vedinaș definește justiția administrativă ca ansamblul mijloacelor jurisdicționale prin care se realizează controlul de legalitate asupra activității administrației publice, pentru garantarea drepturilor și libertăților cetățenilor. În doctrina română contemporană se reiterează că scopul primar al justiției administrative este de contrapondere a administrației și a puterii ei unilaterale, a regimului său juridic exorbitant, plasând în centrul actului de justiție pe care îl realizează Drepturile Fundamentale, al căror exercițiu deplin, efectiv, util trebuie să-l salvgardeze.

În esența sa, contenciosul administrativ este un *control judecătoresc*, adică o posibilitate oferită de lege persoanelor de a se apăra de abuzurile autorităților publice, apelând la justiție. Contenciosul administrativ trebuie să fie o dovadă a unei interacțiuni constructive dintre puterea judecătorească și puterea executivă care este absolut necesară pentru buna funcționare a unei societăți democratice.

Analiza resurselor bibliografice relevă un șir de definiții elaborate atât în doctrina națională, cât și în cea comparată, fiecare dintre acestea evidențiind anumite trăsături esențiale ale instituției.

Verginia Vedinaș definește contenciosul administrativ ca totalitatea litigiilor dintre autoritățile publice, pe de o parte, și cei vătămați în drepturile și interesele lor legitime, pe de altă parte, deduse din acte administrative tipice sau asimilate considerate ca ilegale, de competența secțiilor de contencios administrativ ale instanțelor judecătorești, guvernate de un regim juridic predominant de drept public. În același sens, Antonie Iorgovan preciza că „vom înțelege prin contencios administrativ numai litigiile de competența instanțelor judecătorești, dintre un organ al administrației publice, respectiv un funcționar public sau, după caz, o structură autorizată să presteze un serviciu public, pe de o parte, și alt subiect de drept, pe de altă parte, în care organul public sau funcționarul public apare ca purtător al autorității publice.” T. Mrejeru accentuează că într-un stat de drept, în care distribuția puterilor nu este rigidă, ci bazată pe colaborare și control reciproc, aplicarea rațională și suplă a principiului separației puterilor impune atât respectarea legalității de către autoritățile publice, cât și controlul legalității actelor acestora, înfăptuit de către instanțele judecătorești – doar în acest mod putând fi menținut echilibrul și încrederea dintre cetățeni și stat, condiții esențiale de existență a unei societăți democratice.

Noțiunea de contencios administrativ comportă o dublă accepțiune: pe de o parte, ca activitate de soluționare a litigiilor juridice, în care cel puțin una dintre părți

este o autoritate publică, iar, pe de altă parte, ca ansamblul al organelor competente să soluționeze aceste litigii, în principal instanțele de judecată. Autorul Ion Creangă subliniază că contenciosul administrativ constituie ansamblul litigiilor de drept public dintre autoritățile publice și persoanele vătămate, soluționate de instanțele de judecată competente, iar Victor Mocanu îl concepe ca instituție a dreptului public care cuprinde o totalitate de norme juridice specifice soluționării conflictelor survenite în cadrul raporturilor juridice între cetățeni și autoritatea publică, serviciu public sau funcționar public, drept urmare a ignorării de către acestea a prevederilor legii.

Alți doctrinari susțin că contenciosul administrativ este instrumentul juridic la îndemâna fiecărui cetățean folosit pentru a fi protejat de abuzurile autorităților, mijloc fundamental de protecție a drepturilor cetățenilor, de rezolvare a conflictelor de interese dintre stat și particulari. Din această perspectivă, contenciosul administrativ nu este altceva decât totalitatea mijloacelor juridice puse la dispoziția cetățenilor pentru a putea acționa în vederea restabilirii ordinii de drept și a drepturilor lor legale tulburate prin actele juridice și faptele materiale ale organelor administrației de stat, intervenite în aplicarea legilor și în funcționarea serviciilor publice.

Dacă e să ne referim la esența instituției contenciosului administrativ, noțiunea de contencios administrativ exprimă activitatea de soluționare de către instanțele de contencios administrativ, prevăzute de lege, a conflictelor în care cel puțin una din părți este o autoritate a administrației publice, un funcționar al acesteia sau un serviciu public administrativ, conflicte înnăscute din acte administrative ilegale ori din refuzul rezolvării unei cereri referitoare la un drept recunoscut de lege.

Astfel, contenciosul administrativ este, în primul rând, o instituție juridică de apărare a drepturilor omului împotriva eventualelor abuzuri ale organelor administrației publice și a funcționarilor ei, funcția principală a instituției rezidând în protejarea drepturilor omului. În aceeași ordine de idei, prof. E. Aramă notează că contenciosul administrativ este un mijloc foarte important pentru apărarea drepturilor omului, ajutându-l să se opună unor autorități abuzive și să obțină câștig de cauză împotriva abuzurilor și actelor ilegale ale autorităților publice.

De aici reiese rolul dublu al instituției. Pe de o parte, controlul exercitat de instanțe asupra actelor administrative reprezintă o garanție suplimentară a exercitării depline a drepturilor cetățenilor și un scut împotriva încălcării lor; pe de altă parte, el asigură echilibrul dintre puterile statului și respectarea legalității în activitatea administrației. În aceasta constă, de altfel, și importanța deosebită a contenciosului administrativ: el este, în egală măsură, un mijloc de protecție a drepturilor omului și un instrument de menținere a echilibrului dintre puteri și a legalității.

Codul administrativ al Republicii Moldova nu oferă o definiție autonomă a contenciosului administrativ ca instituție, ci reglementează *acțiunea în contencios administrativ* ca principal instrument procedural, abordare procedurală, centrată pe revendicarea dreptului vătămat, spre deosebire de definiția teleologică a fostei Legi nr. 793/2000. Prin urmare, art. 20 Cadm prevede că, *dacă printr-o activitate administrativă se încalcă un drept legitim sau o libertate stabilită prin lege, acest drept poate fi revendicat printr-o acțiune în contencios administrativ, cu privire la care decid instanțele de judecată competente pentru examinarea procedurii de contencios administrativ*. Iar art. 189 alin. (1) Cadm completează că *orice persoană care revendică încălcarea unui drept al său prin activitatea administrativă a unei autorități publice poate înainta o acțiune în contencios administrativ*. Dispoziția extinde sfera protecției judiciare, înlocuind noțiunea restrictivă de „act administrativ ilegal” cu conceptul mai larg de „activitate administrativă”, care include, potrivit art. 5 din Codul administrativ, actele administrative individuale și normative, contractele administrative, actele reale și operațiunile administrative realizate de autoritățile publice în regim de putere publică.

Din coroborarea art. 20 și art. 189 Cadm, *contenciosul administrativ poate fi definit* ca controlul judecătoresc al legalității activității administrative a autorităților publice, exercitat de instanțele competente în scopul protecției drepturilor vătămăte ale persoanelor fizice și juridice. Modelul moldovenesc este un contencios de **plină jurisdicție**: în cadrul aceluiași litigiu, instanța poate anula actul ilegal, obliga autoritatea publică să recunoască un drept și poate acorda repararea prejudiciului. Față de reglementarea anterioară, această definiție reflectă o extindere a sferei protecției judiciare, o consolidare a garanțiilor procedurale și o aliniere la standardele europene ale bunei administrări.

2. Trăsăturile contenciosului administrativ

Analiza elementelor definitorii ale contenciosului administrativ permite evidențierea unor trăsături specifice care conturează identitatea juridică a acestei instituții în cadrul sistemului de drept al Republicii Moldova. Aceste trăsături derivă atât din reglementarea Codului administrativ, cât și din fundamentarea doctrinară a instituției.

- Contenciosul administrativ este o instituție juridică de apărare a particularilor împotriva abuzurilor și exceselor de putere ale autorităților publice. Prin intermediul acestuia, particularii au posibilitatea de a solicita instanței de judecată anularea actelor administrative ilegale, obligarea autorității publice la emiterea unui act sau repararea prejudiciilor cauzate. Această trăsătură evidențiază rolul contenciosului administrativ ca principală

garanție a drepturilor și intereselor legitime ale cetățenilor, fundamentată pe art. 53 din Constituția Republicii Moldova și pe art. 20 și 189 din Codul administrativ nr. 116/2018.

- Contenciosul administrativ reprezintă un control exercitat de instanțe exclusiv asupra legalității actelor și faptelor administrative, fără a analiza oportunitatea acestora. Această trăsătură este expres consacrată de art. 225 alin. (1) Cadm, care stabilește că instanța de judecată nu este competentă să se pronunțe asupra oportunității unui act administrativ.
- Obiectul litigiilor de contencios administrativ include actele administrative individuale sau normative, contractele administrative, inacțiunile autorităților publice, refuzul nejustificat și alte operațiuni administrative (art. 189 alin. (1) și (2), coroborat cu art. 5 și art. 206 Cadm).
- Soluționarea litigiilor de contencios administrativ se desfășoară în conformitate cu principiile contradictorialității, egalității armelor și dreptului la apărare, asigurând un proces echitabil al participanților la examinarea cauzelor de contencios administrativ (art. 40 și art. 43 Cadm).
- Controlul judecătoresc asupra activității administrative se exercită exclusiv de către instanțele judecătorești competente, în cadrul unei proceduri specializate de contencios administrativ (art. 191 și art. 192 Cadm).
- Contenciosul administrativ nu se limitează la constatarea ilegalității, ci permite instanței de judecată să dispună măsuri concrete, precum anularea actului administrativ, obligarea autorității publice la acțiune sau repararea prejudiciului (în temeiul art. 224 Cadm).
- Celeritatea procedurii constituie o trăsătură esențială a contenciosului administrativ, ca garanție a realizării efective a dreptului la un proces echitabil. Potrivit art. 38 alin. (2) Cadm, orice persoană are dreptul la judecarea cauzei în mod echitabil, în termen rezonabil, de către o instanță de judecată independentă, imparțială și instituită prin lege. În acest scop, instanța de judecată este obligată să dispună toate măsurile permise de lege și să asigure desfășurarea cu celeritate a procesului.
- Caracterul executoriu al hotărârilor judecătorești și al tranzacțiilor judiciare de împăcare asigură eficiența reală a controlului exercitat asupra administrației publice. Potrivit art. 249-251 Cadm, acestea se execută în baza titlurilor executorii, iar caracterul executoriu intervine după expirarea termenelor legale sau, în unele cazuri, de la emitere.

3. Categoriile de contencios administrativ

Contenciosul administrativ poate fi clasificat după mai multe criterii. În literatura de specialitate în domeniu, în dependență de competența instanței de contencios administrativ, deosebim următoarele categorii: contenciosul administrativ în anulare; contenciosul administrativ de plină jurisdicție; contenciosul administrativ obiectiv; contenciosul administrativ subiectiv. Codul administrativ nu operează explicit cu aceste denumiri doctrinare, însă consacră prin art. 206 felurile de acțiuni în contencios administrativ, care permit identificarea categoriilor tradiționale în noul cadru normativ. Analiza ce urmează vizează două perechi de categorii fundamentale: contenciosul în anulare și contenciosul de plină jurisdicție, pe de o parte, și contenciosul subiectiv și contenciosul obiectiv, pe de altă parte.

Contenciosul administrativ în anulare și contenciosul administrativ de plină jurisdicție. Criteriul de delimitare îl constituie întinderea competențelor conferite instanței de judecată, respectiv sfera măsurilor pe care aceasta le poate dispune după constatarea ilegalității unui act administrativ.

Contenciosul administrativ în anulare presupune că instanța de contencios administrativ poate să anuleze sau să modifice un act administrativ emis cu nerespectarea legii ori să oblige autoritatea publică să rezolve cererea referitor la un drept legitim, fără a fi competentă să soluționeze și chestiunea reparării prejudiciilor, aceasta efectuându-se într-o procedură aparte de către instanța de drept comun.

Contenciosul administrativ de plină jurisdicție presupune că instanța de contencios administrativ poate să anuleze total sau parțial actul administrativ atacat, inclusiv să oblige autoritatea publică să rezolve cererea referitor la un drept legitim, cât și să acorde repararea prejudiciilor cauzate.

Contenciosul administrativ subiectiv și contenciosul administrativ obiectiv. Criteriul de departajare îl constituie caracterul dreptului sau interesului valorificat prin cererea ce formează obiectul sesizării instanței de judecată competente.

Contenciosul administrativ subiectiv are la bază noțiunea de drept subiectiv – prerogativa prevăzută de lege a unei persoane, ca subiect activ al raportului juridic, de a pretinde subiectului pasiv (care este o autoritate publică) să săvârșească o anumită acțiune/faptă sau să se abțină de la săvârșirea unei acțiuni/fapte. Acțiunea este admisibilă doar dacă reclamantul invocă un drept legitim sau o libertate stabilită prin lege care i-a fost încălcată prin activitatea administrativă, în temeiul art. 17, art. 20 și art. 39 alin. (2) Cadm și al art. 53 alin. (1) din Constituția Republicii Moldova. Contenciosul subiectiv rămâne forma dominantă și codificată de apărare a drepturilor persoanelor vătămate în sistemul juridic al Republicii Moldova.

Contenciosul administrativ obiectiv are la bază noțiunea de drept obiectiv – un ansamblu de norme juridice independent de voința subiectelor raportului juridic concret în care acestea apar cu drepturi și obligații ce rezultă din dreptul obiectiv, cum ar fi controlul de legalitate a unor acte ale autorităților administrației publice

locale ori ridicarea excepției de legalitate a unui act administrativ normativ. Instanța constată starea de legalitate a actului respectiv fără a ține seama de situația juridică concretă a părților litigiului. Dacă admisibilitatea acțiunii în contencios subiectiv este condiționată de existența dreptului subiectiv vătămat, admisibilitatea acțiunii în contencios obiectiv este determinată de un singur factor: ilegalitatea actului.

Necesitatea reglementării contenciosului obiectiv în Republica Moldova

Necesitatea contenciosului administrativ obiectiv în câmpul jurisdicției administrative este indiscutabilă. Însă reglementările Codului administrativ sunt orientate exclusiv spre realizarea contenciosului subiectiv – necesitatea invocării unui drept subiectiv pretins a fi încălcat constituind o condiție de existență a contenciosului subiectiv. Problema se pune cu acuitate în situația în care nu poate fi identificat un drept subiectiv afectat: o autoritate publică poate emite un act administrativ individual favorabil sau un act normativ subordonat legii, vădit ilegal, în privința căruia nici autoritatea emitentă, nici beneficiarul actului nu au interesul de a iniția procedura de control al legalității. În aceste condiții, se constată o îndepărtare de la valorile democratice și de la supremația dreptului ca valoare europeană.

Contenciosul obiectiv își găsește totuși o bază juridică parțială în dispozițiile unor legi speciale, precum Legea privind administrația publică locală nr. 436/2006, Legea cu privire la Avocatul Poporului (Ombudsmanul) nr. 52/2014 și Legea cu privire la Autoritatea Națională de Integritate nr. 132/2016, prin care anumite autorități publice sunt învestite cu drept de sesizare a instanței de judecată în apărarea interesului public, independent de existența unui drept subiectiv propriu vătămat.

Instituția contenciosului administrativ obiectiv este bine reglementată în legislația României, unde Legea nr. 554/2004 identifică subiecții competenți: Avocatul Poporului, Ministerul Public, autoritatea publică emitentă a unui act administrativ unilateral emis cu încălcarea legii, Prefectul, Agenția Națională a Funcționarilor Publici și orice subiect de drept public. În doctrină autohtonă s-a propus că, în realitatea juridică națională, subiecți cu dreptul de a înainta acțiune în contencios administrativ obiectiv ar putea fi: Președintele Republicii Moldova, Avocatul Poporului și Ministerul Justiției, iar competența de examinare ar fi logică de repartizat Curților de Apel. Efectul admiterii acțiunii în contenciosul administrativ obiectiv ar fi nulitatea absolută a actului emis cu încălcarea legii – spre deosebire de contenciosul subiectiv, în care Codul administrativ nu prevede explicit nulitatea relativă a actului contestat în situațiile admiterii acțiunii.

Adoptarea unei reglementări explicite a contenciosului administrativ obiectiv ar completa lacuna actuală și ar alinia legislația națională la standardele europene de control al legalității obiective a actelor administrative, evidențiind rolul proactiv al instituțiilor statului în protejarea drepturilor, libertăților și intereselor publice ale omului, eficientizând lupta cu corupția și fortificând instrumentele de identificare și combatere a îmbogățirii ilicite.

Prin urmare, sintetizând categoriile de contencios administrativ, menționăm că acestea sunt instrumente analitice indispensabile pentru înțelegerea naturii controlului judecătoresc: contenciosul de plină jurisdicție asigură măsuri complete de protecție, contenciosul subiectiv rămâne forma dominantă și codificată, iar contenciosul obiectiv, deși insuficient reglementat, este susținut de doctrină și de legi speciale ca instrument necesar pentru legalitatea obiectivă și buna guvernare.

4. Principiile contenciosului administrativ

Orice sistem de drept funcționează în baza unor principii care îi conferă coerență, predictibilitate și legitimitate. Procedura de contencios administrativ nu face excepție: ea este guvernată de un ansamblu de principii care orientează activitatea instanțelor de judecată competente, garantează drepturile participanților la proces și asigură realizarea efectivă a controlului judecătoresc asupra activității administrative.

În accepțiune generală, principiile sunt regulile sau ideile fundamentale călăuzitoare, cu forță juridică obligatorie și prioritară, care sunt exprimate, direct, prin una sau printr-un ansamblu coerent de norme juridice ori, indirect, prin ansamblul reglementărilor juridice într-un anumit domeniu – idee care nu poate fi ignorată prin norme cu forță juridică inferioară sau prin acțiuni ori inacțiuni concrete. În opinia profesorului V. Zubco, principiile contenciosului administrativ sunt regulile sau ideile fundamentale, cu forță juridică obligatorie și prioritară, reglementate de lege sau care rezultă din interpretarea normelor de drept administrativ, ce duc la realizarea echității în relațiile dintre autoritățile administrației publice, persoană și funcționarul public.

Dat fiind faptul că Legea contenciosului administrativ nr. 793/2000 nu a prevăzut nimic special în materie, în doctrină au fost expuse diferite opinii pe marginea principiilor ce necesită a fi respectate în cadrul procedurii contenciosului administrativ. În viziunea cercetătoarei M. Orlov, principiile contenciosului administrativ se împart în principii materiale – asigurarea legalității în administrația publică, principiul responsabilității statului, principiul apărării drepturilor persoanei în spiritul legii și principiul justiției și al echității sociale – și principii procesuale: prezumția vinovăției statului în materie de anulare a actelor administrative, inadmisibilitatea împăcării părților, a renunțării la acțiune și a scoaterii cererii de pe rol, inadmisibilitatea instituției martorilor și a interveniențelor accesorii în materie de anulare a actelor administrative contestate și promptitudinea examinării litigiilor de contencios administrativ. Alți autori au atribuit principiilor materiale legalitatea, egalitatea în fața legii, respectarea scopului și a obiectivelor prevăzute de lege, proporționalitatea, obiectivitatea și imparțialitatea, transparența, iar principiilor procesuale accesul la

autoritățile administrației publice, dreptul de a fi ascultat, reprezentarea și asistența, respectarea termenelor, comunicarea și enunțarea motivelor.

Codul administrativ al Republicii Moldova nr. 116/2018 a tranșat aceste dezbatări doctrinare prin consacrarea expresă a principiilor în Capitolul III, structurat în trei secțiuni: principii comune (art. 21–27), principiile procedurii administrative (art. 28–35) și principiile procedurii de contencios administrativ (art. 36–43). Procedurii de contencios administrativ îi sunt aplicabile principiile comune și principiile speciale.

Principiile comune sunt legalitatea (art. 21), cercetarea din oficiu (art. 22), egalitatea de tratament (art. 23), buna-credință (art. 24), imparțialitatea (art. 25), limba de procedură (art. 26) și aplicarea termenului rezonabil (art. 27). Ele constituie fundamentul normativ general al ambelor proceduri: autoritățile publice și instanțele de judecată acționează în conformitate cu legea și cu scopul pentru care le-au fost atribuite competențele, cercetează starea de fapt din oficiu, fără a fi legate de expunerile participanților ori de cererile lor de reclamare a probelor, tratează în mod egal cazurile similare, sancționează exercitarea abuzivă a drepturilor procesuale, asigură neutralitatea celui care decide, desfășoară procedura în limba română, cu asigurarea interpretului pentru cel care nu o cunoaște, și finalizează cauza într-un termen rezonabil.

Principiile speciale ale procedurii de contencios administrativ sunt supremația dreptului (art. 36), independența judecătorilor (art. 37), audierea juridică și dreptul la un proces echitabil (art. 38), accesul liber la justiție (art. 39), dreptul la apărare (art. 40), oralitatea (art. 41), nemijlocirea (art. 42) și contradictorialitatea și egalitatea în drepturi procedurale a participanților la proces (art. 43). Ele exprimă specificul controlului judecătoresc al activității administrative: instanța aplică principiul supremației dreptului luând în considerare jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, se supune exclusiv legii, oferă participanților posibilitatea de a-și expune punctul de vedere înaintea fiecărei hotărâri pe fond, garantează accesul la justiție al oricărei persoane care revendică un drept vătămat în sensul art. 17 Cadm ori nesoluționarea în termen legal a unei cereri, asigură asistarea părților de către un avocat pe tot parcursul procesului, desfășoară dezbaterile verbal, cercetează nemijlocit probele pe care își întemeiază hotărârea și pune în discuția contradictorie a părților orice împrejurare de fapt și de drept.

Principiile contenciosului administrativ, atât cele comune, cât și cele speciale, reglementate de Codul administrativ al Republicii Moldova formează un sistem coerent și modern care asigură realizarea efectivă a controlului judecătoresc asupra activității autorităților publice. Prin consacrarea supremației dreptului, independenței judecătorilor, dreptului la un proces echitabil, accesului liber la justiție, oralității și celorlalte principii, legiuitorul a creat un cadru procedural care garantează atât protecția superioară a drepturilor și libertăților fundamentale ale persoanei, cât și respectarea legalității și a interesului public, în deplină armonie cu standardele constituționale și europene ale unui stat de drept autentic.

Sarcini de evaluare/autoevaluare

1. Definiți contenciosul administrativ și identificați accepțiunile noțiunii.
2. Enumerați trăsăturile definitorii ale contenciosului administrativ.
3. Determinați temeiul normativ corespunzător fiecărei trăsături a contenciosului administrativ.
4. Analizați obiectul contenciosului administrativ prin raportare la noțiunea de activitate administrativă.
5. Comparați controlul de legalitate cu controlul de oportunitate al activității administrative.
6. Identificați categoriile de contencios administrativ și criteriile de clasificare a acestora.
7. Stabiliți distincția dintre contenciosul în anulare și contenciosul de plină jurisdicție.
8. Stabiliți distincția dintre contenciosul subiectiv și contenciosul obiectiv.
9. Argumentați dacă reglementarea actuală din Republica Moldova consacră un contencios administrativ de plină jurisdicție.
10. Argumentați necesitatea reglementării contenciosului obiectiv în Republica Moldova.
11. Definiți noțiunea de principiu al contenciosului administrativ.
12. Clasificați principiile contenciosului administrativ în comune și speciale.
13. Argumentați importanța respectării principiilor contenciosului administrativ în activitatea autorităților publice.

Sarcini pentru lucrul independent

1. Elaborați un tabel în care să includeți definițiile doctrinare ale contenciosului administrativ, indicând pentru fiecare autorul, definiția și trăsăturile evidențiate.
2. Întocmiți un tabel comparativ al contenciosului subiectiv și al contenciosului obiectiv, indicând criteriul de delimitare, condiția de admisibilitate, subiecții cu drept de sesizare, temeiul normativ și efectele aditerii acțiunii.
3. Elaborați un tabel al principiilor contenciosului administrativ, indicând pentru fiecare denumirea, conținutul și temeiul normativ din Codul administrativ.

Caz practic

Identificați elementele contenciosului administrativ în cazul prezentat.

Cetățeanul Rusu V. a depus la primărie o cerere privind eliberarea autorizației de construire. Autoritatea publică nu a soluționat cererea în termenul legal, iar cetățeanul consideră că prin această inacțiune i-a fost încălcat un drept al său.

Determinați: subiecții raportului juridic de contencios administrativ, precum și drepturile și obligațiile acestora; obiectul acțiunii în contencios administrativ; forma activității administrative care a generat situația litigioasă; categoria de contencios administrativ aplicabilă; principiile contenciosului administrativ încălcate în situația prezentată.

SURSE DE INFORMARE

I. Acte normative

1. Declarația Universală a Drepturilor Omului, adoptată la 10.12.1948.
2. Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, adoptată la 04.11.1950.
3. Constituția Republicii Moldova din 29.07.1994. Republicată în: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2016, nr. 78, art. 140. Disponibil: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=128016
4. Codul administrativ al Republicii Moldova nr. 116 din 19.07.2018. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2018, nr. 309–320, art. 466. Disponibil: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=149723

II. Literatura de specialitate

1. Belei, E., Jimbei, I. Procedura contenciosului administrativ. În: *Tratat de drept procesual civil. Partea specială* (coord. E. Belei). Chișinău: Lexon-Prim, 2025. 824 p.
2. Corcenco, A. Principiile care guvernează procedura administrativă prin prisma prevederilor Codului administrativ. Aspecte de relevanță. În: *Tradiție și inovare în cercetarea științifică*, ed. a 12-a, 6–7 octombrie 2023. Bălți, 2024, vol. 2, pp. 103–112. ISBN 978-9975-50-320-4. Disponibil: https://ibn.idsi.md/sites/default/files/imag_file/103-112_12.pdf
3. Creangă, I. *Curs de drept administrativ*. Vol. I. Chișinău: Epigraf, 2003.
4. Diaconu, M. Aspecte ale contenciosului administrativ în lumina Codului administrativ. În: *Jurnalul Juridic Național: Teorie și Practică*, 2018, nr. 6, pp. 106–107. Disponibil: <http://www.jurnaluljuridic.in.ua/archive/2018/6/>
5. Guceac, I., Mocanu, V., Rusu, V. [et al.]. *Drept administrativ: Manual*. Chișinău: Blitz Poligraf, 2024, pp. 320–323. ISBN 978-9975-3660-9-0
6. Hage, K., Hüffer, R., Schmidt, G. *Ghid de formare continuă pentru aplicarea Codului administrativ al Republicii Moldova*. Chișinău: Institutul Național al Justiției. 2021. Disponibil: https://www.inj.md/sites/default/files/new/IRZ-Fortbildungsleitfaden-VwKodex-RepMoldau-Endfassung_ru_2021.pdf
7. Mocanu, V., Enciu, L. *Contenciosul administrativ: Suport de curs*. Chișinău: Universitatea de Studii Europene din Moldova, 2014.

8. Negru, A. Necesitatea reglementării contenciosului administrativ obiectiv. În: *Materialele Conferinței științifice naționale cu participare internațională*, 9 decembrie 2021, pp. 93–95.
9. Orlov, M. *Curs de contencios administrativ*. Chișinău: „Elena-V.I.” SRL, 2009. ISBN 978-9975-106-32-0
10. Țurcan, O. Codul administrativ – factor de consolidare a accesului la justiția administrativă în Republica Moldova. În: *Legea și Viața*, 2019, nr. 8, pp. 38–45.
11. Vedinaș, V. *Drept administrativ*. Ediția a IX-a, revăzută și actualizată. București: Universul Juridic, 2015.
12. Zubco, V. Principiile aplicabile contenciosului administrativ potrivit proiectului Codului administrativ. În: *Studii Juridice Universitare*, 2014, nr. 3–4, p. 80. ISSN 1857-4122. Disponibil: https://ibn.idsi.md/ro/vizualizare_articol/47311

Tema 2. EVOLUȚIA CONTENCIOSULUI ADMINISTRATIV ÎN REPUBLICA MOLDOVA

Unități de învățare:

1. Originea și evoluția instituției contenciosului administrativ
2. Fundamentele constituționale actuale ale contenciosului administrativ
3. Structura și premisele adoptării Codului administrativ al Republicii Moldova

Competențe și rezultate ale învățării:

La finalizarea studiului prezentei teme studentul va fi capabil: să distingă etapele evoluției contenciosului administrativ în Republica Moldova; să interpreteze dispozițiile constituționale referitoare la contenciosul administrativ; să analizeze structura Codului administrativ și premisele adoptării acestuia; să aprecieze impactul Codului administrativ asupra controlului judecătoresc al administrației publice.

Termeni-cheie: *justiție administrativă, contencios administrativ, control jurisdicțional, Constituția Republicii Moldova, Codul administrativ, procedură administrativă, legalitate, stat de drept.*

Forme și strategii de organizare a activităților didactice: prelegere cu dialog, explicație cauzală, conversație euristică, problematizare, analiză și interpretare a textelor normative, studiu comparativ al reglementărilor în materie; activități frontale și individuale.

Conținut rezumativ:

1. Originea și evoluția instituției contenciosului administrativ

Acum mai bine de două sute de ani, odată cu principiul separației puterilor în stat, care a destrămat puterea absolută a regilor, s-a pus și problema responsabilității statului în fața particularilor. Abia în a doua jumătate a secolului al XIX-lea, după decizia Blanco a Consiliului de Stat din 1873, a fost pusă în aplicare teoria răspunderii statului pentru daune cauzate prin acte administrative ilegale. Este cazul contenciosului administrativ, instituție ce a cunoscut de-a lungul timpului o dezvoltare diferită atât de la stat la stat, cât și în cadrul unuia și aceluiași stat.

Etimologic, termenul *contencios* provine din latină, de la verbul *contendere*, care înseamnă luptă, confruntare. În doctrină, termenul a fost utilizat în principal pentru a face distincția dintre căile de atac împotriva actelor administrative și recursurile administrative. Un recurs dobânda caracterul de „contencios” atunci când instituțiile care soluționau litigiile dintre administrație și cetățeni aveau competența de a anula actele ilegale. În doctrina contemporană, contenciosul administrativ este calificat drept un „control judătoresc”, adică o posibilitate oferită de lege persoanelor de a se apăra de abuzurile autorităților publice, apelând la justiție.

Sistemele istorice ale contenciosului administrativ. În evoluția instituției contenciosului administrativ au existat, din punct de vedere formal, trei sisteme principale:

- **sistemul administratorului-judecător**, în care a judeca administrația însemna a administra, specific perioadei anterioare Revoluției Franceze;
- **sistemul jurisdicției speciale**, bazat pe separația netă dintre activitatea administrativă și cea jurisdicțională, al cărui model clasic este cel francez (Consiliul de Stat);
- **sistemul controlului judecătoresc de drept comun**, specific dreptului anglo-saxon, în care instanțele ordinare soluționează litigiile administrative.

Etapale evoluției contenciosului administrativ în Republica Moldova. Dezvoltarea instituției contenciosului administrativ pe teritoriul actual al Republicii Moldova este strâns legată de evoluția istorică a Basarabiei și de influența dreptului românesc, precum și de transformările politico-juridice generate de trecerea de la sistemul sovietic la statul de drept. Prof. Elena Aramă susține că instituția menționată a fost cunoscută în istoria dreptului românesc încă de la mijlocul sec. al XIX-lea, fiind la îndemână și populației Basarabiei în perioada aflării ei în componența Statului Român. Încă domnitorul Unirii, Alexandru Ioan Cuza, prin organizarea Consiliului de Stat în 1864, a pus bazele contenciosului administrativ.

În literatura de specialitate s-au făcut unele încercări de etapizare în dezvoltarea contenciosului administrativ în țara noastră. În opinia dr. M. Orlov, se disting trei etape: etapa ce ține de perioada sovietică; perioada anilor 1990–2000 și perioada începând cu anii 2000.

Criteriul determinant al unei etapizări riguroase îl constituie existența cumulativă a unei jurisdicții specializate de contencios administrativ și a cadrului normativ care îi reglementează activitatea.

Perioada până la anul 1878. Prima perioadă a contenciosului administrativ român aplicat și pe teritoriul Basarabiei a evoluat în corespundere cu Legea pentru înființarea Consiliului de Stat din 11 februarie 1864, dat fiind faptul că, în urma Congresului de pace de la Paris din 1856, o mică parte de la nord de gurile Dunării, județele Ismail, Cahul și Bolgrad, a fost retrocedată principatului Moldovei. Consiliul de Stat soluționa litigiile dintre particulari și persoanele juridice care reclamau vătămarea intereselor lor prin măsuri administrative luate cu încălcarea legilor și regulamentelor. În 1866, Consiliul de Stat a fost desființat, iar atribuțiile sale de contencios administrativ au fost transmise organelor judecătorești.

Perioada influenței dreptului român (1878–1940). Perioadele ce au urmat în evoluția contenciosului administrativ românesc se caracterizează, potrivit dr. V. Prisacaru, prin alternarea etapelor de instituționalizare și desființare a contenciosului administrativ. Aplicarea deplină a sistemului de contencios administrativ de tip jurisdicțional a avut loc în perioada interbelică, când Basarabia a făcut parte din componența Statului Român.

Perioada sovietică (1940–1991). Deși nu a existat o instanță specializată de contencios administrativ, drepturile cetățenilor la petiționare împotriva actelor funcționarilor au fost stipulate în Constituția URSS (art. 58) și în Constituția RSS Moldovenești. Cadrul normativ a fost ulterior extins prin Legea din 30.06.1987 și Legea din 02.11.1989 privind atacarea actelor ilegale ale persoanelor cu funcție de răspundere. Aceste reglementări nu au condus însă la instituirea unui contencios administrativ în sens juridic propriu. O concepție teoretică clară a dreptului de petiționare și o practică judiciară consecventă, în această materie, nu s-a dezvoltat.

Perioada 1991–2000. Proclamarea independenței la 27 august 1991 a determinat necesitatea edificării unui nou cadru juridic. Momentul decisiv îl constituie adoptarea Constituției Republicii Moldova la 29 iulie 1994, care în art. 53 alin. (1) consacră: „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.” Această prevedere constituie suportul legal fundamental al contenciosului administrativ. Un rol important l-a avut și adoptarea Legii cu privire la petiționare nr. 190/1994, iar prin modificările aduse Codului de procedură civilă prin Legea nr. 942-XIII/1996 instanțele judecătorești au dobândit competența de a examina plângerile împotriva actelor nelegitime ale organelor administrației publice. Caracterul fragmentar al reglementării nu permitea calificarea acestor mecanisme drept contencios administrativ propriu-zis, ci doar ca forme premergătoare ale acestuia.

Perioada instituționalizării contenciosului administrativ (2000–2018). Momentul central al acestei etape îl constituie adoptarea Legii contenciosului administrativ, nr. 793-XIV din 10 februarie 2000, al cărei scop era: „contracararea abuzurilor și exceselor de putere ale autorităților publice, apărarea drepturilor persoanei în spiritul legii, ordonarea activității autorităților publice, asigurarea ordinii de drept”. Rolul deosebit al acestui act legislativ rezidă în faptul că a creat o instanță de judecată specializată; a asigurat realizarea principiului constituțional de verificare a actelor administrative; a sporit accesul persoanelor la justiție; a oferit posibilitatea de contestare a actelor administrative ilegale și a contribuit la sporirea responsabilității autorităților publice. Deși legea a avut un rol fundamental, deficiențele constatate în practică, reglementarea fragmentară, lipsa codificării unitare au determinat necesitatea unei reforme ulterioare.

Codificarea contenciosului administrativ (2018–prezent). Momentul definitiv al acestei etape îl constituie adoptarea Codului administrativ al Republicii Moldova nr. 116 din 19 iulie 2018, intrat în vigoare la 1 aprilie 2019, care a abrogat Legea nr. 793/2000 și Legea cu privire la petiționare nr. 190/1994. Codul administrativ reglementează atât procedura administrativă necontencioasă, cât și procedura contencioasă, având ca scop reglementarea procedurii de înfăptuire a activității administrative și a controlului judecătoresc asupra acesteia, în vederea asigurării respectării drepturilor și a libertăților prevăzute de lege ale persoanelor fizice și juridice,

ținându-se cont de interesul public și de regulile statului de drept. Impactul acestei codificări se reflectă în consolidarea garanțiilor procedurale, în creșterea eficienței controlului jurisdicțional și în uniformizarea practicii administrative și judiciare. În legislația anterioară, dispozițiile Legii nr. 793/2000 se completau cu prevederile Codului de procedură civilă nr. 225-XV din 30 mai 2003, iar unele noțiuni, cum ar fi cererea prealabilă, își luau începutul din Legea cu privire la petiționare nr. 190-XIII din 19 iulie 1994. Codul administrativ a sistematizat și unificat aceste reglementări dispersate într-un cadru normativ coerent, orientat spre operativitatea și eficiența controlului judecătoresc al activității administrative. Impactul acestei codificări se reflectă în consolidarea garanțiilor procedurale, în eficientizarea controlului jurisdicțional și în uniformizarea practicii administrative și judiciare.

Contenciosul administrativ în Republica Moldova a evoluat de la o instituție inexistentă sau rudimentară în perioada sovietică la un mecanism juridic modern și eficient prin Legea contenciosului administrativ nr. 793/2000 și mai ales prin Codul administrativ nr. 116/2018, constituind un pilon esențial al statului de drept. Crearea acestei instituții, deși tardivă în contextul dezvoltării sale în plan istoric, a condus la asigurarea echilibrului puterilor în stat, la controlul judecătoresc asupra activității organelor administrației publice și la accesul garantat juridic la justiție al persoanelor care se consideră lezate în drepturile lor legitime.

2. Fundamentele constituționale actuale ale contenciosului administrativ

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 (art. 1 alin. (3) din Constituția Republicii Moldova). Norma fundamentală stă la baza întregului sistem de control al legalității activității administrative, inclusiv a contenciosului administrativ ca instituție juridică menită să asigure supremația legii în raporturile dintre autoritățile publice și persoanele administrate.

Cadrul constituțional al contenciosului administrativ reprezintă fundamentul normativ primar al instituției. În doctrina juridică contemporană se disting două categorii de dispoziții constituționale relevante: *dispoziții cu caracter implicit*, comune mai multor instituții juridice, și *dispoziții cu caracter expres*, care constituie izvoare directe ale contenciosului administrativ. Distincția permite o analiză structurată a rolului Constituției în asigurarea controlului judecătoresc asupra activității administrative și în garantarea drepturilor cetățenilor față de abuzurile autorităților publice.

Dispoziții cu caracter implicit. Aceste prevederi nu reglementează direct procedura contenciosului administrativ, dar oferă fundamente principiale care se aplică indirect instituțiilor juridice, impunând standarde de legalitate, protecție a dreptu-

rilor cetățenilor și echilibru instituțional. Ele creează un cadru general care obligă administrația publică să respecte supremația legii și să permită un control judiciar independent.

Pornind de la această clasificare, pot fi identificate următoarele dispoziții cu caracter implicit din Constituția Republicii Moldova care reprezintă izvoare de drept atât pentru contenciosul administrativ, cât și pentru alte instituții. Cele mai relevante sunt:

- Art. 1 alin. (3) – Norma consacră principiul statului de drept ca valoare constituțională supremă, constituind fundamentul oricărui mecanism de control al legalității activității administrative. Contenciosul administrativ reprezintă tocmai instrumentul prin care principiul statului de drept dobândește expresie practică în raporturile dintre administrație și cetățeni.
- Art. 4 – Norma instituie prioritatea dreptului internațional al drepturilor omului față de legislația internă, asigurând astfel că protecția persoanelor față de activitatea administrativă ilegală se realizează la standardele internaționale, inclusiv cele consacrate de Convenția Europeană a Drepturilor Omului
- Art. 6 – Principiul separației și colaborării puterilor în stat are o relevanță directă pentru contenciosul administrativ, implicând supunerea puterii executive, inclusiv a administrației publice, controlului judecătoresc și excluderea oricărei sustrageri a administrației de sub imperiul legii. Controlul judecătoresc al activității administrative reprezintă expresia cea mai concretă a echilibrului puterilor în statul de drept democratic.
- Art. 15 – Universalitatea drepturilor și libertăților constituționale implică faptul că orice persoană beneficiază de protecție judiciară față de activitatea administrativă ilegală, indiferent de calitatea sau statutul său juridic.
- Art. 16 – Principiul egalității în fața legii și a autorităților publice constituie un fundament esențial al contenciosului administrativ, garantând că orice persoană are dreptul de a contesta în condiții egale actele administrative ilegale, fără discriminare.
- Art. 20 – Norma constituie baza constituțională a dreptului de a se adresa instanței competente pentru examinarea cauzelor de contencios administrativ. Accesul liber la justiție reprezintă, totodată, o garanție a efectivității controlului judecătoresc, deoarece un sistem de control al administrației publice lipsit de accesibilitate reală nu poate îndeplini funcția sa de protecție a drepturilor și libertăților fundamentale.
- Art. 23 alin. (2) – Norma instituie obligația statului de a asigura transparența cadrului normativ, condiție indispensabilă pentru exercitarea efectivă a dreptului la contestarea actelor administrative ilegale.
- Art. 52 – Dreptul de petiționare reprezintă o formă de protecție administrativă prealabilă, strâns legată de instituția procedurii prelabile reglementate de Codul administrativ, prin care persoana vătămată solicită autorității

publice revocarea sau modificarea actului administrativ contestat anterior sesizării instanței de judecată.

Dispoziții cu caracter expres. Spre deosebire de dispozițiile implicite, dispozițiile cu caracter expres reprezintă izvoare directe și principale ale contenciosului administrativ, instituind explicit dreptul la protecție judiciară și cadrul legislativ aferent. Constituția Republicii Moldova conține două astfel de dispoziții cu caracter expres, cu o semnificație juridică fundamentală pentru instituția contenciosului administrativ:

Art. 53 alin. (1) din Constituție statuează: *„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.”* Norma reprezintă principala prevedere constituțională a contenciosului administrativ, cu o triplă semnificație juridică:

- recunoaște explicit dreptul la control judiciar asupra actelor administrative emise cu încălcarea legii;
- stabilește conținutul minim al protecției, recunoașterea dreptului pretins, anularea actului și repararea pagubei și
- servește ca temei direct pentru întreaga legislație în materie: Legea contenciosului administrativ nr. 793/2000 și Codul administrativ nr. 116/2018. Prin această dispoziție, Constituția fundamentează controlul legalității actelor administrative adoptate sau emise de autoritățile administrației publice în instanțele judecătorești, transformând responsabilitatea statului față de cetățeni dintr-un principiu abstract într-un drept subiectiv justițiabil. În doctrină s-a subliniat că norma respectivă reprezintă „suportul legal fundamental al contenciosului administrativ în Republica Moldova.”

Art. 72 alin. (3) lit. e) din Constituție dispune: *„Prin lege organică se reglementează: [...] e) organizarea și funcționarea Curții Constituționale, a Consiliului Superior al Magistraturii, a instanțelor judecătorești, a contenciosului administrativ.”* Prin această dispoziție, Constituția conferă contenciosului administrativ rangul de instituție reglementată exclusiv prin lege organică, asigurând astfel stabilitate procedurală și protecție constituțională a mecanismului de control judecătoresc al activității administrative. Norma a stat la baza adoptării atât a Legii contenciosului administrativ nr. 793/2000, cât și a Codului administrativ nr. 116/2018.

Analiza dispozițiilor constituționale relevante pentru contenciosul administrativ demonstrează că Constituția Republicii Moldova asigură un cadru normativ complet și coerent pentru instituirea și funcționarea controlului judecătoresc al activității administrative. Art. 53 reprezintă nucleul material al acestui cadru, garantând remedii concrete persoanei vătămate, recunoașterea dreptului pretins, anularea actului și repararea pagubei, în timp ce art. 72 alin. (3) lit. e) conferă contenciosului administrativ rang de instituție constituțională, reglementată exclusiv prin lege organică. Această construcție normativă consolidează supremația legii

în activitatea administrativă, garantează accesul liber la justiție și asigură un control eficient asupra abuzurilor autorităților publice, armonizat cu standardele europene – CEDO și acquis-ul UE.

3. Structura și premisele adoptării Codului administrativ al Republicii Moldova

Adoptarea Codul administrativ al Republicii Moldova nr. 116 din 19 iulie 2018, în vigoare din 1 aprilie 2019, a reprezentat un moment de referință în evoluția dreptului administrativ autohton. Până la această codificare, cadrul normativ al procedurii administrative și al contenciosului administrativ era dispersat în mai multe acte legislative distincte, fără o coerență sistematică. Principalele acte normative includeau Legea contenciosului administrativ nr. 793/2000, care guverna contestarea actelor administrative și procedura prealabilă, și Legea cu privire la petiționare nr. 190/1994, care reglementa examinarea cererilor cetățenilor. Codul de procedură civilă nr. 225/2003 se aplica în completarea Legii nr. 793/2000 în materie procedurală, iar diverse legi speciale conțineau reglementări fragmentare privind actele administrative și procedura lor de contestare.

Premisele adoptării Codului administrativ. Cercetătorii autohtoni au atenționat că, în pofida faptului că adoptarea Legii contenciosului administrativ a constituit un succes incontestabil al procesului de democratizare a Republicii Moldova, prin care s-a instituit justiția administrativă, totuși nu s-a reușit cristalizarea unei proceduri distincte, cu principii proprii, care să o guverneze și să îi asigure eficiența, nefiind asigurat un minimum de legalitate în contracararea abuzurilor din administrația publică. Conform opiniei multor experți din Republica Moldova, legislația moldovenească în domeniu era, pe de o parte, foarte confuză și, pe de altă parte, cel puțin parțial, insuficient reglementată din punctul de vedere al conținutului.

Oficial, necesitatea elaborării unui Cod administrativ (sau de procedură administrativă) o putem desprinde din două Note informative care au însoțit două proiecte de legi. Primul proiect de lege înaintat de Cancelaria de Stat datează din 2013. La acel moment codul purta denumirea de Cod de procedură administrativă. Al doilea proiect de lege a fost înaintat în anul 2017 de un grup de deputați, dar deja cu denumirea de Cod administrativ, reprezentând inițiativa legislativă a unui grup de deputați. Aceste două proiecte, în ceea ce privește conținutul, sunt foarte asemănătoare. Însă, în primul proiect contractul administrativ era reglementat într-un mod mai detaliat, fiind menționate expres criteriile de calificare a unui contract ca fiind administrativ, era reglementată jurisdicția administrativă și actul administrativ-jurisdicțional și nu era încorporat controlul judecătoresc a procedurii administrative, adică Legea contenciosului urma să rămână în vigoare. Rezumând ambele Note informative, necesitatea codificării normelor ce țin de raporturile administrative a fost determinată de

existența multitudinii de reglementări ce prevedeau o serie de proceduri speciale și neuniforme, conținând deseori și contradicții între prevederi, fapt ce ducea la o aplicare greoaie și neunitară a lor de către beneficiari – atât autorități publice și instanțe, cât și cetățeni.

Pe plan național necesitatea adoptării unui cod era susținută cu mult timp în urmă de anumiți cercetători care menționau că elaborarea unui cod de procedură administrativă este necesară nu doar pentru consolidarea contenciosului administrativ, dar și pentru consolidarea întregului proces decizional și de administrare publică. Premisele juridice și instituționale ale adoptării Codului administrativ au vizat, în esență: uniformizarea procedurilor administrative fragmentate anterior; alinierea legislației naționale la standardele europene ale bunei administrări; consolidarea garanțiilor procedurale ale persoanelor în raporturile cu autoritățile publice; creșterea eficienței și predictibilității controlului judecătoresc al activității administrative; eliminarea paralelismelor legislative și a lacunelor normative identificate în practica judiciară.

Modelul german al procedurii administrative recunoscut pentru eficiența și coerența sa a constituit sursa principală de inspirație. Autorii Codului administrativ au preluat concepte și formulări din trei legi fundamentale germane: *VwVfG* (Legea privind procedura administrativă, în aplicare din 01.01.1977), *VwGO* (Codul de procedură administrativă a instanțelor administrative, în aplicare din 01.04.1960) și *VwVG* (Legea privind executarea administrativă, în aplicare din 01.05.1953).

Cu privire la titulatura actului normativ, denumirea de „Cod administrativ” a fost aleasă în Parlament, deși actul cuprinde în principal norme procedurale. Spre deosebire de Codul administrativ român, care constituie o codificare a dreptului material administrativ și care a integrat 17 acte normative privind administrația publică locală și centrală, statutul funcționarilor publici, proprietatea publică etc., Codul administrativ al Republicii Moldova reglementează în mod esențial procedura administrativă și contenciosul administrativ. Echivalentele europene ale acestuia se regăsesc, de regulă, sub denumirea de coduri de procedură administrativă – Germania: *Verwaltungsverfahrensgesetz* (Legea privind procedura administrativă); Estonia: *Hal-duskohtumenetluse seadustik* (Codul de procedură administrativă).

Structura Codului administrativ al Republicii Moldova. Codul administrativ cuprinde 258 de articole, grupate în patru Cărți, structura reflectând în mod direct influența legislației germane.

Pentru comparație, doctrina procesual-civilă relevă că în România există de asemenea un Cod administrativ, adoptat la 5 iulie 2019, care reglementează cadrul general pentru organizarea și funcționarea autorităților și instituțiilor administrației publice, statutul personalului din cadrul acestora, răspunderea administrativă, serviciile publice, precum și unele reguli specifice privind proprietatea publică și privată a statului și a unităților administrativ-teritoriale. Codul administrativ al României nu este o lege cu privire la proceduri, ci „incorporează ceea ce în Republica Moldova este dispersat într-un număr destul de mare de legi”, precum Legea cu privire la

Guvern nr. 137/2017, Legea privind administrația publică centrală de specialitate nr. 98/2012, Legea privind administrația publică locală nr. 436/2006, Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public nr. 158/2008 etc.

În raport cu Codul de procedură civilă, Cartea a III-a din Codul administrativ are caracter de *lex specialis*, ceea ce înseamnă că dispozițiile acesteia prevalează asupra normelor generale ale procedurii civile. Codul de procedură civilă se aplică doar complementar, în situația în care în Codul administrativ lipsește o normă corespunzătoare și numai dacă reglementarea respectivă nu este în contradicție cu ideile de bază ale Cărții a III-a din Codul administrativ. Articolele 169-171 din Codul de procedură civilă, care, conform art. 195 Cadm, sunt excluse de la aplicarea în procedura contenciosului administrativ, sunt menționate în lege doar cu titlu de exemplu. Judecătorul, înainte de aplicarea prevederilor Codului de procedură civilă, trebuie să examineze întotdeauna dacă acestea nu sunt în contradicție cu ideile de bază ale procedurii contenciosului administrativ.

Conform art. 2 alin. (2) Cadm, prevederile derogatorii pentru procedura administrativă și pentru procedura contenciosului administrativ din legile speciale au prioritate față de prevederile Codului administrativ. Aceste reglementări de excepție urmează să rămână limitate la cele strict necesare și nu se permite ca ele să contravină principiilor Codului administrativ. Cu titlu exemplificativ, constituie derogări permise: prelungirea prin lege specială a termenului general de treizeci de zile pentru adoptarea/emiterea deciziei de către autoritatea publică (art. 60 Cadm); prelungirea prin lege specială a termenului de treizeci de zile pentru depunerea cererii prealabile (art. 165 alin. (1) Cadm) sau a termenului pentru înaintarea acțiunii (art. 209 alin. (1) Cadm); prevederea admisibilității acțiunii în contenciosul administrativ împotriva anumitor decizii notariale. În doctrina procesual-civilă recentă se subliniază că, din 1 aprilie 2019, în Republica Moldova se aplică o lege-cadru, Codul administrativ al Republicii Moldova nr. 116/2018, care a fost precedat de Legea contenciosului administrativ nr. 793/2000. Același izvor relevă că, deși Codul administrativ reglementează procedura administrativă (Cartea a doua) și procedura de contencios administrativ (Cartea a treia), „denumirea codului moldovenesc este cam improprie”, întrucât nu reflectă întru totul conținutul acestuia.

Sub aspectul normelor procedurale aplicabile, doctrina distinge două categorii: **normele procedurale speciale**, prevăzute în Cartea a treia a Codului administrativ, care se aplică prioritar și **normele procedurale generale**, preluate din Codul de procedură civilă, care se aplică suplimentar, având caracter complementar, în măsura în care nu sunt incompatibile cu specificul raporturilor din contenciosul administrativ (art. 195 Cadm).

Codul administrativ interzice însă expres aplicarea unor prevederi ale Codului de procedură civilă: art. 195 Cadm exclude art. 169–171 CPC, care țin de intentarea procesului în procedura generală, iar art. 214 alin. (4) Cadm exclude art. 177 alin. (2) CPC.

Adoptarea Codului administrativ al Republicii Moldova a reprezentat un pas esențial în modernizarea dreptului administrativ, având un impact semnificativ atât asupra sistemului juridic, cât și asupra funcționării administrației publice. Prin sistematizarea a 258 de articole într-un act normativ unitar, Codul a abrogat legi dispersate, Legea contenciosului administrativ nr. 793/2000 și Legea cu privire la petiționare nr. 190/1994, eliminând contradicții, excepții neuniforme și proceduri greoaie. Totodată, introduce dosarul administrativ obligatoriu, notificări standardizate și tranzacția judiciară de împăcare, sporind claritatea, predictibilitatea și accesibilitatea pentru cetățeni, autorități publice și instanțe de judecată.

În ceea ce privește evoluția terminologiei juridice, este de menționat că în legislația anterioară era utilizat termenul *instanță de contencios administrativ*, prin care se înțelegeau judecătorii desemnați din judecătorii, colegiile sau completele de contencios administrativ ale Curților de Apel și colegiul de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție, abilitate prin lege cu înfăptuirea controlului judecătoresc al legalității actelor administrative emise de autoritățile publice în activitatea de organizare a executării și de executare în concret a legii, precum și de gestionare a domeniului public. În prezent este utilizat termenul *instanțe de judecată competente pentru examinarea litigiilor de contencios administrativ*.

Totodată, în legislația anterioară erau asimilate autorităților publice persoanele de drept privat care exercitau atribuții de putere publică sau utilizau domeniul public, fiind împuternicite prin lege să presteze un serviciu de interes public, inclusiv persoanele care prestează servicii notariale. Însă în legislația în vigoare aceste concepte nu sunt atât de clar stabilite, deși sunt preconizate modificări în legislația administrativă prin care este asimilată autorității publice persoana juridică de drept privat sau orice altă entitate care, potrivit legii, acționează în regim de putere publică.

Legislația administrativă în vigoare s-a limitat la două elemente de bază care identifică autoritatea publică ca participant-cheie atât la procedura administrativă, cât și la cea a contenciosului administrativ: i) regimul de putere publică și ii) realizarea unui interes public. Prin regim de putere publică se înțelege ansamblul competențelor prevăzute de lege în vederea realizării sarcinilor autorităților publice, care le conferă posibilitatea de a se impune cu forță juridică obligatorie în raporturile lor cu persoane fizice sau juridice.

Un rol important în contenciosul administrativ are și practica judiciară, deși permanent există riscul că unele practici se pot adeveri a fi nereușite în aspectul respectării principiilor și spiritului legii ca fundamente ale statului de drept. Adoptarea Codului administrativ nr. 116/2018 a impus revizuirea acestei practici judiciare și adaptarea ei la noile reglementări, proces care continuă să evolueze în contextul consolidării controlului jurisdicțional al activității administrației publice.

Sarcini de evaluare/autoevaluare

1. Identificați etapele evoluției contenciosului administrativ în Republica Moldova.
2. Analizați originea instituției contenciosului administrativ și influențele modelelor europene asupra reglementării naționale.
3. Menționați actele normative care au reglementat contenciosul administrativ în Republica Moldova.
4. Determinați fundamentele constituționale ale contenciosului administrativ în Republica Moldova.
5. Indicați prevederile constituționale care garantează dreptul persoanei vătămate de a contesta actele administrative.
6. Identificați premisele adoptării Codului administrativ al Republicii Moldova nr. 116/2018.
7. Comparați reglementarea contenciosului administrativ din Legea nr. 793/2000 cu cea din Codul administrativ nr. 116/2018.
8. Argumentați rolul și importanța adoptării Codului administrativ pentru consolidarea statului de drept în Republica Moldova.
9. Demonstrați raportul dintre prevederile constituționale și dispozițiile Codului administrativ în materia contenciosului administrativ.
10. Argumentați de ce cunoașterea evoluției contenciosului administrativ este necesară pentru înțelegerea reglementărilor actuale.

Sarcini pentru lucrul independent

1. Elaborați un tabel în care să includeți etapele evoluției contenciosului administrativ în Republica Moldova, indicând pentru fiecare perioadă, actul normativ de bază, obiectul reglementării și principalele caracteristici.

Cazuri practice

1. Determinați legea aplicabilă și explicați evoluția reglementării contenciosului administrativ.

Cetățeanul Popescu A. a contestat în anul 2018 un act administrativ emis de primar, solicitând anularea acestuia și repararea prejudiciului cauzat. La momentul examinării cauzei era aplicabilă Legea contenciosului administrativ nr. 793/2000. În anul 2025, același cetățean contestă un alt act administrativ individual emis de primar, solicitând anularea actului și repararea prejudiciului. Cauza este examinată în temeiul Codului administrativ al Republicii Moldova nr. 116/2018.

Determinați:

- a) actul normativ aplicabil fiecărei cauze;
- b) deosebirile principale dintre reglementarea contenciosului administrativ po-

- trivit Legii nr. 793/2000 și cea din Codul administrativ nr. 116/2018;
- c) motivul pentru care soluțiile instanței de judecată pot fi diferite în cele două cauze, îndeosebi în privința pretenției de reparare a prejudiciului.

2. Determinați actul normativ aplicabil și analizați schimbările legislative în materia contenciosului administrativ.

În anul 2017, societatea „Construct” SRL a contestat refuzul unei autorități publice de a elibera un act permisiv. Litigiul a fost examinat în temeiul Legii contenciosului administrativ nr. 793/2000. În anul 2025, o altă societate comercială contestă refuzul aceleiași autorități publice de a emite un act administrativ individual favorabil. Cauza este examinată potrivit Codului administrativ al Republicii Moldova nr. 116/2018.

Determinați:

- a) actul normativ aplicabil fiecărei situații;
- b) principalele modificări introduse prin Codul administrativ în materia contenciosului administrativ;
- c) efectele adoptării Codului administrativ asupra protecției drepturilor persoanelor în raporturile cu autoritățile publice.

SURSE DE INFORMARE

I. Acte normative

1. Constituția Republicii Moldova din 29.07.1994. Republicată în: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2016, nr. 78, art. 140. Disponibil: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=128016
2. Codul administrativ al Republicii Moldova nr. 116 din 19.07.2018. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2018, nr. 309–320, art. 466. Disponibil: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=149723
3. Codul de procedură civilă al Republicii Moldova nr. 225 din 30.05.2003. Republicat în: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2018, nr. 285–294, art. 436. Disponibil: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=96050
4. Legea cu privire la petiționare nr. 190 din 19.07.1994 (abrogată la 01.04.2019). Republicată în: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2003, nr. 6–8.
5. Legea contenciosului administrativ nr. 793 din 10.02.2000 (abrogată la 01.04.2019). În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2000, nr. 57–58, art. 375.
6. *Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG)* – Legea privind procedura administrativă a Germaniei, în vigoare din 01.01.1977. Disponibil: <https://www.gesetze-im-internet.de/vwvfsg/>
7. *Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO)* – Codul de procedură a contenciosului administrativ al Germaniei, în vigoare din 01.04.1960. Disponibil: <https://www.gesetze-im-internet.de/vwgo/>

8. Verwaltungsvollstreckungsgesetz (VwVG) – Legea privind executarea administrativă a Germaniei, în vigoare din 01.05.1953. Disponibil: <https://www.gesetze-im-internet.de/vwvg/>

II. Literatura de specialitate

1. Belei, E., Jimbei, I. Procedura contenciosului administrativ. În: *Tratat de drept procesual civil. Partea specială* (coord. E. Belei). Chișinău: Lexon-Prim, 2025.
2. Corcenco, A. Instituția contenciosului administrativ – pilon al statului de drept. Aspecte de drept comparat. În: *Materialele Conferinței științifice naționale „Dezvoltarea sistemului juridic și politico-administrativ”*, ed. a IX-a, 8 decembrie 2023. Cahul: Universitatea de Stat „B. P. Hasdeu”, 2024.
3. Diaconu, M. Esența și valoarea contenciosului administrativ într-o societate democratică. În: *Revista Națională de Drept*, 2011, nr. 9.
4. Diaconu, M. *Mecanismul asigurării legalității actelor administrative în Republica Moldova*. Chișinău: Î.S.F.E.-P. „Tipografia Centrală”, 2013.
5. Guceac, I., Mocanu, V., Rusu, V. [et al.]. *Drept administrativ: Manual*. Chișinău: Blitz Poligraf, 2024. ISBN 978-9975-3660-9-0
6. Guțuleac, V., Arion, O. Conceptul contenciosului administrativ în doctrina dreptului administrativ: studiu comparat. În: *Legea și Viața*, 2010, nr. 3.
7. Jimbei, I. Despre ce este Codul administrativ al Republicii Moldova. În: *Bizlaw*, 10.11.2020. Disponibil: <https://www.bizlaw.md/despre-ce-e-codul-administrativ-al-republicii-moldova>
8. Orlov, M. *Drept administrativ*. Chișinău: Epigraf, 2001. ISBN 9975-924-32-5.
9. Orlov, M., Belecciu, Șt. *Drept administrativ*. Chișinău: „Elena-I.V.” SRL, 2005.
10. Orlov, M. *Curs de contencios administrativ*. Chișinău: „Elena-V.I.” SRL, 2009. ISBN 978-9975-106-32-0
11. Prisăcaru, V. *Contenciosul administrativ român*. Ediția a II-a. București: ALL BECK, 1998.
12. *Ghid de formare continuă pentru aplicarea Codului administrativ al Republicii Moldova*. Chișinău: Institutul Național al Justiției, 2021. Disponibil: https://www.inj.md/sites/default/files/new/IRZ-Fortbildungsleitfaden-VwKodex-RepMoldau-Endfassung_ru_2021.pdf

Tema 3. PĂRȚILE ÎN LITIGIUL DE CONTENCIOS ADMINISTRATIV

Unități de învățare:

1. Reclamantul în litigiul de contencios administrativ
2. Subiecții investiți de lege cu drept de sesizare în contencios administrativ
3. Pârâțul în litigiul de contencios administrativ
4. Persoanele atrase în examinarea cauzelor de contencios administrativ. Terții

Competențe și rezultate ale învățării:

La finalizarea studiului prezentei teme studentul va fi capabil: să definească noțiunile de reclamant, pârât și persoane atrase în examinarea cauzelor de contencios administrativ; să identifice condițiile cumulative ale calității procesuale active a reclamantului; să distingă categoriile de subiecți investiți de lege cu drept de sesizare în contencios administrativ; să delimiteze contenciosul subiectiv de cel obiectiv; să determine elementele constitutive ale noțiunii de autoritate publică; să explice modificările operate de Codul administrativ asupra noțiunii de pârât față de regimul Legii nr. 793/2000; să distingă terții facultativi de terții obligatorii și să determine drepturile procesuale ale acestora

Termeni-cheie: *reclamant, pârât, terț, drept vătămat, autoritate publică, regim de putere publică, interes public, calitate procesuală activă, calitate procesuală pasivă, contencios subiectiv, contencios obiectiv, subiecți investiți de lege, terți facultativi, terți obligatorii.*

Forme și strategii de organizare a activităților didactice: curs teoretic; prelegere clasică; conversație de consolidare; rezolvare de spețe; activități frontale și individuale.

Conținut rezumativ:

1. Reclamantul în litigiul de contencios administrativ

Contenciosul administrativ, ca de altfel oricare altă instituție a dreptului, presupune un raport juridic, iar orice raport juridic implică întotdeauna cel puțin doi subiecți: unul activ – reclamantul și altul pasiv – pârâțul. Potrivit doctrinei teoriei generale a dreptului, subiectul activ are facultatea de a pretinde ceva, iar subiectul pasiv este acela care poartă obligația corespunzătoare pretenției.

Potrivit art. 204 Cadm, părți în procedura de contencios administrativ pot fi persoanele fizice sau juridice și autoritățile publice în sensul art. 7. Dintre acestea, reclamantul ocupă poziția de subiect activ – titularul dreptului vătămat care declanșează controlul judecătoresc al activității administrative.

În prezent, orice persoană care revendică încălcarea unui drept al său prin activitatea administrativă a unei autorități publice poate înainta o acțiune în contencios administrativ. Reclamant poate fi persoana fizică sau juridică care, revendicând încălcarea unui drept al său prin activitatea administrativă a unei autorități publice, înaintează acțiunea în instanța de judecată competentă pentru a obține restabilirea

dreptului vătămat. În doctrină se reține că reclamant în contencios administrativ poate fi oricine, însă cu condiția esențială ca acesta să fie titularul (subiectul) dreptului vătămat prin activitatea administrativă. Din acest considerent, contenciosul administrativ este, prin natura sa, un contencios subiectiv, iar *actio popularis*, prin care o persoană ar contesta un act administrativ fără a invoca vătămarea unui drept propriu, constituie o excepție care trebuie să fie expres prevăzută de o lege specială.

Realizarea raportului juridic de contencios administrativ are la bază prevederile constituționale și legale. Analiza problemei subiecților cu drept de sesizare în contencios administrativ urmează a fi făcută prin prisma art. 20 și art. 53 din Constituția Republicii Moldova, precum și a art. 17, art. 189, art. 203 și art. 204 Cadm.

Potrivit art. 53 alin. (1) din Constituția Republicii Moldova: „*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.*” Această dispoziție poziționează persoana fizică sau juridică drept subiect activ al raportului juridic de contencios administrativ, iar autoritatea publică emitentă a actului sau care a săvârșit inacțiunea – drept subiect pasiv. Identificarea corectă a subiecților cu drept de sesizare în contencios administrativ condiționează atât admisibilitatea acțiunii în contencios administrativ, cât și cadrul în care instanța de judecată competentă poate soluționa litigiul dedus judecății.

Legislația administrativă folosește termenul *participanți la proces*, care includ: a) părțile; b) persoanele atrase în proces de instanța de judecată; c) alți subiecți investiți de lege cu drept de sesizare (art. 203 Cadm).

Calitatea procesuală a reclamantului presupune invocarea unui drept vătămat în sensul art. 17 Cadm, revendicat prin acțiunea în contencios administrativ (art. 20), cu garantarea accesului liber la instanța de judecată competentă (art. 39 alin. (2)) și dreptul de a înainta acțiunea în contencios administrativ împotriva activității administrative a autorității publice (art. 189 alin. (1)).

Din art. 39 alin. (2) și art. 189 alin. (1) Cadm se desprind două particularități proprii care determină subiectul ca parte vătămată ce poate recurge la forța de constrângere a statului: (i) orice persoană și (ii) revendică încălcarea unui drept al său prin activitatea administrativă a unei autorități publice. Sintagma „orice persoană” include atât persoanele fizice, cetățeni ai Republicii Moldova, cetățeni străini și apatrizi, fără deosebire de rasă, naționalitate, origine etnică, limbă, religie, sex, opinii, apartenență politică, avere sau origine socială, cât și persoanele juridice de drept privat și public, autonome și străine.

Pentru a putea apărea în justiție în calitate de reclamant, persoana trebuie să întrunească cumulativ următoarele cerințe:

- trebuie să pretindă o vătămare a unui drept stabilit de lege – în cazul în care acest drept nu poate fi identificat, instanța de judecată va declara acțiunea ca inadmisibilă;

- acest drept să fie vătămat printr-o activitate administrativă, adică vătămarea drepturilor trebuie să aibă o legătură cauzală cu actul emis – în caz contrar, acțiunea va fi declarată inadmisibilă;
- activitatea administrativă să emane de la o autoritate publică, în sensul art. 7 Cadm, calitate care se analizează distinct la examinarea condițiilor de admisibilitate a acțiunii în contencios administrativ.

Aceste trei condiții sunt cumulative, neîndeplinirea oricăreia dintre ele atrage inadmisibilitatea acțiunii, în temeiul art. 207 alin. (2) lit. e) Cadm.

Capacitatea procesuală a reclamantului. Pe lângă calitatea procesuală activă, reclamantul trebuie să aibă și capacitatea procesuală – aptitudinea generală a persoanelor de a dobândi și a exercita drepturi și de a-și asuma obligații, constituită din capacitatea de folosință și capacitatea de exercițiu. Codul administrativ nu reglementează expres capacitatea procesuală a participanților la proces. În temeiul art. 195 Cadm, dispozițiile sale se completează cu prevederile Codului de procedură civilă, cu excepția art. 169-171, iar normele privind capacitatea procesuală se aplică prin trimitere la Codul civil al Republicii Moldova nr. 1107/2002.

Conform prevederilor art. 24 alin. (1) CC, capacitatea de a avea drepturi și obligații civile (capacitatea de folosință) se recunoaște în egală măsură tuturor persoanelor fizice. Potrivit art. 24 alin. (2) CC, *capacitatea de folosință* a persoanei fizice apare în momentul nașterii și încetează odată cu moartea. Conform art. 25 și art. 26 alin. (1) CC, *capacitatea de exercițiu* este aptitudinea persoanei de a dobândi prin fapta proprie și de a exercita drepturi civile, de a-și asuma personal obligații civile și de a le executa, iar capacitatea deplină de exercițiu începe la data când persoana fizică devine majoră, adică la împlinirea vârstei de 18 ani. Capacitatea de folosință permite reclamantului să fie titular al dreptului de acces la justiție, inclusiv minorilor și persoanelor cu capacitate de exercițiu restrânsă, prin reprezentare legală, iar capacitatea de exercițiu deplină este necesară pentru exercitarea autonomă a acțiunii: formularea cererii, asumarea obligațiilor procesuale și dispunerea asupra obiectului procesului prin renunțarea la acțiune, modificarea obiectului ori a temeiului acesteia sau încheierea unei tranzacții de împăcare.

În concluzie, reclamantul în acțiunea în contencios administrativ este orice persoană fizică sau juridică ce revendică încălcarea unui drept al său prin activitatea administrativă a unei autorități publice. Calitatea sa procesuală activă se sprijină pe trei condiții cumulative – existența unui drept stabilit de lege, vătămarea acestuia prin activitate administrativă și proveniența activității de la o autoritate publică, a căror neîndeplinire atrage inadmisibilitatea acțiunii. Alături de calitatea procesuală, reclamantul trebuie să dispună și de capacitate procesuală, capacitatea de folosință fiindu-i suficientă pentru a fi titular al dreptului de acces la justiție, iar cea de exercițiu deplină pentru a-și exercita autonom drepturile procesuale.

2. Subiecții investiți de lege cu drept de sesizare în contencios administrativ

Subiecții investiți de lege cu drept de sesizare în contencios administrativ constituie o categorie distinctă și autonomă de participanți la procedura de contencios administrativ, reglementată expres de art. 203 lit. c) Cadm, care prevede că participanți la proces sunt și „alți subiecți investiți de lege cu drept de sesizare. Această categorie se diferențiază de părți, reclamant și pârât, reglementate de art. 204 Cadm și de persoanele atrase în proces de instanța de judecată, reglementate de art. 205 Cadm.

Subiecții investiți de lege cu drept de sesizare sunt acei participanți la proces care, în temeiul unor legi speciale, pot înainta o acțiune în contencios administrativ în vederea apărării drepturilor altor persoane sau a interesului public, fără a revendica încălcarea unui drept propriu prin activitatea administrativă. Fiind investiți de lege cu drept de sesizare, nu pot pretinde un drept vătămat propriu în sensul art. 189 Cadm. În virtutea atribuțiilor conferite de legile speciale în baza cărora au acest drept, aceștia pot sesiza instanța, doar că nu în nume propriu, ci din numele persoanei pentru care ei urmăresc apărarea drepturilor. Temeiul legal general este art. 189 alin. (3) Cadm, potrivit căruia, în cazurile prevăzute de lege, precum și în scopul revendicării drepturilor ce reies dintr-un contract administrativ, acțiunea în contencios administrativ poate fi înaintată și de autoritatea publică.

Caracterul subiectiv și obiectiv al contenciosului administrativ. Existența categoriei subiecților investiți de lege cu drept de sesizare conferă contenciosului administrativ un caracter mixt atât subiectiv, cât și obiectiv. Contenciosul subiectiv își are baza legală în dispozițiile art. 53 alin. (1) din Constituția Republicii Moldova, dezvoltate prin art. 17, art. 20, art. 39 alin. (2) și art. 189 alin. (1) Cadm, iar contenciosul obiectiv își are baza juridică în dispozițiile unor legi speciale, precum Legea privind administrația publică locală nr. 436 din 28 decembrie 2006, Legea cu privire la Avocatul Poporului (Ombudsmanul) nr. 52/2014 și Legea cu privire la Autoritatea Națională de Integritate nr. 132/2016. Dacă admisibilitatea acțiunii în contencios administrativ subiectiv este condiționată de existența dreptului subiectiv (vătămat), admisibilitatea acțiunii în contencios obiectiv este determinată de un singur factor: ilegalitatea. În același timp, contenciosul subiectiv are drept scop protejarea drepturilor subiective care aparțin unor persoane fizice sau juridice determinate, individualizate, în timp ce contenciosul obiectiv are ca scop asigurarea legalității și promovarea intereselor generale la nivelul unităților administrativ-teritoriale.

Categorii de subiecți investiți de lege cu drept de sesizare în contencios administrativ:

- *Oficiul teritorial al Cancelariei de Stat și autoritățile administrației publice locale.* Cea mai importantă categorie este reglementată prin Legea privind administrația publică locală nr. 436 din 28 decembrie 2006. Potrivit art. 68 alin. (1) din această lege, în cazul în care consideră că un act emis de autoritatea administrației

publice locale este ilegal, oficiul teritorial al Cancelariei de Stat notifică autoritățile locale emitente ilegalitatea actului controlat, cerând modificarea sau abrogarea totală sau parțială a actului; dacă în termen de 30 de zile de la data primirii notificării, autoritatea locală își menține poziția sau nu reexaminează actul contestat, oficiul teritorial al Cancelariei de Stat poate sesiza instanța de judecată în termenele legale. Articolul 69 din Legea nr. 436/2006 reglementează ipoteza sesizării directe a instanței, fără parcurgerea procedurii notificării prealabile, atunci când actul poate avea consecințe grave, în scopul prevenirii unei pagube iminente. Totodată, Legea nr. 436/2006 recunoaște autorităților locale dreptul de a ataca în instanța de contencios administrativ decizia subiectului controlului de oportunitate pe care o consideră ilegală (art. 70 alin. (3)), deși, după cum s-a observat în doctrină, administrația publică locală nu poate cere anularea acestei decizii pe motiv de exces de putere sau declararea ilegalității acesteia, deoarece legiuitorul i-a prescris ce poate cere, într-o formulă destul de vagă.

- *Procurorul*. În condițiile Legii contenciosului administrativ nr. 793/2000, art. 5 lit. c) recunoștea expres procurorului dreptul de a sesiza instanța de contencios administrativ, prevederi care au fost dezvoltate în Legea cu privire la procuratură nr. 294/2008, ulterior abrogată. Noua Lege cu privire la procuratură nr. 3/2016 nu conține reglementări la acest capitol, ceea ce poate fi interpretat ca un regres în domeniu. În condițiile actuale ale Codului administrativ nr. 116/2018, procurorul nu mai are calitatea de subiect cu drept de sesizare directă în contenciosul administrativ în nume propriu. El poate participa subsidiar, la cererea expresă a unei persoane fizice incapabile să acționeze singură din cauza stării de sănătate, vârstei înaintate sau altor motive întemeiate, în condițiile art. 71 alin. (2) CPC, aplicabil prin trimitere la art. 195 Cadm.

- *Avocatul Poporului (Ombudsmanul)*. Avocatul Poporului, constatând încălcări ale drepturilor petiționarului, prezintă autorității sau persoanei cu funcție de răspundere, ale cărei decizii, acțiuni sau inacțiuni încalcă drepturile și libertățile omului, un aviz cu recomandări (art. 24 alin. (1) din Legea nr. 52/2014), iar în caz de neexecutare poate sesiza organul ierarhic superior sau informa opinia publică (art. 24 alin. (4)). Totodată, este în drept să adreseze instanței de judecată o cerere în apărarea intereselor petiționarului (art. 25 alin. (1) lit. a)).

- *Autoritatea Națională de Integritate*. Potrivit art. 15 lit. f) din Legea cu privire la Autoritatea Națională de Integritate nr. 132/2016, Autoritatea adresează instanței de judecată cereri privind constatarea nulității absolute a actului administrativ emis/adoptat sau a actului juridic încheiat direct ori prin intermediul unei persoane terțe, sau a deciziei luate cu încălcarea regimului juridic al conflictelor de interese, stabilită printr-un act de constatare definitiv. Potrivit art. 15 alin. (2) din Legea privind declararea averii și a intereselor personale nr. 133/2016, Autoritatea Națională de Integritate adresează instanței de judecată cereri privind constatarea nulității absolute a actelor administrative emise/adoptate sau actelor juridice încheiate, direct ori prin in-

termeniul unei persoane terțe, cu încălcarea dispozițiilor legale privind conflictul de interese. În literatura de specialitate s-a apreciat că această instituție este o instituție nouă pentru țara noastră, a cărei eficiență credem că va fi dovedită doar în timp. La moment, cert este faptul că în cazul în care își va dovedi eficiența, va consolida rolul contenciosului administrativ obiectiv în asigurarea legalității actelor administrative.

În concluzie, subiecții cu drept de sesizare în contencios administrativ se grupează în două categorii cu regim juridic distinct: reclamantul, care poate fi orice persoană fizică sau juridică ce revendică încălcarea unui drept al său prin activitatea administrativă (art. 189 alin. (1) Cadm – contencios subiectiv), și subiecții investiți de lege cu drept de sesizare, care acționează în temeiul unor legi speciale pentru apărarea drepturilor altor persoane sau a interesului public, fără a revendica un drept propriu (art. 203 lit. c) Cadm – contencios obiectiv). Această dualitate exprimă caracterul mixt al contenciosului administrativ și asigură atât protecția persoanei față de activitatea administrativă ilegală, cât și controlul obiectiv asupra legalității activității administrative.

3. Pârâul în litigiul de contencios administrativ

Pârâul reprezintă subiectul pasiv al acțiunii în contencios administrativ – autoritatea publică a cărei activitate administrativă este contestată de reclamant. Potrivit art. 204 Cadm, părți în procedura de contencios administrativ pot fi persoanele fizice sau juridice și autoritățile publice în sensul art. 7. Calitatea de pârât o au, așadar, autoritățile publice, însă numai atunci când desfășoară activitate administrativă. Calitatea procesuală pasivă a pârâului constituie, totodată, o condiție de admisibilitate a acțiunii: instanța de judecată, înainte de a trece la examinarea fondului, verifică din oficiu dacă entitatea chemată în judecată are sau nu calitate de pârât în sensul Codului administrativ.

Sediul materiei îl constituie art. 5, art. 7, art. 8, art. 18 și art. 204 Cadm, interpretate sistematic cu art. 207 alin. (2) și art. 258 alin. (3) din același cod, precum și Opinia consultativă a Curții Supreme de Justiție nr. 104 cu privire la unele chestiuni ce țin de intrarea în vigoare a Codului administrativ.

Aspectul evolutiv al noțiunii de pârât. În condițiile Legii contenciosului administrativ nr. 793/2000, în calitate de pârât apăreau autoritățile publice și organizațiile asimilate acestora, cum ar fi subdiviziunile autorităților publice cu competență decizională și funcționarii din structurile menționate. Persoanele private, fizice sau juridice, puteau fi asimilate autorităților publice dacă exercitau atribuții de putere publică sau utilizau domeniul public, fiind împuternicite prin lege ori printr-un act administrativ de autoritate să presteze un serviciu de interes public sau să exercite funcții publice. Prin urmare, actele emise de persoanele private în realizarea acestor prerogative erau contestate în ordinea contenciosului

administrativ, cu excepția actelor emise de organizațiile obștești sau de persoanele juridice cu scop lucrativ.

Codul administrativ al Republicii Moldova nr. 116/2018 a operat o reformă substanțială în privința calității de pârât. Potrivit art. 7 Cadm, autoritate publică se consideră orice structură organizatorică sau organ instituită/instituit prin lege sau printr-un alt act normativ, care acționează în regim de putere publică în scopul realizării unui interes public.

Elementele constitutive ale noțiunii de autoritate publică. Curtea Supremă de Justiție, în Opinia consultativă nr. 104, a statuat că pentru a stabili dacă o anumită structură organizatorică sau organ poate fi considerat autoritate publică este necesar să fie întrunite cumulativ următoarele elemente:

- a) *Criteriul formal-organic* – structura organizatorică sau organul să fie instituită/instituit prin lege sau printr-un alt act normativ. Sunt excluse din câmpul noțiunii persoanele juridice de drept privat (de exemplu, furnizorii de energie electrică, serviciul public de alimentare cu apă și de canalizare, furnizorii de gaze naturale), chiar dacă anterior, potrivit art. 2 din Legea contenciosului administrativ nr. 793/2000, se asimilau autorității publice.
- b) *Criteriul funcțional* – entitatea să acționeze în regim de putere publică. Potrivit art. 8 Cadm, regimul de putere publică reprezintă ansamblul competențelor prevăzute de lege în vederea realizării sarcinilor autorităților publice, care le conferă posibilitatea de a se impune cu forță juridică obligatorie în raporturile lor cu persoane fizice sau juridice. Regimul de putere publică este criteriul-cheie de delimitare: o entitate care emite acte și realizează operațiuni fără a dispune de competențe de impunere cu forță juridică obligatorie nu este autoritate publică în sensul Codului administrativ.
- c) *Criteriul teleologic* – entitatea să acționeze în scopul realizării unui interes public. Potrivit art. 18 Cadm, interesul public vizează ordinea de drept, democrația, garantarea drepturilor și a libertăților persoanelor, precum și obligațiile acestora, satisfacerea necesităților sociale, realizarea competențelor autorităților publice, funcționarea lor legală și în bune condiții.

Din coroborarea celor trei criterii rezultă că pârâtul trebuie să fie o formă de organizare a unui colectiv de oameni, constituită printr-un act normativ, care posedă prerogative de putere publică și răspunde unei nevoi a societății.

Calitatea de pârât ca condiție de admisibilitate. Curtea Supremă de Justiție a statuat în Opinia consultativă nr. 104 că aceasta este o condiție de admisibilitate a acțiunii în contenciosul administrativ. Instanța verifică din oficiu condițiile de admisibilitate în temeiul art. 207 alin. (1) Cadm și pronunță o încheiere de inadmisibilitate dacă oricare dintre ele lipsește. De exemplu, acțiunea prin care se contestă factura emisă de furnizorul de energie electrică se va declara inadmisibilă, litigiul urmând a fi soluționat în procedura acțiunii civile.

Autoritate publică și autoritate administrativă. Termenul „*autoritate publică*” este utilizat de Codul administrativ într-o ușoară disonanță terminologică cu actele normative prin care se creează „**autorități administrative**”. Astfel, sunt autorități administrative create prin lege, de exemplu, Serviciul Fiscal de Stat și Serviciul Vamal, ori prin acte normative subordonate legilor, precum Agenția Achiziții Publice sau Agenția de Administrare a Instanțelor Judecătorești. Pârât în contencios administrativ poate fi însă și o altă structură decât o autoritate administrativă, dacă activitatea acesteia, indiferent de statut, este activitate administrativă în sensul art. 5 Cadm. Intră în această categorie instituțiile publice – persoane juridice de drept public constituite în baza unui act emis de autoritatea publică și finanțate, integral sau parțial, de la bugetul acesteia, precum Agenția Servicii Publice; asociațiile profesioniștilor, precum Uniunea Avocaților, ale cărei comisii adoptă acte ce se contestă în contencios administrativ; și chiar structurile organizatorice temporare lipsite de personalitate juridică, cum este Comisia independentă de evaluare a integrității candidaților la funcția de membru în organele de autoadministrare ale judecătorilor și procurorilor, creată prin Legea nr. 26/2022.

Calitatea de pârât a fost recunoscută în practica judiciară și subdiviziunilor fără personalitate juridică. Prin Încheierea din 13 decembrie 2023, Curtea Supremă de Justiție a reținut că birourile vamale, deși lipsite de personalitate juridică, își desfășoară activitatea ca subdiviziuni teritoriale, adoptă decizii ce produc efecte juridice și răspund conform legii pentru acestea, exercitând activitate administrativă la nivelul unităților administrativ-teritoriale.

Limita este dată de natura activității, nu de statutul entității: dacă autoritatea publică acționează ca subiect de drept civil, ea nu poate fi pârât în contencios administrativ. Astfel, primăria care refuză eliberarea certificatului de urbanism acționează în regim de putere publică și răspunde ca pârât în contencios administrativ, în timp ce aceeași primărie, care nu își execută obligațiile dintr-un contract de achiziție a mobilierului, răspunde în procedura acțiunii civile.

Excluderea persoanelor juridice de drept privat. O novație a Codului administrativ este excluderea din categoria pârâților a persoanelor juridice de drept privat asimilate prin vechile reglementări autorităților publice. Potrivit Opiniei consultative nr. 104, de la data intrării în vigoare a Codului administrativ acestea nu mai constituie autorități publice și nu mai pot fi pârâți în procedura contenciosului administrativ. De la 1 aprilie 2019, litigiile asimilate celor de contencios administrativ se examinează și se soluționează în procedura acțiunii civile, ca litigii de drept civil, iar ca metode de apărare se aplică doar metodele de drept civil.

Regimul tranzitoriu. O problemă distinctă a apărut în practica judiciară în legătură cu cauzele de contencios administrativ aflate pe rolul instanțelor la data intrării în vigoare a Codului administrativ. Art. 258 alin. (3) Cadm prevede că, prin derogare, admisibilitatea unei astfel de acțiuni se apreciază conform prevederilor în vigoare până la intrarea în vigoare a Codului. Curtea Supremă de Justiție a dezvoltat

această regulă în Opinia consultativă nr. 104, statuând că procedurile aflate pe rol la data intrării în vigoare a Codului, în cadrul cărora calitatea de pârât o dețin persoanele juridice de drept privat asimilate prin vechile reglementări, se examinează în continuare, prin excepție, în procedura contenciosului administrativ. Această soluție se impune din raționamentul că legea nouă produce efecte juridice pentru viitor și nu desființează o situație juridică constituită sub acțiunea legii vechi, fiind cerută și de necesitatea respectării principiilor certitudinii juridice, previzibilității dreptului, securității raporturilor juridice și drepturilor câștigate. Aceeași soluție se aplică și în privința actelor administrative emise până la 1 aprilie 2019 de persoanele juridice de drept privat asimilate autorității publice, precum și a procedurilor administrative în curs de desfășurare ori a procedurilor prealabile.

În concluzie, calitatea de pârât în contencios administrativ aparține exclusiv autorității publice în sensul art. 7 Cadm, iar criteriul decisiv nu este statutul entității, ci natura administrativă a activității desfășurate. Codul administrativ a restrâns astfel sfera pârâților față de reglementarea anterioară, excluzând persoanele juridice de drept privat asimilate cândva autorităților publice, dar a păstrat-o suficient de cuprinzătoare pentru a include instituțiile publice, asociațiile profesioniștilor și structurile fără personalitate juridică ce exercită prerogative de putere publică.

4. Persoanele atrase în examinarea cauzelor de contencios administrativ. Terții

Codul administrativ include persoanele atrase în proces de instanța de judecată în categoria participanților la procedura de contencios administrativ. Art. 203 lit. b) Cadm le enumeră alături de părți (lit. a)) și de subiecții investiți de lege cu dreptul de a sesiza instanța (lit. c)), iar regimul lor juridic este dezvoltat în art. 205 Cadm, articol consacrat exclusiv acestei categorii, în paralel cu art. 204 Cadm, dedicat părților.

Sub aspect conceptual, această categorie constituie proiecția procesuală a obligației instituite de art. 44 alin. (3) Cadm, potrivit căreia autoritatea publică este ținută să atragă în procedura administrativă, din oficiu sau la cerere, persoanele ale căror drepturi pot fi afectate, informându-le despre inițierea ori desfășurarea procedurii. Codul cunoaște, de altfel, și în faza administrativă o participare obligatorie, atunci când procedura implică drepturi și obligații comune mai multor participanți ori decurgând din aceleași temeuri de fapt sau de drept (art. 44 alin. (2) Cadm). Codul păstrează astfel o concepție unitară asupra protecției terților, atât în faza administrativă, cât și în cea judiciară.

Introducerea acestei noi categorii de participanți este pe deplin justificată de specificul contenciosului administrativ. Interacțiunile persoanelor cu autoritățile publice sunt reglementate altfel și comportă un alt specific decât raporturile dintre subiecții dreptului civil. De aceea, nu este vorba nici de intervenienții principali

(art. 65 CPC), nici de cei accesorii (art. 67 CPC) din dreptul comun, ci de o instituție proprie procedurii de contencios administrativ, fără corespondent în reglementarea Legii nr. 793/2000, pe care legiuitorul o desemnează și prin termenul „terți”. Instituția are la bază conceptul german al atragerii în proces (die Beiladung), reglementat la §§ 65 și 66 din Verwaltungsgerichtsordnung (Codul de procedură administrativă german), care distinge între atragerea simplă, facultativă, și atragerea necesară, atunci când hotărârea nu poate fi luată decât și în privința terțului. Sediul materiei îl constituie art. 205 Cadm, completat în temeiul art. 195 Cadm cu dispozițiile relevante din Codul de procedură civilă, în special art. 56 CPC privind drepturile și obligațiile participanților la proces.

Una dintre instituțiile care este altfel reglementată în Codul administrativ decât în Codul de procedură civilă este cea a terților ca participanți la proces. Codul administrativ nr. 116/2018 utilizează două noțiuni ale acestei instituții: cea de persoană atrasă în proces de instanța de judecată și cea de terț. Categoriile respectivelor participanți sunt diferite: persoane care pot fi atrase în proces – art. 205 alin. (1) Cadm și persoane care trebuie atrase în proces – art. 205 alin. (2) și alin. (3) Cadm. Prin urmare, în acțiunea de contencios administrativ este reglementată instituția participării facultative și a participării obligatorii, aceasta fiind o instituție diferită de cea a procesului civil, cu particularități specifice.

Codul administrativ reglementează atât participarea facultativă, cât și pe cea obligatorie. Potrivit art. 205 alin. (1) Cadm, instanța poate atrage în proces, din oficiu sau la cerere, persoane ale căror drepturi sunt afectate de litigiu – terții facultativi. Potrivit art. 205 alin. (2) Cadm, dacă un terț participă la raportul litigios astfel încât hotărârea ar interveni direct în drepturile lui, el trebuie atras – terții obligatorii. În literatura de specialitate s-a observat că legiuitorul moldav a formulat mai puțin inspirat cele două categorii de participanți, utilizând în cuprinsul art. 205 Cadm două sintagme diferite: persoanele atrase în proces de instanța de judecată (art. 203 lit. b) și art. 205 alin. (1)) și terții (art. 205 alin. (2), (4) și (5)), fără a delimita expres relația dintre ele. Interpretând sistematic aceste dispoziții, doctrina a stabilit că este vorba despre persoane ale căror drepturi pot fi afectate de litigiu – terții facultativi și persoane ale căror drepturi sunt judecate și inevitabil reflectate în hotărâre – terții obligatorii.

Cazurile în care atragerea este obligatorie (art. 205 alin. (2) Cadm) sunt ilustrate cu situații frecvente în administrația publică, enumerarea având caracter exemplificativ, astfel cum rezultă din sintagma „se aplică, în special”:

- a) o persoană contestă un act administrativ individual favorabil eliberat unui terț sau cere constatarea nulității acestuia; de exemplu, proprietarul unui lot contestă autorizația de construire eliberată unui agent economic pentru terenul alăturat; agentul economic trebuie atras ca terț;
- b) o persoană contestă un act administrativ individual defavorabil emis la cererea unui terț; de exemplu, la solicitarea unei persoane, autoritatea revocă

autorizația de construire a unui agent economic, iar acesta contestă revocarea; persoana care a obținut revocarea trebuie atrasă ca terț;

- c) o persoană cere obligarea autorității să emită un act administrativ individual defavorabil pentru un terț; de exemplu, cere revocarea autorizației unui agent economic, autoritatea refuză, iar persoana contestă refuzul; agentul economic trebuie atras ca terț;
- d) o persoană cere obligarea autorității să emită în favoarea sa un act care poate fi acordat o singură dată sau unui număr limitat de persoane; de exemplu, doi proprietari de terenuri alăturate cer atribuirea unui lot al autorității locale aflat între ele; la refuz, unul depune acțiune în obligare, iar celălalt trebuie atras ca terț.

Art. 205 alin. (3) Cadm instituie o ipoteză distinctă de atragere obligatorie, în care subiectul atras este o autoritate publică: dacă o persoană înaintează acțiune în contencios administrativ pentru obligarea unei autorități publice să emită un act administrativ individual, iar emiterea acestuia necesită încuviințarea unei alte autorități publice, ultima este atrasă în proces.

Potrivit art. 205 alin. (4) Cadm, încheierea judecătorească prin care este atras în proces un terț se notifică tuturor participanților la proces, instanța indicând motivul atragerii și expedind terțului atras o copie a înscrisurilor depuse până la acel moment. Același alineat instituie un regim diferit al căii de atac: încheierea judecătorească cu privire la atragerea unui terț în proces nu este susceptibilă de recurs, în timp ce încheierea prin care se refuză atragerea în proces a unui terț poate fi contestată separat cu recurs. Soluția este firească: atragerea nu prejudiciază pe nimeni, în timp ce refuzul poate lipsi de apărare tocmai persoana ale cărei drepturi urmează a fi afectate prin hotărâre.

Potrivit art. 205 alin. (5) Cadm: „Orice terț atras în proces poate înainta atât cereri procesuale, cât și cereri de alăturare la cererea reclamantului sau pârâtului cu privire la fondul cauzei. Terțul atras în proces poate depune o cerere proprie cu privire la fondul cauzei doar în cazurile prevăzute la alin. (2).” Rezultă că alineatele (4) și (5) se aplică în egală măsură ambelor categorii de terți, cu excepția tezei finale a alin. (5), rezervată terților obligatorii.

Sintagma „*cereri procesuale*” din art. 205 alin. (5) Cadm este interpretată în literatura de specialitate în sensul că terților (atât celor facultativi, cât și celor obligatorii) le sunt inerente toate drepturile generale ale unui participant la proces, prevăzute de art. 56 CPC, aplicabil prin trimitere la art. 195 Cadm. Astfel, terții pot lua cunoștință de materialele dosarului, pot face extrase și copii, solicita recuzări, prezenta probe și participa la cercetarea lor, formula cereri, da instanței explicații orale și scrise, înainta obiecții și ataca actele judiciare.

Deși persoanei atrase îi este recunoscută egalitatea în drepturi procedurale și beneficiul contradictorialității, consacrate de art. 43 Cadm, acțiunile procesuale ale persoanelor atrase în proces sunt limitate față de drepturile speciale ale părților: dreptul de a renunța la acțiune, de a recunoaște acțiunea sau de a înceta procesul

prin tranzacție de împăcare (art. 217 Cadm) nu poate fi exercitat de către terții atrași în acțiunile de contencios administrativ; terții nu pot modifica temeiul sau obiectul acțiunii, nu pot completa temeiul acțiunii, mări sau micșora cuantumul pretențiilor.

Codul administrativ nu prevede expres etapa până la care pot fi atrase persoanele în examinarea cauzei. Întrucât instanța pregătește debaterile judiciare efectuând orice acte de procedură necesare, după posibilitate într-o singură ședință de judecată (art. 216 alin. (1) lit. d) Cadm), atragerea urmează a fi realizată la această fază. În apel, în temeiul art. 231 alin. (2) Cadm, care trimite la regulile procedurii în prima instanță, terții facultativi pot fi atrași, iar cei obligatorii trebuie atrași, soluție firească, întrucât în apel se soluționează din oficiu probleme de fapt și de drept (art. 194 alin. (1) Cadm). În recurs, terții nu mai pot fi atrași, întrucât hotărârile și deciziile contestate se examinează doar în privința greșelilor procedurale și a aplicării corecte a dreptului material (art. 194 alin. (2) Cadm), recursul nefiind o cale devolutivă de atac.

Atragerea în proces are loc exclusiv prin încheiere judecătorească, fie la cererea unui participant, fie din oficiu, această cerință rezultând expres din art. 205 alin. (1) și alin. (4) Cadm. Simpla indicare a unei persoane în calitate de terț în antetul cererii de chemare în judecată nu este suficientă pentru a o face participant la examinarea cauzei de contencios administrativ.

În concluzie, persoanele atrase în examinarea cauzelor de contencios administrativ reprezintă o instituție nouă în dreptul procesual administrativ al Republicii Moldova, care permite ori impune atragerea terților ale căror drepturi sunt afectate de litigiu, fără ca aceștia să dobândească calitatea de parte. Ele se împart în terți facultativi, atrași la aprecierea instanței (art. 205 alin. (1) Cadm), și terți obligatorii, a căror atragere este impusă de lege (art. 205 alin. (2) și (3) Cadm), ambele categorii beneficiind de drepturile procesuale generale ale participanților, cu limitele prevăzute la art. 205 alin. (5) Cadm.

Sarcini de evaluare/autoevaluare

1. Definiți noțiunea de reclamant în acțiunea în contencios administrativ.
2. Analizați condițiile calității procesuale active a reclamantului.
3. Analizați condițiile calității procesuale pasive a pârâtului.
4. Indicați elementele constitutive ale noțiunii de autoritate publică.
5. Determinați actele normative care reglementează statutul subiecților cu drept de sesizare în contencios administrativ.
6. Analizați categoriile de subiecți investiți de lege cu drept de sesizare în contencios administrativ.
7. Numiți criteriile de delimitare a noțiunii de autoritate publică și clasificați entitățile care pot avea calitatea de pârât.
8. Determinați particularitățile terților facultativi și ale terților obligatorii în contencios administrativ.

9. Comparați calitatea procesuală a reclamantului cu cea a subiecților investiți de lege cu drept de sesizare.
10. Analizați drepturile și limitele procesuale ale terților atrași în examinarea cauzelor de contencios administrativ.
11. Argumentați deosebiri și asemănări dintre terți din contencios administrativ și intervenienți din procedura civilă.

Sarcini pentru lucrul independent

1. Elaborați un tabel comparativ între reclamant și subiecții investiți de lege cu drept de sesizare a instanței de judecată, indicând temeiul dreptului de sesizare, condițiile exercitării acestui drept, calitatea pe care o au în proces și drepturile și obligațiile procedurale.
2. Elaborați un tabel comparativ privind statutul procesual al terțului obligatoriu și al terțului facultativ, indicând condițiile atragerii în proces, drepturile procesuale și limitele acestora.

Cazuri practice

1. Determinați calitatea procesuală a participanților la acțiunea în contencios administrativ.

Oficiul teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat a contestat în instanța de judecată decizia Consiliului local Cricova prin care un teren din rezerva unității administrativ-teritoriale a fost atribuit cetățeanului A.P., considerând actul administrativ ilegal. Consiliul local a refuzat abrogarea deciziei. Cetățeanul A.P., beneficiar al actului administrativ, a început construcția pe terenul atribuit.

Determinați cine are calitatea de reclamant, cine are calitatea de pârât, ce calitate procesuală are A.P. și dacă atragerea sa în proces este facultativă ori obligatorie; indicați drepturile și limitele procesuale ale participanților.

2. Determinați calitatea procesuală a participanților la acțiunea în contencios administrativ.

Primarul municipiului Bălți a emis o autorizație de construire în favoarea societății „Imobil-Plus” SRL. Cetățeanul Moraru A., proprietarul terenului învecinat, consideră că autorizația este ilegală și îi afectează dreptul de proprietate. Acesta solicită anularea actului administrativ individual în instanța de judecată.

Determinați reclamantul, pârâtul și terțul în cauză; argumentați dacă atragerea terțului este obligatorie și indicați drepturile procesuale ale acestuia.

SURSE DE INFORMARE

I. Acte normative

1. Constituția Republicii Moldova din 29.07.1994. Republicată în: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2016, nr. 78, art. 140. Disponibil: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=128016

2. Codul civil al Republicii Moldova nr. 1107 din 06.06.2002. Republicat în: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2019, nr. 66–75. Disponibil: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=125043
3. Codul de procedură civilă al Republicii Moldova nr. 225 din 30.05.2003. Republicat în: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2018, nr. 285–294, art. 436. Disponibil: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=96050
4. Codul administrativ al Republicii Moldova nr. 116 din 19.07.2018. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2018, nr. 309–320, art. 466. Disponibil: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=149723
5. Legea contenciosului administrativ, nr. 793 din 10.02.2000 (abrogată la 01.04.2019). În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2000, nr. 57–58, art. 375.
6. Legea privind administrația publică locală, nr. 436 din 28.12.2006. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2007, nr. 32–35, art. 116.
7. Legea cu privire la Avocatul Poporului (Ombudsmanul), nr. 52 din 03.04.2014. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2014, nr. 110–114.
8. Legea cu privire la Autoritatea Națională de Integritate, nr. 132 din 17.06.2016. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2016, nr. 245–246, art. 511.
9. Curtea Supremă de Justiție a Republicii Moldova. Opinia consultativă nr. 104 cu privire la unele chestiuni ce țin de intrarea în vigoare a Codului administrativ. Disponibil: https://jurisprudenta.csj.md/search_rec_csj.php?id=161

II. Literatura de specialitate

1. Belei, E., Jimbei, I. Persoanele atrase în examinarea cauzelor de contencios administrativ (Terții). În: *Bizlaw*, 11.05.2021. Disponibil: <https://www.bizlaw.md/persoanele-atrase-in-examinarea-cauzelor-de-contencios-administrativ-tertii>
2. Belei, E., Jimbei, I. Procedura contenciosului administrativ. În: *Tratat de drept procesual civil. Partea specială* (coord. E. Belei). Chișinău: Lexon-Prim, 2025.
3. Diaconu, M. Aspecte ale contenciosului administrativ în lumina Codului administrativ. În: *Jurnalul Juridic Național: Teorie și Practică*, 2018, nr. 6, pp. 106–110.
4. Guceac, I., Mocanu, V., Rusu, V. [et al.]. *Drept administrativ: Manual*. Chișinău: Blitz Poligraf, 2024. ISBN 978-9975-3660-9-0
5. Orlov, M. *Curs de contencios administrativ*. Chișinău: „Elena-V.I.” SRL, 2009. ISBN 978-9975-106-32-0.
6. Țurcan, O. Codul administrativ – factor de consolidare a accesului la justiția administrativă în Republica Moldova. În: *Legea și Viața*, 2019, nr. 8, pp. 38–45.

Tema 4. OBIECTUL ACȚIUNII ÎN CONTENCIOS ADMINISTRATIV

Unități de învățare:

1. Delimitarea conceptuală și normativă a obiectului acțiunii în contencios administrativ
2. Actele administrative ca obiect principal al acțiunii în contencios administrativ
3. Contractul administrativ ca obiect al acțiunii în contencios administrativ
4. Nesoluționarea în termenul legal a unei cereri ca obiect al acțiunii în contencios administrativ

Competențe și rezultate ale învățării:

La finalizarea studiului prezentei teme studentul va fi capabil: să determine obiectul acțiunii în contencios administrativ și formele activității administrative susceptibile de a fi contestate; să definească noțiunea de act administrativ; să identifice trăsăturile caracteristice, condițiile de valabilitate și de legalitate și să clasifice actele administrative; să argumenteze particularitățile reparării pagubei cauzate prin activitate administrativă ilegală; să analizeze contractul administrativ ca obiect al acțiunii în contencios administrativ; să determine particularitățile nesoluționării în termenul legal a unei cereri (tăcerea administrativă) ca obiect al acțiunii.

Termeni-cheie: *activitate administrativă, act administrativ individual, act administrativ normativ, contract administrativ, tăcere administrativă, acte defavorabile, acte favorabile, prejudiciu material, prejudiciu moral.*

Forme și strategii de organizare a activităților didactice: curs teoretic; prelegere clasică; conversație de consolidare; rezolvare de spețe; activități frontale și individuale.

Conținut rezumativ:

1. Delimitarea conceptuală și normativă a obiectului acțiunii în contencios administrativ

Activitatea administrativă a autorităților publice se desfășoară în regim de putere publică și se exteriorizează prin forme concrete prevăzute la art. 5 Cadm – actele administrative individuale și normative, contractele administrative, actele reale și operațiunile administrative, toate susceptibile de a vătăma drepturile legitime sau libertățile stabilite prin lege ale persoanelor. În acest scop, Codul administrativ instituie mecanismul controlului judecătoresc al activității administrative, exercitat de instanțele de judecată competente, ca instituție menită să contracareze abuzurile și excesele de putere ale autorităților publice, să apere drepturile persoanei în spiritul legii, să ordoneze activitatea autorităților publice și să asigure ordinea de drept.

La nivel constituțional, obiectul acțiunii este consacrat de art. 53 alin. (1) din Constituție, care recunoaște persoanei vătămate într-un drept al său de o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei

cereri, dreptul de a obține recunoașterea dreptului pretins, anularea actului și repararea pagubei.

Codul administrativ, la art. 20, stabilește că dacă printr-o activitate administrativă se încalcă un drept legitim sau o libertate stabilită prin lege, acest drept poate fi revendicat printr-o acțiune în contencios administrativ, cu privire la care decid instanțele de judecată competente pentru examinarea procedurii de contencios administrativ. Această dispoziție constituie temeiul legal al dreptului la acțiune în contencios administrativ.

Conform art. 189 alin. (1) și (2) Cadm, acțiunea în contencios administrativ poate fi înaintată atât pentru încălcarea unui drept prin activitatea administrativă, cât și pentru nesoluționarea în termen legal a unei cereri, obiectul acțiunii fiind concretizat prin cele cinci feluri de acțiuni prevăzute de art. 206 alin. (1) Cadm: anularea în tot sau în parte a unui act administrativ individual (acțiunea în contestare, lit. a)); obligarea autorității publice să emită un act administrativ individual (acțiunea în obligare, lit. b)); impunerea la acțiune, la tolerare a acțiunii sau la inacțiune (acțiunea în realizare, lit. c)); constatarea existenței sau inexistenței unui raport juridic ori a nulității unui act administrativ individual sau a unui contract administrativ (acțiunea în constatare, lit. d)) și anularea în tot sau în parte a unui act administrativ normativ (acțiunea de control normativ, lit. e)).

Obiectul acțiunii în contencios administrativ îl constituie, așadar, formele activității administrative realizate de autoritățile publice în regim de putere publică, prin care este vătămat un drept legitim sau o libertate stabilită prin lege a unei persoane. Conform art. 5 Cadm, activitatea administrativă reprezintă totalitatea actelor administrative individuale și normative, a contractelor administrative, a actelor reale, precum și a operațiunilor administrative realizate de autoritățile publice în regim de putere publică, prin care se organizează aplicarea legii și se aplică nemijlocit legea. Obiect al acțiunii în contencios administrativ poate fi și nesoluționarea în termenul legal a unei cereri referitoare la un drept recunoscut de lege, conform art. 189 alin. (2) Cadm.

Din perspectivă evolutivă, sub imperiul Legii contenciosului administrativ nr. 793/2000, obiect al acțiunii îl constituiau doar actele administrative cu caracter normativ și individual prin care era vătămat un drept recunoscut de lege, precum și nesoluționarea în termenul legal a unei cereri, definită ca refuz de a primi cererea ori de a răspunde în termen de 30 de zile. Codul administrativ a extins obiectul la toate formele activității administrative și a redus categoriile de acte exceptate de la controlul judecătoresc de la opt la trei (art. 190 Cadm). Reglementarea actuală nu consacră însă un contencios administrativ de plină jurisdicție, repararea prejudiciului cauzat prin activitatea administrativă ilegală urmând a fi revendicată, în principiu, printr-o procedură administrativă separată.

În literatura de specialitate, activitatea administrativă este caracterizată drept un concept integrator ce desemnează în esență formele de activitate ale

autorităților publice. Formele de realizare a administrației publice se grupează în forme juridice – emiterea și adoptarea actelor administrative normative și individuale, aplicarea acestora și încheierea contractelor administrative – și forme nejuridice – acțiunile cu caracter organizatoric, actele reale și operațiunile administrative. Dintre acestea, actele administrative constituie principala formă juridică de realizare a activității administrative a autorităților publice, reprezentând manifestări de voință unilaterale, emise în regim de putere publică, în scopul de a produce efecte juridice.

Obiectul acțiunii în contencios administrativ cuprinde actele administrative individuale, actele reale, contractele administrative și actele administrative normative, precum și refuzul sau nesoluționarea în termen a cererii privind actele administrative și cele asimilate lor.

Nu constituie, prin ele însele, obiect al acțiunii actele pregătitoare și operațiunile tehnico-materiale care au stat la baza emiterii actului administrativ contestat, deoarece nu produc efecte juridice prin ele însele; instanța de judecată competentă, verificând legalitatea actului, este în drept să se pronunțe și asupra legalității acestor operațiuni. Soluția este consacrată expres de art. 15 alin. (2) Cadm: operațiunile administrative pot fi contestate doar concomitent cu actul administrativ individual, cu excepția operațiunilor administrative executorii ori îndreptate împotriva unui terț, care pot fi contestate de sine stătător. Nu constituie act administrativ nici răspunsul autorității publice care cuprinde un punct de vedere privind interpretarea unei legi ori care atestă date existente în evidența autorității publice, întrucât nu produce efecte juridice față de persoana solicitantă. Regimul juridic al contenciosului administrativ este determinat de obiectul acestuia, care include soluționarea litigiilor apărute între două părți, dintre care una este un organ al administrației publice, iar cealaltă este o persoană fizică sau juridică lezată în drepturi de acest organ.

O particularitate esențială, subliniată constant în doctrină, marchează întregul obiect al acțiunii: contenciosul administrativ al Republicii Moldova este un contencios subiectiv. Reclamantul poate solicita doar apărarea propriului drept, despre care pretinde că a fost vătămat prin activitate administrativă; el nu poate declanșa un control general și abstract al legalității. *Actio popularis* – acțiunea introdusă în apărarea unui interes public, fără vătămarea unui drept propriu rămâne o excepție, admisă numai atunci când o lege specială o prevede expres și o recunoaște anumitor subiecți investiți de lege cu drept de sesizare (art. 203 lit. c) Cadm). Codul consacră o ipoteză proprie în acest sens la art. 189 alin. (3) Cadm: în cazurile prevăzute de lege, precum și în scopul revendicării drepturilor ce reies dintr-un contract administrativ, acțiunea poate fi înaintată și de autoritatea publică. Această natură subiectivă explică de ce, la analiza fiecărei forme a obiectului, accentul cade întotdeauna pe legătura dintre activitatea administrativă și dreptul concret al reclamantului.

Pentru ca o activitate administrativă să poată constitui obiect al acțiunii în contencios administrativ, trebuie să întrunească cumulativ următoarele elemente:

1) Activitatea contestată provine de la o autoritate publică. Aceasta trebuie să fie o autoritate publică în sensul art. 7 Cadm. Conform art. 8 Cadm, regimul de putere publică reprezintă „ansamblul competențelor prevăzute de lege în vederea realizării sarcinilor autorităților publice, care le conferă posibilitatea de a se impune cu forță juridică obligatorie în raporturile lor cu persoane fizice sau juridice”. Actele emise în regim de drept privat ori actele persoanelor private care nu acționează în regim de putere publică nu se încadrează în noțiunea de activitate administrativă și nu pot constitui obiect al acțiunii în contencios administrativ.

2) Activitatea contestată se încadrează într-una dintre formele activității administrative. Conform art. 5 Cadm, formele activității administrative susceptibile să constituie obiect al acțiunii sunt: actul administrativ individual sau normativ, contractul administrativ, actul real, operațiunea administrativă, precum și nesoluționarea în termen legal a unei cereri, conform art. 189 alin. (2) Cadm. Legiuitorul definește separat fiecare formă: actul administrativ individual, orice dispoziție, decizie sau altă măsură oficială întreprinsă pentru reglementarea unui caz individual în domeniul dreptului public, cu scopul de a produce nemijlocit efecte juridice (art. 10); actul administrativ normativ – actul juridic subordonat legii care stabilește reguli obligatorii pentru un număr nedeterminat de situații identice (art. 12); contractul administrativ – contractul care poate da naștere, modifica ori stinge un raport juridic de drept public (art. 13); actul real – activitatea administrativă de drept public care nu urmărește o reglementare, ci un rezultat real (art. 14); operațiunile administrative – manifestările de voință ori activitățile care nu produc ca atare efecte juridice (art. 15).

3) Reclamantul invocă vătămarea unui drept legitim prin activitatea administrativă. Reclamantul trebuie să invoce încălcarea unui drept propriu sau a unei libertăți stabilite prin lege, conform art. 17 Cadm, potrivit căruia „drept vătămat este orice drept sau libertate stabilit/stabilită de lege căruia/căreia i se aduce atingere prin activitate administrativă”. Conform art. 189 alin. (1) Cadm, dreptul la acțiune aparține persoanei care „revendică încălcarea unui drept al său prin activitatea administrativă a unei autorități publice”. Acțiunea în contencios administrativ este destinată protecției drepturilor concrete, nu controlului general al legalității. Simplul interes public, în sensul art. 18 Cadm, nu este suficient pentru a legitima acțiunea.

4) Reclamantul are capacitate procesuală și calitate procesuală. Reclamantul trebuie să aibă capacitate de exercițiu deplină ori să acționeze prin reprezentare legală și să invoce încălcarea unui drept propriu, nu un interes general abstract.

5) Există legătură causală între activitatea administrativă și dreptul vătămat. Trebuie demonstrată legătura causală directă între una dintre formele activității administrative – act administrativ individual sau normativ, contract administrativ, act real, operațiune administrativă ori inacțiune și dreptul vătămat al reclamantului. Acțiunea poate fi întemeiată și pe nesoluționarea în termen legal a unei cereri, conform art. 189 alin. (2) Cadm.

6) Procedura prealabilă a fost respectată. De regulă, înaintarea acțiunii în contencios administrativ este condiționată de parcurgerea procedurii prealabile prevăzute la art. 208 Cadm, cu excepțiile stabilite expres de lege. Nerespectarea acestei cerințe constituie temei de inadmisibilitate, conform art. 207 alin. (2) lit. f) Cadm.

7) Activitatea contestată este supusă controlului judecătoresc. Activitatea contestată trebuie să poată fi supusă controlului judecătoresc al instanței de judecată competente. Potrivit art. 190 Cadm, nu pot fi contestate cu acțiune în contencios administrativ actele exclusiv politice ale Parlamentului, ale Președintelui Republicii Moldova și ale Guvernului, actele administrative cu caracter diplomatic referitoare la politica externă a Republicii Moldova și actele de comandament cu caracter militar. Acțiunea formulată împotriva unor asemenea acte este declarată inadmisibilă în temeiul art. 207 alin. (2) raportat la art. 190 Cadm, enumerarea temeiurilor de inadmisibilitate având caracter exemplificativ, astfel cum rezultă din sintagma „în special când”.

Reglementarea procedurală a obiectului acțiunii în contencios administrativ se completează, în temeiul art. 195 Cadm, cu dispozițiile Codului de procedură civilă al Republicii Moldova nr. 225/2003, care se aplică suplimentar procedurii contenciosului administrativ, cu excepția art. 169–171 CPC.

Instanța de judecată competentă verifică din oficiu îndeplinirea acestor elemente la etapa admisibilității, conform art. 207 Cadm. Lipsa oricăruia dintre ele conduce la declararea acțiunii ca inadmisibilă prin încheiere judecătorească susceptibilă de recurs.

În concluzie, obiectul acțiunii în contencios administrativ îl formează ansamblul formelor de activitate administrativă – acte administrative individuale și normative, contracte administrative, acte reale, operațiuni administrative și nesoluționarea în termen legal a unei cereri –, prin care o autoritate publică, acționând în regim de putere publică, vatămă un drept legitim al unei persoane. Caracterul subiectiv al contenciosului impune ca acțiunea să fie întotdeauna legată de un drept propriu al reclamantului, iar admisibilitatea ei depinde de întrunirea cumulativă a condițiilor analizate.

2. Actele administrative ca obiect principal al acțiunii în contencios administrativ

Actul administrativ constituie principala formă juridică de activitate a administrației publice și, totodată, obiectul principal al acțiunii în contencios administrativ. Actul administrativ este instrumentul principal prin care autoritatea publică își exercită competența, iar cunoașterea trăsăturilor, a clasificării și mai ales a cerințelor de valabilitate a actului administrativ constituie, în fapt, a *ști cum se emite un act administrativ care rezistă la controlul instanței de judecată*.

Actul administrativ constituie un concept central al dreptului administrativ, constituind obiectul a numeroase definiții doctrinare, în care anumite elemente comune se regăsesc în mod constant.

Profesorul Antonie Iorgovan definește actul administrativ drept „acea formă juridică principală a activității organelor administrației publice, care constă într-o manifestare de voință unilaterală și expresă, cu efect în exterior, realizată de o autoritate a administrației publice, în realizarea puterii publice, sub controlul principal de legalitate al instanțelor judecătorești”. Autoarea Verginia Vedinaș consideră că actul administrativ reprezintă o manifestare de voință expresă, unilaterală și supusă unui regim de putere publică, precum și controlului de legalitate al instanțelor judecătorești, care emană de la autorități administrative sau de la persoane private autorizate de acestea, prin care se nasc, se modifică sau se sting drepturi și obligații corelative. Profesorul Ion Creangă menționează că actele administrative sunt o categorie de acte juridice emise, de cele mai multe ori, de autoritățile și persoanele oficiale care își desfășoară activitatea în administrația publică, ca modalitate de lucru a acestora, și care au menirea să asigure realizarea puterii executive în ansamblu.

Din analiza comparativă a definițiilor doctrinare reiese că elementele constitutive comune ale actului administrativ sunt: manifestarea unilaterală de voință; calitatea de autoritate publică a emitentului; acțiunea în regim de putere publică; și scopul de a produce efecte juridice în realizarea competenței legale.

Legea contenciosului administrativ nr. 793/2000 în art. 2 conținea o definiție unică și generală, potrivit căreia actul administrativ reprezintă manifestarea juridică unilaterală de voință, cu caracter normativ sau individual, a unei autorități publice, emisă în vederea organizării executării sau executării în concret a legii. La moment, în legislația Republicii Moldova nu există o definiție generalizată pentru actul administrativ. Codul administrativ nr. 116/2018 a renunțat la această formulă generală și a introdus două definiții distincte și mai precise.

Actul administrativ individual este definit la art. 10 alin. (1) Cadm ca: „*orice dispoziție, decizie sau altă măsură oficială întreprinsă de autoritatea publică pentru reglementarea unui caz individual în domeniul dreptului public, cu scopul de a produce nemijlocit efecte juridice, prin nașterea, modificarea sau stingerea raporturilor juridice de drept public*”. Potrivit art. 10 alin. (2) Cadm, *decizia autorității publice privind acordarea despăgubirilor pentru prejudiciile cauzate prin activitatea administrativă ilegală este un act administrativ individual*.

Potrivit art. 11 Cadm, actele administrative individuale se clasifică în: *acte defavorabile* – acte care impun destinatarilor lor obligații, sancțiuni, sarcini sau afectează drepturile/interesele legitime ale persoanelor ori care resping, în tot sau în parte, acordarea avantajului solicitat; *acte favorabile* – acte care creează destinatarilor un beneficiu sau un avantaj de orice fel. Totodată, art. 11 alin. (2) Cadm precizează că destinatarul unui act administrativ individual este doar persoana către care actul

administrativ se îndreaptă, terții ale căror drepturi sunt afectate de actul administrativ individual nefiind destinatarii acestuia.

Actul administrativ normativ este definit la art. 12 Cadm ca: „*actul juridic subordonat legii adoptat, aprobat sau emis de o autoritate publică în baza prevederilor constituționale sau legale, care nu se supune controlului constituționalității și stabilește reguli de aplicare obligatorii pentru un număr nedeterminat de situații identice*”.

Diferențele esențiale introduse de Codul administrativ față de reglementarea anterioară constau în: separarea clară a celor două categorii de acte administrative prin definirea lor autonomă și precisă; precizarea riguroasă a scopului fiecărei categorii – actul individual vizează reglementarea unui caz individual în domeniul dreptului public, iar actul normativ stabilește reguli pentru un număr nedeterminat de situații identice; excluderea expresă a controlului de constituționalitate pentru actele administrative normative; calificarea expresă a deciziei de acordare a despăgubirilor drept act administrativ individual.

Trăsăturile actului administrativ. Reieșind din reglementările Codului administrativ și din analiza doctrinei de specialitate, trăsăturile caracteristice ale actului administrativ sunt următoarele: actul administrativ este principala formă juridică de activitate a administrației publice; este un act juridic; este o manifestare unilaterală de voință juridică; se emite în baza și în vederea executării legii; este adoptat sau emis de autoritățile publice, de serviciile ori instituțiile acestora sau de autoritățile asimilate lor; este emis în regim de putere publică, în scopul de a naște, a modifica și a stinge raporturi de drept public; este supus unui regim juridic special, de drept administrativ, alcătuit dintr-un ansamblu de reguli privind forma, procedura de emitere, condițiile de valabilitate și controlul actelor administrative.

Clasificarea actelor administrative. Sarcinile, scopurile și funcțiile administrației publice sunt realizate în practică prin acte administrative cu conținut și caracter diferit. Numărul acestor acte este impunător și, respectiv, există premise necesare pentru clasificarea lor conform anumitor criterii, avându-se în vedere prevederile doctrinare și legislația în vigoare.

În literatura de specialitate, actele administrative sunt clasificate după mai multe criterii: după conținutul juridic – acte normative și acte individuale; după natura juridică – acte de autoritate, acte jurisdicționale și acte de gestiune; după ordinea de adoptare – acte ale organelor colegiale și acte ale organelor unipersonale; după modul de exprimare – acte scrise, verbale sau exprimate prin semne; după acțiunea în spațiu – acte ale autorităților centrale și acte ale autorităților locale; după acțiunea în timp – acte permanente și acte temporare; după categoria organului emitent – acte ale autorităților administrative, ale altor autorități publice și acte prin delegație; după conținutul efectelor juridice – acte ce stabilesc drepturi și obligații și acte ce conferă un statut personal.

Clasificarea actelor administrative potrivit Codului administrativ nr. 116/2018. Față de multitudinea criteriilor doctrinare, Codul administrativ consacră o clasificare

legală bipartită, axată pe criteriul caracterului juridic al actului și al sferei de aplicare a acestuia. Prima categorie, actul administrativ individual, este reglementată la art. 10 Cadm și se clasifică, potrivit art. 11, în acte defavorabile și acte favorabile. A doua categorie, actul administrativ normativ, este reglementată la art. 12 Cadm, actele administrative normative distinzându-se de cele individuale prin trăsăturile legale expres enumerate la art. 12 Cadm. Această clasificare este completată de art. 5 Cadm, care definește activitatea administrativă ca totalitatea actelor administrative individuale și normative, a contractelor administrative, a actelor reale, precum și a operațiunilor administrative realizate de autoritățile publice în regim de putere publică, prin care se organizează aplicarea legii și se aplică nemijlocit legea, consacărând astfel și alte forme de activitate administrativă distincte de actele administrative propriu-zise.

Cerințele de valabilitate a actului administrativ. Autoritățile administrative adoptă sau emit zi de zi un volum impunător de acte administrative care trebuie să corespundă anumitor cerințe de conținut, formă, eficiență, oportunitate etc.

O condiție importantă legată de forța juridică și efectele actului administrativ ține de corespunderea actului cerințelor stabilite de lege sau conform legii privind ordinea de pregătire, adoptare (emitere) și punere în aplicare, precum și a conținutului actului administrativ pentru a produce efecte juridice. Respectarea cerințelor față de actele administrative constituie o garanție că ele vor fi aplicate cu respectarea legalității, oportunității, inclusiv la un randament optim.

A. Cerințele de formă. Cerințele de formă vizează modalitatea externă de expresie a voinței autorității publice. Potrivit art. 119 Cadm, conținutul actului administrativ individual trebuie să fie suficient de cert, iar actul poate fi emis în scris, verbal sau prin comportament concludent, forma fiind aleasă de autoritatea publică în exercitarea dreptului discreționar corespunzător obligațiilor sale. Actul emis verbal se confirmă în scris, la cererea participantului, în termen de o săptămână, cererea putând fi depusă în decursul unei luni de la comunicare; autoritatea poate elibera confirmarea scrisă și din oficiu.

Structura actului administrativ individual emis sau confirmat în scris este stabilită de art. 120 alin. (1) Cadm, care prevede că actul cuprinde obligatoriu: numele sau denumirea autorității publice care a emis actul; numele colaboratorului autorității publice care a emis actul; numele destinatarului; data emiterii; decizia luată (partea dispozitivă); motivarea deciziei, inclusiv indicarea actelor normative pentru a căror punere în aplicare se emite actul; decizia cu privire la cheltuieli; informația cu privire la exercitarea căilor de atac; semnătura olografă sau electronică a persoanei din cadrul autorității publice care a emis actul ori, după caz, semnătura electronică a autorității. Prin excepție, în cazul actului emis în mod automatizat pot lipsi datele despre nume și semnătură (art. 120 alin. (2) Cadm).

Semnarea se face de conducătorul autorității publice ori de persoana împuternicită de acesta, iar în cazul organelor colegiale – de președintele organului sau de

persoana desemnată potrivit normelor de organizare și funcționare (art. 121 alin. (1) și (2) Cadm). Semnătura este condiția esențială de valabilitate: „Actul administrativ individual nesemnat este nul” (art. 121 alin. (4) Cadm). Contrasemnătura este obligatorie în cazurile expres prevăzute de lege, angajând responsabilitatea persoanelor în cauză doar în ceea ce privește obiectul contrasemnării, iar „sanctiunea lipsei contrasemnării este nulitatea actului” (art. 122 alin. (3) Cadm).

În materia actelor administrative normative, Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative stabilește cerințe suplimentare de formă, prevăzând la art. 16 alin. (2) că actele normative ale autorităților administrației publice se emit sau se aprobă numai în temeiul și pentru executarea legilor și se limitează strict la cadrul stabilit de actele normative de nivel superior.

B. Cerințele de conținut. Cerințele de conținut vizează substanța deciziei administrative. Condițiile de legalitate impun ca actul: să fie emis în baza și în vederea executării legilor; să fie emis în limitele competenței materiale, teritoriale și temporare a autorității; să urmărească un scop licit; să fie oportun, corespunzând situației de fapt.

Motivarea actului administrativ individual este o obligație întărită la nivel de principiu prin art. 31 Cadm. Motivarea constituie o garanție contra arbitrariului administrației publice și conferă actului transparență, fiind decisivă pentru instanța de judecată în delimitarea dintre actul adoptat în cadrul marjei de apreciere și cel adoptat prin exces de putere. Ea prezintă relevanță directă și pentru limitele controlului judecătoresc: potrivit art. 225 alin. (2) Cadm, instanța verifică dacă autoritatea și-a exercitat dreptul discreționar, dacă a luat în considerare toate faptele relevante, dacă a respectat limitele legale ale acestui drept și dacă l-a exercitat conform scopului acordat prin lege – verificări imposibile în lipsa motivării.

Potrivit art. 118 alin. (1) Cadm, motivarea este operațiunea administrativă prin care se expun considerentele care justifică emiterea unui act administrativ individual, indicându-se temeiurile esențiale de drept și de fapt luate în considerare de autoritatea publică; din motivarea deciziilor discreționare trebuie să poată fi recunoscute și punctele de vedere din care autoritatea a reieșit la exercitarea dreptului discreționar, iar motivarea trebuie să se refere și la argumentele expuse în cadrul audierii. Motivarea completă cuprinde, potrivit art. 118 alin. (2) Cadm: a) motivarea în drept – temeiul legal, inclusiv formele procedurale obligatorii pe care se bazează actul; b) motivarea în fapt – oportunitatea emiterii actului, inclusiv modul de exercitare a dreptului discreționar; c) în cazul actelor defavorabile – o descriere succintă a procedurii administrative care a stat la baza emiterii actului: investigații, probe, audieri, opinii ale participanților contrare conținutului final al actului. Motivarea completă este obligatorie, este parte integrantă a actului administrativ individual și condiționează legalitatea acestuia (art. 118 alin. (3) Cadm). Ea nu este obligatorie doar în cazurile prevăzute de art. 118 alin. (4) Cadm: când autoritatea admite petiția în totalitate, fără a afecta drepturile altor persoane; când legea prevede expres aceasta;

ori când se emit acte de același fel într-un număr mai mare sau în mod automatizat și circumstanțele cazului nu cer o motivare.

În cazul actelor administrative normative, motivarea trebuie să se refere la cerințele care justifică adoptarea actului, principiile de bază și finalitatea reglementării, efectele și implicațiile asupra reglementării în vigoare. Aceasta se realizează printr-o notă de fundamentare, expunere de motive sau referat, plasat sub formă de preambul înaintea actului propriu-zis.

Lipsa motivării poate atrage nulitatea actului. Potrivit art. 123 alin. (1) lit. b) Cadm, încălcarea este neînsemnată atunci când „motivarea necesară se recuperează ulterior de către autoritatea publică”, recuperarea fiind posibilă până la finalizarea dezbaterilor judiciare în prima instanță (art. 123 alin. (2) Cadm).

C. Cerințele procedurale de adoptare/emitere a actului administrativ.

Cerințele de procedură se împart, în funcție de momentul în care intervin, în trei categorii:

a) Formele procedurale anterioare emiterii actului cuprind activitățile de pregătire – culegerea informațiilor, elaborarea proiectului, obținerea avizelor. Avizele pot fi: facultative (fără caracter obligatoriu); consultative (obligatoriu de solicitat, dar fără caracter obligatoriu pentru conținut); conforme sau obligatorii (trebuie solicitate și respectate, sub sancțiunea nulității). În materia actelor administrative normative, Legea nr. 100/2017 reglementează etapele anterioare adoptării: analiza ex ante (art. 23–24), elaborarea proiectului (art. 27–33), avizarea și expertizarea (art. 34–40), consultarea publică (art. 41–43).

b) Formele procedurale concomitente emiterii actului vizează respectarea cvorumului legal și a majorității necesare pentru adoptarea actului în cazul organelor colegiale, motivarea și semnarea/contrasemnarea acestuia (art. 118–122 Cadm). Modul de îndeplinire a cerințelor privind cvorumul și majoritatea se consemnează în procesul-verbal al ședinței, opiniile minoritare consemnându-se separat (art. 117 Cadm). Pentru actele normative ale Guvernului, regimul este detaliat în Regulamentul Guvernului aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 610/2018.

c) Formele procedurale posterioare emiterii actului cuprind comunicarea sau publicarea – condiție de opozabilitate față de destinatari, înregistrarea și, după caz, contrasemnarea posterioară. Actul administrativ individual se comunică persoanei căreia îi este destinat sau ale cărei drepturi sunt atinse de acesta, inclusiv atunci când aceasta nu a participat la procedura administrativă (art. 126 alin. (1) Cadm). Potrivit art. 139 alin. (1) Cadm, actul administrativ individual devine valabil pentru persoana căreia îi este destinat ori care este afectată de el în momentul comunicării, cu excepția cazului când actul însuși stabilește o dată ulterioară pentru obligativitatea sa; el obține valabilitate cu acel conținut cu care este comunicat (alin. (2)) și rămâne valabil atâta timp cât nu este retras, revocat sau anulat ori nu s-a consumat prin expirarea timpului (alin. (3)). Comunicarea este, așadar, condiție de opozabilitate a actului individual, în timp ce, potrivit art. 56 din Legea nr. 100/2017, actele normative

intră în vigoare la data publicării în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nepublicarea atrăgând inaplicabilitatea actului față de terți. Se reține astfel o distincție esențială: actul administrativ individual se comunică, iar actul administrativ normativ se publică, fiecare producând efecte de la momentul care îi corespunde.

Nerespectarea cerințelor de formă, de conținut sau de procedură atrage, după caz, nulitatea absolută sau anulabilitatea actului. Instanțele de judecată competente pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ exercită un control de legalitate – nu de oportunitate, fără a putea substitui aprecierea de oportunitate a autorității emitente (art. 225 alin. (1) Cadm).

Cunoașterea cerințelor de formă, de conținut și procedurale de adoptare/emitere a actului administrativ permite, totodată, delimitarea actului administrativ de alte forme de activitate administrativă care nu produc, prin ele însele, efecte juridice și care, prin urmare, nu pot constitui obiect separat al acțiunii în contencios administrativ.

Delimitarea actului administrativ față de operațiunea administrativă.

Operațiunile administrative se disting de actele administrative prin lipsa producerii nemijlocite de efecte juridice. Potrivit doctrinei, operațiunile administrative (numite și operațiuni tehnico-administrative, acte pregătitoare sau ajutătoare) sunt activități ale organelor administrației publice care nu creează drepturi sau obligații prin ele însele, deși unele presupun un act de voință cu suport intelectual (avize, acorduri, propuneri etc.).

Potrivit art. 15 alin. (1) Cadm, operațiunile administrative sunt „manifestările de voință sau activitățile autorităților publice care nu produc ca atare efecte juridice”, spre deosebire de actele administrative individuale definite la art. 10 Cadm, care nasc, modifică sau sting raporturi juridice de drept public.

Operațiunile administrative, fiind acțiuni pregătitoare și intermediare, nu constituie, de regulă, obiect separat al acțiunii în contencios administrativ, deoarece nu îndeplinesc condiția producerii nemijlocite de efecte juridice, cerută de art. 10 și art. 206 Cadm pentru admisibilitatea acțiunii în contestare. Conform art. 17 coroborat cu art. 207 alin. (2) lit. e) Cadm, acțiunea este inadmisibilă dacă reclamantul nu poate revendica încălcarea, prin activitatea administrativă, a unui drept în sensul art. 17 Cadm, iar operațiunile administrative nu cauzează direct o asemenea vătămare.

Legiuitorul a prevăzut expres la art. 15 alin. (2) Cadm că „operațiunile administrative pot fi contestate doar concomitent cu actul administrativ individual, cu excepția operațiunilor administrative executorii sau îndreptate împotriva unui terț”, ceea ce confirmă imposibilitatea contestării lor izolate ca obiect principal al acțiunii în contencios administrativ, cu cele două excepții menționate. Această soluție legislativă asigură eficiența procedurii administrative, împiedicând instanța de judecată să se pronunțe prematur asupra etapelor intermediare ale procedurii administrative. Controlul judecătoresc asupra operațiunilor administrative se realizează doar incidental, în cadrul contestării actului administrativ final emis pe baza acestora, asigu-

rându-se astfel o protecție efectivă a drepturilor fără a stopa activitatea autorităților publice.

În concluzie, actul administrativ, individual sau normativ, reprezintă forma centrală a activității administrative și, implicit, obiectul principal al acțiunii în contencios administrativ. Pentru administrația publică, cunoașterea trăsăturilor, a clasificării și a cerințelor de valabilitate, de formă, de conținut și de procedură, este condiția emiterii unor acte legale, care să nu expună autoritatea la anularea lor de către instanța de judecată.

3. Contractul administrativ ca obiect al acțiunii în contencios administrativ

Alături de actul administrativ individual și de actul administrativ normativ, contractul administrativ reprezintă unul dintre obiectele acțiunii în contencios administrativ, fiind o formă distinctă a activității administrative în sensul art. 5 Cadm. Spre deosebire de contractele civile, guvernate de principiul egalității juridice a părților și de libertatea contractuală, contractul administrativ se caracterizează prin inegalitatea părților, prin urmărirea satisfacerii unui interes public și prin supunerea la un regim juridic special, derogator de la dreptul comun.

În activitatea sa, administrația publică încheie atât acte juridice de drept privat, cât și acte juridice de drept public. Distincția dintre cele două categorii este esențială, întrucât determină regimul juridic aplicabil, competența instanței de judecată în soluționarea litigiilor și consecințele juridice ale nerespectării obligațiilor contractuale.

Noțiunea contractului administrativ. Potrivit art. 13 Cadm, contractul administrativ este contractul care poate da naștere, modifica sau stinge un raport juridic de drept public, dacă legea nu prevede altfel.

În literatura de specialitate franceză se distinge actul administrativ de autoritate și actul administrativ de gestiune, contractul administrativ fiind considerat act administrativ de gestiune. Autorii S. Goriuc și A. Crasnobaev, făcând referire la jurisprudența franceză, constată existența unui contract administrativ atunci când una dintre părți este o autoritate publică, iar contractul conține dispoziții care derogă de la regulile comune ale dreptului privat, denumite clauze exorbitante. Acestea conferă autorităților publice un drept de control asupra desfășurării contractului, prerogative pentru a aplica sancțiuni în cazul nerespectării contractului și posibilitatea de a modifica sau rezilia în mod unilateral contractul atunci când interesul public o cere, despăgubind în același timp cealaltă parte pentru prejudiciile suferite.

Potrivit autorilor I. Guceac și V. Balmuş, contractul administrativ reprezintă un instrument juridic prin care unele autorități publice, organe și instituții din cadrul administrației publice își exercită atribuțiile prevăzute de lege, alături de actul

administrativ. Totodată, el este un act administrativ cu regim juridic special, destinat satisfacerii unui interes general, care se deosebește de alte acte administrative prin aceea că este un act juridic administrativ bilateral, care, deși se caracterizează prin inegalitatea părților, necesită la încheiere acordul de voință al acestora.

Trăsăturile contractului administrativ. Trăsăturile esențiale ale contractului administrativ au fost formulate în literatura de specialitate română și preluate de doctrina din Republica Moldova. În viziunea prof. Antonie Iorgovan, contractul administrativ prezintă următoarele trăsături: este un acord de voință între o autoritate a administrației publice și un particular; are caracter oneros, presupunând efectuarea de lucrări sau prestarea de servicii de către particular în schimbul unei remunerații; asigură funcționarea unui serviciu public sau punerea în valoare a unui bun public; presupune acceptarea de către părți a clauzelor reglementare stabilite prin lege; permite modificarea sau denunțarea unilaterală a contractului de către autoritatea publică atunci când interesul public o cere; soluționarea litigiilor este de competența instanțelor de judecată competente pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ.

Autoarea Virginia Vedinaș identifică contractul administrativ drept o convenție în care una dintre părți este un subiect determinat care acționează în realizarea puterii publice. Părțile nu se bucură de egalitate juridică, subiectul determinat fiind într-o poziție de superioritate care îi conferă dreptul de a modifica sau denunța unilateral contractul atunci când interesul public o cere, obiectul contractului urmărind satisfacerea unui interes general, iar clauzele contractului fiind stabilite pe cale reglementară sau convențională.

Sintetizând abordările doctrinare, se desprind trei caracteristici cumulative ale contractului administrativ: calitatea juridică a părților contractuale, în care una dintre părți este în mod necesar o persoană de drept public; obiectul contractului, ce constă în executarea unui serviciu public sau a unei lucrări publice; și clauzele contractuale exorbitante, derogatorii de la dreptul comun.

Clasificarea contractelor administrative. În literatura de specialitate, contractele administrative sunt clasificate după mai multe criterii. După puterea juridică a actului normativ care prevede încheierea contractului, acestea pot fi prevăzute prin act legislativ, prin act normativ al Guvernului, prin act normativ al organelor de specialitate ale administrației publice centrale sau al altor autorități administrative centrale, ori prin act normativ al autorităților administrației publice locale. După obiectul contractului, se disting contractele de constituire, de muncă, de achiziții publice, de concesiune, de investiții, de delegare a competenței, de delimitare a competenței, de asociere, de administrare fiduciară, de locațiune și de ipotecă. După statutul juridic al subiecților și numărul lor, contractele se încheie între cel puțin două autorități publice sau instituții publice, între autorități publice și persoane juridice de drept privat ori între autorități publice și persoane fizice. Alte criterii sunt principiul teritorial, care distinge contractele interne de cele internaționale, modul de alegere a părților, tipul domeniului public care se contractează și durata contractului.

Reglementarea contractului administrativ în Codul administrativ. Codul administrativ reglementează contractele administrative în Titlul IV al Cărții a doua, care cuprinde art. 154–161. Cadrul general este completat de art. 13 Cadm, care definește contractul administrativ, și de art. 5 Cadm, care îl include printre formele activității administrative.

Conform art. 154 alin. (1) Cadm, un raport juridic în domeniul dreptului public poate fi întemeiat, modificat sau stins prin contract administrativ, dacă aceasta nu contravine prevederilor legii. În special, autoritatea publică poate încheia, în locul emiterii unui act administrativ individual, un contract administrativ cu persoana căreia i-ar fi adresat actul administrativ. Potrivit art. 154 alin. (2) Cadm, contractul administrativ se încheie în scris, sub sancțiunea nulității, dacă prin lege nu sunt prevăzute alte cerințe de formă, fie pe suport de hârtie, fie în formă de document electronic.

Codul administrativ reglementează expres două tipuri de contracte administrative. *Contractul de împăcare*, prevăzut la art. 155 Cadm, este contractul de drept public prin care, în baza unei cedări reciproce, în rezultatul unei aprecieri raționale a stării de fapt sau de drept, se înlătură o incertitudine existentă. *Contractul de schimb*, prevăzut la art. 156 Cadm, este contractul de drept public prin care partenerul contractual se obligă față de autoritatea publică să execute o contraprestație. El poate fi încheiat dacă în contract contraprestația se convine pentru un anumit scop și îi va servi autorității publice la realizarea sarcinilor sale publice, contraprestația trebuind să fie adecvată și să se afle în legătură obiectivă cu prestația contractuală a autorității publice.

Contractul de împăcare nu se confundă cu tranzacția de împăcare prevăzută la art. 217 Cadm. Primul este un contract administrativ încheiat în procedura administrativă, prin care autoritatea publică și persoana înlătură o incertitudine de fapt sau de drept. Al doilea este un act procesual încheiat în fața instanței de judecată, care pune capăt procesului și se confirmă prin încheiere judecătorească.

Potrivit art. 157 Cadm, contractul administrativ care intervine în drepturile unei persoane terțe produce efecte doar dacă aceasta își dă acordul scris pentru contract. Dacă, în locul unui act administrativ individual pentru a cărui emitere este necesară aprobarea, încuviințarea sau acordul unei alte autorități publice, se încheie un contract, acesta produce efecte abia după contribuirea celeilalte autorități, în forma stabilită.

Nulitatea contractului administrativ. Potrivit art. 158 alin. (1) Cadm, contractul administrativ este nul dacă nulitatea rezultă din aplicarea corespunzătoare a prevederilor de drept civil. Alineatul (2) adaugă temeuri proprii dreptului public. Contractul este nul și atunci când un act administrativ individual cu conținut corespunzător ar fi nul, când un asemenea act ar fi ilegal din cauza unei încălcări a dreptului material despre care cunoșteau părțile, când nu au fost întrunite premisele pentru încheierea unui contract de împăcare și actul corespunzător ar fi ilegal din cauza unei încălcări a dreptului material, ori când autoritatea publică lasă să-i fie promisă

o contraprestație inadmisibilă. Nulitatea parțială afectează doar partea respectivă a contractului, restul rămânând valabil dacă se presupune că un astfel de contract ar fi fost încheiat și fără partea nulă.

Ajustarea și rezoluțiunea. Dacă după încheierea contractului administrativ prestația asumată devine, din cauza unei schimbări excepționale a circumstanțelor, atât de oneroasă încât ar fi vădit inechitabil de a o menține în sarcina debitorului, acesta poate iniția negocierea unei ajustări a prestațiilor părților, potrivit art. 159 alin. (1) Cadm. Autoritatea publică poate, de asemenea, rezolvi contractul pentru a preveni sau a înlătura dezavantajele grave care împiedică bunăstarea comună, rezoluțiunea trebuind făcută în formă scrisă și motivată. Orice persoană care încheie un contract administrativ se poate supune executării imediate ce reiese din contract, potrivit art. 160 Cadm. În măsura în care din art. 154–160 Cadm nu rezultă derogări, se aplică celelalte prevederi ale Codului și, suplimentar, normele dreptului civil.

În afara contractelor de împăcare și de schimb reglementate expres de Codul administrativ, în categoria contractelor administrative se înscriu și alte tipuri de contracte reglementate prin legi speciale, dintre care cele mai importante, prin frecvența și impactul lor practic, sunt contractul de achiziții publice, contractul de concesiune și contractul de parteneriat public-privat, reglementate prin Legea nr. 131/2015, Legea nr. 121/2018 și, respectiv, Legea nr. 179/2008.

Delimitarea față de contractele civile se face pe baza mai multor criterii. Sub aspectul subiecților implicați, contractele administrative presupun participarea unei autorități publice care acționează în numele interesului general, spre deosebire de contractele civile, care implică persoane fizice sau juridice private acționând în interes propriu. Sub aspectul naturii și al scopului raportului juridic, contractele administrative sunt orientate spre îndeplinirea funcțiilor publice și protejarea interesului general, în timp ce contractele civile urmăresc satisfacerea intereselor private ale părților. Sub aspectul interesului juridic protejat, primele protejează interesul public, celelalte – interesele private. Sub aspectul regimului juridic aplicabil, contractele administrative sunt guvernate de norme imperative, iar contractele civile – de norme dispozitive și de principiul egalității juridice a părților.

Încadrarea greșită a unui contract ca fiind administrativ sau civil poate avea consecințe juridice semnificative, întrucât aplicarea incorectă a regimului juridic poate duce la soluționarea necorespunzătoare a litigiului.

Contractul administrativ ca obiect al acțiunii în contencios administrativ. Fiind o formă a activității administrative, contractul administrativ poate constitui obiect al acțiunii ori de câte ori prin el se aduce atingere unui drept în sensul art. 17 Cadm. Codul consacră expres această ipoteză la art. 189 alin. (3) Cadm, potrivit căruia acțiunea în contencios administrativ poate fi înaintată și de autoritatea publică în scopul revendicării drepturilor ce reies dintr-un contract administrativ.

Felul acțiunii diferă însă de cel aplicabil actelor administrative. Acțiunea în contestare nu este aplicabilă contractului administrativ, întrucât art. 206 alin. (1)

lit. a) Cadm o rezervă exclusiv actului administrativ individual. Litigiile contractuale se subsumează acțiunii în obligare, prin care autoritatea publică poate fi obligată să emită actul administrativ individual solicitat, acțiunii în realizare, prin care se poate solicita impunerea la acțiune, la tolerare a acțiunii sau la inacțiune, și mai ales acțiunii în constatare, singura care menționează expres contractul administrativ, permițând constatarea existenței sau inexistenței unui raport juridic ori a nulității contractului administrativ. Aceștia le corespund soluțiile instanței de judecată, prevăzute la art. 224 alin. (1) lit. b)–d) Cadm.

Controlul judecătoresc se exercită de instanțele de judecată competente potrivit art. 191 și 196 Cadm, în limitele stabilite de art. 225 Cadm, instanța verificând legalitatea, iar nu oportunitatea. Pentru executarea unui contract administrativ împotriva autorității publice, competența aparține instanței de apel, conform art. 171 alin. (2) Cadm.

În concluzie, contractul administrativ este forma consensuală a activității administrative, prin care autoritatea publică poate întemeia, modifica sau stinge raporturi de drept public, uneori chiar în locul emiterii unui act administrativ individual. Delimitarea riguroasă față de contractul civil, după calitatea părților, obiect, interesul protejat și regimul juridic, determină atât competența instanței de judecată, cât și felul acțiunii care poate fi înaintată.

4. Nesoluționarea în termenul legal a unei cereri ca obiect al acțiunii în contencios administrativ

Vătămarea dreptului subiectiv al persoanei poate izvorî nu doar din emiterea unui act administrativ ilegal, ci și din inacțiunea autorității publice, concretizată fie în refuzul nejustificat de a soluționa o cerere, fie în nesoluționarea acesteia în termenul legal – instituție consacrată în doctrină sub denumirea de tăcere administrativă. Instituția este esențială pentru protejarea drepturilor fundamentale împotriva inacțiunii administrative, subliniind rolul contenciosului administrativ ca instrument de control al legalității activității administrației publice.

Cadrul constituțional al acestei forme de protecție jurisdicționale îl constituie art. 53 alin. (1) din Constituția Republicii Moldova, potrivit căruia persoana vătămată într-un drept al său de o autoritate de stat, printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal al unei cereri, este îndreptățită să obțină recunoașterea dreptului pretins, anularea actului și repararea pagubei. Norma constituțională este completată de art. 20 din Constituție, care consacră dreptul oricărei persoane la satisfacție efectivă din partea instanțelor judecătorești competente împotriva actelor care violează drepturile, libertățile și interesele sale legitime.

Codul administrativ nr. 116/2018 dezvoltă cadrul constituțional prin mai multe dispoziții esențiale. Potrivit art. 17 din Codul administrativ, drept vătămat este orice

drept sau libertate stabilit/stabilită de lege căruia/căreia i se aduce atingere prin activitate administrativă. Conform art. 20 Cadm, dacă printr-o activitate administrativă se încalcă un drept legitim sau o libertate stabilită prin lege, acest drept poate fi revendicat printr-o acțiune în contencios administrativ. Potrivit art. 189 alin. (2) Cadm, o acțiune în contencios administrativ poate fi înaintată și atunci când autoritatea publică nu a soluționat în termen legal o cerere.

Noțiunea de tăcere administrativă. Nesoluționarea în termenul legal a unei cereri nu constituie, *stricto sensu*, un act administrativ, însă, ca și actele administrative, produce efecte juridice – împiedică petiționarul să-și realizeze un interes al său, interes ce face obiectul cererii la care nu a primit niciun răspuns sau a primit un refuz din partea organului căruia i-a fost adresată cererea. Tăcerea administrativă este atitudinea pe care o adoptă o autoritate publică – organ al administrației publice centrale, al autorităților administrative autonome, al administrației publice locale ori instituție publică de importanță națională sau locală – de a nu rezolva, în termenul prevăzut de lege, o cerere privitoare la emiterea unui act administrativ ori la eliberarea unui certificat, a unei adeverințe sau a oricărui alt înscris. Indiferent de calificarea sa doctrinară, refuzul nejustificat sau tăcerea administrativă produc efecte juridice similare unui act administrativ ilegal, permițând acțiune directă în contenciosul administrativ.

Formele de manifestare ale nesoluționării în termenul legal a unei cereri:

a) *Refuzul nejustificat* – atunci când autoritatea, deși are competența și obligația legală, refuză să soluționeze cererea depusă privind un drept recunoscut de lege. Conform art. 64 alin. (2) Cadm, 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. Ca excepție, art. 64 alin. (3) Cadm prevede că, în cazurile prevăzute de lege, nesoluționarea în termen a unei cereri se consideră drept acceptare a acesteia.

b) *Lipsa răspunsului în termenul legal* – situația în care autoritatea nu răspunde petiționarului în termenul general de 30 de zile de la înregistrarea cererii, dacă prin lege nu se prevede un alt termen. Această inacțiune pasivă este asimilată în mod automat refuzului nejustificat, activând direct dreptul la acțiune în contenciosul administrativ, fără a fi necesară o respingere expresă.

Termenul general de soluționare a cererilor. Potrivit art. 60 alin. (1) Cadm, termenul general în care o procedură administrativă trebuie finalizată este de 30 de zile, dacă legea nu prevede altfel. Conform art. 60 alin. (2) Cadm, termenul general curge de la: data prevăzută în lege pentru exercitarea unei atribuții stabilite; data înregistrării cererii de către autoritatea publică ierarhic superioară sau de cea de control; 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. Potrivit art. 60 alin. (4) Cadm, termenul general

poate fi prelungit cu cel mult 15 zile din motive justificate legate de complexitatea obiectului procedurii, iar, conform alin. (5), în cazuri de complexitate deosebită autoritatea poate stabili un termen care nu va depăși 90 de zile.

Acțiunea în contencios administrativ. Potrivit art. 189 Cadm, acțiunea poate fi înaintată și atunci când autoritatea publică nu a soluționat în termen legal o cerere referitoare la un drept recunoscut de lege, integrând nesoluționarea ca ipoteză distinctă a obiectului acțiunii, alături de actele administrative propriu-zise.

Conform art. 206 alin. (1) Cadm, felurile acțiunilor în contencios administrativ sunt: a) acțiunea în contestare (anulare); b) acțiunea în obligare (emiterea unui act administrativ); c) acțiunea în realizare (impunerea unei acțiuni, tolerări sau inacțiuni); d) acțiunea în constatare (constatarea existenței sau inexistenței unui raport juridic).

Nesoluționarea în termenul legal a unei cereri referitoare la un drept recunoscut de lege se subsumează acțiunii în obligare (lit. b), prin care autoritatea publică poate fi obligată să emită actul administrativ solicitat sau să exercite atribuția legală neglijată. Potrivit art. 209 alin. (1) Cadm, acțiunea în contestare și acțiunea în obligare se înaintează în decurs de 30 de zile, dacă legea nu prevede altfel, termen ce curge de la data comunicării sau notificării deciziei cu privire la cererea prealabilă sau de la data expirării termenului prevăzut pentru soluționarea acesteia. Conform art. 209 alin. (2) Cadm, dacă informația privind căile de atac lipsește din act sau din decizia asupra cererii prealabile ori este indicată incorect, acțiunea poate fi înaintată în termen de un an de la comunicare. Potrivit art. 209 alin. (3) Cadm, pentru acțiunea în realizare, acțiunea în constatare și acțiunea de control normativ nu există termen de înaintare.

Nesoluționarea în termenul legal a unei cereri poate cauza persoanei vătămate nu doar imposibilitatea realizării dreptului pretins, ci și un prejudiciu material și/sau moral. Temeiul legal al dreptului la repararea prejudiciului cauzat prin tăcere administrativă îl constituie art. 2006 alin. (1) din Codul civil, potrivit căruia prejudiciul cauzat printr-un act administrativ ilegal sau prin nesoluționarea în termen legal a unei cereri de către o autoritate publică sau de către o persoană cu funcție de răspundere din cadrul ei se repară integral de autoritatea publică. Potrivit art. 167 alin. (4) Cadm, dacă prin cererea prealabilă se solicită și repararea prejudiciului, cererea privind despăgubirea se examinează de autoritatea emitentă într-o procedură administrativă separată, ceea ce confirmă că repararea prejudiciului cauzat prin tăcere administrativă parcurge o etapă administrativă proprie înainte de valorificarea în instanță.

Nesoluționarea în termenul legal a unei cereri referitoare la un drept recunoscut de lege constituie, așadar, un obiect autonom al acțiunii în contenciosul administrativ, consacrat la nivel constituțional prin art. 53 alin. (1) din Constituție și dezvoltat la nivel legal prin art. 17, art. 20, art. 60, art. 64 și art. 189 alin. (2) Cadm. Prin asimilarea tăcerii administrative cu refuzul nejustificat, Codul administrativ garantează echilibrul dintre eficiența administrativă și protecția drepturilor persoanei, responsabilizând autoritățile publice și asigurând accesul efectiv la justiție al persoanei vătămate.

Sarcini de evaluare/autoevaluare

1. Definiți obiectul acțiunii în contencios administrativ.
2. Indicați formele activității administrative care pot constitui obiect al acțiunii în contencios administrativ.
3. Caracterizați actul administrativ individual și actul administrativ normativ ca obiect al acțiunii în contencios administrativ.
4. Enumerați cerințele de valabilitate a actului administrativ individual.
5. Determinați deosebirea dintre actul administrativ individual și operațiunea administrativă, indicând consecințele acesteia în materia contenciosului administrativ.
6. Definiți contractul administrativ și indicați criteriile de delimitare față de contractul civil.
7. Enumerați felurile acțiunii în contencios administrativ prevăzute de Codul administrativ.
8. Explicați efectele refuzului de a primi ori de a examina o cerere și ale nesoluționării acesteia în termen legal.
9. Determinați termenul general de soluționare a unei cereri și cazurile în care acesta poate fi prelungit.
10. Identificați actele administrative exceptate de la controlul judecătoresc.

Sarcini pentru lucrul independent

1. Elaborați un tabel cu formele activității administrative prevăzute de Codul administrativ, indicând noțiunea, temeiul juridic și posibilitatea contestării de sine stătător în instanța de judecată.
2. Elaborați un tabel comparativ între contractul administrativ și contractul civil, indicând criteriile de delimitare.
3. Întocmiți un model de cerere prealabilă prin care se solicită anularea unui act administrativ individual considerat ilegal.

Cazuri practice

1. **Realizați analiza juridică a cazului.** Cetățeanul Rusu V. a solicitat primăriei eliberarea autorizației de construire. Autoritatea publică nu a soluționat cererea în termenul legal și nu a emis niciun act administrativ individual.
Determinați obiectul acțiunii în contencios administrativ, forma activității administrative contestate și felul acțiunii care poate fi înaintată.
2. **Realizați analiza juridică a cazului.** Primarul municipiului Chișinău a încheiat cu societatea comercială „Construct Grup” SRL un contract privind administrarea unui bun proprietate publică. Ulterior, autoritatea publică a refuzat executarea unor obligații asumate prin contract, iar societatea comercială consideră că drepturile sale au fost încălcate.

Analizați natura juridică a raportului dintre autoritatea publică și societatea comercială, determinați dacă acesta reprezintă un contract administrativ, indicați criteriile de delimitare față de contractul civil și felul acțiunii care poate fi înaintată.

SURSE DE INFORMARE

I. Acte normative

1. Constituția Republicii Moldova din 29.07.1994. Republicată în: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2016, nr. 78, art. 140. Disponibil: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=128016
2. Codul administrativ al Republicii Moldova nr. 116 din 19.07.2018. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2018, nr. 309–320, art. 466. Disponibil: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=149723
3. Codul civil al Republicii Moldova nr. 1107 din 06.06.2002. Republicat în: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2019, nr. 66–75. Disponibil: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=125043
4. Codul de procedură civilă al Republicii Moldova nr. 225 din 30.05.2003. Republicat în: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2018, nr. 285–294, art. 436. Disponibil: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=96050
5. Legea contenciosului administrativ, nr. 793 din 10.02.2000 (abrogată la 01.04.2019). În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2000, nr. 57–58, art. 375.
6. Legea cu privire la actele normative, nr. 100 din 22.12.2017. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2018, nr. 7–17, art. 34. Disponibil: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=105607
7. Legea privind achizițiile publice, nr. 131 din 03.07.2015. Republicată în: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2018, nr. 424–429, art. 666.
8. Legea cu privire la concesiunile de lucrări și concesiunile de servicii, nr. 121 din 05.07.2018. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2018, nr. 309–320, art. 470.
9. Legea cu privire la parteneriatul public-privat, nr. 179 din 10.07.2008. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2008, nr. 165–166, art. 605.

II. Literatura de specialitate

1. Chiper, N. Motivarea actului administrativ individual în lumina Codului administrativ. În: *Materialele Conferinței științifice internaționale „Teoria și practica administrării publice”*. Chișinău: Academia de Administrare Publică, 2020.
2. Cobăneanu, S., Bobeico, E., Rusu, V. *Drept administrativ*: Suport de curs. Chișinău: CEP USM, 2012.

3. Creangă, I. *Curs de drept administrativ*. Vol. I. Chișinău: Epigraf, 2003.
4. Diaconu, M. Revocarea ca modalitate de sancționare a ilegalității actului administrativ. În: *Legea și Viața*, 2018, nr. 8. ISSN 1810-309X
5. Goriuc, S., Crasnobaev, A. Contractul administrativ asimilat actelor administrative în contenciosul administrativ. În: *Administrarea Publică*, 2018, nr. 1.
6. Guceac, I., Balmuș, V. Originea și dimensiunea conceptului „contract administrativ”. În: *Revista Națională de Drept*, 2008, nr. 12 și 2009, nr. 1, pp. 1–10.
7. Guceac, I., Mocanu, V., Rusu, V. [et al.]. *Drept administrativ: Manual*. Chișinău: Blitz Poligraf, 2024. ISBN 978-9975-3660-9-0
8. Iorgovan, A. *Tratat de drept administrativ*. Vol. II. Ediția a IV-a. București: ALL BECK, 2005.
9. Jimbei, I. Delimitarea contractelor administrative de cele civile. În: *Materialele Conferinței științifice naționale cu participare internațională „Integrare prin cercetare și inovare”*. Chișinău: USM, 2024.
10. Nichita, R. Activitatea administrativă realizată de autoritățile publice din Republica Moldova. În: *Materialele Conferinței științifice internaționale „Teoria și practica administrării publice”*. Chișinău: Academia de Administrare Publică, 2021.
11. Vedinaș, V. *Drept administrativ: Curs universitar*. Ediția a IX-a, revăzută și actualizată. București: Universul Juridic, 2015.
12. Vitiuc, V. Considerațiuni generale privind actul administrativ (Partea II). În: *Revista științifico-practică a Academiei de Administrare Publică*, 2021, nr. 1 (19), pp. 105–112.

Tema 5. COMPETENȚA JURISDICȚIONALĂ ÎN CONTENCIOS ADMINISTRATIV

Unități de învățare:

1. Noțiunea competenței în materia contenciosului administrativ și importanța acesteia
2. Declinarea competenței, conflictele de competență și competența în caz de concurență a pretențiilor
3. Competența jurisdicțională pentru examinarea acțiunilor de control normativ

Competențe și rezultate ale învățării:

La finalizarea studiului prezentei teme studentul va fi capabil: să definească noțiunea competenței în materia contenciosului administrativ; să analizeze competența materială, teritorială și funcțională; să identifice situațiile de declinare a competenței și de conflict de competență; să distingă acțiunea de control normativ de excepția de ilegalitate.

Termeni-cheie: *competență jurisdicțională, competență materială, competență teritorială, competență funcțională, specializarea judecătorilor, imutabilitatea competenței, declinarea competenței, conflict de competență pozitiv, conflict de competență negativ, concurența pretențiilor, act administrativ normativ, acțiune de control normativ, excepție de ilegalitate, excepție de neconstituționalitate.*

Forme și strategii de organizare a activităților didactice: curs teoretic; prelegere clasică; conversație de consolidare.

Conținut rezumativ:

1. Noțiunea competenței în materia contenciosului administrativ și importanța acesteia

Contenciosul administrativ, ca instituție fundamentală a statului de drept, nu își poate atinge scopul fără un cadru clar privind competența instanțelor chemate să soluționeze litigiile administrative. Potrivit art. 114 din Constituția Republicii Moldova, justiția se desfășurează în numele legii numai de instanțele judecătorești, iar art. 115 stabilește că aceasta se realizează prin Curtea Supremă de Justiție, prin curțile de apel și prin judecătorii, organizarea și competența lor fiind reglementate prin lege organică. În dezvoltarea acestor norme constituționale, Codul administrativ definește la art. 53 alin. (1) competența ca totalitatea atribuțiilor acordate autorităților publice sau persoanelor din cadrul acestora prin lege ori prin alte acte normative, iar în Cartea a treia reglementează competența jurisdicțională în materia contenciosului administrativ. Aceasta reprezintă instituția procesuală prin care se stabilește aptitudinea fiecărei instanțe de a soluționa un anumit litigiu administrativ, condiție esențială a legalității actului de justiție și a accesului efectiv al persoanei la o instanță, prestabilită prin lege.

Cadrul constituțional este completat de art. 20, care garantează accesul liber la justiție, și de art. 53 din Constituție, potrivit căruia 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.

Raportat la autoritățile judecătorești, competența semnifică aptitudinea recunoscută de lege unei instanțe judecătorești de a judeca un litigiu, caracterizând instituția judiciară în ansamblul ei, iar nu judecătorii care o compun. Deși definiția de la art. 53 alin. (1) Cadm vizează în primul rând procedura administrativă, ea se aplică prin analogie și în materia contenciosului administrativ, reglementat de Cartea a treia a Codului administrativ care, având caracter de lege organică, a înlocuit Legea contenciosului administrativ nr. 793/2000, abrogată la 01.04.2019.

Normele de competență pot fi clasificate în norme de *competență generală*, care reglementează competența unor organe în raport cu organele din alte sisteme, și norme de *competență jurisdicțională*, care reglementează competența în interiorul puterii judecătorești. Normele de competență generală delimitează competența autorităților administrative de cea a instanțelor de judecată, în timp ce normele de competență jurisdicțională reglementează repartizarea cauzelor între instanțele de judecată. Obligatorietatea competenței este garantată prin sancțiunea nulității actelor prin care se renunță la competența legală, cu excepția posibilității delegării competenței în condițiile Codului administrativ.

Competența jurisdicțională reprezintă instituția procesuală prin intermediul căreia se delimitează atribuțiile instanțelor judecătorești în soluționarea cauzelor. Aceasta se structurează în trei dimensiuni principale: competența materială (după natura și obiectul cauzei), competența teritorială (după criteriul geografic) și competența funcțională (după rolul instanței: fond, apel sau recurs).

Competența materială delimitează, pe verticală, prerogativele instanțelor de grade diferite. În contenciosul administrativ, competența după materie comportă două aspecte care trebuie avute în vedere succesiv: delimitarea raporturilor juridice de drept privat la care participă autoritățile publice de raporturile juridice de drept public (art. 2 alin. (3) lit. a) Cadm), realizată prin instituția declinării de competență (art. 199 Cadm); și delimitarea prerogativelor instanțelor judecătorești de a examina în fond cauzele de contencios administrativ (art. 191 Cadm), realizată prin strămutarea cauzelor (art. 198 Cadm) sau prin soluționarea conflictelor de competență (art. 200 Cadm). Declinarea de competență intervine atunci când instanța sesizată constată că litigiul nu este de natură administrativă, ci ține de o altă procedură, ori invers, și trimite cauza instanței sau organului competent, evitând astfel o soluție pronunțată cu depășirea atribuțiilor. Strămutarea presupune trecerea cauzei de la o instanță la alta de același grad, în cazurile prevăzute de lege, pentru a garanta imparțialitatea judecății. Conflictul de competență apare când două instanțe se declară deopotrivă competente (conflict pozitiv) sau deopotrivă necompetente (conflict negativ) să

soluționeze aceeași cauză și se rezolvă de instanța ierarhic superioară comună, care stabilește instanța investită să judece.

Judecătoriile soluționează în fond toate acțiunile în contencios administrativ, cu excepția cazurilor prevăzute la art. 191 alin. (2) și (3) Cadm. Curțile de apel soluționează în primă instanță acțiunile în contencios administrativ împotriva actelor administrative normative care nu se supun controlului de constituționalitate (art. 191 alin. (2) Cadm), iar în calea de atac – apelurile împotriva hotărârilor și recursurile împotriva încheierilor judecătoriilor. Curtea de Apel Centru (fostă Curtea de Apel Chișinău, conform Legii nr. 135/2024) soluționează în primă instanță și acțiunile atribuite prin legi speciale (art. 191 alin. (3) Cadm). Curtea Supremă de Justiție soluționează în primă instanță, prin hotărâri irevocabile, acțiunile privind contestarea hotărârilor Consiliului Superior al Magistraturii și ale Consiliului Superior al Procurorilor (art. 191 alin. (5) Cadm), precum și contestațiile împotriva deciziilor Comisiei de evaluare a candidaților la funcția de membru în organele de autoadministrare ale judecătorilor și procurorilor (art. 14 din Legea nr. 26/2022); în recurs, examinează hotărârile, deciziile și încheierile curților de apel.

Acțiunile în contencios administrativ se examinează de complete specializate la curțile de apel și de judecători specializați la judecătorii (art. 192 Cadm), specializarea constituind o garanție a calității actului de justiție administrativă. În primă instanță la judecătorie cauza se soluționează, de regulă, de un singur judecător, iar la curțile de apel și la Curtea Supremă de Justiție – de complete colegiale (art. 193 Cadm).

Competența teritorială delimitează, pe orizontală, între instanțele de același grad. Potrivit regulii generale (art. 196 Cadm), acțiunea în contencios administrativ se depune la instanța de judecată în a cărei rază teritorială își are sediul autoritatea publică care a desfășurat activitatea administrativă contestată, dacă legea nu prevede altfel. Criteriul sediului autorității emitente asigură previzibilitatea instanței competente și repartizarea echilibrată a cauzelor între instanțe, evitând concentrarea litigiilor la sediul autorităților centrale. Legea poate stabili derogări de la această regulă, atribuind competența unei instanțe determinate în considerarea unor categorii speciale de acte sau de autorități. Competența teritorială are caracter absolut, fiind consolidată de principiul imutabilității competenței jurisdicționale (art. 197 Cadm), potrivit căruia instanța legal investită rămâne competentă să soluționeze cauza chiar dacă, ulterior sesizării, intervin modificări ale împrejurărilor care au determinat competența, precum schimbarea sediului autorității pârâte. Caracterul absolut al competenței teritoriale înseamnă că nerespectarea ei poate fi invocată de oricare dintre participanți și de instanță din oficiu, în orice fază a procesului, spre deosebire de competența relativă din dreptul comun, la care părțile pot renunța.

Competența funcțională definește rolul instanței în sistemul judiciar: de instanță de fond, care examinează cauza în primă instanță, administrează probele și stabilește situația de fapt și de drept; de instanță de apel, care reexaminează cauza în fapt și

în drept; ori de instanță de recurs, care verifică legalitatea hotărârii și asigură interpretarea unitară a legii. Sub acest aspect, art. 194 Cadm distinge limitele examinării: în primă instanță, în apel și la examinarea recursurilor împotriva încheierilor judecătorești se soluționează din oficiu probleme de fapt și de drept, în timp ce la examinarea cererilor de recurs împotriva hotărârilor și deciziilor controlul din oficiu privește doar existența greșelilor procedurale și aplicarea corectă a dreptului material. Această distincție reflectă natura devolutivă a apelului, care provoacă o nouă judecată asupra fondului, față de caracterul nedevelopativ al recursului împotriva hotărârilor, limitat la controlul de legalitate. Rolul activ al instanței, exprimat prin examinarea din oficiu, constituie o particularitate a procedurii de contencios administrativ față de procesul civil și se justifică prin interesul public pe care îl implică controlul legalității activității administrative. Procedura se desfășoară conform Codului administrativ, completat în mod corespunzător cu prevederile Codului de procedură civilă, cu excepția art. 169-171 (art. 195 Cadm).

2. Declinarea competenței, conflictele de competență și competența în caz de concurență a pretențiilor

Declinarea competenței este instituția procesuală prin care o instanță de judecată ori un judecător sau complet specializat constată propria incompetență și transmite cauza instanței ori completului competent. Ea reprezintă remediul procedural imediat pentru corectarea unei repartizări greșite, anterior apariției unui conflict de competență propriu-zis.

În materia contenciosului administrativ, declinarea este reglementată de art. 199 Cadm, intitulat „Declinarea competenței în cauze civile”. Mecanismul operează în două ipoteze distincte. Când cauza greșit repartizată aparține aceleiași instanțe, judecătorul sau completul competent pentru contencios administrativ își declină competența printr-o încheiere nesusceptibilă de recurs și remite dosarul președintelui instanței pentru redistribuire aleatorie (alin. (1)). Când cauza aparține altei instanțe, dosarul se transmite direct instanței competente (alin. (2)). Regula este simetrică: se aplică deopotrivă judecătorului specializat în contencios administrativ căruia i s-a repartizat o cauză civilă și judecătorului de drept comun căruia i s-a repartizat o acțiune în contencios administrativ (alin. (3)). Declinarea, dispusă printr-o încheiere nesusceptibilă de recurs, asigură celeritatea procedurii și exclude tergiversarea prin atacarea separată a acestui act. Deși articolul poartă titlul „Declinarea competenței în cauze civile”, sfera sa de aplicare este mai largă, extinzându-se implicit și la cauzele penale și contravenționale repartizate greșit judecătorului specializat.

Delimitarea competenței între procedura contenciosului administrativ și procedura civilă generală. Instituirea specializării judecătorilor prin art. 192 Cadm a acutizat problema delimitării competenței jurisdicționale între cele două proce-

duri, manifestată cu precădere în litigiile generate de contestarea actelor emise de autoritățile publice în privința propriilor angajați, unde practica judiciară nu este pe deplin uniformă. Criteriul determinant nu este calitatea de autoritate publică a emitentului, ci natura juridică a raportului. Întrucât Codul administrativ nu se aplică raporturilor de drept privat la care participă autoritățile publice (art. 2 alin. (3) lit. a) Cadm), dacă angajatul este funcționar public, raportul este de drept public și intră sub incidența Codului administrativ; dacă angajatul are contract individual de muncă, raportul este de dreptul muncii și urmează procedura civilă generală. În acest din urmă caz, judecătorul specializat în contencios administrativ își declină competența conform art. 199 alin. (1) Cadm și remite dosarul spre redistribuire. În doctrină s-a atras atenția asupra tendinței unor instanțe de a substitui declinarea competenței cu inadmisibilitatea acțiunii întemeiată pe art. 207 alin. (2) lit. e) Cadm, soluție criticată de autoarea E. Belei ca fiind o pseudosoluție nedemnă față de justițiabili, întrucât inadmisibilitatea, pronunțată printr-o încheiere care poate exclude adresarea repetată cu aceeași acțiune (art. 207 alin. (3) Cadm), afectează accesul la justiție garantat de art. 6 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului.

Conflictul de competență reprezintă situația în care două sau mai multe instanțe judecătorești se consideră concomitent competente să soluționeze aceeași cauză – conflict pozitiv, ori se declară, toate, necompetente – conflict negativ. Codul administrativ definește noțiunea la art. 58 alin. (2), la care face trimitere directă art. 200 alin. (1): conflictul este pozitiv când mai multe autorități se declară competente și negativ când niciuna nu se declară competentă să desfășoare o anumită activitate. Deși definiția vizează inițial autoritățile publice în procedura administrativă necontencioasă, art. 200 alin. (1) o extinde explicit la conflictele apărute între instanțele judecătorești în materia contenciosului administrativ.

Potrivit art. 200 Cadm, instanța în fața căreia a apărut conflictul suspendă din oficiu procesul și prezintă dosarul instanței competente să îl soluționeze. Conflictul dintre două judecătorii din jurisdicția aceleiași curți de apel se soluționează de acea curte de apel (alin. (2)), iar conflictul dintre judecătorii din jurisdicția unor curți de apel diferite, dintre o judecătorie și o curte de apel sau dintre două curți de apel se soluționează de Curtea Supremă de Justiție (alin. (3)). Soluționarea se face fără citarea participanților, printr-o încheiere nesusceptibilă de recurs (alin. (4)).

Din aceste dispoziții se desprind trăsăturile esențiale ale regimului conflictului de competență: instanța suspendă procesul din oficiu, fără cererea vreunei părți; competența de soluționare aparține instanței ierarhic superioare comune – curtea de apel pentru judecătoriile din aceeași jurisdicție, Curtea Supremă de Justiție în celelalte cazuri; iar procedura simplificată, fără citare și cu încheiere nesusceptibilă de recurs, asigură celeritatea soluționării și protejează dreptul la judecarea cauzei într-un termen rezonabil.

Competența în caz de concurență a pretențiilor. O situație distinctă o reprezintă concurența pretențiilor – ipoteză în care aceeași acțiune conține atât pretenții de

drept administrativ, cât și pretenții de drept civil. Soluția legislativă diferă după cum pretențiile sunt separabile sau inseparabile. Potrivit art. 201 Cadm, dacă pretențiile sunt inseparabile, ele se examinează împreună de instanța competentă pentru acțiunea în contencios administrativ (alin. (1)); dacă sunt separabile, se separă printr-o încheiere nesusceptibilă de recurs, pretențiilor de drept civil aplicându-li-se regulile declinării de competență prevăzute la art. 199 alin. (1) și (2) Cadm (alin. (2)). Cu titlu de aplicație expresă, cererile de confiscare a averii nejustificate în folosul statului și pretențiile privind contestarea actelor Autorității Naționale de Integritate de constatare a diferenței substanțiale între venituri și avere sunt inseparabile și se examinează într-o singură procedură, în ordinea contenciosului administrativ (art. 201 alin. (1^a) Cadm).

Criteriul separabilității este, așadar, determinant: pretențiile inseparabile se examinează unitar de instanța de contencios administrativ, evitând pronunțarea unor hotărâri contradictorii, iar cele separabile se disjung, fiecare urmând calea procedurală corespunzătoare naturii sale juridice.

În concluzie, reglementarea cuprinsă în art. 199-201 Cadm, coroborată cu art. 58 alin. (2), asigură coerența procedurală și eficiență în soluționarea situațiilor de competență conflictuală sau concurentă, garantând că litigiul administrativ ajunge, fără întârziere nejustificată, la instanța realmente competentă, în respectul dreptului la un proces echitabil.

3. Competența jurisdicțională pentru examinarea acțiunilor de control normativ

Instituția care a concentrat în mod tradițional funcția de control al legalității actelor administrative normative a fost excepția de ilegalitate – mijloc procedural incident prin care, în cadrul unui litigiu aflat pe rolul instanței, una dintre părți putea contesta legalitatea unui act administrativ normativ aplicabil cauzei respective. Odată cu adoptarea Codului administrativ nr. 116/2018 și intrarea sa în vigoare la 01.04.2019, cadrul juridic al acestui control a fost restructurat substanțial: excepția de ilegalitate din procesul civil a fost eliminată, iar controlul actelor administrative normative a dobândit o reglementare proprie, autonomă, întemeiată pe acțiunea de control normativ ca instrument principal cu efecte *erga omnes*.

Evoluția reglementării. Sub imperiul Legii contenciosului administrativ nr. 793/2000, controlul legalității actelor administrative normative se putea realiza atât pe cale principală, prin acțiune directă, cât și pe cale incidentă, prin excepția de ilegalitate reglementată de art. 13. Aceasta reprezenta un mijloc de apărare de ordine publică, prin care partea interesată solicita verificarea legalității unui act administrativ normativ aplicabil unei cauze pendinte. Putea fi invocată în orice proces de drept comun – civil, comercial sau de contencios administrativ, de oricare parte interesată

sau din oficiu de instanță. Mecanismul presupunea suspendarea cauzei, sesizarea, printr-o încheiere motivată, a instanței de contencios administrativ competente și examinarea excepției în termen de 10 zile, hotărârea putând fi atacată cu recurs în termen de 5 zile. Actele administrative normative sau prevederile acestora declarate ilegale își pierdeau puterea juridică de la data rămânerii definitive a hotărârii și nu mai puteau fi aplicate pe viitor.

Odată cu intrarea în vigoare a Codului administrativ, la 1 aprilie 2019, Legea nr. 793/2000 a fost abrogată, iar excepția de ilegalitate a fost eliminată. În prezent, această instituție nu mai este reglementată de legislația în vigoare, astfel încât, în cadrul examinării unei cauze civile, invocarea excepției de ilegalitate nu mai este posibilă. Partea care consideră ilegal un act administrativ normativ aplicabil cauzei trebuie să sesizeze separat instanța de contencios administrativ cu o acțiune de control normativ, potrivit art. 206 alin. (1) lit. e) Cadm. În doctrină s-a observat că această soluție ridică o problemă de securitate a raporturilor juridice: întrucât instanța investită cu cauza civilă are doar dreptul, nu și obligația de a suspenda procesul până la soluționarea acțiunii de control normativ (art. 261 lit. h) CPC), același act administrativ normativ poate fi considerat legal și aplicat într-o cauză, iar în alta înlăturat de la aplicare, cu riscul unei practici judecătorești neuniforme. Din acest motiv, și în considerarea faptului că legislația actuală nu stabilește un termen de examinare a acțiunii de control normativ (spre deosebire de vechea reglementare, care prevedea termenul de 10 zile), s-a propus *de lege ferenda* reintroducerea instituției excepției de ilegalitate în Codul de procedură civilă.

Noțiunea acțiunii de control normativ. Acțiunea de control normativ reprezintă mijlocul procesual direct prin care orice persoană interesată poate solicita instanței de judecată verificarea legalității unui act administrativ normativ și anularea acestuia în tot sau în parte, cu efecte *erga omnes*. Obiectul ei îl constituie actele administrative normative, definite la art. 12 Cadm ca acte juridice subordonate legii, adoptate, aprobate sau emise de o autoritate publică în baza prevederilor constituționale sau legale, care nu se supun controlului constituționalității și stabilesc reguli de aplicare obligatorii pentru un număr nedeterminat de situații identice. Prin această trăsătură – generalitatea și aplicabilitatea repetată la un număr nedeterminat de subiecți – actul administrativ normativ se apropie de lege, deosebindu-se însă de aceasta prin forța juridică inferioară și prin sfera de aplicare mai restrânsă. Temeiul acțiunii îl reprezintă art. 206 alin. (1) lit. e) Cadm, care prevede posibilitatea atacării unui act administrativ normativ, cu excepția celor supuse controlului constituționalității.

Competența jurisdicțională. Competența de examinare a acțiunilor de control normativ revine în exclusivitate curților de apel. Potrivit art. 191 alin. (2) Cadm, curțile de apel soluționează în primă instanță acțiunile în contencios administrativ împotriva actelor administrative normative care nu se supun controlului de constituționalitate. Această regulă constituie o derogare de la competența generală de fond a judecătorilor, consacrată de art. 191 alin. (1) Cadm: judecătorii nu au competența de a examina

acțiuni de control normativ, materia fiind rezervată exclusiv curților de apel prin norme de competență materială absolută. Hotărârile pronunțate de curțile de apel pot fi atacate cu recurs la Curtea Supremă de Justiție, conform art. 191 alin. (5) lit. b) Cadm. Legalitatea actului administrativ normativ este examinată la curtea de apel de către un complet specializat de judecători (art. 192 alin. (1) Cadm), specializarea constituind o garanție a calității controlului exercitat asupra activității normative a autorităților publice.

Procedura și efectele hotărârii. Acțiunea de control normativ se introduce conform regulilor generale ale procedurii de contencios administrativ prevăzute de Cartea a treia a Codului administrativ, cu aplicarea suplimentară a dispozițiilor Codului de procedură civilă, în temeiul art. 195 Cadm. Instanța verifică legalitatea actului prin raportare la actele normative cu forță juridică superioară – Constituția, legile organice și ordinare, hotărârile Guvernului și celelalte acte de rang superior actului contestat, controlul limitându-se la legalitate, nu la oportunitate; potrivit art. 225 alin. (1) Cadm, instanța nu este competentă să se pronunțe asupra oportunității unui act administrativ. Pe fond, potrivit art. 224 alin. (1) lit. e) Cadm, instanța anulează în tot sau în parte actul administrativ normativ, dacă acesta este ilegal, ori constată nulitatea acestuia, dacă este nul. Efectele hotărârii au caracter *erga omnes*: potrivit art. 228 alin. (2) Cadm, actul administrativ normativ anulat în tot sau în parte nu produce efecte juridice din momentul în care hotărârea instanței de judecată devine definitivă, iar hotărârea de control normativ se publică potrivit art. 227 Cadm, asigurându-se astfel opozabilitatea ei față de toți subiecții de drept. Prin acest caracter general al efectelor, acțiunea de control normativ se deosebește fundamental de fosta excepție de ilegalitate, ale cărei efecte erau relative, limitate la cauza concretă în care fusese invocată.

Delimitarea față de controlul constituționalității. Controlul legalității actelor administrative normative, exercitat de instanțele de contencios administrativ, nu se confundă cu controlul constituționalității, rezervat Curții Constituționale. Excepția de neconstituționalitate, reglementată de art. 135 alin. (1) lit. a) din Constituția Republicii Moldova și de Legea cu privire la Curtea Constituțională, vizează conformitatea legilor și a altor acte normative cu Constituția și se soluționează exclusiv de Curtea Constituțională, care este unica autoritate de jurisdicție constituțională în Republica Moldova. Acțiunea de control normativ vizează, dimpotrivă, conformitatea actelor administrative normative cu actele normative de rang superior, inclusiv cu legile, și se soluționează de instanțele de contencios administrativ. Cele două mecanisme sunt complementare: actele administrative normative supuse controlului constituționalității sunt excluse din sfera acțiunii de control normativ, delimitare ce rezultă expres din definiția actului administrativ normativ (art. 12 Cadm) și din formularea art. 206 alin. (1) lit. e) Cadm. Astfel, sistemul de control al legalității activității normative a autorităților publice se articulează pe două paliere distincte, dar convergente: controlul de legalitate al actelor administrative normative, de competența curților de apel, și controlul de constituționalitate, de competența Curții Constituționale.

Sarcini de evaluare/autoevaluare

1. Identificați instanțele de judecată competente să soluționeze acțiunile în contencios administrativ.
2. Delimitați competența jurisdicțională de competența teritorială în materia contenciosului administrativ.
3. Explicați criteriile de stabilire a instanței de judecată competente într-o cauză de contencios administrativ.
4. Determinați competența în materia acțiunilor de control normativ și justificați soluția legiuitorului.
5. Explicați efectele hotărârii adoptate în acțiunea de control normativ asupra actului administrativ normativ.
6. Determinați regulile aplicabile în cazul strămutării acțiunii, al declinării competenței în cauze civile și al conflictelor de competență.
7. Explicați modul de stabilire a competenței atunci când acțiunea cuprinde mai multe pretenții.
8. Determinați componența instanței de judecată la fiecare nivel de jurisdicție.

Sarcini pentru lucrul independent

1. Întocmiți proiectul unei note informative adresate conducătorului autorității publice, prin care explicați efectele transmiterii acțiunii instanței de judecată competente și procedura aplicabilă după transmiterea cauzei.

Cazuri practice

1. **Soluționați cazul.** Cetățeanul Moraru A. a depus la Judecătoria Bălți o acțiune împotriva primarului municipiului Bălți, solicitând anularea dispoziției prin care i-a fost refuzată eliberarea autorizației de construire.

Efectuați încadrarea juridică a situației. Determinați instanța de judecată competentă să examineze cauza și indicați criteriile de stabilire a competenței.

2. **Soluționați cazul.** Societatea comercială „EcoConstruct” SRL a contestat în instanța de judecată un act administrativ individual emis de Agenția de Mediu, prin care i-a fost refuzată eliberarea unei autorizații. În acțiunea înaintată, societatea solicită atât anularea actului administrativ individual, cât și repararea prejudiciului material cauzat prin refuzul autorității publice.

Efectuați încadrarea juridică a situației. Determinați instanța de judecată competentă și regulile aplicabile în cazul existenței mai multor pretenții. Stabiliți dacă toate pretențiile pot fi examinate în cadrul aceleiași cauze de contencios administrativ.

SURSE DE INFORMARE

I. Acte normative

1. Constituția Republicii Moldova din 29.07.1994. Republicată în: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2016, nr. 78, art. 140. Disponibil: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=128016
2. Codul administrativ al Republicii Moldova nr. 116 din 19.07.2018. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2018, nr. 309–320, art. 466. Disponibil: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=149723
3. Codul de procedură civilă al Republicii Moldova nr. 225 din 30.05.2003. Republicat în: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2018, nr. 285–294, art. 436. Disponibil: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=96050

II. Literatura de specialitate

1. Belei, E. Reconsiderarea conceptului de conflict de competență în cauzele de contencios administrativ. În: *Integrare prin cercetare și inovare. Seria Științe juridice și economice*. Chișinău: Universitatea de Stat din Moldova, 2023. Disponibil: https://ibn.idsi.md/sites/default/files/imag_file/Conf_IV.pdf
2. Cebotari, S., Cruglițchi, T. Rolul instanței de contencios administrativ în protecția drepturilor subiective și intereselor legitime. În: *Materialele Conferinței științifice*. Bălți: Universitatea de Stat „Alec Russo”, 2025.
3. Corcenco, A. Avantajele specializării judecătorilor în materie de contencios administrativ. În: *Revista științifică internațională „Supremația Dreptului”*, 2023, nr. 2, pp. 66–73. ISSN 2345-1971, DOI: <https://doi.org/10.52388/2345-1971.2023.2.07>
4. Costachi, Gh., Cernean, I. Activitatea administrativă: concept și particularități. În: *Studia Universitatis Moldaviae. Seria Științe Sociale*, 2022, nr. 8 (158), pp. 30–36, DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.7277465>
5. Dumitrașcu, D. Excepția de ilegalitate în procesul civil. În: *Studia Universitatis Moldaviae. Seria Științe Sociale*, 2021, nr. 3 (143).
6. Guceac, I., Mocanu, V., Rusu, V. [et al.]. *Drept administrativ: Manual*. Chișinău: Blitz Poligraf, 2024
7. Jimbei, I. Contestarea actelor autorităților publice în privința angajaților: procedura contenciosului administrativ sau procedura generală pe acțiuni civile? În: *Bizlaw*, 26.06.2023. Disponibil: <https://www.bizlaw.md/contestarea-actelor-autoritatilor-publice-in-privinta-angajatilor-procedura-contenciosului-administrativ-sau-procedura-general-pe-actiuni-civile>
8. Tomuleț, C. Competența instanțelor de judecată în materie de contencios administrativ. În: *Revista Națională de Drept*, 2014, nr. 1.

Tema 6. CATEGORIILE DE ACȚIUNI ÎN CONTENCIOS ADMINISTRATIV

Unități de învățare:

1. Considerații generale privind felurile de acțiuni în contencios administrativ
2. Particularitățile acțiunii în contestare și a acțiunii în obligare
3. Acțiunile în realizare, în constatare și de control normativ: obiect și efecte

Competențe și rezultate ale învățării:

La finalizarea studiului prezentei teme studentul va fi capabil: să definească acțiunea în contencios administrativ și să explice criteriul de clasificare; să distingă cele cinci categorii de acțiuni în contencios administrativ; să delimiteze acțiunea în contestare de acțiunea în obligare; să identifice acțiunile imprescriptibile.

Termeni-cheie: *acțiune în contencios administrativ, felurile acțiunilor, acțiune în contestare, acțiune în obligare, acțiune în realizare, acțiune în constatare, acțiune de control normativ.*

Forme și strategii de organizare a activităților didactice: curs teoretic; prelegere clasică; conversație de consolidare.

Conținut rezumativ:

1. Considerații generale privind felurile de acțiuni în contencios administrativ

Acțiunea în contencios administrativ este mijlocul procesual prin care persoana care se pretinde vătămată într-un drept al său se adresează instanței de judecată competente pentru apărarea acelui drept. Potrivit art. 17 Cadm, drept vătămat este orice drept sau libertate stabilit/stabilită de lege căruia/căreia i se aduce atingere prin activitate administrativă, iar aceasta cuprinde, în sensul art. 5 Cadm, actele administrative individuale și normative, contractele administrative, actele reale și operațiunile administrative realizate de autoritățile publice în regim de putere publică. Temeiul dreptului la acțiune îl constituie art. 20 Cadm, potrivit căruia, dacă printr-o activitate administrativă se încalcă un drept legitim sau o libertate stabilită prin lege, acest drept poate fi revendicat printr-o acțiune în contencios administrativ. Potrivit art. 189 alin. (1) Cadm, dreptul la acțiune aparține persoanei care revendică încălcarea unui drept al său prin activitatea administrativă a unei autorități publice, iar conform alin. (2) al aceluiași articol, acțiunea poate fi înaintată și atunci când autoritatea publică nu a soluționat în termen legal o cerere.

Această configurare a dreptului la acțiune reflectă caracterul subiectiv al contenciosului administrativ: reclamantul poate solicita doar apărarea propriului drept, nu un control abstract al legalității. Ca excepție, art. 203 Cadm permite și altor subiecți

investiți de lege cu drept de sesizare să depună acțiuni, aceștia nefiind reclamanți veritabili, ci doar reclamanți procedurali.

Determinarea felului acțiunii, în sensul art. 206 Cadm, constituie un element esențial al procedurii de înaintare, întrucât de aceasta depinde atât procedura prealabilă, cât și natura soluției pe care instanța de judecată o poate pronunța. Spre deosebire de fosta Lege a contenciosului administrativ nr. 793/2000, care recunoștea, în esență, o singură formă de acțiune – anularea actului, actualul Cod administrativ oferă reclamantului un ansamblu de soluții juridice corespunzătoare naturii dreptului vătămat. Clasificarea se face după scopul urmărit de reclamant și tipul activității administrative contestate, sursa ei regăsindu-se în modelul german al Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO), completat în legislația moldovenească cu acțiunea de control normativ. Potrivit art. 206 alin. (1) Cadm, sunt reglementate cinci feluri de acțiuni: acțiunea în contestare, acțiunea în obligare, acțiunea în realizare, acțiunea în constatare și acțiunea de control normativ.

Acțiunea în contestare (art. 206 alin. (1) lit. a) Cadm) are ca obiect anularea, în tot sau în parte, a unui act administrativ individual defavorabil, scopul reclamantului constând în desființarea efectelor juridice ale actului contestat. Ea corespunde acțiunii die Anfechtungsklage din dreptul german, preluată din §42 VwGO.

Acțiunea în obligare intervine în ipoteza refuzului sau a pasivității autorității de a emite un act administrativ favorabil; potrivit art. 224 alin. (1) lit. b) Cadm, în baza unei acțiuni în obligare instanța anulează în tot sau în parte actul administrativ individual de respingere a solicitării și obligă autoritatea publică să emită un act administrativ individual, în condițiile în care pretenția reclamantului este întemeiată. Corespondentul său german este die Verpflichtungsklage, tot din §42 VwGO; doctrina germană accentuează că și atunci când autoritatea a refuzat expres emiterea actului, calea potrivită rămâne obligarea, nu contestarea.

Acțiunea în realizare are ca obiect impunerea autorității publice la acțiune, la tolerarea acțiunii sau la inacțiune – acțiune specifică actelor reale reglementate la art. 14 Cadm, care în doctrina germană (Leistungsklage) acoperă acțiunile în restituire, despăgubire, solicitarea subvențiilor și alte remedii, inclusiv cele privind contractele administrative.

Acțiunea în constatare vizează constatarea existenței sau inexistenței unui raport juridic ori a nulității unui act administrativ individual sau a unui contract administrativ. Ea corespunde acțiunii Feststellungsklage, preluată din §43 VwGO, care o condiționează de existența unui interes justificat al reclamantului pentru constatarea cât mai curând a raportului; se observă însă că legiuitorul moldav nu a preluat sintagma „cât mai curând”, care ar fi permis examinarea prioritară a acestor acțiuni.

Acțiunea de control normativ are ca obiect anularea în tot sau în parte a unui act administrativ normativ în sensul art. 12 Cadm, producând efecte față de toți (*erga omnes*). Spre deosebire de celelalte patru, ea nu are un corespondent direct în VwGO, constituind adaosul propriu al legiuitorului moldav la modelul german. Pentru

fiecare categorie, art. 224 Cadm prevede expres modul de formulare a dispozitivului hotărârii judecătorești, asigurând coerența între felul acțiunii și soluția pronunțată.

Potrivit art. 206 alin. (2) Cadm, acțiunea în constatare prezumă existența unui interes îndreptățit pentru constatarea solicitată și are caracter subsidiar: nu poate fi înaintată dacă reclamantul își poate sau și-ar putea revendica dreptul printr-o altă acțiune, cu excepția constatării nulității unui act administrativ individual sau normativ.

Determinarea corectă a felului acțiunii revine, în ultimă instanță, instanței de judecată. Cerințele de conținut ale cererii de chemare în judecată (art. 211 Cadm) nu impun reclamantului încadrarea expresă a pretenției într-unul dintre felurile prevăzute la art. 206 Cadm, iar instanța de judecată nu poate respinge cererea ori acorda termen de înlăturare a neajunsurilor pentru simplul motiv că felul acțiunii nu a fost indicat. Aceasta decurge din rolul activ al judecătorului: potrivit art. 22 Cadm, instanța cercetează starea de fapt din oficiu, nefiind legată de expunerile participanților, iar potrivit art. 219 Cadm, ea depune eforturi pentru înlăturarea greșelilor de formă și clarificarea cererilor neclare și nu este legată de textul cererilor formulate. Stabilirea corectă a felului acțiunii rămâne totuși esențială pentru justițiabil, întrucât de ea depinde procedura prealabilă și termenele de adresare.

2. Particularitățile acțiunii în contestare și a acțiunii în obligare

Acțiunea în contestare și acțiunea în obligare au două trăsături comune: au ca obiect un act administrativ individual și sunt supuse unui termen de înaintare prevăzut de lege (30 de zile sau, după caz, un an). Ca regulă, ambele sunt condiționate de parcurgerea procedurii prealabile. Deosebirea dintre ele ține de scopul urmărit: prin contestare reclamantul cere desființarea unui act administrativ individual pe care autoritatea publică l-a emis, iar prin obligare cere emiterea unui act administrativ individual pe care autoritatea publică refuză sau omite să îl adopte.

Acțiunea în contestare. Potrivit art. 206 alin. (1) lit. a) Cadm, o acțiune în contencios administrativ poate fi depusă pentru anularea în tot sau în parte a unui act administrativ individual (acțiune în contestare). Întrucât activitatea administrativă se finalizează, de cele mai multe ori, prin acte administrative individuale favorabile sau defavorabile, acestea pot fi contestate în instanța de judecată dacă reclamantul pretinde vătămarea unui drept propriu. De exemplu, o persoană căreia primăria i-a aplicat o amendă contravențională printr-un act administrativ individual, ori un funcționar public sancționat disciplinar prin ordinul conducătorului autorității publice, poate contesta actul administrativ individual defavorabil, cerând anularea lui. În doctrină se precizează că actele administrative individuale defavorabile pot fi contestate doar de destinatarii lor, iar cele favorabile – de către orice persoană care invocă încălcarea unui drept propriu, destinatarul actului fiind, în acest caz, terț obligatoriu în proces.

Astfel, dacă primăria eliberează unui agent economic o autorizație de construire, iar proprietarul terenului vecin o consideră vătămătoare, acesta din urmă contestă actul administrativ individual favorabil emis altcuiva, iar beneficiarul autorizației este atras în proces ca terț.

Pentru acțiunea în contestare procedura prealabilă este, ca regulă, obligatorie, dacă legea nu prevede adresarea nemijlocită în instanța de judecată (art. 163 Cadm). Aceasta înseamnă că, înainte de a se adresa instanței de judecată, persoana trebuie mai întâi să depună o cerere prealabilă la autoritatea publică emitentă, solicitând revocarea sau modificarea actului administrativ individual; abia dacă autoritatea publică respinge cererea ori nu răspunde, calea instanței de judecată devine deschisă. De regulă, activitatea administrativă premergătoare emiterii actului – operațiunile administrative realizate *ex ante* și eventualele decizii adoptate în procedura prealabilă *ex post* – formează, împreună cu actul administrativ individual, obiectul contestării; potrivit art. 15 Cadm, operațiunile administrative pot fi contestate doar concomitent cu actul administrativ individual, cu excepția celor executorii sau îndreptate împotriva unui terț. De exemplu, un aviz sau un raport de expertiză care a stat la baza respingerii unei cereri nu se atacă separat, ci împreună cu decizia finală în care s-a materializat. La admiterea acțiunii, potrivit art. 224 alin. (1) lit. a) Cadm, în baza unei acțiuni în contestare, instanța de judecată anulează în tot sau în parte actul administrativ individual, precum și o eventuală decizie de soluționare a cererii prealabile, dacă acestea sunt ilegale și prin ele reclamantul este vătămat în drepturile sale.

Acțiunea în obligare. Potrivit art. 206 alin. (1) lit. b) Cadm, acțiunea în obligare intervine atunci când autoritatea publică refuză ori omite să emită un act administrativ individual la care reclamantul are dreptul. De exemplu, o persoană solicită primăriei eliberarea unui certificat de urbanism sau a unei autorizații, iar autoritatea publică refuză ori nu răspunde; în acest caz, persoana nu cere anularea vreunui act administrativ individual, ci obligarea autorității publice să îl emită. Chiar dacă autoritatea publică a respins cererea printr-un act administrativ individual de refuz, calea potrivită rămâne obligarea, nu contestarea, întrucât scopul reclamantului nu este desființarea refuzului în sine, ci obținerea actului dorit. Potrivit art. 224 alin. (1) lit. b) Cadm, în baza unei acțiuni în obligare instanța de judecată anulează în tot sau în parte actul administrativ individual de respingere a solicitării sau o eventuală decizie adoptată în procedura prealabilă și obligă autoritatea publică să emită un act administrativ individual, dacă revendicarea pretenției reclamantului de emiterie a actului este întemeiată.

Acest lucru rezultă și din art. 208 alin. (3) Cadm, potrivit căruia, dacă procedura prealabilă nu este prevăzută de lege, acțiunea în obligare se admite numai dacă reclamantul a depus anterior la autoritatea publică competentă o cerere de emiterie a actului administrativ individual. Cererea prealabilă poate fi îndreptată, potrivit art. 162 alin. (3) Cadm, și spre emiteria unui act administrativ individual,

ceea ce confirmă că acțiunea în obligare este întotdeauna precedată de o cerere adresată autorității publice, întrucât nu se poate cere instanței de judecată obligarea autorității publice la emiterea unui act administrativ individual pe care nu i l-am solicitat mai întâi. O deosebire esențială față de acțiunea în contestare ține de executare: în timp ce anularea actului administrativ individual prin acțiunea în contestare nu necesită executare silită, fiind o simplă schimbare a raportului juridic, acțiunea în obligare presupune executare silită dacă autoritatea publică nu emite benevol actul.

O limită importantă a acțiunii în obligare ține de dreptul discreționar al autorității publice. Potrivit art. 255 alin. (1) Cadm, dacă o persoană juridică de drept public nu emite actul administrativ individual în termen de 15 zile, instanța de judecată de apel poate emite ea însăși actul, în cazuri adecvate. Această prevedere a fost criticată în doctrină, autorii exprimând temerea că nu ar rezista unui test de constituționalitate, întrucât impunerea conținutului concret al deciziei acolo unde legea îi oferă autorității publice posibilitatea de a opta ar constitui o depășire a prerogativelor instanței de judecată și o încălcare a principiului separației puterilor. Distincția este esențială pentru viitorul funcționar public: atunci când legea prevede o competență legată, de exemplu obligația de a elibera un certificat dacă sunt întrunite condițiile, instanța de judecată poate obliga autoritatea publică la emiterea actului administrativ individual cu un conținut determinat; când însă autoritatea publică dispune de drept discreționar (art. 16 și art. 137 Cadm), adică poate alege între mai multe soluții legale, instanța de judecată o obligă doar să soluționeze cererea, fără a-i impune conținutul concret al actului administrativ individual.

Potrivit art. 209 alin. (1) Cadm, acțiunile în contestare și în obligare se înaintează în termen de 30 de zile, dacă legea nu prevede altfel. Termenul curge de la comunicarea sau notificarea actului administrativ individual (dacă legea nu prevede procedura prealabilă), de la comunicarea deciziei privind cererea prealabilă ori de la expirarea termenului de soluționare a acesteia. Ca sancțiune pentru reaua-credință a autorității publice, art. 209 alin. (2) Cadm prevede un termen mai lung, de un an, atunci când informația privind exercitarea căilor de atac lipsește din actul administrativ individual ori din decizia privind cererea prealabilă sau este indicată incorect. Această regulă are o consecință practică directă pentru autoritatea publică: omisiunea de a indica în act căile de atac și termenul de contestare, mențione obligatorie potrivit art. 120 alin. (1) Cadm, nu doar viciază actul administrativ individual, ci prelungește la un an dreptul persoanei de a-l ataca. În doctrină s-a observat, cu spirit critic, că pasivitatea autorității publice nu este la fel de sever sancționată: atunci când aceasta nu răspunde la cererea prealabilă, termenul de contestare rămâne cel de 30 de zile, care curge de la expirarea termenului de soluționare a cererii.

3. Acțiunile în realizare, în constatare și de control normativ: obiect și efecte

Spre deosebire de acțiunea în contestare și de acțiunea în obligare, care au ca obiect un act administrativ individual și sunt supuse unui termen, acțiunile din această unitate au un obiect diferit, anume – o faptă a administrației, un raport juridic sau un act administrativ normativ – și sunt imprescriptibile: potrivit art. 209 alin. (3) Cadm, pentru acțiunea în realizare, acțiunea în constatare și acțiunea de control normativ nu există termen de înaintare a acțiunii în contencios administrativ.

Acțiunea în realizare. Potrivit art. 206 alin. (1) lit. c) Cadm, acțiunea în realizare se produce atunci când reclamantul solicită instanței de judecată să impună autorității publice o acțiune, tolerarea unei acțiuni sau o inacțiune. Obiectul ei nu este un act administrativ, ci un act real – activitatea administrativă de drept public care nu urmărește o reglementare concretă sau abstractă, ci un rezultat de fapt (art. 14 Cadm). Sunt acte reale, în special, informațiile, avertizările sau recomandările autorităților publice și acțiunile întreprinse de acestea. De exemplu, reclamantul poate cere obligarea autorității la înregistrarea unui drept, la eliberarea unui act confirmator ori la acordarea accesului la informație (impunere la acțiune), avertizarea prealabilă privind desfășurarea unei manifestări (tolerarea acțiunii) sau abținerea de la diseminarea unor informații denigratoare (impunere la inacțiune). În această acțiune nu se cere anularea ori emiterea unui act administrativ individual: emiterea unui act administrativ individual se revendică prin acțiunea în obligare, acțiunea în realizare referindu-se la actele reale. Ea se admite numai dacă reclamantul a depus anterior la autoritatea publică competentă o cerere prin care a solicitat realizarea, tolerarea sau omiterea acțiunii (art. 208 alin. (4) Cadm).

Acțiunea în constatare. Potrivit art. 206 alin. (1) lit. d) Cadm, acțiunea în constatare se produce atunci când reclamantul solicită constatarea existenței sau inexistenței unui raport juridic ori a nulității unui act administrativ individual sau a unui contract administrativ. Această acțiune are, așadar, două alternative: constatarea existenței sau inexistenței unui raport juridic și constatarea nulității unui act administrativ individual sau a unui contract administrativ.

Potrivit art. 206 alin. (2) Cadm, acțiunea în constatare prezumă existența unui interes îndreptățit pentru constatarea solicitată și are caracter subsidiar: nu poate fi înaintată dacă reclamantul își poate sau și-ar putea revendica dreptul printr-o altă acțiune, cu excepția constatării nulității unui act administrativ individual sau normativ. De exemplu, când nu este clar dacă este ori nu necesar un act permisiv pentru desfășurarea unei activități de antreprenoriat, antreprenorul poate cere constatarea existenței sau inexistenței raportului juridic; dacă însă autoritatea publică a emis deja un act administrativ defavorabil, calea potrivită nu mai este constatarea, ci contestarea.

Distincția față de acțiunea în contestare ține de natura viciului: contestarea are ca obiect un act administrativ anulabil (nulitate relativă), iar constatarea, un act administrativ nul (nulitate absolută). Potrivit art. 141 alin. (1) Cadm, un act administrativ individual este nul dacă conține un viciu deosebit de grav, iar acesta este evident în cadrul aprecierii concludente a tuturor circumstanțelor care se iau în considerare. Întrucât această formulare are caracter general, uneori abia la finalul dezbaterilor judiciare instanța de judecată stabilește că actul este nul, nu anulabil; de aceea, împotriva unui act aparent nul nu este exclusă nici acțiunea în contestare. Aici se manifestă rolul activ al judecătorului, cu atât mai important cu cât acțiunea în constatare este imprescriptibilă, iar acțiunea în contestare are termene clar stabilite de lege, o încadrare greșită a felului acțiunii putând afecta însuși dreptul la judecarea cauzei.

Acțiunea de control normativ. Potrivit art. 206 alin. (1) lit. e) Cadm, acțiunea de control normativ se produce atunci când reclamantul solicită anularea, în tot sau în parte, a unui act administrativ normativ (art. 12 Cadm) prin care îi este vătămat un drept. Se impune precizarea că astfel de acțiuni nu se pot referi la obligarea autorității publice de a adopta un act administrativ normativ, ci doar la anularea unuia existent, dacă reclamantul justifică faptul că prin acel act normativ i se încalcă un drept propriu. Aceste acțiuni țin de competența exclusivă a curților de apel (art. 191 alin. (2) Cadm), sunt imprescriptibile și nu sunt supuse procedurii prealabile. Fiind vorba despre un act cu aplicabilitate generală, în cadrul acestei acțiuni nu se pot pretinde despăgubiri, întrucât, potrivit art. 2006 alin. (5) din Codul civil, autoritatea publică nu răspunde pentru prejudiciul cauzat prin adoptarea unui act normativ sau prin omisiunea de a-l adopta. Potrivit art. 224 alin. (1) lit. e) Cadm, în baza unei acțiuni de control normativ, instanța de judecată anulează în tot sau în parte actul administrativ normativ, dacă acesta este ilegal, sau constată nulitatea acestuia, dacă acesta este nul; hotărârea produce efecte față de toți (*erga omnes*), iar actul anulat nu mai produce efecte juridice din momentul în care hotărârea instanței de judecată devine definitivă (art. 228 Cadm).

Sarcini de evaluare/autoevaluare

1. Definiți acțiunea în contencios administrativ și enumerați felurile acesteia.
2. Caracterizați acțiunea în contestare și indicați condițiile de exercitare a acesteia.
3. Stabiliți deosebirile dintre acțiunea în contestare și acțiunea în obligare.
4. Explicați particularitățile acțiunii în realizare și situațiile în care poate fi înaintată.
5. Determinați condițiile de exercitare a acțiunii în constatare și efectele acesteia.
6. Caracterizați acțiunea de control normativ și indicați efectele hotărârii adoptate în baza acesteia.

7. Comparați felurile acțiunii în contencios administrativ sub aspectul obiectului, al termenului de înaintare și al hotărârii adoptate de instanța de judecată.
8. Explicați importanța calificării corecte a felului acțiunii în contencios administrativ.

Sarcini pentru lucrul independent

1. Întocmiți un tabel comparativ al celor cinci feluri ale acțiunii în contencios administrativ, indicând pentru fiecare obiectul, termenul de înaintare, condiția sesizării prealabile a autorității publice și hotărârea pe care o poate adopta instanța de judecată.

Cazuri practice

1. **Soluționați cazul.** Serviciul Fiscal de Stat a emis o decizie prin care a aplicat cetățeanului Popescu V. o sancțiune. Considerând că decizia este ilegală și îi afectează drepturile, Popescu V. solicită anularea acesteia în instanța de judecată.

Determinați felul acțiunii în contencios administrativ care poate fi înaintată și explicați hotărârea pe care o poate adopta instanța de judecată în cazul în care admite acțiunea.

2. **Soluționați cazul.** Cetățeanul Rusu A. a solicitat unei autorități publice emiterea unui act administrativ individual favorabil. Autoritatea publică a refuzat emiterea actului, deși persoana susține că îndeplinește toate condițiile legale. Rusu A. consideră că simpla anulare a refuzului nu este suficientă pentru valorificarea dreptului său și sesizează instanța de judecată.

Efectuați încadrarea juridică a situației. Determinați felul acțiunii în contencios administrativ aplicabile, obiectul acesteia și hotărârea pe care o poate adopta instanța de judecată.

SURSE DE INFORMARE

I. Acte normative

1. Constituția Republicii Moldova din 29.07.1994. Republicată în: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2016, nr. 78, art. 140. Disponibil: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=128016
2. Codul administrativ al Republicii Moldova nr. 116 din 19.07.2018. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2018, nr. 309–320, art. 466. Disponibil: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=149723

II. Literatura de specialitate

1. Belei, E. ș.a (coord.). *Tratat de drept procesual civil. Partea specială*. Chișinău: Lexon-Prim, 2025.
2. Guceac, I., Mocanu, V., Rusu, V. [et al.]. *Drept administrativ: Manual*. Chișinău: Blitz Poligraf, 2024. ISBN 978-9975-3660-9-0.
3. Jimbei, I. Felurile de acțiuni în contenciosul administrativ. În: *Bizlaw*, 18.09.2020. Disponibil: <https://www.bizlaw.md/tipurile-de-actiuni-in-contenciosul-administrativ>
4. *Ghid de formare continuă pentru aplicarea Codului administrativ al Republicii Moldova*. Chișinău: Institutul Național al Justiției, 2021. Disponibil: https://www.inj.md/sites/default/files/new/IRZ-Fortbildungsleitfaden-VwKodex-RepMoldau-Endfassung_ru_2021.pdf

Tema 7. PROCEDURA PREALABILĂ ÎN CONTENCIOSUL ADMINISTRATIV

Unități de învățare:

1. Esența procedurii prealabile și rolul ei în soluționarea litigiilor de contencios administrativ
2. Delimitarea petiției de cererea prealabilă
3. Scopul, obiectul și condițiile de depunere a cererii prealabile
4. Procedura examinării și soluționării cererii prealabile

Competențe și rezultate ale învățării:

La finalizarea studiului acestei teme studentul va fi capabil: să definească procedura prealabilă și cererea prealabilă; să distingă cererea prealabilă de petiție; să determine scopul, obiectul și condițiile de depunere a cererii prealabile; să descrie etapele procedurii de examinare a cererii prealabile.

Termeni-cheie: *procedură prealabilă, cerere prealabilă, recurs administrativ, recurs grațios, recurs ierarhic, recurs de tutelă, act administrativ individual, activitate administrativă, petiționar, autoritate publică emitentă, autoritate publică ierarhic superioară.*

Forme și strategii de organizare a activităților didactice: curs teoretic; prelegere clasică; conversație de consolidare.

Conținut rezumativ:

1. Esența procedurii prealabile și rolul ei în soluționarea litigiilor de contencios administrativ

Procedura în contenciosul administrativ cuprinde un ansamblu de etape și faze prin care se asigură posibilitatea persoanei de a revendica încălcarea drepturilor sale prin activitatea administrativă, care parcurge, în mod succesiv, următoarele etape: inițierea acțiunii în contenciosul administrativ, procedura în prima instanță, procedura de apel, procedura de recurs și, în final, executarea hotărârii judecătorești sau a tranzacției juridice de împăcare, fiecare etapă putând fi divizată, la rândul ei, în faze distincte ale procesului. Inițierea acțiunii în contenciosul administrativ este strâns legată de examinarea sau procedura prealabilă, care este concomitent o etapă finală a procedurii administrative și o etapă de legătură (tranzitorie) cu procedura contenciosului administrativ, oferind o cale de soluționare prejudiciară a litigiilor administrative.

Din perspectivă istorică, Legea contenciosului administrativ nr. 793/2000 prevedea expres, în art. 14 alin. (2), că cererea prealabilă putea fi adresată, la alegerea petiționarului, fie autorității publice emitente, fie organului ierarhic superior, dacă

legislația nu prevedea altfel, iar Codul de procedură civilă din 30 mai 2003 reglementa consecințele procesuale ale nerespectării acestei proceduri. Termenul de 30 de zile pentru depunerea cererii prealabile nu se extindea asupra actelor administrative cu caracter normativ. Autoritatea publică emitentă era îndreptățită fie să respingă, fie să admită cererea prealabilă și, după caz, să revoce sau să modifice actul administrativ. Organul ierarhic superior putea, la rândul său, să respingă cererea prealabilă sau să o admită și să anuleze actul administrativ în tot sau în parte, obligând organul ierarhic inferior să repună în drepturi persoana respectivă ori să revoce actul administrativ emis cu acordul său.

Adoptarea și intrarea în vigoare, în anul 2019, a Codului administrativ al Republicii Moldova au reprezentat o adevărată provocare pentru actul justiției administrative, întrucât au solicitat o regândire a acesteia în ansamblul său. În acest context, instituția cererii prealabile ocupă un loc central.

Procedura prealabilă începe cu adresarea de către persoana care se consideră vătămată într-un drept al său a cererii prealabile către autoritatea publică emitentă a actului administrativ contestat sau, după caz, către organul ierarhic superior acesteia. Cererea prealabilă, denumită în doctrină și recurs administrativ, este instituția care oferă o cale de soluționare prejudiciară a litigiilor administrative (art. 19 din Codul administrativ nr. 116 din 19.07.2018, în vigoare de la 01.04.2019, în continuare Codul administrativ sau Cadm). Ea este reglementată autonom în Titlul V al Cărții a doua (art. 162–169 Cadm), cu reguli proprii, distincte de procedura administrativă generală și de procedura contenciosului administrativ.

Anterior adoptării Codului administrativ, cererea prealabilă era definită în art. 4 alin. (1) din Legea cu privire la petiționare nr. 190/1994 și în art. 2 din Legea contenciosului administrativ nr. 793/2000, ambele abrogate. Comparația celor trei definiții relevă o evoluție conceptuală semnificativă: Legea nr. 190/1994 includea cererea prealabilă în sfera petiției, definind-o ca petiție prin care se contestă un act administrativ; Legea nr. 793/2000 o definea ca cerere prin care autorității emitente sau organului ierarhic superior i se solicita reexaminarea unui act administrativ cu caracter individual sau normativ; Codul administrativ face un pas calitativ mai departe, definind cererea prealabilă nu ca o simplă cerere, ci ca o instituție, cu consecințe juridice distincte și procedură proprie, reglementată detaliat. Se remarcă totodată o restrângere a obiectului, procedura prealabilă vizând astăzi doar actele administrative individuale.

Doctrina elucidează procedura prealabilă prin prisma recursului administrativ, recunoscut drept una dintre cele două categorii principale de mijloace prin care persoana vătămată poate revendica drepturile încălcate de o autoritate publică: recursul administrativ și recursul contencios. Recursul administrativ presupune calea de atac prin care persoana vătămată se adresează autorității administrative în cauză ori celei ierarhic superioare, solicitând recunoașterea dreptului lezat și, după caz, desființarea totală sau parțială ori modificarea actului vătămător, emiterea actului solicitat și

repararea prejudiciului. Cele două categorii nu se confundă: recursul administrativ se adresează administrației publice, cel contencios – instanței de judecată, sistemele fiind distincte și independente. Terminologia recursului grațios și a celui ierarhic provine din doctrina franceză și a fost consacrată în literatura românească interbelică (C. G. Rarincescu, *Contenciosul administrativ român*, 1936), fiind dezvoltată ulterior de A. Iorgovan în *Tratat de drept administrativ*.

Procedura prealabilă cunoaște trei forme, în funcție de autoritatea competentă să o soluționeze: recursul administrativ grațios, adresat autorității publice emitente, chemată să-și reexamineze propria decizie; recursul administrativ ierarhic, adresat autorității ierarhice superioare, care exercită un control mai obiectiv și independent, sesizarea acesteia intervenind însă numai după respingerea, în tot sau în parte, a cererii de către autoritatea emitentă; dreptul de opțiune al petiționarului între cele două autorități era consacrat de art. 14 alin. (2) din Legea nr. 793/2000 (abrogată), însă nu a fost preluat de Codul administrativ, menținându-se în schimb în dreptul român, unde art. 7 alin. (1) din Legea nr. 554/2004 permite adresarea plângerii prealabile în egală măsură organului ierarhic superior, dacă acesta există; recursul administrativ de tutelă, definit în doctrină ca recursul exercitat de o autoritate publică de supraveghere asupra actelor autorităților publice supuse controlului său, în vederea verificării legalității acestora. În Republica Moldova, acest tip de recurs se exercită de către Oficiul teritorial al Cancelariei de Stat asupra actelor autorităților administrației publice locale, în temeiul art. 61–71 din Legea nr. 436/2006 privind administrația publică locală, în special art. 64, 67 și 68. Se va reține că această a treia formă rămâne o clasificare doctrinară: ea nu constituie o cerere prealabilă în sensul art. 162-169 Cadm, fiind declanșată de o autoritate de control, iar nu de persoana care își revendică propriul drept încălcat.

Fundamentul juridic al procedurii prealabile se regăsește în dreptul de petiționare, garantat de art. 52 din Constituția Republicii Moldova și în dreptul persoanei vătămate de o autoritate publică de a obține recunoașterea dreptului pretins, anularea actului și repararea pagubei (art. 53 din Constituție). Efectele procedurii prealabile asupra admisibilității acțiunii în contencios administrativ sunt stabilite de art. 208 Cadm: până la înaintarea acțiunii se va respecta procedura prealabilă, cu excepțiile prevăzute de lege. Ea constituie, așadar, regula, iar excepțiile trebuie prevăzute expres.

La nivel internațional, Recomandarea Rec(2001)9 a Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei statuează că recursul față de administrație trebuie să fie accesibil oricărei persoane afectate de un act administrativ, poate viza atât legalitatea, cât și oportunitatea actului și poate fi obligatoriu înainte de sesizarea instanței.

Procedura prealabilă îndeplinește mai multe funcții: o funcție preventivă, degrevând instanțele de judecată de cauze soluționabile pe cale administrativă; o funcție de autocontrol, oferind autorității publice posibilitatea de a-și corecta propriile acte anterior fazei judiciare; o funcție de protecție a petiționarului, asigurând accesul la

o cale mai simplă și mai puțin costisitoare decât procedura judiciară și o funcție de economie procedurală, prin soluționarea prejudiciară a unui număr semnificativ de litigii administrative. Funcția de autocontrol se verifică practic: sesizată cu cerere prealabilă împotriva dispoziției primarului de respingere a eliberării certificatului de urbanism, primăria constată că refuzul s-a întemeiat pe o normă abrogată și emite ea însăși actul solicitat, litigiul stingându-se fără sesizarea instanței de judecată.

Studiile recente califică procedura prealabilă drept o instituție *quasi-judiciară*, prin care autoritățile publice acționează asemenea unor instanțe, verificând legalitatea actelor administrative individuale, calificare ce trebuie nuanțată, întrucât autoritatea sesizată nu este un organ jurisdicțional, ci chiar emitentul actului sau superiorul său ierarhic. Totodată, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a statuat, în cauza *Ashingdane c. Regatului Unit*, că accesul la justiție nu este absolut, ci poate fi supus unor limitări procedurale proporționale, care să nu atingă substanța dreptului. Curtea Constituțională a statuat, prin Hotărârea nr. 14 din 15.11.2012, § 77, că „prin instituirea procedurii prelabile de soluționare a litigiilor legiuitorul a urmărit să transpună în practică principiul celerității soluționării litigiilor dintre părți”. Cadrul juridic actual reflectă astfel un echilibru între interesul autorității publice de a verifica legalitatea actelor sale înainte de faza judiciară și dreptul fundamental al cetățeanului la un acces efectiv la justiție.

2. Delimitarea petiției de cererea prealabilă

Potrivit art. 9 Cadm, **petiția** este orice cerere, sesizare sau propunere adresată unei autorități publice de către o persoană fizică sau juridică. Prin cerere se solicită emiterea unui act administrativ individual ori realizarea unei operațiuni administrative; prin sesizare se informează autoritatea publică despre o problemă de interes personal sau public; prin propunere se urmărește realizarea de către autoritatea publică a unor acțiuni de interes public. Petiția are, așadar, caracter general și necontencios și nu presupune un litigiu. Ea are, potrivit art. 72 alin. (1) Cadm, funcția de a iniția o procedură administrativă ori de a se integra într-o procedură deja inițiată. Se observă că definiția legală a petiției este una largă, cuprinzând trei specii distincte, dintre care doar cererea urmărește un rezultat juridic pentru petiționar, sesizarea și propunerea având finalitate informativă ori de interes public.

Codul administrativ definește **cererea prealabilă** la art. 19 Cadm, ca instituția care oferă o cale de soluționare prejudiciară a litigiilor administrative. Delimitarea este binevenită, însă o asemenea definiție extinde sensul cererii prelabile de la o simplă cerere de contestare la o instituție de soluționare prejudiciară a litigiului administrativ, ceea ce atrage consecințe juridice distincte.

La nivel normativ, ambele forme de recurs sunt calificate de Cod drept **căi de atac**: actul administrativ individual emis sau confirmat în scris trebuie să cuprindă

informația privind exercitarea căilor de atac, ca element structural obligatoriu (art. 120 alin. (1) lit. h) Cadm), iar art. 124 Cadm stabilește conținutul obligatoriu al acesteia: calea de atac care urmează să fie înaintată, denumirea și adresa autorității publice sau ale instanței de judecată la care trebuie înaintată calea de atac, precum și termenul pentru exercitarea ei. Formularea alternativă a lit. b) este semnificativă: informația indică fie autoritatea publică, fie instanța de judecată, după cum legea prevede sau nu, pentru cazul dat, parcurgerea procedurii prealabile. Astfel, Codul instituie două căi de soluționare a litigiilor administrative: una prejudiciară (extra-judiciară), reglementată ca procedură prealabilă (Titlul V al Cărții a doua) și una judiciară, reglementată ca procedură a contenciosului administrativ (Cartea a treia).

Criteriul esențial de delimitare îl reprezintă existența unui litigiu. Deși ambele instituții se întemeiază pe dreptul de petiționare (art. 52 din Constituție), recursul administrativ presupune un litigiu ce contestă o decizie, expresă sau tacită, a autorității publice, în timp ce simpla petiție nu presupune un litigiu, ci doar provoacă autoritatea să răspundă, răspunsul putând sta ulterior la baza unei cereri prealabile. Trecerea de la o instituție la alta este consacrată expres de art. 162 alin. (2) Cadm: dacă autoritatea publică nu soluționează petiția în termenele prevăzute de Cod, persoana afectată este în drept să depună cerere prealabilă. Așadar, cele două se află în raport de succesiune, petiția fiind, de regulă, premisa logică și cronologică a cererii prealabile.

Din acest criteriu decurg mai multe consecințe de regim juridic.

Sub aspectul subiectului, petiția poate fi depusă de orice persoană fizică sau juridică, inclusiv în interes public – sesizarea și propunerea nu presupun un drept propriu al petiționarului. Cererea prealabilă, dimpotrivă, poate fi depusă numai de cel care își revendică drepturile încălcate prin emiterea sau respingerea emiterii unui act administrativ individual (art. 166 Cadm). Titularul cererii prealabile are, așadar, o legitimare restrânsă, subordonată noțiunii de drept vătămat din art. 17 Cadm.

Sub aspectul obiectului, petiția poate viza orice chestiune de competența autorității publice, în timp ce cererea prealabilă are un obiect limitat legal la anularea, în tot sau în parte, a unui act administrativ individual ilegal sau nul și, respectiv, la emiterea unui act administrativ individual (art. 162 alin. (3) Cadm). Cererea prealabilă nu poate viza actele administrative normative, contractele administrative sau actele reale.

Cerințele de formă sunt mai permissive în cazul petiției. Petiția poate fi depusă în scris, în formă electronică sau verbal, fiind consemnată într-un proces-verbal (art. 72 alin. (2) Cadm), în timp ce cererea prealabilă se depune numai în scris, pe suport de hârtie sau ca document electronic (art. 164 alin. (1) Cadm), forma verbală fiind exclusă.

Sub aspectul termenului, petiția nu este supusă unui termen de decădere, putând fi depusă oricând, în limitele competenței autorității. Cererea prealabilă este supusă unor termene stricte, prevăzute de art. 165 Cadm, a căror nerespectare afectează, în principiu, admisibilitatea acțiunii ulterioare în contencios administrativ.

Sub aspectul sancțiunii, nesoluționarea petiției deschide calea cererii prealabile, iar nesoluționarea sau respingerea cererii prealabile deschide calea acțiunii în contencios administrativ. Nerespectarea procedurii prealabile, acolo unde legea o impune, atrage însă o consecință procesuală mai severă – inadmisibilitatea acțiunii, în temeiul art. 208 Cadm.

Se impune o clarificare terminologică: „cererea” din art. 9 alin. (2) Cadm, ca specie a petiției, prin care se solicită emiterea unui act administrativ individual, nu se confundă cu „cererea prealabilă” din art. 19 Cadm. Prima declanșează procedura administrativă, a doua o contestă. Confuzia este favorizată și de vechea reglementare, întrucât Legea cu privire la petiționare nr. 190/1994, abrogată, includea cererea prealabilă chiar în sfera petiției. Codul administrativ înlătură această suprapunere, consacrand cererea prealabilă ca instituție autonomă. Denumirea dată de solicitant nu este însă decisivă: potrivit art. 164 alin. (4) Cadm, dacă nu este denumită ca atare, o cerere prealabilă nu poate fi respinsă din acest motiv, dacă este clară intenția de apărare împotriva unei decizii care are ca obiect emiterea unui act administrativ individual. Autoritatea publică are, prin urmare, obligația de a califica înscrisul după conținutul său real, iar nu după titlul pe care i l-a dat petiționarul.

Un exemplu concret face distincția vizibilă. Persoana care solicită primăriei eliberarea certificatului de urbanism depune o petiție în sensul art. 9 alin. (2) Cadm, nu există încă litigiu. Dacă primarul respinge solicitarea prin dispoziție, actul emis este un act administrativ individual defavorabil în sensul art. 11 alin. (1) lit. a) Cadm, iar contestarea lui se face prin cerere prealabilă. Dacă primăria nu răspunde în termenele legale, persoana dobândește dreptul de a depune cerere prealabilă în temeiul art. 162 alin. (2) Cadm. Același înscris, intitulat „cerere”, produce efecte juridice diferite după cum intervine înainte sau după nașterea litigiului.

Procedura prealabilă, reglementată în art. 162-169 Cadm, cuprinde regulile de examinare și soluționare a cererii prealabile de către autoritățile publice, scopul, temeiurile și obiectul acesteia fiind stabilite de art. 162 Cadm.

Delimitarea petiției de cererea prealabilă se face după caracterul juridic (necontencios, respectiv contencios), obiectul (solicitarea emiterii unui act, respectiv contestarea unui act deja emis), finalitatea (obținerea unui act, respectiv verificarea legalității actului administrativ individual), titularul (orice persoană, respectiv doar cel care își revendică un drept vătămat), forma (inclusiv verbală, respectiv exclusiv scrisă ori electronică), termenul (nesupusă unui termen de decădere, respectiv supusă termenelor din art. 165 Cadm), regimul juridic (art. 72-77 Cadm pentru petiție, art. 162-169 Cadm pentru cererea prealabilă) și efectul procesual (nesoluționarea petiției acordă dreptul de a depune cerere prealabilă, iar decizia asupra cererii prealabile condiționează admisibilitatea acțiunii în contenciosul administrativ – art. 208 Cadm).

3. Scopul, obiectul și condițiile de depunere a cererii prealabile

Reglementarea cererii prealabile și a procedurii prealabile este cuprinsă în Cartea a doua, Titlul V, art. 162–170 Cadm. Condițiile de depunere a cererii prealabile rezultă din interpretarea sistematică a dispozițiilor art. 162 Cadm, potrivit căruia: „(1) Procedura prealabilă urmărește scopul de a verifica legalitatea actelor administrative individuale. (2) Dacă autoritatea publică nu soluționează petiția în termenele prevăzute de prezentul Cod, persoana afectată este în drept să depună cerere prealabilă. (3) Cererea prealabilă poate fi îndreptată spre: a) anularea în tot sau în parte a unui act administrativ individual ilegal sau nul; b) emiterea unui act administrativ individual.” Reglementarea vizează trei aspecte esențiale: scopul procedurii prealabile, temeiurile depunerii cererii prealabile și obiectul cererii.

Scopul cererii prealabile constă în verificarea legalității actelor administrative individuale. Prin cererea prealabilă, persoana vătămată solicită autorității publice să verifice dacă actul emis respectă sau nu legea și, după caz, să îl anuleze ori să emită actul refuzat.

Se impune o precizare privind limitele acestui control. Deși în doctrină resursele administrative sunt prezentate ca vizând atât legalitatea, cât și oportunitatea actului, verificarea oportunității în cadrul procedurii prealabile poate fi realizată exclusiv atunci când recursul este exercitat de o autoritate publică, nu de un particular – un exemplu fiind controlul de oportunitate exercitat asupra actelor autorităților administrației publice locale, în temeiul art. 70 din Legea nr. 436/2006. Particularul nu poate solicita, prin cererea prealabilă, ca autoritatea publică să adopte o soluție mai oportună sau mai favorabilă, ci doar să constate și să remedieze o ilegalitate. Prin urmare, scopul procedurii prealabile este triplu: de a oferi administrației posibilitatea de a-și revizui actele și de a remedia erorile înainte de sesizarea instanței de judecată, de a simplifica și accelera soluționarea litigiilor administrative și de a proteja drepturile persoanelor vătămate prin activitatea administrativă.

Obiectul cererii prealabile este limitat exhaustiv la două pretenții: anularea totală sau parțială a unui act administrativ individual ilegal sau nul și emiterea unui act administrativ individual. Cererea prealabilă nu poate cuprinde pretenții de constatare, obligare la o acțiune reală ori reparare a prejudiciului ca pretenție principală autonomă, acestea urmând proceduri distincte conform art. 208 alin. (4) și (5) Cadm. Nulitatea actului administrativ individual poate fi însă invocată prin cererea prealabilă, întrucât art. 162 alin. (3) lit. a) Cadm vizează expres actul „ilegal sau nul”. Cât privește repararea prejudiciului, art. 167 alin. (4) Cadm prevede că, dacă prin cererea prealabilă se solicită și repararea prejudiciului, această cerere se examinează de autoritatea publică emitentă în procedură administrativă separată.

Condițiile de depunere a cererii prealabile se grupează în două categorii: condițiile de formă și condițiile referitoare la depunerea cererii prealabile. Condițiile de formă rezultă din interpretarea sistematică a dispozițiilor art. 72–75 coroborate cu

art. 162–166 Cadm și se referă la modul în care cererea prealabilă trebuie redactată și prezentată. Din punct de vedere al formei, cererea prealabilă trebuie să îndeplinească următoarele cerințe: cererea prealabilă trebuie depusă în scris, pe suport de hârtie sau în formă electronică, la autoritatea publică emitentă (art. 164 alin. (1) Cadm), forma verbală, admisă pentru petiție de art. 72 alin. (2) lit. c) Cadm, fiind exclusă; trebuie să cuprindă datele de identificare și semnătura petiționarului (art. 75 alin. (1) Cadm); să identifice actul administrativ individual contestat (număr, dată, autoritate emitentă) ori refuzul de emitere; să formuleze explicit pretențiile, în limitele art. 162 alin. (3) Cadm; să fie motivată în drept și în fapt; și poate fi însoțită de probe (art. 75 alin. (4) Cadm). Nerespectarea condițiilor de formă poate atrage neexaminarea cererii prealabile sau imposibilitatea valorificării procedurii prealabile, cu consecințe directe asupra admisibilității acțiunii în contencios administrativ.

A doua categorie de condiții vizează aspectele procedurale ale depunerii cererii prealabile. Cererea prealabilă se depune la autoritatea publică emitentă; petiționarul o poate depune și la autoritatea publică ierarhic superioară, care o transmite neîntârziat autorității publice emitente, ziua depunerii la cea ierarhic superioară fiind considerată ziua depunerii la autoritatea emitentă (art. 164 Cadm). Termenul de depunere este de 30 de zile de la comunicarea sau notificarea actului administrativ individual ori a respingerii petiției; dacă autoritatea publică nu soluționează cererea în termenul prevăzut de Cod, cererea prealabilă poate fi depusă în decursul unui an de la expirarea acestui termen (art. 165 alin. (1) Cadm). De asemenea, dacă informația privind exercitarea căilor de atac nu se conține în actul administrativ individual sau este indicată incorect, cererea prealabilă poate fi depusă în termen de un an de la comunicarea sau notificarea actului ori a respingerii petiției (art. 165 alin. (2) Cadm). Această din urmă regulă se corelează cu art. 120 alin. (1) lit. h) Cadm, care include informația privind căile de atac printre elementele structurale obligatorii ale actului administrativ individual emis sau confirmat în scris: omisiunea autorității nu poate fi opusă persoanei. Prin excepție de la orice termen, nulitatea unui act administrativ individual poate fi invocată și fără obligația de a respecta un termen (art. 165 alin. (3) Cadm). Autoritatea publică emitentă soluționează cererea prealabilă în termen de 15 zile calendaristice, prevederile art. 60 alin. (2)–(5) aplicându-se corespunzător (art. 167 alin. (3) Cadm). Prin această trimitere se preiau regulile privind momentul de la care curge termenul, precum și posibilitatea prelungirii lui din motive justificate legate de complexitatea obiectului procedurii, prelungirea producând efecte doar dacă este comunicată în scris participanților, împreună cu motivele ei. Depășirea acestui termen este asimilată respingerii cererii „tăcerea administrației” și conferă petiționarului dreptul de a sesiza instanța de judecată competentă, termenul de 30 de zile pentru înaintarea acțiunii curgând, în acest caz, de la data expirării termenului de soluționare (art. 209 alin. (1) lit. a) Cadm).

Condiția fundamentală prevăzută de art. 166 Cadm este că petiționarul să își revendice drepturile încălcate prin emiterea sau respingerea emiterii unui act admi-

nistrativ individual. Potrivit art. 17 Cadm, drept vătămat este orice drept sau libertate stabilit de lege căruia i se aduce atingere prin activitate administrativă. Prin urmare, petiționarul trebuie să demonstreze trei elemente cumulative: că este titularul unui drept recunoscut de lege; că dreptul i-a fost vătămat prin activitatea administrativă; și că există o legătură directă de cauzalitate între activitatea administrativă și vătămarea suferită. Vătămarea trebuie să fie concretă, actuală și personală, simplul interes general nefiind suficient pentru a legitima depunerea cererii prealabile.

Coroborând dispozițiile art. 64 alin. (2), art. 162 alin. (2) și ale art. 166 Cadm, persoana vătămată poate depune cerere prealabilă în două situații distincte: a) când autoritatea publică a respins cererea prin nesoluționarea petiției în termenul prevăzut de lege (tăcerea administrației) sau prin refuzul de a o primi ori examina; b) când drepturile petiționarului au fost încălcate prin emiterea unui act administrativ individual defavorabil sau prin respingerea emiterii unui act administrativ individual, expresă sau tacită. O cerere prealabilă este rațională a fi depusă doar atunci când prin emiterea unui act administrativ persoana a fost vătămată în drepturile sale; atunci când administrația a respins cererea, persoana vătămată se poate adresa direct instanței de judecată competente, recurgerea la procedura prealabilă reprezentând în aceste cazuri un drept, iar nu o obligație. Prin derogare, în cazurile prevăzute de lege, nesoluționarea în termen a unei cereri se consideră drept acceptare a acesteia (art. 64 alin. (3) Cadm), ipoteză în care nu există act defavorabil de contestat.

Procedura de examinare a cererii prealabile nu se efectuează în trei situații (art. 163 Cadm): actul administrativ individual este emis de Guvern, un consiliu local sau Adunarea Populară a Găgăuziei (în lipsa unei autorități ierarhice superioare față de Guvern și în temeiul autonomiei administrative locale); decizia cu privire la cererea prealabilă înrăutățește situația persoanei față de situația din decizia inițială; legea prevede expres adresarea nemijlocită în instanța de judecată (atunci când specificul domeniului justifică urgența sau simplificarea accesului la justiție). Cea de-a doua ipoteză trebuie citită în corelație cu art. 168 alin. (3) Cadm, care permite autorității ierarhice superioare să decidă în sensul agravării situației participantului (*reformatio in pejus*), dacă legea nu prevede expres altfel, raport care a generat interpretări divergente în doctrină.

Potrivit art. 208 alin. (1) Cadm, până la înaintarea acțiunii în contencios administrativ se va respecta procedura prealabilă, cu excepțiile prevăzute de lege. Curtea Supremă de Justiție a statuat că simpla formulare „poate fi contestată în instanța de contencios administrativ” dintr-o lege specială nu echivalează cu o prevedere expresă a dreptului de adresare nemijlocită în instanță în sensul art. 163 lit. c) Cadm. Imediat după intrarea în vigoare a Codului administrativ, obligativitatea procedurii prealabile a generat dificultăți în practica judiciară. Regimul tranzitoriu a fost stabilit de art. 258 alin. (1) Cadm: procedurile prealabile inițiate până la 1 aprilie 2019 și nefinalizate la această dată se finalizează conform prevederilor legale valabile anterior. Claritatea juridică a fost adusă prin modificările legislative publicate în Monitorul

Oficial nr. 246-250 din 05.08.2022, operate în scopul concordanței legilor speciale cu prevederile Codului administrativ, după cum impune art. 257 alin. (3) lit. a) Cadm. Pentru determinarea obligativității procedurii prealabile se recomandă ca, în mod prioritar, să fie identificată legea specială care o prevede expres sau, dimpotrivă, care permite adresarea nemijlocită în instanță, urmând a fi aplicate cumulativ art. 206, art. 208 și art. 209 Cadm, împreună cu practica judiciară relevantă. Un exemplu concret al aplicării legii speciale modificate este art. 40 al Legii nr. 156 din 14.10.1998 privind sistemul public de pensii, în redacția actualizată, potrivit căreia decizia privind stabilirea dreptului la pensie sau respingerea cererii de pensionare, privind reținerile din pensie sau încasarea sumelor plătite în plus poate fi contestată la Casa Națională de Asigurări Sociale. În caz de dezacord cu decizia Casei Naționale de Asigurări Sociale, aceasta poate fi atacată în instanța de judecată, în conformitate cu prevederile Codului administrativ.

Obiectul, scopul și condițiile de exercitare a cererii prealabile sunt strict circumscrise verificării legalității actelor administrative individuale și protecției drepturilor vătămate prin emiterea sau refuzul emiterii acestora. Procedura prealabilă se aplică doar acțiunilor în contestare și în obligare (art. 162 alin. (3) și art. 166 Cadm). Depunerea cererii prealabile rămâne o facultate a persoanei vătămate, nimeni nu este obligat să conteste un act administrativ individual. Însă odată ce persoana înțelege să se adreseze instanței de judecată, parcurgerea procedurii prealabile devine o condiție de admisibilitate a acțiunii, cu excepțiile prevăzute de lege (art. 208 alin. (1) Cadm). Eficiența procedurii prealabile este condiționată de respectarea condițiilor de formă și a condițiilor referitoare la depunerea cererii, reglementate de art. 72–75 și art. 162–166 Cadm, acestea constituind garanții procedurale ale unui control administrativ efectiv.

4. Procedura examinării și soluționării cererii prealabile

Procedura examinării cererii prealabile este reglementată de art. 164–169 Cadm și cuprinde mai multe etape: depunerea și înregistrarea cererii, examinarea de către autoritatea publică emitentă, soluționarea de către autoritatea publică ierarhic superioară, precum și efectele juridice ale deciziei adoptate. Această etapă constituie, cu excepțiile prevăzute de lege, o procedură prejudiciară care condiționează accesul la instanța de judecată competentă.

Cererea prealabilă se depune în scris, pe suport de hârtie sau în formă de document electronic, la autoritatea publică emitentă (art. 164 Cadm). Dacă nu este denumită ca atare, cererea prealabilă nu poate fi respinsă din acest motiv, dacă este clară intenția de apărare împotriva unei decizii care are ca obiect emiterea unui act administrativ individual (art. 164 alin. (4) Cadm). 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 (art. 172 alin. (1) Cadm). Suspendarea se poate dispune în prezența a două temeuri alternative (art. 172 alin. (2) Cadm): existența unor suspiciuni serioase și rezonabile privind legalitatea actului administrativ individual defavorabil; sau existența pericolului iminent de producere a unor prejudicii ireparabile prin executarea în continuare a actului. Decizia cu privire la suspendarea executării se ia de autoritatea publică competentă pentru soluționarea cererii prealabile, în termen de 5 zile lucrătoare din momentul înregistrării, dacă legea nu prevede altfel (art. 172 alin. (3) Cadm). Refuzul autorității publice de a suspenda executarea sau nesoluționarea cererii de suspendare în termen constituie temei pentru solicitarea suspendării de către instanța de judecată competentă (art. 214 alin. (1) Cadm), chiar înainte de înaintarea acțiunii în contencios administrativ.

Cererea prealabilă se soluționează de autoritatea publică emitentă în termen de 15 zile calendaristice, prevederile art. 60 alin. (2)-(5) Cadm aplicându-se corespunzător (art. 167 alin. (3) Cadm). Din motive justificate legate de complexitatea obiectului procedurii administrative, termenul poate fi prelungit cu cel mult 15 zile. Această prelungire are efect doar dacă este comunicată în scris participanților, împreună cu motivele prelungirii. 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. Aplicarea „corespunzătoare” impune adaptarea acestor reguli la termenul special de 15 zile: comunicarea prelungirii trebuie făcută înăuntrul acestui termen, iar nu în cel de 30 de zile prevăzut de art. 60 alin. (4) Cadm pentru termenul general. Dacă anularea sau emiterea unui act administrativ individual în cadrul procedurii prealabile dezavantajează persoane terțe, atunci atragerea lor în procedură și audierea înainte de soluționarea cererii prealabile sunt obligatorii (art. 169 alin. (1) Cadm).

Prin această etapă procedurală, autoritatea publică emitentă are posibilitatea de a remedia propriile erori înainte ca litigiul să ajungă în fața instanței de judecată competente, procedura prealabilă constituind o garanție suplimentară de apărare a persoanei afectate și o modalitate de autocorecție a autorității publice din perspectiva respectării principiului legalității administrației publice (art. 21 Cadm).

În urma examinării, dacă autoritatea publică emitentă consideră cererea prealabilă ca fiind admisibilă și întemeiată, ea anulează în tot sau în parte actul administrativ individual contestat ori emite actul administrativ individual solicitat. 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. Dacă autoritatea publică emitentă a respins în tot cererea prealabilă, decizia definitivă cu privire la cererea prealabilă este luată de autoritatea publică ierarhic superioară. În cazul în care autoritatea publică emi-

tentă a respins în parte cererea prealabilă, autoritatea publică ierarhic superioară soluționează doar partea respinsă a cererii prealabile.

Potrivit art. 168 Cadm, autoritatea publică ierarhic superioară decide definitiv asupra soluționării cererii prealabile, putând efectua investigații suplimentare ale circumstanțelor cauzei sau împuternici autoritatea publică emitentă să le efectueze. Soluționând cererea prealabilă, autoritatea publică ierarhic superioară poate decide în sensul agravării situației petiționarului care a depus cererea prealabilă (*reformatio in pejus*), dacă legea nu prevede expres altfel. Această reglementare este calificată în literatura de specialitate drept problematică, întrucât poate descuraja petiționarii de a recurge la calea administrativă prealabilă, cu atât mai mult cu cât art. 163 lit. b) Cadm exclude efectuarea procedurii tocmai atunci când decizia asupra cererii prealabile ar înrăutăți situația persoanei față de decizia inițială – raportul dintre cele două norme rămânând controversat. Dacă prin cererea prealabilă se solicită și repararea prejudiciului, această pretenție se examinează separat, în procedură administrativă distinctă (art. 167 alin. (4) Cadm).

Decizia cu privire la cererea prealabilă se emite și se motivează în scris și se notifică participanților, iar prevederile privind actul administrativ individual i se aplică în mod corespunzător (art. 169 alin. (2) și (3) Cadm). Decizia adoptată în procedura prealabilă constituie ea însăși un act administrativ individual, susceptibil de a fi contestat în fața instanței de judecată competente. Conform art. 224 alin. (1) lit. a) Cadm, examinând acțiunea în contestare, instanța anulează în tot sau în parte actul administrativ individual, precum și o eventuală decizie de soluționare a cererii prealabile, dacă acestea sunt ilegale și prin ele reclamantul este vătămat în drepturile sale.

Cât privește efectele în timp, Codul administrativ distinge după legalitatea actului, iar nu după caracterul lui favorabil ori defavorabil. Retragera actului administrativ individual ilegal – fie defavorabil (art. 143 alin. (1) Cadm), fie favorabil (art. 144 alin. (1) Cadm) – poate opera cu efect pentru viitor sau pentru trecut, în cazul actelor favorabile fiind supusă limitărilor menite să protejeze încrederea beneficiarului. Revocarea actului administrativ individual legal produce, de regulă, efecte numai pentru viitor, atât în cazul actelor defavorabile (art. 145 Cadm), cât și al celor favorabile (art. 146 alin. (1) Cadm), cu excepția prevăzută de art. 146 alin. (2) Cadm.

Două norme prezintă relevanță directă pentru procedura prealabilă. Potrivit art. 143 alin. (2) Cadm, aprecierea legalității actului se face în funcție de situația de la momentul emiterii lui, însă, în cazul desfășurării unei proceduri prealabile, în funcție de situația de la momentul adoptării deciziei cu privire la cererea prealabilă, momentul de referință al controlului se deplasează, așadar, în favoarea persoanei afectate. Iar art. 149 Cadm înlătură aplicarea limitărilor din art. 144, 146 și 147 atunci când un act administrativ individual favorabil, contestat de un terț, este anulat în cadrul procedurii prealabile, în măsura în care prin aceasta se remediază procedura prealabilă – normă ce se corelează cu obligativitatea atragerii terților prevăzută de art. 169 alin. (1) Cadm.

Distinctă de cererea prealabilă este instituția reluării procedurii, reglementată în Titlul VI, art. 170 Cadm. Ea permite persoanei afectate să solicite anularea unui act administrativ individual devenit incontestabil, atunci când situația de fapt ori de drept s-a modificat ulterior în favoarea sa, când există probe noi care ar fi condus la o decizie mai avantajoasă sau când sunt întrunite temeiurile de revizuire prevăzute de Codul de procedură civilă. Cererea se admite numai dacă persoana, în afara culpei grave, nu a putut invoca temeiul respectiv în procedura anterioară, termenul de depunere fiind de 3 luni de la data la care a aflat sau trebuia să afle despre acel temei. Așadar, reluarea procedurii nu este o cale de atac paralelă cererii prelabile, ci un remediu excepțional aplicabil după epuizarea căilor de atac.

Potrivit art. 207 alin. (2) lit. f) Cadm, acțiunea în contencios administrativ se declară inadmisibilă atunci când nu sunt întrunite condițiile prevăzute la art. 208 Cadm. Declararea inadmisibilității acțiunii pe acest temei nu privează definitiv petiționarul de accesul la instanța de judecată competentă, întrucât acesta poate reitera acțiunea după remedierea viciului procedural (art. 207 alin. (4) Cadm).

Potrivit art. 209 Cadm, acțiunea în contestare și acțiunea în obligare se înaintează în decurs de 30 de zile, dacă legea nu prevede altfel. Acest termen începe să curgă de la data comunicării sau notificării deciziei cu privire la cererea prealabilă sau de la data expirării termenului prevăzut pentru soluționarea acesteia. Dacă legea nu prevede procedura prealabilă, termenul curge de la data comunicării sau notificării actului administrativ individual. Dacă informația privind exercitarea căilor de atac lipsește din actul administrativ individual ori din decizia cu privire la cererea prealabilă sau este indicată incorect, acțiunea poate fi înaintată în termen de un an de la comunicarea sau notificarea acestora (art. 209 alin. (2) Cadm). Pentru acțiunea în realizare, acțiunea în constatare și acțiunea de control normativ nu există termen de înaintare a acțiunii în contencios administrativ (art. 209 alin. (3) Cadm). Această distincție reflectă natura diferită a acestor tipuri de acțiuni față de acțiunile în contestare și în obligare, pentru care legiuitorul a instituit termene de decădere. Rațiunea termenului de 30 de zile pentru acțiunile în contestare și în obligare constă în necesitatea asigurării stabilității raporturilor juridice administrative și a certitudinii juridice, valori recunoscute atât în literatura de specialitate națională, cât și în jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului.

Sarcini de evaluare/autoevaluare

1. Definiți procedura prealabilă și explicați rolul acesteia în soluționarea litigiilor de contencios administrativ.
2. Delimitați petiția de cererea prealabilă, indicând deosebirile privind obiectul, titularul și efectele juridice.
3. Determinați scopul, obiectul și condițiile de depunere a cererii prelabile.
4. Explicați modul de examinare și soluționare a cererii prelabile de către autoritatea publică emitentă și de cea ierarhic superioară.

5. Indicați termenele de depunere și termenul de soluționare a cererii prealabile.
6. Determinați cazurile în care procedura de examinare a cererii prealabile nu se efectuează.
7. Determinați efectele juridice ale admiterii sau respingerii cererii prealabile.
8. Explicați în ce condiții persoana vătămată poate sesiza instanța de judecată după parcurgerea procedurii prealabile.

Sarcini pentru lucrul independent

1. Elaborați o schemă privind etapele procedurii prealabile, indicând succesiunea acțiunilor persoanei vătămate și ale autorității publice.
2. Întocmiți un tabel comparativ între petiție și cererea prealabilă, indicând asemănările și deosebirile privind obiectul, titularul, forma, termenul, autoritatea competentă și efectele juridice.
3. Redactați un model de cerere prealabilă prin care persoana vătămată solicită anularea unui act administrativ individual emis de autoritatea publică.

Cazuri practice

1. **Soluționați cazul.** Cetățeanul Rusu A. a primit un act administrativ individual prin care i-a fost refuzată eliberarea unei autorizații solicitate. Considerând că actul este ilegal și îi afectează dreptul, acesta depune o cerere prealabilă la autoritatea publică emitentă.

Determinați natura juridică a cererii depuse, condițiile de exercitare a acesteia, termenul de depunere și soluțiile pe care le poate adopta autoritatea publică emitentă.

2. **Soluționați cazul.** Cetățeanul Munteanu V. a depus o cerere prealabilă împotriva unui act administrativ individual defavorabil. Autoritatea publică nu a soluționat cererea în termenul stabilit de lege și nu a comunicat persoanei decizia adoptată.

Determinați efectele juridice ale nesoluționării cererii prealabile, stabiliți dacă persoana poate sesiza instanța de judecată competentă și de la ce dată curge termenul de înaintare a acțiunii.

SURSE DE INFORMARE

I. Acte normative și jurisprudență

1. Constituția Republicii Moldova din 29.07.1994. Republicată în: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2016, nr. 78, art. 140. Disponibil: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=128016
2. Codul administrativ al Republicii Moldova nr. 116 din 19.07.2018. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2018, nr. 309–320, art. 466. Disponi-

bil: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=149723

3. Legea cu privire la petiționare, nr. 190 din 19.07.1994 (abrogată). Republi-
cată în: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2003, nr. 6–8.
4. Legea privind sistemul public de pensii, nr. 156 din 14.10.1998. În: *Monito-
rul Oficial al Republicii Moldova*, 1998, nr. 111–113, art. 683.
5. Legea contenciosului administrativ, nr. 793 din 10.02.2000 (abrogată). În:
Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2000, nr. 57–58, art. 375.
6. Legea privind administrația publică locală, nr. 436 din 28.12.2006. În: *Mo-
nitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2007, nr. 32–35, art. 116.
7. Recomandarea Rec(2001)9 a Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei
către statele membre privind alternativele la soluționarea pe cale judiciară a
litigiilor dintre autoritățile administrative și persoanele private, adoptată la
05.09.2001.
8. Hotărârea Curții Constituționale a Republicii Moldova pentru controlul
constituționalității unor prevederi din Codul de procedură civilă al Repu-
blicii Moldova, nr. 14 din 15.11.2012. În: *Monitorul Oficial al Republicii
Moldova*, 2012, nr. 248–251. Disponibil: <https://www.constcourt.md>
9. Curtea Supremă de Justiție a Republicii Moldova. *Notă informativă privind
practica judiciară de soluționare a chestiunii ce vizează respectarea pro-
cedurii prealabile în acțiunile de contencios administrativ*. Chișinău, 2021.
Disponibil: <https://jurisprudenta.csj.md>

II. Literatura de specialitate

1. Belei, E., Jimbei, I. Procedura prealabilă în contenciosul administrativ. În:
Bizlaw, 04.11.2020. Disponibil: [https://www.bizlaw.md/procedura-preala-
bila-in-contenciosul-administrativ](https://www.bizlaw.md/procedura-preala-
bila-in-contenciosul-administrativ)
2. Corcenco, A. Procedura prealabilă în contenciosul administrativ: reflecții
de ordin teoretico-practic cu referire la Republica Moldova. În: *Ana-
lele Științifice ale Universității „Alexandru Ioan Cuza” din Iași*, Tom
LXIX, 1, *Științe Juridice*, 2023. Disponibil: [https://laws.uaic.ro/files/docs/
articole/2023/vol.1/09_Corcenco_145.pdf](https://laws.uaic.ro/files/docs/
articole/2023/vol.1/09_Corcenco_145.pdf)
3. Cruglițchi, T. Analiza unor reglementări contradictorii în procedura con-
tencioasă și procedura contenciosului administrativ în legislația Republicii
Moldova. În: *Materialele Conferinței științifice naționale*. Bălți: Universi-
tatea de Stat „Alec Russo”, 2021.
4. Guceac, I., Mocanu, V., Rusu, V. [et al.]. *Drept administrativ: Manual*.
Chișinău: Blitz Poligraf, 2024. ISBN 978-9975-3660-9-0.
5. Iacub, I. Cererea prealabilă și procedura prealabilă: aspecte de interpretare
normativă. În: *Studii și cercetări juridice*. Partea V. Chișinău: Institutul de
Cercetări Juridice, Politice și Sociologice, 2021. Disponibil: [https://ibn.idsi.
md/sites/default/files/imag_file/studii_se_cercetari_juridice_partea_5.pdf](https://ibn.idsi.
md/sites/default/files/imag_file/studii_se_cercetari_juridice_partea_5.pdf)

6. Macovețchi, C. Abordări teoretico-conceptuale privind procedura prealabilă în acțiunile de contencios administrativ. În: *Administrație și justiție socială – echitate, incluziune, legalitate*. București: Editura Universitară, 2023.
7. Macovețchi, C. Particularitățile respectării procedurii prealabile în acțiunile de contencios administrativ. În: *Modernizarea guvernării din Republica Moldova: aspecte teoretico-aplicative*. Chișinău: CEP USM, 2023.
8. Odainic, M., Chiper, N. Codul administrativ: probleme/întrebări și soluții/răspunsuri. În: *Studii și cercetări juridice*. Chișinău: Institutul de Cercetări Juridice, Politice și Sociologice, Universitatea de Stat din Moldova, 2023. Disponibil: https://ibn.idsi.md/sites/default/files/imag_file/p-89-112.pdf
9. Saitarlî, N. Admisibilitatea acțiunii în contencios administrativ. În: *Buletinul Științific al Universității de Stat „B. P. Hasdeu” din Cahul. Seria Științe Sociale*, 2024, vol. XVIII, nr. 2. Disponibil: <https://zenodo.org/record/14714230>
10. Țurcan, O. Codul administrativ – factor de consolidare a accesului la justiția administrativă în Republica Moldova. În: *Legea și Viața*, 2019, nr. 8, pp. 38–45, ISSN 2587-4365. Disponibil: https://ibn.idsi.md/sites/default/files/imag_file/38-45_2_articol_legea_si_viata.pdf
11. Zubco, V. Cererea prealabilă – condiție obligatorie de exercitare a dreptului la acțiune în contenciosul administrativ. În: *Materialele Conferinței științifico-practice internaționale „Teoria și practica administrării publice”*, 2018. Disponibil: https://ibn.idsi.md/sites/default/files/imag_file/300-304_0.pdf

Tema 8. PARTICULARITĂȚI DE EXAMINARE ȘI SOLUȚIONARE A ACȚIUNILOR ÎN CONTENCIOS ADMINISTRATIV

Unități de învățare:

1. Condițiile de admisibilitate a acțiunii în contencios administrativ și temeiurile de inadmisibilitate
2. Particularitățile de înaintare a acțiunilor în contencios administrativ: cerințele de formă și conținut ale cererii de chemare în judecată
3. Măsurile de protecție provizorie: suspendarea executării actului administrativ individual defavorabil și ordonanța provizorie
4. Examinarea în fond a cauzelor de contencios administrativ

Competențe și rezultate ale învățării:

La finalizarea studiului acestei teme studentul va fi capabil: să identifice condițiile de admisibilitate a acțiunii în contencios administrativ și temeiurile de inadmisibilitate; să formuleze cererea de chemare în judecată cu respectarea cerințelor legale de formă și conținut; să distingă între suspendarea executării actului administrativ individual defavorabil și ordonanța provizorie; să determine soluțiile pe care instanța de judecată le poate pronunța în funcție de felul acțiunii înaintate.

Termeni-cheie: *admisibilitatea acțiunii, temeiuri de inadmisibilitate, cerere de chemare în judecată, referință, dosar administrativ, suspendarea executării actului, ordonanță provizorie, cauțiune, declarație pe propria răspundere, cercetarea stării de fapt din oficiu, sarcina probațiunii, legalitate și oportunitate, drept discreționar, tranzacție de împăcare, hotărâre judecătorească, efect retroactiv, efect erga omnes.*

Forme și strategii de organizare a activităților didactice: curs teoretic; prelegere clasică; conversație de consolidare.

Conținut rezumativ:

1. Condițiile de admisibilitate a acțiunii în contencios administrativ și temeiurile de inadmisibilitate

Procedura examinării acțiunii în contenciosul administrativ reprezintă ansamblul regulilor procesuale prin care instanța de judecată competentă verifică legalitatea activității administrative și asigură protecția efectivă a drepturilor persoanei vătămate. Prima etapă a acestei proceduri o constituie verificarea admisibilității acțiunii – un filtru procesual prealabil prin care instanța constată dacă cererea îndeplinește condițiile legale pentru a fi examinată pe fond. Admisibilitatea acțiunii nu se confundă cu temeinicia acesteia: admisibilitatea privește condițiile legale de înaintare a acțiunii, iar temeinicia – dacă pretențiile sunt fondate în drept și probate în fapt. Dacă o singură condiție de admisibilitate nu este îndeplinită, instanța de judecată declară acțiunea

inadmisibilă, fără examinarea fondului. Acțiunea inadmisibilă se declară ca atare prin încheiere, iar cea neîntemeiată se respinge prin hotărâre.

Codul administrativ al Republicii Moldova pune în aplicare prevederile art. 53 din Constituție, potrivit căruia „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”. Potrivit art. 189 alin. (1) Cadm, „orice persoană care revendică încălcarea unui drept al său prin activitatea administrativă a unei autorități publice poate înainta o acțiune în contencios administrativ”.

Accesul la justiția administrativă nu are însă caracter absolut: art. 207 Cadm reglementează admisibilitatea acțiunii, ale cărei temeiuri sunt verificate din oficiu de judecător.

Cadrul normativ. Cazurile de inadmisibilitate. Potrivit art. 207 alin. (1) Cadm, „instanța verifică din oficiu dacă sunt întrunite condițiile pentru admisibilitatea unei acțiuni în contenciosul administrativ. Dacă este inadmisibilă, acțiunea în contencios administrativ se declară ca atare prin încheiere judecătorească susceptibilă de recurs”. Verificarea nu se limitează la momentul depunerii cererii, unele condiții putând fi confirmate abia după prezentarea referinței și a dosarului administrativ de către pârât. Potrivit art. 207 alin. (2) Cadm, acțiunea în contencios administrativ se declară inadmisibilă, în special, când: „a) există o hotărâre judecătorească definitivă cu privire la un litigiu între aceleași părți, cu același obiect și pe aceleași temeiuri de drept; b) există o încheiere judecătorească prin care s-a dispus încetarea procesului în legătură cu faptul că reclamantul a renunțat la acțiune sau și-a retras acțiunea într-un litigiu între aceleași părți, cu același obiect și pe aceleași temeiuri de drept sau că între părți s-a încheiat o tranzacție de împăcare; c) la aceeași sau la altă instanță de judecată se examinează o acțiune între aceleași părți, cu același obiect și pe aceleași temeiuri de drept; d) acțiunea a fost depusă după expirarea termenului prevăzut la art. 209; e) reclamantul nu poate revendica încălcarea, prin activitatea administrativă, a unui drept în sensul art. 17; f) nu sunt întrunite condițiile prevăzute la art. 208; g) acțiunea a fost depusă de o persoană fără împuterniciri în acest sens; h) cererea de chemare în judecată nu corespunde cerințelor prevăzute la art. 211 alin. (1) și (2) și la art. 212 alin. (1) și reclamantul nu a înlăturat neajunsurile în termenul stabilit de instanța de judecată”. Formula „în special când” arată că enumerarea are caracter exemplificativ, iar nu limitativ.

Temeiurile de inadmisibilitate se clasifică în două grupe distincte. O parte a temeiurilor de inadmisibilitate reprezintă în esență premise de exercitare a dreptului la acțiune, întrucât exclud posibilitatea adresării repetate în judecată a aceluiași reclamant cu aceeași acțiune (temeiurile specificate la art. 207 alin. (2) lit. a)–e) Cadm). Alt grup de temeiuri de inadmisibilitate face posibilă adresarea repetată în judecată a aceluiași reclamant cu aceeași acțiune (temeiurile specificate la art. 207 alin. (2) lit. f)–h) Cadm). Distincția este firească: primele vizează vicii care nu mai pot fi

remediate, cele din urmă vicii procedurale fiind remediabile. Pentru oricare dintre temeiurile de inadmisibilitate se adoptă o încheiere susceptibilă de recurs.

Doctrina juridică a identificat condițiile de admisibilitate a acțiunii în contenciosul administrativ prin raportare la mai multe sisteme de drept. Doctrina franceză a grupat condițiile de admisibilitate ale recursului pentru exces de putere în trei categorii: condiții referitoare la actul atacat – actul să fie emis de o autoritate administrativă, să fie un act administrativ unilateral și să fie producător de efecte juridice; condiții privitoare la reclamant – capacitatea de a sta în justiție și justificarea unui interes suficient de a acționa; condiții privitoare la procedură – absența unui recurs paralel și termenul de recurs.

Din analiza comparată a condițiilor de exercitare a acțiunilor din sistemele de drept ale statelor europene se constată similitudinea următoarelor patru condiții: epuizarea recursului prealabil, condițiile privind reclamantul, natura administrativă a actului atacat și termenul de recurs. Profesorul Antonie Iorgovan subliniază că „admisibilitatea acțiunii în contenciosul administrativ este condiționată cumulativ” de îndeplinirea unor cerințe care țin de calitatea procesuală a părților, natura actului atacat, vătămarea unui drept sau a unui interes legitim, precum și de respectarea procedurii prealabile și a termenelor procedurale. În sistemele de drept continental, condițiile de admisibilitate funcționează ca premise procesuale a căror neîndeplinire conduce la respingerea acțiunii fără examinarea fondului, deosebindu-se astfel categoric de condițiile de admitere a acțiunii pe fond.

Această perspectivă comparativă este utilă pentru înțelegerea soluției legislației moldovenești, întrucât art. 207 Cadm a fost inspirat, în redactarea sa, din modelul german al *Verwaltungsgerichtsordnung* (VwGO), care distinge, la rândul său, între *Zulässigkeit* (admisibilitate) și *Begründetheit* (temeinicie).

Condițiile de admisibilitate. Pentru ca acțiunea în contencios administrativ să fie admisibilă, se impune respectarea cumulativă a următoarelor condiții:

- condiția referitoare la competența instanțelor de judecată;
- condiția referitoare la calitatea procesuală a părților – reclamantul (subiecții cu drept de sesizare) și pârâtul (autoritatea publică);
- condiția referitoare la obiectul acțiunii în contenciosul administrativ (activitatea administrativă);
- condiția referitoare la respectarea cerințelor de formă și conținut ale cererii de chemare în judecată (art. 211–212 Cadm);
- condiția referitoare la respectarea termenului de înaintare a acțiunii în contencios administrativ (art. 209 Cadm);
- condiția referitoare la respectarea procedurii prealabile, cu excepțiile prevăzute de lege (art. 208 Cadm).

Dintre cele șase condiții enumerate, termenul de înaintare a acțiunii este prevăzut expres ca temei de inadmisibilitate la art. 207 alin. (2) lit. d) Cadm. Termenul de înaintare a acțiunii se verifică din oficiu de către instanța de judecată competentă.

Acțiunea în realizare, acțiunea în constatare și acțiunea de control normativ sunt imprescriptibile. Acțiunea în contestare și acțiunea în obligare se înaintează în decurs de 30 de zile, conform art. 209 alin. (1) Cadm, termen care curge de la data comunicării sau notificării deciziei cu privire la cererea prealabilă, data expirării termenului pentru soluționarea acesteia ori data comunicării actului administrativ individual, dacă legea nu prevede procedura prealabilă. Termenul de un an prevăzut de art. 209 alin. (2) Cadm se aplică atunci când informația privind căile de atac lipsește din actul administrativ ori este indicată incorect – soluție calificată în doctrină drept „o sancțiune pentru autoritățile publice” care nu și-au îndeplinit obligația de informare. Repunerea în termenul de înaintare a acțiunii, în cazurile justificate, este reglementată de art. 210 Cadm și constituie un remediu procesual aplicabil restrictiv, doar pentru motive obiective.

În concluzie, instanța de judecată competentă verifică din oficiu admisibilitatea acțiunii în următoarea ordine: competența jurisdicțională și teritorială (art. 191 și 196 Cadm), forma și conținutul cererii de chemare în judecată, precum și actele anexate (art. 211–212 Cadm), termenul de înaintare a acțiunii în contencios administrativ (art. 209 Cadm) și respectarea procedurii prealabile (art. 208 Cadm). Neîntrunirea acestor condiții atrage declararea acțiunii ca inadmisibilă prin încheiere judecătorească susceptibilă de recurs, cu excepția necompetenței, caz în care instanța transmite acțiunea în contencios administrativ instanței de judecată competente printr-o încheiere nesusceptibilă de recurs (art. 198 alin. (2) Cadm).

2. Particularitățile de înaintare a acțiunilor în contencios administrativ: cerințele de formă și conținut ale cererii de chemare în judecată

Înaintarea acțiunii în contencios administrativ se realizează prin depunerea cererii de chemare în judecată la instanța de judecată competentă, conform art. 189 alin. (1) Cadm, cu indicarea felului acțiunii în sensul art. 206 Cadm și cu respectarea cerințelor de formă și conținut prevăzute la art. 211–212 Cadm. Procedura contenciosului administrativ se deosebește de procedura civilă prin obiectul litigiului, prin calitatea procesuală a pârâtului, care este întotdeauna o autoritate publică, și prin termenele mai scurte, menite să asigure repunerea rapidă în drepturi a persoanei vătămate.

Acțiunea în contencios administrativ constituie mijlocul legal prin care persoana vătămată într-un drept al său solicită instanței de judecată competente apărarea dreptului încălcat prin activitate administrativă. Maria Orlov califică acțiunea drept mijlocul procesual prin care persoana lezată într-un drept al său recunoscut de lege poate obține anularea actului administrativ contestat, iar Antonie Iorgovan o definește ca „instrumentul juridic prin care se valorifică pretenția de protecție jurisdicțională” a unui drept subiectiv încălcat.

Legiuitorul a instituit patru condiții cumulative pentru declanșarea procedurii de contencios administrativ: actul contestat să emane de la o autoritate administrativă; vătămarea unui drept acordat de lege reclamantului; existența capacității de exercițiu și a celei procesuale; vătămarea dreptului să fie cauzată printr-un act administrativ sau prin refuzul autorității de a soluționa în termenul legal cererea. Sarcina probei revine reclamantului, care trebuie să dovedească că deține un asemenea drept și că acest drept i-a fost încălcat prin activitatea administrativă – cerință conformă jurisprudenței Curții Europene a Drepturilor Omului, care impune dovedirea calității de victimă directă a încălcării.

Determinarea felului acțiunii, în sensul art. 206 Cadm, constituie un element esențial al procedurii de înaintare, întrucât de aceasta depind atât procedura prealabilă aplicabilă, cât și natura soluției pe care instanța o poate pronunța potrivit art. 224 Cadm.

Competența teritorială. Competența teritorială pentru depunerea cererii de chemare în judecată este stabilită prin art. 196 Cadm. Regula generală este că acțiunea în contencios administrativ se depune la instanța de judecată în a cărei rază teritorială își are sediul autoritatea publică care a desfășurat activitatea administrativă contestată, dacă legea nu prevede altfel. Dacă la procedură participă mai multe autorități publice, acțiunea se depune la instanța în a cărei rază teritorială își are sediul autoritatea publică pârâtă. Așadar, reclamantul depune cererea la instanța de la sediul autorității, iar nu la cea de la propriul domiciliu. Reglementarea este criticată în doctrină, susținându-se că „mult mai valoroase au fost reglementările precedente”, care prevedeau competența instanței de la domiciliul petiționarului, comparativ cu cele actuale, care fac mai dificilă deplasarea reclamantului la instanța de la sediul autorității publice.

Forma cererii de chemare în judecată. Cererea de chemare în judecată constituie actul procesual scris prin care reclamantul investește instanța cu soluționarea litigiului. Ea se depune în formă scrisă și se semnează de reclamant sau de reprezentantul lui legal ori împuternicit (art. 211 alin. (2) Cadm). Limba de procedură este cea reglementată de art. 26 Cadm.

Conținutul cererii de chemare în judecată. Potrivit art. 211 alin. (1) Cadm, în cererea de chemare în judecată se indică:

- instanța la care a fost depusă;
- numele și prenumele sau denumirea reclamantului, domiciliul sau sediul acestuia, iar dacă reclamantul este persoană juridică – și datele bancare și codul fiscal;
- numele și prenumele reprezentantului legal sau împuternicit și adresa lui, în cazul în care cererea se depune de un reprezentant;
- denumirea pârâtului în calitate de autoritate publică și sediul acesteia;
- pretențiile reclamantului;
- circumstanțele de fapt și de drept pe care reclamantul își întemeiază pretenția;

- enumerarea tuturor probelor pe care reclamantul le deține și le poate prezenta;
- datele despre respectarea procedurii prealabile, dacă o astfel de procedură este prevăzută de lege.

Cererea poate cuprinde și alte date importante pentru soluționarea cauzei, precum și demersurile reclamantului (art. 211 alin. (3) Cadm). Mențiunea privind respectarea procedurii prealabile constituie, în practica jurisprudențială curentă, una dintre cele mai frecvente cauze de inadmisibilitate a acțiunii în contencios administrativ.

Actele anexate. Potrivit art. 212 alin. (1) Cadm, la cererea de chemare în judecată se anexează:

- copia actului administrativ contestat și copia deciziei cu privire la cererea prealabilă, dacă legea prevede o astfel de procedură;
- copia actului de identitate al reclamantului persoană fizică sau extrasul din Registrul de stat al persoanelor juridice, dacă reclamantul este persoană juridică;
- documentul care confirmă împuternicirile reprezentantului legal sau împuternicit;
- copii de pe cererea de chemare în judecată și de pe toate înscrisurile anexate, într-un număr egal cu numărul de participanți la proces;
- dovada achitării taxei de stat și/sau a taxei de timbru, în cazurile prevăzute în Legea taxei de stat nr. 213/2023.

Reclamantul poate anexa și alte înscrisuri la cererea de chemare în judecată (art. 212 alin. (2) Cadm). Reclamanții în contencios administrativ sunt scutiți de taxă de stat, cu excepția pretențiilor privind repararea prejudiciului, pentru care taxa se calculează raportat la valoarea acțiunii; pentru intentarea procesului se achită însă o taxă de timbru.

Nerespectarea cerințelor cererii de chemare în judecată. Art. 213 Cadm instituie mecanismul înlăturării neajunsurilor, care asigură accesul efectiv la justiție al reclamantului. Dacă cererea nu corespunde prevederilor art. 211 alin. (1) și (2) și ale art. 212 alin. (1) Cadm, judecătorul nu declară imediat acțiunea inadmisibilă, ci stabilește reclamantului un termen pentru înlăturarea neajunsurilor, indicând deficiența ce urmează a fi corectată; în practică, judecătorii emit în acest scop o încheiere de corectare a erorilor, care nu se contestă cu recurs separat. Dacă reclamantul a înlăturat neajunsurile în termenul stabilit de instanță, cererea se consideră depusă la data inițială – soluție cu relevanță directă pentru calculul termenului de înaintare a acțiunii, întrucât reclamantul nu suportă consecințele trecerii timpului cât a durat remedierea. În caz contrar, acțiunea în contencios administrativ se declară inadmisibilă conform art. 207 alin. (2) lit. h) Cadm, fără ca aceasta să excludă posibilitatea adresării repetate în judecată cu aceeași acțiune (art. 207 alin. (4) Cadm).

3. Măsurile de protecție provizorie: suspendarea executării actului administrativ individual defavorabil și ordonanța provizorie

Procesul de contencios administrativ are, prin natura sa, o durată extinsă în timp, ceea ce poate genera riscul prejudicierii drepturilor persoanei prin însuși aspectul temporar al procedurii judiciare. Spre deosebire de asigurarea acțiunii din procedura civilă, care urmărește să facă posibilă executarea silită, protecția provizorie în contencios administrativ apără persoana de impactul grav și iminent al activității administrative. Codul administrativ prevede doar două modalități de protecție provizorie a drepturilor: suspendarea executării actului administrativ individual defavorabil (art. 214 și 172 Cadm) și măsuri de protecție dispuse prin ordonanța provizorie (art. 215 Cadm).

Suspendarea executării actului administrativ individual defavorabil. Suspendarea poate fi solicitată instanței de judecată care examinează acțiunea, dar și înainte de înaintarea acesteia, dacă autoritatea publică investită cu soluționarea cererii prealabile a refuzat suspendarea ori nu a soluționat cererea de suspendare în termenul prevăzut la art. 172 alin. (3) Cadm (art. 214 alin. (1) Cadm). Măsura prevăzută la art. 214 Cadm privește doar acțiunea în contestare (art. 206 alin. (1) lit. a) Cadm), întrucât presupune existența unui act administrativ individual deja emis. Ea poate fi cerută oricând – înaintea depunerii cererii de chemare în judecată, odată cu aceasta sau pe parcursul procesului.

Autoritatea publică poate suspenda executarea actului administrativ individual defavorabil exclusiv dacă împotriva actului a fost depusă cerere prealabilă, suspendarea putând fi dispusă fie la cererea petiționarului, fie din oficiu. Suspendarea de către autoritate poate fi dispusă doar până la finalizarea procedurii prealabile, decizia privind suspendarea urmând a fi luată în termen de 5 zile lucrătoare din momentul înregistrării cererii de suspendare. Refuzul autorității publice de a suspenda executarea sau omiterea de a răspunde în termenul stabilit de lege nu constituie acte administrative susceptibile de contestare în instanță, ci condiții pentru solicitarea suspendării de către instanța de judecată anterior înaintării acțiunii, în temeiul art. 214 alin. (1) Cadm.

Deoarece orice act administrativ este protejat de puterea lucrului decis, contestarea acestuia în instanța de judecată nu-i suspendă automat efectele. Reclaman-tul trebuie să solicite și să argumenteze cel puțin unul dintre motivele suspendării prevăzute la art. 172 alin. (2) Cadm. Motivele suspendării sunt alternative, iar nu cumulative, ele fiind: 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. Prin suspiciuni serioase și rezonabile privind legalitatea actului administrativ se au în vedere fapte care ar convinge judecătorul că

actul administrativ individual ar fi ilegal – fie sub aspectul legalității materiale, fie al celei formale – legalitatea propriu-zisă urmând a fi verificată ulterior, în fond. Prin pericol iminent trebuie de înțeles un proces pe punctul de a se iniția și care nu poate fi evitat. Aspectul respectiv urmează să fie interpretat și aplicat în conformitate cu principiul proporționalității intruziunii în drepturile persoanei și cu durata procesului de contencios administrativ. *De exemplu, dispoziția primarului privind demolarea unei construcții: executarea ei ar face imposibilă restabilirea situației anterioare, chiar dacă actul ar fi ulterior anulat.*

Pentru admisibilitatea suspendării, actul administrativ trebuie să întrunească cumulativ două caractere: să fie individual, în sensul art. 10 alin. (1) Cadm, și să fie defavorabil, în sensul art. 11 alin. (1) lit. a) Cadm, impunând destinatarului obligații, sancțiuni, sarcini sau afectând drepturile ori interesele sale legitime. Instituția suspendării nu se aplică actelor administrative normative, întrucât anularea acestora produce efecte *erga omnes* și nu poate fi dispusă printr-o încheiere cu efecte *inter partes*. Codul exclude expres de la suspendare și anumite categorii de acte: actele Băncii Naționale a Moldovei din domeniul politicii monetare și valutare, cele privind administrarea specială și lichidarea silită a băncilor (art. 214 alin. (8) Cadm), hotărârile Agenției Naționale pentru Reglementare în Energetică prevăzute la art. 214 alin. (9) Cadm și deciziile de expropriere pentru cauză de utilitate publică (art. 214 alin. (11) Cadm).

Deși instanța nu poate din oficiu să suspende efectele unui act administrativ individual, cererea de suspendare poate să nu fie însoțită de probe. Art. 214 alin. (3) Cadm instituie un regim probator special: pentru probarea faptelor, în locul prezentării probelor obișnuite, participanții pot depune o declarație pe propria răspundere, reglementare justificată de caracterul urgent al măsurilor provizorii. Participantul care depune o declarație necorespunzătoare adevărului este pasibil de răspundere penală.

Depunerea cererii de suspendare produce prin ea însăși un efect protector: actele administrative individuale sunt executorii din momentul survenirii obligativității lor, însă, dacă se depune o cerere de suspendare a executării, actul poate fi executat doar după soluționarea acesteia (art. 171 alin. (4) Cadm). Reclamantul este astfel protejat pe toată durata examinării cererii, chiar dacă legea nu prevede un termen expres în care instanța trebuie să se pronunțe. În cazurile stabilite de lege, suspendarea executării survine chiar prin depunerea cererii prealabile sau a acțiunii în judecată prin care se contestă actul administrativ individual (art. 171 alin. (5) Cadm).

Instanța decide, ca regulă, fără citarea participanților la proces, iar dacă apreciază necesar, citează părțile pentru audiere în privința temeiniciei cererii de suspendare (art. 214 alin. (4) Cadm). Dacă la momentul suspendării actul este deja executat, instanța dispune, la cerere, întoarcerea executării, în măsura în care este real posibilă (art. 214 alin. (6) Cadm). Instanța poate modifica sau anula în orice moment încheierile privind suspendarea, din oficiu ori la cererea participantului, ca urmare a schimbării circumstanțelor (art. 214 alin. (7) Cadm).

Ordonanța provizorie. Spre deosebire de suspendare, care oprește efectele unui act deja emis, ordonanța provizorie servește la obținerea, cu titlu temporar, a unui drept pe care autoritatea a refuzat să îl acorde; de aceea ea este specifică acțiunii în obligare și acțiunii în realizare.

În cazurile care nu cad sub incidența art. 214 Cadm, reclamantul poate solicita instanței de judecată care examinează acțiunea în contencios administrativ emiterea unei ordonanțe provizorii. Până la înaintarea acțiunii, ordonanța provizorie poate fi solicitată instanței de judecată la care se va depune acțiunea (art. 215 alin. (1) Cadm) – ipoteză utilă atunci când reclamantul se află încă la faza examinării cererii prealabile.

Ordonanța provizorie poate fi emisă numai dacă sunt întrunite cumulativ două condiții: a) în baza unei examinări sumare, instanța ajunge la concluzia că pretenția revendicată de reclamant este întemeiată; b) emiterea ordonanței este necesară pentru evitarea consecințelor grave și ireparabile pentru reclamant. Se observă deosebirea față de suspendare: acolo temeiurile sunt alternative, aici cumulative. Legiuitorul nu indică ce fel de măsuri de protecție se vor conține în ordonanța provizorie, întrucât acestea depind de pretenția formulată prin acțiunea în obligare sau în realizare. *De exemplu, până la soluționarea litigiului privind rezultatele unui concurs pentru o funcție publică, instanța poate interzice numirea candidatului declarat câștigător; ori poate permite continuarea temporară a unei activități pentru care autoritatea a refuzat prelungirea autorizației.*

Atât suspendarea efectelor actului administrativ (art. 214 alin. (5) Cadm), cât și emiterea unei ordonanțe provizorii (art. 215 alin. (3) Cadm) pot fi condiționate de plata unei cauțiuni, de îndeplinirea anumitor condiții ori pot fi limitate în timp. Dacă cererea de protecție provizorie este admisă, efectele actului judecătoresc de dispoziție vor fi imediat executorii. Atât încheierea de suspendare a actului administrativ individual, cât și ordonanța provizorie se pot contesta cu recurs, la fel ca și încheierile prin care aceste cereri sunt respinse. Încheierile emise în legătură cu aplicarea art. 214 Cadm se notifică participanților, termenul de recurs curgând din ziua notificării (art. 242 Cadm).

4. Examinarea în fond a cauzelor de contencios administrativ

Acțiunea în contencios administrativ se examinează conform procedurii stabilite de Codul administrativ și se completează cu prevederile Codului de procedură civilă, în măsura în care acestea sunt compatibile cu instituția contenciosului administrativ (art. 195 Cadm, cu excepția art. 169–171 CPC, a căror aplicare este exclusă expres). După declararea admisibilității, examinarea parcurge patru etape: comunicarea cererii de chemare în judecată și a înscrisurilor anexate autorității publice pârâte și depunerea referinței de către aceasta; pregătirea dezbaterilor judiciare și administrarea probelor de către judecător; dezbaterile pe fond în ședință publică cu participanții la proces; adoptarea hotărârii judecătorești de către instanța de judecată.

Comunicarea cererii și referința. După declararea admisibilității acțiunii, instanța comunică autorității publice pârâte o copie a cererii de chemare în judecată și a înscrisurilor anexate, punându-i în vedere obligația de a depune o referință scrisă, în care să-și prezinte poziția față de faptele și temeiurile invocate. Totodată, autoritatea are obligația de a prezenta instanței dosarul administrativ, concomitent cu referința, iar la solicitarea instanței – și alte documente pe care le deține, inclusiv electronice (art. 221 alin. (1) Cadm). Dacă nici la a doua solicitare autoritatea publică nu își îndeplinește această obligație, instanța poate cita conducătorul autorității ori reprezentantul acestuia pentru explicații sau poate aplica, după o înștiințare prealabilă, o amendă de la 100 la 500 de unități convenționale autorității și/sau conducătorului acesteia, atât înștiințarea, cât și amenda putând fi repetate (art. 221 alin. (3) Cadm). Participanții la proces au acces atât la dosarele instanței, cât și la dosarele administrative prezentate acesteia, cu excepția documentelor al căror caracter secret trebuie respectat potrivit legii (art. 222 Cadm).

Pregătirea dezbaterilor judiciare. Conform art. 216 alin. (1) Cadm, judecătorul efectuează un complex de acte procedurale necesare pregătirii dezbaterilor: solicită pârâtului și celorlalți participanți referințe; clarifică circumstanțele ce trebuie probate și indică probele suplimentare; solicită, la cerere sau din oficiu, probele necesare examinării complete a cauzei; stabilește data și ora dezbaterilor judiciare, cu citarea legală a participanților, după posibilitate într-o singură ședință de judecată. Tot la această fază judecătorul stabilește cercul terților care urmează a fi atrași în proces (art. 205 Cadm). Probele se prezintă la faza de pregătire: o cerere de solicitare a probei depusă în ședința de dezbateri judiciare se respinge printr-o încheiere pronunțată în aceeași ședință, motivată verbal, argumentele esențiale consemnându-se în procesul-verbal (art. 220 alin. (2) Cadm). Persoanele cărora instanța le-a solicitat prezentarea probelor și care nu le dețin sau se află în imposibilitatea de a le prezenta în termenele stabilite sunt obligate să comunice instanței acest fapt în decurs de 3 zile, sub sancțiunea unei amenzi de până la 50 de unități convenționale (art. 216 alin. (3) Cadm). În cursul procesului, părțile pot încheia o tranzacție de împăcare (art. 217 Cadm). O astfel de tranzacție poate să se refere exclusiv la drepturile și obligațiile părților la proces și poate fi încheiată în baza propunerii instanței, acceptată în scris de părți în instanța de judecată. În toate cazurile, tranzacția de împăcare se confirmă prin încheiere judecătorească.

Examinarea în fond a acțiunii în contencios administrativ are loc conform prevederilor Codului de procedură civilă, cu excepțiile prevăzute la art. 218 Cadm. Ședința este publică, iar în cazuri de excepție stabilite de lege – închisă; dacă participanții convin de comun acord, examinarea are loc în procedură scrisă. Probele prezentate după termenul stabilit în faza de pregătire se acceptă numai dacă participanții justifică și probează imposibilitatea prezentării lor în termen. Neprezentarea la ședință, fără motive temeinic justificate, a participanților ori a reprezentanților lor nu împiedică soluționarea cauzei.

Instanța de judecată este obligată să cerceteze starea de fapt din oficiu, în baza tuturor probelor legal admisibile, nefiind legată nici de declarațiile făcute, nici de cererile de solicitare a probelor înaintate de participanți (art. 219 alin. (1) Cadm). Ea depune eforturi pentru înlăturarea greșelilor de formă, explicarea cererilor neclare și completarea datelor incomplete, indicând asupra aspectelor de fapt și de drept care nu au fost discutate de participanți (art. 219 alin. (2) Cadm). Obținerea probelor are loc conform art. 87–93 Cadm, sarcina probațiunii revenind fiecărui participant pentru faptele pe care își întemeiază pretenția (art. 93 Cadm). Probele obținute cu încălcarea legii nu au forță probantă și nu pot fi puse la baza hotărârii judecătorești (art. 220 alin. (3) Cadm).

Instanța analizează legalitatea activității administrative, nefiind competentă să se pronunțe asupra oportunității unui act administrativ (art. 225 alin. (1) Cadm). Verificarea exercitării de către autoritatea publică a dreptului discreționar se limitează la faptul dacă aceasta: a) și-a exercitat dreptul discreționar; b) a luat în considerare toate faptele relevante; c) a respectat limitele legale ale dreptului discreționar; d) și-a exercitat dreptul discreționar conform scopului acordat prin lege (art. 225 alin. (2) Cadm). Limitări suplimentare sunt prevăzute la art. 225 alin. (3) Cadm pentru actele emise în domeniul securității naționale, al stării excepționale ori al măsurilor de urgență, text declarat parțial neconstituțional prin Hotărârea Curții Constituționale nr. 27 din 13 noiembrie 2020, în partea în care limita controlul proporționalității. Instanța nu poate depăși limitele pretențiilor din acțiune, dar nu este legată de textul cererilor formulate de participanți (art. 219 alin. (3) Cadm).

Hotărârea judecătorească. După închiderea cercetării și deliberare, instanța pronunță hotărârea, a cărei soluție se adaptează felului acțiunii (art. 224 alin. (1) Cadm): a) în baza acțiunii în contestare, anulează în tot sau în parte actul administrativ individual, precum și o eventuală decizie de soluționare a cererii prealabile, dacă acestea sunt ilegale și prin ele reclamantul este vătămat în drepturile sale. Dacă la momentul anulării actul este deja executat, instanța dispune, la cerere, întoarcerea executării, în măsura în care este real posibilă (art. 224 alin. (2) Cadm); b) în baza acțiunii în obligare, anulează în tot sau în parte actul administrativ individual de respingere a solicitării ori decizia adoptată în procedura prealabilă și obligă autoritatea publică să emită actul administrativ individual solicitat, dacă pretenția reclamantului este întemeiată; c) în baza acțiunii în realizare, obligă la acțiune, tolerare sau inacțiune, dacă o astfel de pretenție a reclamantului este întemeiată; d) în baza acțiunii în constatare, constată existența sau inexistența unui raport juridic ori nulitatea unui act administrativ individual sau a unui contract administrativ; e) în baza acțiunii de control normativ, anulează în tot sau în parte actul administrativ normativ, dacă este ilegal, ori constată nulitatea acestuia, dacă este nul. Hotărârea definitivă privind anularea unui act administrativ normativ intrat în vigoare prin publicare se publică în aceeași sursă oficială, cheltuielile de publicare fiind suportate de pârât (art. 227 Cadm); f) respinge acțiunea ca fiind neîntemeiată, dacă nu sunt îndeplinite condițiile de adoptare a uneia dintre soluțiile de mai sus.

Hotărârile în fond se motivează în scris în termen de 45 de zile lucrătoare de la înregistrarea cererii de apel sau de recurs depuse în termen ori de la depunerea unei cereri de motivare, cererea de motivare putând fi depusă în termenul de decădere de 15 zile de la pronunțarea dispozitivului (art. 226 alin. (2) Cadm). Prin excepție, hotărârile emise în baza acțiunilor de control normativ se motivează în 15 zile de la pronunțare, indiferent dacă a fost sau nu depus un recurs (art. 226 alin. (4) Cadm).

Hotărârile judecătorilor sunt executorii după expirarea termenului de apel, iar deciziile instanțelor de apel – de la emiterea lor (art. 251 Cadm). Hotărârile judecătorești definitive sunt obligatorii pentru participanții la proces și succesorii de drept ai acestora, precum și pentru persoanele atrase în proces de instanță, chiar dacă nu au participat la judecată (art. 229 Cadm). Actul administrativ individual anulat în tot sau în parte nu produce efecte juridice din momentul emiterii lui – efect retroactiv, *ex tunc*, în timp ce actul administrativ normativ anulat nu produce efecte juridice din momentul în care hotărârea instanței de judecată devine definitivă, deci numai pentru viitor (art. 228 Cadm).

Sarcini de evaluare/autoevaluare

1. Determinați condițiile de admisibilitate a acțiunii în contencios administrativ și temeiurile de inadmisibilitate.
2. Identificați cerințele de formă și conținut ale cererii de chemare în judecată, actele care se anexează și consecințele nerespectării acestora.
3. Explicați scopul măsurilor de protecție provizorie și delimitați suspendarea executării actului administrativ individual defavorabil de ordonanța provizorie.
4. Caracterizați obligația instanței de judecată de a cerceta starea de fapt din oficiu și explicați limitele controlului judecătoresc – legalitate și oportunitate.
5. Determinați limitele verificării exercitării dreptului discreționar de către autoritatea publică.
6. Identificați hotărârile pe care instanța de judecată le poate adopta în funcție de felul acțiunii și explicați efectele practice ale acestora pentru autoritatea publică.
7. Comparați efectele anulării actului administrativ individual cu efectele anulării actului administrativ normativ.

Sarcini pentru lucrul independent

1. Întocmiți un tabel al temeiurilor de inadmisibilitate a acțiunii în contencios administrativ, indicând situațiile în care acestea se aplică și consecințele juridice pentru reclamant, cu distincția între temeiurile care exclud adresarea repetată și cele care o permit.
2. Elaborați un model de cerere de chemare în judecată în contencios administrativ, respectând cerințele de formă și conținut prevăzute de Codul administrativ, cu indicarea actelor care se anexează.

Cazuri practice

1. **Soluționați cazul.** Cetățeanul Munteanu V. a primit la data de 10 ianuarie 2025 un act administrativ individual defavorabil emis de Serviciul Fiscal de Stat. Actul nu conținea informația cu privire la exercitarea căilor de atac. Munteanu V. nu a depus cerere prealabilă și a înaintat acțiune la instanța de judecată competentă la data de 15 martie 2025, solicitând anularea actului administrativ individual.

Efectuați încadrarea juridică a situației. Determinați dacă sunt întrunite condițiile de admisibilitate a acțiunii, identificați normele aplicabile și stabiliți soluția pe care o poate adopta instanța de judecată, argumentând răspunsul.

2. **Realizați analiza juridică a cazului.** Societatea comercială „Construct Grup” SRL a depus o acțiune în contencios administrativ împotriva primarului municipiului Chișinău, solicitând anularea unui act administrativ individual prin care i-a fost retrasă autorizația de construire. Odată cu acțiunea, societatea a solicitat suspendarea executării actului administrativ individual, motivând că executarea imediată îi poate cauza prejudicii considerabile prin sistarea lucrărilor de construcție.

Efectuați încadrarea juridică a situației. Identificați normele aplicabile, determinați condițiile în care instanța de judecată poate dispune suspendarea executării actului administrativ individual și stabiliți soluția pe care o poate adopta instanța, argumentând răspunsul.

SURSE DE INFORMARE

I. Acte normative

1. Constituția Republicii Moldova din 29.07.1994. Republicată în: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2016, nr. 78, art. 140. Disponibil: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=128016
2. Codul administrativ al Republicii Moldova nr. 116 din 19.07.2018. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2018, nr. 309–320, art. 466. Disponibil: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=149723
3. Codul de procedură civilă al Republicii Moldova nr. 225 din 30.05.2003. Republicat în: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2018, nr. 285–294, art. 436. Disponibil: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=96050
4. Legea privind taxa de stat, nr. 213 din 27.07.2023. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2023, nr. 306–309, art. 549. Disponibil: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=140398

II. Literatura de specialitate

1. Belei, E. Admisibilitatea acțiunii în contencios administrativ. În: *Integrare prin cercetare și inovare. Seria Științe juridice și economice*. Chișinău: USM, 2021. Disponibil: https://ibn.idsi.md/vizualizare_articol/225192
2. Belei, E. ș.a (coord.). *Tratat de drept procesual civil. Partea specială*. Chișinău: Lexon-Prim, 2025.
3. Belei, E., Jimbei, I. Suspendarea executării actului administrativ vs Ordonanța provizorie. În: *Bizlaw*, 03.09.2021. Disponibil: <https://www.bizlaw.md/suspendarea-executarii-actului-administrativ-vs-ordonanta-provizorie>
4. Bostan, A. Motivele suspendării executării actului administrativ individual defavorabil. În: *Revista Institutului Național al Justiției*, 2020, nr. 2 (53). Disponibil: https://ibn.idsi.md/sites/default/files/imag_file/26-29_27.pdf
5. Clima, V. Unele aspecte teoretico-practice asupra titlurilor executorii în materie de contencios administrativ. În: *Integrare prin cercetare și inovare*. Chișinău: USM, 10–11 noiembrie 2020, pp. 326–332. Disponibil: https://ibn.idsi.md/vizualizare_articol/114174
6. Cruglițchi, T. Rațiunea noilor reglementări ale procedurii contenciosului administrativ în Republica Moldova. În: *Materialele Conferinței științifice internaționale*. Chișinău: Institutul de Științe Administrative din Moldova. Disponibil: https://ibn.idsi.md/sites/default/files/imag_file/411-417_2.pdf
7. Guceac, I., Mocanu, V., Rusu, V. [et al.]. *Drept administrativ: Manual*. Chișinău: Blitz Poligraf, 2024. ISBN 978-9975-3660-9-0.
8. Iorgovan, A. *Tratat de drept administrativ*. Vol. II. Ediția a IV-a. București: All Beck, 2005.
9. Jimbei, I. Felurile de acțiuni în contenciosul administrativ. În: *Bizlaw*, 18.09.2020. Disponibil: <https://www.bizlaw.md/tipurile-de-actiuni-in-contenciosul-administrativ>
10. Odainic, M., Chiper, N. Codul administrativ: probleme/întrebări și soluții/răspunsuri. În: *Studii și cercetări juridice*. Chișinău: Institutul de Cercetări Juridice, Politice și Sociologice, 2023, pp. 89–112. Disponibil: https://ibn.idsi.md/sites/default/files/imag_file/p-89-112.pdf
11. Orlov, M. *Curs de contencios administrativ*. Chișinău: „Elena-V.I.” SRL, 2009. ISBN 978-9975-106-32-0.
12. Saitarlî, N. Admisibilitatea acțiunii în contencios administrativ. În: *Buletinul Științific al Universității de Stat „B. P. Hasdeu” din Cahul. Seria Științe Sociale*, 2024, vol. XVIII, nr. 2. DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.14714230>
13. *Ghid de formare continuă pentru aplicarea Codului administrativ al Republicii Moldova*. Chișinău: Institutul Național al Justiției, 2021. Disponibil: https://www.inj.md/sites/default/files/new/IRZ-Fortbildungsleitfaden-VwKodex-RepMoldau-Endfassung_ru_2021.pdf

Tema 9. CĂILE DE ATAC ȘI EXECUTAREA HOTĂRÂRIILOR JUDECĂTOREȘTI ÎN CONTENCIOS ADMINISTRATIV

Unități de învățare:

1. Procedura de apel în contencios administrativ
2. Particularitățile procedurii de recurs în contencios administrativ
3. Executarea hotărârilor judecătorești și a tranzacțiilor judiciare de împăcare în contenciosul administrativ

Competențe și rezultate ale învățării:

La finalizarea studiului acestei teme studentul va fi capabil: să relateze despre căile de atac împotriva hotărârilor și a încheierilor judecătorești adoptate în contencios administrativ; să argumenteze condițiile de depunere a cererii de apel și a cererii de recurs, distingând termenele de depunere a cererii de cele de prezentare a motivării, precum și cerințele de formă și conținut; să explice examinarea admisibilității și procedura de soluționare a apelului și a recursului, precum și deciziile adoptate de instanța de apel și de instanța de recurs; să întocmească o cerere de apel sau de recurs împotriva unei hotărâri adoptate în contenciosul administrativ; să descrie titlurile executorii, măsurile coercitive aplicabile autorităților publice și condițiile executării hotărârilor judecătorești și a tranzacțiilor judiciare de împăcare.

Termeni-cheie: *căi de atac, apel, motivarea apelului, admisibilitatea apelului, repunere în termen, recurs, recurs împotriva încheierilor judecătorești, temeiurile recursului, admisibilitatea recursului, decizie irevocabilă, trimitere spre rejudecare, titlu executoriu, caracter executoriu, tranzacție de împăcare, măsuri coercitive, amendă de constrângere, persoană cu mandat de executare.*

Forme și strategii de organizare a activităților didactice: curs teoretic; prelegere clasică; conversație de consolidare.

Conținut rezumativ:

1. Procedura de apel în contencios administrativ

Normele juridice care formează instituția apelului în contenciosul administrativ sunt prevăzute expres în Capitolul III, intitulat „Procedura de apel” (art. 231–240), din Cartea a treia a Codului administrativ. Potrivit art. 231 alin. (2) Cadm, pentru procedura în apel se aplică corespunzător prevederile Capitolului II din Cartea a treia, dacă din prevederile prezentului capitol nu rezultă altceva. Suplimentar, în temeiul art. 195 Cadm, procedura acțiunii în contencios administrativ se completează cu prevederile Codului de procedură civilă, cu excepția art. 169–171.

Față de apelul din procedura civilă, apelul în contencios administrativ are câteva particularități: instanța verifică admisibilitatea din oficiu (art. 236 Cadm); dacă părțile convin, examinarea se face în procedură scrisă (art. 239 Cadm); instanța are un rol activ în administrarea probelor (art. 238 Cadm); poate atrage din oficiu terții

(art. 205 Cadm); și nu poate trimite cauza spre rejudecare la prima instanță (art. 240 alin. (2) Cadm). Temeiurile apelului nu sunt prevăzute de lege; dezacordul cu hotărârea trebuie însă motivat, motivele sprijinindu-se pe critici de legalitate și/sau de temeinicie.

Subiecții și obiectul apelului. Pot declara apel participanții la proces: părțile, persoanele atrase în proces și alți subiecți cu drept de sesizare (art. 203 Cadm). Codul administrativ nu enumeră însă expres apelanții, motiv pentru care se aplică suplimentar art. 360 CPC. Obiectul apelului îl constituie hotărârile judecătorylor adoptate în contenciosul administrativ (art. 231 alin. (1) Cadm); hotărârile curților de apel ca instanțe de fond și deciziile instanțelor de apel se atacă cu recurs la Curtea Supremă de Justiție. De exemplu, hotărârea judecătoryei prin care s-a respins acțiunea împotriva dispoziției primarului se atacă cu apel la curtea de apel; hotărârea curții de apel prin care s-a anulat un act administrativ normativ se atacă direct cu recurs.

Termenele. Potrivit art. 232 alin. (1) Cadm, apelul se depune la instanța de judecată care a emis hotărârea contestată în termen de 30 de zile de la pronunțarea dispozitivului hotărârii, dacă legea nu stabilește un termen mai mic. Instanța care a emis hotărârea contestată transmite neîntârziat apelul împreună cu dosarul judiciar, după motivarea hotărârii, instanței de apel. Termenul de 30 de zile este unul de decădere – nerespectarea sa atrage inadmisibilitatea apelului, conform art. 236 alin. (2) lit. d) Cadm.

Motivarea apelului se prezintă la instanța de apel în termen de 30 de zile de la data notificării hotărârii motivate; dacă se depune împreună cu apelul, motivarea se depune la instanța care a emis hotărârea contestată (art. 232 alin. (2) Cadm). Această structurare bifazică răspunde dreptului la apărare efectivă, întrucât apelantul nu poate formula critici fundamentate împotriva considerentelor hotărârii înainte de a le cunoaște. Practic: partea declară apel în 30 de zile de la pronunțarea dispozitivului, chiar fără a cunoaște motivele hotărârii, iar după ce primește hotărârea motivată are alte 30 de zile pentru a-și formula criticile.

Apelul tardiv poate fi repus în termen potrivit art. 65 alin. (1)–(3) și (5) Cadm, aplicate corespunzător (art. 237 alin. (1) Cadm). Încheierea prin care se respinge cererea de repunere în termenul de apel sau în termenul de prezentare a motivării poate fi contestată cu recurs, iar cea prin care s-a făcut repunerea – doar odată cu fondul (art. 237 alin. (2) Cadm).

Forma cererii de apel. Cererea de apel trebuie să conțină datele prevăzute la art. 211 alin. (1) lit. a)–d) Cadm și să indice hotărârea care se contestă, fiind semnată de apelant sau de reprezentantul lui legal ori împuternicit (art. 233 Cadm). La cerere se anexează o copie a hotărârii contestate și documentele prevăzute la art. 212 alin. (1) lit. c)–e) Cadm (art. 234 Cadm). În apel se achită taxă de timbru dacă apelantul este altcineva decât autoritatea publică, autoritățile administrației publice fiind scutite atât de taxa de stat, cât și de taxa de timbru (Legea taxei de stat nr. 213/2023).

Dacă cererea de apel nu corespunde cerințelor prevăzute la art. 233 alin. (1) și (2) și la art. 234 alin. (1) Cadm, judecătorul stabilește apelantului un termen pentru înlăturarea neajunsurilor; dacă apelantul le-a înlăturat în termenul stabilit, cererea se consideră depusă la data inițială (art. 235 Cadm). Codul administrativ nu cunoaște instituția restituirii cererii de apel: neajunsurile neînlăturate atrag inadmisibilitatea.

Admisibilitatea apelului. Instanța de apel examinează din oficiu admisibilitatea apelului, iar dacă acesta este inadmisibil, îl declară ca atare printr-o încheiere susceptibilă de recurs (art. 236 alin. (1) Cadm). Apelul se declară inadmisibil, în special, când: hotărârea în fond nu poate fi contestată cu apel; apelul este depus în mod repetat; este depus de o persoană neîmputernicită; a fost depus după expirarea termenului stabilit la art. 232 alin. (1) Cadm; motivarea apelului nu a fost depusă sau a fost depusă tardiv; ori cererea de apel nu corespunde cerințelor legale, iar apelantul nu a înlăturat neajunsurile în termenul stabilit de instanța de judecată (art. 236 alin. (2) Cadm). De exemplu, apelul depus în termen, dar nemotivat până la expirarea celor 30 de zile de la notificarea hotărârii motivate, se declară inadmisibil.

Limitele examinării apelului și procedura. În procedura de apel nu pot fi prezentate probe noi decât dacă un participant dovedește că a fost în imposibilitate să le prezinte în procedura de examinare în fond, instanța admițându-le printr-o încheiere nesusceptibilă de recurs (art. 238 alin. (1) Cadm). Instanța de apel este însă în drept să solicite din oficiu probe noi, în măsura în care le consideră necesare pentru justa soluționare a cauzei (art. 238 alin. (2) Cadm) – dispoziție care reflectă principiul cercetării din oficiu.

Examinarea și soluționarea cererii de apel are loc în ședință publică, iar în cazuri de excepție stabilite de lege – în ședință închisă; dacă participanții convin de comun acord, examinarea are loc în procedură scrisă (art. 239 alin. (1) Cadm). Participanții se citează, iar neprezentarea lor nu împiedică instanța de apel să decidă în privința apelului (art. 239 alin. (2) Cadm). Procedura scrisă consensuală reprezintă o inovație a Codului administrativ, în acord cu principiul celerității.

Aplicabilitatea alăturării la apel și a apelului incident (art. 361 și 362¹ CPC) este controversată: unii autori o exclud, invocând caracterul de lege specială al Codului administrativ, alții o admit, întrucât aceste instituții nu sunt interzise expres și sunt compatibile cu procedura administrativă. Practica judiciară nu este consecventă.

Soluțiile instanței de apel. Examinând cererea de apel, instanța de apel adoptă una dintre următoarele decizii: a) respinge apelul; b) casează parțial hotărârea primei instanțe și emite o altă decizie în partea casată; c) casează integral hotărârea primei instanțe și emite o nouă decizie (art. 240 alin. (1) Cadm). Codul nu prevede împuțernicirea de modificare a hotărârii, nici casarea cu încetarea procesului ori scoaterea cererii de pe rol; acestea pot fi totuși aplicate în temeiul art. 195 Cadm, singura interdicție expresă fiind casarea cu trimitere la re judecare.

Instanța de apel nu este în drept să trimită cauza spre re judecare în instanța de fond (art. 240 alin. (2) Cadm) – regulă imperativă care înlătură retrimiteria

nejustificată a cauzelor și asigură examinarea în termen rezonabil. Astfel, dacă prima instanță a soluționat greșit cauza, instanța de apel nu o retrimite, ci casează hotărârea și pronunță ea însăși o nouă decizie. Dacă instanța de apel constată, din oficiu sau la cerere, un temei de inadmisibilitate a acțiunii, ea admite apelul și casează hotărârea, adoptând o decizie de inadmisibilitate. Decizia de apel se motivează în scris în termen de 45 de zile lucrătoare de la data pronunțării (art. 240 alin. (3) Cadm), termen care condiționează exercitarea efectivă a dreptului la recurs prevăzut la art. 244–248 Cadm.

2. Particularitățile procedurii de recurs în contencios administrativ

Recursul în contenciosul administrativ constituie calea de atac prin care participanții la proces supun controlului judiciar hotărârile instanțelor de fond și deciziile instanțelor de apel. Codul administrativ reglementează două categorii distincte de recurs: recursul împotriva încheierilor judecătorești (Capitolul IV, art. 241–243 Cadm) și recursul împotriva hotărârilor și deciziilor curții de apel (Capitolul V, art. 244–248 Cadm). Atât apelul, cât și recursul sunt etape facultative, depinzând de voința părților.

Normele se aplică în astfel: pentru contestarea cu recurs a încheierilor se aplică corespunzător regulile procedurii de apel (art. 241 alin. (3) Cadm), pentru procedura de recurs se aplică tot regulile apelului (art. 244 alin. (2) Cadm), acestea trimit, la rândul lor, la regulile procedurii în prima instanță, iar acestea se completează cu prevederile Codului de procedură civilă (art. 195 Cadm).

Recursul împotriva încheierilor judecătorești. Încheierile primei instanțe și ale instanței de apel pot fi contestate cu recurs, separat de hotărâre, în cazurile prevăzute de Cod și de alte legi. Încheierile care nu se contestă separat pot fi contestate odată cu fondul, dacă legea nu prevede pentru ele nicio cale de atac (art. 241 alin. (1) și (2) Cadm). De exemplu, încheierea prin care instanța a suspendat executarea unui act administrativ individual se contestă separat cu recurs, în timp ce încheierea prin care s-au admis probe noi în apel nu este susceptibilă de recurs.

Recursul se depune motivat la instanța de judecată care a emis încheierea contestată, în termen de 15 zile de la notificarea încheierii, dacă legea nu stabilește un termen mai mic; instanța transmite neîntârziat recursul împreună cu dosarul judiciar instanței competente să îl soluționeze (art. 242 Cadm). Se observă deosebirea față de recursul propriu-zis: aici recursul se depune motivat de la început, iar termenul curge de la notificare, nu de la pronunțare.

Examinând recursul, instanța adoptă una dintre următoarele decizii: declară recursul inadmisibil; respinge recursul; anulează încheierea și adoptă o nouă încheiere (art. 243 alin. (1) Cadm). Recursul se soluționează fără ședință de judecată, instanța

putând cita participanții dacă consideră necesar (art. 243 alin. (2) Cadm). Decizia se motivează în scris, iar dosarul judiciar se transmite instanței competente în termen de 3 zile de la finalizarea procedurii (art. 243 alin. (3) și (4) Cadm). Instanța de recurs împotriva încheierilor nu dispune de împuternicirea de a trimite cauza spre rejudecare.

Recursul împotriva hotărârilor și deciziilor curții de apel. Hotărârile curții de apel ca instanță de fond, precum și deciziile instanței de apel pot fi contestate cu recurs (art. 244 alin. (1) Cadm), instanța competentă fiind Curtea Supremă de Justiție.

Acest recurs se deosebește de recursul din procedura civilă prin: caracterul ne-devolutiv – controlul este limitat la temeiurile de legalitate prevăzute la art. 245¹ Cadm; caracterul nesuspensiv de executare – deciziile instanțelor de apel sunt executorii de la emiterea lor (art. 251 alin. (2) Cadm), simpla depunere a recursului neîmpiedicând executarea; caracterul fundamentat pe temeiuri limitative, recursul putând fi admis doar pentru motivele expres prevăzute de lege.

Subiecții recursului sunt participanții care în prima instanță și în apel au avut statutul procesual de reclamant sau pârât, respectiv apelant sau intimat. În procedura recursului nu pot fi atrași terți, întrucât recursul nu este o cale devolutivă de atac, iar atragerea unor noi participanți ar presupune punerea în discuție a circumstanțelor de fapt.

Termenul. Recursul se depune la Curtea Supremă de Justiție în termen de două luni de la pronunțarea hotărârii sau a deciziei motivate, dacă legea nu stabilește un alt termen (art. 245 Cadm). Formularea anterioară – 30 de zile de la notificare – genera interpretări divergente în practica Curții Supreme de Justiție, o parte a instanțelor legând curgerea termenului de pronunțarea dispozitivului, alta – de notificarea deciziei motivate. Curtea Constituțională a statuat, prin Hotărârea nr. 6 din 19 martie 2019, că dreptul de a formula o contestație nu poate fi exercitat efectiv decât din momentul în care actul contestat este adus la cunoștința persoanei.

Temeiurile recursului. Potrivit art. 245¹ alin. (1) Cadm, recursul este admis dacă: a) interpretarea legii din hotărârea sau decizia contestată este contrară jurisprudenței uniforme a Curții Supreme de Justiție; b) prin admiterea recursului se schimbă sau se consolidează jurisprudența Curții Supreme de Justiție; c) hotărârea sau decizia vizează drepturile persoanei care nu a fost atrasă în proces; d) hotărârea sau decizia este arbitrară ori se bazează în mod determinant pe aprecierea vădit nerezonabilă a probelor; e) a fost admis neîntemeiat un apel introdus tardiv; f) instanța nu a fost compusă potrivit legii sau hotărârea a fost pronunțată cu încălcarea competenței jurisdicționale. Temeiurile de la lit. c) și d) pot fi invocate în recurs doar dacă au fost invocate în apel ori dacă încălcarea a avut loc în instanța de apel (art. 245¹ alin. (2) Cadm). Aprecierea probelor dată de prima instanță și de instanța de apel este obligatorie pentru instanța de recurs, cu excepția cazului în care se invocă temeiul de la lit. d) sau a cazului în care Curtea Supremă de Justiție examinează cauza după trimitere la rejudecare; în această din urmă ipoteză pot fi prezentate probe

noi, dacă acestea au fost restituite nejustificat ori nu au fost reclamate de instanța de judecată contrar Codului (art. 245¹ alin. (3) Cadm).

Forma cererii de recurs și taxele. Cererea de recurs se întocmește în scris, potrivit cerințelor cererii de apel (art. 233 alin. (1) și (2) și art. 234 alin. (1) Cadm). Recurentul care nu este autoritate publică achită taxă de timbru, iar în cauzele privind repararea prejudiciului și taxă de stat, potrivit Legii taxei de stat nr. 213/2023.

Admisibilitatea recursului. Curtea Supremă de Justiție examinează din oficiu admisibilitatea cererii de recurs. Dacă recursul este inadmisibil, completul din 3 judecători adoptă o încheiere irevocabilă, care conține sumar faptele cauzei, motivele și temeiul inadmisibilității, se publică pe pagina web oficială a Curții Supreme de Justiție și se comunică părților (art. 246 alin. (1) Cadm).

Recursul se declară inadmisibil, în special, când: decizia instanței de apel nu poate fi contestată cu recurs; recursul nu se încadrează în temeiurile prevăzute la art. 245¹ Cadm; este depus în mod repetat; este depus de o persoană neîmputernicită; a fost depus după expirarea termenului; motivarea nu a fost depusă sau a fost depusă tardiv; cererea nu corespunde cerințelor legale, iar recurentul nu a înlăturat neajunsurile în termenul stabilit de Curtea Supremă de Justiție; problema juridică invocată nu este de o importanță fundamentală pentru dezvoltarea jurisprudenței; ori recursul este vădit neîntemeiat (art. 246 alin. (2) Cadm). Prin excepție, recursul declarat pe temeiul caracterului arbitrar al hotărârii nu poate fi declarat inadmisibil pentru lipsa importanței fundamentale a problemei juridice (art. 246 alin. (3) Cadm). Astfel, recursul prin care se invocă doar aplicarea greșită a legii într-o cauză fără miză jurisprudențială va fi, de regulă, declarat inadmisibil, chiar dacă recurentul are dreptate pe fond. *De exemplu, dacă recurentul invocă doar aplicarea greșită a legii într-o cauză obișnuită, recursul va fi declarat inadmisibil – recursul nu este un al treilea grad de jurisdicție.*

Procedura de judecare. Recursul considerat admisibil se examinează fără înștiințarea și audierea participanților la proces, cu excepția recursului în care se invocă întemeiat schimbarea ori consolidarea jurisprudenței sau caracterul arbitrar al hotărârii; completul poate decide și în alte cazuri invitarea participanților în ședință (art. 247 Cadm). Reglementarea reflectă caracterul preponderent scris al procedurii de recurs și orientarea spre celeritate.

Soluțiile instanței de recurs. În urma examinării recursului, Curtea Supremă de Justiție adoptă una dintre următoarele decizii: a) respinge recursul și menține hotărârea și/sau decizia; b) admite recursul, casează integral sau parțial hotărârea și/sau decizia și adoptă o nouă decizie; c) admite recursul și modifică hotărârea și/sau decizia; d) admite recursul, casează integral decizia instanței de apel și trimite cauza spre rejudecare în instanța de apel o singură dată, dacă eroarea judiciară nu poate fi corectată de instanța de recurs (art. 248 alin. (1) Cadm).

Spre deosebire de apel, unde trimiterea cauzei spre rejudecare este interzisă (art. 240 alin. (2) Cadm), în recurs această soluție este permisă, dar o singură dată și

doar către instanța de apel; așadar, cauzele de contencios administrativ nu se întorc niciodată la judecătoreie. Dacă recursul este admis pentru caracterul arbitrar al hotărârii, completul poate emite o încheiere interlocutorie, pe care o expediază inspecției judiciare (art. 248 alin. (2) Cadm).

Decizia instanței de recurs este irevocabilă din momentul emiterii, considerându-se emisă din momentul publicării pe pagina web oficială a Curții Supreme de Justiție, și se notifică participanților în termen de 5 zile de la data emiterii (art. 248 alin. (3) Cadm).

3. Executarea hotărârilor judecătorești și a tranzacțiilor judiciare de împăcare în contenciosul administrativ

Executarea hotărârilor judecătorești reprezintă etapa finală a procesului de înfăptuire a justiției, prin care se asigură aducerea la îndeplinire efectivă a soluțiilor pronunțate de instanțele de judecată. Fără executarea efectivă a hotărârilor, accesul la justiție garantat de art. 20 din Constituția Republicii Moldova și de art. 6 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului ar rămâne iluzoriu. Executarea în contenciosul administrativ este reglementată de art. 249–256 Cadm și prezintă o particularitate importantă: spre deosebire de procedura civilă, ea este de competența instanțelor de apel (art. 249 alin. (2) Cadm). Soluția se explică prin faptul că, de regulă, debitor al executării este o autoritate publică, iar raporturile juridice implicate sunt raporturi de drept public, în sensul art. 8 Cadm.

Executarea nu se declanșează din oficiu, ci este inițiată printr-o cerere a creditorului executării. Deciziile în procedura de executare se emit prin încheiere, care poate fi contestată cu recurs la Curtea Supremă de Justiție în termen de 3 zile (art. 249 alin. (3) Cadm). Măsurile de executare sunt guvernate de principiul proporționalității: ele trebuie să fie într-un raport rezonabil față de scopul urmărit, să afecteze la minimum individul și societatea și încetează imediat ce scopul lor este atins (art. 174 Cadm, aplicabil corespunzător potrivit art. 249 alin. (4) Cadm).

Titlurile executorii. Potrivit art. 250 Cadm, titluri executorii sunt: a) hotărârile judecătorești executorii; b) încheierile judecătorești executorii conform art. 214 și 215 Cadm, privind suspendarea executării actului administrativ individual contestat și ordonanțele provizorii; c) tranzacțiile de împăcare conform art. 217 Cadm. Momentul de la care actele judecătorești devin executorii este stabilit de art. 251 Cadm: hotărârile judecătorești devin executorii după expirarea termenului de apel, deciziile instanțelor de apel sunt executorii de la emiterea lor, încheierile judecătorești și ale instanțelor de apel – după expirarea termenului de recurs împotriva acestora, iar deciziile Curții Supreme de Justiție – din momentul emiterii lor.

Utilizarea adjectivului „executoriu” la art. 250 lit. a) Cadm nu este întâmplătoare. În doctrină s-a subliniat că nu toate hotărârile judecătorești prevăzute de art. 224

alin. (1) Cadm pot fi puse în executare silită. Astfel, hotărârea prin care se admite o acțiune în contestare nu poate fi pusă în executare silită, deoarece efectul acesteia constă în anularea actului administrativ, care produce efecte retroactive (*ex tunc*) – prin desființarea actului din momentul emiterii lui, protecția juridică este realizată automat, fără măsuri suplimentare de executare. În schimb, hotărârea prin care se admite o acțiune în obligare este pasibilă de executare silită, întrucât prin ea se urmărește obligarea autorității publice să emită un act administrativ, ceea ce presupune o acțiune concretă din partea autorității.

Încheierile privind protecția provizorie. Doctrina susține că încheierile emise conform art. 214 și 215 Cadm produc efect imediat, prin derogare de la regula din art. 251 alin. (3) Cadm, potrivit căreia încheierile devin executorii după expirarea termenului de recurs – soluție justificată de caracterul urgent al protecției provizorii, care ar rămâne fără obiect dacă ar fi amânată. Dacă în momentul suspendării executării actul administrativ era deja executat, instanța dispune, la cerere, întoarcerea executării, în măsura în care aceasta este real posibilă (art. 214 alin. (6) Cadm). De exemplu, dacă Serviciul Fiscal de Stat a încasat deja o sumă din contul reclaman-tului în baza unei decizii fiscale contestate, instanța poate dispune restituirea acelei sume. Noțiunea „real posibilă” lasă instanței de judecată o marjă de apreciere asupra circumstanțelor concrete ale cauzei.

Tranzacția de împăcare ca titlu executoriu. Tranzacția de împăcare reprezintă o novăție a Codului administrativ, reglementată la art. 217 Cadm. Aceasta constituie un acord între reclamant și autoritatea publică pârâtă, prin care acestea pun capăt procesului prin concesii reciproce, sub controlul instanței de judecată. Potrivit art. 217 Cadm, tranzacția de împăcare se referă exclusiv la drepturile și obligațiile părților la proces, poate fi încheiată din inițiativa părților sau în baza propunerii instanței și, în toate cazurile, trebuie confirmată prin încheiere judecătorească.

Caracterul de titlu executoriu al tranzacției este consacrat expres la art. 250 lit. c) Cadm, ceea ce înseamnă că, dacă una dintre părți nu își îndeplinește benevol obligațiile asumate, cealaltă parte poate solicita instanței de apel executarea silită a acesteia, după aceleași reguli aplicabile hotărârilor judecătorești. În doctrină s-a susținut că legalitatea actului administrativ nu poate face obiectul unei negocieri între părți. Așadar, limita tranzacției rămâne respectarea legii și a interesului public, control exercitat de instanța de judecată prin confirmarea acesteia prin încheiere judecătorească.

Executarea în privința persoanelor de drept privat. Conform art. 252 Cadm, executarea în privința persoanelor fizice și juridice de drept privat se face conform prevederilor Titlului VII din Cartea a doua, dacă din prevederile capitolului privind executarea nu rezultă altceva.

Executarea în privința autorităților publice. Pentru autoritățile publice, Codul administrativ instituie un regim special, reglementat de art. 253 Cadm. Acesta distinge după obiectul executării: pentru impunerea acțiunilor, a tolerărilor sau a

inacțiunilor sunt aplicabile măsurile coercitive prevăzute la art. 254–256 Cadm, iar pentru executarea unei creanțe bănești instanța de apel poate proceda conform art. 254 și 256 Cadm, putând mandata suplimentar un executor judecătoresc, obligat să respecte dispozițiile instanței și să le execute în mod preferențial (art. 253 alin. (1) și (2) Cadm). Executarea creanțelor bănești asupra patrimoniului unei persoane juridice de drept public este supusă unei limitări suplimentare: înainte de începerea executării, autoritatea de executare prezintă ministrului finanțelor o listă cu bunurile debitorului, executarea fiind posibilă doar asupra bunurilor pentru care se dă acordul; executarea nu se admite dacă prin aceasta este afectată îndeplinirea atribuțiilor de drept public ale debitorului ori aprovizionarea populației (art. 178 Cadm, aplicabil corespunzător potrivit art. 253 alin. (5) Cadm).

Înainte de desfășurarea executării, conducătorul persoanei juridice de drept public este informat în scris despre intenția de executare, prin indicarea măsurii avute în vedere și stabilirea unui termen pentru îndeplinirea benevolă, care nu poate depăși 30 de zile (art. 253 alin. (3) și (4) Cadm). Această procedură prealabilă de informare reflectă obligația autorităților publice de a acționa în conformitate cu legea, potrivit art. 21 Cadm. Ea nu se aplică însă în cazul executării ordonanțelor provizorii și în alte cazuri urgente – excepție firească, întrucât informarea prealabilă ar anula tocmai efectul urmărit prin măsura provizorie. Dacă autoritatea publică rămâne pasivă, instanța de apel poate aplica, în ordine crescătoare a severității, trei categorii de măsuri coercitive.

Amenda de constrângere este reglementată de art. 254 Cadm: dacă o persoană juridică de drept public nu își îndeplinește obligația din titlul executoriu, instanța de apel poate stabili și încasa în privința ei sau a conducătorului ei o amendă de constrângere în mărime de la 100 la 20000 de unități convenționale, stabilirea și încasarea amenzii putând fi repetate. Caracterul repetitiv reflectă orientarea legiuitorului spre asigurarea unei presiuni constante asupra autorității care refuză să execute titlul executoriu, iar posibilitatea aplicării amenzii direct conducătorului personalizează răspunderea.

Emiterea actului administrativ de către instanța de apel constituie cea mai inovatoare măsură coercitivă. Conform art. 255 Cadm, dacă o persoană juridică de drept public nu își îndeplinește obligația de emitere a unui act administrativ individual în termen de 15 zile, instanța de apel poate emite ea însăși, în cazuri adecvate, acel act; la cererea autorității, termenul poate fi prelungit cu până la 45 de zile, dacă acest lucru este cerut de complexitatea actului ce trebuie emis. Este vorba despre o substituie a administrației de către instanța de judecată, admisibilă doar în faza executării și numai în limitele obligației stabilite prin titlul executoriu – instanța nu creează un drept nou, ci realizează silit ceea ce autoritatea era deja obligată să facă.

Persoana cu mandat de executare, reglementată de art. 256 Cadm, reprezintă măsura de ultimă instanță. Dacă cel puțin două încercări de executare conform art. 253 alin. (2) și art. 254 Cadm nu s-au soldat cu succes, instanța de apel poate man-

data o persoană cu executarea. Aceasta acționează sub controlul instanței de apel, măsurile pe care le întreprinde considerându-se încheieri ale acesteia, iar conducătorul autorității și toți colaboratorii ei se supun indicațiilor sale. În calitate de persoană cu mandat de executare se desemnează un funcționar sau un judecător în exercițiul funcțiunii ori o persoană care a deținut o funcție de demnitate publică, colaboratorii autorității în privința căreia are loc executarea neputând fi desemnați. Odată cu notificarea încheierii de desemnare, conducătorul autorității și colaboratorii săi sunt degrevați de competență în cauza respectivă, iar remunerarea persoanei mandatate, de 10 unități convenționale pe oră, precum și costurile măsurii sunt suportate de autoritatea în cauză. *De exemplu, dacă instanța a obligat primăria să elibereze un certificat de urbanism, iar aceasta nu se conformează nici după înștiințare și nici după aplicarea repetată a amenzii, instanța de apel poate emite ea însăși actul ori poate desemna o persoană care să îl emită în locul primarului.*

Reglementarea executării hotărârilor judecătorești și a tranzacțiilor de împăcare în contenciosul administrativ reprezintă o reformă substanțială, care urmărește să asigure caracterul obligatoriu al hotărârii judecătorești definitive, în sensul art. 229 Cadm. Atribuirea competenței de executare instanțelor de apel, instituirea măsurilor coercitive prevăzute la art. 254–256 Cadm și posibilitatea instanței de a substitui autoritatea publică în emiterea actului administrativ transpun în plan procesual principiul legalității prevăzut la art. 21 Cadm. Includerea tranzacției de împăcare în categoria titlurilor executorii reflectă o orientare modernă, care recunoaște soluționarea amiabilă a litigiilor administrative, în limitele legalității și ale interesului public.

Sarcini de evaluare/autoevaluare

1. Determinați obiectul apelului, subiecții și termenele de depunere a cererii de apel și de prezentare a motivării.
2. Analizați temeiurile de inadmisibilitate a apelului și limitele examinării în instanța de apel.
3. Analizați deciziile pe care le poate adopta instanța de apel, argumentând interdicția trimiterii cauzei spre rejudecare în instanța de fond.
4. Delimitați recursul împotriva încheierilor judecătorești de recursul împotriva hotărârilor și deciziilor curții de apel.
5. Caracterizați temeiurile recursului la Curtea Supremă de Justiție și deciziile instanței de recurs.
6. Comparați apelul și recursul sub aspectul obiectului, temeiurilor, condițiilor de admisibilitate și al deciziilor adoptate de instanța de judecată.
7. Identificați titlurile executorii în contencios administrativ și momentul de la care actele judecătorești devin executorii.
8. Explicați regimul special al executării în privința persoanelor juridice de drept public și măsurile coercitive aplicabile.

Sarcini pentru lucrul independent

1. Elaborați un tabel comparativ privind apelul și recursul în contencios administrativ, indicând obiectul, subiecții, termenele de depunere și de prezentare a motivării, temeiurile de inadmisibilitate și deciziile instanței de judecată.
2. Întocmiți o cerere de apel împotriva unei hotărâri adoptate în contencios administrativ, respectând cerințele art. 233–234 Cadm.
3. Întocmiți o schemă privind executarea hotărârilor judecătorești în contencios administrativ, indicând titlurile executorii, etapele executării și măsurile coercitive aplicabile.
4. Analizați măsurile coercitive aplicabile autorităților publice în cazul neexecutării hotărârilor judecătorești, indicând condițiile de aplicare, instanța de judecată competentă și consecințele asupra autorității publice sau a conducătorului acesteia.
5. Selectați din jurisprudența Curții Supreme de Justiție o încheiere de inadmisibilitate a recursului în contencios administrativ și identificați temeiul reținut de instanță.

Cazuri practice

1. **Soluționați cazul.** Cetățeanul Rusu A. a contestat în instanța de judecată un act administrativ individual emis de o autoritate publică. Instanța de fond a respins acțiunea ca neîntemeiată. Considerând că instanța nu a apreciat corect circumstanțele cauzei și probele prezentate, Rusu A. declară apel împotriva hotărârii.

Efectuați încadrarea juridică a situației. Determinați termenul de depunere a apelului și termenul de prezentare a motivării, precum și deciziile pe care le poate adopta instanța de apel.

2. **Soluționați cazul.** Prin hotărârea instanței de judecată, o autoritate publică a fost obligată să emită un act administrativ individual în favoarea reclamantului. După rămânerea definitivă a hotărârii, autoritatea publică nu execută obligația stabilită de instanță.

Efectuați încadrarea juridică a situației. Determinați instanța de judecată competentă să dispună executarea și măsurile coercitive aplicabile în cazul neexecutării.

SURSE DE INFORMARE

I. Acte normative

1. Constituția Republicii Moldova din 29.07.1994. Republicată în: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2016, nr. 78, art. 140. Disponibil: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=128016

2. Codul administrativ al Republicii Moldova nr. 116 din 19.07.2018. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2018, nr. 309–320, art. 466. Disponibil: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=149723
3. Codul de procedură civilă al Republicii Moldova nr. 225 din 30.05.2003. Republicat în: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2018, nr. 285–294, art. 436. Disponibil: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=96050

II. Literatura de specialitate

1. Belei, E. ș.a (coord.). *Tratat de drept procesual civil. Partea specială*. Chișinău: Lexon-Prim, 2025.
2. Clima, V. Unele aspecte teoretico-practice asupra titlurilor executorii în materie de contencios administrativ. În: *Integrare prin cercetare și inovare*. Chișinău: USM, 10–11 noiembrie 2020, pp. 326–332. Disponibil: https://ibn.idsi.md/vizualizare_articol/114174
3. Cruglițchi, T. Rațiunea noilor reglementări ale procedurii contenciosului administrativ în Republica Moldova. În: *Materialele Conferinței științifice internaționale*. Chișinău: Institutul de Științe Administrative din Moldova, pp. 411–417. Disponibil: https://ibn.idsi.md/sites/default/files/imag_file/411-417_2.pdf
4. Guceac, I., Mocanu, V., Rusu, V. [et al.]. *Drept administrativ: Manual*. Chișinău: Blitz Poligraf, 2024. ISBN 978-9975-3660-9-0.
5. Jimbei, I. Felurile de acțiuni în contenciosul administrativ. În: *Bizlaw*, 18.09.2020. Disponibil: <https://www.bizlaw.md/tipurile-de-actiuni-in-contenciosul-administrativ>
6. Jimbei, I. Recursul în contenciosul administrativ: din momentul pronunțării dispozitivului sau din momentul notificării deciziei motivate? În: *Bizlaw*, 18.08.2020. Disponibil: <https://www.bizlaw.md/recursul-in-procedura-administrativa-de-cand-incepe-curgerea-termenului-de-atacare-cu-recurs>
7. Mocanu, V., Enciu, L. *Contenciosul administrativ: Suport de curs*. Chișinău: Universitatea de Studii Europene din Moldova, 2014.
8. Țurcan, O. Codul administrativ – factor de consolidare a accesului la justiția administrativă în Republica Moldova. În: *Legea și Viața*, 2019, nr. 8, pp. 38–45. Disponibil: https://ibn.idsi.md/sites/default/files/imag_file/38-45_2_articol_legea_si_viata.pdf
9. *Ghid de formare continuă pentru aplicarea Codului administrativ al Republicii Moldova*. Chișinău: Institutul Național al Justiției, 2021. Disponibil: https://www.inj.md/sites/default/files/new/IRZ-Fortbildungsleitfaden-VwKodex-RepMoldau-Endfassung_ru_2021.pdf

RECOMANDĂRI METODICE PENTRU LUCRUL INDIVIDUAL AL STUDENTULUI

Nr. d/o	Produsul preconizat	Strategii de realizare	Criterii de evaluare	Termen de realizare
1.	Studiu de cercetare prin identificarea unei probleme referitoare la procedura de examinare și soluționare a acțiunilor în contencios administrativ în care participă autoritățile publice și persoanele fizice sau juridice vătămate prin activitate administrativă	Volum: Maxim 2-3 pagini, Interval 1.0, font 12 Etapele realizării: 1. Alegerea temei și identificarea subiecților, obiectului 2. Documentarea: studierea actelor normative relevante (Codul administrativ, Constituția, legi speciale) și a literaturii de specialitate 3. Identificarea și formularea problemei concrete din practica contenciosului administrativ 4. Analiza prevederilor legale aplicabile, a cauzelor problemei și a consecințelor juridice 5. Formularea soluției argumentate pentru rezolvarea problemei identificate 6. Redactarea lucrării conform structurii proiectului de cercetare 7. Elaborarea anexei: proiectul actului (cerere prealabilă, cerere de chemare în judecată, cerere de apel, cerere de recurs, cerere de suspendare etc.) 8. Perfectarea produsului conform cerințelor tehnice înaintate Modalități de prezentare: comunicare orală, Power Point, Word, 5-7 minute	1. Individuarea produsului prin adaptare la situație/obiect concret 2. Structura produsului 3. Relevanța argumentelor inserate 4. Gradul de complexitate al conținutului problemei identificate 5. Perfectarea proiectului	Cu două săptămâni înainte de examen.

Cerințe tehnice

Proiect de cercetare

Lucrul individual la disciplina **Contenciosul administrativ**

elaborat de _____, gr. _____

Cuprinsul lucrării:

- 1) Introducere – actualitatea și relevanța problemei identificate
- 2) Identificarea problemei – formularea clară a problemei concrete din practica contenciosului administrativ
- 3) Cadrul normativ aplicabil – analiza prevederilor legale relevante (Codul administrativ, Constituția, legi speciale)
- 4) Analiza problemei – cauzele apariției, consecințele juridice, impactul asupra subiecților raportului juridic de contencios administrativ
- 5) Soluția propusă – argumentarea soluției pentru rezolvarea problemei identificate
- 6) Concluzii
- 7) Bibliografie
- 8) Anexă – proiectul actului procedural (cerere prealabilă, cerere de chemare în judecată, cerere de apel, cerere de recurs, cerere de suspendare etc.)

TEMATICA PROIECTELOR DE CERCETARE LA DISCIPLINA „CONTENCIOSUL ADMINISTRATIV”

1. Principiile contenciosului administrativ în lumina Codului administrativ
2. Calitatea procesuală activă a reclamantului în contenciosul administrativ
3. Subiecții înveștiți de lege cu drept de sesizare: contenciosul subiectiv *versus* contenciosul obiectiv
4. Noțiunea de autoritate publică și calitatea de pârât în contenciosul administrativ
5. Persoanele atrase în examinarea cauzelor de contencios administrativ (terții)
6. Actul administrativ individual ca obiect principal al acțiunii în contenciosul administrativ
7. Contractul administrativ: delimitarea față de contractul civil și consecințele încadrării greșite
8. Nesoluționarea în termenul legal a unei cereri ca obiect autonom al acțiunii în contenciosul administrativ
9. Competența instanțelor de judecată în materia contenciosului administrativ
10. Acțiunea de control normativ și efectele hotărârii adoptate în baza acesteia
11. Procedura prealabilă: delimitarea cererii prealabile de petiție
12. Măsurile provizorii în contenciosul administrativ: suspendarea executării *versus* ordonanța provizorie
13. Felurile acțiunii în contenciosul administrativ și importanța calificării corecte
14. Condițiile de admisibilitate a acțiunii în contenciosul administrativ și temerile de inadmisibilitate
15. Executarea hotărârilor judecătorești și a tranzacțiilor judiciare de împăcare în contencios administrativ

Cum se realizează studiul de cercetare

Etapa 1. Alegerea temei. Studentul alege una dintre temele propuse sau identifică o problemă concretă din practica contenciosului administrativ.

Etapa 2. Documentarea. Studentul studiază actele normative relevante (Codul administrativ, Constituția, legi speciale) și literatura de specialitate indicată la fiecare temă.

Etapa 3. Identificarea problemei. Studentul formulează problema concretă pe care o va cerceta, de exemplu: de ce autoritățile publice califică greșit cererile prealabile ca simple petiții.

Etapa 4. Analiza. Studentul analizează prevederile legale aplicabile, identifică cauzele problemei și consecințele juridice ale acesteia.

Etapa 5. Formularea soluției. Studentul propune soluții argumentate pentru rezolvarea problemei identificate.

Etapa 6. Redactarea. Studentul redactează lucrarea (2-3 pagini, interval 1.0, font 12) conform structurii indicate la cerințele tehnice.

Etapa 7. Elaborarea anexei. Studentul întocmește un proiect de act (cerere prealabilă, cerere de chemare în judecată, cerere de apel etc.) relevant pentru problema cercetată.

Etapa 8. Prezentarea. Studentul prezintă oral rezultatele cercetării (Power Point sau Word, 5-7 minute) în cadrul seminarului sau la consultații.

TEMATICI PENTRU COMUNICĂRI

1. Evoluția instituției contenciosului administrativ în Republica Moldova: studiu comparativ între Legea nr. 793/2000 și Codul administrativ nr. 116/2018
2. Fundamentul constituțional al contenciosului administrativ și impactul art. 53 din Constituția Republicii Moldova asupra reglementărilor actuale
3. Cercetarea principiilor contenciosului administrativ în lumina Codului administrativ nr. 116/2018 – abordare teoretică și aplicativă
4. Contenciosul subiectiv și contenciosul obiectiv: delimitări conceptuale și implicații practice în jurisprudența instanțelor de judecată din Republica Moldova
5. Studiu privind calitatea procesuală în contencios administrativ: condițiile cumulative ale calității procesuale active și particularitățile pârâtului
6. Analiza statutului juridic al persoanelor atrase în proces (terții) în contencios administrativ (art. 205 Cadm)
7. Cercetarea obiectului acțiunii în contencios administrativ – actul administrativ individual și cel normativ ca obiect principal
8. Studiu asupra actelor administrative exceptate de la controlul judecătoresc – analiză critică a limitărilor prevăzute de art. 190 Cadm
9. Analiza competenței instanțelor de judecată în materia contenciosului administrativ și problematica conflictelor de competență în practica judiciară
10. Cercetarea acțiunii de control normativ ca instrument de control al actelor administrative normative și efectele hotărârii adoptate în baza acesteia
11. Studiu asupra procedurii prealabile în contencios administrativ: rol, condiții și efecte asupra admisibilității acțiunii
12. Analiza condițiilor de admisibilitate a acțiunii în contencios administrativ și a temeiurilor de inadmisibilitate prevăzute de art. 207 Cadm
13. Cercetarea măsurilor de protecție provizorie în contencios administrativ: suspendarea executării actului administrativ individual defavorabil și ordonanța provizorie
14. Studiu privind căile de atac în contencios administrativ – apelul și recursul în lumina Codului administrativ nr. 116/2018
15. Analiza problematicii executării hotărârilor judecătorești în contencios administrativ și rolul măsurilor coercitive aplicabile autorităților publice

STRATEGII DE EVALUARE

Formele de organizare a instruirii. Cursul „Contenciosul administrativ” se axează pe analiza mecanismului de control judecătoresc al legalității activității administrative a autorităților publice și pe protecția drepturilor persoanelor fizice și juridice vătămate prin activitate administrativă. Cunoașterea procedurii contenciosului administrativ constituie un factor esențial de asigurare a legalității în activitatea administrației publice, de protejare a drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor și de consolidare a statului de drept în Republica Moldova.

Principalele forme de organizare a instruirii utilizate în procesul de studiere sunt prelegerea și seminarul. Instruirea se poate desfășura frontal, individual sau pe grupe. Instruirea pe grupe constă în regruparea pe echipe a studenților, în scopul îndeplinirii, prin cooperare, a unor sarcini de învățare. Prelegerea se poate desfășura ca prelegere clasică sau problematizată. Procedeele utilizate sunt expunerea, explicația, dialogul, prezentarea, lucrul pe echipe, modelarea situațiilor și activitățile în perechi.

În cadrul prelegerii se relatează în mod interactiv, inclusiv prin intermediul platformei Moodle, reperele de bază ale fiecărei unități de conținut. Studenții sunt îndrumați la prelegeri cu ajutorul informației plasate în PowerPoint. În cadrul seminarelor, studenții sunt mobilizați să aplice cunoștințele teoretice pentru a soluționa sarcini: la început strict teoretice, ulterior din ce în ce mai practice. Testele-grilă elaborate de profesor, actualizate în funcție de modificările cadrului normativ, au ca scop stimularea interesului studenților pentru materia contenciosului administrativ. Ulterior, studenții sunt determinați să soluționeze teste deschise și spețe, utilizând eficient toate sursele de informare: Constituția, Codul administrativ, legi speciale, comentarii, manuale și jurisprudența instanțelor de judecată în materia contenciosului administrativ. Principala abilitate pe care o deprind studenții este cea de a motiva și argumenta soluția identificată. Instruirea este axată pe dezvoltarea studiului bazat pe probleme (PBL).

Strategii și tehnologii didactice aplicate. Metode de comunicare orală. Metode expozitive: descrierea, explicarea, argumentarea, expunerea cu oponent, prelegerea-dezbatere, instructajul de fundamentare. Metode interogative: conversația, conversația euristică și catehetică, problematizarea. Metoda discuțiilor și a dezbaterilor.

Metode de comunicare scrisă. Lectura, ca tehnică de informare și documentare. Lectura și interpretarea normelor de drept administrativ și de drept procesual. Studii de caz din practica contenciosului administrativ. Metode de explorare indirectă a conceptelor teoretice.

Metode de acțiune. Exercițiul. Jocul didactic. Învățarea prin dramatizarea situațiilor. Soluționarea spețelor din practica contenciosului administrativ. Întocmirea proiectelor de acte procedurale (cerere prealabilă, cerere de chemare în judecată,

cerere de apel, cerere de recurs, cerere de suspendare a executării actului administrativ individual).

Strategii de evaluare a rezultatelor academice.

- 1) *Evaluarea inițială* se realizează la începutul activității de predare, cu scopul de a cunoaște nivelul de pregătire al studenților, exprimat în termeni de competențe însușite în domeniul dreptului administrativ, al dreptului constituțional și al dreptului procesual civil.
- 2) *Evaluarea formativă* (sau curentă) se efectuează prin verificarea sistematică pe parcursul procesului de instruire. În semestru se organizează două sesiuni de evaluare curentă, repartizate proporțional. Lucrul individual și prestația fiecărui student în auditoriu, precum și rezultatele evaluărilor curente se iau în considerare la evaluările finale semestriale, având o pondere medie de 60 la sută din nota finală.
- 3) *Evaluarea finală* se realizează prin probă scrisă, la sfârșitul semestrului de studii, în baza testelor elaborate pe trei niveluri: cunoaștere, aplicare și integrare.

Tehnici de evaluare aplicate:

- 1) Teste-grilă pe unități de conținut, actualizate în funcție de modificările cadrului normativ.
- 2) Teste deschise cu utilizarea surselor de informare.
- 3) Soluționarea spețelor din practica contenciosului administrativ.
- 4) Întocmirea proiectelor de acte procedurale.
- 5) Studiu de cercetare prin identificarea unei probleme referitoare la procedura contenciosului administrativ.
- 6) Prezentări orale ale proiectelor de cercetare (PowerPoint, 5–7 minute).

EXEMPLE DE TESTE SUMATIVE DE EVALUARE

Exemplu de test sumativ intermediar

TEST nr. 1:

Subiectul I. Noțiunea și principiile contenciosului administrativ

Activități de evaluare:

- 1.1. Definiți noțiunea de contencios administrativ. (3 pct.)
- 1.2. Identificați și caracterizați principiile contenciosului administrativ prevăzute de Codul administrativ al Republicii Moldova. (5 pct.)
- 1.3. Argumentați rolul contenciosului administrativ în protecția drepturilor persoanelor vătămate prin activitate administrativă. (7 pct.)

Subiectul II. Evoluția contenciosului administrativ în Republica Moldova

Activități de evaluare:

- 2.1. Identificați etapele de reglementare a contenciosului administrativ în Republica Moldova. (3 pct.)
- 2.2. Analizați deosebiriile dintre reglementarea instituită prin Legea contenciosului administrativ nr. 793/2000 și cea din Codul administrativ. (5 pct.)
- 2.3. Argumentați importanța adoptării Codului administrativ al Republicii Moldova pentru contenciosul administrativ, prin comparație cu reglementarea anterioară. (7 pct.)

TEST nr. 2

Subiectul I. Părțile în acțiunea în contencios administrativ

- 1.1. Definiți noțiunile de reclamant și pârât în contencios administrativ. (3 pct.)
- 1.2. Caracterizați subiecții care pot avea calitatea de reclamant și de pârât în acțiunea în contencios administrativ. (5 pct.)
- 1.3. Argumentați importanța atragerii în proces a persoanelor ale căror drepturi sunt afectate de litigiu, precum și consecințele neatragerii acestora. (7 pct.)

Subiectul II. Obiectul acțiunii în contencios administrativ

- 2.1. Definiți noțiunea de activitate administrativă ca obiect al acțiunii în contencios administrativ. (3 pct.)
- 2.2. Analizați formele activității administrative care pot constitui obiect al acțiunii în contencios administrativ. (5 pct.)
- 2.3. Argumentați de ce operațiunile administrative pot fi contestate, de regulă, doar concomitent cu actul administrativ individual. (7 pct.)

Evaluările sumative finale se realizează la finele procesului de predare-învățare a disciplinei „Contenciosul administrativ”. Proba de evaluare finală se susține în cadrul examenului, în formă scrisă.

Exemplu de test sumativ final:

TEST nr. 3

Pentru examen la disciplina „Contenciosul administrativ», specialitatea Administrație publică, studii de licență, anul III.

Subiectul I. Competența instanțelor de judecată în contenciosul administrativ

- 1.1. Identificați instanțele de judecată competente să soluționeze acțiunile în contencios administrativ. (3 pct.)
- 1.2. Analizați competența teritorială pentru acțiunea în contencios administrativ, strămutarea acțiunii și soluționarea conflictelor de competență. (5 pct.)
- 1.3. Soluționați cazul: cetățeanul A contestă actul administrativ individual emis de primarul municipiului Bălți prin care i-a fost refuzată eliberarea autorizației de construire. Determinați instanța de judecată competentă să examineze cauza și argumentați soluția prin raportare la normele Codului administrativ. (7 pct.)

Subiectul II. Felurile acțiunii în contencios administrativ

- 2.1. Enumerați felurile acțiunii în contencios administrativ prevăzute de Codul administrativ al Republicii Moldova. (3 pct.)
- 2.2. Analizați particularitățile acțiunii în contestare și ale acțiunii în obligare, indicând obiectul fiecăreia și hotărârea pe care instanța de judecată o poate adopta. (5 pct.)
- 2.3. Întocmiți proiectul unei cereri de chemare în judecată prin care persoana vătămată solicită anularea unui act administrativ individual defavorabil emis de o autoritate publică. Indicați toate elementele de conținut cerute de lege, precum și actele care se anexează la cerere. (7 pct.)

Barem de notare

Nota	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Punctaj	1	2	3	4-5	6-8	9-11	12-18	19-25	26-28	29-30

BIBLIOGRAFIE

Acte normative

1. Constituția Republicii Moldova din 29.07.1994. Republicată în: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2016, nr. 78, art. 140. Disponibil: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=128016
2. Codul administrativ al Republicii Moldova nr. 116 din 19.07.2018. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2018, nr. 309–320. Disponibil: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=149723
3. Codul civil al Republicii Moldova nr. 1107 din 06.06.2002. Republicat în: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2019, nr. 66–75. Disponibil: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=125043
4. Codul de procedură civilă al Republicii Moldova nr. 225 din 30.05.2003. Republicat în: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2018, nr. 285–294, art. 436. Disponibil: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=96050
5. Legea cu privire la petiționare, nr. 190 din 19.07.1994. Republicată în: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2003, nr. 6–8 (abrogată). Disponibil: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=119165
6. Legea contenciosului administrativ, nr. 793-XIV din 10.02.2000. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2000, nr. 57–58, art. 375 (abrogată). Disponibil: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=112184
7. Legea privind administrația publică locală, nr. 436 din 28.12.2006. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2007, nr. 32–35, art. 116. Disponibil: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=133006
8. Legea cu privire la Avocatul Poporului (Ombudsmanul), nr. 52 din 03.04.2014. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2014, nr. 110–114. Disponibil: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=121241
9. Legea cu privire la Autoritatea Națională de Integritate, nr. 132 din 17.06.2016. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2016, nr. 245–246, art. 511. Disponibil: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=128394
10. Legea cu privire la actele normative, nr. 100 din 22.12.2017. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2018, nr. 7–17, art. 34. Disponibil: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=105607
11. Legea privind taxa de stat, nr. 213 din 27.07.2023. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2023. Disponibil: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=140398
12. Recomandarea nr. R(89)8 a Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei din 13.09.1989 privind protecția jurisdicțională provizorie în materie administrativă. Disponibil: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016804f288f

13. Curtea Constituțională a Republicii Moldova. Hotărârea nr. 14 din 15.11.2012 pentru controlul constituționalității unor prevederi din Codul de procedură civilă al Republicii Moldova. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2012, nr. 248–251. Disponibil: <https://www.constcourt.md>
14. Curtea Constituțională a Republicii Moldova. Hotărârea nr. 6 din 19.03.2019. Disponibil: <https://www.constcourt.md>
15. Curtea Constituțională a Republicii Moldova. Decizia nr. 12 din 03.02.2020 de inadmisibilitate a sesizării nr. 222g/2019. Disponibil: <https://constcourt.md/cc-docview.php?l=ro&tip=decizii&docid=755>
16. Curtea Supremă de Justiție a Republicii Moldova. Hotărârea Plenului nr. 10 din 30.10.2009 cu privire la practica aplicării de către instanțele de contencios administrativ a unor prevederi ale Legii contenciosului administrativ. Disponibil: <https://jurisprudenta.csj.md>
17. Curtea Supremă de Justiție a Republicii Moldova. Opinia consultativă nr. 104 cu privire la unele chestiuni ce țin de intrarea în vigoare a Codului administrativ. Disponibil: https://jurisprudenta.csj.md/search_rec_csj.php?id=161
18. Curtea Supremă de Justiție a Republicii Moldova, Colegiul Civil, Comercial și de Contencios Administrativ. Opinie consultativă cu privire la modul de calculare a termenului pentru depunerea recursului. Disponibil: https://jurisprudenta.csj.md/search_rec_csj.php?id=169
19. Curtea Supremă de Justiție a Republicii Moldova. Notă informativă privind practica judiciară de soluționare a chestiunii ce vizează respectarea procedurii prealabile în acțiunile de contencios administrativ. Chișinău, 2021. Disponibil: <https://jurisprudenta.csj.md>
20. *Ghid de formare continuă pentru aplicarea Codului administrativ*. Chișinău: Institutul Național al Justiției, 2021. Disponibil: https://www.inj.md/sites/default/files/new/IRZ-Fortbildungsleitfaden-VwKodex-RepMoldau-Endfassung_ru_2021.pdf

Literatura de specialitate

1. Bele, E. ș.a (coord.). *Tratat de drept procesual civil. Partea specială*. Chișinău: Lexon-Prim, 2025.
2. Bele, E. Admisibilitatea acțiunii în contencios administrativ. În: *Integrare prin cercetare și inovare. Seria Științe juridice și economice*. Chișinău: USM, 2021. Disponibil: https://ibn.idsi.md/vizualizare_articol/225192
3. Bele, E. Prejudiciile materiale și/sau morale în contenciosul administrativ. În: *Juridice Moldova*, 12.11.2020. Disponibil: <https://juridicemoldova.md/10536/prejudiciile-materiale-si-sau-morale-in-contenciosul-administrativ.html>
4. Bele, E. Reconsiderarea conceptului de conflict de competență în cauzele de contencios administrativ. În: *Integrare prin cercetare și inovare. Seria Științe juridice și economice*. Chișinău: USM, 2023.

5. Belei, E., Jimbei, I. Procedura prealabilă în contenciosul administrativ. În: *Bizlaw*, 04.11.2020. Disponibil: <https://www.bizlaw.md/procedura-prealabila-in-contenciosul-administrativ>
6. Belei, E., Jimbei, I. Persoanele atrase în examinarea cauzelor de contencios administrativ (Terții). În: *Bizlaw*, 11.05.2021. Disponibil: <https://www.bizlaw.md/persoanele-atrasede-examinarea-cauzelor-de-contencios-administrativ-tertii>
7. Belei, E., Jimbei, I. Suspendarea executării actului administrativ vs Ordonanța provizorie. În: *Bizlaw*, 03.09.2021. Disponibil: <https://www.bizlaw.md/suspendarea-executarii-actului-administrativ-vs-ordonanta-provizorie>
8. Bostan, A. Motivele suspendării executării actului administrativ individual defavorabil. În: *Revista Institutului Național al Justiției*, 2020, nr. 2 (53). Disponibil: https://ibn.idsi.md/sites/default/files/imag_file/26-29_27.pdf
9. Cebotari, S., Cruglițchi, T. Rolul instanței de contencios administrativ în protecția drepturilor subiective și intereselor legitime. În: *Materialele Conferinței științifice*. Bălți: Universitatea de Stat „Alecu Russo”, 2025.
10. Chiper, N. Motivarea actului administrativ individual în lumina Codului administrativ. În: *Materialele Conferinței științifice internaționale „Teoria și practica administrării publice”*. Chișinău: AAP, 2020.
11. Clima, V. Unele aspecte teoretico-practice asupra titlurilor executorii în materie de contencios administrativ. În: *Integrare prin cercetare și inovare*. Chișinău: USM, 10–11 noiembrie 2020. Disponibil: https://ibn.idsi.md/vizualizare_articol/114174
12. Cobăneanu, S., Bobeico, E., Rusu, V. *Drept administrativ: Suport de curs*. Chișinău: CEP USM, 2012.
13. Corcenco, A. Avantajele specializării judecătorilor în materie de contencios administrativ. În: *Revista științifică internațională „Supremația Dreptului”*, 2023, nr. 2. DOI: <https://doi.org/10.52388/2345-1971.2023.2.07>
14. Corcenco, A. Instituția contenciosului administrativ – pilon al statului de drept. Aspecte de drept comparat. În: *Materialele Conferinței științifice naționale „Dezvoltarea sistemului juridic și politico-administrativ”*, ed. a IX-a, 8 decembrie 2023. Cahul: Universitatea de Stat „B. P. Hasdeu”, 2024. Disponibil: https://www.usch.md/wp-content/uploads/2024/04/Materialele_conferintei_08.12.2023.pdf
15. Corcenco, A. Principiile care guvernează procedura administrativă prin prisma prevederilor Codului administrativ. Aspecte de relevanță. În: *Tradiție și inovare în cercetarea științifică*, ed. a 12-a, 6–7 octombrie 2023. Bălți, 2024, vol. 2. Disponibil: https://ibn.idsi.md/sites/default/files/imag_file/103-112_12.pdf
16. Corcenco, A. Procedura prealabilă în contenciosul administrativ: reflecții de ordin teoretico-practic cu referire la Republica Moldova. În: *Analele Științifice ale Universității „Alexandru Ioan Cuza” din Iași*, Tom LXIX, 1, Științe Juridice, 2023. Disponibil: https://laws.uaic.ro/files/docs/articole/2023/vol.1/09_Corcenco_145.pdf

17. Costachi, Gh., Cernean, I. Activitatea administrativă: concept și particularități. În: *Studia Universitatis Moldaviae. Seria Științe Sociale*, 2022, nr. 8 (158). DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.7277465>
18. Creangă, I. *Curs de drept administrativ*. Vol. I. Chișinău: Epigraf, 2003.
19. Cruglițchi, T. Rațiunea noilor reglementări ale procedurii contenciosului administrativ în Republica Moldova. În: *Materialele Conferinței științifice internaționale*. Chișinău: Institutul de Științe Administrative din Moldova. Disponibil: https://ibn.idsi.md/sites/default/files/imag_file/411-417_2.pdf
20. Diaconu, M. Esența și rolul controlului exercitat asupra administrației publice. În: *Revista Națională de Drept*, 2011, nr. 8. Disponibil: https://ibn.idsi.md/sites/default/files/imag_file/ESENTA%20si%20rolul%20controlului%2051_54.pdf
21. Diaconu, M. Esența și valoarea contenciosului administrativ într-o societate democratică. În: *Revista Națională de Drept*, 2011, nr. 9. ISSN 1811-0770. Disponibil: https://ibn.idsi.md/sites/default/files/imag_file/58-60_ESENTA%20si%20valoarea%20contenciosului%20administrative%20intr-o%20societate%20democratica.pdf
22. Diaconu, M. *Mecanismul asigurării legalității actelor administrative în Republica Moldova*. Chișinău: Î.S.F.E.-P. „Tipografia Centrală”, 2013.
23. Diaconu, M. Aspecte ale contenciosului administrativ în lumina Codului administrativ. În: *Jurnalul Juridic Național: Teorie și Practică*, 2018, nr. 6, p. 106. Disponibil: <http://jurnaluljuridic.md>
24. Diaconu, M. Revocarea ca modalitate de sancționare a ilegalității actului administrativ. În: *Legea și Viața*, 2018, nr. 8. ISSN 1810-309X
25. Dumitrașcu, D. Excepția de ilegalitate în procesul civil. În: *Studia Universitatis Moldaviae. Seria Științe Sociale*, 2021, nr. 3 (143).
26. Goriuc, S., Crasnobaev, A. Contractul administrativ asimilat actelor administrative în contenciosul administrativ. În: *Administrarea Publică*, 2018, nr. 1.
27. Guceac, I., Balmuș, V. Originea și dimensiunea conceptului „contract administrativ”. În: *Revista Națională de Drept*, 2008, nr. 12 și 2009, nr. 1. Disponibil: https://ibn.idsi.md/sites/default/files/imag_file/Originea%20si%20dimensiunea%20conceptului%20contract%20administrativ.pdf
28. Guceac, I., Mocanu, V., Rusu, V. [et al.]. *Drept administrativ: Manual*. Chișinău: Blitz Poligraf, 2024. ISBN 978-9975-3660-9-0
29. Guțuleac, V., Arion, O. Conceptul contenciosului administrativ în doctrina dreptului administrativ: studiu comparat. În: *Legea și Viața*, 2010, nr. 3.
30. Iacub, I. Cererea prealabilă și procedura prealabilă: aspecte de interpretare normativă. În: *Studii și cercetări juridice*. Partea V. Chișinău: ICJPS, 2021.
31. Iacub, I. Noțiunea, necesitatea și rolul controlului exercitat asupra administrației publice. În: *Legea și Viața*, 2006, nr. 3.
32. Iacub, I., Chipier, N. Controlul exercitat asupra administrației publice: esență, forme, obiective și efecte. În: *Administrarea Publică*, 2017, nr. 4. Disponibil:

https://ibn.idsi.md/sites/default/files/imag_file/Controlul%20exercitat%20asupra%20administratiei%20publice%20%20esenta,%20forme,%20obiective%20si%20efecte.pdf

33. Iorgovan, A. *Tratat de drept administrativ*. Vol. II. Ediția a 4-a. București: ALL BECK, 2005.
34. Jimbei, I. Recursul în contenciosul administrativ: din momentul pronunțării dispozitivului sau din momentul notificării deciziei motivate? În: *Bizlaw*, 18.08.2020. Disponibil: <https://www.bizlaw.md/recursul-in-procedura-administrativa-de-cand-incepe-curgerea-termenului-de-atacare-cu-recurs>
35. Jimbei, I. Felurile de acțiuni în contenciosul administrativ. În: *Bizlaw*, 18.09.2020. Disponibil: <https://www.bizlaw.md/tipurile-de-actiuni-in-contenciosul-administrativ>
36. Jimbei, I. Despre ce este Codul administrativ al Republicii Moldova. În: *Bizlaw*, 10.11.2020. Disponibil: <https://www.bizlaw.md/despre-ce-e-codul-administrativ-al-republicii-moldova>
37. Jimbei, I. Contestarea actelor autorităților publice în privința angajaților: procedura contenciosului administrativ sau procedura generală pe acțiuni civile? În: *Bizlaw*, 26.06.2023. Disponibil: <https://www.bizlaw.md/contestarea-actelor-autoritatilor-publice-in-privinta-angajatilor-procedura-contenciosului-administrativ-sau-procedura-general-pe-actiuni-civile>
38. Jimbei, I. Delimitarea contractelor administrative de cele civile. În: *Materialele Conferinței științifice naționale cu participare internațională „Integrare prin Cercetare și Inovare”*. Chișinău: USM, 2024.
39. Lesnic-Răscoală, L. Actele exceptate de la controlul judecătoresc. În: *Revista Națională de Drept*, 2011, nr. 10–11. ISSN 1811-0770
40. Macovețchi, C. Abordări teoretico-conceptuale privind procedura prealabilă în acțiunile de contencios administrativ. În: *Administrație și justiție socială – echitate, incluziune, legalitate*. București: Editura Universitară, 2023.
41. Macovețchi, C. Particularitățile respectării procedurii prealabile în acțiunile de contencios administrativ. În: *Materialele Conferinței științifice naționale cu participare internațională „Modernizarea guvernării din Republica Moldova: aspecte teoretico-aplicative”* din 27 mai 2022. Chișinău: CEP USM, 2023.
42. Mocanu, V., Enciu, L. *Contenciosul administrativ: Suport de curs*. Chișinău: Universitatea de Studii Europene din Moldova, Facultatea de Drept, Catedra Drept Public, 2014.
43. Negoită, Al. *Drept administrativ și știința administrației*. București: Atlas Lex, 1993.
44. Negru, A. Necesitatea reglementării contenciosului administrativ obiectiv. În: *Materialele Conferinței științifice naționale cu participare internațională*, 09 decembrie 2021.
45. Nichita, R. Activitatea administrativă realizată de autoritățile publice din

- Republica Moldova. În: *Materialele Conferinței științifice internaționale „Teoria și practica administrării publice”*. Chișinău: AAP, 2021.
46. Odainic, M., Chiper, N. Codul administrativ: probleme/întrebări și soluții/răspunsuri. În: *Studii și cercetări juridice*. Chișinău: Institutul de Cercetări Juridice, Politice și Sociologice al USM, 2023. Disponibil: https://ibn.idsi.md/sites/default/files/imag_file/p-89-112.pdf
47. Orlov, M. *Drept administrativ*. Chișinău: Epigraf, 2001. ISBN 9975-924-32-5
48. Orlov, M., Belecciu, Șt. *Drept administrativ*. Chișinău: Editura „Elena-I.V.”, 2005.
49. Orlov, M. *Curs de contencios administrativ*. Chișinău: „Elena-V.I.” SRL, 2009. ISBN 978-9975-106-32-0
50. Prisăcaru, V. *Contenciosul administrativ român*. Ediția a II-a. București: ALL BECK, 1998.
51. Tomuleț, C. Competența instanțelor de judecată în materie de contencios administrativ. În: *Revista Națională de Drept*, 2014, nr. 1.
52. Tomuleț, C., Vacarenco, I. *Contenciosul administrativ*: Suport de curs pentru studenți la specialitatea „Administrație publică”. Chișinău: CEP USM, 2014. 144 p.
53. Țurcan, O. Codul administrativ – factor de consolidare a accesului la justiția administrativă în Republica Moldova. În: *Legea și Viața*, august 2019.
54. Vedinaș, V. *Drept administrativ*. Curs universitar. Ediția a IX-a, revăzută și actualizată. București: Universul Juridic, 2015.
55. Vitiuc, V. Considerațiuni generale privind actul administrativ (Partea II). În: *Revista științifico-practică a Academiei de Administrare Publică*, 2021, nr. 1.
56. Zubco, V. Cererea prealabilă – condiție obligatorie de exercitare a dreptului la acțiune în contenciosul administrativ. În: *Materialele Conferinței științifico-practice internaționale „Teoria și practica administrării publice”*. Disponibil: https://ibn.idsi.md/sites/default/files/imag_file/300-304_0.pdf
57. Zubco, V. Principiile aplicabile contenciosului administrativ potrivit proiectului Codului administrativ. În: *Studii Juridice Universitare*, 2014, nr. 3–4. ISSN 1857-4122. Disponibil: https://ibn.idsi.md/ro/vizualizare_articol/47311

Carolina MACOVEȚCHI

CONTENCIOSUL ADMINISTRATIV

Suport de curs

Redactare – *Ariadna Strungaru*
Asistență computerizată – *Maria Bondari*

Bun de tipar 10.09.2026. Formatul 70x100 $\frac{1}{12}$.
Coli de tipar 12,5. Coli editoriale 10,0.
Comanda 15. Tiraj 20 ex.

Editura USM
str. Al. Mateevici, 60, Chișinău, MD 2009
e-mail: *editurausm@gmail.com*