CZU: 342.924:351.94:342.9(478)(094.4) https://doi.org/10.59295/pas2025v2.22

ASPECTE PROCEDURALE PRIVIND EXAMINAREA ACȚIUNII ÎN CONTENCIOS ADMINISTRATIV POTRIVIT CODULUI ADMINISTRATIV AL REPUBLICII MOLDOVA

Carolina MACOVEȚCHI[36]

Abstract. ***This article analyzes the procedural aspects related to the examination of administrative litigation cases in the Republic of Moldova, within the context of implementing the Administrative Code. The study aims to identify and assess the theoretical and practical challenges that have arisen in the application of administrative procedural rules, as well as the legislative inconsistencies that affect the coherence and effectiveness of judicial control over public administration. It focuses on issues of jurisdiction, the preliminary administrative procedure, and the lack of jurisprudential uniformity, which contribute to inconsistent judicial practices and reduced legal predictability. The article also presents arguments and conclusions drawn from administrative litigation practice, highlighting areas that require legislative intervention. The final conclusions emphasize the need for a systemic legislative review, continuous professional training for practitioners, and the development of a coherent and unified body of jurisprudence. Only through the consistent and uniform application of administrative procedures can the efficiency of judicial control and the effective protection of citizens' rights be ensured.***

Keywords: *administrative litigation, administrative procedure, judicial control*

Introducere.

Acţiunea în contenciosul administrativ constituie mijlocul legal prin care persoana poate solicita apărarea drepturilor subiective, recunoscute de lege, care au fost încălcate de către autoritatea publică prin emiterea actului administrativ sau prin nesoluţionarea în termenul legal a unei cereri. Dreptul la acțiune poate fi materializat prin înaintarea unei cereri de chemare în judecată la instanţa de contencios administrativ competentă.

La data de 1 aprilie 2019, a intrat in vigoare Codul administrativ al Republicii Moldova. Acesta a introdus un șir de concepte noi, preluate în mare parte din legislația germană, însă care se încadrează treptat și în cadrul normativ al Republicii Moldova, indiferent de faptul că în prima perioadă a trezit nemulțu mirea multor actori. Anume acest act normativ, pentru prima dată ne propune așa numita ”codificare administrativă” în Republica Moldova.

E de recunoscut faptul că până-n prezent, aplicarea CA RM întrunește multe impedimente, dintre care, în primul rând am menționa ne-implementarea prevederilor alin. (3) art. 257 CA RM și anume: ”(3) Guvernul, în termen de 6 luni de la publicarea prezentului cod: a) va elabora și va prezenta Parlamentului propuneri privind aducerea legislației în vigoare în concordanță cu prezentul cod; b) va aduce actele sale normative

[36] Doctor în drept, lector universitar la Universitatea de Stat din Moldova, Chișinău, Republica Moldova, Email: carolina.macovetchi1@gmail.com

în concordanță cu prezentul cod și va asigura elaborarea actelor normative necesare pentru punerea în aplicare a acestuia."

Ținând cont că CA RM este legea generală, se presupunea (în formă de obligație) că toate acte normative/legile speciale vor fi aduse în termen de 6 luni de la data publicări în concordanță cu prevederile CA RM, dar practica ne arată o altă abordare, respectiv norma sus indicată nu a fost aplicată corespunzător, fapt care a generat consecințe dure în aplicarea legislației în domeniu, afectând drep turile și obligațiile participanților la raporturile juridice conexe. (Odăinic, Chiper,2024: 89-112)

Odată cu intrarea în vigoare a Codului administrativ, care reflectă circa 90% din legislația Germană în materia procedurii administrative și procedurii de contencios administrativ, s-a produs o adevărată „revoluție juridică" – provocare pentru autoritățile publice și instanțele judecătorești. Judiciarul din Republica Moldova s-a pomenit investit cu instituții juridice și standarde de protecție a drepturilor subiective fenomenal de avansate, dar, în același timp, mai puțin cunoscute de legislația anterioară intrării în vigoare a Codului administrativ. Deși judecătorii au fost specializați în materia contenciosului administrativ, erorile de aplicare a Codului administrativ n-au fost și nu sunt puse la adăpost până în prezent. Este o realitate care va mai dura, ea fiind alimentată, în special, de stereotipurile cristalizate și reflectate în acțiunile funcționarilor publici, judecătorilor, avocaților și altor practicieni ai drepturilor, acestora alăturându-se și comunitatea academică. (Bostan**,** 2020: 26)

Prin urmare, prezentul studiu își propune analiza aprofundată a procedurii de exercitare a acțiunii în contencios administrativ. Vor fi abordate, în special: cererea prealabilă, natura și rolul acesteia în soluționarea litigiilor administrative; condițiile de admisibilitate a acțiunii directe în contenciosul administrativ și competența instanțelor; problemele legate de suspendarea executării actelor administrative contestate; și aspectele practice care influențează aplicarea efectivă a normelor Codului administrativ. Analiza acestor aspecte este necesară pentru a evalua eficiența controlului judecătoresc asupra administrației publice și gradul real de protecție a drepturilor cetățenilor, în conformitate cu art. 20 și art. 53 din Constituția Republicii Moldova, care garantează accesul liber la justiție și dreptul persoanei la repararea prejudiciului cauzat printr-un act administrativ ilegal.

Probleme și discuții.

Cererea prealabilă. În Republica Moldova, cererea prealabilă este instituția care oferă o cale de rezolvare amiabilă a litigiilor administrative, iar procedura examinării cererii prealabile este reglementată expres de Codul Administrativ al Republicii Moldova nr.116 din 19.07.2018, fiind legea fundamentală care cuprinde în ansamblu procedura în cauză și descrie pe deplin esența și rolul acesteia în soluționarea litigiilor de contencios administrativ în Republica Moldova. Menționăm că, în dreptul Uniunii Europene, exercitarea procedurii prealabile denumită sub forma de recurs administrativ prealabil este o garanție a respectării dreptului la apărare, indiferent de natura organului învestit cu soluționarea acestuia. (Țurcan, 2019: 43)

Sub aspect procesual examinarea în contencios administrativ se manifestă sub două faze: procedura prealabilă și procedura în instanța de contencios administrativ.

O particularitate importantă a cererii prealabile o constituie instituția recursului administrativ ierarhic, potrivit căreia, petiționarul se poate adresa organului ierarhic superior după ce a primit un răspuns nefavorabil din partea autorității emitente. Înainte de a se adresa instanței judecătorești în legătură cu actul administrativ, cel vătămat în dreptul său prin acel act are obligația de a se adresa, pentru realizarea dreptului său, organului emitent al actului care este obligat să rezolve reclamația în termenul prevăzut de lege.

În acest sens, articolul 2 din Legea Contenciosului administrativ prevedea că cerere prealabilă este cererea prin care autorității emitente sau organului ierarhic superior i se solicită reexaminarea unui act administrativ cu caracter individual sau normativ.

Actuala legislație în art. 19 din Codul administrativ stabilește faptul că, cererea prealabilă este instituția care oferă o cale de soluționare prejudiciară a litigiilor administrative. Constatăm faptul că definiția noțiunii de „cerere prealabilă" este formulată vag și confuz. Precizăm că cererea prealabilă nu poate fi considerată drept instituție, or, instituția care oferă posibilitatea soluționării prejudiciare a litigiilor administrative este procedura prealabilă sesizării instanței de judecată. Totodată, menționăm că la art. 9 este inclusă noțiunea de „petiție", prin care se înțelege orice cerere. Astfel, noțiunea de „petiție" trebuie să acopere inclusiv conceptul de „cerere prealabilă".

Referitor la prevederile din Codul administrativ, cererea prealabilă se depune în termen de 30 de zile de la comunicarea sau notificarea actului administrativ individual ori a respingerii petiției. Un element de important este faptul că această etapă nu este stipulată a fi obligatoriu. Dacă autoritatea publică nu soluționează cererea în termenul prevăzut de prezentul cod, cererea prealabilă poate fi depusă în decursul unui an de la expirarea termenului.

Imediat după intrarea în vigoare a Codului administrativ, o dilemă majoră a vizat caracterul obligatoriu al procedurii prealabile. Lipsa unei interpretări uniforme a generat practici judiciare contradictorii: în unele cauze, cererea prealabilă era considerată obligatorie; în altele, facultativă.

Articolul 209 CA RM prevede că: " acțiunea în contestare și acțiunea în obligare se înaintează în decurs de 30 de zile, dacă legea nu prevede altfel". Această normă trebuie interpretată coroborat cu art. 206 și art. 208, care stabilesc tipurile de acțiuni admisibile în contenciosul administrativ.

O clarificare importantă a fost adusă prin Monitorul Oficial nr. 246 250(8290-8294) din 05.08.2022, care a indicat explicit cazurile în care procedura prealabilă este obligatorie și cazurile în care nu se aplică.

Astfel, în prezent, pentru a determina obligativitatea procedurii prealabile, prioritar punem în evidență legea specială, care prevede expres necesitatea procedurii prealabile sau nu (de ex: art. 40 Legea nr. 156 din 14.10.1998 privind sistemul public de pensii " : (1) Decizia privind stabilirea dreptului la pensie sau respingerea cererii de pensionare, pri vind reținerile din pensie sau încasarea sumelor plătite în plus poate fi contestată Casa Națională de Asigurări Sociale. (2) În caz de dezacord cu decizia Casa Națională de Asigurări Sociale, aceasta poate fi atacată în instanța de judecată, în conformitate cu prevederile Codului administrativ precum și prevederile art. 206, 208, 209 CA RM împreună cu practica judiciară.

Prin urmare, acolo unde legea specială stabilește expres o etapă administrativă prealabilă, aceasta este obligatorie. În lipsa unei asemenea prevederi, acțiunea poate fi înaintată direct instanței de contencios administrativ.

De remarcat că procedura cererii prealabile este caracterizată prin anumite avantaje, astfel, procedura prealabilă constituie o modalitate mai rapidă de rezolvare a plângerii celui vătămat în dreptul său prin actul administrativ contestat. În urma depunerii cererii prealabile, organul administrativ care a emis actul îl poate abroga, modifica sau îl poate retrage, după caz, iar dacă este sesizat organul ierarhic superior, acesta poate dispune anularea în tot sau în parte a actului administrativ contestat, să oblige organul ierarhic inferior să repună în drepturi persoana respectivă ori, după caz, să revoce actul administrativ emis cu acordul său.

Procedura administrativă prealabilă mai prezintă un avantaj pentru reclamant, în sensul, că autoritatea publică emitentă a actului administrativ sau organul ierarhic superior al acesteia poate verifica şi dispune asupra actului contestat atât în ceea ce priveşte legalitatea, cât şi oportunitatea acestuia, în timp ce instanţele judecătoreşti nu se pot pronunţa decât asupra legalităţii actului administrativ atacat în justiţie.

Un alt avantaj al procedurii cererii prealabile este procedura simplă, fără formalităţi, fără plata anumitor taxe, evitarea costurilor unei judecăţi de durată şi costisitoare şi cu respectarea unor termene concrete în cazul actelor administrative cu caracter individual fără respectarea anumitor termene în cazul actelor administrative cu caracter normative.

În concluzie, putem menționa că această procedură prealabilă a fost concepută ca o cale ce poate oferi persoanei vătămate posibilitatea de a obţine mai rapid rezolvarea diferendului prin recunoaşterea dreptului sau a interesului legitim vătămat fără mijlocirea instanţei. Caracterul imperativ al normei care reglementează procedura prealabilă decurge şi din interesul ocrotit, şi anume acela de a evita încărcarea rolului instanţelor cu cereri care pot fi rezolvate pe cale amiabilă.

Condiţiile de admisibilitate a acţiunii directe în contenciosul administrativ reprezintă cerinţele legale ce trebuie îndeplinite pentru promovarea acţiunii în faţa instanţei de contencios administrativ. Doctrina interbelică, cât şi cea modernă s-au preocupat să identifice condiţiile de admisibilitate ale acţiunii în contenciosul administrativ, fiind influenţate şi de afirmaţiile doctrinare franceze şi de jurisprudenţa Consiliului de Stat francez. Astfel, doctrina franceză a grupat în trei categorii condiţiile de admisibilitate ale recursului pentru exces de putere: condiţii referitoare la actul atacat (actul să fie emis de o autoritate administrativă franceză, să fie un act administrativ unilateral şi să fie producător de efecte juridice), condiţii privitoare la reclamant (să dispună de capacitatea de a sta în justiţie şi să justifice un interes suficient de a acţiona) şi condiţii privitoare la procedură (absenţa unui recurs paralel şi termenul de recurs) **(**Apostol Tofan, 2004: 296**)**

Din analiza comparată a condiţiilor de exercitare a acţiunilor (recursuri) din sistemele de drept ale statelor europene, constatăm, cu mici diferenţe, similitudinea următoarelor patru condiţii: epuizarea recursului prealabil, condiţii privind reclamantul, natura administrativă a actului atacat şi termenul de recurs.

Doctrina naţională administrativă recentă identifică şase condiţii ce trebuie îndeplinite pentru introducerea acţiunii în contenciosul administrativ şi anume: actul să fie un act administrativ, actul să vatăme un drept sau un interes legitim, actul să emane de

la o autoritate publică, să fie îndeplinită procedura administrativă prealabilă, acţiunea să fie introdusă într-un anumit termen, actul să nu fie emis anterior intrării în vigoare a legii contenciosului administrativ. Aşadar, dacă persoana care se consideră vătămată într-un drept al său recunoscut de lege şi nu este mulţumită de modul cum a fost soluționată cererea sa de către organul emitent sau nu a primit răspuns la cererea prealabilă în termenul legal stabilit, din momentul epuizării procedurii prealabile, petiționarul, se poate adresa instanței judecătorești competente pentru anularea în tot sau în parte a actului administrativ .

În domeniul contenciosului administrativ, actuala legislație la art. 20 din Codul administrativ prevede: 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, conform Codului administrativ (Belei, 2019).

Ca şi în cazul cererii prealabile reclamantul urmează să respecte unele condiții de formă şi de conținut la depunerea cererii de chemare în judecată. Dreptul la acţiune poate fi materializat prin înaintarea unei cereri de chemareîn judecată la instanţa de contencios administrativ competentă. Cererea de chemare în judecată se depune în scris şi trebuie să corespundă condiţiilor prevăzute la art.211 Cod adminisrativ al RM.

Referitor la termenul de înaintare a acțiunii în contencios administrativ, art.209 al Codului administrativ al RM, stabilește că: 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: a) data comunicării sau notificării deciziei cu privire la cererea prealabilă sau data expirării termenului prevăzut de prezentul cod pentru soluționarea acesteia; b) data comunicării sau notificării actului administrativ individual, dacă legea nu prevede procedura prealabilă. Prevederile art.165 alin. (1) referitoare la nesoluționarea în termen se aplică corespunzător. Dacă informația cu privire la exercitarea căilor de atac nu se conține în actul administrativ individual sau în decizia cu privire la cererea prealabilă ori este indicată incorect, înaintarea acțiunii în contencios administrativ se admite în termen de un an de la comunicarea sau notificarea actului administrativ sau a deciziei cu privire la cererea prealabilă. Pentru acțiunea în realizare, acțiunea în constatare și acțiunea de control normativ nu există termen de înaintare a acțiunii în contencios administrativ. Conform art.165 Cod administrativ, denumit: Termenul pentru depunerea cererii prealabile, este stabilit că, Cererea prealabilă se depune în termen de 30 de zile de la comunicarea sau notificarea actului administrativ individual ori a respingerii petiției. Daca autoritatea publică nu soluționează cererea în termenul prevăzut de prezentul cod, cererea prealabilă poate fi depusă în decursul unui an de la expirarea termenului. Dacă informația cu privire la 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 administrativ ori a respingerii petiției. Nulitatea unui act administrativ individual poate fi invocată și fără obligația de a respecta un termen.

Prevederile alin. 2) art.209 al Codului administrativ al RM se aplică corespuzător cu Art.124 al Codului administrativ al RM, care stabilește referitor la Conținutul informației

cu privire la exercitarea căilor de atac: Informația cu privire la exercitarea căilor de atac va conține date privind: a) calea de atac care urmează să fie înaintată; b) denumirea și adresa autorității publice sau ale instanței de judecată la care trebuie înaintată calea de atac; c) termenul pentru exercitarea căii de atac.

Totodată, acțiunea depusă în instanța de judecată este supusă unor reguli prescrise de lege, astfel petiționarul, urmează să întocmească cererea de chemare în judecată în limba de stat cu respectarea obligatorie a prevederilor ce reglementează condițiile formei și cuprinsului cererii de chemare în judecată, stabilite de art. 211 alin. (1) și (2) și ale art. 212 alin. (1), cu anexele respective cerute de lege. Acțiunea urmând a fi semnată personal de petiționar sau de reprezentantul său.

Codul Administrativ tratează riguros condițiile de formă și cuprins. Dacă cererea de chemare în judecată nu corespunde prevederilor art. 211 alin. (1) și (2) și ale art. 212 alin. (1), judecătorul stabilește reclamantului un termen pentru înlăturarea neajunsurilor. Dacă reclamantul a înlăturat neajunsurile în termenul stabilit de instanță, cererea se consideră depusă la data inițială.

Suspendarea executării actului administrativ contestat. Codul administrativ al RM, prevede posibilitatea reclamantului de a solicita instanței de contencios administrativ să suspende executarea actului, solicitare pe care o poate face doar concomitent cu înaintarea acțiunii, iar în scopul prevenirii unei pagube iminente, instanța poate dispune suspendarea actului administrativ din oficiu. Fapt prevăzut de art. 214, alin. (1) „ (1) Suspendarea executării actului administrativ individual contestat poate fi solicitată de către reclamant instanței de judecată care examinează acțiunea de contencios administrativ. Reclamantul poate solicita instanței de judecată competente suspendarea executării actului administrativ individual pînă la înaintarea acțiunii în contencios administrativ dacă autoritatea publica învestită cu soluționarea cererii prealabile a refuzat suspendarea sau nu a soluționat cererea de suspendare în termenul stabilit la art. 172 alin. (3)..” și respectiv alin. (2) „ Instanța de judecată poate dispune suspendarea executării actului administrativ individual din motivele prevăzute la art. 172 alin. (2).”, în acest caz se cere ca motivele suspendării să fie din start temeinice și bine justificate, să provoace de la bun început o îndoială puternică asupra legalității actului administrativ contestat, pentru a evita „paralizarea” activității autorității publice și producerea dereglărilor prin neexecutarea actului administrativ suspendat.

Potrivit doctrinei, instanța de contencios administrativ trebuie să soluționeze în regim de urgență cererea de suspendare a executării actului administrativ contestat fără citarea părților.

Codul administrativ a recepţionat concepţia germană a actului administrativ individual. Potrivit art. 10 alin. (1) din Codul administrativ, actul administrativ individual este orice dispoziţie, 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 naşterea, modificarea sau stingerea raporturilor juridice de drept public. Dar pentru admisibilitatea cererii de suspendare este necesar ca, pe lângă caracterul individual, actul să fie defavorabil, adică să impună destinatarilor obligaţii, sancţiuni, sarcini sau să afecteze drepturile/interesele legitime ale persoanelor ori să respingă, în tot sau în parte, acordarea avantajului solicitat.

În opinia noastră, suspendarea executării actului administrativ individual defavorabil reprezintă o măsură urgentă şi provizorie, care, în esenţă, are finalitatea de a asigura o protecţie efectivă a drepturilor vătămate prin acte administrative individuale emise de către autorităţile publice. Teza enunţată rezultă din analiza prevederilor art. 3, 36, 39, 40 şi art. 219 din Codul administrativ. Fundamentul constituţional al acestor prevederi legale este art. 20 din Constituţia Republicii Moldova, care prevede că orice persoană are dreptul la satisfacţie efectivă din partea instanţelor judecătoreşti competente împotriva actelor care violează drepturile, libertăţile şi interesele sale legitime . Nici o lege nu poate îngrădi accesul la justiţie . (Constituţia Republicii Moldova, 1994)

Pentru a fi dispusă suspendarea executării actului administrativ contestat, persoana vătămată trebuie să dovedească temeinicia solicitării, precum şi faptul că suspendarea are drept scop prevenirea unei pagube iminente.

Deci, pentru dispunerea suspendării executării actului administrativ este necesar să fie cumulativ îndeplinite ambele condiţii. Prima condiţie presupune ca motivele suspendării să fie temeinic justificate, ele fiind de natură să creeze o îndoială puternică asupra prezumţiei de legalitate a actului administrativ contestat. A doua condiţie care trebuie îndeplinită se află în legătură directă cu prima condiţie şi are drept scop prevenirea unei pagube iminente, ceea ce presupune prevenirea unui prejudiciu material viitor şi previzibil, care, ulterior, după adoptarea hotărîrii, nu ar putea fi îndeplinit sau, după caz, prevenirea perturbării grave a funcţionării unei autorităţi publice sau a unui serviciu public. Pentru a exclude ambiguităţile în interpretarea termenilor „temeinic justificate‖ şi „prevenirea pagubei iminente‖ este necesar de a defini aceste noţiuni pe cale legislativă. Vom menţiona, de asemenea, că suspendarea executării actului administrativ contestat admisă de instanţă poartă un caracter provizoriu pînă la examinarea litigiului în fond, inclusiv pînă cînd hotărîrea judecătorească va deveni irevocabilă. Dacă instanţa de contencios administrativ va respinge integral acţiunea reclamantului ca neîntemeiată, atunci ea este obligată să-şi expună opinia şi cu privire la încetarea suspendării executării actului administrativ din momentul în care hotărîrea va deveni definitivă.

Suspendarea executării actului administrativ se impune şi în virtutea Recomandării nr. R(89) din 13.09.1989 a Comitetului de Miniştri din cadrul Consiliului Europei, privitoare la protecţia jurisdicţională provizorie în materie administrativă, prin care se remarcă faptul că este de dorit să se asigure persoanelor o protecţie provizorie, fără a recunoaşte, totuşi, eficacitatea necesară a acţiunii administrative. Recomandarea menţionată relevă faptul că executarea imediată şi integrală a actelor administrative contestate sau susceptibile de a fi contestate poate, în anumite condiţii, cauza un pejudiciu ireparabil pe care echitatea îl impune a fi evitat la maximum, în măsura posibilului .

Astfel, se deduce concluzia certă că asemenea măsuri pot fi luate mai ales în situaţia în care executarea actului administrativ este de natură a cauza pagube grave, dificil de reparat chiar şi atunci când există un argument juridic aparent valabil faţă de legalitatea actului administrativ. Recomandarea precitată le solicită autorităţilor jurisdicţionale ca decizia cu privire la măsurile de protecţie provizorie să fie luată în limitele competenţei şi fără ca astfel să influenţeze în vre-un fel soluţia asupra fondului, cu atât mai mult atunci când există un argument juridic aparent valabil în raport cu elementele de legalitate a actului administrativ contestat. În această ordine de idei, se impune concluzia că instanţa

de judecată competentă nu este obligată în mod automat şi necondiţionat să dispună suspendarea actului administrativ, fiind absolut obligatoriu pentru obţinerea protecţiei jurisdicţionale să se facă dovada îndeplinirii condiţiilor prevăzute de normele de drept intern.

Procedura de judecare a cauzei de contencios administrativ este supusă dispoziţiilor speciale, reglementate de Codul administrativ al RM, care se completează cu prevederile Codului de procedură civilă. Procedura contenciosului administrativ nu poate fi similară cu cea civilă. Diferența o constituie atât obiectul, părțile, pârâtul fiind întotdeauna o autoritate publică, cât și termenele care trebuie să fie cât mai restrânse pentru repunerea cât mai rapidă în drepturi a persoanei vătămate.

I fază (actele judecătorului): Valorificându-și dreptul la satisfacție efectivă din partea instanțelor judecătorești, petiționarul depune acțiunea în instanța de contencios administrativ, ceia ce atrage după sine, potrivit legii, obligativitatea judecătorului de a primi cererea sau a o respinge în termenul stabilit de 3 zile de la data depunerii, cu respectarea condițiilor stabilite de Codul de Procedură Civilă. Potrivit doctrinei termenul de 3 zile stabilit de lege servește pentru verificarea respectării condițiilor prestabilite de art.211, 212 Cod Administrativ care prevăd condițiile de formă ale cererii. În cazul în care judecătorul constată că condițiile sunt respectate, urmează să pronunțe o încheiere prin care dispune primirea acțiunii pe rol.

În această fază, judecătorul constată dacă reclamantul a respectat procedura de soluționare prealabilă a pricinii pe cale extrajudiciară, iar contrar, emite o încheiere motivată prin care restituie cererea, iar în cazul în care constată că nu au fost respectate prevederile art. 211, 212 Cod administrativ RM, emite o încheiere pentru a nu da curs cererii și acordă reclamantului un termen pentru înlăturarea neajunsurilor.

A 2-a fază (examinarea cererii în instanță). Judecarea acțiunii are loc în termenul fixat de instanță, cu participarea părților (reprezentaților acestora), în ședință publică, conform prevederilor CPC RM. Pentru a evita tergiversarea procesului, părților li se impune obligativitatea de a se prezenta la ședințele de judecată. Instanța î-și rezervă dreptul de a scoate cererea de pe rol dacă părțile nu onorează cu prezența.

În acest sens, art. 218 din Codul administrativ al RM prevede că examinarea și soluționarea în fond a acțiunii în contencios administrativ are loc conform prevederilor Codului de procedură civilă, cu următoarele excepții: a) examinarea și soluționarea acțiunii în contencios administrativ are loc în ședință publică, iar în cazuri de excepție stabilite de lege – în ședință închisă. Participanții la proces se citează; în citație se comunică locul, data și ora ședinței. Dacă participanții la proces convin de comun acord, examinarea și soluționarea acțiunii în contencios administrativ are loc în procedură scrisă; b) instanța de judecată acceptă probele prezentate după termenul stabilit în faza de pregătire pentru examinarea în fond a acțiunii în contencios administrativ, numai dacă participanții la proces justifică și probează imposibilitatea prezentării probelor în termenul stabilit de instanță; c) participanții la proces care s-au prezentat cel puțin o dată în ședința de judecată pe parcursul examinării acțiunii în contencios administrativ sau au efectuat acte de procedură în contextul examinării acțiunii în contencios administrativ nu pot invoca lipsa citației pentru efectuarea actelor de procedură la o dată ulterioară; d) neprezentarea la ședința de judecată, fără motive temeinic justificate, a participanților și/sau a reprezentanților lor nu împiedică

soluționarea acțiunii în contenciosul administrativ. În cât privește sarcina probațiunii în proces, sunt aplicabile prevederile capitolului X, din CPC RM, care reglementează regimul probelor, cu respectarea prevederilor art. 93 Cod administrativ care prevede că: Fiecare participant probează faptele pe care își întemeiază pretenția.

A 3-a fază (împuternicirile instanței de judecată), adoptarea hotărîrii. După examinarea acțiunii, instanţa de contencios administrativ adoptă hotărîrea în condiţiile Codului administrativ, astfel: (1) Examinînd acțiunea în contencios administrativ în fond, instanța de judecată adoptă una dintre următoarele hotărîri: a) în baza unei acțiuni în contestare, anulează în tot sau în parte actul administrativ individual, precum şi o eventuală decizie de soluționare a cererii prealabile, dacă acestea sînt ilegale şi prin ele reclamantul este vătămat în drepturile sale; b) în baza unei acțiuni în obligare, anulează în tot sau în parte actul administrativ individual de respingere a solicitării sau o eventuală decizie adoptată în procedura prealabilă şi obligă autoritatea publică să emită un act administrativ individual, dacă revendicarea pretenției reclamantului de emitere a actului este întemeiată; c) în baza unei acțiuni în realizare, obligă la acțiune, tolerare sau inacțiune, dacă o astfel de pretenție a reclamantului este întemeiată; d) în baza unei acțiuni în constatare, constată existența sau inexistența unui raport juridic ori nulitatea unui act administrativ individual sau a unui contract administrativ, dacă raportul juridic există sau, respectiv, nu există ori actul administrativ individual sau contractul administrativ este nul; e) în baza unei acțiuni de control normativ, anulează în tot sau în parte actul administrativ normativ, dacă acesta este ilegal, sau constată nulitatea acestuia, dacă acesta este nul; f) respinge acțiunea ca fiind neîntemeiată, dacă nu sînt îndeplinite condițiile de adoptare a unei hotărîri prevăzute la lit. a)–e). (2) Dacă la momentul anulării actului administrativ individual de către instanță acesta este deja executat, instanța dispune, la cerere, întoarcerea executării, în măsura în care ea este real posibilă.

Instanța de judecată nu este competentă să se pronunțe asupra oportunității unui act administrativ. Verificarea exercitării de către autoritatea publică a dreptului discreționar se limitează la faptul dacă autoritatea publică: 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.

În cazul în care au fost emise acte administrative individuale şi normative referitoare la securitatea națională a Republicii Moldova, la exercitarea regimului stării excepționale, la măsurile de urgență luate de autoritățile publice în vederea combaterii calamităților naturale, a incendiilor, a epidemiilor, a epizootiilor şi a altor fenomene similare, instanța de judecată poate fi sesizată doar pentru exercitarea controlului următoarelor circumstanțe: a) existența situației excepționale la data la care a fost emis actul; b) competența autorității publice de a emite actul; c) existența interesului public care justifică emiterea actului administrativ; d) imposibilitatea efectivă a autorității publice de a emite actul în condiții obișnuite.

Alte limitări ale examinării judiciare în cauzele de contencios administrativ sînt reglementate expres prin legi speciale. Specific pentru cazurile de contencios administrativ este faptul că hotărîrea irevocabilă a instanței de contencios administrativ de anulare în tot sau în parte a actului administrativ ilegal, a cărui intrare în vigoare a fost condiționată de publicarea oficială, urmează a fi publicată în aceiași sursă oficială

Procedura deliberării şi pronunţării hotărîrii este reglementată de art. 238 – 259 CPC RM.

După cum se afirmă pe bună dreptate în unele surse (Tabacu A.2012: 183), în materia dreptului administrativ, executarea silită a hotărîrilor pronunţate de către instanţa de contencios administrativ se desfăşoară după reguli speciale, adoptate de către legiuitor datorită specificului acestui domeniu, în care instanţa dispune prin hotărîre îndeplinirea unei obligaţii specifice activităţii autorităţii pârâte.

Astfel, reiterând momentele cheie, la capitolul executarea hotărîrii judecătoreşti putem menţiona că întru realizarea acestei proceduri este nevoie de: - Dispunerea de hotărîrea judecătorească irevocabilă, care de altfel este și - Titlul executoriu - Respectarea termenului pentru executare, care este de 30 zile dacă nu sunt întrunite alte termene prevăzute de lege.

Hotărârile judecătoriilor sunt executorii după expirarea termenului de apel. Deciziile instanțelor de apel sunt executorii de la emiterea lor. Încheierile judecătoriilor și ale instanțelor de apel sunt executorii după expirarea termenului de recurs împotriva acestora. Deciziile Curții Supreme de Justiție sunt executorii din momentul emiterii lor. (Ghid, 2021: 114)

Concluzii: Analiza cadrului juridic privind exercitarea acțiunii în contencios administrativ relevă multiple disfuncționalități sistemice care afectează coerența, previzibilitatea și eficiența aplicării normelor. În pofida efortului de modernizare a dreptului administrativ, procesul de implementare a noilor reglementări a fost incomplet, iar efectele sale se resimt până astăzi atât în activitatea autorităților publice, cât și în practica judiciară. Cadrul normativ actual rămâne fragmentat, lipsit de o corelare organică între actele generale și cele speciale. Această fragmentare produce suprapuneri și contradicții, care complică aplicarea unitară a legii și diminuează eficiența controlului judecătoresc. Deși adoptarea Codului administrativ a avut drept scop unificarea și clarificarea normelor, rezultatele practice demonstrează o aplicare neuniformă și lipsa unei sinergii legislative reale. Astfel, este necesară o sistematizare clară și coerentă a normelor care guvernează activitatea administrației publice, astfel încât cadrul normativ să fie ușor de înțeles și, prin urmare, controlabil din punct de vedere juridic. Consolidarea instituției contenciosului administrativ presupune nu doar ajustarea legislației, ci și formarea continuă a funcționarilor, judecătorilor și avocaților, pentru aplicarea corectă și uniformă a principiilor de legalitate și transparență administrative. (Macovețchi, C. 2022: 204-214)

Numai printr-o abordare legislativă unitară, clară și previzibilă, contenciosul administrativ își va putea îndeplini rolul său esențial – acela de garant al legalității activității administrative și de mecanism efectiv de protecție a drepturilor și intereselor legitime ale persoanelor.

BIBLIOGRAPHY

Apostol Tofan, D. (2004). *Drept administrativ. Volumul II.* București: Editura CH Beck, p. 296.

Belei, E. (2019). *Procedura contenciosului administrativ în lumina Noului Cod administrativ al Republicii Moldova*. În: *Universul Juridic Premium*, nr. 3/2019. Disponibil la: https://lege5.ro/Gratuit/gmzdgnrrgy3q/procedura-contenciosului-administrativ-in-lumina-noului-cod-administrativ-al-republicii-moldova (accesat la 3.08.2025).

Bostan, A. (2020). „Motivele suspendării executării actului administrativ individual defavorabil". În: *Revista Institutului Naţional al Justiţiei*, nr. 2(53). Disponibil la: https://www.inj.md/ro/revista-nr253-2020 (accesat la 3.08.2025).

Codul administrativ al Republicii Moldova, nr. 116/2018. (2018). *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, nr. 309–324 din 17.08.2018.

Constituția Republicii Moldova. (1994). În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, nr. 1 din 29.07.1994.

Ghid de formare continuă pentru aplicarea Codului administrativ al Republicii Moldova. (2021). Chișinău: Institutul Național al Justiției. Disponibil la: https://www.inj.md/sites/default/files/new/IRZ-Fortbildungsleitfaden-VwKodex-RepMoldau-Endfassung_ru_2021.pdf (accesat la 3.08.2025).

Legea nr. 156/1998 privind sistemul public de pensii**.** (1998). Disponibil la: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=148342&lang=ro (accesat la 3.08.2025).

Macovețchi, C. (2023). „Particularitățile respectării procedurii prealabile în acțiunile de contencios administrativ". În: *Modernizarea guvernării din Republica Moldova: aspecte teoretico-aplicative*. Conferința științifică națională, 27 mai 2022. Chișinău: CEP USM, pp. 204–214.

Manualul judecătorului pentru cauze civile**.** (2013). Ediția II. Chișinău: Institutul Național al Justiției, p. 156.

Monitorul Oficial al Republicii Moldova**,** nr. 246–250(8290–8294). (2022). Disponibil la: https://monitorul.gov.md/ro/monitor/2544 (accesat la 3.08.2025).

Odăinic, M.; Chiper, N. (2024). *Codul administrativ: probleme/întrebări și soluții/răspunsuri.* În: *Studii și cercetări juridice,* Ed. 7–8. Chișinău: CEP USM, pp. 89–112. ISBN 978-9975-3201-1-5.

Recomandarea nr. R(89) a Comitetului de Miniștri privind protecţia provizorie acordată de instanţă pe probleme administrative. (1989). Disponibil la: https://www.academia.edu/12166716/ (accesat la 3.08.2025).

Tabacu, A. (2012). „Executarea hotărârilor în materie contenciosului administrativ". În: *Revista Transilvană de Ştiinţe Administrative*, 30.01.2012, p. 183.

Țurcan, O. (2019). „Codul administrativ – factor de consolidare a accesului la justiția administrativă în Republica Moldova". În: *Lege și viață*, august 2019, p. 43.