STUDIA UNIVERSITATIS MOLDAVIAE
Revista științifică a Universității de Stat din Moldova, 2026, nr. 3(193)

CZU: 342.9:347.962:342.7(478) **https://doi.org/10.59295/sum3(193)2026_01**

LIMITELE ROLULUI ACTIV AL JUDECĂTORULUI DE CONTENCIOS ADMINISTRATIV

***Elena BELEI*,**
***Natalia CHIPER*,**

Universitatea de Stat din Moldova

Ne propunem o analiză a prevederilor Codului administrativ al Republicii Moldova care se referă la prerogativele *ex oficio* ale judecătorului specializat în contencios administrativ și, implicit, la limitele examinării judiciare, coroborate cu asigurarea protecției efective a drepturilor justițiabililor. Astfel, încercăm să clarificăm cât de activ este rolul unui judecător specializat în contencios administrativ și în ce măsură Curtea Supremă de Justiție ca instanță de recurs va reuși să compatibilizeze alin. (2) art. 194 Cod administrativ cu noile temeiuri de recurs. Prezentul articol își propune să demonteze percepția eronată conform căreia judecătorul de contencios administrativ ar acționa ca un „avocat al reclamantului" sau că s-ar substitui autorității publice prin exercitarea puterii de apreciere.

***Cuvinte-cheie*:** *rol activ, ex oficio, oportunitate, drept discreționar, limitele examinării judiciare, asigurarea protecției efective a drepturilor.*

THE LIMITS OF THE ACTIVE ROLE OF THE ADMINISTRATIVE COURT JUDGE

We propose to undertake an analysis of the provisions of the Administrative Code of the Republic of Moldova concerning the ex officio prerogatives of the judge specialized in administrative litigation and, implicitly, the limits of judicial review**,** as correlated with the obligation to ensure the effective protection of litigants' rights. Accordingly, we seek to clarify the extent to which the role of a judge specialized in administrative contentious matters is an active one, and the degree to which the Supreme Court of Justice of the Republic of Moldova, acting as a court of cassation, will succeed in reconciling Article 194(2) of the Administrative Code with the newly introduced grounds for cassation. This article further aims to dispel the erroneous perception that the administrative court judge acts as "counsel for the claimant" or substitutes the public authority by exercising its discretionary power.

Keywords: *active role, ex officio powers, expediency review, discretionary power, limits of judicial review, ensuring the effective protection of rights.*

Introducere

Implementarea Codului administrativ al Republicii Moldova (în continuare Cadm) [10] a marcat o paradigmă nouă în spațiul juridic autohton, instituind mecanisme procedurale menite să ridice standardele de protecție a drepturilor omului la un nivel superior de eficiență. Un element central al acestei reforme îl reprezintă rolul activ al judecătorului, o instituție care, deși fundamentată pe principiul legalității, a generat inițial dificultăți de percepție și interpretare în rândul doctrinarilor și al practicienilor. Această rezistență conceptuală a fost alimentată de tradiția unei gândiri juridice formaliste, fapt ce a condus la confuzii privind granița dintre asistența judiciară și imparțialitatea instanței. Și asta pe fonul faptului că nicăieri în textul Codului administrativ nu vom întâlni sintagma „rol activ" cu referire la judecătorii specializați. Dar în Cartea a 3-a vom întâlni cel puțin de 10 ori sintagma *„din oficiu".* Cu toate acestea, doctrinarii și profesioniștii de la punerea în aplicare a Codului administrativ utilizează sintagma „rol activ" pentru a evidenția diferențele substanțiale ale prerogativelor.

Înțelegerea și acceptarea acestor diferențe încă durează, dar este imperios necesară pentru a înțelege că rolul activ al judecătorului nu constituie o ingerință în atribuțiile autorității publice, ci un instrument de restabilire a echilibrului procesual. „Discuțiile juridice" prevăzute de art. 202 Cadm nu reprezintă simple formalități, ci sunt etape indispensabile pentru clarificarea situației de fapt (*de facto*) și a fundamentelor de drept (*de jure*). Această interacțiune procesuală permite instanței să fundamenteze soluția pe o bază factuală completă, asigurând respectarea exigențelor impuse de art. 194, 219 și 225 Cadm.

Prezentul articol își propune să demonteze percepția eronată conform căreia judecătorul de contencios administrativ ar acționa ca un „avocat al reclamantului” sau că s-ar substitui autorității publice prin exercitarea puterii de apreciere. Judecătorul specializat în contencios administrativ trebuie să oscileze cu prudență între arbitru activ, dar imparțial și garant al legalității investit cu asigurarea protecției efective a drepturilor justițiabililor.

Studiul de față vizează o analiză structurală a distincției dintre soluționarea problemelor de fapt și de drept din oficiu și limitele de competență ale instanței. Drept urmare, venim cu intenția de a clarifica că rolul activ este, în esență, un mecanism de echilibrare a raporturilor juridice asimetrice dintre persoane și autorități, subordonat exclusiv principiului supremației legii.

Rolul activ al judecătorului de contencios administrativ trebuie clarificat fundamental în comparație cu rolul numit „diriguitor” în examinarea celorlalte cauze civile (art. 9, Cod de procedură civilă (în continuare CPC) [9]. În instanțele judecătorești din Republica Moldova, exceptând judecătoria Chișinău, unde aceiași judecători examinează și cauze de contencios administrativ și cauze de drept comun, este necesar să nu se confunde aceste limite, care în esență diferă destul de mult.

Pentru atingerea scopului propus în cadrul prezentei cercetări, au fost utilizate mai multe metode de cercetare științifică, menite să permită o analiză aprofundată a cadrului normativ și conceptual aplicabil controlului judecătoresc al actelor administrative.

În acest sens, a fost utilizată *metoda analizei juridice*, prin intermediul căreia au fost examinate dispozițiile legale relevante referitoare la întinderea și limitele competenței instanței de contencios administrativ, fiind formulate concluzii privind raportul dintre controlul de legalitate și sfera puterii discreționare a autorităților publice.

Totodată, a fost aplicată *metoda logică*, atât sub forma raționamentului inductiv, cât și a celui deductiv. Raționamentul inductiv a permis formularea unor concluzii teoretice pornind de la analiza normelor juridice concrete și a practicii judiciare în materia limitelor controlului judecătoresc, în timp ce demersul deductiv a facilitat evidențierea implicațiilor acestor limite asupra echilibrului instituțional dintre puterea executivă și cea judecătorească.

De asemenea, cercetarea a presupus o *analiză doctrinară* constând în examinarea literaturii de specialitate și a opiniilor exprimate în doctrina juridică referitoare la natura, întinderea și intensitatea controlului judiciar, precum și la distincția dintre controlul de legalitate și controlul de oportunitate. Corelarea acestor repere teoretice cu realitățile normative și jurisprudențiale actuale a permis conturarea unei perspective sistemice asupra limitelor examinării judiciare, înțelese nu ca o restrângere a rolului instanței, ci ca o expresie a principiului separației și echilibrului puterilor în stat etc.

Conținut

Conform art. 194 alin. (1) Cadm: *În procedura în prima instanță, în procedura de apel și în procedura de examinare a recursurilor împotriva încheierilor judecătorești se soluționează din oficiu probleme de fapt și de drept.* Pentru a înțelege ce semnifică întro procedură judiciară *soluționarea din oficiu a problemelor de fapt și de drept*, credem necesară dezmembrarea acestei sintagme în 3 părți componente: (i) ***„soluționarea din oficiu”,*** (ii) ***„probleme de fapt”*** și (iii) ***„probleme de drept”.***

Sintagma ***„din oficiu”*** înseamnă că judecătorul de contencios administrativ, pentru a-și clarifica limitele competenței, este obligat să delimiteze pretențiile de drept administrativ de cele de drept civil, totodată, nu este ținut să reacționeze exclusiv la cererile/demersurile participanților la proces, dar trebuie din proprie inițiativă să întreprindă acțiuni procesuale pentru a asigura protecție efectivă a drepturilor.

Astfel, art. 22 Cadm cu referire la instanțele de judecată menționează că, cercetând din oficiu starea de fapt, ele însele *stabilesc felul și volumul cercetărilor și nu sunt legate nici de expunerile participanților, nici de cererile lor de reclamare a probelor.* Exact aceeași rațiune o urmează art. 219 alin. (1) Cadm, conform căruia, *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.*

În acest fel, eforturile judecătorului specializat în contencios administrativ sunt îndreptate spre înfăptuirea unei justiții administrative complete și echitabile fără ca o eventuală omisiune a părților să împiedice aflarea adevărului. Bineînțeles, suntem obligați să menționăm că limitele examinării judiciare în conten-

cios administrativ nu trebuie să afecteze imparțialitatea judecătorului (art. 25 Cadm) și nici să submineze independența sistemului judecătoresc în raport cu alte puteri din stat.

Cu referire la perceperea eronată de ***„avocat al reclamantului***", chiar dacă aceasta există, venim cu mențiunea că specificul relațiilor administrative, în care subiecții nu sunt pe poziții de egalitate, chiar determină judecătorul să se implice *ex oficio* mult mai frecvent decât în cauzele generale pe acțiuni civile. Este evident că statul, în persoana diferitor autorități publice, este mult mai puternic decât orice alt subiect de drept, după cum este deja unanim acceptat că această „inegalitate" se echilibrează prin însăși rațiunea apărării de abuzurile puterii atunci când acestea se produc.

Cu referire la faptul că instanța de judecată nu trebuie să „***ia locul autorității publice***" este de remarcat că dincolo de această limită – care, de fapt, reprezintă principiul separării puterilor în stat - legiuitorul moldav a prevăzut într-un mod absolut inedit că, *instanța de judecată poate emite ea însăși, în cazuri adecvate, actul administrativ.* Este vorba de instanța de apel, investită conform art. 255 Cadm cu executarea hotărârilor pronunțate în *acțiuni în obligare*. Estimăm că această normă este destul de greu de acceptat ca fiind compatibilă cu principiul separării puterilor în stat.

De fapt, disputele în jurul acestei prevederi reprezintă o confruntare seculară dintre dogmele franceze și cele germane. Experții germani ne reproșează că această critică la adresa art. 255 Cadm se bazează pe o înțelegere foarte specifică a principiului separației puterilor, așa cum acesta stă la baza dreptului francez și a jurisdicției administrative franceze în această formă strictă. Însă aceasta nu reprezintă un standard universal. De asemenea, această concepție nu rezultă pur și simplu ca o deducție logică din „principiile constituționale ale separației puterilor". Acest principiu impune doar existența unor puteri distincte și a unui sistem de control reciproc și de echilibrare a puterii. Din principiul separației puterilor nu pot fi deduse delimitări concrete și precise ale competențelor dintre două puteri. Dimpotrivă, el este conceput pentru a fi concretizat și configurat de către legiuitor. În măsura în care dreptul Republicii Moldova realizează această concretizare prin competențele jurisdicției administrative în instanța de apel prevăzute la art. 255 Cadm nu există nimic de reproșat, iar în orice caz nu se generează o problemă de ordin constituțional. Trebuie să menționăm că alți experți nemți dezaprobă categoric o atare abordare chiar și pentru Germania.

O atare prevedere pentru Republica Moldova comportă mai multe riscuri decât pretinse avantaje idealizate. S-ar putea ca judecătorul de contencios administrativ să ia locul autorității publice și să emită acte administrative. Considerăm fatală din punct de vedere constituțional suprapunerea atribuțiilor celor două puteri: executivă și judecătorească. Stringența și importanța executării efective într-un domeniu într-atât de dificil și sensibil cum este contenciosul admnistrativ nu oferă loc de experimente juridice sau legislative, în lipsa cel puțin a unui exemplu de reglementări sau practici similare din vreun stat european, în primul rând Germania.

În Republica Moldova deocamdată putem invoca doar o singură Încheiere a Curții de Apel Chișinău din 24.09.2019 [13] prin care, în vederea executării Hotărârii Curții de Apel Chișinău din 20.09.2019 s-a adoptat un act administrativ individual favorabil prin care s-a convocat ședința extraordinară a Adunării Generale a judecătorilor. Este mai degrabă un anti-exemplu, care a generat acute reacții adverse și care a catalizat începerea unei ample reforme de curățare a sistemului judecătoresc, căruia i s-a reproșat inclusiv depășirea atribuțiilor funcționale în mod abuziv în această situație.

Altfel spus, în procesul de judecare a cauzelor de contencios administrativ de către judecătorul cu rol activ nu trebuie să ne așteptăm ca apărarea de abuzurile puterii se va extinde într-atât de departe încât instanțele de judecată vor deveni ele însele autorități publice. Justul echilibru în această sensibilă interacțiune dintre puteri cum este contenciosul administrativ se rezumă la împuternicirile instanței de judecată care se vor reflecta motivat în hotărârile judecătorești așa cum prevede art. 224 Cadm și în sancțiunile procedurale – destul de „usturătoare" – pe care le poate aplica instanța de apel în cazul neexecutării. Ne referim la amenzile de constrângere care pot fi aplicate, inclusiv repetat, persoanei juridice de drept public sau conducătorului ei conform art. 255 Cadm.

„Problemele de fapt" și **„problemele de drept"** diferă ca și concept, deși este foarte greu să le divizăm în mod categoric. De exemplu, judecătorul soluționează o problemă de fapt atunci când trebuie să indice probele suplimentare care trebuie prezentate de către participanți în termenul stabilit expres de instanța de judecată (art. 216 alin. (1) lit. b) Cadm) sau să solicite din oficiu probele necesare examinării complete și

soluționării juste a cauzei de contencios administrativ (art. 216 alin. (1) lit. c) Cadm). Iar atunci când judecătorul trebuie să atragă în proces alte persoane decât părțile pentru a le asigura posibilitatea apărării propriilor interese (art. 205 Cadm) sunt soluționate concomitent și „probleme de fapt” și „probleme de drept”, pentru că din pretențiile formulate, din probele administrate la dosar – care sunt elemente de fapt – poate rezulta necesitatea atragerii sau excluderii unor persoane ca terți, ceea ce în esență reprezintă și o „problemă de drept”, drept urmare o problemă de drept principială în contencios administrativ este determinarea dreptului vătămat [2], [8] în sensul art. 17 Cadm la oricare etapă procesuală și în raport cu oricare participant în sensul art. 203 și 204 Cadm.

O altă „problemă de drept” este atunci când judecătorul trebuie să decidă dacă cererea de chemare în judecată trece testul admisibilității, or, aplicarea art. 207 Cadm este obligația judecătorului. În acest sens, judecătorul îți va verifica *ex oficio* competența, precum și exigența adresării prealabile, termenul de adresare și alte cerințe stipulate de lege pentru conținutul cererii de chemare în judecată.

Iar pentru a aplica just admisibilitatea, judecătorul trebuie *ex oficio* să califice felul acțiunii de contencios administrativ (art. 206 Cadm), și asta pentru că diferite feluri de acțiuni au diferite termene de adresare, diferit mod de reglementare a procedurii prealabile [3].

Atenționăm că judecătorul are nu doar obligații *ex oficio*, ci și drepturi *ex oficio*. De exemplu, judecătorul de contencios administrativ este în drept să poarte discuții juridice (art. 219 Cadm) sau să propună părților încheierea tranzacției de împăcare (art. 217 Cadm).

În contextul comentariului acestui articol este important să menționăm că judecătorul de contencios administrativ – de la fond și de la instanța de apel - verifică legalitatea actului administrativ contestat *ex oficio*, fără a ține cont de argumentele și obiecțiile invocate de părți.

Potrivit art. 219 alin. (3) Cadm: *Instanța de judecată nu are dreptul să depășească limitele pretențiilor din acțiune, însă, totodată, nu este legată de textul cererilor formulate de participanții la proces.* Altfel spus, instanța nu poate să dea altceva decât ceea ce s-a cerut – pentru că nu poate depăși limita pretențiilor din acțiune, dar instanța poate utiliza alte temeiuri decât cele invocate de reclamant pentru că temeiul de fapt și de drept se verifică din oficiu. În Încheierea judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani din 03.03.2026 nr. Dosar nr. 3-423/2026, 2-26022300-12-3-24022026 [17], judecătorul propune un model de discuții juridice, ce merită a fi scoase în evidență, obiectul litigiului fiind un ordin de restricție. Reieșind din faptul că Ordinul de restricție - ca act administrativ individual defavorabil - produce efecte juridice în timp maxim de 10 zile, cel din urmă fiind contestat după expirarea termenului de 10 zile, instanța de judecată face o analiză juridică prin prisma art. 22, 129 alin. (4), 139 alin (3), 206, 224 Cadm și în concluzie propune următoarea discuție cu acordarea termenului de a răspunde discuției deschise de către instanța de judecată. „*Astfel, în situația în care actul administrativ și-a epuizat efectele până la introducerea acțiunii în contestare, pentru ca acțiunea reclamantului să poată fi considerată admisibilă, acesta trebuie nu doar să se afle într-o situație specială în raport cu actul a cărui legalitate dorește să o conteste, ci, în plus, anularea acestui act trebuie să fie de natură să producă efecte juridice pozitive în situația sa juridică. În aceste circumstanțe, ținând cont de dispozițiile art. 219 alin. (4) din Codul administrativ, judecătorul va iniția discuții juridice cu părțile asupra calificării corecte a acțiunii și va pune în discuția reclamantului necesitatea concretizării pretențiilor deduse judecății. În mod special, reclamantului i se va propune să precizeze natura acțiunii formulate, în conformitate cu prevederile art. 206 și art. 224 din Codul administrativ, respectiv dacă înțelege să susțină o acțiune în contestare sau, după caz, o acțiune în constatare, având în vedere că actul administrativ individual contestat s-a consumat prin expirarea termenului pentru care a fost emis, anterior sesizării instanței de judecată*”.

Altfel spus, instanța nu poate da mai mult decât s-a cerut, după cum instanța nu poate da altceva decât ce s-a cerut. Însă instanța nu va face exces de formalism dacă pretențiile inserate în conținutul cererii sunt formulate nu tocmai juridic. De exemplu: dacă reclamantul contestă un act administrativ pentru un motiv minor, dar instanța clarifică că autoritatea nu are competentă, aceasta poate anula actul din oficiu pentru acest motiv. Dacă se descoperă neîndeplinirea unei condiții esențiale (de exemplu, lipsa publicării actului normativ), instanța o poate invoca fără cererea părților**.** Dacă părțile nu ridică excepția de neconstituționalitate, dar se relevă o problemă de compatibilitate cu Constituția, instanța poate sesiza Curtea Constituțională din oficiu**.**

Legalitatea este condiția esențială de valabilitate a actului administrativ. Aceasta îmbracă 4 aspecte: (i) actul trebuie să fie emis de autoritatea competentă, în limitele competenței sale (cu respectarea competenței); (ii) actul să fie emis cu respectarea procedurii și formei prevăzute de lege și de celelalte acte normative în vigoare (cu respectarea procedurii); (ii) conținutul actului trebuie să fie conform dispozițiilor legale în vigoare (legal în fond); (iv) actul trebuie să corespundă scopului urmărit de legiuitor (proporționalitate/drept discreționar).

Per a contrario, art. 141 Cadm se referă la nulitatea unui act administrativ într-un mod destul de difuz, lăsând mult teren pentru dezvoltarea jurisprudenței naționale. Pe de o parte, se utilizează sintagma „*un viciu deosebit de grav*" fără a-i explica semnificația, pe de altă parte, sunt enumerate nelimitativ câteva situații de nulitate, cu păstrarea rezervei altor „*cazuri prevăzute de lege*". Înțelegem că aceste prevederi necesită o cercetare separată și multiaspectuală, dar în acest context doar le punctăm în măsura în care este relevant.

Cu referire la limitele privind substanța, legiuitorul în alin. (1) art. 225 Cadm tot *per a contrario* specifică ce **NU** trebuie să facă instanța – să nu se pronunțe asupra oportunității unui act administrativ.

În ceea ce privește oportunitatea, aceasta reprezintă capacitatea de apreciere a autorităților publice referitoare la măsurile ce trebuie luate pentru realizarea obiectivului stabilit de lege, mijloacele utilizate, momentele sau etapele acțiunii. Cu alte cuvinte, oportunitatea este capacitatea administrativă de a aprecia „*cum este mai bine"* să se înfăptuiască obiectivul stabilit de putere, prin intermediul legii. Oportunitatea [4], [5] este un atribut al administrației care constă în aprecierea subiectivă de către autoritatea publică asupra momentului, modalității și mijloacelor adecvate de acțiune, în vederea aplicării eficiente a legii, în condițiile stabilite de prevederile legale, ținând cont de principiile de drept, precum și drepturile și libertățile fundamentale.

Instanțele de judecată sunt competente doar să verifice dacă actele administrative sunt motivate (art. 118 Cadm) corespunzător și dacă s-au respectat principiile de drept, precum și nu s-au vătămat drepturile și libertățile persoanelor. Cu toate acestea, instanțele nu se pot pronunța asupra oportunității unui act administrativ, reieșind în interdicția expres prevăzută în Codul administrativ. Această interdicție reiese din principiul fundamental de drept constituțional – separația puterilor în stat.

Din punct de vedere practic, distincția dintre „legalitate" și „oportunitate" prezintă interes în privința limitelor controlului exercitat de judecător asupra actului administrativ. Instanța de contencios poate și trebuie să cenzureze actul administrativ sub aspectul legalității, dar nu poate exercita o cenzură asupra oportunității, deoarece judecătorul s-ar substitui autorității administrației publice, ceea ce ar constitui o încălcare a principiului separației puterilor în stat. Respectiv, o importanță practică majoră constă în delimitarea dintre legalitatea și oportunitatea actului administrativ.

Oportunitatea este deseori confundată cu discreția. Ultima, deși este strâns legată de libertatea de apreciere a faptelor și de alegere a unei soluții, este de fapt o consecință a dreptului discreționar. Având acest drept, autoritatea determină măsurile administrative cele mai eficiente pentru fiecare caz particular, adaptând soluția la circumstanțele specifice ale cazului.

Tot legiuitorul, în scopul consolidării conceptului de oportunitate, limitează controlul judecătoresc al „dreptului discreționar" al autorității publice (art. 16 și 137 Cadm), specificând că în cazul anumitor acte instanța va verifica doar anumite circumstanțe. Astfel, actele (i) cu referire la anumite acte administrative individuale și normative referitoare la securitatea națională a Republicii Moldova, (ii) la exercitarea regimului stării excepționale, (iii) la măsurile de urgență luate de autoritățile publice în vederea combaterii calamităților naturale, a incendiilor, a epidemiilor, a epizootiilor și a altor fenomene similare, instanța de judecată poate fi sesizată doar pentru exercitarea controlului anumitor 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;

e. ***proporționalitatea, în conformitate cu art. 29, a măsurilor adoptate prin act administrativ.*** Această circumstanță a fost introdusă în Codul administrativ ca impact al Hotărârii Curții Constituționale Nr. 27/2020 [7].

Astfel, proporționalitatea măsurii administrative trebuie să includă potrivirea măsurii pentru atingerea scopului urmărit în temeiul împuternicirii atribuite prin lege, necesitatea măsurii pentru atingerea scopului și rezonabilitatea acesteia.

Dacă autoritatea publică urmărește un scop legitim aplicând o măsură administrativă, atunci măsura luată trebuie să fie adecvată pentru atingerea acestui scop. Măsurile adecvate sunt cele care, cel puțin parțial, pot susține atingerea scopului urmărit. Totuși, măsurile trebuie să fie nu doar adecvate, ci și necesare pentru atingerea scopului. Aceasta înseamnă că nu trebuie să existe alte mijloace mai blânde care să atingă același scop cu aceeași eficacitate. Necesitatea există atunci când mijloacele mai blânde există, dar nu vor asigura aceeași certitudine în atingerea scopului. Măsura va fi considerată rezonabilă atunci când scopul urmărit nu va provoca o ingerință disproporționată în drepturile persoanei.

La aprecierea limitelor legale, inclusiv proporționalității măsurii luate, trebuie de pornit întotdeauna de la contrapunerea valorilor la caz. Atunci când legea oferă autorității publice câteva soluții pe care le poate aplica suntem în prezența unui drept discreționar. Dar dacă potrivit legii autoritatea publică are doar două opțiuni: să emită actul în cazul respectării condițiilor legale sau să refuze nu putem vorbi de drept discreționar, chiar dacă legiuitorul utilizează verbul „poate”.

Reiterăm, mai întâi, că instanța de judecată trebuie să determine dacă în cazul concret autoritatea publică are un drept discreționar conform normei aplicabile. Nu există dreptul discreționar atunci când, spre exemplu, din lege, în care se indică cerințele pe care trebuie să le întrunească persoana care dorește obținerea unui act administrativ individual favorabil (de ex., privind eliberarea autorizației de construire), rezultă obligația autorității de a emite actul în cazul întrunirii cerințelor.

De exemplu, în cauza de contencios administrativ nr. 3ra-795/22 [16] reclamantul și-a argumentat pretențiile și prin prisma art. 137 și art. 225 Cadm, invocând că autoritatea pârâtă a acționat „*cu încălcarea limitelor dreptului discreţionar şi cu rea-credinţă, fapte care încălcă dreptul de proprietate şi speranţa legitimă de realizare a intereselor avute în vedere la data dobândirii bunului imobil*”.

CSJ a reținut că instanța de apel corect a menținut hotărârea primei instanțe cu privire la anularea actelor individuale privind refuzul administrației publice locale (în continuare - APL) în eliberarea certificatului de urbanism pentru proiectare. S-a remarcat că certificatul de urbanism se eliberează dacă au fost depuse toate actele necesare alăturate cererii. La caz, din materialele cauzei se constată că reclamantul a depus toate actele prevăzute. Prin urmare, APL nu a putut solicita alte documente (de ex. dovada existenței unui drept real limitat asupra terenului) decât cele prevăzute de lege. Deși corect a reținut prevederile cu privire la superficie pentru a respinge argumentele APL, CSJ și-a argumentat decizia de a menține decizia instanței inferioare, și prin prisma art. 137 și art. 225 alin. (2) Cadm, punctând că, *în exercitarea dreptului discreţionar autoritatea publică nu este liberă în adoptarea unei soluţii după propria convingere sau dorinţă. Activitatea administrativă şi soluţia adoptată trebuie să se fundamenteze pe respectarea principiului legalităţii, să rezulte dintr-o conduită exercitată cu bună-credinţă, în limitele legal stabilite şi cu respectarea scopului pentru care le-a fost atribuit dreptul. Sub aspectul celor relatate, instanţa de recurs reţine drept justă aprecierea instanţelor de judecată ierarhic inferioare că autoritatea publică nu şi-a exercitat dreptul discreţionar, cu luarea în considerare a tuturor faptelor relevante, cu respectarea limitelor legale şi conform scopului acordat de lege.*

La caz, subliniem că de fapt APL nu a avut și, respectiv, nu și-a exercitat vreun drept discreționar, or, aceasta era obligată potrivit prevederilor Legii Nr. 163/2010 privind autorizarea lucrărilor de construcție [11] să elibereze certificatul de urbanism pentru proiectare în cazul depunerii setului de documente stabilit de lege. Refuzul APL privind eliberarea actului permisiv, din speță, poate fi anulat din motivul nerespectării prevederilor legii speciale (Legea Nr. 163/2010), respectiv acțiunea în obligare urma a fi admisă din motiv de ilegalitate.

Remarcăm că în Ucraina jurisprudența și doctrina operează cu viziuni similare [6].

Vom invoca și un anti-exemplu. Instanța de fond, în hotărârea sa (cauza nr. 3-1646/2021) [14] conchide că, în speță, [APL] „a exercitat dreptul său discreţionar într-un mod arbitrar”. Aceasta deoarece „ *refuzul expres al [APL] reprezintă o manifestare a dreptului discreționar, exercitat de către autorităţile publice: (i) fără a fi luate în considerare toate faptele relevante; (ii) cu încălcarea limitelor legale ale dreptului discreţionar;*

(iii) contrar scopului acordat prin lege". La rândul său, instanța de apel, în esență, a menținut aceleași argumente (cauza nr. 3a-330/22) [15], preluate și de către CSJ, în decizia sa.

Remarcăm că în cauza respectivă, instanțele judecătorești, în mod eronat, au constatat existența unei exercitări ilegale/arbitrare a dreptului discreționar de către autoritatea publică, or, la caz APL nici nu a avut un drept discreționar, care ar fi trebuit să constea în libertatea de alegere între mai multe soluții posibile corespunzătoare scopului legii, fapt ce în speță nu este posibil. APL a avut doar două opțiuni și, apreciind starea de fapt (care la caz reprezintă plenitudinea documentelor cerute de lege), aceasta era **obligată** să elibereze actul solicitat.

În cazul examinării unei acțiuni în contestare a unui act administrativ emis în baza dreptului discreționar, instanța de judecată îl verifică prin prisma art. 225 alin. (2) Cadm și are două soluții: fie admite acțiunea și anulează actul administrativ individual; fie respinge acțiunea.

În cazul *acțiunii în obligare*, când, pe lângă solicitarea privind anularea actului administrativ individual defavorabil emis discreționar în mod eronat, se solicită și emiterea unui nou act favorabil, instanța poate: fie să admită acțiunea, să anuleze actul și să oblige autoritatea la emiterea unui nou act cu exercitarea dreptului discreționar fără erori; fie să respingă acțiunea.

Cu toate acestea, instanța poate constata că autoritatea nici nu a avut un drept discreționar pentru a decide asupra emiterii actului, caz în care instanța poate obliga la emiterea unui act administrativ individual favorabil, ținând cont de întrunirea condițiilor pentru aceasta, conform circumstanțelor de fapt ale cauzei. În această ipoteză, instanța poate, ținând cont de circumstanțele cauzei, să oblige autoritatea publică pârâtă, dacă constată că, la caz, aceasta ar fi unica soluție legală, reieșind din temeiurile de drept și de fapt.

Limitele examinării judiciare în procedura de apel sunt și mai extinse decât în procedura în prima instanță în contencios administrativ, spre deosebire de procedura generală unde limitele în apel sunt aceleași ca și în fond (art. 373 CPC).

Chiar dacă în mod expres Codul administrativ similar Codului de procedură civilă nu prevede care sunt temeiurile declarării apelului, realitățile aici nu se deosebesc deloc. Și în contencios administrativ, ca în procedura generală, apelantul critică temeinicia și/sau legalitatea hotărârii în funcție de interesul său. Admisibilitatea cererii de apel (art. 236 Cadm) este o problemă de drept care se soluționează *ex oficio*. În dreptul comun, verificarea „admisibilității" cererii de apel de asemenea se face *ex oficio* conform art. 368 și 369 CPC, chiar dacă sunt utilizați alți termeni juridici.

Iar faptul că instanța de apel este 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) denotă nu doar că aceasta soluționează din oficiu probleme de fapt, dar și că limitele examinării în apel sunt altele decât cele de la fond – mult mai extinse. Extinderea limitelor se produce și prin faptul că instanța de apel nu este în drept să trimită cauza spre rejudecare în instanța de fond (art. 240 alin. (2) Cadm), fiind determinată să aplice ea însăși art. 205 Cadm – adică să implice terții necesari în examinarea repetată a cauzei în apel. Iar în acest caz, are loc o rejudecare a fondului la nivelul 2 de jurisdicție – instanța de apel judecă ca o instanță de fond cauza în care deja s-a extins cercul participanților. Să nu uităm că orice terț atras în proces poate înainta atât cereri procesuale, cât și cereri de alăturare la cererea apelantului sau intimatului cu privire la fondul cauzei, anume din acest considerent limitele de judecare se extind comparativ cu prima examinare în fond efectuată la judecătorie.

În procedura de examinare a recursurilor împotriva încheierilor judecătorești – de către curtea de apel sau de către CSJ - situația referitor la rolul activ al judecătorului cu limitele de examinare este identică.

Nu putem afirma la fel de categoric că în recurs împotriva hotărârilor și deciziilor CSJ va reuși să țină cont de prevederile alin. (2) art. 194 Cadm.

Pe de o parte, este expres prevăzut că și instanța de recurs împotriva hotărârilor și deciziilor – *alias* CSJ - examinează din oficiu existența greșelilor procedurale și aplicarea corectă a dreptului material. Pe de altă parte, reconfigurarea temeiurilor de recurs, inclusiv în contencios administrativ a făcut destul de dificilă accederea în fața înaltei curți. Și asta pentru că, în mod evident, instanța de recurs nu va putea să examineze din oficiu greșelile procedurale și aplicarea corectă a dreptului material, în cauzele de contencios administrativ, dacă acestea nu s-au circumscris vreunui temei de recurs.

Temeiurile de recurs prevăzute la lit. c)-f) art. 245/1 Cadm sunt, în esență, greșeli procedurale care permit recurenților să acceadă la CSJ. Iar temeiurile prevăzute la lit. a) și b) art. 245/1 Cadm țin preponderent de interpretarea „corectă” a legii. „Corect” semnificând corespunzător jurisprudenței sau intenției CSJ de a-și forma jurisprudența. Sau dacă problema juridică invocată în recurs este de o importanță fundamentală pentru dezvoltarea jurisprudenței, pentru că în caz contrar sancțiunea inadmisibilității este iminentă (art. 246 alin. (2) lit. g) Cadm).

Cu toate acestea, în contencios administrativ se va aplica art. 442 alin. (1) CPC, potrivit căruia, *judecând recursul declarat împotriva deciziei date în apel, instanța verifică, în limitele invocate în recurs, legalitatea hotărârii contestate prin prisma temeiurilor prevăzute la art. 432. Instanța invocă, din oficiu, neatragerea în proces a persoanelor ale căror drepturi sunt lezate prin hotărâre.*

Altfel spus, CSJ are de ales între prevederea art. 194 alin. (2) Cadm – și să examineze din oficiu existența greșelilor procedurale și aplicarea corectă a dreptului material – și art. 442 alin. (1) CPC – care specifică că din oficiu CSJ maxim va putea să depisteze că prin hotărâri/decizii au fost lezate drepturi ale terților, iar în rest se va ține de limitele invocate de recurent în cererea de recurs.

Nu este inutil să amintim că art. 194 Cadm e în vigoare din 01.04.2019, iar actuala formulare a art. 442 alin. (1) CPC a fost legiferată începând cu 01.09.2023 - data modificării cadrului normativ conex reformei Curții Supreme de Justiție [12].

Practica va arăta, dacă *instanța de recurs verifică legalitatea hotărârii atacate doar în limitele invocate în recurs,* pentru că însăși CSJ afirmă că *„legea nu interzice instanței de recurs să recalifice considerentele invocate în recurs* ***de la un temei de recurs la altul”*** [18, pag. 3]. Posibil, fișa tematică care se referă la cauze penale nu va fi reper pentru alte fișe tematice aplicabile de către aceeași Curte Supremă cu referire la aceleași temeiuri de recurs din procedura civilă generală și cea de contencios administrativ.

În consecință, se pare că alin. (2) art. 194 Cadm, prin punerea în aplicare a unui set de norme conceptual noi, a fost aplicabil doar de la 01.04.2019 până la 01.09.2023.

Concluzii

În concluzie, limitele examinării judiciare în contenciosul administrativ se circumscriu controlului de legalitate exercitat din oficiu de către judecător, care verifică valabilitatea actului administrativ sub toate componentele sale esențiale — competența autorității emitente, respectarea procedurii și formei, conformitatea conținutului cu legea și realizarea scopului prevăzut de legiuitor, inclusiv prin prisma proporționalității etc. Deși instanța nu poate efectua un control de oportunitate și nu se poate substitui autorității publice în exercitarea atribuțiilor sale discreționare, ea are obligația de a soluționa din oficiu problemele de fapt și de drept, inclusiv cele ce țin de admisibilitatea acțiunii, competență, administrarea probelor și aplicarea corectă a normelor materiale și procedurale. În acest context, rolul activ al judecătorului nu transformă instanța într-un „avocat al reclamantului” și nici nu echivalează cu preluarea atribuțiilor administrației, ci reprezintă un mecanism de echilibrare a inegalității structurale existente între particular și autoritatea publică.

CSJ, ca instanță de recurs împotriva deciziilor/hotărârilor, nu se va mai putea prevala de alin. (2) art.194 Cadm decât în măsura în care îl compatibilizează cu Legea Nr. 246/2023 pentru modificarea unor acte normative (modificarea cadrului normativ conex reformei Curții Supreme de Justiție).

Bibliografie:

1. BELEI, E. et al. *TRATAT de DREPT PROCESUAL CIVIL.* Partea specială. Chișinău: Lexon-Prim, 2025. 824 p. ISBN 978-9975-181-12-9.
2. CHIPER, N., CORCIMARI S. Dreptul vătămat – condiție esențială pentru înaintarea acțiunii în contencios administrativ. Conferință internațională *„Dezvoltarea economico-socială durabilă a euroregiunilor şi a zonelor transfrontaliere”*, Volumul XLVII, Universitatea Babeș-Bolyai, Presa Universitară Clujeană, Romania, 28 octombrie 2023 – 264, p. (75-88 p.). ISS 2971-8740; ISSN-L 2971-8740. Disponibil: http://www.editura.ubbcluj.ro/bd/ebooks/pdf/4214.pdf (consultat la 10.02.2026).

3. CHIPER, N., ODAINIC, M., Considerațiuni generale privind inițierea procedurii prealabile în contencios administrativ (Partea a II-a). p. 179-186. În: Culegerea comunicărilor *„Survivanţa tradiţiei constituţionale în tiparele constituţionalismului european”*. MEC al Republicii Moldova, Universitatea de Stat din Moldova, Ed. a 2-a. – Chişinău, Blitz Poligraf, 2026 – 264 p. Disponibil: https://doi.org/10.59295/stctce2025.II.13 (consultat la 28.02.2026).
4. CHIPER, N., ODAINIC, M. Oportunitatea actelor administrative - mijloc de realizare a securității drepturilor persoanei. În: materialele Conferinţei ştiinţifico-practice cu participare internaţională *„Justiția și respectarea drepturilor persoanei”*. Chișinău, 2020, pp. 53-65. Disponibil: https://ibn.idsi.md/sites/default/files/imag_file/53-65_2.pdf (consultat la 12.02.2026).
5. DIACONU M., Oportunitatea - condiție de valabilitate a actelor administrative. În: Materiale ale conferinţei ştiinţifico-practice internaţionale *„ Teoria şi practica administrării publice”,* Chișinău, 2018, pp. 277-279. Disponibil: https://ibn.idsi.md/sites/default/files/imag_file/277-279.pdf (consultat la 12.02.2026).
6. PYSARENKO, N. The limits of judicial review with regard to discretionary administrative acts: the practice of the European Court of Human Rights and Ukrainian realis. *Ежегодник публичного права* 2017: Усмотрение и оценочные понятия в административном праве. — М.: Инфотропик Медиа, 2017. — 476 с. — ISBN 978-5-9998-0287-3.
7. *Hotărârea Curții Constituționale Nr. 27 din 13.11.2020 privind controlul constituționalității unor dispoziții din articolele 55 alin. (3), 56 alin. (2), 60 alin. (4) și 63 alin. (4) din Legea nr. 200 din 16 iunie 2010 privind regimul străinilor în Republica Moldova* (garanțiile străinului în cazul expulzării). Disponibil: https://www.constcourt.md/ccdocview.php?tip=hotariri&docid=748&l=ro (consultat la 10.02.2026).
8. *Decizia Curții Constituționale de inadmisibilitate a sesizării nr. 260g/2021 privind excepția de neconstituționalitate a articolului 17 din Codul administrativ (interesul legitim al unei asociații obștești de a ataca în justiție un act administrativ) din 22 februarie 2022.* Disponibil: https://www.constcourt.md/public/ccdoc/decizii/d_26_2022_260g_2021_rou.pdf (consultat la 10.02.2026).
9. Codul de procedură civilă al Republicii Moldova. Nr. 225 din 30 mai 2003. În *Monitorul Oficial al Republicii Moldova,* 2018, Nr. 285-294. În vigoare din 12 iunie 2003.
10. Codul administrativ al Republicii Moldova. Nr. 116 din 19 iulie 2018. În *Monitorul Oficial al Republicii Moldova,* 2018, Nr. 309-320. În vigoare din 1 aprilie 2019.
11. Legea Nr. 163/2010 privind autorizarea lucrărilor în construcție. Publicată la 03-09-2010 în *Monitorul Oficial al Republicii Moldova* Nr. 155-158 cu modificările și completările ulterioare.
12. Legea Nr. 246/2023 pentru modificarea unor acte normative (modificarea cadrului normativ conex reformei Curții Supreme de Justiție). Publicată la 18-08-2023 în *Monitorul Oficial al Republicii Moldova* Nr. 318-321.
13. *Încheierea Curții de Apel Chișinău din 24 septembrie 2026. Dosarul Nr. 3-297/2019.* https://www.bizlaw.md/curtea-de-apel-chisinau-a-emis-actul-administrativ-individual-de-convocare-a-adunarii-generale-extraordinare-a-judecatorilor-cand-va-avea-loc (consultat la 01.02.026).
14. https://jc.instante.justice.md/ro/pigd_integration/pdf/95fa3919-7e89-4f4c-9413-cd24282e4797 (consultat la 01.02.2026).
15. https://cac.instante.justice.md/ro/pigd_integration/pdf/bfb3255c-46fe-46a1-a284-32343a68d130 (consultat la 01.02.2026).
16. https://jurisprudenta.csj.md/search_col_civil.php?id=69323 (consultat la 01.02.2026).
17. *Încheierea judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani din 03.03.2026, Dosar nr. 3-423/2026, 2-26022300-12-3-24022026. Cauza Grinco (Dorofei) Andrei vs IP Buiucani.*
18. *Fișa tematică a Colegiului penal al CSJ privind temeiurile de recurs (art. 427 alin. (1) CPP în vigoare din 01.09.2023), publicată la 24.03.2025.* Disponibil: https://csj.md/images/FT_Final-_Temeiurile_de_recurs-_427_CPP_.pdf?fbclid=IwY2xjawJPpExleHRuA2FlbQIxMAABHTRCirC4JGKzqQUy53CP30--1rdi01YcLmknx-iGyuBbfagn0uS9olaWKQ_aem_XcwcW9hmIOWBukpcLp__OQ (consultat la 01.02.2026). (consultată la 06.03.2026).

Date despre autori:
***Elena BELEI*,** dr. în drept, profesor universitar, Facultatea de Drept, Universitatea de Stat din Moldova.
ORCID: 0000-0003-0618-5360
E-mail: ebelei@gmail.com; elena.belei@usm.md

Natalia CHIPER, dr. în drept, conferențiar universitar, Facultatea de Drept, Universitatea de Stat din Moldova.
ORCID: 0009-0002-0188-3637
E-mail: natalychiper@gmail.com

Prezentat: 01.03.2026
Recenzat: 18.03.2026
Acceptat spre publicare: 20.05.2026