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

CZU: 347.965:35.08:342.9(478) **https://doi.org/10.59295/sum3(193)2026_02**

DREPTUL LA APĂRARE EFECTIVĂ A RECLAMANȚILOR - FUNCȚIONARI PUBLICI ÎN CONTENCIOSUL ADMINISTRATIV AL REPUBLICII MOLDOVA

Elena BELEI,

Universitatea de Stat din Moldova

Categoria acțiunii în contencios administrativ (art. 206, Cod administrativ) este calificată *ex officio* de către instanță în funcție de scopul final al reclamantului. Funcționarii publici nu pot fi supuși unor excepții restrictive inventate *ad-hoc*. Reclamantul poate formula mai multe acțiuni de contencios administrativ concomitent în aceeași cerere de chemare în judecată. Codul administrativ prevede că „instanța nu este ținută de formularea cererilor de către părți". Cererea funcționarului public de restabilire în funcție constituie o acțiune în obligare, chiar dacă este logic precedată de cel puțin o cerere de anulare a actului administrativ. Practica Curții Supreme de Justiție (CSJ), potrivit căreia reclamantul – și, implicit, instanțele inferioare – este nevoit să fragmenteze o singură acțiune în mai multe „bucăți" distincte, nu este deloc demnă de urmat. Această practică duce, în fapt, la cel puțin două litigii consecutive, cu perspective extrem de limitate de protecție efectivă a dreptului funcționarului public.

Cuvinte-cheie: *funcționar public, raporturi de muncă ale funcționarilor publici, contencios administrativ, anularea actului administrativ, restabilire în serviciu public, acțiune în contestare, acțiune în obligare, pretenții subsecvente.*

THE RIGHT TO EFFECTIVE DEFENSE OF CLAIMANTS–CIVIL SERVANTS IN THE ADMINISTRATIVE LITIGATION

The classification of an administrative litigation action (Article 206 of the Administrative Code) is determined *ex officio* by the court, having regard to the claimant's ultimate objective. Civil servants may not be subjected to restrictive exceptions invented *ad hoc*. A claimant may bring multiple administrative litigation claims concurrently within the same statement of claim. The Administrative Code provides that "the court is not bound by the manner in which the parties have formulated their claims." A civil servant's request for reinstatement constitutes an action seeking an order to act (an action in compulsion), even if it is logically preceded by at least one claim for annulment of the administrative act. The practice of the Supreme Court of Justice (SCJ), according to which the claimant—and, implicitly, the lower courts—is compelled to fragment a single action into several distinct "parts," is by no means worthy of being followed. In practice, this approach results in at least two consecutive sets of proceedings, offering extremely limited prospects for the effective protection of the civil servant's rights.

Keywords: *civil servant, employment relations of civil servants, administrative litigation, annulment of the administrative act, reinstatement in public service, action for annulment, action for enforcement, subsequent claims.*

Introducere

După adoptarea Codului administrativ al Republicii Moldova (în continuare - CA) [7], practica judiciară, după cum era de așteptat, s-a confruntat cu multe provocări. În primul rând, a fost necesară înțelegerea unor norme noi de către autoritățile publice și de către magistrații specializați. În al doilea rând, s-a impus renunțarea la unele clișee și practici vechi, care, de regulă, se aplică din inerție după adoptarea unor legi noi. Însă cea mai mare problemă este compatibilizarea normelor-cadru din Codul administrativ cu normele speciale din alte legi organice mai vechi sau mai noi. În speță, este vorba de Legea Nr. 158/2008 cu privire la funcţia publică şi statutul funcţionarului public [13].

O altă problemă la fel de acută o formează conflictele de legi, în speță fiind vorba de Codul de procedură civilă [6] (în continuare - CPC) și Codul muncii al Republicii Moldova [5] raportate la Codul administrativ [7].

Disensiunile de interpretare au apărut urmare a aplicării de către instanțele naționale a efectelor anulării

actelor administrative defavorabile funcționarilor publici, precum și inepuizabila problemă a pretinderii prejudiciilor tot în aceste categorii de litigii.

La elaborarea acestui studiu au fost utilizate acte normative, jurisprudență națională, repere doctrinare. Metode teoretico-logice de cercetare au fost: studiul de caz, ca metodă empirică observațională (jurisprudența națională și o fișă tematică a CSJ actualizată la 22 aprilie 2025 [17]); analiza de conținut prin interpretarea textelor și a documentelor și prin separarea părților pentru înțelegerea întregului; deducția, ca derivare a concluziilor din premise generale; abstracția, ca desprinderea de detalii concrete pentru a ajunge la esență; modelarea logică prin construirea unor modele teoretice; compararea, prin identificarea asemănărilor și diferențelor.

Conținut (procese descrise și rezultate obținute)

Litigiile funcționarilor publici ca reclamanți care contestă actele defavorabile adoptate în raporturile de serviciu se soluționează în procedura contenciosului administrativ. Deși această afirmație este neîndoielnică, totuși, câteva argumente, ca repere fundamentale, pot fi reiterate.

Funcționarii publici sunt angajați în serviciul public de către autoritățile publice, motiv pentru care nu sunt tratați, din punct de vedere juridic, ca salariați obișnuiți. CSJ afirmă că „*activitatea acestora nu reprezintă un raport de muncă clasic”* [17]. Însă nu putem nega că elementele esențiale ale raporturilor juridice de muncă ale salariaților se aplică indispensabil și raporturilor de serviciu ale funcționarilor publici. Indiferent de terminologia juridică specifică domeniului, funcționarii publici sunt remunerați pentru exercitarea obligațiilor de serviciu, trebuie să respecte timpul de muncă, beneficiază de timp de odihnă, sunt subiecți ai răspunderii disciplinare, beneficiază de toate garanțiile sociale, după cum pot face uz și de dreptul la apărare, exact așa ca salariații obișnuiți. Anume din aceste considerente CSJ, în fișa tematică actualizată la 22 aprilie 2025, folosește sintagma „*raporturi de muncă ale funcționarilor publici*” [17] (marcarea cu bold aparține autoarei).

Legea Nr. 158/2008 stabilește clar: *cauzele care au ca obiect raporturile de serviciu sunt examinate de către instanța de judecată în conformitate cu prevederile Codului administrativ, cu excepția situațiilor pentru care este stabilită expres prin lege o altă procedură* [6, art. 68].

Iar activitatea acestora, de la angajare până la concediere, este guvernată de Legea Nr. 158/2008 [13] și alte acte normative de aplicare, cum este Hotărârea Guvernului Nr. 201/2009 [9]. Însă art. 76 din Legea Nr. 158/2008 prevede că**,** *dispoziţiile prezentei legi se completează cu prevederile legislaţiei muncii, cu reglementările de drept comun civile, administrative sau penale, după caz, în măsura în care nu sunt reglementate de legislația specială* [13].

Altfel spus, procedura administrativă necontencioasă în raporturile de serviciu ale funcționarilor publici este guvernată de Legea Nr. 158/2008 [13], Hotărârea Guvernului Nr. 201/2009 [9], de legislația muncii, începând cu Codul muncii al Republicii Moldova [5] și alte reglementări corespunzătoare. Iar procedura administrativă contencioasă este sub auspiciile Codului administrativ al Republicii Moldova [7] și ale Codului de procedură civilă al Republicii Moldova [6].

Pentru unele categorii de funcționari publici se aplică și norme mult mai speciale decât Legea Nr. 158/2008. Este vorba de judecători (Legea cu privire la statutul judecătorului Nr. 544/1995 [11]), procurori (Legea cu privire la Procuratură Nr. 3/2016 [14]), aleși locali (Legea privind administrația publică locală Nr. 436/2006 [12]) și alții. Pentru respectivele categorii de funcționari, deja Legea Nr. 158/2008 [13] este norma comună.

În privința funcționarilor publici se adoptă acte administrative – favorabile sau defavorabile [19, art. 11].

Actul administrativ favorabil unui funcționar public poate fi contestat în instanță de către o altă persoană care se consideră vătămată într-un drept propriu protejat de lege prin acest act administrativ (de exemplu, un concurent participant la concurs contestă actul emis în privința câștigătorului). Iar actul administrativ defavorabil poate fi contestat de însuși funcționarul vizat în respectivul act. În cele mai dese cazuri este vorba de eliberare [6, art. 63] sau destituire din funcția publică [6, art. 64] ori un act de sancționare disciplinară [6, art. 60], transfer [6, art. 48-50] sau suspendare [6, art. 51-54].

Aceste repere nu sunt necesare unui mini-studiu decât pentru a puncta nedumerirea în legătură cu interpretarea oferită de către CSJ în privința soluționării litigiilor care rezultă din „*raporturile de muncă*” ale funcționarilor publici.

În actualele condiții este destul de dificil de estimat ce reprezintă jurisprudența CSJ. Cu mare probabilitate, o fi vorba de un număr impunător de decizii pronunțate în litigii în care s-a ajuns să se facă recurs. În acest sens, este vital important să menționăm că noile temeiuri de recurs, aproape identice în procedura generală și în contencios administrativ, coroborate cu împuternicirile CSJ, permit înaltei instanțe să corecteze erori de drept material și procesual admise de către instanțele ierarhic inferioare, oferind interpretări pe care toți trebuie să le considere corecte. În același context, CSJ tinde să fie un model de instanță care își motivează deciziile nu doar prin preluare de texte din cereri și referințe, dar și reiterare a pozițiilor instanțelor inferioare. Cel puțin aceste speranțe ale justițiabililor și profesioniștilor se alimentează constant prin reforme și declarații publice. Îndeosebi, de la CSJ se așteaptă analize profunde ale problemelor de drept, ale conflictelor de legi și stabilirea unor direcții clare în care se va îndrepta jurisprudența națională.

In concreto este vorba de sugestia CSJ privind imposibilitatea formulării pretenției de restabilire la muncă urmare a contestării actului administrativ de demitere sau eliberare din funcția publică, precum și încasarea prejudiciului real cauzat prin activitate administrativă. Din 22 aprilie 2025 *„se atestă modificarea poziţiei CSJ ce vizează posibilitatea instanţei de contencios administrativ de a examina pretenţiile subsecvente celei de anulare a actului administrativ de destituire din funcţie, cum ar fi restabilirea în funcţie şi încasarea salariului pentru perioada absenţei forţate de la muncă, şi aplicarea reglementărilor Codului muncii”* [17].

De fapt, este vorba doar de două cauze [18], [19], care au fost restituite spre rejudecare instanţei de apel. Curtea Supremă de Justiție încă nu a emis nicio decizie irevocabilă pe acest subiect. Chiar și din acest considerent, pare a fi prematură și lipsită de substanță rațiunea „*modificării poziției CSJ*”.

Cu toate acestea, CSJ conchide – în viziunea noastră pripit și neargumentat -, că în cauze de contencios administrativ, „*ce țin de anularea ordinului de destituire a reclamantului din funcţia publică, restabilirea în funcție, încasarea plăților salariale și compensarea cheltuielilor de judecată,* [....]*, ținând cont de dispozițiile art. 206 din Codul administrativ, care reglementează felurile acțiunilor în contencios administrativ, acesta nu prevede posibilitatea formulării unor pretenții de restabilire în funcție și plata salariului de către instanța de judecată. Iar instanța, examinând acțiunea în contencios administrativ în fond, este limitată la adoptarea uneia dintre hotărârile reglementate expres de art. 224 din Codul administrativ*” [17].

Regretăm această abordare superficială a Codului administrativ, care, în esență, denaturează atât dreptul la apărare al reclamanților funcționari publici, cât și scopul declarat al justiției administrative de asigurare a protecției **efective** a drepturilor [7, art. 219].

De ce abordarea este superficială? Pentru că, într-adevăr, art. 206 CA prevede cinci feluri de acțiuni în contencios administrativ [1], [10]. Dar nicăieri, nici Codul administrativ, nici altă lege procesuală nu interzice reclamanților să formuleze mai multe pretenții în același timp – separabile sau inseparabile. De aceea, nu putem identifica nici o rațiune de ce o instanță supremă ar impune reclamanților fragmentarea acțiunilor de contencios administrativ pe bucăți. CSJ utilizează o sintagmă care, aparent, sună frumos - „*pretenţii subsecvente celei de anulare a actului administrativ de destituire din funcţie”* -, dar care este calificată greșit. Pretenții subsecvente ar fi pretinderea de costuri și cheltuieli pe care orice reclamant, de regulă, le formulează. Chiar și așa, nici o lege nu impune reclamanții să-și formuleze **consecutiv** pretențiile. Or, asta ar genera mai multe cauze deduse judecății cu tot pachetul de efecte adverse pe care, totuși, o să le enumerăm, în speranța că vor fi luate în considerație de către CSJ la o altă eventuală modificare de poziție:

- Mai multe cauze deduse judecății semnifică mai multe dosare care împovărează instanțele naționale, cărora nu le este deloc ușor, asta reieșind, cel puțin, din datele statistice publice [20]. Iar tendințele moderne sunt orientate spre decongestionarea instanțelor de judecată prin excluderea cauzelor improprii (subtile probleme de competență generală), promovarea căilor alternative de soluționare (mediere, arbitraj) și examinarea concomitentă a cauzelor conexe.

- Impunerea unei conduite procesuale reclamanților semnifică desconsiderarea principiului disponibilității, potrivit căruia participanții la proces, în primul rând părțile, dispun liber de dreptul subiectiv material sau de interesul legitim supus judecăţii, precum și de drepturile procedurale, de a alege modalitatea și mijloacele procedurale de apărare (art. 27 CPC, care nu este incompatibil cu Codul administrativ și nici nu este interzis de art. 195 CA).

Ad literam, art. 206 CA [7] într-adevăr nu prevede expres „*posibilitatea formulării unor pretenții de restabilire în funcție și plata salariului de către instanța de judecată*” - asta deoarece art. 206 al CA prevede categorii de acțiuni și nu pretenții concrete. E jenantă concluzia făcută de CSJ, deoarece **pretenția de restabilire în funcție este o acțiune în obligare (!)**. Funcționarul public demis are ca scop obligarea autorității publice să adopte un act administrativ favorabil. Evident că pentru asta trebuie să se ceară și anularea actului administrativ defavorabil. CSJ nu ar trebui să se lase derutată de faptul că anularea actului, de regulă, se scrie prima, iar restabilirea - a doua. Pretenția principală a unui reclamant în contencios administrativ este cea care relevă scopul final al acestuia. Iar instanța de judecată trebuie să califice *ex oficio* felul acțiunii în contencios administrativ exclusiv în baza acestui criteriu. Pretențiile accesorii sau subsecvente, așa cum le numește CSJ, urmează soarta celei principale, indiferent în ce ordine le-a scris reclamantul în cererea sa de chemare în judecată.

CSJ face, elegant, referire la art. 224 CA, care, referitor la acțiunea în obligare, prevede că*, 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 și obligă autoritatea publică să emită un act administrativ individual, dacă revendicarea pretenției reclamantului de emitere a actului este întemeiată* [7].

Astfel, **pretenția de anulare a actului de demitere și de restabilire în funcție nu reprezintă pretenție principală și pretenție subsecventă, ci părți componente inseparabile ale unei acțiuni în obligare**. Miza reclamantului este să revină la serviciu, iar pentru asta solicită și anularea a, cel puțin, unui act administrativ.

În privința pretențiilor privind repararea de prejudicii în acțiunile de contencios administrativ – care tot acțiuni în obligare sunt, dar separabile –, ne-am expus public în repetate rânduri că instanțele de judecată nu pot decide în locul părților dacă aceste acțiuni se pot examina concomitent sau separat [2], [4]. Iar după punerea în aplicare a Legii Nr. 213/2023 [16], faptul că pretențiile patrimoniale în contencios administrativ sunt taxabile în funcție de cuantum[1] va determina părțile să fie mult mai conștiente atunci când le formulează concomitent. Însă aceasta este prerogativa lor și nu a instanței. Art. 27 CPC [6] prevede că, *instanţa nu admite dispunerea de un drept sau folosirea modalităţii de apărare, dacă*

(i) aceste acte contravin legii ori

(ii) încalcă drepturile sau interesele legitime ale persoanei. În acest caz nu atestăm nici una din condițiile impuse de lege. Funcționarul public care solicită în instanță restabilirea în funcția deținută anterior și achitarea plăților salariale formulează concomitent două acțiuni în obligare, care au suport constituțional și care sunt prevăzute în art. 206 lit. b) CA [7]. Reiterăm că art. 53 alin. (1) Constituția Republicii Moldova [8], prevede că, *persoana vătămată într-un drept al său de o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluţionarea în termenul legal a unei cereri, este îndreptăţită să obţină recunoaşterea dreptului pretins, anularea actului* ***şi*** *repararea pagubei.* Deci, alegerea acestei modalități de apărare nu contravine legii (i). A doua condiție (ii) în aceste categorii de acțiuni e greu de estimat deoarece există instituția terților [7, art. 205] pe care judecătorul de contencios administrativ trebuie să o aplice de asemenea *ex oficio*.

Să ne închipuim ce se întâmplă cu soarta unui reclamant funcționar public care a cerut restabilirea în funcție și achitarea plăților ce i se cuvin, dacă judecătorul de fond respectă „*poziția CSJ*”. Acțiunea în obligare se descompune forțat și reclamantul poate obține doar anularea actului administrativ defavorabil. Putem doar să presupunem ce va face judecătorul cu celelalte capete de cerere. Probabil, le va face inad-

1. Și această afirmație este una rezervată, pentru că, referitor la litigiile de muncă ale funcționarilor publici examinate în contencios administrativ, avem cel puțin două norme care se contrazic:

Anexa Nr.1 Cuantumurile Taxei de stat. Pct 1.15. Pentru cerințele referitoare la încasarea prejudiciului moral și material formulate în cauzele de contencios administrativ - conform pct. 1.1.

Anexa Nr. 2. 1. Se scutesc de taxa de stat în instanțele de judecată: 1.1. Reclamanții: 1.1.1. Persoanele fizice – în acțiunile privind reintegrarea în serviciu, revendicarea sumelor de retribuire a muncii și alte revendicări legate de raporturile de muncă.

misibile ca premature, făcând uz de sintagma „*în special*”[2] din art. 207 CA sau chiar va recurge la lit. e) art. 207 CA [7]. Doar că aici există un mare risc procedural juridic - *excluderea posibilității adresării repetate în judecată a aceluiași reclamant cu aceeași acțiune* (art. 207 alin. (3) CA) [7]. Credem că separarea pretențiilor [6, art. 188 CPC] ar putea fi o soluție procesuală mai puțin dureroasă. Se impune, totuși, întrebarea dacă efortul de identificare a unei soluții de remediere este justificat, în condițiile în care dificultatea a fost generată chiar de instanța care, prin natura atribuțiilor sale, ar trebui să ofere soluții echilibrate și temeinic motivate.

O dificultate majoră constă în tendința de a adopta necritic recomandările formulate de experți și promotori ai unor concepții provenite din alte sisteme naționale. Dacă aplicăm orbește doctrina germană [22, p. 77-104], cea care reflectă realitățile altui stat cu alt specific administrativ și jurisprudențial, atunci funcționarul public care a obținut în instanță anularea unui act administrativ individual defavorabil trebuie să se adreseze autorității publice cu solicitările de restabilire în funcție și încasare a plăților salariale. În Germania autoritățile publice respectă hotărârile judecătorești cu mai multă diligență decât în Republica Moldova. La noi, însă, dacă autoritatea publică refuză să întreprindă măsurile necesare după anularea unui act administrativ, persoana nu are de ales decât să se mai adreseze încă o dată în judecată. Asta însemnând alte trei niveluri de jurisdicție, alte trei taxe de timbru, alt termen „rezonabil” de examinare a unei cauze care se bazează pe puterea de lucru judecat a unei hotărâri judecătorești. Să nu uităm că, dacă aceste pretenții au fost deja formulate și făcute inadmisibile, justițiabilul se poate pomeni chiar într-o „capcana juridică” - *excluderea posibilității adresării repetate în judecată a aceluiași reclamant cu aceeași acțiune* [7, art. 207 alin. (3)].

Excludem pista recurgerii la Cap.VI, Cartea a 3-a CA [7] care se referă la „*Executarea hotărârilor judecătorești și a tranzacțiilor judiciare de împăcare*”, nu pentru că este un capitol extrem de atractiv pentru critici [3], ci pentru că o acțiune în contestare – așa cum tinde să interpreteze CSJ acțiunile funcționarilor publici de restabilire la serviciu - nu are etapa executării silite. În spețele analizate, CSJ califică greșit finalitatea reclamanților. Dacă un funcționar public ar dori doar anularea actului de destituire sau eliberare din funcție publică, el nu ar formula și pretenția de restabilire în funcție. Scopul final adevărat al reclamantului este anume restabilirea, iar pentru asta instanța trebuie să oblige autoritatea publică să adopte un act administrativ favorabil. Și acest drept al funcționarul public nu poate fi lipsit de substanță prin interpretări lipsite de argumentare juridică.

Codul administrativ accentuează foarte mult rolul activ – nu distructiv - al judecătorului specializat în contencios administrativ. Anume de asta: *(3) 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* [7, art. 219]. Asta înseamnă că judecătorul de contencios administrativ trebuie să depună diligență să înțeleagă ce dorește reclamantul, indiferent dacă și-a formulat pretențiile mai banal sau mai sofisticat [21].

Revenind la atribuțiile CSJ și temeiurile de recurs, credem că „*interpretarea legii*” ca sarcină primordială a înaltei curți va căpăta într-un viitor apropiat noi valențe, demne de respectat, de urmat sau de criticat. În acest context, afirmăm cu toată responsabilitatea că, interpretarea exclusiv *ad literam* a normelor de drept aproape întotdeauna este eronată. Faptul că la CSJ se recurge la această modalitate de interpretare a legii creează riscul conturării unei devieri periculoase de la sensul și spiritul legii. Nu reușim să răspundem la întrebarea de ce CSJ interpretează legea în detrimentul reclamanților și dreptului lor la apărare, în favoarea multiplicării numărului de dosare pendinte și a perimării protecției efective pe care Codul administrativ o garantează. Este peste puterile noastre să înțelegem cum se va ține de „*poziția*” sa CSJ în nobila misiune de „*unificare a practicii judiciare*” [15, art. 4], dacă din start practica se construiește eronat. Poate pentru halucinantul considerent că legalitatea hotărârilor judecătorești nu mai este preocuparea primordială a Curții...?

2. Considerăm sintagma „în special” din art. 206 CA ca improprie esenței dreptului la apărare în modul în care este prevăzut de standardele instituite de CtEDO și comportă suficiente riscuri de abuz din partea magistraților de a bloca accesul la justiția administrativă. Lipsa consecinței aplicării unui alt temei de inadmisibilitate – va mai putea sau nu va mai putea reclamantul să se readreseze în judecată – denotă o dată în plus că sintagma respectivă e difuză pentru justiția națională.

Să mai facem un efort să ne închipuim „*poziţia CSJ*” atunci când pe masa ei ajunge un litigiu în care un funcționar public a formulat pretenția de anulare a unui act administrativ și de restabilire în funcția publică pe care instanțele inferioare le-a examinat concomitent, considerându-le părți componente ale unei singure acțiuni de contencios administrativ - acțiunea în obligare. Ce va face CSJ pentru respectarea propriei „*poziții*”: va dezmembra o acțiune integră și se va expune doar referitor la prima parte a acesteia sau va trimite întreaga cauză la rejudecare la instanța de apel? În ultima situație, fix aceeași problemă de drept va trebui soluționată de către instanța de apel. Dar cum? Așa cum reușim să raționalizăm în mod independent cu argumente proprii sau așa cum afirmă CSJ - eronat și fără prea multe argumente? În instanța de apel nu se pot separa pretențiile.[3] În instanța de apel s-ar putea face inadmisibile doar o parte din pretențiile care formează o acțiune în obligare (cele de restabilire considerate de CSJ „*subsecvente*”). În instanța de apel s-ar putea face inadmisibilă a doua acțiune în obligare – cea de încasare de salariu. Dar este oare justă această abordare, dacă aceste pretenții au fost deja soluționate concomitent de către instanța de fond?

Se pare că, indiferent de eforturile de interpretare, aceste două acțiuni în obligare trebuie soluționate concomitent. Mai ales una dintre acestea – cea care se referă la restabilirea în funcție și anularea actelor administrative defavorabile. Bineînțeles, în funcție de corectitudinea instrumentării fondului cauzei, acțiunile reclamantului funcționar public pot fi respinse concomitent. Dacă acțiunea în obligare de restabilire la serviciu este întemeiată și urmează a fi admisă, atunci acțiunea a doua în obligare – cea de încasare a salariului - nu poate să nu fie soluționată.

În cele două spețe luate la baza modificării „*poziţiei CSJ”,* instanța supremă așa și a procedat. Punctăm că nu analizăm temeinicia activității administrative și nici temeinicia actelor de dispoziție ale instanțelor de fond și de apel în aceste două situații. Ne interesează doar un aspect pretins interpretativ al normelor sus-menționate, care, în ambele cazuri, în mod neașteptat, a fost invocat *ex oficio* de către CSJ. Această afirmație, lipsită de analiză, pe lângă faptul că nu este relevantă celor două spețe, pe lângă faptul că nu justifică trimiterea la rejudecare, pe lângă faptul că pune instanța de apel în situație absolut neclară, se autodeclară „*poziție*” oficială a CSJ – deci, un început de nouă jurisprudență.

Estimăm și o altă problemă tot în acest context - descurajarea aplicării art. 256 CPC [6] în litigiile de muncă ale funcționarilor publici. Încă nu am identificat un argument plauzibil în acest sens, în afară de afirmațiile pretins axiomatice ale experților străini „*că așa se face în ţara lor*”. Nu dorim să se înțeleagă că argumentele experților germani sunt lipsite de logică, dar dumnealor se axează pe legile și practicile nemțești, ignorând faptul că în Republica Moldova avem la moment și alte legi în afară de Codul administrativ. Probabil, argumentele distinșilor experți ar conta atunci când legiuitorul nostru și-ar propune să modifice cadrul normativ național.

Nici CSJ nu a formulat vreo viziune proprie. Dar, urmând stilul CSJ în enumerarea normelor relevante situațiilor deduse judecății, punctăm doar următoarele repere normative ordonate logic pentru a dezamorsa „argumentele” de sorginte nemțească:

Legea Nr. 158/2008: *Cauzele care au ca obiect raporturile de serviciu sunt examinate de către instanţa de judecată în conformitate cu prevederile Codului administrativ, cu excepţia situaţiilor pentru care este stabilită expres prin lege o altă procedură* [13, art. 68].

Codul administrativ: *Procedura acţiunii în contenciosul administrativ se desfăşoară conform prevederilor prezentului cod. Suplimentar, se aplică corespunzător prevederile Codului de procedura civilă, cu excepţia art. 169–171* [7, art. 195].

Codul de procedură civilă: *Urmează a fi executate imediat ordonanţa sau hotărârea judecătorească prin care pârâtul este obligat la plata: d) unui salariu mediu pentru absenţă forţată de la lucru, în cazul reintegrării în serviciu. (2) Hotărârea judecătorească privind reintegrarea în serviciu a salariatului concediat sau transferat nelegitim urmează a fi executată imediat* [6, art. 256 alin. (1)].

Legea Nr. 158/2008: *Dispoziţiile prezentei legi se completează cu prevederile legislaţiei muncii, cu reglementările de drept comun civile, administrative sau penale, după caz, în măsura în care nu sunt reglementate de legislaţia specială* [13, art. 76].

3. Art. 188 CPC (3) Prevederile prezentului articol se aplică numai la examinarea cauzelor în primă instanţă.

Codul muncii: *Angajatorul este obligat să execute imediat, conform Codului de procedură civilă, hotărârea (decizia) instanţei de judecată despre restabilirea drepturilor salariatului ce decurg din raporturile de muncă şi din alte raporturi legate nemijlocit de acestea. Neexecutarea actelor judecătoreşti indicate la alin. (1) atrage efectele prevăzute de Codul de executare* [5, art. 356 alin. (1) și alin. (2)].

Este un minim de norme juridice pertinente care, direct și firesc, ne duc spre ideea efectului imediat al executării unei hotărâri prin care un funcționar public a obținut câștig de cauză într-o acțiune în obligare dedusă judecății în contencios administrativ. Afirmația că, dacă în Codul administrativ nu este prevăzută executarea imediată, atunci nu considerăm legală și justă această practică jurisprudențială, este una declarativă și lipsită de persuasivitate. Estimăm chiar foarte periculoasă această tendință de interpretare a Codului administrativ al Republicii Moldova, or, nici revizuirea nu este prevăzută în CA, după cum multe alte instituții de drept procedural. Dar, în pofida acestui „raționament", ele oricum se aplică în justiția administrativă. Codul administrativ nu interzice expres această instituție a executării imediate. Chiar dacă urmăm „logica" de care se prevalează instanța supremă – conform căreia, Codul administrativ nu prevede executarea imediată – coroborând logic normele menționate *supra*, ajungem la concluzia că o atare interpretare este greșită până când însuși Codul administrativ nu va interzice expres art. 256 CPC [6], așa cum e scris acum în art.195 CA [7] în privința altor articole din Codul de procedură civilă.

Concluzii

Felul acțiunii în contencios administrativ [7, art. 206] se califică *ex oficio* de către instanța de judecată în funcție de scopul final al reclamantului. Funcționarii publici nu pot fi supuși unor excepții restrictive inventate *ad-hoc* fără vreo argumentare plauzibilă.

Chiar dacă Codul administrativ nu prevede expres, nu putem nega arbitrar că reclamanții sunt în drept să formuleze mai multe acțiuni de contencios administrativ concomitent în aceeași cerere de chemare în judecată. Acestea pot fi separabile sau inseparabile. Funcționarii publici beneficiază de aceleași posibilități oferite de lege, inclusiv le este aplicabil principiul disponibilității, similar oricărui justițiabil.

Pentru că instanța *„nu este legată de textul cererilor formulate de participanții la proces"* [7, art. 219 alin. (3)], modul în care sunt ordonate capetele de cerere într-o acțiune de contencios administrativ nu trebuie să permită instanței să se lase indusă în eroare de ordinea enumerării acestora.

Pretenția unui reclamant funcționar public de restabilire în funcție este o acțiune în obligare (!), chiar dacă este, în mod logic, precedată de cel puțin o pretenție de anulare de act administrativ.

Reclamanții în contencios administrativ pot formula mai multe acțiuni într-o singură cerere de chemare în judecată, iar dacă autoritatea publică nu le separă, credem că instanța nu ar fi justificată să o facă *ex oficio.*

Nu putem identifica nici o rațiune plauzibilă de ce unui funcționar public nu i s-ar putea aplica art. 256 CPC. Excepțarea acestora este restrictivă și ar putea avea justificare doar prin reglementare normativă organică, nu prin interpretare arbitrară.

Considerăm pripită schimbarea de „poziție" a CSJ, instituind un început de practică prin care reclamanților și, implicit, instanțelor inferioare li se impune fragmentarea unei acțiuni pe „bucăți", care, în esență, semnifică cel puțin trei dosare consecutive cu șanse foarte îndepărtate de apărare efectivă.

Interpretarea arbitrară *ad-literam,* în astfel de situații, comportă multe riscuri și erori, pentru că unei cauze de contencios administrativ i se aplică nu doar Codul administrativ, ci și alte legi care nu pot fi pur și simplu ignorate de către nici o instanță, oricât de supremă ar fi.

Dacă legalitatea nu mai este un reper sigur căruia trebuie să i se raporteze hotărârile judecătorești, atunci jurisprudența CSJ - care tinde să ia locul legalității – ar trebui să corespundă nu doar logicii elementare, ci și unui standard minim de argumentare juridică.

Bibliografie:

1. BELEI, E. Felurile acțiunilor în contencios administrativ. În: *Revista Română de Jurisprudență Conferințele RRDJ „Viorel Mihai Ciobanu"*, Nr. 4/ 2022, p. 467-476. ISBN 978-606-39-0324-3
2. BELEI, E. Prejudiciile materiale și/sau morale în contenciosul administrativ. În: Conferința științifică națională cu participare internațională - *Integrare prin cercetare și inovar*e, Chișinău, 10-11 noiembrie 2020. Vol.2. 2020. Chișinau, Republica Moldova. ISBN 978-9975-152-48-8, p. 94-97.

3. BELEI, E., NOVICOV, Ox. Procedura contenciosului administrativ în lumina noului Cod administrativ al Republicii Moldova. În: Conferința internațională *„Procesul civil si executarea silită. Trecut, prezent şi viitor”,* Târgu Mureş, România, 30 august - 01 septembrie 2018. p. 285-298. ISBN 978-606-39-0324-3
4. BELEI, E. *Prejudiciile materiale şi/sau morale în contenciosul administrativ.* Disponibil pe: https://juridicemoldova.md/10536/prejudiciile-materiale-si-sau-morale-in-contenciosul-administrativ.html (vizitat: 26.02.2026).
5. Codul muncii al Republicii Moldova Nr. 154 din 28 martie 2003. În *Monitorul Oficial al Republicii Moldov*a, 2003, Nr. 159-162. În vigoare din 01 octombrie 2003.
6. 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.
7. 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.
8. Constituția Republicii Moldova. Nr. 1 din 29 iulie 1994. Republicată în: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova,* 2024, Nr. 466. În vigoare din 27 august 1994.
9. Hotărârea Guvernului privind punerea în aplicare a prevederilor Legii Nr.158/2008 cu privire la funcţia publică şi statutul funcţionarului public. Nr. 201 din 11 martie 2009 În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldov*a, 2009, Nr. 55-56. În vigoare din 17 martie 2009.
10. JIMBEI, In. *Felurile de acțiuni în contenciosul administrativ.* Disponibil pe: https://www.bizlaw.md/tipurile-de-actiuni-in-contenciosul-administrativ (vizitat la 26.02.2026).
11. Legea cu privire la statutul judecătorului. Nr. 544 din 20 iulie 1995. Republicată în: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2013, Nr. 15-17. În vigoare din 26 octombrie 1995.
12. Legea privind administrația publică locală. Nr. 436 din 28 decembrie 2006. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova,* 2007, Nr. 32-35. În vigoare din 9 martie 2007.
13. Legea cu privire la funcţia publică şi statutul funcţionarului public. Nr.1 58 din 4 iulie 2008. În *Monitorul Oficial al Republicii Moldova,* 2008, Nr. 230-232. În vigoare din 1 ianuarie 2009.
14. Legea cu privire la Procuratură. Nr. 3 din 25 februarie 2016. În *Monitorul Oficial al Republicii Moldova,* 2016, Nr. 69-77. În vigoare din 1 august 2016.
15. Legea cu privire la Curtea Supremă. Nr. 64 din 30 martie 2023. În *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2023, Nr. 117-118. În vigoare din 6 aprilie 2023.
16. Legea taxei de stat. Nr. 213 din 31 iulie 2023. În *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2023, Nr. 306-309. În vigoare din 1 ianuarie 2024.
17. https://www.csj.md/images/Raporturi_de_muncă_ale_funcţionarilor_publici_actualizare__redactat__15.04.2025_nou.pdf (vizitat: 26.02.2026).
18. https://jurisprudenta.csj.md/search_col_civil.php?id=76790 (vizitat: 26.02.2026)
19. https://jurisprudenta.csj.md/search_col_civil.php?id=76832 (vizitat: 26.02.2026).
20. https://jc.instante.justice.md/sites/jc.instante.justice.md/files/Raportul%20de%20activitate%20Judec%C4%83toria20Chi%C8%99in%C4%83u%202024%20.semnat.pdf (vizitat la 26.02.2026)
21. https://www.bizlaw.md/contencios-administrativ-se-respinge-actiunea-pentru-ca-nu-e-actiunea-care-trebuie-nu-asa-chiar-nu-se-poate (vizitat: 26.02.2026).
22. ПУДЕЛЬКА, Йо. *Административное право Германии.* Том 2. Административно-процессуальное право. Алматы Infotropic Media 2023, 341 с. ISBN 978-3-86221-001-5

Date despre autor:
***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

Prezentat: 26.02.2026
Recenzat: 18.03.2026
Acceptat spre publicare: 20.05.2026