

**CONSIDERAȚIUNI GENERALE PRIVIND  
INIȚIEREA PROCEDURII PREALABILE  
ÎN CONTENCIOS ADMINISTRATIV  
(Partea a II-a)<sup>13</sup>**

**GENERAL CONSIDERATIONS REGARDING  
THE PRELIMINARY PROCEDURE IN ADMINISTRATIVE  
LITIGATION (Part II)**

**Natalia CHIPER,**  
Universitatea de Stat din Moldova,  
ORCID ID: 0009-0002-0188-3637,  
e-mail: natalychiper@gmail.com

**Mariana ODAINIC,**  
ORCID ID: 0000-0001-9895-3915,  
e-mail: e-mail: mariodainic@gmailcom

***Abstract:** This article continues the discussion on the topic of the preliminary procedure. Thus, we present the second part of the theme “General Considerations on the Initiation of the Preliminary Procedure in Administrative Litigation.” In this regard, we propose an analysis concerning the types of actions in administrative litigation versus the preliminary procedure (and vice versa), the causal link between the types of actions and the limitation periods in the preliminary procedure, as well as the infringed right as a legal basis in correlation with the public authority or the higher hierarchical body.*

***Keywords:** preliminary procedure, administrative litigation, types of actions, limitation period, infringed right.*

---

<sup>13</sup> *Articol elaborat în cadrul proiectului Securitatea Națională a Republicii Moldova în contextul aderării la UE: abordări juridice, politologice și sociologice. (Code: 01.05.01)*

## I. Introducere

În prima parte a temei propuse am cercetat procedura prealabilă sub aspectul: actul administrativ normativ vs actul administrativ individual și am venit cu concluzia că procedura prealabilă se aplică strict în raport cu actul administrativ individual, reieșind, în special, din prevederile Cărții a II-a ”Procedura administrativă” Codul Administrativ al Republicii Moldova (în continuare – CA RM), Titlul V CA RRM ”Procedura prealabilă” și Titlul VI CA RM ”Re-luarea procedurii prealabile

Totodată a fost analizată Nota informativă privind practica judiciară de soluționare a chestiunii ce vizează respectarea procedurii prealabile, în acțiunile de contencios administrativ [1], care în esență are un caracter de recomandare și nicidecum obligatoriu, dar s-a făcut o analiză a legilor speciale și, drept urmare venim cu concluzia că în respectarea sau nerespectarea procedurii prealabile prioritate se acordă legii speciale conform principiilor generale a dreptului, dacă expres nu este prevăzut în CA RM (de ex: Conform art. 163 CA RM în cazul contestării deciziilor consiliului local/raional nu se aplică procedura prealabilă, prin metoda excluderii, se constată că în raport cu dispozițiile primarului/președintelui raionului ca autoritate reprezentativă a administrației publice locale, procedura prealabilă, trebuie respectată. Acesta este un exemplu clasic a aplicării CA RM în coroborare cu Legea 436/2006 cu privire la administrația publică locală [2]) sau, dacă persoana ce se consideră vătămată într-un drept al său printr-un act administrativ, prin activitatea administrativă a autorității publice și cererea prealabilă înrăutățește situația față de situația din decizia inițială, persoana vătămată se adresează direct în instanța de judecată, dar în instanță devine obligatoriu motivarea înrăutățirii situației; O atenție deosebită se acordă jurisprudenței Curții Europene pentru Drepturile Omului ținând cont de prevederile alin (2) art. 36 CA RM ”Instanțele de judecată competente aplică principiul supremației dreptului cu luarea în considerare a jurisprudenței Curții Europene pentru Drepturile Omului”.

În prezentul articol venim cu a doua parte a tematicii deja propuse spre cercetare, respectiv venim cu continuarea ideii sau, chiar mai bine zis, cu conturarea unor mecanisme juridice ce țin de procedura prealabilă în corelare cu felurile de acțiuni în contencios administrativ, dar nu înainte de a pune în evidență scopul procedurii prealabile în contenciosul administrativ, care *constă în verificarea legalității actelor administrative individuale, inclusiv a celor care au efect pe termen scurt, prin prisma legalității și a respectării procedurii de emitere, și de a determina revizuirea sau revocarea actelor administrative de către organul emitent* [3], în cazul ilegalității acestora, deci

procedura prealabilă, în sine să acorde autorităților publice posibilitatea de a-și revedea poziția și după necesității chiar de a-și schimba poziția.

## II. Materiale și metode

În cadrul prezentei lucrări sunt utilizate mai multe metode de cercetare științifică, cu scopul de a analiza în continuare cadrul normativ aplicabil în materia procedurii prealabile. Astfel, au fost utilizate mai multe metode de cercetare, cum ar fi *metoda analizei juridice* în baza căreia au fost propuse unele concluzii. Totodată a fost aplicată *metoda logică (inductivă și deductivă)* utilizată pentru formularea concluziilor teoretice pornind de la analiza normelor juridice concrete (inducție) și pentru deducerea implicațiilor asupra politicilor publice în domeniul procedurii prealabile în contenciosul administrativ. Cât și *analiza doctrinară* și anume examinarea literaturii de specialitate și a opiniilor exprimate în doctrina juridică privind regimul juridic al bunurilor publice și corelarea acestora cu realitățile naționale etc.

## III. Rezultate și discuții

**1. Un aspect important ce necesită a fi cercetat în cea ce ține de procedura prealabilă este "dreptul vătămat".** Ca noțiune și ca filosofie a dreptului putem spune că etimologia noțiunii de "drept vătămat" o găsim în prevederile art. 53 alin. (1) din Constituția Republicii Moldova "*Persoana vătămată într-un drept al sau de o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri, este îndreptățită să obțină recunoașterea dreptului pretins, anularea actului și repararea pagubei*" [4]. Acest articol, la rândul său, formează cadrul constituțional de exercitare a dreptului fundamental al celui vătămat prin actele administrative emise de autoritățile administrației publice, precum și prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri de către autoritățile publice.

Prevederile constituționale își au continuitatea expresă în art. 17 CA RM "*Drept vătămat este orice drept sau libertate stabilit/stabilită de lege căruia/căreia i se aduce atingere prin activitate administrativă*" [5]. Și în continuarea ideii menționăm că activitatea administrativă reprezintă actele administrative individuale și normative, contractele administrative, actele reale, precum și operațiunile administrative realizate de autoritățile publice în regim de putere publică, prin care se organizează aplicarea legii și se aplică nemijlocit legea (art. 5 CA RM).

Art. 17 în coroborare cu art. 166 CA RM expres menționează că cererea prealabilă poate fi depusă numai dacă persoana își revendică drepturile încălcate prin emiterea sau respingerea emiterii unui act administrativ individual, act real, operațiune administrativă, contract administrativ, nesoluționarea în termen.

Respectiv, ajungem la concluzia că justificarea vătămării dreptului trebuie să se regăsească și în procedura prealabilă, când vorbim despre actele administrative individuale, de suspendarea executării actului administrativ individual (când există acea procedură prealabilă), operațiunile administrative ce pot fi contestate odată cu actul administrativ etc.

Ținem să menționăm că Codul Administrativ al RM, în esență, a fost creat/adoptat reieșind din conceptul Codului Administrativ German sau mai putem spune că filosofia CA RM este una inspirată din legislația Germaniei.

Astfel, după cum am menționat mai sus în Constituția RM (art. 53) expres se regăsește baza juridică, rădăcina contenciosului administrativ, în special noțiunea de persoană vătămată. Dacă e să facem o analiză comparativă a actelor normative supreme a ambelor state, venim cu mențiunea că în Constituția Republicii Federale Germane [6] nu se regăsește expresia de persoană vătămată în drept administrativ, ci doar în contextul pensiilor. În schimb legiuitorul se referă la victimă sau la persoana afectată în mai multe situații. De ex. (art. 34) *”Dacă o persoană, în exercitarea funcției publice încredințate ei, își încalcă îndatoririle față de o terță parte, răspunderea revine în principal Statului sau organismului public al cărui angajat este. În cazul delictelor premeditate sau a neglijenței grave se păstrează dreptul la regres împotriva funcționarului în cauză. Instanțele ordinare nu se pot opune cererilor de compensație sau de despăgubire”* [7, p. 57].

În contextul dat venim cu prevederile art. 2006 Cod Civil RM [8], care încadrează cele sus menționate și în legislația Republicii Moldova, doar că legislația națională nu prevede expres dreptul la regres, ci doar menționează că persoana cu funcție de răspundere va răspunde solidar în cazul intenției sau culpei grave.

Totodată, legiuitorul German în Constituția Republicii Federale Germane utilizează expresia de persoană vătămată în raport de responsabilitate pentru pensie în prevederile art. 87. b) referitoare la Administrația Apărării Federale (...). Noțiunea de persoană afectată este utilizată în cuprinsul art. 132 care prevede că *”persoanele afectate pot recurge la acțiuni în instanță (...) ori la art. 14 care amintește de persoana afectată în contextul exproprierii sau chiar art. 16 care se referă la ”cetățenie”, ”extrădare” sau ”landuri sau districte afectate”* etc. [7, p. 58]

Cu riscul de a ne repeta, dar cu asumarea responsabilității în legătură cu acest fapt, susținem ideea legiuitorului, orice persoană care revendică încălcarea unui drept al său prin activitatea administrativă a unei autorități publice poate înainta o acțiune în contencios administrativ (art. 17 CA RM). [9],

În contextul dat, menționăm Decizia 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 a Curții Constituționale [13], cu privire la calitatea procesuală a organizațiilor neguvernamentale de a formula o acțiune, care, la rândul său pune în evidență practica CtEDO: ”Curtea Europeană a Drepturilor Omului a menționat în jurisprudența sa că statutul de „victimă” poate fi acordat unei asociații sau unui sindicat numai dacă este direct afectat de măsura reclamată (Winterstein și alții v. Franța, 17 octombrie 2013, § 108) [14].

Astfel, o acțiune în contencios administrativ, cât și întru respectarea procedurii prealabile poate fi înaintată și atunci când autoritatea publică nu a soluționat în termen legal o cerere și/sau cerere prealabilă (în dependență de felurile de acțiuni), precum și în scopul revendicării drepturilor ce reies dintr-un contract administrativ. Cu o atenție aparte menționăm că în cazurile prevăzute de lege, precum și în scopul revendicării drepturilor ce reies dintr-un contract administrativ, acțiunea în contencios administrativ poate fi înaintată și de autoritatea publică (alin. (3), art. 287 CA RM)

Dreptul public subiectiv (drept vătămat – CN) este la fel de misterios ca un sfinx: apare destul de brusc și devine din nou ținta unei căutări nereușite. Este dificil de înțeles, nu este întotdeauna evident de la început, este ambivalent și nu are o valoare constantă. Cu toate acestea dreptul subiectiv are o semnificație specială pentru dreptul public [10].

Asemenea unui act administrativ (care este forma unei decizii a unui organ administrativ), dreptul subiectiv public este un mecanism cu scop, cu o funcție strategică [11]. Fără un drept subiectiv, apărarea judiciară în dreptul public ar fi, prin natura sa, imposibilă în forma în care s-a dezvoltat, de exemplu în Germania și Austria. Dreptul subiectiv public al fiecărui cetățean în parte este esențial în cadrul controlului jurisdicțional al actelor administrative.

Impunând autorităților administrative obligația de a respecta legea (principiul legalității [germană: Legalitätsprinzip]), statul a acordat unei persoane, cu condiția să îndeplinească toate cerințele necesare ale legii, de exemplu, dreptul de a construi o casă [12].

Revendicarea dreptului trebuie să se deducă din susținerile formulate în cererea prealabilă și/sau în cererea de chemare în judecată (în cazul adresării directe în instanță), în conținutul căreia urmează a fi invocată vătămarea dreptului propriu, deoarece expresiile utilizate în textul articolelor 17, 38 și 189 din Codul administrativ de „*drept vătămat*” și de „*încălcarea unui drept al său*” se referă la drepturi subiective concrete. La capitolul învedereăm că revendicarea dreptului trebuie să fie dedus din memoriul cererii de chemare în judecată, în conținutul căreia urmează a fi invocată vătămarea dreptului propriu, or, sintagmele utilizate în textul articolelor 17, 38 și 189 din Codul administrativ de „*drept vătămat*” și de „*încălcarea unui drept al său*” se referă la drepturi subiective concrete, fiind excluse drepturile prin ricoșeu, ipotetice, iluzorii sau virtuale, precum și acțiunile populare – *actio popularis*. [13]

Respectiv, obligația autorităților publice este de a scoate în evidență, de a determina dreptul vătămat. În caz că autoritatea publică din conținutul petiției/cererii prelabile nu poate determina dreptul vătămat în contextul art. 17 CA RM, este în drept/obligat de a solicita înlăturarea neajunsurilor în baza art. 72, 75, 76, 78 CA RM [9], cu indicarea expresă a termenului de înlăturare a neajunsurilor, cât și informarea despre posibilitatea încetării procedurii.

Art. 76 ”(2) *Dacă petiția nu corespunde cerințelor prevăzute la art. 72 alin. (3) sau art. 75 alin. (1) lit. c)–e, solicitantului i se indică asupra neajunsurilor și i se acordă un termen rezonabil pentru înlăturarea lor. În cazul în care petiționarul nu înlătură neajunsurile în termenul acordat, petiția nu se examinează*” cu indicarea neajunsurilor și totodată indicarea prevederilor alin. (3) art. 78 CA RM ”*în cazul în care participantul care a inițiat procedura nu prezintă documentele sau dovezile solicitate de autoritatea publică în termenele rezonabile stabilite de aceasta și nu există temeiuri de suspendare a procedurii sau de repunere în termen, autoritatea publică poate constata renunțarea tacită la procedură. Decizia se notifică participantului în cauză conform prevederilor prezentului cod. Odată cu stabilirea termenului, participantul este informat despre posibilitatea încetării procedurii*”[9].

### **3. Termenele de prescripție a cererii prelabile**

**A)** Conform prevederilor art. 165 CA RM (1) 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*”[9]. *Și în susținerea ideii că legea administrativă binevoitoare cetățeanului vine alin. (2) al aceluiași*

articol ”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”.

Dacă, autoritatea publică emitentă, consideră cererea prealabilă ca fiind admisibilă și întemeiată, atunci anulează în tot sau în parte actul administrativ individual contestat sau emite actul administrativ individual solicitat, prevede art. 167 CA RM, iar în caz că autoritatea publică emitentă respinge în tot sau în parte cererea prealabilă ca fiind inadmisibilă sau neîntemeiată, autoritatea publică emitentă transmite dosarul administrativ cu toate actele autorității publice ierarhic superioare. Menționăm că autoritatea publică emitentă soluționează cererea prealabilă în termen de 15 zile calendaristice. Prevederile art. 60 alin. (2)–(5) CA RM [9] se aplică corespunzător.

În acest sens ne aduce o claritate ”Ghidul de formare continuă pentru Codul Administrativ al Republicii Moldova”:

- a) Depunerea la autoritatea emitentă, art. 164 alin. (1) CA RM Dacă cererea prealabilă se depune la autoritatea publică ierarhic superioară, aceasta va transmite cererea prealabilă autorității publice emitente (art. 164 alin. (2) CA RM );
- b) Decizia autorității publice emitente (Art. 167 alin. (1) CA RM ) în decurs de 15 zile (art. 167 alin. (3) enunțul 1 CA RM), termenul pentru luarea deciziei poate fi prelungit (art. 167 alin. (3) enunțul 2) CA RM;
- c) În cazul respingerii (parțiale) a cererii prelabile, aceasta împreună cu dosarul se va transmite autorității publice ierarhic superioare (art. 167 alin. (2) CA RM);
- d) Decizia autorității publice ierarhic superioare, dar numai în măsura în care autoritatea publică emitentă a respins cererea prealabilă (art. 168 alin. (1) CA RM ) – deoarece în cadrul procedurii prelabile e vorba de o procedură administrativă, autoritatea publică ierarhic superioară trebuie să decidă în privința cererii prelabile în decurs de 30 de zile. Dar se aplică și art. 60 alin. (1) până la (5). - cercetarea faptelor de către autoritatea publică ierarhic superioară sau din însărcinarea autorității publice ierarhic superioare de către autoritatea emitentă, art. 168 alin. (2). - este admisibilă decizie în defavoarea participantului, care a depus cererea prealabilă (*reformatio in peius*) (art. 168 alin. (3) ) [15, p. 48].

Pentru a face o analiză și a exclude diferite interpretări a legii, venim cu un exemplu: cetățeanul nu este de acord cu decizia emisă de Casa Națională Asigurări Sociale (CNAS), respectiv cererea prealabilă se depune timp de

30 de zile de la data comunicării/notificării actului administrativ (cu condiția respectării art. 124 CA RM – indicarea căilor de atac) sau un an de zile în cazul nerespectării art. 124 CA RM, iar autoritatea publică, la rândul său, examinează cererea prealabilă timp de 15 zile calendaristice (prevederile art. 60 alin. (2)–(5) se aplică corespunzător). În concluzie menționăm că termenul de depunere a cererii prealabile este de 30 de zile de la comunicarea sau notificarea actului administrativ individual ori a respingerii petiției, iar în caz că autoritatea publică nu soluționează cererea în termenul prevăzut de prezentul cod, cererea prealabilă poate fi depusă în decursul unui an de la expirarea termenului (art. 165, alin (1) CA RM). Respectiv, termenul de adresare în judecată este tot de 30 de zile de la data comunicarea sau notificarea actului administrativ individual, cu excepția art. 165, alin (1) CA RM, doar cu mențiunea că este important de determinat felul de acțiune în contencios administrativ.

Mai jos ne propunem să cercetăm acest aspect prin prisma felurilor de acțiuni în contencios administrativ, însă ținând cont că problema se discută în limita unui articol științific, vom veni cu unele concluzii sistematizate și succinte.

## **B) Despăgubirile pentru prejudiciul cauzat prin emiterea unui act administrativ;**

În contextul subtemei propuse o atenție aparte merită prevederea art. 167 alin.4 CA RM (4) *”Dacă prin cererea prealabilă se solicită și repararea prejudiciului, atunci cererea privind repararea prejudiciului se examinează de autoritatea publică emitentă în procedură administrativă separată”*, în coroborare cu art. 60 alin. (3) CA RM *”În cazul depunerii cererii privind acordarea despăgubirilor pentru prejudiciul cauzat prin emiterea unui **act administrativ individual** sau **normativ ilegal**, termenul general începe să curgă din data în care hotărîrea instanței de judecată prin care s-a anulat actul administrativ ilegal a rămas definitivă. Dacă autoritatea publică a anulat un act administrativ ilegal, termenul general începe să curgă din data în care decizia cu privire la anularea actului administrativ ilegal a rămas incontestabilă”*.

Marea importanță dogmatică a actului administrativ, în special al celui individual, se manifestă, printre altele, și datorită faptului că poate fi utilizat în diferite domenii administrative (de la administrația publică a funcțiilor publice, cum ar fi de funcționar public, judecător, procuror etc. până la domeniul serviciului public de nivel comunitar), datorită caracterului său uniform și a normelor juridice comune, care reglementează examinarea, pregătirea și emiterea sa [25]

Ținem să menționăm că odată cu intrarea în vigoare a Codului Administrativ se stabilise o practică bine determinată. Respectiv, autoritatea publică, în caz când i se adresau cu mai multe capete de cerere printre care și cu cerere de reparare a prejudiciului se putea expune în raport cu acest capăt de cerere. Drept urmare, și instanța de judecată se expunea pe capătul de cerere ce ține de repararea prejudiciului în continuare.

În caz că nu se solicita repararea prejudiciului în procedură prealabilă, dar capătul de cerere suplimentar se completa în instanța de judecată, cea din urmă, absolut corect, declara capătul de cerere ce ține de repararea prejudiciului inadmisibilă în baza art. 207, alin (2), lit. f) [16].

În ultima perioadă de timp, instanța de judecată schimbă practica judiciară și face trimitere expres la prevederile art. 60 alin (3) CA RM, motivând ”*De altfel, dat fiind faptul că la data soluționării cauzei de către prima instanță nu exista o hotărâre definitivă care să probeze ilegalitatea actului individual, instanța de fond întemeiat a dispus respingerea cerinței în cauză*” [17]. Deci, instanța, nu se expune supra admisibilității, doar se rezumă la faptul că deoarece nu există o hotărâre definitivă care să probeze ilegalitatea actului individual, cea din urmă nu se poate expune asupra acestui capăt de cerere.

Unii judecători specializați consideră că examinarea pretențiilor principale așa cum sunt cele prevăzute de art. 206 alin. (1) CA concomitent cu pretenții accesorii de reparare de prejudicii ar putea tergiversa excesiv și nejustificat durata procedurilor. De aceea, recurg în mod periculos la inadmisibilitatea capetelor de cerere referitoare la despăgubiri. Este destul de dificil să faci inadmisibilă o pretenție referitoare la repararea de prejudicii, fără riscul de a bloca în viitor accesul la justiție. De regulă se recurge la lit. e) art. 207 CA care prevede că reclamantul nu poate revendica încălcarea, prin activitatea administrativă, a unui drept în sensul art. 17. Iar acest temei de inadmisibilitate exclude posibilitatea adresării repetate în instanța de judecată.[18]

Dacă autoritatea publică nu separă aceste pretenții, considerăm că reacția *ex officio* a instanței de a impune reclamantului sancțiunea inadmisibilității este disproporționată. Și asta pornind de la principiul securității raporturilor juridice care nu admite amplificarea artificială a sarcinii justiției și examinarea cauzelor în «cascade», ci determină examinarea în cadrul aceluiași proces a tuturor pretențiilor pe care acesta le generează”[18].

În special, atragem atenția supra prevederilor art. 60 alin. (3) CA RM ”În cazul depunerii cererii privind acordarea *despăgubirilor pentru prejudiciul cauzat prin emiterea unui act administrativ individual sau normativ ilegal*, termenul general începe să curgă din data în care hotărârea instanței de judecată prin care s-a anulat actul administrativ ilegal a rămas definitivă”[9], în

coroborare cu alin (5), art. 2006 Cod Civil RM care prevede că ”Autoritatea publică **nu răspunde pentru prejudiciul cauzat prin adoptarea unui act normativ sau omisiunea de a-l adopta**” [8].

Drept urmare, actul administrativ normativ în sensul art. 12 CA RM, cum am menționat mai sus, se emite în baza Legii 100/2017 cu privire la actele normative și poate fi modificat, anulat, rectificat, abrogat, desuet în dependență de ce efect juridic impune situația, însă se contestă conform prevederilor CA RM Cartea a treia, prima instanță fiind Curtea de apel. Și chiar dacă actul administrativ normativ se anulează de instanța de judecată, autoritatea publică nu răspunde pentru prejudiciul cauzat prin adoptarea unui act normativ sau omisiunea de a-l adopta.

Reieșind din cele expuse, constatăm că acele două acte normative CA RM [9] și CC RM [8] și anume prevederile: art. 60 alin. (3) CA RM ”În cazul depunerii cererii privind acordarea *despăgubirilor pentru prejudiciul cauzat prin emiterea unui act administrativ individual sau normativ ilegal...*” [8] și alin (5), art. 2006 CC RM ”(5) Autoritatea publică **nu răspunde pentru prejudiciul cauzat prin adoptarea unui act normativ sau omisiunea de a-l adopta**” [8], contravin unei alteia, drept urmare, necesită o uniformizare a poziției legiuitorului.

De fapt, e de recunoscut, suntem în fața unui conflict juridic a două acte normative, care necesită o coordonare și, respectiv, o soluție. Conform alin. (1), art. 53 din Constituția Republicii Moldova “*Persoana vătămată într-un drept al sau de o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri, este îndreptățită să obțină recunoașterea dreptului pretins, anularea actului și repararea pagubei*” [4] drept urmare, devine evident că legiuitorul în legea supremă a statului nu face diferențe dintre tipurile de acte administrative, fie e act administrativ individual, fie este act administrativ normativ și folosește termenul general ”acte administrative”.

Dar totodată, ținem să menționăm că alin (3) art. 60 CA RM este prevăzut în Cartea a II-a al CA RM, ce în esență ține de procedura administrativă a actelor administrative individuale. Deci, ori legiuitorul a decis în ceea ce ține de despăgubiri să le grupeze într-un singur articol fără să țină cont că prevederile alin. (3) art. 60 CA RM ce se aplică strict în raport cu actele administrative individuale, ori prevederea sus indicată trebuie să se regăsească în altă conjunctură juridică.

În contextul propus este oportună poziția autorilor Fală Nicolae și Poalelungi Mihail [25], care ne propun o viziune complexă asupra actelor administrative, reieșind din funcțiile ce sunt atribuite actului administrativ în relația

dintre administrație și cetățean. În general, urmează să se facă distincția între *funcția procedurală, funcția de clarificare, funcția de lucru decis, funcția de executare și funcția protecție juridică*

Autorii sus indicați, în lucrarea citată, se expun în special în raport cu actul administrativ individual, fapt ce ne acordă o posibilitate de a dezvolta concep-tul propus și în raport cu actul administrativ normativ. Respectiv, ne propu-nem, în limita prezentei cercetări să ne referim la funcția de protecție juridică a actului administrativ normativ, ca o funcție protectoare a statului.

Mecanisme prin care se realizează funcția de protecție juridică al actului administrativ normativ ar fi:

- a) **Prezumția de legalitate.** Actul administrativ normativ se bucură de prezumția de legalitate și validitate, ceea ce înseamnă că produce efecte juridice de la momentul publicării pînă la anularea sa de către o instanță competentă, respectiv conform prevederilor alin (2) art. 228 CA RM ”actul administrativ normativ anulat în tot sau în parte de către instanța de judecată nu produce efecte juridice din momentul în care hotărîrea instanței de judecată devine definitivă”[9]. În aspect com-parat menționăm că actul administrativ individual în baza aceluiași arti-col, alin (2) menționează că ”actul administrativ individual anulat în tot sau în parte de către instanța de judecată nu produce efecte juridice, în totalitate sau în partea anulată, din momentul emiterii lui”, totodată menționăm că actul administrativ individual este asigurat și de alte me-canisme juridice cum ar fi suspendarea executării actului administrativ individual și ordonanța provizorie, fapt ce nu se reflectă supra actului administrativ normativ.
- b) **Controlul de legalitate.** Funcția de protecție se realizează și prin con-trolul jurisdicțional exercitat de instanțele de contencios administrativ. Orice persoană vătămată poate cere anularea actului normativ ilegal, ceea ce asigură un echilibru între protecția actului și protecția drepturi-lor individuale, cu condiția că actul administrativ normativ se contestă la Curtea de Apel (alin. (2), art. 191 CA RM). Aici ne oprim mai detaliat și ținînd cont că repararea prejudiciului cauzat este un element constitutiv al controlului de legalitate al actului administrativ individual, de ce să nu fie oportun ca poate fin inclusă și repararea prejudiciului cauzat ca element constitutiv.
- c) **Ierarhia actelor normative.** Respectarea principiului ierarhiei acte-lor normative este o altă formă de protecție juridică, care garantează coerența sistemului juridic.
- d) **Publicitatea și transparența actelor normative.**

În concluzie putem menționa că protecția juridică a actului administrativ normativ ar însemna **echilibru între autoritate și controlul legalității**.

Reieșind din analiza succintă propusă venim cu argumentul principal că Constituția RM prevede expres termenul de acte administrative ca una generică, respectiv se subînțelege că este vorba atât de acele administrative individuale, cât și actele administrative normative, fapt ce ne duce la concluzia că repararea pagubei trebuie să se conțină și în raport cu actul administrativ normativ. Reieșind din cele expuse, considerăm oportun ca poate fin inclusă și repararea prejudiciului cauzat ca element constitutiv.

De fapt, scopul a fost de a constata acel conflict juridic a normelor, de a concorda cu legea supremă și a deduce niște mecanisme ce ar fi de ajutor în ulterioara cercetare. Totodată înțelegem că această poziție necesită o cercetare mai amplă și complexă pentru, respectiv la moment nu ne putem veni și cu propuneri de modificări la *lege ferenda*, dar ne propunem să abordăm acest aspect și în alte cercetări în domeniu.

### **C) Felurile de acțiuni în contenciosul administrativ [20, 21, 22] își au o însemnătatea cheie în contextul temei cercetate.**

În prezentul articol nu vom da o definiție și nu vom cerceta felurile acțiunilor în contencios administrativ în sensul direct, deoarece nu este obiectul cercetării, dar venim cu unele întrebări și, respectiv, răspunsuri în legătură cu tema propusă.

Astfel, legiuitorul, la rîndul său, ne propune art. 206 CA RM [9] ”*Felurile acțiunilor în contencios administrativ (1) O acțiune în contencios administrativ poate fi depusă pentru:*

- a) *anularea în tot sau în parte a unui act administrativ individual (acțiune în contestare);*
- b) *obligarea autorității publice să emită un act administrativ individual (acțiune în obligare);*
- c) *impunerea la acțiune, la tolerare a acțiunii sau la inacțiune (acțiune în realizare);*
- d) *constatarea existenței sau inexistenței unui raport juridic ori nulității unui act administrativ individual sau a unui contract administrativ (acțiune în constatare); sau*
- e) *anularea în tot sau în parte a unui act administrativ normativ (acțiune de control normativ)”.*

În limita controlului judiciar, instanța de judecată verifică din oficiu sau invocă partea în proces, respectarea sau nerespectarea procedurii prealabile.

Respectiv pe lângă art. 162-169 CA RM, legiuitorul aplică art. 206 CA RM, 224 CA RM în coroborare cu art. 208 CA RM [9] ”*Respectarea procedurii prealabile:*

- (1) *Până la înaintarea acțiunii în contencios administrativ se va respecta procedura prealabilă, cu excepțiile prevăzute de lege.*
- (2) *Dacă autoritatea publică competentă decide cu privire la cererea prealabilă, deși termenul pentru depunerea cererii prealabile nu a fost respectat, acțiunea în contenciosul administrativ este oricum admisibilă. Această prevedere nu se aplică în cazul în care printr-un act administrativ individual este favorizat un terț.*
- (3) *Dacă procedura prealabilă nu este prevăzută de lege, **acțiunea în obligare** se admite numai în cazul în care reclamantul a depus anterior la autoritatea publică competentă o cerere de emitere a actului administrativ individual.*
- (4) *O **acțiune în realizare** se admite numai dacă reclamantul a depus anterior la autoritatea publică competentă o cerere prin care a solicitat realizarea, tolerarea sau omiterea unei acțiuni.*
- (5) *O **acțiune în constatare** este admisibilă numai dacă reclamantul s-a adresat anterior la autoritatea publică competentă cu cerere de constatare.”*

Această poziție care se reflectă în Titlu V al Cărții a doua a CA RM pare a fi inspirată din concepția germană relativă procedurilor preliminare în contenciosul administrativ. În sensul că procedura prealabilă conform legislației germane se referă în special la acțiunea în contestare și acțiunea în obligare.

Una din întrebările cheie ar fi ”De ce este atât de importantă calificarea felului acțiunii de către judecător de la etapa incipientă a procesului?”. Aici venim în susținerea poziției Dnei Belei E.,[18] precum că prin intermediul instituției admisibilității în contencios administrativ și printre temeiurile de inadmisibilitate se regăsesc două: unul referitor la procedura prealabilă și altul – la termenul de adresare în instanță. Art. 207 CA prevede că acțiunea în contencios administrativ se declară inadmisibilă în special când: d) acțiunea a fost depusă după expirarea termenului prevăzut la art. 209 (termenul de înaintare a acțiunii în contencios administrativ). Declararea acțiunii ca inadmisibilă în baza temeiului specificat la alin. (2) lit. d) exclude posibilitatea adresării repetate în judecată a aceluiași reclamant cu aceeași acțiune. f) nu sunt întrunite condițiile prevăzute la art. 208 (respectarea procedurii prealabile). Declararea acțiunii ca inadmisibilă în baza temeiurilor specificate la alin. (2) lit. f) nu exclude posibilitatea adresării repetate în judecată a aceluiași reclamant cu

aceeași acțiune. Și pentru că regulile referitoare la procedura prealabilă și la termenele de adresare în judecată diferă de la o categorie de acțiuni la alta, judecătorul de contencios administrativ este obligat, pentru aplicarea justă a temeiurilor de inadmisibilitate, să califice felurile acțiunii”.

În continuarea ideii venim cu o întrebare relevantă temei propuse ”Care este legătura causală dintre felurile de acțiune în contenciosul administrativ și procedura prealabilă?”

Drept urmare se constată că determinarea corectă a felurilor de acțiuni, este primul indiciu de a determina este necesară procedura prealabilă sau nu (excepție art. 163 CA RM [9] sau dacă legea specială prevede expres);

Art. 206 în coroborare cu art. 208, 209 CA RM ne ghidează asupra unui aspect extrem de important în jurisprudență cum ar fi ”termenele”, astfel termenele de prescripție de adresare în instanța de judecată (30 de zile (ar.209 CA RM), un an de la comunicarea sau notificarea actului administrativ, alin. (2) art. 165 CA RM);

Reieșind din prevederile art. 209 CA RM în coroborare cu art. 208 CA RM și în mod obligatoriu art. 206 CA RM, acțiunea în realizare și acțiunea în constatare, fiind, imprescriptibile, necesită întotdeauna procedura prealabilă.

Iar dacă să vorbim despre acțiunea în contestare și acțiunea în obligare, în cazul dat art. 206 în coroborare cu art. 209, 208 și 165lit. c) CA RM, se ia în considerație și prevederile legii speciale în caz că prevede expres adresarea nemijlocită în instanța de judecată.

Și, respectiv, ultima acțiune în contencios administrativ acțiunea în control normativ este imprescriptibilă și nu prevede respectarea procedurii prealabile. Deci, când se contestă un act administrativ normativ, în mod obligatoriu se adresează Curții de apel ca prima instanță (alin (2), art. 191 CA RM), fără procedură prealabilă, fiind imprescriptibilă.

Mai sus am menționa că ne propunem să cercetăm procedura prealabilă prin prisma felurilor de acțiuni în contencios administrativ și în calitate de concluzie vom propune o soluție, drept urmare venim cu susținerea poziției Dnei Belei E. [24] în clasificarea și logica juridică structurată în tabelul nr.1, unde este analizată, gândită, structurată cât și demonstrată legătura causală între felurile acțiunii în contenciosul administrativ și procedura prealabilă și ca un criteriu suplimentar se propune termenul de prescripție.

**Tabelul nr. 1. [24]**

<b>Felurile acțiunilor în contencios administrativ: Art.206 CA RM</b>	<b>Termene de prescripție pentru procedura prealabilă: Art.209 CA RM</b>	<b>Respectarea procedurii prealabile: Art.208 CA RM</b>
Contestare (act adm)	30 zile/1 an	<b>Trebuie respectată procedura prealabilă întotdeauna. Adresarea nemijlocită în judecată doar dacă prevede norma specială.</b>
Obligare (emitere act adm)	30 zile/1 an aici e post prealabilă!	<b>Trebuie adresare către pârât cu cerere prealabilă întotdeauna. Dacă prevede legea specială, atunci și prealabilă <i>quazi-judiciară</i>.</b>
Realizare (act real)	Imprescriptibilă	<b>Trebuie adresare către pârât întotdeauna.</b>
Constatare	Imprescriptibilă	<b>Trebuie adresare către pârât întotdeauna.</b>
Control normativ	Imprescriptibilă	<b>Codul administrativ nu prevede.</b>

#### **IV. Concluzii:**

În concluzi, menționăm că procedura prealabilă se aplică strict în raport cu actul administrativ individual și în esență este instituția care oferă o cale de soluționare prejudiciară a litigiilor administrative având drept scop *verificarea legalității actelor administrative individuale, inclusiv a celor care au efect pe termen scurt, prin prisma legalității și a respectării procedurii de emitere, și de a determina revizuirea sau revocarea actelor administrative de către organul emitent.*

Totodată menționăm că revindecarea dreptului vătămat (art. 17 CA RM) este condiția obligatorie în procedura prealabilă, în caz de lipsă a dreptului vătămat cererea prealabilă poate fi declarată inadmisibilă de către autoritatea publică.

Determinarea corectă a felurilor de acțiune în contencios administrativ ne dau o claritate în ceea ce ține de obligarea respectării procedurii prealabile (excepție art. 163 CA RM). Totodată determină termenele de prescripție de adresare în instanța de judecată (30 de zile (ar.209 CA RM) sau un an de la

comunicarea sau notificarea actului administrativ, alin (2) art. 165 CA RM). Și nu în ultimul rând, reieșind din felul de acțiune în contenciosul administrativ art. 206 CA RM în coroborare cu 208 și 209 CA RM devine evident faptul în cazul acțiunii în realizare și acțiunii în constatare procedura prealabilă este obligatorie. Pentru acțiunea în control normativ, care este imprescriptibilă, nu există procedură prealabilă.

Drept urmare, actul administrativ normativ se emite în baza Legii 100/2017 cu privire la actele normative și poate fi modificat, anulat, rectificat, abrogat, desuet în dependență de ce efect juridic impune situația, însă se contestă conform prevederilor CA RM Cartea a treia, prima instanță fiind Curtea de apel.

Legiuitorul a optat pentru o grupare pragmatică a normelor privind despăgubirile într-un singur articol (Art. 60 CA RM), chiar dacă sfera de aplicare a Cărții a II-a se concentrează pe actele individuale. Prevederea privind răspunderea pentru actele normative ar trebui relocalată într-o altă secțiune a cadrului normativ, care să nu genereze confuzii de natură procedurală sau de aplicare. Astfel, indiferent de intenția inițială, această ambiguitate tehnică subliniază necesitatea unei clarificări și a unei coordonări legislative care să asigure că prevederile unei legii (CA RM) nu sunt anulate de o prevedere restrictivă dintr-o altă lege (CC RM), în special când se constată o contradicție cu principiul reparării integrale a prejudiciului, garantat de Constituție.

Articol elaborat în cadrul proiectului Securitatea Națională a Republicii Moldova în contextul aderării la UE: abordări juridice, politologice și sociologice. (Code: 01.05.01)

## • Referințe bibliografice:

1. Nota informativă privind practica judiciară de soluționare a chestiunii ce vizează respectarea procedurii prealabile, în acțiunile de contencios administrativ, 2021, [Accesat: 10.04.2025]. Disponibil: [https://csj.md/images/Nota\\_informativa\\_-\\_procedura\\_prealabila\\_in\\_contencios\\_administrativ\\_rev%C4%83zut%C4%83\\_red\\_-\\_pub.pdf](https://csj.md/images/Nota_informativa_-_procedura_prealabila_in_contencios_administrativ_rev%C4%83zut%C4%83_red_-_pub.pdf)
2. Legea 436 cu privire la administrația publică locală 436/2006. Publicat : 09-03-2007 în Monitorul Oficial Nr. 32-35 art. 116. Disponibil: [https://www.legis.md/cautare/getResults?doc\\_id=147853&lang=ro#](https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=147853&lang=ro#)
3. Decizia nr. 56 din 02.06.2020 de inadmisibilitate a sesizării nr. 23g/2020 privind excepția de neconstituționalitate a articolului 207 alin. (2) lit. f) din Codul administrativ (respectarea procedurii prealabile până la înaintarea acțiunii în contencios administrativ). [Accesat: 10.04.2025] Disponibil: [https://www.constcourt.md/public/ccdoc/decizii/d\\_56\\_2020\\_23g\\_2020\\_rou.pdf](https://www.constcourt.md/public/ccdoc/decizii/d_56_2020_23g_2020_rou.pdf)

4. Constituția Republicii Moldova din 29 iulie 1994. [Accesat 20.01.2025]. Disponibil: [https://www.legis.md/cautare/getResults?doc\\_id=145723&lang=ro#](https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=145723&lang=ro#)
5. Chiper N., Corcimari S. Dreptul vătămat, condiție esențială pentru înaintarea acțiunii în contencios administrativ. dezvoltarea economico-socială durabilă a euroregiunilor și a zonelor transfrontaliere. Volumul XLVII, Coordonatori: Carmen-Maria Diaconu, Doncean Marinela, Ciprian Ionel Alecu, ISSN 2971-8740; ISSM-L 2971-8740., Presa Universitară Clujeană, 2023 (264), p.. 76-86
6. Constituția a Republicii Federale Germania în versiunea din 29 iulie 2009. [Accesat 20.01.2025]. Disponibil: <https://www.bpb.de/system/files/pdf/LW5781.pdf>
7. Ștefan Elena Emilia. Noțiunea de persoană vătămată în dreptul administrativ/ Elena Emilia Ștefan, București. - : Universul Juridic, 2024, ISBN 978-606-39-1603-8, 349 p.
8. Codul Civil al Republicii Moldova Nr. 1107 din 06-06-2002. Publicat : 01-03-2019 în Monitorul Oficial Nr. 66-75 art. 132. Disponibil: [https://www.legis.md/cautare/getResults?doc\\_id=147850&lang=ro#](https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=147850&lang=ro#)
9. Codul administrativ al Republicii Moldova nr. 116 din 19.07.2018. Publicat : 17-08-2018 în Monitorul Oficial Nr. 309-320 art. 466. [Accesat 20.01.2025]. Disponibil: [https://www.legis.md/cautare/getResults?doc\\_id=146158&lang=ro#](https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=146158&lang=ro#)
10. Olechowski Th., Die Einführung der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Österreich (1999), S. 143;
11. Mahlmann M., Rechtsphilosophie und Rechtstheorie (2015), S. 280. 2 Adamovich L./ Funk B.-Ch./ Holzinger G./ Frank St. L., Österreichisches Staatsrecht IV (2009), S. 133.
12. Raschauer B., Allgemeines Verwaltungsrecht (2013), S. 400.
13. Dosar nr. 3r-350/21. [Accesat 20.01.2025]. Disponibil: [http://jurisprudenta.csj.md/search\\_col\\_civil.php?id=65071](http://jurisprudenta.csj.md/search_col_civil.php?id=65071).
14. Decizie 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. [Accesat 20.11.2022]. Disponibil: [https://www.constcourt.md/public/ccdoc/decizii/d\\_26\\_2022\\_260g\\_2021\\_rou.pdf](https://www.constcourt.md/public/ccdoc/decizii/d_26_2022_260g_2021_rou.pdf).
15. Ghid de formare continuă pentru Codul Administrativ al Republicii Moldova. Klaus Hage, judecător, președinte de complet la Judecătoria Administrativă din Minden | Situația: 03.11.2019, Deutsche stiftung fur Internationale rechtliche Zusammenarbeit e.v. (p. 55).
16. Dosar nr. 2-19188719-12-3-27112019. Încheiere din 10 iulie 2020. [Accesat 20.01.2025]. Disponibil: [https://jc.instante.justice.md/ro/pigd\\_integration/pdf/YTUzODFjMTMtMjc3OC00MDNhLTkzMmMtMGYwZTkWMDUzNWNi](https://jc.instante.justice.md/ro/pigd_integration/pdf/YTUzODFjMTMtMjc3OC00MDNhLTkzMmMtMGYwZTkWMDUzNWNi)
17. Dosarul nr. 3a-53/25. [Accesat 20.01.2025]. Disponibil: [https://cac.instante.justice.md/ro/pigd\\_integration/pdf/N2QwYTdlM2ItODVNi00Zjk3LWJlYWItMTgwNjIxNTJiYmE5](https://cac.instante.justice.md/ro/pigd_integration/pdf/N2QwYTdlM2ItODVNi00Zjk3LWJlYWItMTgwNjIxNTJiYmE5).

18. Belei Elena. Felurile acțiunilor în contenciosul administrativ al Republicii Moldova. Revista Romană de jurisprudență. Nr. 4/22. [Accesat 20.01.2025]. Disponibil: [https://www.universuljuridic.ro/wp-content/uploads/2023/12/Revista\\_romana\\_de\\_jurisprudenta\\_nr\\_4\\_2022\\_BTblack.pdf](https://www.universuljuridic.ro/wp-content/uploads/2023/12/Revista_romana_de_jurisprudenta_nr_4_2022_BTblack.pdf);
19. Belei Elena. Prejudiciile materiale și/sau morale în contenciosul administrativ. [Accesat 20.01.2025]. Disponibil: <https://juridicemoldova.md/10536/prejudiciile-materiale-si-sau-morale-in-contenciosul-administrativ.html>.
20. Jimbei I., Felurile de acțiuni în contenciosul administrativ. Conferința științifică națională cu participare internațională „Integrare prin cercetare și inovare”, USM, 10-11 noiembrie 2020. [Accesat 20.01.2025]. Disponibil: [https://ibn.idsi.md/sites/default/files/imag\\_file/168-171\\_21.pdf](https://ibn.idsi.md/sites/default/files/imag_file/168-171_21.pdf);
21. Jimbei I., Acțiunea în realizare și actele reale în contenciosul administrativ. [Accesat 20.01.2025]. Disponibil: <https://www.bizlaw.md/actiunea-in-realizare-si-actele-reale-in-contenciosul-administrativ>;
22. Gațcan T., Categoriile de acțiuni în contenciosul administrativ. [Accesat 20.01.2025]. Disponibil: [https://ibn.idsi.md/sites/default/files/imag\\_file/12-15\\_52.pdf](https://ibn.idsi.md/sites/default/files/imag_file/12-15_52.pdf)
23. Legea cu privire la actele normative nr. 100 din 22.12.2017. Publicat: 12-01-2018 în Monitorul Oficial Nr. 7-17 art. 34. [Accesat 20.01.2025]. Disponibil: [https://www.legis.md/cautare/getResults?doc\\_id=144467&lang=ro#](https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=144467&lang=ro#)
24. Belei Elena, dr., conf.univ. Cursul universitar: Contenciosul administrativ. Universitatea de Stat din Moldova. [Accesat 22.01.2025]. Disponibil: [moodle.usm.md](https://moodle.usm.md)
25. Fală Nicolae, Poalelungi Mihail. PARTICULARITĂȚILE CONSTRUCȚIEI JURIDICE ALE SUSPENDĂRII EXECUTĂRII ACTULUI ADMINISTRATIV INDIVIDUAL DEFAVORABIL (PARTEA I) [Accesat 20.01.2025]. Disponibil: [https://ibn.idsi.md/sites/default/files/imag\\_file/55-74.pdf](https://ibn.idsi.md/sites/default/files/imag_file/55-74.pdf).