CZU: 340.133:342.9(094.4)(478) **https://doi.org/10.59295/rpijn2025.01**

PERSPECTIVA MODIFICĂRII CODULUI ADMINISTRATIV AL REPUBLICII MOLDOVA

BELEI Elena,
doctor în drept, conferențiar universitar
Universitatea de Stat din Moldova,
Facultatea Drept,
Departamentul Drept Procedural
ORCID ID: 0000-0003-0618-5360

SUMMARY

The Administrative Code of the Republic of Moldova, being a new framework law that introduced concepts very different from those previously existing—borrowed from European practice and the German regulatory framework—has, after five years of implementation, revealed several substantial legislative shortcomings. For this reason, the Parliament of the 11th legislature adopted, in two readings, Draft Law No. 390/2023. The main proposed amendments concern: the title of the Administrative Code, the preliminary procedure, the manner of compensating damages caused by administrative activity, several improvements to administrative litigation, and most importantly, the procedure for enforcement both at the non-contentious stage and the post-judicial stage.

***Keywords*:** administrative procedure code, conflict of jurisdiction, compensation for damages, preliminary procedure, enforcement.

Deși Codul administrativ al Republicii Moldova este o lege relativ nouă[1], cu toate că elaborarea acestuia a durat aproape un deceniu, totuși în cei 5 ani de aplicare s-au depistat mai multe incoerențe și goluri semnalate de către avocați, magistrați, autorități publice. Bineînțeles că în procesul legislativ nu este posibil să compatibilizezi opinii disonante care în esență exprimă poziții și atitudini destul de subiective ale diferitor categorii de subiecți. Dar unele probleme de reglementare totuși au fost semnalate aproape unanim. Aceste rațiuni au justificat preocuparea legiuitorului de a ajusta legea-cadru, fără a-i afecta substanța, principiile și finalitățile scontate. Astfel, în legislatura a XI a fost aprobat în două lecturi un proiect de lege cu

[1] Codul administrativ al Republicii Moldova Nr.116/2018. Publicat la 17-08-2018 în Monitorul Oficial Nr. 309-320. În continuare – Cadm.

câteva implicații substanțiale și mai multe îmbunătățiri de tehnică legislativă[1].

Scopul prezentului articol este de a evalua perspectivele dezvoltării legislației relevante procedurii contenciosului administrativ, punând în evidență doar principalele modificări pe care le-a anunțat legiuitorul moldav.

I. Pornim de la o primă confuzie admisă în 2018 referitoare la denumirea legii-cadru. Codul administrativ al Republicii Moldova este de sorginte nemțească, incorporând, într-o anumită măsură, trei legi relevante din Germania[2]. Din cele trei cărți ale Codului administrativ al Republicii Moldova, două se referă la proceduri: procedura administrativă (Cartea a doua) și procedura contenciosului administrativ (Cartea a treia).

Fără a pune la îndoială existența dreptului administrativ ca ramură de drept, considerăm necesar și oportun de a afirma tranșant că **raporturile juridice administrative care presupun interacțiuni între persoane și autorități publice comportă caracter procedural extrajudiciar.** Rigurozitatea cu care sunt reglementate raporturile juridice administrative - fie în Codul Administrativ, fie în alte legi speciale - ne determină să conchidem că sunt mult prea diferite de raporturile de drept privat, unde subiecții sunt pe poziții de egalitate. Exigențele procedurii administrative referitoare la competență, termene, forme, conținuturi, limite, sancțiuni impun ideea ordinii și disciplinei de care sunt ținute atât autoritățile publice, cât și persoanele care mai de voie mai de nevoie sunt implicate în procedura administrativă.

Procedura de înfăptuire a activității administrative și a controlului judecătoresc asupra acesteia, se efectuează *în vederea asigurării respectării drepturilor și a libertăților prevăzute de lege ale persoanelor fizice și juridice, ținându-se cont de interesul public și de regulile statului de drept* (art. 3 Cadm).

Pentru comparație în România de asemenea există un Cod administrativ din

[1] Proiectul nr.390/2023. Disponibil pe: https://new.parlament.md/material-details-md.nspx?param=20054bf6-f314-4298-a83c-7b983ac3bf05&utm

[2] Legile Germaniei care constituie fundamentul Cadm sunt:
1) Verwaltungsverfahrensgesetz - Legea privind procedura administrativă (în aplicare din 01.01.1977).
2) Verwaltungsgerichtsordnung - Codul de procedură administrativă a instanțelor administrative (în aplicare din 01.04.1960).
3) Verwaltungsvollstreckungsgesetz - Legea privind executarea administrativă (în aplicare din 01.05.1953).

05.07.2019[1] care *reglementează cadrul general pentru organizarea şi funcționarea autorităților şi instituțiilor administrației publice, statutul personalului din cadrul acestora, răspunderea administrativă, serviciile publice, precum şi unele reguli specifice privind proprietatea publică şi privată a statului şi a unităților administrativ-teritoriale*.

Altfel spus, Codul administrativ al României nu este o lege cu privire la proceduri. Codul administrativ al României incorporează ceea ce în Republica Moldova este dispersat într-un număr destul de mare de legi, precum Legea cu privire la Guvern Nr.137/2017[2], Legea privind administrația publică centrală de specialitate Nr.98/2012[3], Legea privind administrația publică locală Nr.436/2006[4], Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public Nr.158/2008[5] etc.

Tot pentru comparație, unii legiuitori au fost mai inspirați de la bun început. De exemplu, în Kazahstan din 01 iulie 2021 s-a pus în aplicare o lege similar cu cea a Republicii Moldova, tot de sorginte nemțească, întitulată[6] административный процедурно-процессуальный кодекс Республики Казахстан (versiune în engleză – Administrative Procedural and Process-related Code of the Republic of Kazahstan)

De aceea, salutăm intenția legiuitorului de a redenumi Codul administrativ în Cod de proceduri administrative. Și asta pentru că este greu de închipuit ca o lege organică să ducă societatea în eroare printr-o denumire improprie.

II. În contencios administrativ pe lângă pretențiile care formează esența uneia din cele 5 categorii de acțiuni (art. 206 Cadm) suficient de frecvent se solicit și reparare de prejudicii. În situația în care acestea se pretind ca pretenție independentă acțiunea este una în obligare, or, în eventualitatea admiterii autoritatea publică va trebui să adopte un act administrative în acest sens. Însă nu calificarea acțiunii de pretindere de prejudicii constituie disputa la zi, ci problematica pretinderii prejudiciilor în contencios administrativ **concomitent** cu alte pretenții – de anulare de act

[1] Codul administrativ din 03.07.2019. Disponibil pe: https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/215925
[2] Legea cu privire la Guvern Nr. 136/2017. Publicată la 19-07-2017 în Monitorul Oficial Nr. 252.
[3] Publicată la 03-08-2012 în Monitorul Oficial Nr. 160-164.
[4] Publicată la 09-03-2007 în Monitorul Oficial Nr. 32-35.
[5] Publicată la 23-12-2008 în Monitorul Oficial Nr. 230-232.
[6] https://adilet.zan.kz/rus/docs/K2000000350

administrativ sau de obligare a emiterii acestuia.

Pentru a racorda prevederile Codului administrativ la prevederile art. 53 Constituția Republicii Moldova[1] a fost propus un nou articol 60/1[2] cu referire la pretențiile referitoare la repararea de prejudicii. Astfel, justițiabililor li se oferă mai multe posibilități pentru a formula pretenții referitoare la repararea prejudiciilor cauzate prin activitate administrativă: acestea se pot solicita concomitent cu pretențiile principale de la autoritatea publică sau ulterior după soluționarea pretențiilor principale în mod irevocabil de către instanța de judecată. În cazul solicitării concomitente, dacă prin cererea prealabilă se solicită și repararea prejudiciului, atunci cererea privind repararea prejudiciului se poate examina de autoritatea publică emitentă în aceeași procedură sau în procedură administrativă separată. În cazul în care repararea prejudiciilor nu a fost solicitată concomitent cu cererea în procedură prealabilă sau autoritatea publică a decis examinarea lor separată, cererea privind repararea de prejudicii se examinează ca acțiune în obligare. În acest sens și conținutul dispozitivului hotărârilor judecătorești (art. 224 Cadm) urmează a fi ajustat[3].

III. Pentru a clarifica delimitarea contractelor administrative de cele civile în care sunt implicate autoritățile publice în art.154 Cadm din proiect se propune enumerarea limitativă a felurilor contractelor administrative[4]. Este extrem de salutară această idee

[1] Articolul 53 Dreptul persoanei vătămate de o autoritate publică
(1) 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.

[2] Articolul 60/1. Repararea prejudiciilor cauzate prin activitate administrativă
Persoanele fizice sau juridice care se consideră vătămate într-un drept propriu prin activitate administrativă pot solicita repararea prejudiciilor în procedură prealabilă concomitent cu cererea depusă către autoritatea publică sau ulterior după soluționarea acțiunii în contencios administrativ prin hotărâre judecătorească irevocabilă.
Dacă prin cererea prealabilă se solicită și repararea prejudiciului, atunci cererea privind repararea prejudiciului se poate examina de autoritatea publică emitentă în aceeași procedură sau în procedură administrativă separată.
În cazul în care repararea prejudiciilor nu a fost solicitată concomitent cu cererea în procedură prealabilă sau autoritatea publică a decis examinarea lor separată, cererea privind repararea de prejudicii se examinează ca acțiune în obligare.

[3] În privința dispozitivelor referitoare la admiterea pretențiilor din patru categorii de acțiuni în contencios administrativ, exceptând acțiunea în control normativ, s-a adăugat sintagma „și soluționează eventuala cerere privind repararea prejudiciilor”.

[4] (2) Contracte administrative în sensul prezentului Cod sunt:

pentru că în doctrină, dar mai ales în practică, nu încetează disputele privind criteriile de delimitare a contractelor administrative de contractile civile obișnuite. În aceiași ordine de idei, pe lângă insistența legiuitorului de a ordona terminologia utilizată – în loc de „contract de drept public" se promovează sintagma „contract administrativ".

În mod deosebit este salutară intenția legiuitorului de a anticipa evoluțiile legislative cu referire la contractele administrative. Probabilitatea ca legile speciale să utilizeze în viitor sintagme confuze sau să evite clarificările terminologice sunt destul de mari. De aceea, în proiectul legii de modificare a Codului administrative este specificat „orice alt contract din domeniul dreptului public va fi calificat ca și contract administrativ dacă alte norme speciale prevăd acest lucru expres". În acest fel, enumerarea din proiect nu este limitativă, dar nici interpretarea extensivă a acestui concept nu este încurajată.

IV. Cu referire la procedura prealabilă mai multe discrepanțe între Titlul V din Cartea a doua și art. 208 Cadm raportat la felurile acțiunilor în contencios administrativ (art. 206 Cadm) au fost sesizate și asanate.

În primul rând, a fost propusă în mod cert respectarea procedurii prealabile pentru toate categoriile de acțiuni de contencios administrativ, inclusiv pentru acțiunea în control normativ.

În al doilea rând, pentru câteva feluri de acțiuni se propune ca cererea prealabilă să nu fie ținută de termen de adresare. Adică persoana s-ar putea adresa oricând cu cereri în obligare, în realizare, în constatare sau chiar în control normativ. Momentul adresării cererilor respective către autoritatea publică deja marchează ordonarea raporturilor de drept administrativ după anumite rigori de procedură. Astfel, accentul imprescriptibilității din art. 209 alin. (3) Cadm[1] a fost schimbat de la termenul de adresare în judecată, la termenul de adresare cu cerere prealabilă[2]. Ulterior

contractul de administrare fiduciară;
contract de locațiune/arendă sau în superficie a terenurilor proprietate publică;
parteneriatul public-privat;
contract de concesiune de lucrări și contract de concesiune de servicii;
contractul individual de muncă a funcționarului public;

[1] (3) Pentru acțiunea în realizare, acțiunea în constatare și acțiunea de control normativ nu există termen de înaintare a acțiunii în contencios administrativ.

[2] (3) Nulitatea unui act administrativ individual, emiterea unui act administrativ individual, impunerea la acțiune, la tolerare a acțiunii sau la inacțiune poate fi invocată în prealabil fără obligația de a respecta un termen

procedurii prealabile deja în cazul tuturor acțiunilor de contencios administrativ trebuie respectate termene de adresare în instanța, iar calcularea acestora nu va mai prezenta dificultăți, însă va ordona în mare măsură adrersări în justiție

În al treilea rând, prin proiect se propune echivalarea consecinței pentru autoritatea publică care nu răspunde la prealabilă[1] cu consecința indicării greșite a informației cu privire la exercitarea căilor de atac[2].

V. Cu referire la procedura judeciră în contencios administrativ cele mai importante schimbări s-au produs deja la procedura în recurs prin Lege Nr.64/2023 cu privire la CSJ[3] și Legea pentru modificarea unor acte normative (modificarea cadrului normativ conex reformei CSJ) Nr. 246/2023[4]. În special s-au uniformizat temeiurile acestuia (art. 245/1 Cadm) cu dreptul comun (art. 432 CPC[5])

Cu toate acestea câteva ajustări menite să îmbunătățească calitatea înfăptuiri justiției administrative au fost incluse în proiect. Este vorba de:

- oferirea reclamantului a unor alternative ale competenței jurisdicționale teritoriale în cazul sunt acționate în judecată mai multe autorități publice pârâte. Scopul propunerii a fost atât respectarea logicii coparticipării passive, a esenței disponibilității reclamanților, dar și decongestionarea, pe cât este posibil, a judecătoriei Chișinău.
- legiferarea unui nou concept „conflict intern de competență” și modul de soluționare etapizată a acestuia (art. 200[6]). Această problemă s-a discutat

[1] Art. 209 alin. (1) Acțiunea în contestare și acțiunea în obligare se înaintează în decurs de 30 de zile, dacă legea nu prevede altfel. Acest termen începe să curgă de la:
a) data comunicării sau notificării deciziei cu privire la cererea prealabilă sau data expirării termenului prevăzut de prezentul cod pentru soluționarea acesteia;

[2] Art. 209 alin. (2) Dacă informația cu privire la exercitarea căilor de atac nu se conține în actul administrativ individual sau în decizia cu privire la cererea prealabilă ori este indicată incorect, înaintarea acțiunii în contencios administrativ se admite în termen de un an de la comunicarea sau notificarea actului administrativ sau a deciziei cu privire la cererea prealabilă.

[3] Publicată la 06.04.2023 în Monitorul Oficial Nr. 117-118.

[4] Publicată la 18-08-2023 în Monitorul Oficial Nr. 318-321.

[5] Cod de procedură civilă al Republicii Moldova Nr.225/2003. Publicat la 03-08-2018 în Monitorul Oficial Nr. 285-294

[6] „(1[1]) Conflictul de competență după materie dintre judecătorii de drept comun și judecătorii de contencios administrativ din cadrul aceleiași instanțe de judecată se soluționează de către președintele instanței respective prin încheiere care se contestă odată cu fondul cauzei sau de către instanța ierarhic superioară prin încheiere care nu se supune niciunei căi de atac.”

periodic la evenimente științifice sau științifico-practice[1], fiind semnalată de către avocați și magistrați în egală măsură.

- excluderea sintagmei „*în special*" din art. 207 Cadm[2] și art. 236 Cadm. Respectiva sintagmă vine în contradicție cu accesul liber și efectiv la justiție, lăsând impedimentele care îl ordonează la discreția judecătorului. O normă care facilitează abuzurile este incompatibilă cu standardele CEDO. Este greu de închipuit că ar mai putea exista premise și condiții de accedere la justiția administrativă altele decât cele prevăzute expres de art. 207 Cadm.

VI. S-a propus schimbarea substanțială a procedurile de executare atât la etapa necontencioasă, cât și la cea post-judiciară. Astfel, s-a concretizat executarea creanțelor bănești în cazul persoanelor juridice de drept public se efectuează conform Legii nr.181/2014[3] și Codului de executare[4]. Executarea creanțelor bănești în privința persoanelor juridice de drept public care nu sunt autorități publice se propune a fi efectuată în condițiile Codului de executare. Suma plăților pentru executare silită nu poate depăși 20 la sută din bugetul persoanei juridice aprobat pe anul respectiv (art.178 și 249-256). Au fost excluse prevederile care periclitau principiul constituțional la separării puterilor în stat. Au fost clarificate care sunt documentele executorii în contencios administrativ, precum și persoanele care pot fi mandatate pentru executare silită. A fost propusă delimitarea executării silite în privința persoanelor fizice și a persoanelor juridice de drept privat (art. 253 Cadm) de executarea în privința persoanelor juridice de drept public (art. 254 Cadm). În acest sens s-a propus și modificarea cadrului normativ conex: Codul de executare Nr. 443/2004 și Legea Nr.181/2014.

Concluzii.

Indiferent de faptul cât de corectă este denumirea Codului administrativ al

[1] Reconsiderarea conceptului de conflict de competență în cauzele de contencios administrativ // Conferința științifică națională cu participare internațională - Integrare prin cercetare și inovare, Chișinău, 10-11 noiembrie 2023, pp.455-461. Disponibil pe https://ibn.idsi.md/sites/default/files/imag_file/Conf_IV.pdf

[2] (5) Normele speciale pot prevedea și alte temeiuri de inadmisibilitate, care nu vor afecta esența dreptului la apărare

[3] Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr. 181/2014. Publicată la 08-08-2014 în Monitorul Oficial Nr. 223-230.

[4] Codul de executare al Republicii Moldova Nr.443/2004. Publicat la 05-11-2010 în Monitorul Oficial Nr. 214-220.

Republicii Moldova, această lege este una foarte complexă, novatorie, care a introdus concepte foarte diferire de cele existente anterior, preluate din practica europeană și din cadrul normativ german.

Dar pentru că realitățile nemțești și cele moldovenești diferă puțin, pentru că limba germană are alte origini și altă logică de formulare și exprimare a ideilor decât limba română, pentru că practica aplicării unei legi întotdeauna demonstrează carențele legislative, este salutară orice inițiativă de îmbunătățire a cadrului normativ. Cele câteva aspecte ale procedurii administrative, ale procedurii contenciosului administrativ și ale procedurii de executare care sunt reflectate în proiectul nr.390/2023 merită toată atenția legiuitorului moldav în ultima lectură.