

## Procedura prealabilă în contenciosul administrativ: reflecții de ordin teoretico-practic cu referire la Republica Moldova

### Preliminary procedure in the administrative litigation of the Republic of Moldova: theoretical-practical reflections

**Aliona Corcenco<sup>1</sup>**

**Rezumat:** Orice persoană care revendică încălcarea unui drept al său prin activitatea administrativă a unei autorități publice poate înainta o acțiune în contencios administrativ. Regula generală în litigiile de contencios administrativ este că, pentru a putea înainta acțiunea în instanța de judecată, persoană care revendică încălcarea unui drept al său prin activitatea administrativă a unei autorități publice (reclamantul) trebuie să prezinte dovada îndeplinirii cerințelor legii și a respectării procedurii prealabile, adică adresării mai întâi autorității emitente sau ierarhic superioare și, în rezultatul refuzului acesteia, respectiv, după menținerea actului administrativ, se poate adresa nemijlocit instanței de judecată. Nerespectarea acestei reguli are ca consecință declararea acțiunii inadmisibile.

**Cuvinte-cheie:** contencios administrativ, act administrativ, autoritate publică, cerere prealabilă, procedură prealabilă.

**Abstract:** Any person claiming that his or her right has been infringed by the administrative activity of a public authority may bring an administrative action. The general rule in administrative disputes is that, in order to be able to bring an action before the court, a person claiming infringement of his right through the administrative activity of a public authority (the plaintiff) must provide proof that the requirements of the law have been met and that the prior procedure has been followed, i.e. he must first apply to the issuing or higher authority and, if the latter refuses, i.e. after the administrative act has been upheld, he may apply directly to the court. Failure to comply with this rule results in the action being declared inadmissible.

**Keywords:** Administrative dispute, administrative act, public authority, prior request, prior procedure.

---

<sup>1</sup> Lector univ. dr., Facultatea de Drept și Științe sociale, Universitatea de Stat „Alec Russo” din Bălți, e-mail: acorcenco@mail.ru.

## 1. *Introducere*

Studiul de față este consacrat procedurii prealabile în contenciosul administrativ, procedură ce urmărește scopul soluționării prejudiciare a litigiilor administrative. În cadrul oricărei activități sociale, sunt posibile încălcări și abuzuri. Nu fac excepție în acest sens nici autoritățile publice și nici persoanele ce activează în cadrul lor. Prin acte sau acțiuni, acestea pot leza drepturi ale persoanelor fizice sau juridice.

Temeiul constituțional al contestării actelor autorităților publice și al răspunderii acestor autorități pentru vătămările aduse prin nesocotirea sau încălcarea drepturilor și libertăților legitime ale persoanei rezultă din art. 52 din constituție, dar este prevăzut expres în art. 53 intitulat Dreptul persoanei vătămate de o autoritate publică, care prevede la alin. (1) că persoana vătămată într-un drept al său 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<sup>2</sup>.

Acest drept este garantat prin instituirea unui control asupra actelor administrative, dar și a răspunderii patrimoniale a statului pentru vătămările aduse persoanelor prin fapte ilegale sau erori ale funcționarilor publici. Dreptul susmenționat este o garanție constituțională de asigurare a celorlalte drepturi și libertăți constituționale, și un suport juridic pentru exercitarea diverselor forme de control asupra activității administrației publice<sup>3</sup>.

Siguranța raporturilor juridice generate de actele administrative trebuie să fie în centrul preocupărilor administrației publice, atunci când aceasta decide să revină asupra propriilor acte, dar și ale doctrinei administrative, precum și ale jurisprudenței confruntate cu litigii de acest gen.

Desigur, este de dorit ca actele administrative să fie adoptate în condiții care să garanteze respectarea echității în raporturile dintre cetățeni și administrație. În procesul complex de emitere și aplicare acestui tip de acte juridice se regăsesc exigențele unei administrații bune și eficiente, în contextual în care, alături de interesele beneficiarului actului administrativ, se regăsesc interesele terților și interesele publice majore.

Ameliorarea relațiilor dintre cetățean și administrație, în special, protecția acestuia față de actele administrative, constituie o trăsătură esențială a politicii juridice recente a statelor europene. Este vorba despre asigurarea respectării unui maximum de echitate în raporturile dintre cetățeni și puterile publice angajate în acțiuni din ce în ce mai numeroase și mai diversificate.

---

<sup>2</sup> Constituția Republicii Moldova din 29.07.1994. Publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 1 din 12.08.1994. Republicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 78/140 din 29.03.2016.

<sup>3</sup> B. Negru, N. Osmochescu, A. Smochină et al., *Constituția Republicii Moldova. Comentariu*, Editura ARC, Chișinău, 2009, p. 209.

## ***2. Reglementări internaționale în materia modalităților alternative de reglementare a litigiilor între autoritățile administrative și persoanele private***

În această ordine de idei, reiterăm Recomandarea Rec. (2001) adoptată la 05.09.2001 a Comitetului de Miniștri către Statele Membre ale Consiliului Europei asupra modalităților alternative de reglementare a litigiilor între autoritățile administrative și persoanele private, care a statuat că, în principiu recursul în fața administrației trebuie să fie accesibil subiectului oricărui act și poate avea ca obiect oportunitatea și/sau legalitatea unui act. În plus, se arată că recursurile față de administrație pot fi obligatorii, în anumite cazuri, înainte de sesizarea instanței, iar acestea trebuie să facă obiectul unei examinări atente și să conducă la o decizie din partea autorităților competente.<sup>4</sup>

Potrivit Recomandării, se consideră că principalele avantaje ale modurilor alternative de reglementare a diferendelor administrative pot fi, eventual și după caz, procedurile simplificate, celeritatea mai mare și costul mai mic, reglementarea amiabilă, intervenția unor specialiști, recurgerea la echitate și nu numai la legalitatea strictă și discreția mai mare. În același timp, se apreciază că aceste moduri alternative trebuie să se conformeze principiilor egalității, imparțialității și respectării drepturilor părților. Recomandarea precizează că aceste moduri alternative au avantajul apropierii administrației de utilizatorii săi, evitând suscitarea antagonismului între părțile diferendului și, prin aceasta, furnizarea de soluții în mod corespunzător adoptate anumitor tipuri de litigii.

Acest act juridic european punctează și anumite avantaje a acestei proceduri, cum ar fi : rapiditatea în luarea deciziilor, formalismul minimal, discreția și caracterul amiabil al procedurii, posibilitatea de a avea acces la specialiști și de a se baza pe echitate pentru rezolvarea litigiului, precum și caracterul economic al procedurii.<sup>5</sup>

Nu o singură dată Curtea Constituțională a Republicii Moldova a menționat că accesul la justiție nu este absolut, iar procedura prealabilă în esență nu reprezintă o încălcare a acestui principiu, inclusiv și în hotărârea nr. 14 din 15.11.2012 Curtea a conchis, că,, prin instituirea procedurii prealabile legiuitorul a urmărit să transpună în practică principiul celerității soluționării litigiilor dintre părți. La fel, procedura prealabilă poate constitui o rațiune de eficiență capabilă să asigure soluționarea mai rapidă a unor categorii de litigii. Curtea reține că, potrivit legislației existente, procedura prealabilă este necesară a fi respectată cu preponderență în cadrul procedurii contenciosului administrativ. Curtea menționează că în materia contenciosului administrativ procedura prealabilă este o procedură grațioasă, care nu presupune implicarea unui organ cu atribuții jurisdicționale, ci chiar a aceluiași organ care a emis actul administrativ sau a organului ierarhic superior. În cazul manifestării dezacordului cu actul emis în

---

<sup>4</sup> A se vedea site-ul: <http://www.coe.int> (accesat pe 10.09.2022).

<sup>5</sup> A. Iorgovan, L. Vișan, A. S. Ciobanu et al., *Legea Contenciosului Administrativ. Comentariu și jurisprudența*, Editura Universul Juridic, București, 2008, p. 90.

urma acestei proceduri, acesta poate fi supus unui control judecătoresc, cu stabilirea tuturor garanțiilor procesuale pentru justițiabil (asigurarea principiului contradictorialității, egalității, disponibilității în drepturi) și a remediilor juridice efective împotriva actului administrativ contestat<sup>6</sup>.

Abordând „cererea prealabilă”, prin prisma doctrinei administrative franceze, deducem că suntem în prezența unui recurs administrativ atunci când cel administrat, adică cel care intenționează să declanșeze controlul, prezintă administrației un recurs, care repune în discuție o decizie adoptată în privința sa, atât pentru motive de legalitate, cât și pentru motive de oportunitate. În situația în care recursul este înaintat emitentului deciziei administrative, suntem în prezența unui recurs grațios, dar dacă el este prezentat superiorului ierarhic al autorului deciziei inițiale, putem vorbi de un recurs ierarhic. Cele două tipuri de recursuri constituie, așa numitele recursuri administrative, întrucât ele sunt adresate administrației<sup>7</sup>.

În Franța, această procedură grațioasă sau ierarhică se apropie de conciliere, dar în practică, ea nu prezintă importanța pe care ar trebui să o capete, fie pentru că cei administrați nu recurg, în mod suficient, la aceasta, fie că de multe ori administrația nu realizează decât un examen superficial al cererii, datorită înaintării sale în procedura grațioasă<sup>8</sup>.

### ***3. Reglementări naționale în materia modalităților alternative de reglementare a litigiilor între autoritățile administrative și persoanele private***

Revenind, la subiectul nemijlocit, supus analizei în acest articol, reiterăm că în Republica Moldova instituția contenciosului administrativ apare după mai bine de două secole de existență a acesteia în Franța și după mai bine de un secol de funcționare a sa în România. Astfel, instituția contenciosului administrativ este consfințită în Constituția Republicii Moldova din 29 iulie 1994, puțin mai târziu la 10 februarie 2000 este adoptată Legea contenciosului administrativ, iar din 1 aprilie 2019 a intrat în vigoare Codul Administrativ, care reprezintă cadrul juridic principal prin care se asigură reglementarea raporturilor administrative la îndeplinirea activității administrative și a controlului judecătoresc asupra acesteia. Codul are drept scop reglementarea procedurii de îndeplinire a activității administrative și a controlului judecătoresc asupra acesteia, în vederea asigurării respectării drepturilor și a libertăților prevăzute de lege ale persoanelor fizice și juridice, ținând cont de interesul public și de regulile statului de drept<sup>9</sup>.

Or, prin Legea sa Fundamentală Republica Moldova se declară expres „stat de drept, democratic” în care demnitatea omului, drepturile și libertățile lui,

---

<sup>6</sup> A se vedea site-ul [www.curteaconstituțională.md](http://www.curteaconstituțională.md). Hotărârea nr. 14 din 15.11.2012 (accesat pe 12.09.2022).

<sup>7</sup> J. Rivero, J. Waline, *Droit administratif*, 21-eme ed., Editions Dalloz, Paris, 2006, p. 462.

<sup>8</sup> J. Morand-Deville, *Cours de droit administratif*, 9-eme ed., Editura Montchrestien, Paris, 2005, p. 51.

<sup>9</sup> Codul Administrativ al Republicii Moldova, art. 3. Publicat la 17.08.2018 în Monitorul Oficial nr. 309-320 art. nr. 466.

de asemenea, dreptatea prezintă valori supreme și sunt garantate<sup>10</sup>. La rândul său, fiind fundamentat pe supremația legii, statul de drept presupune executarea și respectarea strictă a legilor de către toți (cetățeni, funcționari, autorități statale și nestatale). În statul de drept se prevede răspunderea reciprocă a statului și a cetățenilor, sunt asigurate drepturile și libertățile cetățenilor și există o reală independență și separație a puterilor, responsabilitatea guvernanților și obligația lor de a se conforma legilor fiind o trăsătură a democrației.

Instituția contenciosului administrative este o instituție fundamentală în orice stat de drept, aceasta reprezentând instrumentul prin intermediul căruia administrației se pot apăra de abuzurile administrației.<sup>11</sup> Astfel, putem remarca că orice persoană care revendică încălcarea unui drept al său prin activitatea administrativă a unei autorități publice poate înainta o acțiune în contencios administrativ. O acțiune în contencios administrativ poate fi înaintată și atunci când autoritatea publică nu a soluționat în termen legal o cerere<sup>12</sup>. În acest mod, instanței de judecată îi revine dreptul de control asupra actelor administrative emise de autoritățile publice.

Codul Administrativ, în vigoare la moment, păstrează calea de soluționare prejudiciară a litigiilor administrative, materializată în vechea Lege a contenciosului administrativ. Astfel, cererea prealabilă este instituția care oferă o cale de soluționare prejudiciară a litigiilor administrative.

Definiția noțiunii de „cerere prealabilă” înserată în articolul 19 Cod Administrativ (C. Adm. de aici înainte) este neclară și confuză. Or, cererea prealabilă nu poate fi considerată drept instituție, iar, instituția care oferă posibilitatea soluționării prejudiciare a litigiilor administrative este procedura prealabilă sesizării instanței de judecată. Art. 9 C. Adm. definește noțiunea de „petiție”, prin care se înțelege orice cerere, sesizare sau propunere adresată unei autorități publice de către o persoană fizică sau juridică. Astfel, rezultând din raționamentul prevederilor Codului Administrativ noțiunea de „petiție” trebuie să acopere inclusiv conceptul de „cerere prealabilă”. În această ordine de idei, putem concluziona că nu toate adresările către autoritatea publică semnifică procedură prealabilă.

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

Regula generală în litigiile de contencios administrativ este că, pentru a putea înainta acțiunea în instanța de contencios administrativ, reclamantul trebuie să prezinte dovada îndeplinirii cerințelor legii și a respectării procedurii prealabile, adică s-a adresat mai întâi autorității emitente sau ierarhic superioare

---

<sup>10</sup> Constituția Republicii Moldova, adoptată la 29 iulie 1994, publicată în Monitorul Oficial nr. 1 /1994, art. 1

<sup>11</sup> V. Vedinaș, *Introducere în dreptul contenciosului administrativ*, Editura Fundației României de Mâine, București, 1999, p. 22.

<sup>12</sup> Codul Administrativ al Republicii Moldova, art. 189. Publicat la 17.08.2018 în Monitorul Oficial nr. 309-320, art. 466.

și, în rezultatul refuzului acesteia, respectiv, după menținerea actului administrativ, se poate adresa nemijlocit instanței de judecată. Obiecția prealabilă se înaintează de către persoana căreia i s-a cauzat o vătămare, adică i s-a lezat un drept recunoscut de lege, prin emiterea unui act al autorităților administrative. Cererea prealabilă reprezintă acea plângere întocmită în formă scrisă în care este indicată încălcarea dreptului său prin actul administrative emis. Nu se admite depunerea cererii prelabile în interesul altei persoane, cu excepția cazurilor reprezentanților legali sau când o persoană este împuternicită cu dreptul de a reprezenta în justiție interesele altor persoane în baza procurii cu respectarea condițiilor prevăzute de art. 79-81 Cod de procedură civilă al Republicii Moldova<sup>13</sup> sau subiectul de drept administrativ împuternicește prin mandate altă persoană să reprezinte interesele. Cererea prealabilă va fi depusă în scris la organul emitent sau la organul ierarhic superior, la alegerea persoanei, în termen de 30 zile de la data când a luat cunoștință de actul contestat.

Procedura prealabilă este sistematizată în Cartea II Titlu V, iar art. 162-169 C. Adm. descriu cu lux de amănunte: scopul procedurii prelabile, depunerea cererii prelabile, termenul pentru depunerea cererii prelabile, dreptul de a depune cererea prealabilă și soluționarea cererii prelabile de către autoritatea emitentă. Astfel, potrivit art. 162 alin. (1) și (2) C. Adm. procedura prealabilă urmărește scopul de a verifica legalitatea actelor administrative individuale. Dacă autoritatea publică nu soluționează petiția în termenele prevăzute, persoana afectată este în drept să depună cerere prealabilă.

*Din raționamentul normei suscitată, rezultă că procedura prealabilă urmărește scopul de a verifica legalitatea actelor administrative individuale, iar în colaborare cu prevederile art. 10 alin. (1) C. Adm., actul administrativ individual este orice dispoziție, decizie sau altă măsură oficială întreprinsă de autoritatea publică pentru reglementarea unui caz individual în domeniul dreptului public, cu scopul de a produce nemijlocit efecte juridice, prin nașterea, modificarea sau stingerea raporturilor juridice de drept public.*

Respectând tradiția, C. Adm. menține termenul de 30 de zile pentru sesizarea autorității administrative emitente sau, după caz, a autorității ierarhic superioare. Termenul în discuție începe să curgă de la data comunicării sau notificării actului administrativ individual ori a respingerii petiției, fiind vorba de o regulă.

Un element de importanță este faptul că această etapă nu este stipulată a fi obligatoriu. Dacă autoritatea publică nu soluționează cererea în termenul prevăzut de prezentul cod, cererea prealabilă poate fi depusă în decursul unui an de la expirarea termenului. 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. Conform Legii, în cazul în care organul emitent are un organ ierarhic superior, cererea prealabilă poate fi

---

<sup>13</sup> Codul de procedură civilă al Republicii Moldova. Legea Republicii Moldova nr. 225-XV din 30 mai 2003. // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 285-294/436, 2018.

adresată, la alegerea petiționarului, fie organului ierarhic superior, fie organului emitent. Astfel, legislatorul oferă persoanei dreptul de a alege organul căruia trebuie să-i adreseze cererea prealabilă, acesta urmând să rezolve cererea dată în termen de 30 de zile.

Dacă cererea prealabilă se depune la autoritatea publică ierarhic superioară, aceasta transmite neîntârziat autorității emitente cererea prealabilă și o eventuală cerere de suspendare a executării actului administrativ individual. Ziua depunerii cererii la autoritatea publică ierarhic superioară se consideră ziua depunerii cererii la autoritatea publică emitentă. Termenul de soluționare a cererii de suspendare a executării actului administrativ individual prevăzut la art. 172 alin. (3) începe să curgă din data înregistrării cererii la autoritatea publică emitentă.

În conformitate cu art. 6 alin. (1) din CEDO<sup>14</sup>, se acordă dreptul la un acces eficient în justiție, dar a fost lăsat la discreția statului de a determina detaliile în legislația sa și de a specifica condițiile pentru accesul la justiție. Asemenea limite sunt în principiu admisibile, dare le nu trebuie să limiteze dreptul persoanei la justiție, astfel încât esența propriu zisă a acestui drept ar fi afectată. Limitările trebuie să urmărească un scop legitim și trebuie să existe o corelație rezonabilă de proporționalitate dintre mijloacele utilizate și scopul urmărit. Astfel, legislația determină că premise pentru contestarea unui act administrativ în instanța de contencios administrative supunerea actului unui control administrative prealabil. Este important că existența unei asemenea revizuirii administrative nu înlătură controlul judiciar și că este respectată exigența proporționalității.

În conformitate cu prevederile art. 162 alin. (3) C. Adm. cererea prealabilă poate fi îndreptată spre: a) anularea în tot sau în parte a unui act administrativ individual ilegal sau nul; b) emiterea unui act administrativ individual. Potrivit art. 166 C. Adm. „Cererea prealabilă poate fi depusă numai dacă persoana își revendică drepturile încălcate prin emiterea sau respingerea emiterii unui act administrativ individual”. Din analiza normelor de drept suscitade, rezultă că respectarea procedurii prealabile de soluționare a litigiilor administrative este obligatorie în cazul depunerii acțiunii în contestare (anularea în tot sau în parte a unui act administrativ individual) sau în cazul acțiunii în obligare (obligarea autorității publice să emită un act administrativ individual). Or, în conformitate cu prevederile art. 206 alin. (1) C. Adm. 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

---

<sup>14</sup> Convenția Europeană pentru Apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților Fundamentale din 04 noiembrie 1950. Semnată de către Republica Moldova la 13 iulie 1995, Ratificată prin Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova nr. 1298-XIII din 24 iulie 1999. // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 54-55/502, 1999.

unui contract administrativ (acțiune în constatare); sau, e) anularea în tot sau în parte a unui act administrativ normativ (acțiune de control normativ).

În această ordine de idei, reiterând prevederile art. 166 C. Adm. în colaborare cu prevederile art. 206 C. Adm. și art. 208 C. Adm. conchidem că pentru acțiunile în contestare și obligare, până la înaintarea acțiunii în contencios administrativ, se va respecta procedura prealabilă, doar în cazurile expres prevăzute de lege. Dacă legea nu o prevede expres, depunerea cererii prealabile, în virtutea art. 166 C. Adm., devine un drept al petiționarului, care poate fi exercitat pentru revendicarea drepturilor încălcate prin emiterea sau respingerea emiterii unui act administrativ individual, cu excepțiile stabilite de art. 163 C. Adm.

De menționat faptul, că necesitatea adresării cu cerere prealabilă reprezintă obligarea administrației organului emitent de a se pronunța benevol în sensul anulării în tot sau în parte a actului administrativ contestat și a întreprinde măsurile pretinse de persoana vătămată printr-un recurs grațios, excluzând astfel posibilitatea persoanei de a se adresa ulterior direct în instanța de contencios administrative pentru soluționarea pretențiilor.

Nerespectarea acestei faze ca regulă conduce la declararea inadmisibilității acțiunii în contencios administrativ, conform cerințelor art. 207 alin. (2) lit. f) prin colaborare cu prevederile art. 208, deoarece persoana care sa adresat în instanța de contencios administrative nu a respectat procedura de soluționare prealabilă a cauzei pe cale extrajudiciară- procedură stabilită de lege pentru cauze de categoria respectivă. În concluzie reiterez, că procedura prealabilă este importantă deoarece, în urma depunerii cererii prealabile obligatorii de către persoana vătămată în dreptul său prin actul administrativ contestat, organul sesizat poate adopta el însuși, fără să mai fie necesară intervenția instanțelor judecătorești, măsurile corespunzătoare pentru restabilirea legalității încălcate prin actul administrativ sesizat.

#### ***4. Abordări de practică judiciară în materia modalităților alternative de reglementare a litigiilor între autoritățile administrative și persoanele private***

*Dosarul nr. 3r-397/22, Judecătoria Chișinău (sediul Rîșcani).* Potrivit materialelor cauzei rezultă că, la 25 iunie 2021, reclamanta Y s-a adresat cu o acțiune în contencios administrativ împotriva Agenției Servicii Publice solicitând anularea deciziei din 20 aprilie 2021, deciziei nr. 11/S/218/2021/47/2021 din 31 mai 2021 de refuz în înregistrarea dreptului de proprietate a asupra construcției identificată cadastral cu nr. 0100424026.02, din str. D. Rîșcanu 37, mun. Chișinău, obligarea de a înregistra dreptul de proprietate, cota 1.0, asupra construcției nr 0100424026.02, din str. D. Rîșcanu 37, mun. Chișinău, în baza procesului verbal de recepție finală nr 7 din 03 septembrie 2020 și eliberarea Extrasului din RBI privind imobilul 0100424026, încasarea sumei de 50000 lei, cu titlu de compensare a prejudiciului moral și încasarea cheltuielilor de judecată.

Prin încheierea Judecătoriai Chișinău (sediul Rîșcani) din 27 decembrie 2021, în temeiul art. 207 alin. (2) lit. f) C. Adm., din motiv că, nu sânt întrunite



condițiile prevăzute la art. 208, care prevede respectarea procedurii prealabile, s-a declarat inadmisibilă pretenția privind repararea prejudiciului moral cauzat în mărime 50 000 de lei.

La 13 ianuarie 2022, reclamanta Y a declarat recurs împotriva încheierii Judecătoriei Chișinău (sediul Rîșcani) din 27 decembrie 2021, solicitând admiterea acestuia, casarea încheierii primei instanțe cu remiterea cauzei spre examinare în fond. Verificând legalitatea și temeinicia încheierii contestate, prin prisma argumentelor invocate de participanți la proces și a materialelor din dosar, Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ, a conchis că, prima instanță justificat și întemeiat a ajuns la concluzia privind declararea acțiunii inadmisibile în conformitate cu art. 207 alin. (1) și alin. (2) lit. f) C. Adm., din motiv că, nu sânt întrunite condițiile prevăzute la art. 208, care prevede respectarea procedurii prealabile în partea pretențiilor privind repararea prejudiciului material cauzat în mărime 50 000 de lei, motiv pentru care prin Decizia instanței din 03 octombrie 2022 sa respins recursul declarat împotriva încheierii Judecătoriei Chișinău (sediul Rîșcani) din 27 decembrie 2021. Decizia este irevocabilă din momentul emiterii.

În susținerea soluției date, instanța de recurs a invocat că prima instanță justificat și întemeiat a reținut că, solicitarea reclamantului cu privire la repararea prejudiciului moral pică testul admisibilității, întrucât, persoana care își revendică drepturile încălcate prin emiterea sau respingerea emiterii unui act administrativ individual, pretinde totodată, și repararea prejudiciului cauzat prin actul administrativ ilegal, urmează să depună o cerere de reparare a prejudiciului către autoritatea publică emitentă, care emite o decizie în acest sens și care, conform art. 10, alin. (2) C. Adm., este un act administrativ individual, iar la materiale cauzei o cerere din care să rezulte pretinderea prejudiciului moral ca urmare anulării actului administrativ ca ilegal de către reclamant de la pârât, nu se atestă.

La acest capitol Completul judiciar reiterează prevederile art. 167, alin. (4) C. Adm., care prevede că, dacă prin cererea prealabilă se solicită și repararea prejudiciului, atunci cererea privind repararea prejudiciului se examinează de autoritatea publică emitentă în procedura administrativă separată. În conformitate cu art. 166 C. Adm., cererea prealabilă poate fi depusă numai dacă persoana își revendică drepturile încălcate prin emiterea sau respingerea emiterii unui act administrativ individual. Potrivit art. 60 alin. (3) C. Adm., 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.

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. Astfel, se reține de către instanța de recurs că, reclamantul era obligat să respecte procedura prealabilă de solicitare de la pârât a emiterii actului administrativ de compensare a prejudiciului, ceea ce la

materialele cauzei nu se constată, iar lipsa acesteia atestă nerespectarea procedurii prealabile și respectiv această pretenție pică testul admisibilității.<sup>15</sup>

*Dosarul nr. 3r-383/22 Judecătoria Chișinău (sediul Rîșcani).* Din materialele cauzei rezultă, că la 15 aprilie 2022 reclamantul X, s-a adresat cu acțiune împotriva Consiliului pentru prevenirea și eliminarea discriminării și asigurării egalității, cu terții Y și Z solicitând anularea actului administrativ.

Prin încheierea din 28 aprilie 2022 s-a stabilit reclamantului X un termen de 5 zile de la notificarea încheierii pentru înlăturarea neajunsurilor, și anume, să indice date despre respectarea procedurii prealabile, să anexeze la cererea de chemare în judecată copia deciziei cu privire la cererea prealabilă și extrasul din Registrul de stat al persoanelor juridice.

Conform cererii depuse de către reclamantul X la 17 mai 2022, ultimul informează că procedura prealabilă de contestare a deciziei Consiliului pentru prevenirea și eliminarea discriminării și asigurarea egalității, nu este obligatorie, aceasta urmând a fi contestată direct în instanța de judecată.

Prin încheierea Judecătoriei Chișinău (sediul Rîșcani) din 27 mai 2022, în conformitate cu prevederile art. 207 alin. (2) lit. f), C. Adm., acțiunea a fost declarată inadmisibilă din motivul neîntrunirii condițiilor prevăzute de art. 208, care prevede respectarea procedurii prealabile. La 28 iunie 2022, reclamantul X a declarat recurs împotriva încheierii Judecătoriei Chișinău (sediul Rîșcani) din 27 mai 2022, solicitând admiterea acestuia, casarea încheierii primei instanțe cu remiterea cauzei spre examinare în fond.

Prin Decizia din 26 septembrie 2022 instanța de recurs a decis: Se respinge recursul declarat împotriva încheierii Judecătoriei Chișinău (sediul Rîșcani) din 27 mai 2022. Decizia este irevocabilă din momentul emiterii.

În susținerea poziției sale, Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrative al Curții de Apel Chișinău, a conchis că, prima instanță justificat și întemeiat a ajuns la concluzia privind declararea acțiunii inadmisibile în conformitate cu art. 207 alin. (1) și alin. (2) lit. f) C. Adm., din motiv că, nu sânt întrunite condițiile prevăzute la art. 208, care prevede respectarea procedurii prealabile.

Astfel, pct. 65 al Regulamentului de activitate al Consiliului pentru Prevenirea și Eliminarea Discriminării și Asigurării Egalității, aprobat prin Legea nr. 298 din 21.12.2012 prevede că, decizia Consiliului poate fi contestată în instanța de contencios administrativ. Decizia rămasă definitivă este un act oficial, executoriu pentru subiecții vizați.

În acest context, Completul judiciar reține că, norma legală citată stabilește că deciziile emise de către Consiliul pentru Prevenirea și Eliminarea Discriminării și Asigurării Egalității, pot fi contestate în ordine de contencios administrativ, fără însă a fi stabilite condițiile și premisele exercitării dreptului la acțiune direct în instanța de contencios administrativ. Or, aceasta nu indică

---

<sup>15</sup> Curtea de Apel Chișinău, Dosarul nr. 3r-397/22.

expres că decizia se contestă fără a respecta procedura prealabilă și că acțiunea se înaintează nemijlocit în instanța de contencios administrativ.

La acest capitol, Colegiul reține prevederile art. 53 alin. (1) din Constituția Republicii Moldova, care stipulează că persoana vătămată într-un drept al său 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.

Din prevederile legale enunțate rezultă că la exercitarea acțiunii în contencios administrativ, legea specială a instituit o procedură administrativă obligatorie (dacă legea nu dispune altfel), prealabilă sesizării instanței. Astfel, Completul judiciar analizând conținutul încheierii contestate constată că judecătorul primei instanțe întemeiat a ajuns la concluzia de a declara acțiunea inadmisibilă, în conformitate cu art. 207 alin. (2) lit. f) C. Adm., care prevede că, acțiunea în contencios administrativ se declară inadmisibilă în special când nu sunt întrunite condițiile prevăzute la art. 208, care indică, că în cazurile prevăzute de lege, până la înaintarea acțiunii în contencios administrativ, se va respecta procedura prealabilă.<sup>16</sup>

*Dosarul nr. 3r-377/22, Prima instanță, Judecătoria Chișinău sediul Rîșcani.* La data de 02 decembrie 2021 reclamantul S. a depus o cerere de chemare în judecată împotriva Casei Naționale de Asigurări Sociale, solicitând: - anularea răspunsului Casei Naționale de Asigurări Sociale din 20.10.2021, ca fiind neîntemeiat; - obligarea Casei Naționale de Asigurări Sociale să-i achite diferența alocației nominale pentru merite deosebite față de stat, pentru perioada 01.05.2003 până la 01.12.2018, în mărime de 450 lei lunar, iar începând cu data de 01.12.2018 diferența de 400 lei și pe viitor a-i achita alocația nominală pentru merite deosebite față de stat în mărime de 500 lei lunar; - încasarea cheltuielilor de asistență juridică în sumă de 6000 lei.

Prin încheierea Judecătoria Chișinău sediul Rîșcani din 24 mai 2022, în temeiul art. 207 alin. (2) lit. f) C. Adm., a fost declarată inadmisibilă acțiunea în contencios administrativ înaintată de reclamantul S. La data de 09 iunie 2022 reclamantul S a depus recurs împotriva încheierii Judecătoria Chișinău sediul Rîșcani din 24 mai 2022, solicitând anularea încheierii primei instanțe și emiterea unei noi încheieri prin care acțiunea să fie declarată admisibilă.

Prin Decizia instanței de recurs din 18 august 2022 s-a decis: Se respinge recursul depus de avocatul Vuico Angela, în interesele recurentului S. Se menține încheierea Judecătoria Chișinău sediul Rîșcani din 24 mai 2022. Decizia este irevocabilă din momentul emiterii. În susținerea soluției, Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții de Apel Chișinău a invocat faptul că înaintarea acțiunii în obligare, este condiționată de respectarea procedurii prealabile.

Potrivit art. 162 alin. (1) C. Adm., procedura prealabilă urmărește scopul de a verifica legalitatea actelor administrative individuale. Conform art. 162 alin. (3) lit. b) C. Adm., cererea prealabilă este îndreptată spre emiterea unui act

---

<sup>16</sup> Curtea de Apel Chișinău, Dosarul nr. 3r-383/22.

administrativ individual respins expres sau prin omisiune, potrivit art. 64 alin. (2) C. Adm. Astfel, în cazul când cererea petiționarului cu privire la emiterea actului administrativ individual este respinsă, atunci cererea prealabilă are ca finalitate anume scopul de a obține totuși actul administrativ individual favorabil solicitat. Totodată, autoritatea publică emitentă și eventual cea ierarhic superioară, verifică repetat și dacă este necesar efectuează investigarea suplimentară a stării de fapt, și după caz, fie emite actul administrativ individual solicitat sau își consolidează actul administrativ individual de respingerea a cererii petiționarului.

Prin urmare, procedura prealabilă este o garanție de apărare suplimentară a persoanei afectate printr-un act administrativ individual, și totodată o modalitate de auto-corecție a autorității publice din perspectiva respectării conform art. 21 C. Adm. a principiului legalității administrației publice. Cererea prealabilă ca instituție juridică, nu este doar o simplă formalitate, de aceea orice autoritate publică este obligată să examineze cererea ca un mijloc legal și efectiv de protecție a persoanei împotriva intervențiilor puterii publice prin intermediul actului administrativ individual. De fiecare dată instanța de judecată verificând legalitatea activității administrative a autorităților publice efectuează un control judecătoresc efectiv și asupra legalității deciziilor de soluționare a cererilor prealabile, care în esență constituie un tot întreg cu actul administrativ individual.

Potrivit art. 208 alin. (3) C. Adm., 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.

Norma de drept enunțată se aplică sistemic cu prevederile art. 163 C. Adm., care stipulează că procedura de examinare a cererii prealabile nu se efectuează dacă: a) actul administrativ individual este emis de către Guvern, un consiliu local sau Adunarea Populară a Găgăuziei; b) decizia cu privire la cererea prealabilă înrăutățește situația unei persoane față de situația din decizia inițială; c) legea prevede expres adresarea nemijlocită în instanța de judecată.

La caz, acțiunea în contencios administrativ nu este admisibilă, deoarece procedura prealabilă nu a fost respectată, iar starea de fapt procesuală care condiționează admisibilitatea acțiunii, nu se atribuie excepțiilor legale prevăzute de art. 163 C. Adm. Cu referire la prevederile normelor sus-menționate, Colegiul consideră că judecătorul instanței de fond corect a ajuns la concluzia asupra inadmisibilității acțiunii depuse de recurentul – reclamant S, pe motivul neîntrunirii condițiilor art. 208 C. Adm., de nerespectare a procedurii prealabile la înaintarea acțiunii.<sup>17</sup>

### ***Concluzii și recomandări***

Cu toate imperfecțiunile legislative și de aplicare practică, procedura prealabilă la examinarea litigiilor de contencios administrativ rămâne a fi o etapă deosebit de importantă. Soluționarea litigiilor dintre administrație și cei admini-

---

<sup>17</sup> Curtea de Apel Chișinău, Dosarul nr. 3r-377/22.

strați pe cale amiabilă va spori autoritatea guvernării și va scuti cetățeanul de costuri și de proceduri mult mai complicate în fața instanței, care încă înregistrează, din păcate, multiple „restanțe” la compartimentul *justiția administrativă*.

Or, necesitatea menținerii procedurii prealabile în activitatea de judecare a pricinii în instanța de contencios administrativ poate fi suplimentar argumentată și prin rezultatele practicii judiciare. Anual, mai bine de jumătate din litițiile ce țin de competența instanțelor de contencios administrativ se soluționează la faza procedurii prealabile.

### Referințe

- Balan E., *Drept administrativ și procedură administrativă*, Editura Universitară, București, 2002.
- Cosmin D.D., *Procedura contenciosului administrativ*, Editura All Beck, București, 2002.
- Iorgovan A., Vișan L., Ciobanu A. S. et al., *Legea Contenciosului Administrativ. Comentariu și jurisprudența*, Editura Universul Juridic, București, 2008.
- Mocanu V., Enciu L., *Contenciosul administrativ: Note de curs*. Editura Universității de Studii Europene, Chișinău, 2014.
- Morand-Deviller J., *Cours de droit administratif*, 9<sup>eme</sup> ed., Editura Montchestien, Paris 2005.
- Mrejeru, Th., *Contenciosul administrativ*, Editura All Beck, București, 2003.
- Negru B., Osmochescu N., Smochină A. et al., *Constituția Republicii Moldova. Comentariu*, Editura ARC, Chișinău, 2009.
- Orlov M., *Curs de contencios administrativ*, Editura Elena-VI, Chișinău, 2009.
- Prisacaru V.I., *Tratat de drept administrativ român. Partea generală*, Editura Lumina Lex, București, 1993.
- Rarincescu C. G., *Contenciosul administrativ român*. Editura Universală, Alcalai & Co, București, 1937.
- Rivero J., Waline J., *Droit administratif*, 21<sup>eme</sup> ed., Editions Dalloz, Paris, 2006.
- Vedinaș V., *Drept administrativ și instituții politico-administrative*, Editura Lumina Lex, București, 2002.
- Vedinaș V., *Introducere în dreptul contenciosului administrativ*, Editura Fundației România de Măine, București, 1999.
- Zubco V., Pascari, A., Crețu, Gh., *Contenciosul administrative*, Editura Cartier, Chișinău, 2004.