

CAZURILE DE INADMISIBILITATE A ACȚIUNII ÎN CONTENCIOS ADMINISTRATIV PRIN PRISMA LEGISLAȚIEI REPUBLICII MOLDOVA

*Prof. univ. dr. hab. Eduard BOIȘTEANU,
Universitatea de Stat „Alec Russo” din Bălți*

*Asist. univ. drd. Dumitru DUMITRAȘCU,
Universitatea de Stat „Alec Russo” din Bălți*

Abstract

If an administrative activity violates a right or a freedom established by law, this right can be claimed through an action in administrative procedures. The right of action in administrative procedure is not an absolute right, for its exercise being imposed certain premises and conditions. The admissibility of an action in administrative proceedings depends on whether the plaintiff complied with those premises and conditions for the exercise of the right of action. If the plaintiff does not comply with them, then the administrative action will be declared inadmissible and the court will not examine the case. In this article we examine the premises and conditions for the exercise of the action in administrative proceeding, also we establish the cases in which the administrative action is inadmissible.

Keywords: *administrative action, civil action, administrative act, right to fair trial, procedural guarantees, principle of legal certainty, inadmissibility of the action.*

Autoritățile publice își desfășoară activitatea conducându-se de lege, în scopul organizării executării și pentru executarea în concret a legii. În situația în care activitatea administrativă este contrară prevederilor legale, încalcă un drept, libertate sau interes al unei persoane, petiționarul are dreptul constituțional de a solicita protecția judiciară a dreptului vătămat. În acest sens, Constituția Republicii Moldova¹ în cadrul art. 20 stipulează – la rang de principiu – *accesul liber la justiție*, adică posibilitatea persoanelor de a se adresa în instanța de judecată și de a obține protecția împotriva actelor care violează drepturile, libertățile și interesele lor legitime. De asemenea, art. 53 alin. (1) din Constituție arată că: „Persoana vătămată

¹ Constituția Republicii Moldova, în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 78 din 29.03.2016.

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”. Aceste prevederi constituționale sunt dezvoltate în cuprinsul Codului administrativ al Republicii Moldova (în continuare – CA)². Astfel, art. 39 alin. (1) din CA prevede că: „Controlul judecătoresc al activității administrative este garantat și nu poate fi îngrădit”. Mai mult, controlul judecătoresc al activității administrative reprezintă mijlocul juridic pus la dispoziția celor vătămați, persoane fizice sau juridice, pentru apărarea drepturilor și intereselor legitime care au fost vătămate prin activitatea nelegală, uneori abuzivă, alteori indolentă, a organelor administrației publice³. Așadar, persoana vătămată se poate adresa în instanța de judecată cu o acțiune de contencios administrativ.

Dreptul de a se adresa în instanța de contencios administrativ nu este un drept absolut, pentru exercitarea lui fiind impuse anumite premise și condiții. În acest sens, art. 207 CA instituie obligația instanței de judecată de a examina admisibilitatea acțiunii în contencios administrativ. Înainte de a identifica și a desluși cazurile când acțiunea în contencios administrativ este inadmisibilă, considerăm necesar de a scoate în evidență faptul că depunerea cererii de chemare în contencios administrativ constituie una dintre formele de exercitare a dreptului la acțiune civilă. În context, doctrina nu a adoptat o concepție unanimă privind definirea acțiunii civile și dreptului la acțiune. Fără a prezenta toate polemicele existente, subliniem că dreptul la acțiune constituie posibilitatea persoanei de a solicita instanței judecătorești examinarea și soluționarea unei cauze civile, în scopul obținerii satisfacerii pretenției și pronunțării unei hotărâri judecătorești favorabile.

Problema condițiilor de admisibilitate a acțiunilor în justiție este dezbătută pe larg în literatura de specialitate, fără să se ajungă însă în toate privințele la o abordare uniformă. Nu este mai puțin adevărat că, indiferent de punctele de vedere susținute, condițiile de admisibilitate a acțiunilor civile apar ca limitări ale liberului acces la justiție în măsura în care unele dintre ele fac ca intervenția judecătorului în soluționarea în fond a procesului să nu poată avea loc⁴.

Pentru exercitarea dreptului la acțiune se impun a fi respectate anumite condiții, doctrina autohtonă vorbește în acest sens despre premisele și condițiile de exercitare a dreptului la acțiune. Premisele dreptului la intentarea acțiunii reprezintă circumstanțele prevăzute expres de lege a căror existență sau inexistență face

² Codul administrativ al Republicii Moldova, în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 309-320 din 17.08.2018.

³ Albu Emanuel, *Dreptul contenciosului administrativ*, București, Universul Juridic, 2008, p. 102.

⁴ Drăganu Tudor, *Liberul acces la justiție*, București, Lumina Lex, 2003, p. 81.

imposibilă exercitarea dreptului la acțiune⁵. Printre premisele exercitării dreptului la acțiune, literatura de specialitate enumeră⁶:

- 1) posibilitatea legală de a examina o cerere în judecată în procedură civilă;
- 2) capacitatea procesuală de folosință;
- 3) dreptul prevăzut de lege al reclamantului procesual de a înainta acțiunea civilă în interesele altor persoane;
- 4) inexistența unei hotărâri judecătorești irevocabile în aceeași cauză civilă;
- 5) inexistența unei încheieri judecătorești prin care a fost admisă renunțarea reclamantului la acțiune sau a fost confirmată tranzacția în aceeași cauză civilă;
- 6) inexistența unei hotărâri arbitrale în aceeași cauză.

Nu este suficientă existența premiselor exercitării dreptului la acțiune, mai este necesar ca dreptul la acțiune să fie realizat în modul cerut de lege. În acest sens, se impun a fi respectate următoarele condiții de exercitare a dreptului la acțiune⁷:

- 1) respectarea procedurii prealabile a pricinii pe calea extrajudiciară, inclusiv prin mediere, prevăzută de lege pentru categoria respectivă de pricini sau de contractul părților;
- 2) respectarea competenței jurisdicționale;
- 3) capacitatea procesuală de exercițiu a persoanei care se adresează în judecată;
- 4) semnarea cererii de chemare în judecată în modul corespunzător;
- 5) existența împuternicirilor reprezentantului de a porni procesul;
- 6) inexistența aceluiași pricini civile (aceluiași părți, aceluiași obiect, aceluiași temeiuri) în aceeași procedură sau în procedura altei instanțe;
- 7) consimțământul soției la desfacerea căsătoriei în timpul sarcinii acesteia sau timp de un an de la nașterea copilului;
- 8) perfectarea cererii de chemare în judecată în conformitate cu cerințele legale.

Evident că nu toate condițiile de exercitare a dreptului la acțiune evidențiate sunt aplicabile în privința acțiunii în contencios administrativ. Mai mult, evidențierea premiselor și condițiilor de exercitare a dreptului la acțiune în doctrina autohtonă se datorează preluării acestor concepte din literatura de specialitate rusă⁸, care examinează în cadrul dreptului la acțiune premisele și condițiile de exercitare a acestuia. Pe de altă parte, doctrina română, fiind inspirată din literatura de specialitate franceză, examinează condițiile de exercițiu al acțiunii civile, acestea fiind⁹:

⁵ Prisac Alexandru, *Drept procesual civil. Partea generală*, Chișinău, Cartier, 2013, p. 297.

⁶ Belei Elena, [et. al.], *Drept procesual civil. Partea generală*, Chișinău, S.n. (Tipogr. „Lexon-Prim”), 2016, pp. 256-260.

⁷ Ibidem, pp. 260-264.

⁸ Baranov V.A., *Procesul civil în 2 vol. Vol. 1*, Moscova, Editura Iurait, 2015, pp. 234-235; *Procesul civil* coord. M.K. Treușnikov, Moscova, Casa de editură „Gorodeț”, 2020, pp. 351-353; Osokina G.L., *Procesul civil. Partea generală*, Moscova, Norma, 2013, p. 528-552.

⁹ Leș Ioan, *Tratat de drept procesual civil. Vol. 1*, București, Universul Juridic, 2014, pp. 255-272; Boroș Gabriel, Stancu Mirela, *Drept procesual civil*, București, Editura Hamangiu, 2015, pp. 34-47;

- a) capacitatea procesuală;
- b) calitatea procesuală;
- c) formularea unei pretenții;
- d) justificarea unui interes.

Observăm că unele condiții se regăsesc în ambele curente doctrinare, altele pot fi deduse sau sunt grupate într-o singură condiție de exercițiu al acțiunii civile. Indiferent de opinia doctrinară susținută, instanța de contencios administrativ verifică din oficiu întrunirea condițiilor de admisibilitate a acțiunii în contencios administrativ. În această ordine de idei, art. 207 alin. (2) CA reglementează următoarele cazuri de inadmisibilitate a acțiunii în contencios administrativ:

a) există o hotărâre judecătorească definitivă cu privire la un litigiu între aceleași părți, cu același obiect și pe aceleași temeuri de drept. Acest temei de inadmisibilitate este practic identic cu temeiul de refuz în primirea cererii de chemare în judecată, reglementat de art. 169 alin. (1) lit. b) din Codul de procedură civilă al Republicii Moldova (în continuare – CPC)¹⁰. *Un astfel de caz de inadmisibilitate urmărește scopul fortificării principiului securității raporturilor juridice și autorității de lucru judecat a hotărârii judecătorești.* Nu pot fi (re)puse în discuție cele stabilite printr-o hotărâre judecătorească irevocabilă; odată ce fondul cauzei fusese soluționat printr-o hotărâre judecătorească, cele stabilite devin obligatorii atât pentru părți, cât și pentru instanța de judecată.

Pentru a declara cererea de chemare în judecată ca inadmisibilă pe acest temei, judecătorul trebuie să stabilească identitatea acțiunii cu cea soluționată anterior, adică să existe o coincidență între cele trei elemente ale acțiunii civile: părți, obiect și temei.

Obiectul acțiunii îl reprezintă pretenția formulată de către reclamant. În cadrul contenciosului administrativ pot fi promovate cinci feluri de acțiuni (art. 206 CA): acțiune în contestare, acțiune în obligare, acțiune în realizare, acțiune în constatare și acțiune de control normativ. Respectiv, pretenția va fi similară dacă instanța de contencios administrativ este sesizată cu același fel de acțiune.

Părțile sunt identice, atunci când același reclamant depune acțiune împotriva aceluiași pârât. În calitate de reclamant în cadrul contenciosului administrativ poate fi orice persoană fizică sau juridică, iar în calitate de pârât apare numai autoritate publică, adică orice structură organizatorică sau organ instituită/instituit prin lege sau printr-un alt act normativ, care acționează în regim de putere publică în scopul realizării unui interes public. Așadar, în calitate de pârât în cadrul procedurii de contencios administrativ poate figura doar un subiect special (calificat) și anume: *autoritatea publică*. În contextul dat, Curtea Supremă de Justiție a

Ciobanu Viorel Mihai, Briciu Traian Cornel, Dinu Claudiu Constantin, *Drept procesual civil*, București, Editura Național, 2013, pp. 122-129.

¹⁰ Codul de procedură civilă al Republicii Moldova, în: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 285-294 din 03.08.2018.

Republicii Moldova, în opinia consultativă nr. 104 „Cu privire la unele chestiuni ce țin de intrarea în vigoare a Codului administrativ”¹¹, menționează că „[...] în calitate de pârât în procedura contenciosului administrativ este autoritatea publică. Potrivit art. 7 din CA, «Autoritate publică se consideră orice structură organizatorică sau organ instituită/instituit prin lege sau printr-un alt act normativ, care acționează în regim de putere publică în scopul realizării unui interes public».

Pentru a stabili dacă o anumită structură organizatorică sau organ poate fi considerat autoritate publică este necesar să fie întrunite următoarele elemente: a) structura organizatorică sau organul să fie instituită/instituit prin lege sau printr-un alt act normativ; b) să acționeze în regim de putere publică (să fie înzestrată cu capacitate de drept public). Potrivit art. 8 din CA, «Regimul de putere publică reprezintă ansamblul competențelor prevăzute de lege în vederea realizării sarcinilor autorităților publice, care le conferă posibilitatea de a se impune cu forță juridică obligatorie în raporturile lor cu persoane fizice sau juridice»; c) să acționeze în scopul realizării unui interes public. În sensul enunțat, art. 18 din CA prevede că «Interesul public vizează ordinea de drept, democrația, garantarea drepturilor și a libertăților persoanelor, precum și obligațiile acestora, satisfacerea necesităților sociale, realizarea competențelor autorităților publice, funcționarea lor legală și în bune condiții»¹². În consecință, *forul judecătoresc concluzionează că de la data intrării în vigoare a CA nu constituie autorități publice și prin urmare nu pot fi pârâți în procedura contenciosului administrativ persoanele juridice de drept privat (furnizorii de energie electrică, serviciul public de alimentare cu apă și de canalizare, gaze naturale etc.), care anterior, potrivit art. 2 din Legea contenciosului administrativ nr. 793/2000 (abrogată), se asimilau autorității publice.*

În contextul dat, subliniem faptul că, în practica judiciară, sunt întâlnite situații când reclamantul – atunci când contestă dispoziția primarului localității – îndreaptă acțiunea în contestare, în mod greșit, împotriva primăriei localității. Conducându-ne de prevederile legislației privind administrația publică locală¹³, apreciem că în procesul de judecată urmează a fi antrenat în calitate de pârât, în primul rând, primarul în calitate de autoritatea publică emitentă a actului administrativ individual atacat. Așadar, primarul este o autoritate publică fără personalitate juridică civilă, însă dispune de capacitate procesuală și de competența de a

¹¹ Opinia consultativă nr. 104 cu privire la unele chestiuni ce țin de intrarea în vigoare a Codului administrativ, [Online] Disponibil: http://jurisprudenta.csj.md/search_rec_csj.php?id=161 (citată la 10.03.2022).

¹² Idem.

¹³ Facem referire în acest caz la prevederile art. 1 din Legea RM nr. 436/2006 „Privind administrația publică locală” (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 32-35 din 09.03.2007), unde sunt definite noțiunile de „primar” și „primărie” și anume: „*primar* – autoritate reprezentativă a populației unității administrativ-teritoriale și executivă a consiliului local, aleasă prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat; *primărie* – structură funcțională care asistă primarul în exercitarea atribuțiilor sale legale”.

emite acte administrative individuale și colective (mai exact, primarul poate emite, conform art. 32 alin. (1) din Legea RM nr. 436/2006 „Privind administrația publică locală”, dispoziții cu caracter normativ și individual).

Atenționăm că – sub aspectul calității procesuale pasive în contenciosul administrativ – instanța de judecată trebuie să verifice existența identității între autoritatea publică acționată în instanță și emitentul actului administrativ prin care au fost afectate drepturile și interesele legitime ale reclamantului¹⁴. Cu titlu de exemplu, nu poate fi citat în judecată un consiliu local pentru anularea unui act administrativ emis de primarul localității și nici invers.

Revenind la cazul de inadmisibilitate, statuat în art. 207 alin. (2) lit. a) CA, menționăm faptul că prin temeiurile acțiunii se înțeleg acele circumstanțe de fapt și de drept pe care își întemeiază pretenția reclamantul. Nu este clară opțiunea legiuitorului de a concretiza că acțiunea este inadmisibilă dacă se întemeiază „pe aceleași temeiuri de drept”. Or, temeiul unei acțiuni civile se constituie din temeiurile de fapt, acele circumstanțe de fapt: faptele, actele sau inacțiunea autorității publice pe care reclamantul le consideră ilegale; și temeiurile de drept, adică acele prevederi legale care consfințesc dreptul reclamantului pe care autoritatea publică le-a neglijat. Prin urmare, poate să apară întrebarea ce se întâmplă când acțiunea reclamantului cuprinde aceleași circumstanțe de fapt, dar temeiurile de drept sunt modificate, înlocuite cu altele? Atunci nu va fi identitatea de acțiuni? Considerăm că în acest caz acțiunea va fi identică, deși legiuitorul specifică „*temeiuri de drept*” trebuie să înțelegem că această sintagmă înglobează atât circumstanțele de drept, cât și cele de fapt. În scopul înlăturării oricăror interpretări și incertitudini, propunem *de lege ferenda* substituirea sintagmei „*temeiuri de drept*” cu noțiunea generică „*temeiuri*”.

După ce judecătorul constată identitatea acțiunii (aceleași părți, obiect și temeiuri), urmează să fie verificat faptul devenirii definitive a hotărârii judecătorești. CA nu reglementează calitățile hotărârii judecătorești, când este nedefinitivă, definitivă și irevocabilă, respectiv aici devin aplicabile prevederile CPC, în special dispozițiile art. 254. Deci, rămân definitive hotărârile judecătorești emise în primă instanță, supuse apelului, după examinarea cauzei în apel sau dacă nu au fost atacate cu apel, fie hotărârea emisă de instanța de apel ca prima instanță.

Atragem atenția că, spre deosebire de temeiul stipulat în art. 169 alin. (1) lit. b) CPC, în cadrul contenciosului administrativ este suficient ca hotărârea judecătorească să fie definitivă, iar nu irevocabilă așa cum se cere în cadrul procedurii în acțiuni civile. Acest lucru ar putea genera un concurs între cauzele de inadmisibilitate și anume: în situația în care decizia instanței de apel a fost contestată cu recurs și a fost pornită procedura de recurs, iar reclamantul introduce repetat aceeași acțiune în primă instanță, instanța de contencios administrativ va fi nevoită

¹⁴ Trăilescu Anton, Trăilescu Alin, *Legea contenciosului administrativ: comentarii și explicații*, București, C.H. Beck, 2013, p. 22.

să aleagă între cazul de inadmisibilitate prevăzut la art. 207 alin. (2) lit. a) CA și cel prevăzut la art. 207 alin. (2) lit. c) CA. Din punctul nostru de vedere, în situația dată instanța va trebui să invoce temeiul de inadmisibilitate din art. 207 alin. (2) lit. a) CA. Totuși, considerăm că prevederea cuprinsă în art. 169 alin. (1) lit. b) CPC este mai potrivită scopului instituției de admisibilitate. În această ordine de idei, propunem ca art. 207 alin. (2) lit. a) CA să fie expus în felul următor: „există o hotărâre judecătorească irevocabilă cu privire la un litigiu între aceleași părți, cu același obiect și pe aceleași temeiuri”.

În legătura cu acest temei de inadmisibilitate, există problema în privința acțiunii de control normativ în situația în care această acțiune are ca obiect aceeași prevedere sau același act administrativ normativ, dar se depune de către o altă persoană. Pe de o parte, conducându-ne de principiul securității raporturilor juridice, ar trebui să refuzăm acțiunea de control normativ dacă există o hotărâre irevocabilă având ca obiect prevederile contestate, pentru ca să nu ajungem la situația când în cadrul unei acțiuni actul administrativ normativ să fie considerat legal, iar în cadrul altei acțiuni actul administrativ normativ să fie anulat. Pe de altă parte, nu regăsim dintre cazurile de inadmisibilitate acest temei, respectiv *ubi lex non distinguit, nec nos distinguere debemus*. De aceea, ne raliem opiniei exprimate în doctrina națională¹⁵, conform căreia judecătorul urmează să pună pe rol o astfel de cerere dat fiind faptul că părțile sunt altele și temeiul acțiunii poate fi diferit. Reclamantul poate invoca alte prevederi legale ce indică asupra ilegalității actului normativ contestat, fiind similar doar obiectul acțiunii. Mai mult decât atât, s-ar putea întâmpla ca și legislația în vigoare să fi fost modificată, de aceea – chiar dacă actul administrativ a format obiectul acțiunii de control normativ – acțiunea urmează a fi examinată și soluționată de instanță;

b) există o încheiere judecătorească prin care s-a dispus încetarea procesului în legătură cu faptul că reclamantul a renunțat la acțiune sau și-a retras acțiunea într-un litigiu între aceleași părți, cu același obiect și pe aceleași temeiuri de drept sau că între părți s-a încheiat o tranzacție de împăcare. Potrivit principiului disponibilității, reclamantul are dreptul de a renunța la acțiune, iar părțile pot înceta procesul prin încheierea tranzacției de împăcare. Ca efect, nu este posibilă adresarea repetată în contencios administrativ cu acțiune similară dacă anterior reclamantul a renunțat la acțiune sau părțile au încheiat tranzacția de împăcare. Retragerea acțiunii de către reclamant echivalează cu renunțarea la acțiune, indiferent de momentul retragerii acțiunii. Observăm că, spre deosebire de regulile cuprinse în art. 170 alin. (1) lit. i) CPC, chiar dacă reclamantul își retrage cererea imediat după depunere, consecința va fi încetarea procesului și imposibilitatea adresării repetate în contencios administrativ cu aceeași acțiune, fiindcă legiuitorul nostru a

¹⁵ Prisac Alexandru, *Comentariul Codului de procedură civilă al Republicii Moldova*, Chișinău: Cartea Juridică, 2019, p. 555.

decis să simplifice procedura contenciosului administrativ și să excepteze de la aplicare prevederile art. 169-171 CPC. Or, în cadrul procedurii contencioase, dacă reclamantul își retrage cererea înainte de emiterea încheierii privind intentarea procesului, instanța restituie cererea de chemare în judecată, fapt care nu exclude posibilitatea adresării repetate în judecată.

Aceleași efecte se produc și în cazul încheierii tranzacției de împăcare de către părți. Conform art. 217 CA, tranzacția de împăcare poate să se refere exclusiv la drepturile și obligațiile părților la proces și tranzacția de împăcare se confirmă prin încheiere judecătorească. De aici, putem concluziona că în cadrul acțiunii de control normativ nu este posibilă încheierea tranzacției de împăcare, având în vedere că actul administrativ normativ stabilește reguli de aplicare obligatorii pentru un număr nedeterminat de situații identice (art. 12 CA). Dacă actul administrativ normativ va fi anulat, aceasta va afecta, așadar, drepturile și obligațiile nu numai părților din proces, ci și a unui cerc nedeterminat de persoane.

În cuprinsul noimei legale de inadmisibilitate legiuitorul utilizează, în mod repetat, sintagma „*temeiuri de drept*”, în această privință exprimăm rezervele noastre formulate mai sus;

c) la aceeași sau la altă instanță de judecată se examinează o acțiune între aceleași părți, cu același obiect și pe aceleași temeuri de drept. Rațiunea acestui temei constă în excluderea probabilității pronunțării hotărârilor contradictorii sau greu de conciliat de instanțe diferite asupra aceeași cauze. Pentru invocarea acestui caz de inadmisibilitate este necesar ca respectiva cauză dată să formeze obiectul cercetării judecătorești de un complet de judecată din aceeași instanță sau din altă instanță. Cu alte cuvinte, mai întâi să fie sesizată o altă instanță de contencios administrativ și procesul să fie pendinte.

Luând în considerare prevederile art. 207 alin. (2) lit. a) CA, pentru aplicarea cazului de inadmisibilitate supus analizei, este necesar ca aceeași cauză să fie în examinare în instanța de fond sau în instanța de apel, adică fie cauza să nu fie încă soluționată printr-o hotărâre, fie ca hotărârea dată asupra cauzei să nu fi devenit definitivă. În situația în care avem o hotărârea definitivă asupra acțiunii de contencios administrativ și cauza dată se află în procedura de recurs, atunci instanța trebuie să declare acțiunea inadmisibilă pe temeiul art. 207 alin. (2) lit. a) CA și nu pe cel prevăzut în art. 207 alin. (2) lit. c) CA;

d) acțiunea a fost depusă după expirarea termenului prevăzut la art. 209 CA. Acțiunea în contencios administrativ poate fi formulată numai în interiorul termenului prevăzut de lege, acesta având valențele unui termen de decădere. În context, art. 209 CA stabilește termenele de înaintare a acțiunii în contencios administrativ în funcție de felul acesteia. Astfel, acțiunea în realizare, acțiunea în constatare și acțiunea de control normativ pot fi promovate oricând, pentru acestea neexistând vreun termen de înaintare în instanță.

Ațiunea în contestare și ațiunea în obligare se înaintează, de regulă, în decurs de 30 de zile. Conform art. 209 alin. (1) CA, acest termen de 30 de zile începe să curgă de la:

- data comunicării sau notificării deciziei cu privire la cererea prealabilă sau data expirării termenului prevăzut de lege pentru soluționarea acesteia;
- data comunicării sau notificării actului administrativ individual, dacă legea nu prevede procedura prealabilă.

De asemenea, legislația în vigoare pune în sarcina autorităților publice obligația de a insera în actul administrativ individual informația privind exercitarea căilor de atac (termenul și instanța de contencios administrativ competentă). Dacă această informație lipsește sau este incorectă, atunci 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 [art. 209 alin. (2) CA].

Așadar, la primirea acțiunii în contencios administrativ, instanța de judecată va stabili, în primul rând, ce fel de acțiune este, iar mai apoi – în cazul depunerii acțiunii în contestare sau a celei în obligare – instanța de judecată va fi ținută să verifice respectarea termenului de înaintare a acțiunii în contencios administrativ. În ipoteza în care se va stabili că termenul a fost omis, instanța de judecată va declara ațiunea ca fiind inadmisibilă.

În plus, menționăm faptul că reclamantul poate solicita repunerea în termen, respectând prevederile art. 65 alin. (1)-(3), (5) și art. 210 CA, suplimentar aceste prevederi se suplinesc cu prevederile art. 116 CPC. Deci, cererea de repunere în termen se depune în termen de 15 zile de la înlăturarea impedimentului, cu anexarea dovezilor care certifică imposibilitatea îndeplinirii actului în termen. După 6 luni de la expirarea termenului omis repunerea în termen nu mai poate fi solicitată, iar ațiunea omisă nu mai poate fi recuperată, cu excepția cazului când acest lucru nu a fost posibil până la expirarea termenului de un an ca urmare a forței majore. Este important ca cererea de repunere în termen să fie depusă concomitent cu cererea de chemare în contencios administrativ, prima neputând fi depusă înainte sau după depunerea acțiunii în contencios administrativ;

e) reclamantul nu poate revendica încălcarea, prin activitatea administrativă, a unui drept în sensul art. 17 CA. Scopul procedurii de contencios administrativ rezidă în controlul activității autorităților publice, în verificarea legalității acțiunilor sau inacțiunilor acestora. De aceea, pentru ca reclamantul să înainteze o acțiune în contencios administrativ trebuie ca dreptul pretins a fi încălcat să fie vătămat anume prin activitate administrativă. În acest sens, art. 5 CA dispune că „Activitatea administrativă reprezintă totalitatea actelor administrative individuale și normative, a contractelor administrative, a actelor reale, precum și a operațiunilor administrative realizate de autoritățile publice în regim de putere publică, prin care se organizează aplicarea legii și se aplică nemijlocit legea”, iar art. 6-20 CA definesc *in concreto* ce cade sub incidența activității administrative.

Temeiul dat de inadmisibilitate se referă la situația în care nu este respectată competența generală a instanței de judecată. Cu alte cuvinte, este cazul generic când reclamantul contestă ceea ce nu poate fi contestat deloc în justiție¹⁶. În situația în care acțiunea reclamantului nu ține de competența instanței de contencios administrativ, ci de competența instanțelor de drept comun, judecătorul de contencios administrativ va adopta încheiere de transmitere fără drept de recurs cu referire la declinare de competență sau strămutare¹⁷;

f) nu sunt întrunite condițiile prevăzute la art. 208 CA. În jurisprudența sa, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a reținut că dreptul de acces la justiție, nu este un drept absolut, ci unul care poate suferi unele limitări, inclusiv de ordin procedural, în special, prin instituirea condițiilor de admisibilitate. Aceste limitări trebuie să urmărească un scop legitim și să existe o relație rezonabilă de proporționalitate între mijloacele utilizate și scopul urmărit. În cadrul contenciosului administrativ, procedura prealabilă reprezintă, în principiu, o condiție de formulare a acțiunii civile, ceea ce înseamnă că nerespectarea acestei proceduri duce la respingerea acțiunii ca inadmisibilă¹⁸. Scopul procedurii prealabile constă în oferirea posibilității autorității publice de a verifica suplimentar legalitatea propriei decizii și de a soluționa conflictul amiabil, fără adresare în judecată.

Relativ recent, Curtea Supremă de Justiție a publicat „Notă informativă privind practica judiciară de soluționare a chestiunii ce vizează respectarea procedurii prealabile, în acțiunile de contencios administrativ”¹⁹, în care s-a stabilit că *în toate cazurile, atunci când normele legislative speciale derogatorii nu prevăd procedura prealabilă, instanțele ierarhic inferioare incorect declară acțiunile inadmisibile, în virtutea art. 207 alin. (2) lit. f) CA, din motiv că nu sunt întrunite condițiile specificate la art. 208 CA.* Conform stipulațiilor CA, procedura prealabilă este necesar a fi efectuată, doar în cazul actelor administrative cu caracter individual. Regula generală, în cazul acțiunii în contestare, este că reclamantul nu urmează să efectueze procedura prealabilă. Pe cale de excepție, procedura prealabilă va fi necesară pentru intențarea unei acțiuni în contestare, atunci când normele legislative speciale derogatorii prevăd expres calea prealabilă de soluționare a litigiului.

¹⁶ Belei Elena, *Admisibilitatea acțiunii în contencios administrativ*, în: „Integrare prin cercetare și inovare”, conferință științifică națională cu participare internațională (2021; Chișinău) și Conferința științifică națională cu participare internațională „Integrare prin cercetare și inovare”, 10-11 noiembrie 2021: Rezumatele comunicărilor, p. 332.

¹⁷ Ibidem.

¹⁸ Prezintă interes faptul că în practica judiciară română s-a decis că promovarea acțiunii în contenciosul administrativ mai înainte de expirarea termenului în care autoritatea publică emitentă poate comunica răspuns la cererea prealabilă, în condițiile în care acest răspuns nu a fost comunicat reclamantului, atrage respingerea acțiunii ca prematură. A se vedea în acest sens: Trăilescu Anton, Trăilescu Alin, *Op. cit.*, p. 61.

¹⁹ Notă informativă privind practica judiciară de soluționare a chestiunii ce vizează respectarea procedurii prealabile, în acțiunile de contencios administrativ, [Online] Disponibil: http://csj.md/images/Nota_informativa_-_procedura_prealabila_in_contencios_administrativ_rev%4%83zut%4%83_red_-_pub.pdf (citat la 10.03.2022).

De asemenea, în cazul acțiunii în obligare, procedura prealabilă va fi respectată, doar dacă legea specială instituie o asemenea procedură. Deci, în situația în care procedura prealabilă nu este stipulată de lege, acțiunea în obligare se admite numai dacă reclamantul a depus anterior, la autoritatea publică competentă, o cerere de emitere a actului administrativ individual.

Drept urmare, putem concluziona că procedura prealabilă este obligatorie, doar atunci când legea specială o prevede expres, cu excepțiile stabilite de art. 163 CA.

Pentru acțiunile de control normativ, în realizare și cele în constatare, CA nu a prevăzut procedura prealabilă. Totuși, acțiunea în realizare și cea în constatare sunt admisibile, numai dacă reclamantul s-a adresat anterior la autoritatea competentă cu cerere corespunzătoare [art. 208 alin. (4) și (5) CA];

g) acțiunea a fost depusă de o persoană fără împuterniciri în acest sens. Acest temei acoperă situațiile când cererea de chemare în judecată a fost depusă de reprezentantul reclamantului, însă acesta nu avea împuterniciri pentru sesizarea instanței de contencios administrativ. Ipoteza diferă în funcție de felul reprezentării: legală, convențională sau statutară. În toate cazurile, reprezentantul trebuie să anexeze dovada calității sale, precum și împuternicirea de a porni procesul, potrivit prevederilor art. 79-81 CPC;

h) cererea de chemare în judecată nu corespunde cerințelor prevăzute la art. 211 alin. (1) și (2) și art. 212 alin. (1) CA și reclamantul nu a înlăturat neajunsurile în termenul stabilit de instanța de judecată. La pornirea procesului în contencios administrativ, identic cu pornirea procedurii contencioase, instanța verifică corectitudinea întocmirii cererii de chemare în judecată sub aspectul formei, conținutului și actelor anexate la aceasta. Dacă cererea de chemare în judecată nu este conformă cu prevederile art. 211-212 CA, instanța de judecată, printr-o încheiere, comunică reclamantului neajunsurile cererii de chemare în judecată și îi fixează un termen pentru înlăturarea lor. Dacă reclamantul a înlăturat neajunsurile în termenul stabilit de instanță, cererea se consideră depusă la data inițială (art. 213 CA). În caz contrar, acțiunea se declară inadmisibilă.

Stabilind faptul că acțiunea nu este admisibilă, judecătorul emite încheiere, care poate fi atacată cu recurs, prin care declară acțiunea inadmisibilă. În doctrina națională²⁰ se arată că realmente inadmisibilitatea nu este în mod obligatoriu acțiunea procesuală care trebuie efectuată la începutul procesului de contencios administrativ decât dacă nu este evident temeiul. Bineînțeles că judecătorul este obligat să-și verifice mai întâi competența generală, jurisdicțională după materie și teritorială și să întreprindă acțiunea procesuală necesară.

În funcție de temeiul inadmisibilității acțiunii, intervin două efecte diferite prevăzute în art. 207 alin. (3)-(4) CA. Respectiv, declararea acțiunii ca inadmisibilă în baza temeiurilor specificate la lit. a)-e) exclude posibilitatea adresării repetate în

²⁰ Belei Elena, *Op cit.*, 2021, p. 331.

judecată a aceluiași reclamant cu aceeași acțiune. Declararea acțiunii ca inadmisibilă în baza temeiurilor specificate la lit. f) – h) nu exclude posibilitatea adresării repetate în judecată a aceluiași reclamant cu aceeași acțiune. Evidențiem similitudinea acestor efecte cu consecințele restituirii sau refuzului de a primi cererea de chemare în judecată, reglementate de art. 169 alin. (3) și art. 170 alin. (4) CPC. Cu alte cuvinte, putem asimila cazurile de inadmisibilitate a acțiunii de contencios administrativ cuprinse în lit. a)-e) cu refuzul de a primi cererea de chemare în judecată, iar temeiurile prevăzute în lit. f)-h) cu restituirea cererii de chemare în judecată.

În context, se pune problema de ce temeiul inadmisibilității, prevăzut la art. 207 alin. (2) lit. c) CA (la aceeași sau la altă instanță de judecată se examinează o acțiune între aceleași părți, cu același obiect și pe aceleași temeiuri de drept), exclude posibilitatea adresării repetate în judecată a aceluiași reclamant cu aceeași acțiune. Pe când, cu titlu de comparație, în procedura contencioasă același temei nu exclude posibilitatea adresării repetate în judecată [art. 170 alin. (1) lit. g) și alin. (4) CPC]. Or, s-ar putea întâmpla situația când reclamantul, de exemplu, nu a respectat procedura prealabilă pentru depunerea cererii de chemare în judecată în contencios administrativ, sesizează instanța și totodată, după respectarea procedurii prealabile, mai sesizează încă o dată instanța. Există probabilitate că prima sesizare a instanței încă să nu fi fost declarată inadmisibilă (timpul necesar pentru distribuirea dosarului, pornirea procesului, examinarea admisibilității acțiunii, pregătirea corespunzătoare a cauzei pentru dezbateri judiciare etc.), atunci instanța sesizată ulterior va fi obligată să declare a doua sesizare ca fiind inadmisibilă potrivit art. 207 alin. (2) lit. c) CA. Ulterior, instanța sesizată, mai întâi, va declara acțiunea inadmisibilă, invocând art. 207 alin. (2) lit. f) CA. Bineînțeles că în acest exemplu, chiar dacă acțiunea a fost declarată inadmisibilă din motivul că la aceeași sau la altă instanță de judecată se examinează o acțiune între aceleași părți, cu același obiect și pe aceleași temeiuri, reclamantul va avea dreptul de a se adresa repetat cu acțiune în contencios administrativ, după dispariția cauzei de inadmisibilitate.

De aceea, propunem ca temeiul de inadmisibilitate, prevăzut în art. 207 alin. (2) lit. c) CA, să nu excludă posibilitatea adresării repetate în judecată a aceluiași reclamant cu aceeași acțiune.

În concluzie, pentru ca acțiunea în contencios administrativ să fie admisibilă, reclamantul trebuie să respecte premisele și condițiile de exercitare a dreptului la acțiune. Premisele dreptului la acțiune în contencios administrativ sunt:

- 1) posibilitatea legală de a examina o cerere în judecată în procedura contenciosului administrativ;***
- 2) capacitatea procesuală de folosință;***
- 3) inexistența unei hotărâri judecătorești definitive în aceeași cauză civilă;***
- 4) inexistența unei încheieri judecătorești prin care a fost admisă renunțarea reclamantului la acțiune sau a fost confirmată tranzacția în aceeași cauză civilă.***

Condițiile de exercitare a dreptului la acțiune în contencios administrativ sunt următoarele:

- 1) *respectarea procedurii prealabile a pricinii pe calea extrajudiciară, prevăzută de lege pentru felul respectiv de acțiune în contencios administrativ;*
- 2) *respectarea competenței jurisdicționale;*
- 3) *capacitatea procesuală de exercițiu a persoanei care se adresează în judecată;*
- 4) *semnarea cererii de chemare în judecată în modul corespunzător;*
- 5) *existența împuternicirilor reprezentantului de a porni procesul;*
- 6) *inexistența acelorași pricini civile (acelorași părți, aceluiași obiect, acelorași temeuri) în aceeași procedură sau în procedura altei instanțe;*
- 7) *perfectarea cererii de chemare în judecată în conformitate cu cerințele legale.*

Referințe bibliografice

1. Constituția Republicii Moldova nr. 1 din 29.07.1994, în: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 78 din 29.03.2016.
2. Codul de procedură civilă al Republicii Moldova nr. 225 din 30.05.2003, în: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 285-294 din 03.08.2018.
3. Codul administrativ al Republicii Moldova nr. 116 din 19.07.2018, în: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 309-320 din 17.08.2018.
4. Albu Emanuel, Dreptul contenciosului administrativ, București, Universul Juridic, 2008.
5. Belei Elena, [et. al.], Drept procesual civil, Partea generală, Chișinău: S.n. (Tipogr. „Lexon-Prim”), 2016.
6. Belei Elena, Admisibilitatea acțiunii în contencios administrativ, în: „Integrare prin cercetare și inovare”, conferință științifică națională cu participare internațională (2021; Chișinău) și Conferința științifică națională cu participare internațională „Integrare prin cercetare și inovare”, 10-11 noiembrie 2021: Rezumatele comunicărilor.
7. Boroș Gabriel, Stancu Mirela, Drept procesual civil, București, Editura Hamangiu, 2015.
8. Ciobanu Viorel Mihai, Briciu Traian Cornel, Dinu Claudiu Constantin, Drept procesual civil, București, Editura Național, 2013.
9. Drăganu Tudor, Liberul acces la justiție, București, Lumina Lex, 2003.
10. Leș Ioan, Tratat de drept procesual civil, Vol. 1, București, Universul Juridic, 2014.
11. Nota informativă a Curții Supreme de Justiție privind practica judiciară de soluționare a chestiunii ce vizează respectarea procedurii prealabile, în acțiunile de contencios administrativ, [Online] Disponibil: http://csj.md/images/Nota_

informativa_-_procedura_prealabila_in_contencios__administrativ__rev%C4%83zut%C4%83__red_-_pub.pdf (citată la 10.03.2022).

12. Opinia consultativă a Curții Supreme de Justiție nr. 104 „Cu privire la unele chestiuni ce țin de intrarea în vigoare a Codului administrative”, [Online] Disponibil: http://jurisprudenta.csj.md/search_rec_csj.php?id=161 (citată la 10.03.2022).

13. Prisac Alexandru, Comentariul Codului de procedură civilă al Republicii Moldova, Chișinău, Cartea Juridică, 2019.

14. Prisac Alexandru, Drept procesual civil, Partea generală, Chișinău, Cartier, 2013.

15. Baranov V.A., Procesul civil în 2 vol., Vol. 1. Moscova, Editura Iurait, 2015.

16. Procesul civil/coord. M.K. Treușnikov, Moscova, Casa de editură „Gorodeț”, 2020.

17. Osokina G.L., Procesul civil, Partea generală, Moscova, Norma, 2013.