

anularea **actelor administrative**
cu caracter individual
de către instanțele judecătorești

Toma Alexandru



MINISTERUL EDUCAȚIEI AL REPUBLICII MOLDOVA, UNIVERSITATEA de STAT din MOLDOVA
Facultatea de Drept, Catedra Dreptul procesual civil

TEZA DE LICENȚĂ **ANULAREA ACTELOR ADMINISTRATIVE CU CARACTER INDIVIDUAL DE CĂTRE INSTANȚELE JUDECĂTOREȘTI**

Autor **TOMA ALEXANDRU**

Conducător științific

Dr. Conf. **ELENA BELEI**

Teză publicată pe Blogul Dreptului Privat **Martie 2011**

Blogul dreptului privat este creat în parteneriat cu Cabinetul Avocatului **Gheorghe Golubaș**, Cabinetul Avocatului **Aurel Voitic**, Biroul Asociat de Avocați **Rechin**, Casa Editorială **Evex Publishers UK**. **Design și machetare** © EVEX Studio, Marea Britanie 2011

© TOMA ALEXANDRU 2010

© 2011 Toate drepturile rezervate pentru prezenta ediție, nici o parte nu poate fi utilizată în scopuri comerciale.

Citarea se va face exclusiv în condițiile legii, cu indicarea obligatorie a sursei www.dreptprivat.wordpress.com și numelui autorului.

CUPRINS

Introducere

CAPITOLUL I.

ACTELE ADMINISTRATIVE INDIVIDUALE CA OBIECT AL ACȚIUNII ÎN CONTENCIOS ADMINISTRATIV

§ 1. Noțiunea și trăsăturile caracteristice ale actului administrativ cu caracter individual

§ 2. Clasificarea, condițiile de validitate și efectele juridice ale actelor administrative cu caracter individual

§ 3. Delimitarea actului administrativ individual de actul administrativ normativ

CAPITOLUL II.

PROCEDURA CONTESTĂRII ACTELOR ADMINISTRATIVE CU CARACTER INDIVIDUAL DE CĂTRE INSTANȚELE JUDECĂTOREȘTI

§ 1. Particularitățile procedurii în materie de anulare a actelor administrative individuale

§ 2. Examinarea cererilor de anulare a actelor individuale de către instanța de contencios administrativ

§ 3. Împuternicirile instanței de contencios administrativ la anularea actelor administrative individuale

§ 4. Căile de atac împotriva hotărârilor pronunțate în anularea actelor administrative cu caracter individual

§ 5. Executarea hotărârilor judecătorești privind anularea actelor cu caracter individual

Concluzie

Bibliografie

ANEXE

Introducere

Actualitatea temei investigate. Dezvoltarea democratică a societății civile după anii 90 ai secolului trecut, noile raporturi politice, social-economice, obligațiunile Republicii Moldova care revin din ratificarea unor tratate internaționale în domeniul justiției, administrației publice, apărării drepturilor omului au determinat un nou comportament juridic dintre administratori și administrați. Evident, aceste schimbări au generat preluarea în legislația națională a instituției juridice a contenciosului administrativ, care se înscrie în standardele existente în societățile democratice și are drept scop contracararea abuzurilor și exceselor de putere ale autorităților publice, apărarea drepturilor persoanei în spiritul legii în cazul lezării acestora și cauzarea unor prejudicii morale și materiale.

Actualitatea temei de cercetare rezidă în sporirea responsabilității autorităților administrației publice, în procesul de adoptare a actelor administrative cu caracter individual, care emană de la o singură autoritate ori de la una colectivă prin disciplinarea pecuniară a funcționarului public ori a instituției publice care se fac vinovați de cauzarea unui prejudiciu. Pe această linie de gândire se înscrie și sporirea responsabilităților pentru controlul de legalitate a actelor administrative, reieșind din interesele naționale pe care statul le promovează cât și a responsabilității magistraților pentru judecarea litigiilor de contencios administrativ.

Totodată, drept motiv al studiului în cauză este interesul determinat, atât de necesitatea studierii perspectivei de asigurare a funcționalității contenciosului administrativ, „acest mecanism-garant” al accesului liber la justiție al cetățenilor de către autoritățile publice statale (Parlament, Guvern, Curtea Supremă de Justiție, Curtea Constituțională), cât și de asigurarea de către acestea a realizării principiului separării puterii judecătorești și ridicarea rolului controlului jurisdicțional al actelor administrative cu caracter individual, prin care se verifică activitatea autorităților administrației publice, în special al celei locale, față de care puterea centrală nu are raporturi de ierarhie.

Studierea contenciosului administrativ, este actuală și din punctul de vedere a asigurării realizării unor drepturi, cum ar fi dreptul la liberul acces la justiție, dreptul de petiționare, de repunere în drepturi și despăgubiri a persoanelor, în cazul în care ele se consideră lezate în drepturi în urma unor abuzuri comise de către autoritățile emitente prin adoptarea actelor administrative.

Scopul și obiectivele tezei. Scopul tezei constă în elucidarea importanței actelor administrative cu caracter individual, precum și a procedurii de anulare a

lor de către instanțele judecătorești.

Scopul trasat se dimensionează într-un șir de obiective de realizare consecventă și consecutivă, ce țin de:

- investigarea noțiunii actului administrativ cu caracter individual ca obiect al acțiunii în contencios administrativ;
- analiza procedurii în materie de anulare a actelor administrative individuale;
- definirea principalelor probleme și relevanța implicațiilor acestora în practica judiciară;
- studierea problemelor existente în efectuarea controlului jurisdicțional al actelor administrative și controlului de legalitate, a răspunderii autorităților administrației publice pentru executarea hotărârilor judecătorești; a factorilor responsabili pentru controlul de legalitate;
- preluarea de către instanțele de contencios administrativ național a tradițiilor existente în dreptul comunitar și jurisdicția Curții Europene a Drepturilor Omului;
- studierea practicii existente în judecarea litigiilor de contencios administrativ cu privire la anularea actelor administrativ individuale în Republica Moldova, prin aprecierea atât a dinamicii creșterii litigiilor examinate de către aceste instanțe, cât și a clasificării tipurilor acestora. Aprecierea gradului de influență a hotărârilor Curții Europene a Drepturilor Omului în judecarea cauzelor de către instanțele naționale.

Baza metodologică și teoretico-științifică. Cercetările întreprinse se bazează pe studierea doctrinei, legislației și practicii existente în domeniul dat. Ca metode de cercetare au fost folosite metoda logică (analiza și sinteza), metoda istorică și sistematică, metoda juridică comparativă.

Baza teoretică a investigației o constituie lucrările savanților care au abordat tematica actului administrativ cu caracter individual atât în Republica Moldova cât și de peste hotare, în special autorii din România și Federația Rusă. În acest sens au fost studiate monografiile ce se referă la aprofundarea cercetărilor în domeniu, un rol important revine revistelor și a altor ediții periodice care tratează acest subiect. La baza lucrării se află totuși chenarul legislativ exprimat prin intermediul Legii contenciosului administrativ nr. 793-XIV din 10.02.2000, cu modificările ulterioare.¹

¹ În continuare Legea contenciosului administrativ nr. 793-XIV. Publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 57-58 din 18.05.2000, în vigoare din 18.08.2000 (în continuare MO al RM...). La utilizarea legilor altor state se va menționa expres.

Conținutul și structura tezei. Teza este compusă din două capitole, analizate după principiul de la general la special.

Capitolul I. Actele administrative individuale, ca obiect al acțiunii în contencios administrativ include în sine o succintă expunere a paragrafelor privind noțiunea și trăsăturile caracteristice ale actului administrativ cu caracter individual, clasificarea, condițiile de validitate și efectele juridice ale actelor administrative cu caracter individual precum și, delimitarea actului administrativ individual de actul administrativ normativ.

Capitolul II. Procedura contestării actelor administrative cu caracter individual de către instanțele judecătorești relevă particularitățile procedurii în materie de anulare a actelor administrative individuale; examinarea cererilor de anulare a acestora de către instanța de contencios administrativ. Totodată, se exprimă opinia asupra împuternicirilor instanței de contencios administrativ la anularea actelor administrative individuale. Paragrafele finale ale capitolului reprezintă caracterizarea căilor de atac și executarea hotărârilor judecătorești, pronunțate în anularea actelor cu caracter individual.

În finalul tezei este prezentată concluzia care vine să releve și să reunească expunerea din capitolele anterioare, exprimând efectiv, organizarea soluționării litigiilor juridice, pe care le cuprinde acest contencios, asigurându-le garantarea drepturilor conferite de lege persoanelor fizice și juridice prin instanțele judecătorești.

CAPITOLUL I. ACTELE ADMINISTRATIVE INDIVIDUALE CA OBIECT AL ACȚIUNII ÎN CONTENCIOS ADMINISTRATIV

§ 1. Noțiunea și trăsăturile caracteristice ale actului administrativ cu caracter individual

Noțiunea de act administrativ prezintă o deosebită importanță pentru stabilirea sferei contenciosului administrativ, precum și pentru organizarea soluționării litigiilor juridice, pe care le cuprinde acest contencios, asigurându-le garantarea drepturilor conferite de lege persoanelor fizice și juridice prin instanțele judecătorești.²

Profesorul A. Iorgovan definește actul administrativ ca o formă juridică principală a activității organelor administrației publice care constă, într-o manifestare unilaterală și expresă de voință de a da naștere, a modifica sau a stinge drepturi și obligații, în realizarea puterii publice, sub controlul principal de legalitate al instanțelor judecătorești.³

Este greu de formulat într-o definiție noțiunea de act administrativ. Cu toate acestea, în art. 2 din Legea contenciosului administrativ nr. 793/XIV din 10 februarie 2000, în redacția Legii nr. 236-XV din 05 iunie 2003, în vigoare din 27 iunie 2003, găsim o tălmăcire oficială a noțiunii de act administrativ. Astfel conform prevederilor art. 2, act administrativ înseamnă „manifestarea juridică unilaterală de voință, cu caracter normativ sau individual, a unei autorități publice, emis în vederea executării sau executării concrete a legii”.

În literatura de specialitate actele administrative individuale, se caracterizează prin faptul că manifestarea de voință a organului competent creează, modifică sau stinge drepturi subiective sau obligațiuni în profitul sau în sarcinile unei sau mai multor persoane dinainte determinate.⁴

Alți autori definesc actele administrative individuale, „cele care conțin reguli de conduită pentru o anumită persoană sau pentru mai multe persoane determinate”.⁵

Într-o altă accepțiune acte individuale sunt cele care produc efecte numai către un organ al administrației publice sau un particular (persoană fizică ori persoană juridică).⁶

² Alexandru Negoită, Noțiunea actului administrativ // Dreptul, 1997, nr.7, pag.38.

³ Antonie Iorgovan, Tratat de drept administrativ, Editura Nimera, vol. I, București, 1996, pag. 274.

⁴ Ilie Iovanaș, Drept administrativ și elemente ale științei administrației, București, 1997, pag. 21.

⁵ Eugenia Fistican, Anastasia Pascari, Ala Climova, Sergiu Furdul, Stella Bleșceaga, Administrarea cauzelor de contencios administrativ, Suport de curs, Cartea VIII, Ed. „ELAN INC”, Chișinău: Institutul Național de Justiție, 2009, pag. 20.

⁶ Dr. Valentin I. Prisăcaru, Contenciosul administrativ român, Editura ALL BECK, București, 1998, pag. 97.

La fel Prof. Theodor Majeru definește actele administrative cu caracter individual, cele care produc efecte juridice, numai cu privire la serviciul public sau la particulari pentru care a fost adoptat sau emis.⁷

Din Legea contenciosului administrativ a României nr.554 din 2 decembrie 2004⁸, în art. 2 putem deduce semnificația actului administrativ individual – act unilateral cu caracter individual, emis de o autoritate publică în vederea executării ori a organizării executării a legii, dând naștere, modificând sau stingând raporturi juridice.

În concluzie, actele administrative individuale reprezintă actele juridice administrative de autoritate adoptate sau emise de organul competent al autorității publice, în mod unilateral, în baza și în vederea executării legii, pentru nașterea, modificarea sau stingerea a drepturilor subiective ori obligațiilor ale unei sau mai multor persoane dinainte determinate.

În literatura de specialitate sunt identificate o serie de trăsături ale actului administrativ individual care-l deosebește de celelalte acte juridice și activități ale administrației publice.

Principalele trăsături proprii ale actului administrativ cu caracter individual vom identifica următoarele:

- **Actul administrativ este un act juridic**, deoarece produce efecte juridice, adică dă naștere, modifică sau stinge anumite drepturi și obligații, în acest context, autorul sus-numit face unele precizări.

Prima vizează faptul că nu orice manifestare de voință este un act juridic, respectiv un act administrativ, ci numai aceea făcută în scopul de a produce efecte juridice. Este necesar să existe o deplină concordanță între voință, scopul manifestării de voință și efectele pe care legea i le recunoaște.

A doua - arată că o manifestare de voință, pentru a fi considerată act juridic, trebuie să fie aptă de a produce efecte juridice proprii.

A treia - trebuie făcută în legătură cu caracterul de act juridic al actului administrativ; realizarea efectelor juridice recunoscute de lege e asigurată prin forța de constrângere a statului. De aici consecința că actele administrative, ca specie a actelor juridice, sunt întotdeauna licite. Cu alte cuvinte, manifestarea de voință făcută într-un scop contrar dispozițiilor legale nu este recunoscută și asigurată prin forța coercitivă a statului, deci nu are valoare juridică.⁹

O altă precizare pe care o reclamă caracterizarea actelor administrative ca

⁷ Theodor Majeru, Contenciosul administrativ. Doctrină. Jurisprudență, Editura ALL BECK, București, 2003, pag. 73.

⁸ În continuare Legea contenciosului administrativ nr. 554 a României. Publicată în Monitorul Oficial a României nr. 1154 din 7 decembrie 2004, în vigoare din 06.01.2005.

⁹ Maria Orlov, Curs de Contencios Administrativ, „Editura Elena-VI”, Chișinău, 2009, pag. 128.

specie a actelor juridice este că ele sunt manifestări de voință declarate.¹⁰

- Actele administrative sunt manifestări unilaterale de voință.

Primul element este manifestarea unilaterală de voință. Actul administrativ cuprinde o singură voință juridică, care pe baza și în executarea legii duce la formarea unei situații juridice noi, ceea ce înseamnă crearea sau recunoașterea unor drepturi sau obligații noi în favoarea sau în sarcina unor subiecte de drept determinate sau nedeterminate. Astfel vom avea acte administrative individuale constitutive sau declarative de drepturi și obligații și acte administrative cu caracter normativ.

Deci condiția cerută de lege pentru a folosi acțiunea în contencios administrativ este aceea ca vătămarea dreptului să aibă loc printr-o manifestare de voință care să vătămă un drept recunoscut de lege, drept care aparține unei persoane. Deci, nu vor putea face obiectul acțiunii în contencios administrativ, simple fapte materiale și operațiunile administrative care nu produc, prin ele însele efecte juridice.¹¹

Actele administrative individuale se disting de marea majoritate a actelor juridice prin caracterul lor unilateral. Cu ajutorul acestui criteriu se pot delimita actele administrative de actele de drept civil ale organelor administrației de stat. Este adevărat că uneori, în cazurile expres prevăzute de lege, manifestarea unilaterală de voință poate da naștere la efecte de drept civil. Cazuri în care actul unilateral produce efecte juridice de drept civil constituie însă excepții, nașterea, modificarea sau stingerea raporturilor de drept civil producându-se, de regulă, în baza convenției părților. Atunci însă când organele administrației de stat emit acte în calitatea lor de organe investite cu atribuții de exercitare a puterii de stat, efectul juridic se produce exclusiv în baza manifestării unilaterale de voință a organului administrativ.

O categorie importantă de acte administrative individuale, (autorizațiile) se emit numai la cererea părții interesate. În acest caz s-ar putea pune problema, în ce măsură este valabilă teza de mai sus în cazul actelor administrative emise la cererea părților. Un astfel de act administrativ (autorizație), nu se poate elibera evident decât la cererea persoanei interesate.

În acest caz s-ar putea susține că voința persoanei fizice se exprimă prin cerere de eliberare a unei autorități, iar cea a organului emitent prin însăși actul administrativ.

Însă în toate cazuri, efectul juridic este produs de manifestarea voinței a organului emitent. Cererea părții nu este lipsită de semnificația juridică, ea dă

¹⁰ Mircea Preda, Curs de drept administrativ, Casa Editorială „Calistrat Hogaș”, București, 1995, p. 97.

¹¹ Mircea Preda, op. cit., pag. 97.

naștere obligației organului administrativ de a o examina și, dacă sunt întrunite condițiile legii, să emită actul administrativ. Efectul juridic urmărit se produce însă exclusiv prin emiterea actului administrativ, cererea părții constituind doar condiția emiterii actului. Situații similare se întâlnesc și în alte domenii. Procesul civil, de exemplu, se pornește la cererea reclamantului, aceasta dând naștere la raporturi de drept procesual civil.¹²

- Actele administrative sunt adoptate sau emise de autoritățile publice, serviciile sau instituțiile acestor autorități competente potrivit legii să adopte sau să emită acte administrative.

Prin urmare, nu orice manifestare de voință poate fi considerată act administrativ, dar numai acea care provine de la o autoritate publică.

Actele emise de organizațiile private pot fi recunoscute acte administrative, numai dacă acestea sunt abilitate prin lege sau de către organul competent să presteze servicii de interes public.¹³

Spre exemplu în Republica Moldova activitatea notarială este înfăptuită, în principal, de notari privați, precum și de notari publici și alte autorități publice.

Notarii sunt investiți, prin Legea cu privire la notariat, să înfăptuiască un serviciu public, iar actul emis atât de notar privat, cât și de cel public este de autoritate publică. Prin urmare, actele administrative ale notarilor privați pot fi contestate pe calea contenciosului administrativ.¹⁴

- Actul administrativ are un caracter obligatoriu.

Acest caracter al actelor administrative, înseamnă că până în momentul anulării, revocării sau modificării lor, ele sunt obligatorii pentru organele emitente.

În sistemul moldovenesc de drept, ca și în cel românesc, „... regulile juridice nu au toate aceleași forță de aplicare, ele fiind constituite în această privință într-o ierarhie. În fruntea ierarhiei normelor juridice se găsește Constituția, cu care legile ordinare trebuie să fie conforme. O valoare juridică inferioară legilor o au regulile juridice cuprinse în decretele Parlamentului care trebuie să fie conforme nu numai cu legile, dar și cu Constituția. Pe o treaptă mai joasă a acestei ierarhii se găsesc, hotărârile Guvernului ale căror norme trebuie să fie conforme cu decretele și, deci, cu Constituția și legile țării. În această ordine descrescândă urmează ordinele și instrucțiunile miniștrilor etc.”¹⁵

¹² Dr. Ștefan Belecciu, Contenciosul administrativ, Editura „Elena”, Chișinău, 2003, pag. 59-60.

¹³ Valeriu Zubco, Anastasia Pascari, Ion Creangă, Vasile Cobășneanu, Ghidul cetățeanului în contencios administrativ, Ed. ULYSSE, Chișinău, 2003, pag. 49.

¹⁴ Valeriu Zubco, Anastasia Pascari, Gheorghe Crețu, Contenciosul administrativ, Ed. Cartier Juridic, Chișinău, 2004, pag. 85.

¹⁵ T. Draganu, Actele de drept administrativ, Editura științifică, București, 1959, pag.63-67.

Din examinarea acestei ierarhii existente între regulile juridice se vede că legea are o supremație față de toate actele normative ale administrației publice, supremație care se concretizează în faptul că aceasta din urmă trebuie să i se conformeze.

În ce privește caracterul lor obligatoriu, actele normative și cele individuale urmează același regim.

În primul rând, actele administrative sunt obligatorii pentru organul emitent, atâta timp cât nu au fost revocate sau abrogate.

În al doilea rând, actele administrative sunt obligatorii pentru toți subiecții de drept ce desfășoară o activitate care cade sub incidența prevederilor lor. În categoria acestor subiecți pot intra toate organele administrative subordonate organului emitent, organizații obștești (asociații profesionale, științifice, culturale etc), persoane fizice și juridice particulare precum și organe administrative care nu sunt subordonate emitentului.

În al treilea rând actele administrative sunt obligatorii și pentru organele superioare celor emitente.

Actele administrative obligă, deopotrivă, organele de stat, organele și organizațiile obștești, precum și pe cetățeni. Acest caracter al actelor emise de organele administrației de stat este consecința prezumției de legalitate de care ele se bucură.¹⁶

- Actul administrativ este emis în baza și pentru organizarea executării unei legi.

Această trăsătură rezultă din art. 102 alin. (2) din Constituție Republicii Moldova¹⁷, care stipulează că hotărârile Guvernului se adoptă pentru organizarea executării legilor. Această prevedere constituțională este relevantă și pentru actele administrative emise de către organele administrației publice inferioare. Prin urmare, actele administrative nu pot fi emise contrar prevederilor legii, acestea nu pot modifica sau interpreta legea. Actele administrative, fiind emise în vederea executării legii, nu pot avea caracter retroactiv, producând efecte juridice numai pentru viitor.

Fiind emis în temeiul legii, actul administrativ, este executoriu din oficiu, iar în cazul în care cel obligat să execute nu execută benevol actul administrativ, executarea acestuia este asigurată de către autoritatea publică în condițiile prevăzute de lege.

Conform literaturii juridice de specialitate ar putea fi analizate și alte trăsături ale actului administrativ. Ținem doar să menționăm că autorii de lucrări privind

¹⁶ I. Iovanaș, op.cit., pag 28.

¹⁷ Publicată în MO al RM nr. 1 din 12 august 1994.

dreptul administrativ au diferite opinii referitoare la trăsăturile actului administrativ.¹⁸

- ***Actul administrativ nu are efect retroactiv.***

Actele administrative fiind emise în vederea executării legii, nu pot avea caracter retroactiv și produce efecte juridice numai pentru viitor. Sub noțiunea de lege se înțelege nu doar actele legislative dar și actele administrative cu caracter normativ emise de organele administrației publice sau de persoanele de drept privat care prestează serviciile de interes public.¹⁹

- ***Actele administrative sunt executorii.***

Astfel, actul administrativ individual, fiind emis în temeiul legii, este executoriu din oficiu, iar în cazul în care cel obligat să execute nu execută benevol actul administrativ, executarea actului administrativ este asigurată de autoritatea publică în condițiile prevăzute de lege.²⁰

În afară de trăsăturile enumerate actele administrative cu caracter individual, sunt adoptate sau emise în scris, nu sunt îndeplinite în cadrul exercitării unei funcții judiciare și intră în vigoare, produc efecte juridice la data la care au fost aduse la cunoștință celor interesați.

Din trăsăturile esențiale ale actului administrativ cu caracter individual se poate defini că actul administrativ individual este un act juridic unilateral, care este emis de un organ al autorității publice în cadrul exercitării în temeiul puterii de stat în vederea executării legii și este obligatoriu și executoriu.

§ 2. Clasificarea, condițiile de validitate și efectele juridice ale actelor administrative cu caracter individual

Actele administrative prezintă o mare varietate, pornind de la diversitatea de situații și de relații sociale în care sunt angajate organele administrației publice. În literatura de specialitate, actele administrative individuale sunt clasificate după diferite criterii, esența însă este aceeași.

Actele administrative individuale, în funcție de scopul urmărit și consecințele juridice pe care le produc, pot fi divizate în:

- acte prin care se stabilesc drepturi și obligațiuni determinate pentru persoanele fizice sau juridice cărora le sânt adresate (ex.: permisul de conducere a automobilului, actul prin care persoana este obligată de a

¹⁸ Valeriu Zubco, Anastasia Pascari, Gheorghe Crețu, op.cit., pag. 85

¹⁹ Eugenia Fistican, Anastasia Pascari, Ala Climova, Sergiu Furdui, Stella Bleșceaga, op. cit., pag. 18.

²⁰ Dumitru Berzoianu, Drept administrativ. Partea Generală., Editura Universității Independente „Titu Maiorescu”, București, 2003, pag. 89-102.

plăți impozite, actul prin care se atribuie un teren în vederea construcției unei locuințe);

- acte individuale care conferă un statut personal beneficiarului, adică un complex de drepturi și obligații (ex.: diplomele de studii, carnetul de pensionar etc);
- acte administrative de sancționare care conțin constrângeri de stat sub formă de sancțiune. Aceste acte presupun o constatare prealabilă a situației de fapt și o apreciere asupra săvârșirii unei abateri de către persoană sau asupra vinovăției contravenientului, consemnate, de regulă, într-un înscris (decizie de aplicare a sancțiunii economice pentru abaterile economice, decizie de aplicare a unei contravenții administrative pentru încălcarea regulilor de circulație etc).²¹

În literatura de specialitate actele administrative cu caracter individual sânt clasificate și după alte criterii, spre exemplu, în funcție de domeniile de activitate.

Delimitând actele normative de cele individuale, vom sublima ca actele individuale nu pot încălca prevederile actelor normative. Astfel, o autorizație de construcție, care este un act individual, nu poate încălca prevederile actelor normative din domeniul construcțiilor.

La fel în funcție conținutului lor, Prof. Ilie Iovanaș, mai propune încă o categorie la clasificarea anterioară, și anume:

- acte administrative jurisdicționale care au trăsături specifice: soluționează litigii; sunt emise cu o procedură bazată pe contradictorialitate; organul emitent este independent în darea soluției atât față de părți, cât și față de orice persoană sau organ; se bucură de stabilitatea specifică autorității de lucru judecate și trebuie motivate.²²

O altă opinie găsim la prof. R. N. Petrescu, referitor la ultima trăsătură menționată de autorul precedent, în care se spune: Stabilitatea mai mare a actelor administrative nu este identică cu puterea de lucru judecat de care se bucură hotărârile judecătorești, ea se manifestă prin faptul că autoritatea administrativă care într-o anumită cauză a emis un act administrativ jurisdicțional nu-l mai poate revoca, modifica sau suspenda.²³

Dr. Profesorul Valentin I. Prisăcaru, clasifică actele individuale, care produc efecte numai către un organ al administrației publice sau un particular (persoană fizică ori juridică). Din această categorie fac parte hotărârile Guvernului, de exemplu: hotărârea Guvernului privind înființarea, în temeiul art. 116(2) din

²¹ Eugenia Fistican, Anastasia Pascari, Ala Climova, Sergiu Furdui, Stella Bleșceaga, op. cit., pag. 20-21.

²² Ilie Iovanaș, op.cit., pag.22-24.

²³ Rodica Narcisa Petrescu, Drept administrativ, Editura Cordial LEX, Cluj-Napoca, 2001, pag. 259.

Constituția României²⁴, a unui organ de specialitate în subordine, precum și cele de numire a unui prefect sau a unui subprefect. Tot în această categorie de acte administrative sunt incluse și decretele emise de Președintele României pentru numirea în funcții publice, prevăzute de lege, cum ar fi numirea unui ambasador. Mai sunt acte individuale și ordinele miniștrilor și ale conducătorilor celorlalte organe de specialitate ale administrației publice centrale, cum ar fi acelea de înființare, în temeiul art. 116(2) din Constituția României, a unor organe de specialitate în subordine, ori cele de numire a unui funcționar public în organul administrației publice pe care îl conduc sau a conducătorului unui organ de specialitate în subordine. Unele din aceste ordine se emit cu avizul sau acordul altor organe. Astfel, de exemplu, potrivit art. 110 alin. (1) lit. c) din Legea administrației publice locale nr. 69/1991 a României²⁵, prefectul județului avizează numirea sau eliberarea din funcție a conducătorilor serviciilor publice descentralizate în județe și în municipiul București ale ministerelor și ale celorlalte organe de specialitate ale administrației publice centrale. Cele mai multe acte administrative individuale se emit, însă, de conducătorii serviciilor publice descentralizate în județe și în municipiul București ale ministerelor și ale celorlalte organe de specialitate ale administrației publice centrale, precum și de conducătorii serviciilor publice ale consiliilor județene și locale, de către președintele consiliului județean și, respectiv, de către primar.²⁶

Este important de menționat că actele administrative cu caracter individual pot fi contestate în termenul stabilit de lege, iar actele administrative cu caracter normativ – atâta timp cât produc efecte juridice.

Pentru ca actul administrativ să fie legal, el trebuie să întrunească toate condițiile esențiale de validitate ale acestuia.

Potrivit hotărârii Curții Constituționale nr. 14 din 18 martie 1999²⁷, actele administrative trebuie să întrunească următoarele condiții:

- să fie emise (adoptate) de organul competent;
- să fie emise pe baza și în vederea executării legii (organice sau ordinare);
- să fie semnate de un funcționar competent;
- să fie emise în formă scrisă;
- să cuprindă elemente de formă (semnătura funcționarului, data emiterii (adoptării), numărul cronologic, aplicarea sigiliului (ștampilei) organului emitent);
- să fie contrasemnate, atunci când legea o cere;
- să fie, după caz, publicate în Monitorul Oficial al Republicii Moldova sau aduse la cunoștința celor interesați în modul și în ordinea prevăzute de lege.

²⁴ Publicată în MO al României Partea I, nr. 233 din 21 noiembrie 1991.

²⁵ Publicată în MO al României nr. 238 din 28 noiembrie 1991.

²⁶ Dr. Valentin I. Prisăcaru, op.cit., pag. 97.

²⁷ Publicată în MO al RM nr. 31-32/24 din 01.04.1999.

Nerespectarea acestor condiții poate afecta existența actului sau, după caz, poate atrage nulitatea lui.

Procedura de emitere a actelor administrative poate fi împărțită în trei faze:

Prima fază este cea pregătitoare sau anterioară emiterii actului administrativ.

În această fază, pentru emiterea actelor administrative, în special a celor normative, organul emitent trebuie să culeagă, să prelucreze și să solicite de la alte organe anumite informații, avize etc. Aceste acte, denumite pregătitoare, sunt din punctul de vedere al naturii juridice niște operațiuni administrative, care nu produc, prin ele însele, efecte juridice, însă fără solicitarea și obținerea lor actele administrative se consideră că au fost adoptate sau emise cu încălcarea legii, fiind anulabile sau nule, după caz.

Cele mai frecvente sunt avizele altui organ al administrației publice în legătură cu legalitatea și oportunitatea adoptării unor acte administrative.

Avizele administrative se împart în:

- a) facultative;
- b) consultative;
- c) conforme sau obligatorii.

(a) Avizele facultative sunt opinii pe care organul care adoptă sau emite un act administrativ este liber să le ceară altui organ al administrației publice sau unui organism de specialitate. Adoptarea sau emiterea unui act administrativ fără acest aviz nu are nici o consecință asupra validității actului adoptat sau emis, după caz.

(b) Avizele consultative sunt opinii pe care organul care adoptă sau emite actul administrativ este obligat, potrivit legii, să le solicite altor organe ale administrației publice sau unor organisme de specialitate, acesta nefiind însă obligat să țină seama de conținutul avizului. Adoptarea sau emiterea actului administrativ fără solicitarea și obținerea acestui aviz duce la nulitatea actului nu pentru că actul a fost emis fără a se ține seama de cuprinsul avizului, ci pentru că acesta a fost emis sau adoptat cu nesocotirea legii, care prevedea că, la adoptarea sau emiterea actului, organul administrației publice trebuie să solicite avizul prevăzut de lege.²⁸

(c) Avizele conforme sau obligatorii se caracterizează prin faptul că autoritatea administrației publice competente să emită actul administrativ este obligată nu numai să le ceară altei autorități a administrației publice, ci și să li se conformeze. În cazul acestor avize, actul administrativ nu poate avea un conținut contrar indicațiilor avizului. Prin urmare, cel ce hotărăște cu

²⁸Valentin I. Prisăcaru, op.cit., pag. 276.

privire la conținutul actului administrativ de autoritate, potrivit legii, nu este organul competent să-1 adopte ori să-1 emită, ci organul care a dat avizul. Spre deosebire de aspectul reținut în cazul avizului consultativ, organul administrativ are obligația să ceară și să aștepte ca acest aviz să fie emis, însă nu este obligat la emiterea actului administrativ, să se conformeze conținutului avizului consultativ.

După cum s-a menționat, pentru emiterea actului administrativ în cazurile prevăzute de lege, organul emitent trebuie să solicite acordul altui organ al autorității publice. În funcție de momentul când se acordă, acestea pot fi prealabile, concomitente sau ulterioare actului respectiv.

Pentru emiterea unor acte administrative pot fi făcute propuneri, cercetări, anchete, elaborate studii.

Actele administrative individuale produc efecte juridice de la data comunicării lor persoanelor interesate.

Cea de a doua fază este concomitentă emiterii actului administrativ.

Faza concomitentă emiterii actului administrativ cuprinde adoptarea sau emiterea propriu-zisă a actului administrativ. Astfel, în cazul adoptării actului administrativ de către un organ colegial este necesară întrunirea cvorumului cerut de lege. De asemenea, el trebuie adoptat cu cvorumul prevăzut de lege, semnat de către conducătorul organului colegial, iar în cazurile prevăzute de lege — contrasemnat etc.

Spre exemplu, potrivit art. 94 alin. (2) din Constituție Republicii Moldova, decretele emise de Președinte, în temeiul art. 86 alin. (2) și art. 87 alin. (2-4) din Constituție, se contrasemnează de către Prim-Ministru, iar potrivit art. 24 alin (1) și art. 20 alin. (1) din Legea privind administrația publică locală deciziile consiliilor locale se contrasemnează de către secretarul consiliului respectiv.²⁹

Cea de a treia fază este posterioară emiterii actului administrativ.

Această fază vizează următoarele operațiuni administrative: înregistrarea actului, cu menționarea numărului conform căruia aceasta a fost înregistrat, datarea și punerea sigiliului, publicarea sau comunicarea actului administrativ individual, în condițiile stabilite de lege.

Publicarea și comunicarea actelor administrative este foarte importantă, deoarece actul administrativ, de regulă, produce efecte juridice de la data îndeplinirii acestei operațiuni administrative.³⁰

²⁹Valeriu Zubco, Anastasia Pascari, Gheorghe Crețu, op cit., pag. 91.

³⁰Ibidem, pag. 91.

§ 3. Delimitarea actului administrativ individual de actul administrativ normativ

Norma juridică stabilește o conduită tipică, un model de comportament social, ea adresându-se nu unei persoane dinainte determinate, ci unui cerc de persoane nedeterminate, ceea ce face că ea să se aplice la un număr nelimitat de cazuri concrete.

Pornind de la acest specific al unei norme, se desprinde ideea că, actul administrativ normativ cuprinde reglementări de principiu cu caracter obligatoriu, formulate în abstract, în vederea aplicării la un număr nedeterminat de persoane, pe când actul individual este o manifestare de voință care creează, modifică, desființează drepturi și obligații în beneficiul sau sarcina unei sau mai multor persoane determinate.³¹

Legea contenciosului administrativ a Republicii Moldova nr. 793- XIV din 10.02.2000, face distincția între actul individual și cel normativ.

Delimitând acte normative de cele individuale, vom sublinia că actele individuale, nu pot încălca prevederile actelor normative.

De menționat că actele administrative cu caracter individual pot fi contestate în termen stabilit de lege, iar actele administrative cu caracter normativ considerate ilegale, pot fi atacate oricând, atâta timp cât produc efecte juridice.

Actele administrative cu caracter normativ intră în vigoare la data aducerii la cunoștință, adică, la data publicării, pe când, actele administrative cu caracter individual intră în vigoare la data la care au fost aduse la cunoștință celor interesați.

Dat fiind faptul că art. 1 Legii contenciosului administrativ a României nr.29/1990 (legea veche), iar ulterior art. 48 din Constituția României nu făceau distincție între actul individual și cel normativ, a determinat apariția unei controverse doctrinare în privința posibilității atacării în contencios administrativ, nu numai acte individuale, dar și actele normative.³²

Potrivit unei opinii, pot fi supuse controlului judecătoresc atât actele administrative normative, cât și actele individuale.³³

Potrivit aceleași opinii, controlul se exercită însă în mod diferențiat, în raport cu natura juridică a actului supus controlului.

Opinia prezentată nu ține seama de un element esențial în ceea ce privește controlul instanțelor judecătorești asupra actelor administrative, anume faptul că acest control este declanșat numai în cazul în care este vătămat un drept printr-

³¹ Tudor Drăganu, op.cit., 1959, pag. 86.

³² Ducian Cosmin Dragoș, Procedura contenciosului administrativ, Editura ALL BECK, București, 2002, pag. 430.

³³ M. Lepădătescu, Judecarea de către tribunale a cererilor celor vătămați în drepturile lor prin acte administrativ // Revista Română de Drept nr.8/1967, p. 24.

un act administrativ. Or, sub acest aspect, trebuie rezolvată problema de a ști ce acte administrative pot fi atacate în fața instanțelor judecătorești.

În ceea ce privește actele administrative individuale, întrucât prin ele se creează, se modifică sau se sting raporturi juridice, aceste acte pot să aducă atingere unor drepturi subiective. Așadar, aceste acte pot fi atacate în justiție.

În majoritatea covârșitoare a cazurilor, pentru ca un drept subiectiv să ia naștere, să fie modificat sau desființat, este necesar ca, în aplicarea unui act normativ, să fie emis un act individual, fie să intervină un fapt material. De exemplu, dreptul de a practica o activitate productivă ia naștere în baza unui act administrativ individual, emis în aplicarea unui act normativ.

Rezultă, așadar, că numai printr-un act individual o persoană poate fi vătămată într-un drept al său, ceea ce îi conferă posibilitatea de a se adresa instanței judecătorești pentru anularea actului respectiv, în situația în care este declarat ilegal și pentru acordarea de despăgubiri, dacă au fost produse prejudicii prin acel act.

În ceea ce privește actele normative, se pune întrebarea dacă prin asemenea acte, prin ele însele, fără ca pe baza lor să intervină un act administrativ individual, pot fi vătămate drepturi subiective.

Potrivit unei opinii, s-a susținut că un act administrativ normativ nu poate cauza prejudicii susceptibile de a fi obiectul unei acțiuni în justiție, deoarece un astfel de act nu generează în mod nemijlocit drepturi și obligații reciproce pentru părți.³⁴

Deși, într-adevăr în general, pentru nașterea, modificarea sau desființarea unor drepturi subiective este necesară intervenția unor acte individuale, totuși pot fi date exemple de drepturi subiective care au luat naștere ca urmare a unor acte normative, iară să mai fie nevoie, pentru aceasta, de emiterea unor acte individuale. Astfel, drepturile fundamentale ale cetățenilor, care sunt drepturile subiective de maximă însemnătate pentru aceștia, precum egalitatea în drepturi, dreptul la învățătură, libertatea conștiinței, a exprimării, inviolabilitatea persoanei etc. sunt acordate direct prin Constituție, care este actul normativ suprem al statului.

Așadar, nu este exclus cazul ca printr-un act normativ să fie creat, modificat sau desființat un drept.

În ceea ce privește posibilitatea de a ataca în justiție un act administrativ normativ în baza Legii contenciosului administrativ a României, legea anterioară, nr. 29/1990 nu face nici o precizare, nu conține nici o dispoziție expresă în acest sens.

³⁴ Gh. Tarhon, Răspunderea patrimonială a organelor administrației de stat și controlul jurisdicțional indirect al legalității actelor administrative, Editura Științifică, București, 1967, p.75.

Singura precizare se referă la actele de autoritate emise de organele de conducere din cadrul parlamentului. Evident, un act normativ este un act de autoritate, dar referirea din lege se face nu cu privire la orice organ administrativ, ci la anumite organe de stat, așa încât posibilitatea de a ataca în justiție un act normativ constituie o problemă încă nerezolvată din punct de vedere legislativ.

Ce se întâmplă însă, în situația în care, printr-un act normativ emis de un organ al administrației publice, s-ar vătăma un drept acordat printr-un act emis de un organ superior, deci având o forță juridică mai mare?

Legea contenciosului administrativ nu dă răspuns la o asemenea întrebare.

O anumită rezolvare a adus Legea nr. 69/1991, Legea administrației publice locale a României, care a acordat prefectului dreptul de a ataca la instanțele de contencios administrativ actele pe care le consideră ilegale, emise de consiliile județene, consiliile locale și de primar (art. 12, 101). Dar, în acest caz, nu este vorba de încălcarea unui drept subiectiv, aparținând unei persoane determinate, ci de caracterul ilegal al unor acte administrative.³⁵

Soluția promovată de Legea contenciosului administrativ a României nr. 554, prevede că poate fi contestat pe calea contenciosului administrativ „actul administrativ”, noțiune ce include atât actul unilateral cu caracter individual, cât și cel cu caracter normativ, emise de o autoritate publică în vederea executării sau a organizării executării legii.

³⁵ Dumitru Berzoianu, Mariana Oprican, Contencios administrativ, Editura Universității Independente „Titu Maiorescu”, București, 2002, pag. 42-43.

CAPITOLUL II. PROCEDURA CONTESTĂRII ACTELOR ADMINISTRATIVE CU CARACTER INDIVIDUAL DE CĂTRE INSTANȚELE JUDECĂTOREȘTI

§ 1. Particularitățile procedurii în materie de anulare a actelor administrative individuale

Contenciosul administrativ este activitatea de soluționare cu putere de adevăr legal de către instanțele de contencios administrativ competente potrivit legii a litigiilor dintre autoritatea publică și un particular, precum și cele dintre autoritățile publice, iar litigiul juridic să fie născut din adoptarea sau emiterea unui act administrativ ilegal ori refuzul de a rezolva o cerere referitoare la un drept recunoscut de lege.³⁶

În ceea ce privește actele administrative individuale, întrucât prin ele se creează, se modifică sau se sting raporturi juridice, aceste acte pot să aducă atingere unor drepturi subiective. Așadar, aceste acte pot fi atacate în justiție.³⁷

Specificul procedural în anularea actelor cu caracter administrativ se rezumă în primul rând la competența instanțelor de judecată, atât generală, cât și jurisdicțională materială, teritorială și funcțională.

Competența generală în anularea actelor individuale presupune de regulă respectarea procedurii prealabile în ordinea prevăzută de lege, doar dacă legea specială nu prevede procedura prealabilă, competența generală este exclusiv judiciară.

Competența jurisdicțională după materie presupune abilitatea unei verigi a sistemului judecătoresc de a examina o acțiune în contencios administrativ ca instanța de fond.

Actualmente competența după materie a instanțelor de contencios administrativ în anularea actelor administrative cu caracter individual este reglementată de Codul de Procedură Civilă al Republicii Moldova nr. 225-XV din 30.05.03, în vigoare de la 12.06.2003³⁸ și de Legea Contenciosului administrativ nr.793-XVI din 10.02.2000, în vigoare de la 18.05.2000.

Potrivit art. 32 alin. (2) lit. a). CPC „Judecătoriile, ca instanțe de contencios administrativ, examinează: litigiile privind nesoluționarea în termen legal a unei cereri și privind legalitatea actelor administrative emise de autoritățile administrației publice din sate (comune), orașe, raioane, de funcționarii publici din

³⁶ Victor Zubco, op.cit., pag. 108.

³⁷ Dumitru Berzoianu, Mariana Oprican, op.cit., pag. 42.

³⁸ În continuare CPC. Publicat în MO al R nr. 111-115/451 din 12.06.2003. La utilizarea codurilor altor state se va menționa expres.

cadrul acestora, precum și de persoanele de drept privat de orice nivel, care prestează servicii de interes public.

La fel conform art. 7 alin. (1) din Legea nr. 793-XIV din 10.02.2000, în redacția Legii nr. 236-XV din 05.06.2003, în vigoare de la 27.06.2003, judecătoriile examinează litigiile ce țin de nesoluționarea în termenul legal a cererilor și de verificare a legalității actelor administrative emise sau adoptate de autoritățile publice care sunt constituite și activează pe teritoriul satului, comunei sau orașului pentru promovarea intereselor și soluționarea problemelor colectivităților locale, de serviciile publice descentralizate organizate în mod autonom în unitatea administrativ-teritorială respectivă, de funcționarii publici din cadrul organelor și serviciilor menționate și de persoanele de drept privat de nivelul respectiv, care prestează servicii publice. Așadar, judecătoriile raionale, orășenești și municipale judecă în primă instanță acțiunile împotriva actelor administrative emise de autoritățile administrației publice din sate, comune și orașe, de funcționarii publici din cadrul acestora, precum și de persoanele de drept privat de nivelul respectiv asimilate autorităților publice în sensul legii date. Pornind de la prevederile art. 2 al Legii contenciosului administrativ nr. 793-XIV, competența de judecare a litigiilor în această materie o au judecătorii desemnați prin ordinul președintelui instanței, deoarece suportul legal al concluziei date îl constituie art. 6 din legea nominalizată, care prevede instituirea colegiilor specializate doar în instanțele ierarhic superioare judecătoriilor. Inițial Legea contenciosului administrativ prevedea o competență mai restrânsă a judecătoriilor în materie de contencios administrativ, deoarece acestea erau abilitate cu competența de a verifica legalitatea actelor administrative emise la nivel de sat și comună, nu și de oraș sau de municipiu, cum prevedea capitolul XXIV din C.P.C. al Republicii Moldova în redacția Legii din 24.03.1961. Ulterior, prin Legea Republicii Moldova nr. 236-XV din 05.06.2003, intrată în vigoare de la 27.06.2003, competența judecătoriilor în materie de contencios administrativ a fost lărgită esențial, judecătoriile fiind abilitate cu competența de a verifica legalitatea actelor administrative emise de autoritățile publice din orașe și de cele de nivelul lor.³⁹

Pentru stabilirea corectă a competenței judecătoriilor în materie de contencios administrativ urmează să se pornească de la prevederile cadrului legislativ, care stabilește și reglementează organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova și modul de organizare și funcționare a autorităților administrației publice în unitățile administrativ-teritoriale, ținându-se cont de faptul că autoritățile administrației publice prin care se realizează autonomia locală în sate, comune și orașe sunt consiliile locale, ca autorități deliberative, și primarii, ca autorități executive, care, în exercitarea atribuțiilor ce le revin, adoptă decizii sau emit

³⁹ Victor Zubco, Anastasia Pascari, Gheorghe Crețu, op. cit., pag.112-113.

dispoziții. Deciziile consiliului local au caracter individual, iar suportul lor legal îl constituie art. 20 din Legea privind administrația publică locală nr. 436-XVI din 28.12.2006⁴⁰, care prevede expres că deciziile cu caracter individual devin executorii de la data comunicării lor persoanelor interesate. De exemplu, actele administrative privind stabilirea de impozite și taxe poartă un caracter individual. De aceea judecătorelul desemnat să examineze litigii în materie de contencios administrativ în judecătorel este competent să verifice legalitatea actelor administrative individuale, cu excepția celor exceptate de la controlul judecătorel prin art. 4 din Legea contenciosului administrativ nr. 793-XIV din 10.02.2000.

Competența actuală a curților de apel în materie de contencios administrativ este mai extensivă comparativ cu cea de până la 27.06.2003.

Conform art. 8. al. (1) din Legea contenciosului administrativ nr. 793-XIV din 10.02.2000, curțile de apel examinează în primă instanță litigiile ce țin de nesoluționarea în termenul legal a cererilor și de verificarea legalității actelor administrative emise sau adoptate de autoritățile publice care sunt constituite și activează pe teritoriul raionului, municipiului, unității teritoriale autonome cu statut juridic special pentru promovarea intereselor și soluționarea problemelor populației unității administrativ-teritoriale, de serviciile publice descentralizate organizate în mod autonom în unitatea administrativ-teritorială respectivă, de serviciile publice desconcentrate, de funcționarii publici din cadrul organelor și serviciilor menționate, precum și de persoanele de drept privat de nivelul respectiv asimilate autorităților publice care prestează servicii publice. Legislatorul a concentrat în competența curților de apel controlul judecătorel asupra actelor administrative individuale ale mai multor autorități publice. La determinarea corectă a competenței instanțele de contencios administrativ ale curților de apel urmează să țină cont de prevederile Legii privind administrația publică locală, care stabilește atribuțiile consiliilor raionale și municipale și reglementează statutul oficiilor teritoriale ale Cancelariei de Stat. Totodată, ținând seama de sensul Legii date, instanțele de contencios administrativ din cadrul curților de apel sunt competente să verifice legalitatea dispozițiilor emise de primăriile din municipii, care sunt acte administrative cu caracter individual, a deciziilor consiliilor raionale și municipale, precum și a dispozițiilor președinților de raioane, care de asemenea au un caracter individual. Potrivit alin. (3) din art. 33 CPC: „În afară de litigiile prevăzute la alin.(2), Curtea de Apel Chișinău examinează în primă instanță litigiile de contencios administrativ a) privind legalitatea actelor administrative cu caracter individual emise de Parlament, de Președintele Republicii Moldova și de Guvern, prin care sânt vătămăte în drepturi și interese legitime persoanele fizice și juridice, în afara celor exceptate prin lege; b) privind nesoluționarea în termen legal a unei

⁴⁰ Publicată în MO al RM nr. 32-35 din 09.03.2007.

cereri referitor la legalitatea actelor administrative emise de organele centrale de specialitate ale administrației publice, în afara celor exceptate prin lege, precum și legalitatea hotărârilor Comisiei Electorale Centrale; c) privind verificarea legalității hotărârilor Consiliului Superior al Magistraturii, în cazurile prevăzute de lege...”, adică, Curtea de Apel Chișinău, potrivit acestei norme, verifică legalitatea aceluiași acte pe care, Legea contenciosului administrativ nr. 793/2000, la art. 10, alin. (1), le dă în competența Curții Supreme de Justiție.

Unii autori sunt de părere că în situația dată, nimeni nu va judeca actele administrative cu caracter individual emise de Parlament, de Președintele Republicii Moldova și de Guvern și, hotărârile Consiliului Superior al Magistraturii. Deoarece, în cele mai dese cazuri, până când se va rezolva conflictul de competență actele respective vor produce efecte juridice ireversibile și pornirea unei acțiuni in justiție va fi inutilă.⁴¹

Potrivit art. 6 alin. (7) din Legea privind actele legislative nr.780-XV din 27.11.2001⁴², în vigoare de la 14.06.2002, în cazul în care între două acte legislative cu aceeași forță juridică apare un conflict de norme ce promovează soluții diferite asupra aceluiași obiect al reglementării, se aplică prevederile actului posterior.

Astfel, se vor aplica prevederile Codului de Procedură Civilă al Republicii Moldova nr. 225-XV din 30.05.03, în vigoare de la 12.06.2003, deoarece este adoptat ulterior Legii contenciosului administrativ nr.739-XV din 10.02.2000 care are aceeași forță juridică și obiect de reglementare. În practică la fel se aplică prevederile CPC, Curtea de Apel examinând în prima instanță litigiile de contencios administrativ privind legalitatea actelor administrative cu caracter individual emise de Parlament, de Președintele Republicii Moldova și de Guvern, prin care sînt vătămate în drepturi și interese legitime persoanele fizice și juridice, în afara celor exceptate prin lege. Or, prin hotărârea nr.3-2691/08 din noiembrie 2008, Colegiul de contencios administrativ al Curții de Apel Chișinău a primit și a examinat în ședința publică cererea de chemare în judecată depusă de către B. V. împotriva Guvernului RM.⁴³ Cu o competență suplimentară este împuternicită și Curtea de Apel Comrat, care în afară de competența generală a curților de apel mai verifică și legalitatea actelor administrative individuale emise sau adoptate de autoritățile publice centrale ale Găgăuziei.⁴⁴

Pornind de la art. 31 alin. (2) din C.P.C. al Republicii Moldova este învestită cu competență în materie de anularea actelor administrative cu caracter individual și

⁴¹ Maria Orlov, op.cit., pag. 128.

⁴² Publicată în MO al RM nr. 36-38 din 14.03.2002.

⁴³ Hotărârea Colegiului de contencios administrativ al Curții de Apel Chișinău din 24 noiembrie 2008, pronunțată în dosarul nr.3-2691/08.

⁴⁴ Victor Zubco, Anastasia Pascari, Gheorghe Crețu, op. cit., pag.115.

Curtea de Apel Economică, care în cazul conexiunii mai multor revendicări, unele dintre care sunt de competența instanței judecătorești economice, iar altele de competența instanței de contencios administrativ, toate pretențiile se examinează de către instanța economică, cu excepția litigiilor privind legalitatea actelor administrative cu caracter normativ.⁴⁵

Conform prevederilor art. 8 alin. (7) din Legea contenciosului administrativ nr. 793-XIV, curțile de apel sunt și instanțe de recurs, care judecă recursurile declarate împotriva hotărârilor instanțelor de contencios administrativ ale judecătoriilor. Deci ca instanțe de recurs, curțile de apel verifică legalitatea și temeinicia hotărârilor judecătorești în materie de contencios administrativ în limitele prevăzute de Secțiunea 1 din Capitolul XXXVIII al C.P.C..⁴⁶

Potrivit art. 11 din Legea contenciosului administrativ nr. 793-XIV din 10.02.2000, în redacția Legii nr. 236-XV din 05.06.2003, în vigoare de la 27.06.2003, acțiunile de contencios administrativ se înaintează în judecătoriile sau curțile de apel în a căror rază teritorială își are domiciliul reclamantul sau își are sediul pârîtul, cu excepția cazurilor cînd prin lege este stabilită o altă competență.

Curtea Supremă de Justiție a Republicii Moldova este și instanța de recurs care judecă recursurile declarate împotriva hotărârilor pronunțate în prima instanță de curțile de apel, precum și alte recursuri date prin lege în competența sa. Astfel, pe baza prevederilor art. 10 din Legea contenciosului administrativ 793-XIV, din 10.02.2000, art. 397 alin. (1) pct. a) și art. 399 din C.P.C. al Republicii Moldova Curtea Supremă de Justiție verifică legalitatea și temeinicia hotărârilor pronunțate în primă instanță de către instanțele de contencios administrativ ale curților de apel conform împuternicirilor prevăzute expres de art. 417 din C.P.C. al Republicii Moldova.

Conform art. 20 din Constituția Republicii Moldova orice persoană are dreptul la satisfacerea efectivă din partea instanțelor judecătorești competente împotriva actelor care violează drepturile, libertățile și interesele sale legitime. În art. 5 din Codul de procedură civilă se indică că orice persoană interesată este în drept să se adreseze în instanța judecătorească, în modul stabilit de lege, pentru a-și apăra drepturile încălcate sau contestate, libertățile și interesele legitime. În acest sens urmează a fi menționat și art. 1, alin. 2 din Legea contenciosului administrativ nr.793-XIV, citat anterior, precum și, ultimul ca importanță, art. 6 din Convenția Europeană pentru apărarea drepturilor omului și libertăților fundamentale, adoptată la 4 noiembrie 1950, ratificată de Republica Moldova la 24 iulie 1997. Conform capitolului IV din Legea contenciosului administrativ, persoana care se consideră vătămată într-un drept al său recunoscut de lege printr-un act

⁴⁵ Ibidem, pag. 115.

⁴⁶ Ibidem, pag.115.

administrativ, înainte de a veni în instanța de judecată cu acțiune administrativă, este obligată de a solicita printr-o cerere prealabilă autorității publice emitente sau organului ierarhic superior revocarea în tot sau în parte a acestuia, în cazul dacă legea nu prevede altfel.

În doctrină, precum și de unii practicieni, este criticat caracterul obligatoriu al procedurii prealabile, susținându-se că astfel se îngreșește accesul la justiție și se întârzie revendicarea dreptului încălcat de autoritatea publică. Se mai susține că este prea puțin probabil ca autoritatea publică care a adoptat actul administrativ va recunoaște ilegalitatea lui, și-1 va anula, preferând mai degrabă să vină în fața instanței de judecată. Nu împărtășim această poziție din următoarele considerente:

- Accesul la justiție nu este un drept absolut și asigurarea realizării lui ține de competența statului;
- Convenția Europeană nu exclude ca prevederile legislației naționale să oblige persoanele interesate, ca înainte de a acționa în judecată, să se adreseze autorității publice. Art. 6, alin. 1 al Convenției acordă dreptul la un acces eficient la justiție, însă lasă la discreția statului de a determina detaliile în legislația sa și specificarea condițiilor pentru accesul la justiție. Singura condiție subliniată de Curte o constituie limitările, care trebuie să urmărească un scop legitim, și trebuie să existe o relație rezonabilă de proporționalitate dintre mijloacele utilizate și scopul urmărit.⁴⁷

Aptitudinea dată prin lege de a soluționa o anumită pricină juridico-publică este oferită mai multor organe cu activitate jurisdicțională, unul dintre care fiind instanța de judecată. Însă realizarea ei are loc într-o anumită ordine succesivă, prin stabilirea unei proceduri prealabile obligatorii de soluționare pe cale extrajudiciară a litigiului numită procedura depunerii cererii prealabile, prevăzută în art. 14 din Legea contenciosului administrativ.⁴⁸

Acestei proceduri i se mai spune cale amiabilă de rezolvare a litigiului, iar cererea prealabilă, înaintată organului emitent, are calitatea de **recurs administrativ grațios**, iar, cea înaintată organului ierarhic superior de - **recurs administrativ ierarhic**.⁴⁹ De aici se desprinde și practica de a invoca, la această etapă, doar pretenții de repunere a persoanei vătămate în dreptul lezat, fără să se solicite și repararea pagubei morale. După cum vedem, pentru ambele părți din litigiul de contencios administrativ este convenabilă procedura prealabilă:

⁴⁷ Dr. Jeans Mazer-Ladevig, Anastasia Pascari, Eugenia Fistican, Valeriu Doaga, Gheorghe Cretu, Comentariul Legii Contenciosului administrativ, Editura Cartier, Chișinău, 2002, pag. 152.

⁴⁸ Alexandru Cojuhari, Vasile Crețu, Elena Belei, Alexandru Munteanu, Lilian Darii, Liliana Lavric, Felicia Chifa, Gheorghe Macovei, Drept Procesual Civil Partea Specială, Ed. Tipografia Centrală, Chișinău, 2008, pag. 89-90.

⁴⁹ Anexa nr. 1.

persoana vătămată este repusă în drepturi mult mai rapid iar, autoritatea publică elimină erorile și consolidează buna guvernare, evitând prin aceasta și un proces judiciar destul de anevoios.

În acest context, prof. Antonie Iorgovan menționa: 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... Recomandarea Rec (2001) 9 (adoptată la 05.09.2001)⁵⁰ a Comitetului de Miniștri către Statele Membre ale Consiliului Europei a statuat asupra modalităților alternative de reglementare a litigiilor dintre autoritățile administrative și persoanele private, în cadrul cărora se poate identifica și recursul administrativ prealabil. În optica acestui instrument juridic internațional, 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. Din perspectiva modului de reexaminare a actului administrativ de către autoritatea emitentă, putem aprecia că recursul administrativ prealabil constituie o dimensiune a bunei administrări”.⁵¹

Semnificația termenului de „cerere prealabilă” este dată în art.2, alin. 12 din Legea contenciosului administrativ nr.793/2000 în următoarea formulă: „cerere prin care autoritățile emitente sau organului ierarhic superior i se solicită reexaminarea unui act administrativ cu caracter individual sau normativ”. Indiferent de denumirea pe care o va da persoana vătămată printr-un act administrativ adresării sale către autoritatea emitentă sau organul ierarhic (plângere, petiție, demers etc.) aceasta va fi considerată cerere prealabilă.

În conformitate cu art. 2 lit. i) a Legii contenciosului administrativ a României Nr.554 din 2 decembrie 2004, publicată în Monitorul Oficial NR.1154 din 7 decembrie 2004, plângerea prealabilă este plângerea prin care se solicită autorităților publice emitente sau celei ierarhic superioare, după caz, reexaminarea unui act administrativ individual sau normativ, în sensul revocării acestuia.

Procedura examinării acțiunii în contenciosul administrativ este reglementată expres de Legea contenciosului administrativ nr. 793-XIV din 10.02.2000 cu modificările ulterioare și completată cu prevederile generale din Codul de procedură civilă al Republicii Moldova. Această procedură presupune de regulă două etape: procedura cererii prelabile și procedura în fața instanței de contencios administrativ. Procedura prealabilă potrivit art. 14 din Legea nr. 793-XIV prevede expres că persoana care se consideră vătămată într-un drept al său

⁵⁰ <http://www.csm-just.ro/csm/index.php?cmd=0701>

⁵¹ Antonie Iorgovan, Liliana Vișan, Alexandru Sorin Ciobanu, Diana Iuliana Pasăre, Legea contenciosului administrativ (Legea 544/2004) cu modificările și completările la zi, comentariu și jurisprudență, Editura Universul Juridic, București, 2008, pag. 27

recunoscut de lege printr-un act administrativ va solicita printr-o cerere prealabilă autorității publice emitente în termen de 30 de zile de la data luării la cunoștință a actului, revocării în tot sau în parte a acestuia, iar acest termen de 30 de zile nu se extinde asupra actului administrativ cu caracter normativ. În cazul în care organul emitent are un organ ierarhic superior, cererea prealabilă poate fi adresată, la alegerea petiționarului, fie organului ierarhic superior, fie organului emitent. Astfel, legislatorul oferă persoanei vătămate dreptul de a alege organul căruia trebuie să-i adreseze cererea prealabilă, acesta urmând să rezolve cererea dată în termen de 30 de zile. De aici rezultă că persoana care se consideră vătămată în drepturile sale recunoscute de lege printr-un act administrativ de autoritate sau prin refuzul nejustificat al unei autorități administrative de a-i soluționa cererea referitoare la un drept recunoscut de lege, înainte de a cere instanței anularea actului în tot sau în parte sau obligarea eliberării lui, se va adresa autorității administrative care a adoptat sau emis actul administrativ în termen de 30 de zile de la data când i s-a comunicat actul administrativ cu cerere prealabilă.⁵² Deși destul de amplu reglementată procedura de depunere a cererii prelabile, legiuitorul nu concretizează totuși ce se întâmplă în cazul când persoana nu se încadrează în termenul de 30 de zile pentru a contesta actul administrativ vătămător, lăsând să se înțeleagă că autoritatea publică emitentă va decide dacă să reexamineze sau nu actul contestat tardiv.⁵³ Cu toate acestea instanța nu poate refuza primirea cererii de chemare în judecată pe motiv că persoana a omis termenul de sesizare cu cererea prealabilă dacă organul emitent sau ierarhic superior a examinat cererea prealabilă în fond.⁵⁴ Astfel, Colegiul civil și de contencios administrativ al Curții de Apel Chișinău, prin încheierea din 02 decembrie 2005, a respins cererea de chemare în judecată a reclamantului S.A. „V” pe motiv de omiterea nejustificată a termenului de prescripție. Recurentul S.A. „V” a depus recurs împotriva acestei încheieri, invocând că prima instanță a dispus greșit respingerea cererii de chemare în judecată, dat fiind faptul că s-a omis termenul de prescripție. Colegiului civil și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție a admis recursul declarat de SA „V”, fiind casată încheierea primei instanțe, iar pricina restituită primei instanțe spre judecare în fond din următoarele considerente. În ședința de judecată s-a constatat că SA „V” a depus cerere prealabilă împotriva actului administrativ contestat cu omiterea termenului de prescripție stipulat la art. 30 al Legii

⁵² Mihai Poalelungi, Valeria Șterbeț, Vera Macinskaia, Vasile Pascari, Anastasia Pascari, Nicolae Clima, Dumitru Visternicean, Svetlana Novac, Ala Cobăneanu, Eugenia Fistican, Iuliana Oprea, Natalia Moldovanu, Ion Muruianu, Valentin Barbă, Gheorghe Avornic, Gheorghe Chibac, Aurel Băieșu, Sergiu Băieșu, Nicolae Roșea, Valentina Cibotari, Pavel Zamfir, Vasile Crețu, Alexandru Rotari, Andrei Bloșenco, Valeriu Zubco, Dorin Cimil, Mihai Buruiană, Victor Ursu, Mihai Cotorobai, Oleg Efrim, Andrei Moisei, Dumitru Stăvilă, Manualul Judecătorului la examinarea pricinilor civile, Editura CARTIER Juridic, Chișinău, 2006, pag.51.

⁵³ Maria Orlov, op. cit., pag. 132.

⁵⁴ Buletinul Curții Supreme de Justiție a Republicii Moldova, 2002, nr.4-5, pag. 3.

contenciosului administrativ. Din răspunsul intimatului la cererea prealabilă menționată rezultă că intimatul i-a dat răspuns recurentului referindu-se la fondul cererii prelabile și nu a invocat omiterea nejustificată a termenului de prescripție, din care considerente, prin răspuns asupra fondului, pe baza art.17 al Legii contenciosului administrativ nr. 793-XIV, a repus intimatul în termenul menționat. Afară de aceasta, prin prisma art.271 Cod civil, instanța de judecată nu a fost în drept din oficiu să invoce termenul de prescripție, din care considerente, instanța de recurs a dispus întemeiat admiterea recursului cu casarea încheierii primei instanțe și restituirea pricinii spre judecare în fond (*Decizia Colegiului civil și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție din 01 februarie 2006, pronunțată în dosarul nr. 3r-340/06*).⁵⁵

Astfel, dacă organul emitent sau ierarhic superior a refuzat examinarea cererii prelabile pe motiv că persoana a omis termenul de sesizare cu această cerere, atunci instanța de fond, la cererea părții, va verifica motivele omiterii acestuia, în cazul în care va constata că termenul a fost omis din motive întemeiate, va repune persoana în termen și va examina cauza în fond.⁵⁶

De menționat faptul că necesitatea cererii prelabile constă în obligarea administrației de a se pronunța benevol în sensul anulării actului administrativ sau al întreprinderii măsurilor pretinse de persoană printr-un recurs grațios, pentru a exclude posibilitatea persoanei de a depune o acțiune instanței de contencios administrativ.⁵⁷ În acest sens potrivit art. 14 din Legea contenciosului administrativ nr.793-XIV, termenul de 30 de zile începe să curgă de la data comunicării actului administrativ, iar dacă actul a fost publicat, de la data publicării lui. Prin urmare, depunerea cererii prelabile la organul emitent sau ierarhic superior este o fază obligatorie în procedura examinării acțiunii în contenciosul administrativ, cu unele excepții prevăzute de lege. Nerespectarea acestei etape de regulă duce la restituirea cererii de chemare în judecată conform cerințelor art. 170 alin. (1) pct. a) C.P.C., deoarece persoana care a apelat la instanța de judecată nu a respectat procedura de soluționare prealabilă a pricinii pe cale extrajudiciară, prevăzută expres de lege pentru categoria respectivă de pricină. În unele categorii de litigii deci reclamanții pot înainta acțiunea nemijlocit instanței judecătorești fără respectarea procedurii cererii prelabile. În asemenea cazuri acțiunea poate fi înaintată nemijlocit instanței de contencios administrativ, după cum prevede legea, ca în cazurile de repunere în funcție a funcționarilor

⁵⁵ Mihai Poalelungi, Vasile Pascari, Dumitru Visternicean, Sergiu Dumitriu, Stela Bleșceaga, Lilian Frunză, Culegere de practică judiciară a Colegiului civil și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție(2005-2006)... , Editura CARTIER juridic, Chișinău, 2006, pag.346-347.

⁵⁶ Hotărârea Plenului Curții Supreme de Justiție, Cu privire la practica aplicării de către instanțele judecătorești a unor prevederi ale Legii contenciosului administrativ, nr. 27, pun.29 din 24.12. 2001.

⁵⁷ Valeriu Zubco, Anastasia Pascari, Gheorghe Crețu, op. cit., p.121.

publici, militarilor și persoanelor cu statut militar, care conform art. 5 din Legea nr. 793-XIV sunt subiecți cu drept de sesizare în contenciosul administrativ. Astfel Colegiul civil și contencios administrativ al Curții de Apel Chișinău, prin încheierea din 27 iunie 2007, a scos de pe rol cererea de chemare în judecată a reclamantului C.D. pe motiv de nerespectare a procedurii prealabile. Recurentul C.D. a declarat recurs, prin care a solicitat admiterea recursului, casarea încheierii cu restituirea pricinii spre judecare primei instanțe, la Curtea de Apel Chișinău. Colegiul civil și de contencios administrativ al Curții Supreme de a decis admiterea recursului cu casarea încheierii primei instanțe și restituirea pricinii Curții de Apel Chișinău, pentru examinarea fondului acesteia. Din materialele dosarului rezultă că prima instanță a scos de pe rol cererea de chemare în judecată a reclamantului pe motiv că nu a fost respectată procedura de soluționare prealabilă a pricinii pe cale extrajudiciară. Concluzia instanței de fond în această privință este greșită, deoarece conform art. 16 (2) din Legea contenciosului administrativ, acțiunea poate fi înaintată nemijlocit instanței de contencios administrativ în cazurile prevăzute expres de lege și în cazurile în care persoana se consideră vătămată într-un drept al său prin nesoluționarea în termen legal ori prin respingerea cererii prealabile privind recunoașterea dreptului pretins și repararea pagubei cauzate. Recurentul a adresat o cerere Serviciului Control Financiar și Revizie al Ministerului Finanțelor la 4 iunie 2007 în care a cerut să fie angajat în serviciu în calitate de controlor-revizor la Direcția Teritorială Orhei. Intimatul nu a informat despre rezultatul examinării cererii sale de aceia C.D. a sesizat în mod justificat instanța de contencios administrativ cu o cerere privind contestarea nesoluționării cererii în termen legal stabilit și obligarea pârâtului de a-l angaja în funcția pretinsă. *(Decizia Colegiului civil și de contencios administrativ al Curții supreme de Justiție din 22 august 2007, pronunțată în dosarul nr. 3r-1451/07).*⁵⁸

Deci nesoluționarea cererii de angajare într-o funcție publică, în cadrul termenului legal stabilit, constituie temei de adresare cu o acțiune privind contestarea nesoluționării cererii administrative individuale și obligarea autorităților publice la angajarea solicitantului în funcția pretinsă, nemijlocit în instanța de contencios administrativ, fără respectarea procedurii prealabile (art. 16 alin. (2) Legea contenciosului administrativ nr.793-XIV). Totodată, persoanele se pot adresa direct instanței de contencios administrativ în baza legislației electorale și a Legii cu privire la partide și alte organizații social-politice, precum și în cazul când cererea prin care proprietarul locuinței a cerut încheierea contractului de vânzare cumpărare a terenului aferent acestuia, cererea la care nu

⁵⁸ Mihai Poalelungi, Vasile Pascari, Dumitru Visternicean, Sergiu Dumitriu, Stela Bleșceaga, Ana Palade, Lenuța Curcă, Culegere de practică judiciară a Colegiului civil și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție(2007), Editura CARTIER juridic, Chișinău, 2008, pag. 620-621.

a primit răspuns în termenul legal stabilit constituie o cerere prealabilă în sensul art. 14 alin. (1) Legii contenciosului administrativ. (*Decizia Colegiului civil și de contencios administrativ al Curții supreme de Justiție din 30 mai 2007, pronunțată în dosarul nr. 3r-933/07*).⁵⁹

Astfel, regula generală este că, pentru a putea înainta acțiunea în instanța de contencios administrativ, reclamantul trebuie să prezinte dovada că a îndeplinit cerințele legii și a respectat procedura prealabilă, adică s-a adresat mai întâi administrației autorității emitente sau ierarhic superioare și abia după refuzul acesteia, respectiv după menținerea actului administrativ, se poate adresa nemijlocit instanței de contencios administrativ. Astfel, Colegiul civil și contencios administrativ al Curții de Apel Chișinău prin încheierea din 24 noiembrie 2004 a scos de pe rol cererea de chemare în judecată a reclamantului R.A. pe motiv că nu a fost îndeplinită procedura prealabilă obligatorie de contestare a actului administrativ. Recurentul R.A. a depus recurs împotriva acestei încheieri, invocând că prima instanță greșit a dispus scoaterea cererii de chemare în judecată, dat fiind faptul că s-a adresat pârâtului cu cerere prealabilă. Colegiul civil și contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție a respins recursul declarat de R.A. și a reținut că într-adevăr din punct de vedere formal, reclamantul a înaintat Primăriei m. Chișinău cerere prealabilă, însă ea a fost depusă doar după introducerea acțiunii. Prin urmare, instanța a concluzionat că de către reclamant nu a fost respectată procedura cererii prealabile încălcând prevederile art.14 din Legea contenciosului administrativ (*dosarul 3-615/05*).⁶⁰

În jurisprudența României în materia anulării actelor administrative individuale, s-a pus problema dacă reclamația (plângere prealabilă), prevăzută în art.5 din Legea contenciosului administrativ a României nr.29 din 1990, MO nr.122 din 11 august 1990 (legea veche), trebuie făcută numai în scris ori poate fi făcută și verbal. Astfel, reclamantul, persoană fizică, a cerut, instanței de contencios administrativ, obligarea primăriei unei comune să-1 încadreze într-un post, pentru care a concurat și a obținut nota (media) cea mai mare. Prin întâmpinarea formulată, pârâta a invocat, în apărare, neîndeplinirea de către reclamant a obligațiilor prevăzute de art. 5 și 8 din Legea nr. 29/1990. Soluționând cauza, instanța a statuat că, în ceea ce privește susținerea pârâtei, privind neîndeplinirea, de către reclamant, a obligațiilor prevăzute de art. 5 și 8 din Legea nr. 29/1990, aceasta urmează a fi înlăturată deoarece s-a făcut dovada de către petentă că s-a adresat verbal, la nivelul primăriei și al prefecturii (atât înainte, cât și în timpul soluționării cauzei), situație necontestată de pârâtă, iar în final și în scris, la

⁵⁹ Mihai Poalelungi, Vasile Pascari, Dumitru Visternicean, Sergiu Dumitriu, Stela Bleșceaga, Ana Palade, Lenuța Curcă, Culegere(2007)..., op.cit., pag. 618-619.

⁶⁰ Mihai Poalelungi, Valeria Șterbeț, Vera Macinskaia, Vasile Pascari..., op. cit., pag.53.

câteva zile după introducerea acțiunii, astfel că, obligația de a se adresa autorității administrative pârâte a fost îndeplinită. Ținând seama de faptul că acțiunea, pe fond era întemeiată, aceasta a fost admisă (Trib. jud. Neamț, Sentința nr. 11/1991).

Profesorul Valentin I. Prisacaru nu susține o astfel de interpretare dată prevederilor art. 5 și 8 din Legea nr. 29/1990 de către instanța de contencios administrativ în soluționarea cauzei ce a făcut obiectul sentinței rezumate.

Legiuitorul, în alin. (1) al art. 5 din Legea nr. 29/1990, a instituit o procedură prealabilă obligatorie prevăzând în acest sens că „înainte de a cere instanței anularea actului sau obligarea la eliberarea lui, cel care se consideră vătămat se va adresa pentru apărarea dreptului său, în termen de 30 de zile de la data când i s-a comunicat actul administrativ sau la expirarea termenului prevăzut de art. 1 alin (2), autorității emitente, care este obligată să rezolve reclamația în termen de 30 de zile de la aceasta. Față de această prevedere expresă a legii ne întrebăm cum s-ar putea face proba îndeplinirii acestei proceduri decât cu probe scrise (copia sesizării); că este așa ne-o dovedesc prevederile art. 8, potrivit cărora „reclamantul va depune, odată cu acțiunea, actul administrativ pe care îl atacă sau, după caz, răspunsul autorității administrative prin care i se comunică refuzul rezolvării cererii sale privind un drept recunoscut de lege „iar „în situația în care reclamantul nu a primit nici un răspuns în legătură cu cererea sa, va depune la dosar copia cererii, certificată pentru conformitate cu originalul”. Așa fiind, autorul consideră că instanța a pronunțat, o sentință cu nerespectarea prevederilor imperative ale legii care instituie o procedură prealabilă obligatorie pentru cauzele de competența instanțelor de contencios administrativ, procedură ce nu se poate dovedi decât cu acte scrise care, așa cum prevede art. 8 citat, trebuie depuse odată cu acțiunea.⁶¹

Legea prevede și posibilitatea înaintării cererii prealabile fie la organul ierarhic superior, atunci când organul emitent are un organ superior, fie la organul emitent, sau după ce s-a primit un răspuns nefavorabil din partea autorității administrative emitente, care în literatura de specialitate acesta mai este numit recurs administrativ ierarhic.⁶² Art. 14 alin. (2) al Legii contenciosului administrativ nr. 793-XIV, reglementează expres că, în cazul în care organul emitent are un organ ierarhic superior, cererea prealabilă poate fi adresată la cererea petiționarului fie organului emitent, fie organului ierarhic superior, din care rezultă că dreptul de a alege organul la care va depune cererea prealabilă aparține petiționarului, deci acest drept de a dispune aparține doar lui. Însă legea nu interzice adresarea unei cereri prealabile la organul emitent sau, mai apoi, la organul ierarhic superior, care însă nu trebuie să depășească termenul de 30 de zile prevăzut de lege pentru

⁶¹ Valentin I. Prisacaru, op. cit., pag. 495-496.

⁶² Dacian Cosmin Dragoș, op.cit., pag. 4.

depunerea cererii prealabile. Totodată, nu este exclusă nici adresarea repetată a unei cereri prealabile aceluiași organ în cazul apariției unor circumstanțe noi, cererea care poate fi depusă în limitele termenului de 30 de zile.

Sesizarea repetată cu cerere prealabilă a aceluiași organ, de regulă, nu se admite, de aceea termenul de înaintare a acțiunii la instanța de contencios administrativ curge de la data primirii răspunsului la prima cerere prealabilă, însă în cazul în care persoana, în cadrul termenului stabilit de art. 14 alin. (1) din Legea contenciosului administrativ nr.793-XIV, s-a adresat repetat organului emitent sau organului ierarhic superior, termenul de sesizare a instanței va curge de la data primirii ultimului răspuns.⁶³ Astfel, A.G. a depus cerere de chemare în judecată împotriva Ministerului Afacerilor Interne al Republicii Moldova și Direcției Poliției Rutiere cu privire la contestarea unui act administrativ. În motivarea acțiunii reclamanta a indicat că, după ce i-a fost retras permisul de conducere în mod ilegal, în anul 2000, la 06 martie 2007, a adresat pârâtului o petiție prin care cere restituirea permisului, iar prin răspunsul primit la 15 martie 2007 a fost informată că soluționarea problemei în cauză nu ține de competența Ministerului Afacerilor Interne. Reclamanta consideră acțiunile MAI ilegale, deoarece Poliția Rutieră se supune direct Ministerului Afacerilor Interne, și solicită obligarea MAI de a-i restitui permisul de conducere, retras la 15 iulie 2000. Prin hotărârea Curții de Apel Chișinău din 08 iunie 2007 acțiunea a fost respinsă. A.G. a declarat recurs împotriva hotărârii primei instanțe, cerând admiterea recursului, casarea hotărârii primei instanțe și emiterea unei noi hotărâri cu privire la admiterea acțiunii. Colegiul civil și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție a decis admiterea recursului cu casarea hotărârii primei instanțe și restituirea pricinii spre rejudecare primei instanțe din următoarele argumente. Respingând acțiunea ca depusă tardiv, prima instanță a concluzionat greșit că recurenta a omis termenul de adresare în instanța de judecată. Întru motivarea acestui argument, Colegiul reține că, adresarea repetată cu o cerere prealabilă a aceluiași organ, de regulă, nu se recomandă, însă în cazul în care persoana s-a adresat repetat organului emitent sau organului ierarhic superior, termenul de adresare în judecată va curge de la data primirii ultimului răspuns. Or, conform art.17 al.(l) lit. b) al Legii contenciosului administrativ nr. 793 din 10 februarie 2000, cererile prin care se solicită anularea unui act administrativ sau recunoașterea dreptului pretins pot fi înaintate în termen de 30 de zile de la data comunicării refuzului de soluționare a unei cereri prin cart se solicită recunoașterea dreptului pretins. Din materialele dosarului s-a stabilit că A.G., pentru a soluționa litigiul pe cale amiabilă extrajudiciară, a adresat cereri pârâtei în mod repetat. La 15 martie 2007, prin ultimul răspuns primit, inserat în scrisoarea Direcției Poliției Rutiere, ea a fost informată că petiția a fost

⁶³ Buletinul Curții Supreme de Justiție, nr. 27, op. cit, pag.3

examinată și că scanarea problemei în cauză ține de competența instanței de judecată.

Prin urmare, termenul de adresare în judecată va curge de la 15 martie 2007, recurenta adresându-se cu cerere de chemare în judecată la 29 martie 2007, nedepășind astfel termenul de 30 de zile.

În consecință, Colegiul ajunge la concluzia de a admite recursul, de a casa hotărârea primei instanțe și de a restitui pricina spre rejudecare primei instanțe. (*Decizia Colegiului civil și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție din 28 noiembrie 2007, pronunțată în dosarul nr. 3r-1716/07*).⁶⁴

În această ordine de idei putem menționa, dacă persoana s-a adresat repetat unei autorități publice cu o cerere privind apărarea unui drept pretins, nefiind satisfăcută de răspunsul primit sau de soluționarea cererii sale, ea dispune de dreptul de a se adresa instanței de judecată, iar termenul de adresare în judecată va curge de la data primirii ultimului răspuns (art.17 al.(l) lit. b) al Legii contenciosului administrativ nr.793 din 10 februarie 2000).

În cazul refuzului nejustificat de a satisface o cerere referitoare la un drept, precum și nerezolvarea cererii în termenul prevăzut de lege, sesizarea autorității administrative în cadrul procedurii prealabile înainte de introducerea acțiunii în instanța judecătorească nu este necesară. Această explicație constă în faptul că organul administrativ a fost sesizat în prealabil privitor la înaintarea acțiunii în instanța de judecată prin însăși cererea a cărei soluționare a fost refuzată sau nu a fost soluționată în termenul prevăzut de lege.⁶⁵

De menționat faptul că adresarea unei cereri prealabile presupune obligarea administrației organului emitent de a se pronunța benevol în sensul abrogării sau anulării actului administrativ contestat și a întreprinde măsurile pretinse de persoana vătămată în recursul grațios, excluzând astfel posibilitatea persoanei de a apela ulterior direct la instanța de contencios administrativ pentru soluționarea pretențiilor.⁶⁶

Astfel, procedura prealabilă constituie o modalitate mai rapidă de rezolvare a plângerii celui vătămat în dreptul său prin actul administrativ contestat. În urma depunerii cererii prealabile, organul administrativ care a emis actul îl poate abroga, modifica sau îl poate retrage, după caz, iar dacă este sesizat organul ierarhic superior, acesta poate dispune anularea în tot sau în parte a actului administrativ contestat, să oblige organul ierarhic inferior să repună în drepturi persoana respectivă ori, după caz, să revoce actul administrativ emis cu acordul său.

⁶⁴ Mihai Poalelungi, Vasile Pascari, Dumitru Visternicean, Sergiu Dumitriu, Stela Bleșceaga, Ana Palade, Lenuța Curcă, Culegere (2007)...., op.cit., pag. 618-619.

⁶⁵ Valeriu Zubco, Anastasia Pascari, Gheorghe Crețu, op.cit., p.122

⁶⁶ Dacian Cosmin Dragoș, op. cit., p.78-82

În plus, procedura administrativă prealabilă mai prezintă un avantaj pentru reclamant în sensul că organul administrației de stat emitent al actului administrativ sau organul ierarhic superior al acestuia pot verifica și dispune asupra actului contestat atât în ceea ce privește legalitatea, cât și oportunitatea acestuia, în timp ce instanțele judecătorești nu se pot pronunța decât asupra legalității actului administrativ atacat în justiție.⁶⁷

Astfel, procedura administrativă prealabilă este importantă pentru înseși autoritățile administrative, deoarece prin recursul administrativ grațios pe care îl adresează acestor autorități cel vătămat în dreptul său prin actul administrativ contestat organul sesizat poate adopta el însuși, fără să mai fie necesară intervenția instanțelor judecătorești, poate adopta măsurile corespunzătoare pentru restabilirea legalității încălcate prin actul administrativ reclamat.⁶⁸ În acest sens, organele administrației publice realizează o importantă economie de timp prin evitarea recurgerii la procedura judiciară, care necesită o serie de formalități și uneori o perioadă de timp îndelungată până la soluționarea definitivă a litigiului.

Considerăm necesară procedura prealabilă și din următoarele motive:

- emiterea actelor administrative ilegale poate avea loc și din motive de necunoașterii depline a legislației în vigoare de către funcționarul public;
- o bună parte din litigii vor fi sancționate anume în baza acestei proceduri, scutind instanțele judecătorești de o supraîncărcare;
- prevederea posibilității controlului judecătoresc ulterior v-a determina autoritatea publică emitentă sau ierarhic superioară să examineze obiectiv plângerea în procedura prealabilă;
- procedura prealabilă este mai puțin costisitoare, nu este condiționată de anumite taxe de stat și este la îndemâna reclamantului deoarece autoritatea publică pârâtă se află de regulă, în raza vizei de reședință a acestuia.⁶⁹

Spre deosebire de Legea contenciosului administrativ al Republicii Moldova, Codul de procedură civilă a Federației Ruse în art. 247 prevede că, adresarea persoanei interesate, cu o cerere prealabilă la organul ierarhic superior sau organului emitent al actului, nu prezintă o condiție obligatorie adresării în instanță de contencios administrativ.⁷⁰

⁶⁷ Dumitru Brezoianu, Mariana Oprican, op. cit., pag. 65-66.

⁶⁸ Dacian Cosmin Dragoș, op. cit., p. 67-81.

⁶⁹ Ștefan Belecciu, op.cit., pag. 94.

⁷⁰ Гражданский процесс, под ред. В.В. Яркова: Москва, Волтерс Клувер, 2006, p.448.

Sub aspect comparativ, Legea contenciosului administrativ a României nr. 554 din 2 decembrie 2004 publicată în Monitorul Oficial nr.1154 din 7 decembrie 2004 în art. 7 alin (1) prevede că, înainte de a se adresa instanței de contencios administrativ competente, persoana care se consideră vătămată într-un drept al său sau într-un interes legitim, printr-un act administrativ unilateral, trebuie să solicite autorității publice emitente, în termen de 30 de zile de la data comunicării actului, revocarea, în tot sau în parte, a acestuia. Conform prevederilor alin. (3) al aceluiași articol, este îndreptățită să introducă plângerea prealabilă și persoana vătămată într-un drept al său sau interes legitim, printr-un act administrativ cu caracter individual, adresat altui subiect de drept, din momentul în care a luat cunoștință pe orice cale de existența acestuia, în limitele termenului de 6 luni prevăzut în alin (7) unde este stipulat că plângerea prealabilă în cazul actelor administrative unilaterale se poate introduce, pentru motive temeinice, și peste termenul prevăzut în alin. (1), dar nu mai târziu de 6 luni de la data emiterii actului. Termenul de 6 luni este termenul de prescripție.

Persoana care se consideră vătămată într-un drept al său, recunoscut de lege, printr-un act administrativ și nu este mulțumită de răspunsul primit la cererea prealabilă sau nu a primit nici un răspuns în termenul prevăzut de lege, este în drept să sesizeze instanța de contencios administrativ competentă pentru anularea, în tot sau în parte a actului respectiv și repararea pagubei cauzate.

Acțiunea poate fi înaintată nemijlocit instanței de contencios administrativ în cazurile expres prevăzute de lege și în cazurile în care persoana se consideră vătămată într-un drept al său prin nesoluționarea în termen legal ori prin respingerea cererii prelabile privind recunoașterea dreptului pretins și repararea pagubei cauzate.⁷¹

Cererea de chemare în instanță de contencios administrativ este una din formele de manifestare a acțiunii în contencios administrativ, și anume aceea prin care se declanșează procesul, deoarece constituie actul de investire al instanței.

Procedura în fața instanței de contencios administrativ începe cu introducerea acțiunii în instanța de contencios administrativ. Astfel, dacă persoana care se consideră vătămată într-un drept al său recunoscut de lege nu este mulțumită de modul cum a fost soluționată cererea sa de către organele administrației publice, după epuizarea procedurii prelabile, se poate adresa instanței de contencios administrativ competente. Instanța de contencios administrativ poate fi sesizată de asemenea dacă persoana nu a primit răspuns la cererea prealabilă în termen de 30 de zile de la înregistrarea ei. Persoana poate solicita de la instanța de

⁷¹ Valeriu Zubco, Ion Creangă, Anastasia Pascari, Dumitru Visternicean, Oleg Uțică, Ruxanda Pulbere, Ghidul funcționarului public în contenciosul administrativ, Ed. Bons Offices, Chișinău, 2005, pag. 66-67.

contencios administrativ anularea în tot sau în parte a actului administrativ respectiv contestat, încasarea prejudiciului material sau moral cauzat prin efectul actului administrativ. Din art. 6 al CEDO rezultă că orice persoană are dreptul la judecarea cauzei sale privind încălcarea drepturilor civile. Este vorba de cazul adoptării unui act administrativ care afectează aceste drepturi. Actelor administrative sunt asimilate și cazurile de nesoluționare în termenele legale ori respingerea cererii prealabile privind recunoașterea dreptului pretins și repararea pagubei cauzate. De aici rezultă că persoana se poate adresa instanței de contencios administrativ și în cazurile în care ea se consideră vătămată într-un drept al său prin nesoluționarea în termenul legal ori prin respingerea cererii prealabile privind recunoașterea dreptului pretins și repararea pagubei cauzate.

Acțiunea se depune în scris, în limba de stat, cu respectarea condițiilor prevăzute de art. 166 din C.P.C. al Republicii Moldova. Potrivit prevederilor art. 19 din Legea contenciosului administrativ nr. 793-XIV din 10.02.2000, cererea de chemare în instanța de contencios administrativ se depune în scris în condițiile Codului de procedură civilă. Astfel, acțiunea trebuie să cuprindă următoarele elemente: denumirea instanței căreia este adresată, numele reclamantului, al pârâtului, al intervenienților și domiciliul lor, dacă sunt persoane juridice - și sediul lor, motivele de fapt și de drept pe care se întemeiază cererea, precum dovezile pe care se sprijină fiecare pretenție, pretențiile reclamantului, enumerarea documentelor anexate la cerere, inclusiv actul administrativ contestat. Totodată trebuie să fie invocat detaliat obiectul litigiului: anularea unui act administrativ, obligarea soluționării unei cereri și plata despăgubirilor, iar la acțiune se vor anexa obligatoriu actul administrativ a cărui anulare se cere sau refuzul autorității administrative de a rezolva o cerere referitoare la un drept, iar în cazul în care nu a primit acest refuz va anexa o copie a cererii prealabile pe care a adresat-o autorității administrative și dovada daunelor materiale cauzate prin actul emis ori prin refuzul soluționării cererii. Acțiunea se semnează de către reclamant personal sau de reprezentantul lui cu respectarea condițiilor prevăzute de art. 81 din C.P.C. În asemenea cazuri trebuie anexată procura reprezentantului, care să ateste împuternicirile sale. Cererea depusă în instanță trebuie să fie însoțită de atâtea copii câți pârâți sunt indicați în cerere și tot atâtea copii ale înscrisurilor se anexează pentru toți pârâții, inclusiv pentru instanța de judecată, precum și de confirmarea despre respectarea procedurii prealabile. Dacă reclamantul nu va respecta aceste prevederi ale legii, judecătorul nu va da curs acțiunii în condițiile prevederilor art. 171 alin. (1) din C.P.C. al Republicii Moldova.

Cererea de chemare în judecată poate fi înaintată instanței de contencios administrativ de către persoana vătămată într-un drept al său recunoscut de lege cu condiția îndeplinirii procedurii prealabile, dacă legea nu dispune altfel.⁷²

Concluzionând referitor la introducerea acțiunii în contencios administrativ putem reține următoarele idei:

- 1) respectarea și îndeplinirea procedurii prealabile în cazurile prevăzute de legislație, despre care s-a vorbit anterior;
- 2) reclamantul trebuie să aibă capacitatea juridică deplină, adică să dispună de capacitatea de exercițiu și capacitatea de folosință procesuală.
- 3) persoana care se pretinde că a emis sau care era obligat să emită actul administrativ, trebuie să fie o autoritate publică, sau persoană de drept privat, asimilată autorităților publice (art. 2 al Legii contenciosului administrativ nr. 793-XIV);
- 4) existența unui act administrativ a autorității publice, prin care a fost vătămat un drept al persoanei, recunoscut prin lege, sau faptul nesoluționării cererii persoanei în termenul legal;
- 5) respectarea termenelor de adresare în instanța de contencios administrativ (art. 17 al Legii contenciosului administrativ nr. 793-XIV);
- 6) respectarea formei și conținutului cererii de chemare în instanța de contencios administrativ (art. 19 al Legii contenciosului administrativ nr. 793-XIV, art. 166 CPC);
- 7) respectarea competenței jurisdicționale la depunerea cererii de chemare în instanța de contencios administrativ, art. 32-33 CPC, Hotărârea Plenului Curții Supreme de Justiție nr. 30 din 24 octombrie 2003, „Cu privire la unele chestiuni apărute în practica judiciară în legătură cu punerea în aplicare a Codului de procedură civilă al Republicii Moldova”.⁷³ Deoarece prin Legea nr.256-XV din 05.06.2003 au fost operate un șir de modificări în Legea contenciosului administrativ nr.793 din 10.02.2000 cu completările și modificările ulterioare, inclusiv și în aspectul determinării competenței în materie de contencios administrativ, instanțele judecătorești urmează să aplice art. 32-36 din Codul de procedură civilă nr.225-XV din 30 mai 2003 în strictă coroborare cu art.7-10 din Legea contenciosului administrativ nr. 793-XIV în redacția enunțată.

Prin Legea nr.883 din 07.02.2002, a fost modificat și alin. (3) din art. 16 al Legii contenciosului administrativ, astfel, textul „reclamantul este scutit de plata taxei de stat” s-a substituit prin textul „reclamantul persoană fizică achită taxa de stat în mărimea unui salariu minim, iar reclamantul persoană juridică - în mărime de 20

⁷² Mihai Poalelungi, Valeria Șterbeț, Vera Macinskaia, Vasile Pascari..., op. cit., pag.53.

⁷³ Buletinul Curții Supreme de Justiție a Republicii Moldova, nr.11, 2003, pag. 10.

de salarii minime”. Curtea Constituțională a fost sesizată și în privința constituționalității modificării acestei norme, însă, a fost declarată constituțională. Reclamanții au plătit taxa de stat până la adoptarea noului Cod de procedură civilă, care, în art. 85, alin. (1), lit. a) consacră scutirea de taxa de stat a reclamanților în acțiunile „născute din raporturi de contencios administrativ”. Legiuitorul, însă, nu s-a grăbit să aducă în concordanță prevederile contradictorii din aceste două legi, astfel, timp de aproape 3 ani au fost în vigoare ambele, iar reclamanții care nu cunoșteau prevederile Codului de procedură civilă continuau să plătească taxa de stat stabilită de Legea contenciosului administrativ nr. 793-XIV. Art. 16, alin. (3) a fost modificat abia prin Legea nr.375-XVI din 29.12.05, preluând textul din Codul de procedură civilă: „Reclamanții, în acțiunile născute din raporturi de contencios administrativ, sânt scutiți de plata taxei de stat”. Astfel, această normă reformulată, mai puțin reușit în opinia noastră, revine la conținutul său inițial.⁷⁴

La fel, potrivit art. 4 alin. (1) p. 7) din Legea taxei de stat nr.1216-XII din 03.12.1992⁷⁵, în redacția Legii nr. 375-XVI din 29.12.05., în vigoare din 27.01.06, sunt scutiți de plata taxei de stat în instanțele judecătorești, reclamanții – în acțiunile născute din raporturi de contencios administrativ.

Făcând o analiză prin prisma art. 278 și art. 3 CPC, putem concluziona că reclamanții în raporturile ce rezultă din contenciosul administrativ la judecarea pricinilor (în prima instanță și instanța de recurs), sunt scutiți de taxa de stat.

La rândul lor, conform alin. (1) p. 13) (în redacția Legii nr.154-XVI din 21.07.05, în vigoare 23.09.05) al aceluiași articol din Legea taxei de stat nr. 1216-XII, autoritățile publice centrale, organele centrale de specialitate ale administrației publice, Curtea de Conturi și organele subordonate lor, finanțate de la bugetul de stat, precum și autoritățile administrației publice locale – la înaintarea acțiunilor și la contestarea hotărârilor instanțelor judecătorești, în cauzele examinate în procedură de contencios administrativ, indiferent de calitatea lor procesuală.

De aceea pentru moment depunerea cererii de chemare în instanța de contencios administrativ nu este condiționată de achitarea taxei de stat.

Potrivit art. 17 alin. (3) al Legii contenciosului administrativ nr.793-XIV, actele administrative cu caracter normativ pot fi atacate oricând. Astfel, persoana lezată într-un drept al său recunoscut de lege printr-un act administrativ cu caracter normativ poate contesta acest act fără limită de timp, în acest sens dreptul la acțiune pentru contestarea actelor administrative cu caracter normativ este imprescriptibil.

⁷⁴ Maria Orlov, op. cit., pag. 128.

⁷⁵ Republicată în MO al RM nr. 53-55/302 din 02.04.2004.

În ceea ce privește dreptul persoanei la contestarea actului cu caracter individual, legislatorul stabilește un termen de 30 de zile de la data îndeplinirii procedurii administrative prealabile, iar art. 17 alin. (4) al Legii nr. 793-XIV stipulează că acest termen este unul de prescripție și începe să curgă din momentul în care se naște dreptul în sens material, iar neexercitarea dreptului la acțiune în termenul stabilit conduce la stingerea acestui drept.

În opinia noastră dreptul la acțiune poate avea două sensuri: material și procesual.

În sens procesual, dreptul la acțiune este dreptul la intentarea acțiunii, iar în sens material – dreptul la satisfacerea ori la admiterea acțiunii.⁷⁶

În sens material dreptul la acțiune se naște din data comunicării răspunsului la cererea prealabilă de către organul emitent sau ierarhic superior sau de la data comunicării refuzului de soluționare a unei cereri, ori de la data expirării termenului pentru soluționarea acestor cereri și se poate exercita în termen de 30 de zile.

Fiind un termen de prescripție, termenul de sesizare a instanței de contencios administrativ poate fi supus suspendării, întreruperii, iar persoana poate fi repusă în termen.

Potrivit art. 17 alin. (4) al Legii nr.793-XIV, persoana care din motive temeinic justificate a omis termenul de prescripție poate fi repusă în termen în condițiile Codului de procedură civilă. Astfel, repunerea în termen se efectuează de către instanță la cererea reclamantului, în conformitate cu prevederile art. 116 din C.P.C. al Republicii Moldova.⁷⁷

Chiar dacă termenul de 30 de zile este un termen special de prescripție, el nu acoperă toate raporturile ce rezultă din contenciosul administrativ, și prin lege pot fi stabilite alte termene. În asemenea situații se vor aplica termenele stabilite prin legea respectivă.

Acțiunea privind apărarea dreptului încălcat se respinge în temeiul expirării termenului de prescripție numai la cererea persoanei în a cărei favoare a curs prescripția. Instanța nu este în drept să respingă acțiunea pe motiv că a fost omis termenul de prescripție, invocând acest motiv din oficiu. Astfel, SRL „P” a depus cerere de chemare în judecată împotriva Inspectoratului Fiscal de Stat al Raionului Criuleni cu privire la contestarea actului administrativ. Prin hotărârea Curții de Apel Chișinău din 01 iunie 2005 acțiunea a fost respinsă ca fiind depusă cu omiterea nejustificată a termenului de prescripție. Prin decizia Colegiului civil și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție din 21 septembrie 2005 a fost admis recursul declarat de SRL „P”, fiind casată hotărârea primei instanțe, iar pricina restituită primei instanțe spre rejudecare din următoarele considerente. În

⁷⁶ A. Кожухарь, Право на судебную защиту в исковом производстве, Кишинэу, Изд. Штиинца, 1989, с. 27.

⁷⁷ Valeriu Zubco, Anastasia Pascari, Gheorghe Crețu, op. cit., pag. 126.

ședința de judecată s-a constatat că acțiunea SRL „P” a fost respinsă de prima instanță pe motivul omiterii nejustificate a termenului de prescripție. Totodată, din materialele dosarului rezultă că intimatul, IFS pe raionul Criuleni, nu a invocat în instanța de judecată omiterea de către recurent a termenului de prescripție stipulat la art.17 al Legii contenciosului administrativ.

Or, conform art.17 al Legii contenciosului administrativ nr. 793-XIV, coroborat cu art.271 Cod civil, acțiunea privind apărarea dreptului încălcat se respinge în temeiul expirării termenului de prescripție extinctivă numai la cererea persoanei în a cărei favoare a curs prescripția, iar intimatul nu a invocat omiterea nejustificată de recurent a termenului de prescripție, din care considerente prima instanța nu a fost în drept, din oficiu, să invoce omiterea termenului menționat.

(Decizia Colegiului civil și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție din 21 septembrie 2005, pronunțată în dosarul nr. 3r-1068/05).⁷⁸

Concluzionând putem reține că la aplicarea art. 17 Legii contenciosului administrativ nr. 793-XIV se vor lua în considerație și prevederile art. 271 Codului civil în ceea ce ține de respingerea acțiunii în temeiul expirării termenului de prescripție extinctivă numai la cererea persoanei în a cărei favoare a curs prescripția. Instanța nu poate refuza primirea cererii de chemare în judecată pe motivul omiterii termenului de prescripție.

Nu se admite înaintarea acțiunii în instanță, până la expirarea termenului de examinare a cererii prelabile de către organul competent, sau expirarea termenului de soluționare a cererii referitoare la un drept recunoscut de lege. În asemenea cazuri instanța va restitui cererea de chemare în instanța de contencios administrativ în baza art. 170, alin. 1, lit. a) CPC. (ținând cont de cele expuse putem concluziona că nu se admite adresarea concomitentă cu cererea prelabilă la organul competent și cu cererea de chemare în instanța de contencios administrativ, în special când respectarea procedurii prelabile este obligatorie).

În cazul când persoana în cadrul termenului stabilit de art. 14, alin. (1) din Legea contenciosului administrativ nr. 793-XIV se va adresa repetat cu o cerere prelabilă, termenul de adresare în judecată va curge de la data primirii ultimului răspuns, (pct. 31 din Hotărârea Plenului Curții Supreme de Justiție nr. 27, din 24 decembrie 2001), subiectul abordat în lucrare anterior.

Termenul de prescripție pentru despăgubiri este termenul general de prescripție, prevăzut în Cod civil în art.267.

Începerea curgerii termenului de prescripție se va calcula în conformitate cu art. 17 al Legii contenciosului administrativ nr. 793-XIV, de la:

⁷⁸ Mihai Poalelungi, Vasile Pascari, Dumitru Visternicean, Sergiu Dumitriu, Lilian Frunză, Culegere (2005-2006)...., op. cit., pag. 346.

a) data primirii răspunsului la cererea prealabilă sau data expirării termenului prevăzut de lege pentru soluționarea acesteia;

b) data comunicării refuzului de soluționare a unei cereri prin care se solicită recunoașterea dreptului pretins sau data expirării termenului prevăzut de lege pentru soluționarea unei astfel de cereri.

Prin prisma conținutului acestei dispoziții, în coroborare cu art. 271 CPC, termenul de prescripție pentru adresare în instanța de contencios administrativ începe să curgă de la data comunicării refuzului de soluționare a unei cereri prin care se solicită recunoașterea dreptului pretins sau a expirării termenului prevăzut de lege pentru soluționarea cererii prealabile (*Decizia Colegiului civil și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție din 15 august 2007, pronunțată în dosarul nr. 3r-1484/2007*).⁷⁹

c) data comunicării actului administrativ, în cazul în care legea nu prevede procedura prealabilă.

Spre deosebire de legislația noastră, Legea contenciosului administrativ a României nr.554 din 2 decembrie 2004 MO nr. 1154 di 7 decembrie 2004 în art. 11 alin. (1), (2) și (5) prevede că, cererile prin care se solicită anularea unui act administrativ individual de către instanță, se pot introduce în termen de 6 luni de la:

- a) data primirii răspunsului la plângerea prealabilă sau, după caz, data comunicării refuzului, considerat nejustificat, de soluționarea a cererii;
- b) data expirării termenului legal de soluționare a cererii;
- c) data încheierii procesului-verbal de finalizare a procedurii de conciliere, în cazul contractelor administrative.

Iar pentru motive temeinice, cererea poate fi introdusă și peste acest termen, dar nu mai târziu de un an de la data emiterii actului. Termenul de 6 luni fiind un termen de prescripție, pe când termenul de un an este termenul de decădere.

§ 2. Examinarea cererilor de anulare a actelor individuale de către instanța de contencios administrativ

Până la examinarea propriu zisă a cauzei, judecătorul instanței de contencios administrativ, în termen de 3 zile de la data depunerii cererii de către reclamant, trebuie să dispună punerea cererii de chemare în judecată pe rolul instanței în condițiile prevăzute de art. 168 alin. (1), (2) și (3) din C.P.C. cu toate că alin. (4) din același articol prevede expres că judecătorul printr-o încheiere nesusceptibilă de

⁷⁹ Mihai Poalelungi, Vasile Pascari, Dumitru Visternicean, Sergiu Dumitriu, Stela Bleșceaga, Ana Palade, Lenuța Curcă, Culegere (2007)..., op. cit., pag. 622-624.

recurs soluționează în decursul a 5 zile de la depunere primirea cererii de chemare în judecată, dacă legea nu prevede altfel. Deci la primirea acțiunii în materie de contencios administrativ judecătorul are la dispoziție numai 3 zile pentru a decide în privința primirii, ceea ce este o excepție de la regulile generale prevăzute de C.P.C. În această fază judecătorul verifică faptul dacă reclamantul a respectat cerințele art. 166 și art. 167 din C.P.C. și dacă constată că aceste prevederi au fost respectate, pronunță o încheiere prin care dispune primirea acțiunii pe rol.

După primirea cererii de chemare în judecată pe rol, judecătorul dispune înmânarea copiei cererii și a altor copii anexate la dosar pârâtului și cheamă părțile la prima zi de înfățișare.

Pentru a nu face imposibilă examinarea litigiilor de contencios administrativ (din cauza termenelor rigide de procedură), legiuitorul a condiționat judecarea pricinii la prima zi de înfățișare cu următoarele: „dacă părțile declară că sânt pregătite pentru dezbaterile judiciare” (art.23, alin. (1) din Legea nr. 793/2000). Condiție posibilă de întrunit, în opinia noastră, deoarece: reclamantul, după ce a parcurs procedura prealabilă și a întocmit cererea de chemare în judecată, este pregătit să susțină pretențiile înaintate, iar pârâtul, după ce a revizuit actul administrativ emis și documentația care a stat la baza emiterii acestuia, în cadrul examinării cererii prealabile, și a argumentat legalitatea lui în răspunsul (refuzul) dat persoanei vătămate, de asemenea, este pregătit să prezinte aceste argumente și probele corespunzătoare în instanță. În practică, însă, această condiție nu este îndeplinită nici o dată și, respectiv, pricinile nu sunt judecate, în fond, la prima zi de înfățișare. Astfel, normele de procedură specială, menite să repună în drepturi (în cel mai scurt timp) persoana vătămată de către o autoritate publică, sunt omise de către instanță din diferite motive, printre care și faptul că, părțile (de regulă, pârâtul) nu sunt pregătite pentru dezbateri judiciare la prima zi de înfățișare. În schimb, se aplică la maximum prevederile alin. (2) din aceeași normă, care stipulează: „În celelalte cazuri, instanța fixează data judecării pricinii în fond în termen rezonabil...” (art.23, alin. (2) din Legea nr. 793/2000).⁸⁰

În cadrul pregătirii cauzei pentru dezbaterile judiciare, la cererea reclamantului sau din oficiu, instanța poate dispune suspendarea executării actului administrativ. Suspendarea executării actului administrativ contestat poate fi solicitată de către reclamant instanței de contencios administrativ concomitent cu înaintarea acțiunii, iar în cazurile temeinic justificate și în scopul prevederii unei pagube iminente, instanța poate dispune suspendarea actului administrativ din oficiu.

Dar art. 21 alin. (1) al Legii contenciosului administrativ nr. 793-XIV în redacția din 10.02.2000 prevedea expres că în cazuri temeinic justificate și în scopul prevederii unei pagube iminente, odată cu sesizarea autorității publice emitente

⁸⁰ Maria Orlov, op. cit., pag. 149.

sau ierarhic superioare, persoana vătămată într-un drept al său poate solicita instanței de contencios administrativ competente suspendarea executării în privința sa a actului administrativ contestat până la soluționarea cererii prealabile. Deci, scopul suspendării provizorii era prevenirea pagubelor iminente ireparabile și protecția stabilită prin lege constituia un element esențial al unui sistem de protecție juridică, deoarece asigura protecția drepturilor recunoscute de lege. Dacă depunerea cererii în sine nu are un efect suspensiv, atunci persoana interesată are posibilitatea să caute protecția stabilită de lege prin intermediul încheierii instanței de contencios administrativ privitoare la suspendarea actului administrativ contestat cu o cerere prealabilă. Anume această normă era în conformitate cu Recomandarea nr. (89)8 privind protecția judiciară provizorie în cauzele administrative, adoptată de Comitetul de Miniștri la 13.09.1989⁸¹ și garantată de art. 6 alin. (1) al CEDO. Însă prin Legea nr. 726-XV din 07.12.2001 această normă a fost exclusă.⁸²

Aceiași opinie este exprimată de Conf. Univ. Dr. Maria Orlov, articolul 21 din Legea nr. 793/2000 consacră o altă împuternicire foarte importantă a instanței de contencios administrativ, cea de a suspenda executarea actului administrativ contestat întru asigurarea îndeplinirii justiției administrative. Acest articol a fost modificat prin Legea nr. 726-XV din 07.12.2001, în felul următor: „aliniatele (1), (2) și (3) se exclud; aliniatale (4) și (5) devin aliniatale (1) și (2).

Prevederile celor trei aliniate excluse permiteau persoanei vătămate să solicite suspendarea actului administrativ contestat de la momentul pornirii procedurii prealabile, în anumite condiții. Pentru a înțelege valoarea lor le expunem în continuare în formula adoptată inițial:

„(1) În cazuri temeinic justificate și în scopul prevenirii unei pagube iminente, o dată cu sesizarea autorității publice emitente sau ierarhic superioare, persoana vătămată într-un drept al său poate solicita instanței de contencios administrativ competente suspendarea executării în privința sa a actului administrativ contestat până la soluționarea cererii prealabile.

(2) Instanța soluționează în regim de urgență cererea de suspendare a executării actului administrativ contestat.

(3) Încheierea de suspendare a actului administrativ contestat este executorie de drept și poate fi contestată cu recurs în termen de 5 zile de la comunicare”.

Excluderea acestor prevederi sunt la fel de inexplicabile ca și celelalte modificări la Legea nr. 793/2000, făcute de legiuitor, la scurt timp după intrarea în vigoare a acesteia. Norma rămasă în vigoare din art. 21, permite persoanei

⁸¹ <http://www.csm-just.ro/csm/index.php?cmd=0701>.

⁸² Valeriu Zubco, Anastasia Pascari, Gheorghe Crețu, op. cit., pag. 128-129.

vătămate să ceară suspendarea actului administrativ contestat doar concomitent cu înaintarea acțiunii. Un simplu calcul ne arată că, în instanță persoana vătămată se va adresa doar după 2-3 luni de la momentul emiterii actului administrativ vătămător (30 de zile în care se sesizează autoritatea emitentă, 30 de zile în care aceasta examinează cererea prealabilă, 30 de zile pentru a depune cererea de chemare în instanță), timp în care actul administrativ va fi executat, producând efecte juridice irevocabile și pagube iminente. Prin urmare, excluderea a trei aliniate din norma analizată a diminuat atât de mult esența acesteia, încât a devenit impracticabilă. Deși suspendarea executării actului administrativ nu reprezintă o sancțiune (o penalizare) a autorității publice pârâte, ci, doar o amânare a executării actului contestat, mai mult ca atât, este unica măsură de asigurare a acțiunilor de contencios administrativ, instanțele refuză, de multe ori nejustificat, aplicarea acesteia, chiar și în formula în care a rămas în vigoare.⁸³

Deci, în sensul actualei legi, rezultă că reclamantul poate solicita suspendarea executării actului administrativ individual contestat doar concomitent cu înaintarea în instanța de contencios administrativ a cererii de chemare în judecată. Instanța de contencios administrativ trebuie să soluționeze în regim de urgență cererea de suspendare a executării actului administrativ individual contestat fără citarea părților, iar încheierea instanței de contencios administrativ privind suspendarea executării actului administrativ cu caracter individual contestat este executorie de drept și poate fi contestată cu recurs.

Pronunțarea pe marginea cererii de suspendare a executării unui act administrativ de autoritate se admite doar în cazul în care instanța are pe rol ca obiect principal anularea acestui act. Totodată instanța de contencios administrativ poate suspenda executarea actului și din oficiu, fără cererea reclamantului, în cazuri temeinic justificate și în scopul prevenirii unei pagube iminente. Însă prima condiție, care trebuie îndeplinită, este ca motivele suspendării să fie din start temeinice și bine justificate, să provoace de la bun început o îndoială întemeiată asupra legalității actului administrativ contestat. În caz contrar, instanța de contencios administrativ s-ar putea afla în situația nedorită ca prin invocarea de către reclamant a unor motive neserioase, considerate în mod eronat de către instanță drept justificate, să fie paralizată activitatea autorităților publice și să producă dereglări prin neexecutarea actului administrativ suspendat. O a doua condiție care se cere îndeplinită și care se află în legătură directă cu prima e ca prin măsura suspendării actului administrativ contestat să se prevină producerea unei pagube iminente, adică existând pericolul ca reclamantul să fie

⁸³ Maria Orlov, op. cit., pag. 128.

amenințat prin executarea actului administrativ la un prejudiciu iminent, real și ireparabil.

Într-o cauză de contencios administrativ Colegiul civil și contencios administrativ al Curții de Apel Chișinău prin încheierea de contencios administrativ din 1 noiembrie 2004 a dispus suspendarea executării dispoziției Primăriei mun. Chișinău până la examinarea cauzei în fond. Împotriva acestei încheieri a declarat recurs Primăriei mun. Chișinău. Colegiul civil și contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție prin decizia din 16 februarie 2005 a admis recursul Primăriei mun. Chișinău și a dispus anularea încheierii instanței de fond cu pronunțarea unei noi încheieri, prin care cererea lui O.M. de suspendare a actului administrativ a fost respinsă. Instanța de recurs adoptând această soluție a invocând prevederile art. 21 din Legea contenciosului administrativ care stipulează, că suspendarea actului administrativ contestat se admite în cazuri temeinic justificate și în scopul prevenirii unei pagube iminente, concluzionând că soluția instanței de fond se bazează pe susțineri generale și declarative, deoarece reclamantul nu a dovedit în concret pericolul pagubei iminente care s-ar cauza prin menținerea efectului actului administrativ a cărui suspendare se cere (dosarul 3 r – 213/2005).⁸⁴

Vom menționa de asemenea, că suspendarea executării actului administrativ individual contestat admisă de instanță poartă un caracter provizoriu, până la examinarea litigiului în fond, inclusiv până când hotărârea judecătorească va deveni irevocabilă. Totodată instanța judecătorească competentă care a emis încheierea de suspendare a executării actului administrativ contestat nu este în drept să modifice, să revoce sau să-și anuleze propria încheiere privind suspendarea actului administrativ contestat până la examinarea pricinii în fond, decât numai după ce au decăzut temeiurile pentru care s-a dispus suspendarea executării actului administrativ contestat. Dacă instanța de contencios administrativ va respinge integral acțiunea reclamantului ca neîntemeiată, atunci ea este obligată să-și expună opinia și cu privirile la încetarea suspendării executării actului administrativ cu caracter individual din momentul în care hotărârea va deveni irevocabilă.

În plan comparativ cu Legea contenciosului administrativ a Republicii Moldova, Legea contenciosului administrativ a României nr.554 din 2 decembrie 2004 MO nr. 1154 di 7 decembrie 2004 în art. 14, 15 prevede că, în cazurile bine justificate și pentru prevenirea unei pagube iminente, o dată cu sesizarea a autorităților publice care au emis actul, persoana vătămată poate să ceară instanței competente să dispună suspendarea executării actului administrativ până la pronunțarea instanței de fond. Instanța va rezolva cererea de suspendare, de urgență, cu citarea părților.

⁸⁴ Mihai Poalelungi, Valeria Șterbeț, Vera Macinskaia, Vasile Pascari..., op. cit., pag. 60-61.

Suspendarea executării actului administrativ unilateral poate fi solicitată de reclamant și prin cererea adresată instanței competente pentru anulare, în total sau în parte a actului atacat. În acest caz, instanța va putea dispune suspendarea actului administrativ atacat, până la soluționarea definitivă și irevocabilă a cauzei. Cererea de suspendare se poate formula odată cu acțiunea principală sau printr-o acțiune separată, până la soluționarea acțiunii în fond. Încheierea sau, după caz, sentința prin care se pronunță suspendarea este executorie de drept. Ea poate fi atacată cu recurs în termenul de 5 zile de la pronunțare, iar introducerea recursului nu suspendă executarea.

Dacă organul emitent refuză eliberarea actului administrativ individual contestat, reclamantul indică despre aceasta în cerere, iar judecătorul în asemenea cazuri, în conformitate cu prevederile art. 22 din Legea contenciosului administrativ nr. 793-XIV, va obliga pârâtul să prezinte instanței actul administrativ contestat și actele ce au stat la baza emiterii actului administrativ cu caracter individual, precum și alte înscrisuri pe care instanța le consideră necesare.⁸⁵

Concomitent judecătorul dispune citarea părților pentru prima zi de înfățișare, care se fixează în cel mult 10 zile de la data punerii cererii pe rol. Legislatorul a prevăzut aceste termene restrânse pentru soluționarea chestiunii punerii acțiunii pe rol și numirea primei zile de înfățișare deoarece acțiunile în materie de contencios administrativ trebuie să fie soluționate în regim de urgență. Ele urmează a fi examinate într-un termen redus, pornind de la natura și importanța lor. Astfel a fost instituționalizat prin lege regimul de urgență. În prima zi de înfățișare pârâtul este obligat să prezinte instanței actele solicitate prin emiterea încheierii despre punerea cererii pe rol în instanță. Dacă pârâtul refuză să execute aceste prevederi ale legii, instanța îi aplică o amendă judiciară în mărime de până la 10 salarii minime pentru fiecare zi de întârziere nejustificată.

Aceasta se aplică atunci când pârâtul nu a prezentat actul administrativ contestat și documentele ce au stat la baza emiterii lui din motive neîntemeiate pe care le apreciază instanța. Dar însuși faptul aplicării amenzii judiciare nu-l eliberează pe pârât de obligația de a prezenta actele solicitate, pentru că în caz contrar instanța poate să aplice amenda judiciară în mod repetat.

În cadrul soluționării chestiunii pentru primirea acțiunii potrivit art. 169 C.P.C. judecătorul refuză primirea ei dacă cererea nu urmează a fi judecată în instanța judecătorească în procedura civilă, dacă există o hotărâre judecătorească irevocabilă cu privire la un litigiu între aceleași părți, asupra aceluiași obiect și având aceleași temeiuri sau o încheiere judecătorească prin care se admite încetarea procesului în legătură cu faptul că reclamantul a renunțat la acțiune sau

⁸⁵ Valeriu Zubco, Anastasia Păscari, Ion Creangă, Vasile Cobășneanu, op.cit., pag. 68.

Între părți s-a încheiat o tranzacție de împăcare, dacă cererea este depusă de un organ, o organizație sau o persoană în apărarea drepturilor, libertăților și intereselor legitime ale unei alte persoane fără ca C.P.C. al Republicii Moldova sau o altă lege să le delege dreptul la acțiune în judecată în acest scop, dacă există o hotărâre irevocabilă, obligatorie pentru părți, a judecății arbitrale cu privire la litigiul dintre aceleași părți, asupra aceluiași obiect și având aceleași temeuri, cu excepția cazurilor când judecata a respins cererea de eliberare a titlului de executare silită a hotărârii judecății arbitrale sau a remis pricina spre reexaminare judecății arbitrale care a pronunțat hotărârea, însă judecarea pricinii în aceeași judecată arbitrală este imposibilă și dacă acțiunea este intentată împotriva unui agent economic deja lichidat. Refuzul judecătorului de a primi cererea de chemare în judecată exclude posibilitatea adresării repetate la judecată a aceluiași reclamant, cu aceeași acțiune împotriva aceluiași pârât, cu același obiect și aceleași temeuri.⁸⁶

Iar conform art. 170 C.P.C. dacă judecătorul constată că reclamantul nu a respectat procedura de soluționare prealabilă a pricinii pe cale extrajudiciară, prevăzută de lege pentru categoria respectivă de pricini sau de contractul părților, dacă instanța dată nu este competentă să judece pricina dată, dacă cererea a fost depusă de o persoană incapabilă, dacă soțul a înaintat acțiunea de desfacere a căsătoriei fără consimțământul soției în timpul sarcinii sau în primul an de la nașterea copilului, dacă cererea nu este semnată ori este semnată de o persoană neîmputernicită a o semna ori este semnată fără a se indica funcția semnatarului, dacă cererea a fost depusă în numele persoanei interesate de către o persoană neîmputernicită a porni și a susține procesul, dacă la aceeași instanță sau la o alta se află în judecată un litigiu între aceleași părți, asupra aceluiași obiect și având aceleași temeuri, dacă nu sunt prezentate probe ce ar confirma adresarea creditorului unei instituții financiare, unde, conform legii, ar fi trebuit să primească datoria și dacă reclamantul își retrage cererea înainte de emiterea încheierii privind intentarea procesului, cererea de chemare în judecată se restituie printr-o încheiere motivată, în care judecătorul indică instanța căreia trebuie să i se adreseze reclamantul, dacă pricina nu este de competența instanței respective, sau modalitatea de înlăturare a circumstanțelor ce împiedică intentarea procesului. După restituirea cererii de chemare în judecată nu se exclude posibilitatea adresării repetate în judecată a aceluiași reclamant, cu aceeași acțiune, împotriva aceluiași pârât, cu același obiect și aceleași temeuri, dacă reclamantul a înlăturat încălcările admise.⁸⁷

⁸⁶ Mihai Poalelungi, Valeria Șterbeț, Vera Macinskaia, Vasile Pascari..., op. cit., pag. 62-63 .

⁸⁷ Ibidem, pag. 63

La fel în faza primirii cererii de chemare în judecată, dacă judecătorul constată că cererea a fost depusă fără a se respecta condițiile art. 166 din C.P.C. fără a fi anexate copiile de pe cererea de chemare în judecată și de pe înscrisuri, certificate în modul stabilit într-un număr egal cu numărul de părți și de intervenienți, că ei nu dispun de aceste acte, plus un rând de copii pentru instanță, sau de documentele care confirmă respectarea procedurii de soluționare prealabilă a litigiului, precum și de procură sau de un alt document ce legalizează împuternicirile reprezentantului, acesta, în termen de 3 zile de la depunerea cererii, emite o încheiere pentru a nu se da curs cererii și-i acordă reclamantului un termen pentru înlăturarea neajunsurilor. Ulterior, dacă reclamantul îndeplinește în termen toate cerințele enumerate în încheierea judecătorului, cererea se consideră depusă la data prezentării inițiale; în caz contrar, ea nu se consideră depusă și împreună cu actele anexate se restituie reclamantului printr-o încheiere judecătorească, ce poate fi atacată cu recurs. Totodată în aceste încheieri judecătorul trebuie să indice cărui organ urmează a se adresa reclamantul dacă litigiul nu este de competența instanței de contencios administrativ sau cum trebuie să fie înlăturate circumstanțele care împiedică pornirea judecării pricinii și îi restituie acestuia actele prezentate, înmânându-i copia încheierii.

Judecarea acțiunii în materie de contencios administrativ are loc în termenul fixat de instanță cu participarea reclamantului și părții și/sau a reprezentanților acestora în ședință publică. Ședința judiciară se desfășoară conform regulilor generale ale C.P.C. prevăzute pentru litigiile în materie de drept comun, cu unele excepții stipulate expres în Legea nr. 793-XIV. Art. 24 alin. (2) al Legii prevede că neprezentarea la ședință de judecată fără motive temeinic justificate a părților și/sau a reprezentanților lor nu împiedică examinarea cererii, iar în cazul în care este imposibil de a judeca cauza în lipsa reclamantului, instanța de contencios administrativ va scoate cererea de pe rol în condițiile Codului de procedură civilă. Astfel, în baza prevederilor art. 24 alin. (2) instanța de contencios administrativ dispune de dreptul de a scoate cererea de pe rol conform prevederilor art. 267 din C.P.C. numai în cazul în care va constata că este imposibilă judecarea pricinii în lipsa reclamantului legal citat, pe când în cazul unei acțiuni examinate în ordinea procedurii contencioase civile instanța poate scoate cererea de pe rol dacă reclamantul legal citat nu s-a prezentat în judecată, nu a comunicat instanței motivele neprezentării sau motivele sunt considerate de instanță ca fiind neîntemeiate sau nu a solicitat examinarea pricinii în absența sa, iar părțile nu solicită soluționarea pricinii în fond.

Prin încheierea Colegiului civil și contencios administrativ al Curții de Apel Chișinău din 19 octombrie 2005 a fost scoasă de pe rol cererea de chemare în judecată a SRL „Astarost” împotriva Inspectoratului Fiscal de Stat din mun.

Chișinău privind anularea actului administrativ pe motivul neprezentării în ședința de judecată a reclamantului care nu a solicitat amânarea judecării cauzei. Pentru a pronunța această decizie instanța de recurs a reținut că potrivit art. 24 alin. (2) din Legea contenciosului administrativ neprezentarea reclamatului în ședința de judecată poate constitui temei de scoatere a cererii de pe rol doar în cazul în care este imposibil de a examina cauza în lipsa acestuia. Deoarece instanța de fond a scos cerere de rol și nu a examinat chestiunea cu privire la posibilitatea examinării cauzei în lipsa reclamantului, Colegiul a admis recursul declarat de către SRL „Astarost” cu anularea încheierii și restituirea cauzei pentru judecare în fond (dosarul 3 r – 138/05).

O altă excepție de la regulile generale de judecare a pricinilor în materie de contencios administrativ constă în aceea că în acțiunile în anulare a actului administrativ sarcina probațiunii este pusă pe seama pârâtului, care trebuie să prezinte probe pentru confirmarea legalității actului administrativ contestat conform prevederilor art. 24 alin. (3) din Legea nr. 793-XIV.

Însă și în situația dată rămân valabile prevederile art. 22 alin. (2) pct. b) din Lege care oferă dreptul instanței de contencios administrativ de a dispune din oficiu prezentarea de către pârât a actului administrativ contestat și a documentației care a stat la baza emiterii acestuia, a înscrisurilor sau a altor date pe care instanța le consideră necesare pentru judecarea pricinii. În privința celorlalte acțiuni în materie de contencios administrativ, precum și în materie de despăgubiri cauzate prin acte administrative contestate, sarcina probațiunii revine ambelor părți în sensul art. 118 alin. (1) din C.P.C. Totodată în litigiile de contencios administrativ sunt aplicabile regulile generale privind admisibilitatea probelor conform cerințelor art. 122 din C.P.C. al Republicii Moldova, relevanța probelor în sensul art. 121 din C.P.C. administrarea și aprecierea probelor pe baza prevederilor art. 130 din C.P.C.

Legea contenciosului administrativ conține în dispozițiile sale nu doar norme de drept substanțial, ci și norme de drept procedural, rațiunea instituirii acestora constând în natura specifică a litigiilor în materie de contencios administrativ, care impune o procedură specială de sesizare a instanțelor judecătorești de soluționare a cauzelor, aceasta fiind în mare parte diferită de procedura civilă obișnuită.⁸⁸ În acest sens art. 34 din Legea nr. 793-XIV stipulează expres că dispozițiile prezentei legi se completează cu prevederile Codului de procedură civilă, dar completarea normelor contenciosului administrativ cu normele procedurale generale se admite numai în măsura în care acestea sunt compatibile cu însăși instituția

⁸⁸ Valeriu Zubco, Anastasia Pascari, Gheorghe Crețu, op.cit., p.134

contenciosului administrativ. Nu este de conceput ca prin această completare să se afecteze specificitatea contenciosului administrativ, inclusiv semnificația lui recunoscută constant de către doctrina contenciosului administrativ și jurisprudență, aceea de a reprezenta un instrument fundamental al statului de drept, prin intermediul căruia persoana este apărută de abuzurile administrației. Totodată prin aplicarea Codului de procedură civilă nu se schimbă natura juridică a contenciosului administrativ, implicit a procedurii aplicabile lui, deoarece contenciosul administrativ este și continuă să rămână o instituție a dreptului public, anume a dreptului administrativ, dar în care regăsim și unele norme procedurale cu caracter de completare din dreptul procesual civil.

Concluzionând, am putea specifica o analiză a aspectelor de ordin procedural aplicabile contenciosului administrativ, urmând a fi recunoscute două categorii de norme procedurale aplicabile: normele procedurale speciale prevăzute de Legea contenciosului administrativ nr. 793-XIV și normele procedurale generale, comune procedurii civile obișnuite (contencioase), reglementate de Codul de procedură civilă al Republicii Moldova în redacția Legii nr. 225-XV din 30.05.2003.

§ 3. Împuternicirile instanței de contencios administrativ la anularea actelor administrative individuale

Controlul pe care îl exercită instanțele judecătorești asupra activității autorităților administrative pe baza Legii contenciosului administrativ este un control de plină jurisdicție. În aceste condiții instanțele judecătorești pot să adopte orice măsură de restabilire a legalității încălcate, precum și aplicarea de sancțiuni constând în acordarea de despăgubiri celor care au suferit prejudicii ca urmare a încălcării dispozițiilor legale, prin emiterea de acte administrative ilegale.

Conform prevederilor art. 1 alin. (2) din Legea contenciosului administrativ nr. 793-XIV din 10.02.2000, reclamantul poate cere instanței de contencios administrativ competente, atunci când se consideră vătămată într-un drept al său recunoscut de lege, de către o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri, anularea actului, recunoașterea dreptului pretins și repararea pagubei ce i-a fost cauzată. De aici rezultă că instanța de judecată va avea de cercetat existența dreptului subiectiv care aparține reclamantului și ilegalitatea actului administrativ prin care i se încalcă acest drept. Constatând existența acestor două elemente, instanța de contencios administrativ va putea decide anularea actului și repunerea în drepturi a reclamantului. Astfel, suntem în prezența contenciosului de plină jurisdicție și de

anulare, instanța judecătorească având o competență deosebit de largă în controlul legalității actelor administrative.⁸⁹

Ținând seama de sensul art. 25 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 793-XIV din 10.02.2000, după deliberare instanța de contencios administrativ competentă este împuternicită să respingă acțiunea reclamantului ca fiind nefondată sau depusă cu încălcarea termenului de prescripție. Această soluție poate fi dată în cazul în care instanța ajunge la concluzia că motivele acțiunii sunt neîntemeiate, deoarece pârâțul a prezentat instanței probe incontestabile că actul administrativ este legal și întemeiat. Totodată, respingerea acțiunii poate avea loc în cazul în care reclamantul a omis termenul de adresare către judecată sau de înaintare a cererii prealabile, dacă autoritatea publică a respins cererea prealabilă din aceste motive și nu există temeiuri justificate de repunere a persoanei în termen conform prevederilor art. 116 din C.P.C. sau dacă reclamantul a omis termenul de adresare și nu a solicitat repunerea în termen.⁹⁰

Acțiunea mai poate fi respinsă dacă actul contestat nu constituie un act administrativ în sensul Legii contenciosului administrativ. Astfel, Compania „T” SA a depus cerere de chemare în judecată împotriva Comisiei Naționale a Pieței Financiare cu privire la contestarea unui act administrativ. În motivarea acțiunii reclamantul a indicat că la 6 februarie 2007 Compania „T” SA a primit demersul pârâtei nr. 02-257 din 2 februarie 2007 prin care au fost solicitate documentele cu privire la structura și activitatea economică a societății, în temeiul Hotărârii CNVM nr.17/6 din 28 iunie 2001. Reclamantul consideră ilegal demersul enunțat și solicită anularea acestuia. Prin hotărârea Curții de Apel din 14 mai 2007 acțiunea a fost respinsă. SA „T” a declarat recurs împotriva hotărârii primei instanțe. Colegiul civil și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție a decis admiterea recursului, casarea hotărârii primei instanțe și emiterea unei încheieri cu privire la încetarea procesului din următoarele considerente. În ședința de judecată s-a constatat că CNVM (actualmente - Comisia Națională a Pieței Financiare), examinând o petiție a acționarilor companiei de construcție „T”, Comisia Națională a Valorilor Mobiliare, în temeiul art.29 al Legii nr. 192-XIV din 12.11.1998 privind Comisia Națională a Valorilor Mobiliare, a trimis pe adresa recurentului demersul nr. 02-257 din 2 februarie 2007 în care a solicitat prezentarea actelor cu privire la structura și activitatea sa financiar-economică. Compania „T” nu s-a conformat acestor cerințe și la 9 februarie 2007 a înaintat CNVM cererea prealabilă nr.01-032 prin care a solicitat anularea demersului nr. 02-257 din 2 februarie 2007. CNVM, prin răspunsul nr.02-371 din 20 februarie 2007, a explicat Companiei „T” SA în

⁸⁹ Mihai Poalelungi, Valeria Șterbeț, Vera Macinskaia, Vasile Pascari..., op. cit., pag. 66.

⁹⁰ Valeriu Zubco, Anastasia Pascari, Gheorghe Crețu, op.cit. pag. 135.

temeiul căror norme de drept și cu ce scop a cerut prezentarea actelor necesare. Compania „T” SA a calificat demersul Comisiei Naționale a Valorilor Mobiliare nr.02-257 din 2 februarie 2007 ca act administrativ și a depus cerere de chemare în judecată în ordinea prevăzută de Legea contenciosului administrativ. Prima instanță a considerat demersul contestat ca act administrativ și, examinând pricina în fond, a respins acțiunea. Colegiul consideră că hotărârea primei instanțe necesită să fie casată cu emiterea unei încheieri de încetare a procesului din următoarele motive. Conform art.3 alin.(l) din Legea contenciosului administrativ, obiect al acțiunii în contenciosul administrativ îl constituie actele administrative, cu caracter normativ și individual, prin care este vătămat un drept recunoscut de lege al unei persoane, inclusiv al unui terț, emise de autoritățile publice.

Din sensul normei citate rezultă că poate fi definit ca act administrativ doar actul emis de către o autoritate publică în baza și în vederea exercitării legii, pentru nașterea, modificarea sau stingerea unor raporturi juridice de drept administrativ. Demersul contestat nu produce nici un efect juridic față de recurentă și, în consecință, nu poate fi considerat act administrativ.

Așadar, acțiunea cu privire la anularea demersului nu urmează a fi judecată în procedură civilă și, în temeiul art. 265 lit. a) Cod de procedură civilă, procesul necesită să fie încetat, cu mențiunea că nu se admite o nouă adresare în judecată de către aceeași parte cu privire la același obiect și pe aceleași temeiuri.

(Decizia Colegiului civil și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție din 08 august 2007, pronunțată în dosarul nr. 3r-1386/07)⁹¹

În cazul în care instanța de contencios administrativ sesizează controlul legalității unui act administrativ la cererea reclamantului și constată că este întemeiată, dispune admiterea acțiunii și anulează în tot sau în parte actul administrativ sau obligă pârâtul să emită actul administrativ cerut de el, ori să elibereze un certificat, o adeverință sau oricare alt înscris, ori să înlăture încălcările pe care le-a comis, precum și să dispună adjudecarea în contul reclamantului a despăgubirilor pentru întârzierea executării. Anularea totală a actului administrativ poate avea loc în cazul în care reclamantul solicită anularea lui totală, iar când motivele acțiunii se referă numai la o parte a actului administrativ, atunci poate fi anulat numai această parte. Anularea actului administrativ contestat în tot sau în parte poate fi admisă pe baza temeiurilor prevăzute de art. 26 din Legea contenciosului administrativ nr. 793-XIV. Astfel, actul administrativ poate fi anulat dacă:

a) este ilegal în fond ca fiind emis contrar prevederilor legii.

⁹¹ Mihai Poalelungi, Vasile Pascari, Dumitru Visternicean, Sergiu Dumitriu, Stela Bleșceaga, Ana Palade, Lenuța Curcă, Culegere (2007)...., op. cit., pag. 589-590.

Prin acest motiv se poate invoca încălcarea de către autoritatea publică a principiului legalității, care presupune că actul administrativ trebuie să fie emis sau adoptat cu respectarea:

- 1) Constituției;
- 2) Principiilor generale de drept;
- 3) Legilor organice sau ordinare;
- 4) Regulilor Cutumiare sau convenționale de drept internațional care au forță juridică a legislației naționale;
- 5) Hotărârilor judecătorești în măsură în care au efect obligatoriu în conformitate cu legislația națională;
- 6) Principiilor administrative relevante în măsură în care acestea pot fi invocate în fața instanțelor judecătorești. (Principiile dreptului administrativ privind relațiile dintre autoritățile administrative și persoane private, elaborate de CECI al Consiliului Europei).

Prin urmare, actul administrativ poate fi anulat, dacă:

- a) este emis cu încălcarea legii în sensul indicat și al principiilor enumerate.
- b) este ilegal ca fiind emis cu încălcarea competenței.

Acest motiv include situațiile în care actul administrativ a fost emis sau adoptat de către autoritatea publică cu încălcarea competenței materiale sau teritoriale.

- c) este ilegal ca fiind emis cu încălcarea procedurii stabilite.

În acest motiv pot fi incluse situațiile în care actul administrativ nu a fost emis în forma stabilită, nu cuprinde elementele de formă care să confirme că actul a fost emis sau adoptat cu respectarea legii, actul nu este semnat de către conducătorul autorității publice sau funcționarul desemnat etc.

Unele categorii de acte administrative pot fi recunoscute ilegale în cazul în care nu sunt contrasemnate, dacă prin lege aceasta constituie o condiție de validitate a actului administrativ.

Actele administrative pot fi anulate, dacă la adoptarea lor nu a participat numărul necesar de membri al organului colegial, încălcându-se prin aceasta cvorumul cerut de lege pentru adoptarea lor.

Actele administrative pot fi anulate și în alte cazuri, dacă esențial au fost încălcate normele de elaborare și adoptare sau alte norme prevăzute de lege.⁹²

Pentru ca anularea actului să fie totală, este necesar ca toate prevederile sale să fie ilegale, întrucât în situația în care ilegalitatea nu afectează decât unele dispoziții ale actului atacat, anularea se va produce doar asupra dispozițiilor respective, celelalte prevederi ale actului continuând să producă efecte juridice.

⁹² Valeriu Zubco, Anastasia Păscari, Ion Creangă, Vasile Cobășneanu, op. cit., pag. 70-71.

Totuși un act administrativ nu este susceptibil de anulare parțială decât în cazul în care dispoziția ilegală din conținutul său poate fi detașată de celelalte dispoziții ale acestuia. În situația în care această detașare nu este posibilă, existând o indisolubilă legătură între dispozițiile legale și cele ilegale, actul administrativ contestat va trebui anulat integral. Anularea parțială nu presupune însă și dreptul instanței de contencios administrativ de a schimba ceva din conținutul actului supus controlului judecătoresc, întrucât aceasta are doar dreptul de a suprima dispozițiile ilegale ale actului contestat, iar modificarea unui act administrativ de către instanța de contencios administrativ competentă ar însemna substituirea acesteia organului administrației publice emitente, ceea ce constituie o lezare adusă principiului separării puterilor în stat, consfințit în Constituția Republicii Moldova.⁹³

Se întâlnesc cazuri când autoritatea publică pârâtă emitentă actul contestat sau emite actul administrativ solicitat pe parcursul examinării pricinii și atunci apare problema cum trebuie să procedeze instanța.

Reieșind din practica judiciară, instanța poate clasa procedura dacă reclamantul a renunțat la acțiune. În caz contrar, instanța urmează să examineze cauza în fond și să dispună anularea, în tot sau în parte, a actului administrativ, indicând că hotărârea în această parte nu se pune în executare.⁹⁴

În situația în care actul administrativ a fost anulat sau autoritatea publică refuză să emită actul administrativ, instanța de contencios administrativ va obliga autoritatea publică să emită actul respectiv. Instanța poate obliga, de asemenea, autoritatea publică să elibereze reclamantului certificatul, adeverința sau alt înscris solicitat. Dacă la cererea înaintată de reclamant autoritatea publică nu a dat răspuns în termenul stabilit de lege și reclamantul îl va solicita, instanța de contencios administrativ competentă, în temeiul prevederilor Legii cu privire la petiționare nr. 190-XIII din 19.07.1994 cu modificările ulterioare, va obliga autoritatea emitentă respectivă sau funcționarul public respectiv să-i dea reclamantului răspunsul cerut.

Totodată, se atenționează că petiționarul nu poate contesta în contenciosul administrativ adresa, prin care petiționarului i-a fost dat răspuns, deoarece această adresă nu este producătoare de efecte juridice și nu constituie un act administrativ.⁹⁵

Răspunsurile explicative ale autorităților publice la cererile petiționarilor nu pot constitui obiect al acțiunii în instanța de judecată, astfel că acțiunea cu privire la contestarea răspunsurilor respective nu se va examina în fond, procedura

⁹³ Mihai Poalelungi, Valeria Șterbeț, Vera Macinskaia, Vasile Pascari..., op. cit., pag. 68.

⁹⁴ Eugenia Fistican, Anastasia Pascari, Ala Climova, Sergiu Furdui, Stella Bleșceaga, op. cit., pag. 79.

⁹⁵ Ibidem, pag. 78.

necesitând a fi încetată. Astfel, C.T. a depus cerere de chemare în judecată împotriva MAI al Republicii Moldova, a Comisariatului de Poliție din sectorul Centru al mun. Chișinău și a Procuraturii Generale a Republicii Moldova cu privire la contestarea unui act administrativ și repararea prejudiciului material și moral. În motivarea acțiunii, reclamantul a indicat că a solicitat mai multe informații de la pârât, precum și date despre un dosar penal, primind răspunsurile respective. Acesta consideră că răspunsurile sunt neîntemeiate și ilegale și solicită revocarea lor cu obligarea Procuraturii Generale și a CPS Centru din mun. Chișinău să prezinte date despre dosarul nr. 2000017014 și repararea unui prejudiciu moral în sumă de 500 000 lei. Prin hotărârea Curții de Apel Chișinău din 30 ianuarie 2007 acțiunea a fost respinsă ca neîntemeiată și prescrisă. C.T. a declarat recurs împotriva hotărârii primei instanțe, solicitând admiterea recursului, casarea hotărârii primei instanțe și remiterea pricinii spre rejudecare primei instanțe. Colegiul civil și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție a decis admiterea recursului cu casarea hotărârii primei instanțe, dispunând încetarea procesului din următoarele considerente. Conform art. 2 al Legii contenciosului administrativ, termenul „act administrativ” are semnificația de manifestare juridică unilaterală de voință, cu caracter normativ sau individual, din partea unei autorități publice în vederea organizării sau executării în concret a legii. Actului administrativ, în sensul prezentei legi, este asimilat contractul administrativ, precum și nesoluționarea în termenul legal a unei cereri. În ședința de judecată s-a constatat că recurentul C.T. a contestat în instanța de judecată legalitatea răspunsurilor la petițiile adresate MAI nr. 8/l-ci-628/05 din 02 noiembrie 2006 și nr. 8/l-ci-668/05 din 06 martie 2006 privind informația privind condamnările și intentarea unor acțiuni penale în privința sa și a răspunsului Procuraturii Generale nr. 32-392 pet/04 din 11 august 2004 la petiția sa privind dispariția actelor procesuale din dosarul penal nr. 2000207010 în baza art. art. 123,125 Cod penal (în redacția legii din 1961). El consideră că răspunsurile menționate sunt neîntemeiate și ilegale și solicită revocarea acestora cu obligarea Procuraturii Generale și a CPS Centru, mun. Chișinău, să prezinte date despre dosarul nr. 2014 și să repare un prejudiciu moral în sumă de 50000 lei. Termenul de soluționare a petițiilor nu a fost contestat de către recurentul - reclamant C.T.

Astfel, Colegiul civil și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție consideră că prima instanță a ajuns la concluzia justă că răspunsurile la petițiile sus-menționate nu sunt acte administrative în sensul definiției date în art. 2 al Legii contenciosului administrativ și nu constituie obiect al acțiunii în contenciosul administrativ.

Concomitent, Colegiul consideră că prima instanță, în condițiile în care a stabilit că lipsește obiectul acțiunii în contenciosul administrativ, urma să înceteze

procesul, în baza art. 265 lit. a) CPC - pricina nu urmează a fi judecată în procedură civilă, dar nu să examineze pricina în fond, cu respingerea acțiunii ca neîntemeiată și depusă cu omiterea termenului de prescripție. (*Decizia Colegiului civil și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție din 13 iunie 2007, pronunțată în dosarul nr. 3r-1036/07*).⁹⁶

În situația refuzului de a rezolva o cerere sau a nerezolvării ei în termenul prevăzut de lege, nu mai este necesară procedura administrativă prealabilă, deoarece reclamantul s-a adresat anterior organului chemat în judecată, adică pârâtul, și nu ar mai avea rost o nouă cerere. Instanța de contencios administrativ competentă nu va putea hotărî totuși conținutul actului cerut și nici condițiile în care organul administrativ ar urma să rezolve cererea, deoarece s-ar încălca principiul separării puterilor în stat. De aici rezultă că scopul urmărit de Legea contenciosului administrativ este de a pune la dispoziția instanțelor judecătorești o cale procedurală de înlăturare a pasivității și inacțiunii autorităților administrative, pentru a le obliga să se pronunțe asupra cererilor ce le sunt adresate.

În același timp, prin art. 25 alin. (1) lit. b) al Legii nominalizate s-a dispus adjudecarea în contul reclamantului a despăgubirilor pentru întârzierea executării hotărârii. Deci, prin lege, s-a instituit pentru prima oară procedura prin care instanța de contencios administrativ are dreptul concomitent cu admiterea acțiunii să supună autoritatea publică, adică pârâtul, la plata unor despăgubiri pentru întârzierea executării hotărârii în folosul reclamantului. Aceste despăgubiri constituie un mijloc de constrângere materială a autorității publice de a executa hotărârea judecătorească în termenul stabilit de lege sau de instanța de judecată și totodată au drept scop evitarea încălcărilor admise și înlăturarea consecințelor neexecutării hotărârii de către autoritatea obligată în așa mod încât să restabilească pe cât e posibil dreptul încălcat al reclamantului. Această prevedere legală este în concordanță cu prevederile art. 41 din CEDO și jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului (cauza Scutari contra Moldovei).⁹⁷

Despăgubirea pentru întârzierea executării hotărârii se stabilește în sume fixe de bani pentru fiecare zi de întârziere, care urmează să se calculeze de la data expirării termenului de executare indicat în hotărâre sau de la expirarea termenului prevăzut de art. 32 alin. (2) din Legea nr. 793-XIV, adică în cel mult 30 de zile de la data în care hotărârea a devenit irevocabilă. Aceste despăgubiri de întârziere însă nu au nici o legătură cu existența prejudiciului material sau moral.

⁹⁶ Mihai Poalelungi, Vasile Pascari, Dumitru Visternicean, Sergiu Dumitriu, Stela Bleșceaga, Ana Palade, Lenuța Curcă, Culegere (2007)...., op. cit., pag. 597-598.

⁹⁷ „Hotărârile și deciziile CEDO în cauzele moldovenești”, vol. III, 2007, pag. 81.

Cât privește repararea prejudiciului cauzat prin actul administrativ ilegal contestat, vom accentua că, în redacția inițială a art. 25 alin. (3) și (4) al Legii contenciosului administrativ nr. 793-XIV în redacția din 10.02.2000, se prevedea expres răspunderea materială și morală a autorităților publice, însă prin Legea nr. 833-XV din 07.02.2002 alin. (4) aceasta a fost exclusă, iar alin. (3) modificat, excluzându-se astfel repararea prejudiciului moral.

În opinia specialiștilor în materie de contencios administrativ, excluderea despăgubirilor morale contravine art. 53 din Constituția Republicii Moldova, care garantează persoanei dreptul la despăgubiri pentru prejudiciul cauzat printr-un act administrativ. Deoarece această normă constituțională nu stipulează că se recuperează doar dauna materială, se poate trage concluzia că prin sintagma repararea pagubei se are în vedere atât repararea prejudiciului moral, cât și a celui material. În plus, Curtea Constituțională a R.M., prin Hotărârea sa nr. 46 din 21.11.2002⁹⁸, a declarat aceste modificări neconstituționale, iar prin Legea nr. 106-XV din 13.03.2003 art. 25 alin. (3) al Legii nr. 793-XIV a fost modificat, astfel că din 25.04.2003 legea prevede modalitatea reparării prejudiciului material și moral cauzat.⁹⁹

În conformitate cu principiile dreptului administrativ privind relațiile dintre autoritățile administrative și persoanele private, elaborate de Comitetul European de Cooperare Juridică de pe lângă Consiliul Europei, din care reiese că despăgubirile pentru temei de responsabilitate publică trebuie plătite integral, direct și fără întârziere, dacă actul administrativ a fost recunoscut ilegal.

Deci, reclamantul are dreptul de a cere ca instanța de contencios administrativ să oblige organul administrației publice să-l despăgubească pentru daunele pe care i le-a produs actul administrativ contestat și instanța poate să acorde despăgubiri odată cu anularea actului administrativ.

În această ordine de idei, instanța de contencios administrativ are următoarele împuterniciri și poate adopta prin hotărârea sa următoarele măsuri:

- anularea totală sau parțială a actului administrativ contestat în justiție și obligarea organului administrației publice, adică a pârâtului, de a emite un nou act legal;
- obligarea organului administrației publice de a emite un act administrativ în cazul în care a refuzat reclamantului această cerere de a elibera un certificat, o adeverință sau orice alt înscris;
- obligarea autorității administrative de a întreprinde orice altă măsură necesară pentru înlăturarea încălcării dreptului recunoscut de lege reclamantului;

⁹⁸ Publicată în MO al RM nr. 170 din 13.12.2002.

⁹⁹ Victor Zubco, Anastasia Pascari, Gheorghe Crețu, op. cit. pag. 137.

— anularea actului administrativ contestat și încasarea despăgubirilor cerute de reclamant pentru prejudiciul material și moral cauzat prin acel act.¹⁰⁰

Actul administrativ anulat, în total sau în parte, încetează a produce efecte juridice din momentul în care hotărârea instanței de contencios administrativ devine irevocabilă.¹⁰¹

4. Căile de atac împotriva hotărârilor pronunțate în anularea actelor administrative cu caracter individual

Căile de atac sunt mijloacele procedurale prin care se poate obține anularea, reformarea totală sau parțială a unei hotărâri pronunțate de instanța de judecată de fond.

Împotriva hotărârilor judecătorești de anulare a actelor administrativ individuale pronunțate în contencios administrativ poate fi declarat recurs, fiind omisă calea apelului.

Calea apelului a fost exclusă reieșindu-se din caracterul de urgență de judecare a litigiilor de contencios administrativ.

Potrivit art. 30 alin. (1) din Legea contenciosului administrativ nr. 793-XIV, hotărârea instanței de contencios administrativ pe marginea acțiunii judecate în fond poate fi atacată cu recurs în termen de 15 zile de la data pronunțării sau de la data comunicării hotărârii integrale, în cazul în care acțiunea este judecată în lipsa părții, dacă legea nu dispune altfel. Deci, hotărârea instanței de contencios administrativ poate fi atacată cu recurs în instanța ierarhic superioară în termen de 15 zile de la data pronunțării, i-ar dacă persoana nu a participat la darea hotărârii, ea dispune de dreptul de atac în termen de 15 zile de la data comunicării hotărârii integrale. Prin urmare, hotărârile instanței de contencios administrativ sunt susceptibile de atac pe cale ordinară de atac, numai cu recurs.

În practica judiciară apare problema dacă hotărârile date în contenciosul administrativ pot fi contestate cu recurs în termenele prevăzute de Codul de procedură civilă, adică în termen de 20 de zile de la data pronunțării sau comunicării hotărârii motivate sau în termenul stabilit de legea contenciosului administrativ.

Concluzionăm că, în cazul dat, este aplicabil termenul de depunere a recursului, stabilit de Legea contenciosului administrativ, care este o lege specială și conține excepții de la regulile procedurii de drept comun.

În cazul în care termenul de depunere a recursului a fost emis justificat, recurentul poate solicita repunerea în termenul de depunere a acestuia.¹⁰²

¹⁰⁰ Mihai Poalelungi, Valeria Șterbeț, Vera Macinskaia, Vasile Pascari..., op. cit., pag. 69-70.

¹⁰¹ Eugenia Fistican, Anastasia Pascari, Ala Climova, Sergiu Furdui, Stella Bleșceaga, op.cit. pag. 79.

¹⁰² Eugenia Fistican, Anastasia Pascari, Ala Climova, Sergiu Furdui, Stella Bleșceaga, op.cit. pag. 80.

Recursul împotriva hotărârilor instanței de contencios administrativ se depune în instanța care a pronunțat hotărârea și se întemeiază în conformitate cu prevederile art. 405 din C.P.C. Cererea de recurs trebuie să cuprindă următoarele elemente: denumirea instanței la care se depune recursul; numele; denumirea; calitatea procesuală a recurentului sau a persoanei ale cărei interese le reprezintă; adresa lor; numele sau denumirea intimatului și adresa lui; data pronunțării hotărârii atacate cu recurs; denumirea instanței care a emis hotărârea în fond, data pronunțării și dispozitivul hotărârii; argumentele admiterii sau respingerii acțiunii; esența și temeiurile recursului prevăzute de art. 400 din C.P.C.; argumentul ilegalității sau netemeinicii hotărârii atacate; solicitările recurentului și propunerile respective; data declarării recursului și semnătura recurentului. Dacă cererea de recurs este depusă de către un reprezentant, la ea se anexează documentul legalizat în modul stabilit, care atestă împuternicirile acestuia dacă în dosar lipsește o astfel de împuternicire. La depunerea recursului, reclamantii pe baza prevederilor art. 85 alin. (1) din C.P.C. al Republicii Moldova, în acțiunile născute din raporturi de contencios administrativ sunt scutiți plata taxei de stat pentru judecarea cauzelor. Iar conform Legii taxei de stat nr. 1216-XII art.4 alin (1) p.13, autoritățile publice centrale, organele centrale de specialitate ale administrației publice, Curtea de Conturi și organele subordonate lor, finanțate de la bugetul de stat, precum și autoritățile administrației publice locale – la contestarea hotărârilor instanțelor judecătorești, în cauzele examinate în procedură de contencios administrativ, indiferent de calitatea lor procesuală.

Dat fiind faptul că în instanța de recurs nu se pot prezenta probe noi, cu excepția noilor înscrisuri, la cererea de recurs se anexează și lista noilor înscrisuri.

Conform prevederilor art. 398 din C.P.C., au dreptul de a declara recurs părțile și alți participanți la proces, iar martorul, expertul, specialistul, interpretul și reprezentantul doar cu privire la compensarea cheltuielilor de judecată ce li se cuvin. Totodată, coparticipanții, adică coreclamanții, copârâții și intervenienții care participă la proces din partea recurentului, se pot alătura la recurs dacă pozițiile lor coincid în ceea ce privește temeiul recursului, prezentând o cerere scrisă, fără a se plăti taxa de stat. În cazul în care temeiurile recursului nu coincid, persoana alăturată este în drept să depună recurs după regulile generale, urmând să achite taxa de stat. Dacă însă recurentul principal își retrace recursul sau dacă cererii de recurs nu i se dă curs sau dacă cererea a fost restituită, sau există alte motive care exclud soluționarea fondului în instanța de recurs, alăturarea la recurs produce efecte juridice în cazul în care aceasta a avut loc în interiorul termenului de recurs, iar persoana alăturată a plătit taxa de stat.

Instanța de contencios administrativ care a pronunțat hotărârea în lipsa unei părți este obligată să comunice părții hotărârea integrală, pentru ca partea

nemulțumită de soluția dată să-și realizeze dreptul de atac în termen de 15 zile de la data comunicării hotărârii. În cazurile când recursul se depune după expirarea termenului de declarare, repunerea în termenul de 15 zile poate fi efectuată de către instanța de recurs în condițiile prevăzute de art. 116 din C.P.C.

Recursul în contenciosul administrativ are efect suspensiv, de aceea, conform prevederilor art. 403 din C.P.C. și art. 30 alin. (2) din Legea contenciosului administrativ nr. 793-XIV, recursul suspendă executarea hotărârii, cu excepția cazurilor prevăzute expres de lege. Hotărârea dată în primă instanță și recurată nu poate fi executată până la expirarea termenului de declarare a recursului, iar dacă este declarat recurs, până la examinarea recursului. Însă recursul nu suspendă executarea hotărârilor judecătorești în litigiile în materie de contencios administrativ ce urmează a fi executate imediat, spre exemplu restabilirea în funcție a funcționarului public și încasarea salariului mediu pentru absența forțată de la lucru, care conform prevederilor art. 256 alin. (1) lit. b) din C.P.C. al Republicii Moldova, se execută imediat de la data pronunțării. Conform art. 30 alin. (3) din Legea nr. 793-XIV din 10.02.2000, recursul se judecă în condițiile Codului de procedură civilă.

Pornind de la sensul art. 417 din C.P.C., după ce judecă recursul, instanța de recurs este în drept să respingă recursul și să mențină hotărârea primei instanțe; să admită recursul și să modifice hotărârea primei instanțe; să admită recursul și să dea o nouă hotărâre fără a restitui pricina spre rejudecare, anulând hotărârea primei instanțe dacă nu este necesar să verifice suplimentar dovezile prezentate în instanța de recurs și dacă circumstanțele pricinii au fost stabilite de prima instanță, însă normele de drept material au fost aplicate eronat; să admită recursul și să caseze integral sau parțial hotărârea primei instanțe, restituind pricina spre rejudecare în prima instanță în cazul în care eroarea judiciară a primei instanțe nu poate fi corectată de instanța de recurs; să admită recursul și să caseze hotărârea primei instanțe, luând spre examinare pricina dacă constată că este competentă să soluționeze pricina în primă instanță sau în recurs; să admită recursul și să caseze integral sau parțial hotărârea primei instanțe, dispunând încetarea procesului ori scoaterea cererii de pe rol. Totodată, dacă instanța de recurs constată mai multe motive întemeiate, dintre care unele țin de modificare, iar altele de casare, pentru a asigura o judecată unitară, aceasta casează integral hotărârea atacată. În consecință, hotărârea casată nu are nici o putere legală, iar actele de asigurare sau de executare efectuate în temeiul unei astfel de hotărâri își pierd puterea legală dacă instanța de recurs nu dispune altfel.¹⁰³

Concluzionând, referitor la recurs ca cale de atac în acțiunile de contencios administrativ putem reține următoarele idei:

¹⁰³ Mihai Poalelungi, Valeria Șterbeț, Vera Macinskaia, Vasile Pascari..., op. cit., pag. 71-72.

- recursul este unica cale de atac care poate fi exercitată împotriva hotărârii definitive, adoptate de prima instanță;
- recursul poate fi exercitat numai o singură dată;
- de dreptul de a declara recurs împotriva hotărârii dispun numai părțile și alți participanți la proces, prezenți sau neprezenți în ședința de judecată;¹⁰⁴
- temeiurile declarării recursului sânt stabilite de legislație (art. 400 CPC);
- cererea de recurs trebuie să fie dactilografiată și să corespundă cerințelor indicate în art. 405 CPC;
- la cererea de recurs se anexează lista noilor înscrisuri;
- în recurs se admite prezentarea probelor numai în formă de înscrisuri (art. 410 CPC);¹⁰⁵
- recursul suspendă executarea hotărârii (art. 30 al Legii contenciosului administrativ nr. 793-XIV, art. 403 CPC).

Hotărârile irevocabile ale instanțelor de contencios administrativ pot fi supuse revizuirii în condițiile capitolului XXXIX din Codul de procedură civilă al Republicii Moldova.

Sunt în drept de a depune cerere de revizuire părțile și participanții la proces, persoanele care nu au participat la proces, dar care sunt lezate în drepturi prin hotărârea emisă și Procurorul General în cazul când Curtea Europeană pentru Drepturile Omului a derulat o procedură amiabilă într-o cauză unde figurează ca parte în proces Guvernul Republicii Moldova, care consideră că prin hotărârea instanței de judecată s-a încălcat grav un drept prevăzut de Constituția Republicii Moldova sau de Convenția Europeană pentru drepturile omului și a libertăților fundamentale.

Cererea de revizuire împotriva unei hotărâri rămase irevocabile prin neatacare se soluționează de instanța care a pronunțat hotărârea în fond. Aceasta are loc când hotărârea primei instanțe nu a fost atacată cu recurs în termenul stabilit de lege, sau când hotărârea a fost atacată cu recurs, iar recursul a fost returnat (art. 408, alin 2. CPC), a fost restituit (art. 409 CPC), sau a fost admisă retragerea recursului (art. 411 CPC). În caz că hotărârea a fost supusă recursului și recursul a fost examinat în fond, cererea de revizuire va fi soluționată de instanța care a menținut, modificat sau a casat hotărârea cu adoptarea unei noi hotărâri, adică în

¹⁰⁴ Nu pot exercita această cale de atac persoanele care nu sunt participante la proces, dar care prin hotărârea judecătorească sînt lezate în drepturi (art. 398. CPC). Martorul, expertul, specialistul, interpretul și reprezentantul po: declara recurs împotriva hotărârii în partea ce ține de cheltuielile de judecată ce li se cuvin.

¹⁰⁵ Dacă cererea se depune de un reprezentant, la ea se anexează documentul legalizat în modul stabilit, care certifică împuternicirile acestuia, dacă în dosar lipsește un astfel de document.

De reținut că, conform art. 81 CPC, dreptul de a ataca hotărârea judecătorească este un drept special al reprezentantului, care urmează a fi menționat în mod expres în procura eliberată de reprezentat, sub sancțiunea nulității.

litigiile de contencios administrativ cererea de revizuire va fi examinată de instanța de recurs.

Cererea de revizuire depusă de către Procurorul General în toate cazurile va fi examinată de către Curtea Supremă de Justiție.

La judecarea cererii de revizuire urmează a reține următoarele:

- revizuirea este o cale de retractare și nu o cale de reformare. De aceea pe calea revizuirii nu poate fi invocată ilegalitatea și netemeinicia hotărârii instanței de judecată. Nu poate fi redeschisă procedura în baza cererii de revizuire pe motiv că instanța a apreciat incorect problemele administrate sau incorect a aplicat legea materială sau procedurală;
- temeiurile declarării revizuirii sunt stabilite în art. 449 CPC și poartă un caracter exhaustiv, adică nu pot fi invocate alte temeiuri decât cele prevăzute de lege;
- conform art. 451, alin. (4) CPC, nu se admite depunerea repetată a cererii de revizuire. Aici se are în vedere că nu se admite depunerea repetată a cererii de revizuire pe aceleași temeiuri;
- legea stabilește limitele judecării cererii de revizuire și constată că examinarea cererii de revizuire are loc în ședință publică în conformitate cu normele de examinare a cererii de chemare în judecată. Dezbaterile sunt limitate la admișibilitatea revizuirii și la faptele pe care se întemeiază (art. 452 CPC);¹⁰⁶
- cererea de revizuire se depune în termen de 3 luni din ziua când persoana a luat cunoștință de temeiurile prevăzute în art. 449 CPC;
- la depunere cererii de revizuire, potrivit Legii nr.1216-XII, sunt scutiți de plata taxei de stat reclamanții, precum și autoritățile publice centrale, organele centrale de specialitate ale administrației publice, Curtea de Conturi și organele subordonate lor, finanțate de la bugetul de stat, precum și autoritățile administrației publice locale – în cauzele examinate în procedură de contencios administrativ, indiferent de calitatea lor procesuală. Iar referitor la funcționarii publici la contestarea legalității desfacerii contractului de muncă se aplică și prevederile art. 353 al Codului muncii;¹⁰⁷
- încheierea instanței, prin care a fost admisă cererea de revizuire și redeschisă procedura, nu mai poate fi supusă nici unei căi de atac. Dezacordul cu admiterea cererii de revizuire poate fi expus în cadrul rejudecării pricinii, când hotărârea adoptată după rejudecare poate fi atacată în ordine generală.

¹⁰⁶ Astfel se poate concluziona că instanța, soluționând chestiunea privind admisibilitatea cererii de revizuire, va verifica numai temeiul invocat de revizuent în cererea de revizuire. Adică instanța nu are competența de a se expune asupra altor temeiuri din oficiu, neinvocate de către revizuent.

¹⁰⁷ Publicat în MO al RM nr. 159-162/648 din 29.07.2003.

Încheierea de respingere a cererii de revizuire poate fi atacată cu recurs în instanța ierarhic superioară, cu excepția cazurilor în care cererea de revizuire este examinată de Curtea Supremă de Justiție.¹⁰⁸

§ 5. Executarea hotărârilor judecătorești privind anularea actelor cu caracter individual

După ce au rămas definitive, hotărârile pronunțate de instanța de contencios administrativ urmează să-și producă efectele juridice, în sensul că autoritatea publică pârâtă are obligația de a lua măsuri ce se impun pentru realizarea drepturilor ce se cuvin reclamantului, așa cum rezultă ele din hotărârile judecătorești.¹⁰⁹

Executarea este ultima fază a procedurii civile, inclusiv a procedurii în contencios administrativ, având ca scop realizarea definitivă și practică a unor drepturi recunoscute printr-o hotărâre judecătorească. Prin prisma legii contenciosului administrativ executarea hotărârilor instanțelor privind anularea actelor administrative cu caracter individual poartă un caracter mai mult obligatoriu decât facultativ, chiar dacă această fază este generată de principiile de bază ale procedurii civile: legalitatea, contradictorialitatea și disponibilitatea.

Executarea hotărârilor instanțelor de judecată în general, și a instanțelor de contencios administrativ în special, Curtea Europeană pentru Drepturile Omului o consideră ca o parte integrantă a unui proces în sensul articolului 6, alin. 1 al Convenției Europene.

Astfel, în mai multe hotărâri adoptate de Curtea Europeană, inclusiv și împotriva Republicii Moldova, s-a subliniat că:

„A interpreta prevederile art. 6, paragraful 1 al Convenției, ca referindu-se exclusiv la accesul la o instanță judecătorească și demararea procedurilor legale fără asigurarea executării unei hotărâri judecătorești ar duce la situații incompatibile cu principiile statului de drept pe care Statele contractante s-au obligat să le respecte atunci când au ratificat Convenția. Executarea unei hotărâri judecătorești ar trebui privită ca o parte integrală a unui proces, conform prevederilor articolului 6 al Convenției, (vezi. Pasteli și alții contra Moldovei din 15.06.2004, par. 21)”.¹¹⁰

Hotărârile instanțelor de contencios administrativ devenite irevocabile, în baza Legii contenciosului administrativ urmează, de regulă, a fi executate în mod obligatoriu și necondiționat de către pârât la primirea copiei hotărârii, în termenele

¹⁰⁸ Valeriu Zubco, Ion Creangă, Anastasia Pascari, Dumitru Visterniceanu, Oleg Uțică, Ruxanda Pulbere, op. cit. pag. 10.

¹⁰⁹ D. Dinuică, Contenciosul administrativ român, Editura Fundației România de mâine, București, 2003, pag.75.

¹¹⁰ „Hotărârile și deciziile CEDO în cauzele moldovenești”, vol. I, 2007, pag. 111

prescrise sau stabilite prin lege. Forma acesta de executare are elemente atât de executare benevolă (nu sunt implicate organele de executare, nu sunt aplicate măsurile de constrângere pentru a executa hotărârea), cât și elemente de executare forțată (în caz de neexecutare pot fi aplicate sancțiunile respective). Executarea silită în sensul ei real, adică procedura prin mijlocirea căreia reclamantul titular al dreptului recunoscut printr-o hotărâre judecătorească constrânge, cu concursul organelor de executare, pe pârât, care nu-și exercită de bună voie obligațiile ce decurg din hotărâre de a și le aduce la îndeplinire în mod silit, este ca o excepție în contenciosul administrativ.

Neexecutarea hotărârii instanței de contencios administrativ sau întârzierea executării ei ar putea fi justificată doar de anumite circumstanțe, care urmează a fi dovedite. Dar, conform mențiunilor Curții Europene, „această întârziere nu trebuie să fie astfel încât să atingă însăși esența dreptului garantat de art. 6, alin .1 al Convenției (vezi. Pasteli și alții contra Moldovei din 15.06.2004, par. 21)”.¹¹¹

Potrivit art. 32 din Legea contenciosului administrativ nr. 793-XIV, urmează a fi executate hotărârile instanțelor de contencios administrativ devenite irevocabile. Sub noțiunea de hotărâre se subînțelege orice act de dispoziție adoptat de instanța de judecată în cadrul judecării pricinii (încheiere, hotărâre, decizie). În cazurile prevăzute de legislația în vigoare, pot fi executate hotărârile adoptate de prima instanță, care nu sunt irevocabile.

Hotărârile instanței de contencios administrativ ce urmează a fi executate imediat sunt eliberate persoanelor interesate în ziua pronunțării lor, cu scopul de a fi prezentate autorităților publice al cărei act administrativ individual a fost anulat și instanței de drept comun de la sediul acestora pentru efectuarea controlului executării hotărârii date.¹¹²

De menționat că în cazurile anunțate, depunerea cererii de recurs nu suspendă executarea hotărârii, chiar dacă art. 30 din Legea contenciosului administrativ nr. 793-XIV stipulează că recursul suspendă executarea hotărârii.

De asemenea, conform art. 257 CPC, instanța de contencios administrativ poate dispune executarea imediată a hotărârii în anumite condiții justificate. Dar acesta este un drept al instanței și, în cazul depunerii cererii de recurs, recursul va suspenda executarea hotărârii.

Conform art. 32 din Legea contenciosului administrativ, instanța care a adoptat hotărârea în fond, în termen de 3 zile de la data la care hotărârea devine irevocabilă, trimite o copie a hotărârii pârâtului, pentru executare, și alta -

¹¹¹ Valeriu Zubco, Ion Creangă, Anastasia Pascari, Dumitru Visternicean, Oleg Uțică, Ruxanda Pulbere, op.cit., pag. 66-67.

¹¹² Victor Zubco, Anastasia Pascari, Gheorghe Crețu, op. cit., pag.141-142.

instanței de drept comun de la sediul pârâtului, pentru controlul executării hotărârii, și, în caz de necesitate - pentru executarea silită.

În cazul dat documentul executoriu va fi remis spre executare de către instanța de judecată printr-o scrisoare de însoțire simplă.¹¹³

Prin Hotărârea Guvernului nr.312 din 15 martie 2002¹¹⁴ și conform Codului executare¹¹⁵, executarea hotărârilor, inclusiv a celor de contencios administrativ, este pusă în seama Departamentului de executare a deciziilor judecătorești și a subdiviziunilor lui teritoriale, care fac parte din sistemul organelor Ministerului Justiției. Instanțele de judecată, prin actele normative și legislative menționate, nu sânt investite cu atribuții de a controla executarea hotărârilor judecătorești. Prin urmare, dispoziția cu privire la expedierea copiei hotărârii instanței de drept comun pentru controlul execut hotărârii și, în caz de necesitate, pentru executare silită este caducă.¹¹⁶

Hotărârea se execută în termenul stabilit în dispozitivul ei, iar în cazul în care termenul nu este stipulat - în cel mult 30 de zile de la data la care hotărârea a devenit irevocabilă. Întru asigurarea executării ireproșabile a acestor hotărâri, legiuitorul a stabilit, inițial, în alin. (3), din aceeași normă, următoarea măsură: „În cazul neexecutării în termen a hotărârii, conducătorul autorității publice în a cărei sarcină a fost pusă executarea poate fi sancționat cu amendă în folosul statului în mărime de până la 10 salarii minime pentru fiecare zi de întârziere”. Prin Legea nr.726-XV din 07.12.2001, cuvintele subliniate au fost înlocuite cu următoarele: „poate fi tras la răspundere în conformitate cu prevederile legislației în vigoare”. Astfel, legiuitorul a echivalat răspunderea autorităților publice pentru neexecutarea hotărârilor de contencios administrativ cu cea a oricărei persoane fizice sau juridice pentru neexecutarea hotărârilor judecătorești, prevăzută de legislația contravențională, sau penală, după caz. Formula utilizată frecvent în legislația noastră, „în conformitate cu legislația în vigoare”, care este destul de vagă și greu de găsit în numărul prea mare de legi în vigoare la acest moment. Tot prin această lege au fost excluse alin. (4) și (5), din art. 32, referitoare la procedura de aplicare a sancțiunii. În opinia noastră, înlocuirea răspunderii și, a procedurii de aplicare a acesteia, expres prevăzute, inițial, în legea-cadru, cu una plină de ambiguitate este, de asemenea, în defavoarea justiției administrative.¹¹⁷

Analizând art. 32 din Legea contenciosului administrativ nr. 793-XIV prin prisma practicii judiciare, putem reține următoarele:

¹¹³ Roman Talmaci, Svetlana Revencu, Ada Șimon, Igor Doroftei, Corneliu Vînaga, Ghidul practic de executare silită, ed. Casa Editorial-Poligrafică „Bons Offices, Chișinău, 2008, pag. 42.

¹¹⁴ Publicată în MO al RM nr. 40-42/385 din 21.03.2002.

¹¹⁵ Publicat în MO al RM nr. 34-35 din 03.03.2005.

¹¹⁶ Eugenia Fistican, Anastasia Pascari, Ala Climova, Sergiu Furdui, Stella Bleșceaga, op.cit. pag. 82.

¹¹⁷ Maria Orlov, op.cit., pag. 156.

- art. 32 din Lege se referă la executarea hotărârilor instanțelor de contencios administrativ, care au devenit irevocabile;
- instanța care a examinat în fond, va trimite pârâtului copia integră a hotărârii, și nu dispozitivul, deoarece, conform art. 31 din Lege nr. 793-XIV, constituie titlul executoriu hotărârile judecătorești irevocabile;
- instanța care a examinat pricina în fond va trimite pârâtului copia hotărârii pentru executare la inițiativa reclamantului. Din oficiu, va face acest lucru când va fi vorba de apărarea intereselor statului;
- dat fiind faptul că în prezent instanțele de drept comun nu au competența de a exercita controlul judiciar privind executarea hotărârilor judecătorești, credem că nu este necesar de a trimite o copie a hotărârii instanței de contencios administrativ, instanței de drept comun de la sediul pârâtului;
- acțiunile enunțate țin de executare benevolă a hotărârii, care sînt niște acțiuni prealabile obligatorii, până la purcederea la executarea silită.

De asemenea, urmează de menționat faptul că, conform art. 28 din Legea contenciosului administrativ, „hotărârea irevocabilă a instanței de contencios administrativ privind anularea, în tot sau în parte, a actului administrativ ilegal, a cărui intrare în vigoare a fost condiționată de publicarea în sursa oficială se publică, precum și hotărârea irevocabilă asupra excepției de ilegalitate se publică în aceeași sursă. În hotărâri poate fi indicată și o altă publicație în care acestea urmează a fi tipărite. Cheltuielile legate de publicarea hotărârii le suportă, de regulă, pârâtul. În cazul publicării hotărârii din contul reclamantului, la cererea acestuia, cheltuielile suportate se încasează de la pârât printr-o încheiere a instanței de judecată care execută hotărârea”.

Publicarea hotărârii instanței de contencios administrativ ține de competența instanței, și publicarea hotărârii nu eliberează instanța de obligațiunea de a trimite copia hotărârii pârâtului pentru executare.

Conform prevederilor art. 31 din Lege, hotărârile judecătorești irevocabile constituie titluri executorii iar în privința capetelor de cereri prin care s-a dispus despăgubirea materială și morală, precum și despăgubirea pentru întârzierea executării hotărârii, se emit titluri executorii, conform regulilor stabilite de Codul de executare.

De aici rezultă, după cum s-a menționat anterior, că numai hotărârile irevocabile sunt titluri executorii. Dar, pot fi supuse executării și hotărârile adoptate de instanțele de contencios administrativ, care nu sunt irevocabile (hotărârile care urmează a fi executate imediat, hotărârile privind perceperea unei sume de bani, transmiterea unor bunuri). În asemenea situații considerăm că este necesar de a elibera titlul executoriu.¹¹⁸

¹¹⁸ Valeriu Zubco, Ion Creangă, Anastasia Pascari, Dumitru Visternicean, Oleg Uțică, Ruxanda Pulbere, op.cit., pag. 69.

În caz de neexecutare a hotărârii în termenul prescris sau prevăzut de lege, va putea fi intentată procedura executării silite. De asemenea pârâțul în cazul neexecutării hotărârii va fi supus unei răspunderi juridice în conformitate cu prevederile legislației în vigoare.

Conform art. 33 din Legea contenciosului administrativ nr. 793-XIV, conducătorul autorității publice poate înainta în instanța de drept comun o acțiune de regres împotriva funcționarului public vinovat de neexecutarea hotărârii instanței de contencios administrativ. În această ordine de idei, prevederile art. 33 din Legea contenciosului administrativ, referitoare la acțiunea în regres, în cazul neexecutării hotărârii judecătorești, nu au o aplicabilitate practică, de valoare. Mult mai binevenită ar fi fost stipularea în Legea-cadru a procedurii de înaintare a acțiunii în regres împotriva funcționarilor care au contribuit la emiterea actului administrativ ilegal sau au refuzat satisfacerea cererii persoanei vătămate, iar, autoritatea publică pârâtă a fost obligată să plătească despăgubiri. Lipsa unor atare prevederi face imposibilă suplinirea bugetelor autorităților publice cu sumele pierdute din vina funcționarilor săi. Spre exemplu, art. 23, alin. (1) din Legea privind administrația publică locală (nr. 436-XVI din 28.12.2006) consacră următoarele: „Consilierii răspund solidar pentru activitatea consiliului local și pentru deciziile acestuia pe care le-au votat. Deși, astfel de prevederi au existat și în legile anterioare privind APL, nu s-a întâmplat nici o dată să răspundă consilierii solidar pentru deciziile anulate de către instanța de contencios administrativ. Unul din motive fiind, caracterul declarativ al acestei norme, executarea căreia nu este asigurată prin careva norme procesuale. Art. 1415 din Codul civil¹¹⁹, intitulat Dreptul de regres față de persoana care a cauzat prejudiciul nu este aplicabil acțiunilor de contencios administrativ, deoarece, norma din alin. (2) oferă statului posibilitatea de a recupera, în anumite condiții, doar prejudiciul cauzat de funcționarii din organele de anchetă penală și justiție.¹²⁰

Dacă prin hotărârea instanței de contencios administrativ a fost soluționată pretenția privind repararea prejudiciului material și moral legat de actul administrativ contestat, în cazul neexecutării hotărârii în această parte, reclamantul poate solicita instanței să efectueze, în funcție de situația la momentul executării hotărârii, indexarea sumelor adjudecate prin hotărârea pronunțată (art. 253 CPC).

Neexecutarea hotărârilor impune aplicarea sancțiunilor prevăzute de Codul contravențional, Codul penal și alte acte normative.

¹¹⁹ Publicat în MO al RM nr. 82-86/661 din 22.06.2002.

¹²⁰ Maria Orlov, op. cit., pag. 156.

Astfel, Codul Contravențional¹²¹ pe baza art. 318 prevede amenda de la 50 la 150 de unități convenționale aplicată persoanei fizice, cu amendă de la 200 la 300 de unități convenționale aplicată persoanei cu funcție de răspundere sau, conform Codului penal al Republicii Moldova¹²² care reglementează la art. 320 răspunderea penală pentru neexecutarea intenționată a hotărârii instanței judecătorești. Neexecutarea intenționată, precum și eschivarea de la îndeplinirea hotărârii instanțelor judecătorești se pedepsește cu amendă în mărime de până la 300 unități convenționale sau cu munca neremunerată în folosul comunității de la 150 la 200 de ore, sau cu închisoare de până la doi ani. Iar alin. 2 din același articol prevede pedeapsa penală pentru neexecutarea hotărârii instanței de judecată, precum și împiedicarea executării ei, în formă de amendă de la 250 la 500 unități convenționale sau cu munca neremunerată în folosul comunității de la 180 la 240 de ore, sau cu închisoare de până la 3 ani, în ambele cazuri cu (sau fără) privare de dreptul de a ocupa anumite funcții sau de a exercita o anumită activitate pe un termen de la 2 la 5 ani.

Concluzionând privind executarea hotărârilor instanței de contencios administrativ ce se referă la anularea actelor cu caracter individual, putem reține următoarele:

1. Executarea este o parte integrantă a procedurii contenciosului administrativ și cade sub incidența art. 6 alin. 1, al CEDO;
2. Doar hotărârea irevocabilă a instanței de contencios administrativ constituie titlu executoriu;
3. Recursul suspendă executarea hotărârii instanței de contencios administrativ dar nu în toate cazurile;
4. Executarea hotărârilor instanțelor de contencios administrativ urmează să fie efectuată în mod benevol, în termenele prescrise sau prevăzute de lege;
5. Neexecutarea hotărârii are drept consecință survenirea răspunderii juridice;
6. Aplicarea sancțiunilor legale pentru neexecutarea hotărârilor instanțelor de contencios administrativ nu-1 eliberează pe pârât de la executarea hotărârii.¹²³

În România, conform art. 22 al Legii contenciosului administrativ nr.554 din 2 decembrie 2004 publicată în Monitorul Oficial nr. 1154 din 7 decembrie 2004, hotărârile judecătorești definitive și irevocabile, prin care s-au admis acțiunile formulate potrivit dispozițiilor acestei legi, constituie titluri executorii.

Executarea hotărârilor se realizează prin aplicarea prevederilor art.24 alin.1 Legea contenciosului administrativ a României nr. 554/2004, potrivit căreia, dacă,

¹²¹ Publicat în MO al RM nr. 3-6 din 16.01.2009.

¹²² Publicat în MO al RM nr. 128-129 din 13.09.2002.

¹²³ Valeriu Zubco, Ion Creangă, Anastasia Pascari, Dumitru Visternicean, Oleg Uțică, Ruxanda Pulbere, op.cit., pag. 69-70.

În urma admiterii acțiunii, autoritatea publică este obligată să încheie, să înlocuiască sau să modifice actul administrativ, să elibereze un certificat, o adeverință sau orice alt înscris, executarea hotărârilor definitive și irevocabile se va face în termenul prevăzut în cuprinsul ei, iar în lipsa unui astfel de termen, în cel mult 30 de zile de la data rămânerii irevocabile a hotărârii.

Pentru asigurarea executării celor dispuse prin hotărârile pronunțate, în alin. 2 al aceluiași articol se prevede că, în cazul în care termenul nu este respectat, se va aplica conducătorului autorității publice sau, după caz, persoanei obligate o amendă de 20 % din salariul minim brut pe economie pentru zi de întârziere, iar reclamantul are dreptul la despăgubiri pentru întârziere. Iar potrivit alin. 3, neexecutarea sau nerespectarea hotărârilor judecătorești definitive și irevocabile după aplicarea amenzii prevăzute în alin. 2 constituie infracțiune și se sancționează cu închisoarea de la 6 luni la 3 ani sau cu o amendă de la 2500 lei la 10000 lei.

La cererea reclamantului, privind aplicarea amenzii și acordarea de daune, instanța hotărăște în camera de consiliu, de urgență cu citarea părților, fără plata vreunei taxe de timbru. Hotărârile pronunțate în aceste cazuri pot fi atacate cu recurs în termen de 5 zile de la pronunțare.

Pentru cazurile în care hotărârea instanței de contencios administrativ nu este executată din cauza altor funcționari și nu a conducătorului autorității administrative, acesta poate, după cum prevede art. 26 al aceleiași legi, să se îndrepte cu acțiunea împotriva celor vinovați de neexecutarea hotărârii instanței de contencios administrativ, potrivit dreptului comun. În cazul în care cei vinovați sunt funcționarii publici, se vor aplica reglementările speciale.

Legea contenciosului administrativ al României nr. 554/2004 s-a instituit obligația publicării hotărârilor judecătorești irevocabile prin care sau anulat acte normative, în Monitorul oficial al României, partea I, respectiv în monitoarele oficiale ale județelor ori a municipiului București.

Doctrinarii români în domeniu consideră că ar fi oportun o propunere *de lege ferendă* prin care să fie instituită obligativitatea respectării, în ceea ce privește hotărârile judecătorești prin care se anulează actele administrative individuale, a aceluiași cerințe de publicitate ca și cele cerute de lege la emiterea acestor acte – este vorba despre publicare sau comunicare.¹²⁴

¹²⁴ Ducian Cosmin Dragoș, op. cit., pag.572.

Concluzie

Sinteza generală a rezultatelor cercetării temei „Anularea actelor administrative cu caracter individual de către instanțele judecătorești” (analiza noțiunii și trăsăturile caracteristice ale actului administrativ individual, clasificarea, condițiile de validitate și efectele juridice, elucidarea delimitării actului administrativ individual de cel normativ, analiza procedurii contestării actelor administrative cu caracter individual) ne permit să formulăm următoarele concluzii:

1. Actele administrative individuale reprezintă actele juridice administrative de autoritate adoptate sau emise de organul competent al autorității publice, în mod unilateral, în baza și în vederea executării legii, pentru nașterea, modificarea sau stingerea a drepturilor subiective ori obligațiilor ale unei sau mai multor persoane dinainte determinate.

2. În afară de trăsăturile enumerate în prezenta lucrare, actele administrative cu caracter individual, sunt adoptate sau emise în scris, nu sunt îndeplinite în cadrul exercitării unei funcții judiciare și intră în vigoare, produc efecte juridice le la data la care au fost aduse la cunoștință celor interesați.

3. Actele administrative prezintă o mare varietate, pornind de la diversitatea de situații și de relații sociale în care sunt angajate organele administrației publice. În literatura de specialitate, actele administrative individuale sunt clasificate după diferite criterii, esența însă este aceeași.

4. Se desprinde ideea că, actul administrativ normativ cuprinde reglementări de principiu cu caracter obligatoriu, formulate în abstract, în vederea aplicării la un număr nedeterminat de persoane, pe când actul individual este o manifestare de voință care creează, modifică, desființează drepturi și obligații în beneficiul sau sarcina unei sau mai multor persoane determinate.

5. În majoritatea covârșitoare a cazurilor, pentru ca un drept subiectiv să ia naștere, să fie modificat sau desființat, este necesar ca, în aplicarea unui act normativ, să fie emis un act individual, fie să intervină un fapt material. De exemplu, dreptul de a practica o activitate productivă ia naștere în baza unui act administrativ individual, emis în aplicarea unui act normativ.

Rezultă, așadar, că numai printr-un act individual o persoană poate fi vătămată într-un drept al său, ceea ce îi conferă posibilitatea de a se adresa instanței judecătorești pentru anularea actului respectiv, în situația în care este declarat ilegal și pentru acordarea de despăgubiri, dacă au fost produse prejudicii prin acel act.

6. Procedura în materie de anulare a actelor administrative individuale presupune de regulă, două etape: procedura cererii prealabile și procedura în fața instanței.

7. Procedura administrativă prealabilă prezintă un avantaj pentru reclamant în sensul că organul administrației de stat emitent al actului administrativ sau organul ierarhic superior al acestuia pot verifica și dispune asupra actului contestat atât în ceea ce privește legalitatea, cât și oportunitatea acestuia, în timp ce instanțele judecătorești nu se pot pronunța decât asupra legalității actului administrativ atacat în justiție.

8. Procedura în fața instanței de contencios administrativ începe cu introducerea acțiunii în instanța de contencios administrativ.

Astfel, dacă persoana care se consideră vătămată într-un drept al său recunoscut de lege nu este mulțumit de modul cum este soluționată cererea sa de către organele administrației publice, după epuizarea procedurii prealabile, se poate adresa instanței de contencios administrativ competente.

9. După examinare de către instanță de judecată a actului administrativ individual, are împuternicirea de a adopta următoarele măsuri:

- anularea totală sau parțială a actului administrativ contestat în justiție și obligarea organului administrației publice, adică a pârâtului, de a emite un nou act legal;
- obligarea organului administrației publice de a emite un act administrativ în cazul în care a refuzat reclamantului această cerere de a elibera un certificat, o adeverință sau orice alt înscris;
- obligarea autorității administrative de a întreprinde orice altă măsură necesară pentru înlăturarea încălcării dreptului recunoscut de lege reclamantului;
- anularea actului administrativ contestat și încasarea despăgubirilor cerute de reclamant pentru prejudiciul material și moral cauzat prin acel act.

10. În conformitate cu principiile dreptului administrativ privind relațiile dintre autoritățile administrative și persoanele private, elaborate de Comitetul European de Cooperare Juridică de pe lângă Consiliul Europei, din care reiese că despăgubirile pentru temei de responsabilitate publică trebuie plătite integral, direct și fără întârziere, dacă actul administrativ a fost recunoscut ilegal.

11. Împotriva hotărârilor judecătorești de anulare a actelor administrativ individuale pronunțate în contencios administrativ poate fi declarat recurs, fiind omisă calea apelului.

12. Executarea este o parte integrantă a procedurii contenciosului administrativ și cade sub incidența art. 6 alin. 1, al CEDO.

După ce au rămas definitive, hotărârile pronunțate de instanța de contencios administrativ urmează să-și producă efectele juridice, în sensul că autoritatea publică pârâtă are obligația de a lua măsuri ce se impun pentru realizarea drepturilor ce se cuvin reclamantului, așa cum rezultă ele din hotărârile judecătorești.

Rezultă deci, cu prisosință, că procedura anularii actelor administrative individuale reprezintă instrumentul prin intermediul cărua cetățeanul, particularul, se apără împotriva abuzurilor comise de cetate, de autoritățile publice, prin actele administrative ilegale care vatăă drepturi sau interese legitime.

Bibliografie

➤ **Acte normative internaționale:**

1. *Convenția pentru apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților Fundamentale*, încheiată la Roma la 4 noiembrie 1950, ratificată prin Hotărârea Parlamentului RM nr. 1298-XIII din 24 iulie în *Tratatele internaționale...*, vol. I, 1998;
2. *Recomandarea Rec (2001) 9* (adoptată la 05.09.2001) a Comitetului de Miniștri către Statele Membre ale Consiliului Europei a statuat asupra modalităților alternative de reglementare a litigiilor dintre autoritățile administrative și persoanele private. [Online]. Accesibil pe Internet: <http://www.csm-just.ro/csm/index.php?cmd=0701>;
3. Recomandarea nr. (89)8 privind protecția juridică provizorie în cauzele administrative, adoptată de Comitetul de Miniștri la 13.09.1989. [Online]. Accesibil pe Internet: <http://www.csm-just.ro/csm/index.php?cmd=0701>;

➤ **Acte normative ale Republicii Moldova:**

4. *Constituția Republicii Moldova* adoptată la 29 iulie 1994, publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 1 din 12.08.1994, în vigoare din 27.08.1994;
5. *Codul de Procedură Civilă* adoptat prin legea nr. 225-XV din 30.05.2003, publicat în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 111-115/451 din 12.06.2003;
6. *Codul Civil* adoptat prin Legea nr. 1107-XV din 06.06.2002, publicat în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 82-86/661 din 22.06.2002, în vigoare din 12.06.2003;
7. *Codul de Executare* adoptat prin Legea nr. 443-XV din 24.12.2004, publicat în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 34-35 din 03.03.2005, în vigoare din 01.07.2005;
8. *Codul Muncii* adoptat prin Legea nr. 154-XV din 28.03.2003, publicat în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 159-162/648 din 29.07.2003, în vigoare din 01.10.2003;
9. *Codul Contravențional* adoptat prin Legea nr. 218-XVI din 24.10.2008, publicat în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 3-6 din 16.01.2009, în vigoare din 31.05.2009;
10. *Codul Penal* adoptat prin Legea nr. 985-XV din 18.04.2002, publicat în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 128-129 din 13.09.2002, în vigoare din 12.06.2003;

11. *Legea contenciosului administrativ* nr. 793-XIV din 10.02.2000, publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 57-58 din 18.05.2000, în vigoare din 18.08.2000;
12. *Legea taxei de stat* nr. 1216-XII din 03.12.1992, republicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 53-55 din 02. 04.2004, în vigoare din 18.08.2000;
13. *Legea privind administrația publică locală* nr. 436-XVI din 28.12.2006, publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 32-35 din 09.03.2007, în vigoare din 09.03.2007;
14. *Legea privind actele legislative* nr. 780-XV din 27.12.2001, publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 36-38 din 14.03.2002, în vigoare din 14.06.2002;
15. *Legea cu privire la petiționare* nr. 190-XIII din 19.07.1994, republicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 6-8 din 24.01.2003, în vigoare din 24.01.2003;
16. *Legea cu privire la piața valorilor mobiliare* nr. 190-XIV din 18.11.1998, republicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 183-185 din 10.10.2008, în vigoare din 10.10.2008;
17. *Cod civil din 26.12.1964*, Veștile Sovietului Suprem RSS Moldovenești, nr. 38 din 1964 (în prezent abrogat);
18. *Hotărâre cu privire la aprobarea Regulamentului și structurii Departamentului de executare* nr. 310 din 15.03.2002, publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 40-42/385 din 21.03.2002, în vigoare din 21.03.2002;

➤ **Actele Curții Constituționale ale Republicii Moldova:**

19. *Hotărâre cu privire la interpretare unor dispoziții din art. 94 alin. (2) și art. 102 alin (3) din Constituția Republicii Moldova nr.14 din 18.03.1999*, publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 31-32/24 din 01.04.1999, în vigoare din 18.03.1999;
20. *Hotărâre privind controlul constituționalității unor prevederi din Legea contenciosului administrativ nr.793-XIV din 10 februarie 2000 cu modificări și completări operate prin Legea nr. 726-XV din 7 decembrie 2001 și Legea 833-XV din 7 februarie 2002, nr. 46 din 21.12.2002*, publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 170 din 13.12.2002;

➤ **Acte normativ – juridice ale altor state :**

21. *Constituția României* publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 233 din 21 noiembrie 1991 și a intrat în vigoare în urma aprobării ei prin referendumul național din 8 decembrie 1991, Modificată și completată prin *Legea*

- de revizuire a Constituției României nr. 429/2003.* [Online]. Accesibil pe Internet: <http://www.ccr.ro/default.aspx?page=laws/constitution;>
22. *Legii contenciosului administrativ a României nr.554 din 2 decembrie 2004, publicată în Monitorul Oficial nr. 1154 din 7 decembrie 2004, în vigoare din 06.01.2005;*
 23. *Гражданский процессуальный кодекс РФ от 14 ноября 2002 г. N 138-ФЗ (ГПК РФ) (с изменениями и дополнениями).* [Online]. Accesibil pe Internet: <http://www.interlaw.ru/law/docs/12028809-025.htm;>
 24. *Legea nr. 29/1990 - Legea contenciosului administrativ a României, publicata in Monitorul Oficial nr. 122 din 8 noiembrie 1990 (în prezent abrogată);*
 25. *Legea administrației publice locale a României, nr. 69 din 26 noiembrie 1991, publicată în Monitorul Oficial nr.. 238 din 28 noiembrie 1991, în vigoare din 28.11.1991;*

➤ **Practica judiciară:**

26. Poalelungi Mihai, Pascari Vasile, Visternicean Dumitru, Dumitriu Sergiu ș.a., *Culegere de practică judiciară a Colegiului civil și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție(2005-2006)*, Editura CARTIER juridic, Chișinău, 2006;
27. Poalelungi Mihai, Pascari Vasile, Visternicean Dumitru ș.a., *Culegere de practică judiciară a Colegiului civil și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție(2007)*, Editura CARTIER juridic, Chișinău, 2008;
28. *Hotărârea Plenului Curții Supreme de Justiție a Republicii Moldova nr.27 din 24.12.2001* cu privire la practica aplicării de către instanțele judecătorești a unor prevederi ale Legii contenciosului administrativ. Buletinul Curții Supreme de Justiție, 2002, nr.4-5;
29. *Hotărârea Plenului Curții Supreme de Justiție a Republicii Moldova nr.30 din 24.10.2003* cu privire la unele chestiuni apărute în practica judiciară în legătură cu punerea în aplicare a Codului de procedură civilă al Republicii Moldova . Buletinul Curții Supreme de Justiție, 2003, nr.11;
30. *Hotărârea Colegiului de contencios administrativ al Curții de Apel Chișinău din 24 noiembrie 2008, pronunțată în dosarul nr.3-2691/08;*

➤ **Jurisprudența CEDO:**

31. *Cauza Scutari contra Moldovei* (Cererea nr. 20864/03), Hotărâre din 26.07.2005 publicată în „*Hotărârile și deciziile CEDO în cauzele moldovenești*”, 2007, vol. III;
32. *Cauza Pasteli și alții contra Moldovei* (Cererea nr. 9898/02...), Hotărâre din 15.06.2004 publicată în „*Hotărârile și deciziile CEDO în cauzele moldovenești*”, 2007, vol. I;

➤ **Monografii, tratate, manuale:**

33. Belecciu Ștefan, *Contenciosul administrativ*, Editura „Elena”, Chișinău, 2003;
34. Berzoianu Dumitru, *Drept administrativ. Partea Generală.*, Editura Universității Independente „Titu Maiorescu”, București, 2003;
35. Berzoianu Dumitru, Oprican Maria, *Contencios administrativ*, Editura Universității Independente „Titu Maiorescu”, București, 2002;
36. Cojuhari Alexandru, Crețu Vasile, Belei Elena, Munteanu Alexandru, Darii Lilian, Lavric Liliana, Chifa Felicia, Macovei Gheorghe, *Drept Procesual Civil Partea Specială*, Ed. Tipografia Centrală, Chișinău, 2009;
37. Dinuică D., *Contenciosul administrativ român*, Editura Fundației România de mâine, București, 2003
38. Draganu T., *Actele de drept administrativ*, Editura științifică, București, 1959;
39. Ducian Cosmin Dragoș, *Procedura contenciosului administrativ*, Editura ALL BECK, București, 2002;
40. Fistican Eugenia, Pascari Anastasia, Climova Ala, Furdui Sergiu, Bleșceaga Stella, *Administrarea cauzelor de contencios administrativ, Suport de curs*, Cartea VIII, Ed. „ELAN INC”, Chișinău: Institutul Național de Justiție, 2009;
41. Iorgovan Antonie, *Tratat de drept administrativ*, Editura Nimera, vol. I, București, 1996
42. Iorgovan Antonie, Vișan Liliana, Ciobanu Alexandru Sorin, Pasăre Diana Iuliana, *Legea contenciosului administrativ (Legea 544/2004) cu modificările și completările la zi, comentariu și jurisprudență*, Editura Universul Juridic, București, 2008;
43. Iovanaș Ilie, *Drept administrativ și elemente ale științei administrației*, București, 1997;
44. Jeans Mazer-Ladevig, Pascari Anastasia, Fistican Eugenia, Doaga Valeriu, Cretu Gheorghe, *Comentariul Legii Contenciosului administrativ*, Editura Cartier, Chișinău, 2002;
45. Majeru Theodor, *Contenciosul administrativ. Doctrină. Jurisprudență*, Editura ALL BECK, București, 2003
46. Orlov Maria, *Curs de Contencios Administrativ*, „Editura Elena-VI”, Chișinău, 2009;
47. Petrescu Rodica Narcisa, *Drept administrativ*, Editura Cordial LEX, Cluj-Napoca, 2001;
48. Poalelungi Mihai, Șterbeț Valeria, Macinskaia Vera, Pascari Vasile, Pascari Anastasia, Clima Nicolae, Visternicean Dumitru, Valeriu Zubco ș.a.,

49. Preda Mircea, *Curs de drept administrativ*, Casa Editorială „Calistrat Hogaș”, București, 1995;
50. Prisăcaru I. Valentin, *Contenciosul administrativ român*, Editura ALL BECK, București, 1998;
51. Talmaci Roman, Revencu Svetlana, Șimon Ada, Doroftei Igor, Vînaga Corneliu, *Ghidul practic de executare silită*, ed. Casa Editorial-Poligrafică „Bons Offices, Chișinău, 2008;
52. Tarhon Gh., *Răspunderea patrimonială a organelor administrației de stat și controlul jurisdicțional indirect al legalității actelor administrative*, Editura Științifică, București, 1967;
53. Zubco Valeriu, Pascari Anastasia, Crețu Gheorghe, *Contenciosul administrativ*, Ed. Cartier Juridic, Chișinău, 2004;
54. Zubco Valeriu, Pascari Anastasia, Creangă Ion, Cobășneanu Vasile, *Ghidul cetățeanului în contencios administrativ*, Ed. ULYSSE, Chișinău, 2003;
55. Zubco Valeriu, Creangă Ion, Pascari Anastasia, Visternicean Dumitru, Uțică Oleg, Pulbere Ruxanda, *Ghidul funcționarului public în contenciosul administrativ*, Ed. Bons Offices, Chișinău, 2005;
56. Кожухарь А., Право на судебную защиту в исковом производстве, Изд. Штиинца, Кишинэу, 1989;
57. Гражданский процесс, под ред. В.В. Яркова: Москва, Волтерс Клувер, 2006, p.448;

➤ **Articole științifice:**

58. Lepădătescu M., *Judecarea de către tribunale a cererilor celor vătămați în drepturile lor prin acte administrative* // Revista Română de Drept, nr.8, 1967;
59. Negoită Alexandru, *Noțiunea actului administrativ* // Dreptul, nr.7, 1997;

➤ **Surse Internet:**

60. Consiliul Superior al Magistraturii a României – <http://www.csm-just.ro/csm/index.php?cmd=0701> [Accesat 04.04.2010];
61. Curtea Constituțională a României – <http://www.ccr.ro/default.aspx?page=laws/constitution> [Accesat 27.03.2010];
60. Правовые акты Российской Федерации – <http://www.interlaw.ru/law/docs/12028809-025.htm>; [Accesat 14.02.2010].