

DREPT CIVIL ȘI PROCESUAL CIVIL

CZU: 347.961:342.9

[https://doi.org/10.52277/1857-2405.2025.2\(73\).06](https://doi.org/10.52277/1857-2405.2025.2(73).06)

ÎNCHIEIERILE NOTARULUI DE AMÂNARE, SUSPENDARE SAU REFUZ (NU) POT FI ATACATE ÎN PROCEDURA DE CONTENCIOS ADMINISTRATIV



Cristian BABIN,
absolvent INJ,
candidat la funcția de judecător
<https://orcid.org/0009-0005-3366-4393>

SUMAR

Codul administrativ a fost conceput să unifice și să clarifice procedurile administrative, însă, în practică, el intră adesea în coliziune cu alte acte normative de aceeași forță juridică. Prezenta lucrare urmărește analiza criteriilor de soluționare a acestor conflicte, având la bază coliziunea dintre prevederile referitoare la competența instanțelor judecătorești în materie de examinare a acțiunilor împotriva încheierilor de refuz, suspendare și amânare emise de notari. Această problemă va fi abordată prin evidențierea principiilor aplicabile, a practicii judiciare relevante și a implicațiilor asupra stabilității raporturilor juridice.

Cuvinte-cheie: *încheierile notarului, contencios administrativ, competența instanței judecătorești, procedură civilă, procedură administrativă, act administrativ, interes public, regim de putere publică.*

Introducere

Constituția Republicii Moldova [6] stipulează în art. 6 că în Republica Moldova puterea legislativă, executivă și judecătorească sunt separate și colaborează pentru exercitarea prerogativelor ce le revin, potrivit prevederilor Constituției.

Prof. Eugen Popa [24, p. 240] menționa că „în analiza funcțiilor statului – executivă, legislativă și judecătorească – un element important îl constituie modalitățile specifice prin care aceste funcții se îndeplinesc. Astfel, dacă funcția legislativă este îndeplinită cu preponderență prin intermediul ac-

THE NOTARY'S RULINGS ON POSTPONEMENT, SUSPENSION, OR REFUSAL CAN(NOT) BE CHALLENGED THROUGH ADMINISTRATIVE CONTENTIOUS PROCEEDINGS

SUMMARY

The Administrative Code was designed to unify and clarify administrative procedures; however, in practice, it often comes into conflict with other normative acts of equal legal force. This paper aims to analyze the criteria for resolving such conflicts, based on the collision between provisions regarding the jurisdiction of courts in examining actions against refusals, suspensions, and postponements issued by notaries. This issue will be addressed by highlighting the applicable principles, relevant judicial practice, and the implications for the stability of legal relationships.

Key-words: *notary's decisions, administrative litigation, court jurisdiction, civil procedure, administrative procedure, administrative act, public interest, public power regime.*

telor juridice normative, funcția judecătorească este realizată prin intermediul actelor individuale, respectiv, a soluțiilor instanțelor de judecată pronunțate în cazuri de speță. În îndeplinirea activității executive – constând în organizarea executării și în executarea concretă a legilor și a celorlalte acte normative – intervin atât actele juridice (actele administrative), cât și faptele materiale și operațiunile material-tehnice”.

La rândul său, prof. Ilie Iovănaș [12, p. 9] distinge două mari categorii de forme concrete prin care administrația publică își realizează funcțiile:

- a) „Formele concrete producătoare de efecte juridice. Acestea sunt actele administrative, contractele administrative, actele civile, actele de drept al muncii și faptele juridice materiale;



- b) Formele de activitate care nu produc efecte juridice proprii. În această categorie se încadrează operațiunile tehnico-administrative și actele exclusiv politice ale organelor administrative”.

Concluzionând aceste poziții, conf. univ., dr. Maria Orlov [23, p. 5] menționează că „principala formă de activitate a administrației publice, prin care aceasta își îndeplinește funcțiile, este actul administrativ. Actul administrativ constituie o categorie de acte juridice adoptate sau emise de autoritățile și persoanele care își desfășoară activitatea în administrația publică, fiind o modalitate de lucru a acestora, prin care se asigură realizarea puterii executive și îndeplinirea sarcinilor și obiectivelor ce revin administrației publice”.

Dezvoltând această idee, același autor (conf. univ., dr. Maria Orlov) [23, p. 5-7] accentuează principalele trăsături caracteristice ale actelor administrative, și anume:

- „actul administrativ este o manifestare de voință unilaterală de putere;
- actul administrativ este forma principală de activitate a organelor administrației publice;
- actul administrativ este obligatoriu spre îndeplinire și respectare;
- actele administrative au o putere juridică inferioară legii;
- actul administrativ este, de regulă, executoriu imediat”.

Totuși, după cum a menționat și prof. univ., dr. Pantelimon Manta [21, p. 50], „actul administrativ, ca orice act juridic, nu trebuie conceput ca un act definitiv, fix, imuabil. Dinamica evoluției fenomenelor sociale, economice, politice, ce influențează activitatea deosebit de complexă a organelor administrației publice face ca și actele administrative care asigură organizarea executării și executarea în concret a legii să poată fi schimbate, modificate”.

Suplimentar la trăsăturile anunțate anterior, am putea completa această listă cu faptul că actele administrative se bucură de prezumție de legalitate, veridicitate și autenticitate, având în vedere că această poziție este susținută de practica judiciară autohtonă. Or, într-o Decizie a Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție [8] se menționează că „actul administrativ se bucură de prezumția de legalitate, de prezumția de veridicitate și prezumția de autenticitate, de unde decurge principiul că actul administrativ este executoriu din oficiu (*executio ex officio*) și imediat, el fiind însuși titlu executoriu, fără a mai fi nevoie de investirea lui cu formulă executorie, atât timp cât judecătorul nu a intervenit pentru a paraliza executarea sau pentru a-l anula”.

Dezvoltând această idee, autoarea A. Bostan [1, p. 28] a relevat că „din momentul comunicării actului administrativ individual, acesta devine valabil și, pe lângă funcția de clarificare juridică, procedurală și de lucru decis, mai îndeplinește funcția de titlu executoriu”.

Sediul juridic al definiției legale a actului administrativ în contextul sistemului de drept al Republicii Moldova se regăsește la art. 10 alin. (1) din Codul administrativ [2], potrivit căruia actul administrativ individual este orice dispoziție, decizie sau altă măsură oficială întreprinsă de autoritatea publică pentru reglementarea unui caz individual în domeniul dreptului public, cu scopul de a produce nemijlocit efecte juridice, prin nașterea, modificarea sau stingerea raporturilor juridice de drept public.

Articolul 20 din Codul administrativ prevede că, dacă printr-o activitate administrativă se încalcă un drept legitim sau o libertate stabilită prin lege, acest drept poate fi revendicat printr-o acțiune în contencios administrativ, cu privire la care decid instanțele de judecată competente pentru examinarea procedurii de contencios administrativ, conform prezentului cod.

Pe de altă parte, art. 10 alin. (5) din Legea privind procedura notarială nr. 246 din 15 noiembrie 2018 [19], în vigoare din 1 martie 2019, reglementează că încheierea de amânare, suspendare sau refuz poate fi atacată în procedura de contencios administrativ, conform legislației în vigoare.

Potrivit unor autori [7, p. 15], raportul juridic privind acordarea serviciilor notariale cetățenilor și organizațiilor se determină ca raport juridic apărut între notar (alte persoane, care desfășoară activitate notarială) și cetățean sau organizație privind îndeplinirea actelor și acțiunilor notariale. Din definiția dată reiese legătura între două subiecte a raportului juridic: notar (altă persoană, care desfășoară activitate notarială) și cetățean (organizație), care a solicitat îndeplinirea actului notarial. Raporturile juridice respective apar în domeniul raporturilor juridice publice, unul din participanți fiind subiectul, abilitat cu putere publică. Subiectul (notar, altă persoană care oferă servicii notariale), care desfășoară activitate notarială prin îndeplinirea actelor și acțiunilor notariale, este participantul independent al raporturilor juridice. Autoritatea lui este îndreptată spre asigurarea stabilității circulației civile. Conform legii, notarul este obligat să autentifice stările juridice incontestabile.

În continuare, va fi prezentată o viziune asupra modului în care urmează a fi aplicate prevederile Codului administrativ în raport cu prevederile Legii privind procedura notarială în materie de competență materială a instanței de judecată.

Prevederile Codului administrativ prevalează asupra celor din Legea privind procedura notarială în materia competenței instanței de contencios administrativ

Codul de procedură civilă [4] în art. 2 alin. (4), art. 5 alin. (1), art. 33 alin. (1) și art. 278 prevede că legislația procedurală civilă stabilește modalitatea de judecare a cauzelor în acțiuni civile ce rezultă din raporturi juridice civile, familiale, de muncă, locative, funciare, ecologice și din alte raporturi juridice, a cauzelor cu procedură specială și cu procedură în ordonanță (simplificată), precum și a celor care apar în legătură cu executarea actelor instanței judecătorești și actelor altor autorități. 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. Instanțele judecătorești judecă toate cauzele civile cu participarea persoanelor fizice, persoanelor juridice și autorităților publice privind apărarea drepturilor, libertăților și intereselor legitime încălcate sau contestate, cauze pentru care legea nu prevede competența altor organe. Acțiunile în contenciosul administrativ se examinează de instanțele judecătorești respective conform normelor generale ale prezentului cod, cu excepțiile și completările stabilite de legislația contenciosului administrativ.

Pe de altă parte, art. 195 din Codul administrativ prevede că procedura acțiunii în contenciosul administrativ se desfășoară conform prevederilor prezentului cod. Suplimentar se aplică corespunzător prevederile Codului de procedură civilă, cu excepția art. 169-171.

Astfel, concluzionăm că prevederile Codului administrativ reprezintă prevederi speciale în raport cu cele ale Codului de procedură civilă, în ceea ce privește procedura contenciosului administrativ. Această concluzie rezultă din analiza normelor celor două coduri menționate supra, precum și din aplicarea principiului *lex specialis derogat legi generali*, conform căruia norma specială prevalează asupra celei generale atunci când reglementează același domeniu.

Art. 1 din Codul administrativ prevede că legislația administrativă reprezintă cadrul juridic principal prin care se asigură reglementarea raporturilor administrative la îndeplinirea activității administrative și a controlului judecătoresc asupra acesteia. Legislația administrativă se întemeiază pe normele constituționale dezvoltate în prezentul cod, în alte legi și în alte acte normative subordonate legii, care reglementează raporturile administrative și care trebuie să fie în concordanță cu Constituția Republicii Moldova.

Astfel, „Legislația administrativă” este formată din Codul administrativ, alte legi și alte acte nor-

mative subordonate legii, iar acestea împreună asigură reglementarea raporturilor administrative (1) la îndeplinirea activității administrative și (2) a controlului judecătoresc asupra acesteia.

Art. 2 alin. (1) din Codul administrativ prevede faptul că Codul administrativ determină:

- statutul juridic al participanților la raporturile administrative;
- atribuțiile autorităților publice administrative;
- atribuțiile instanțelor de judecată competente pentru examinarea litigiilor de contencios administrativ;
- drepturile și obligațiile participanților în procedura administrativă;
- drepturile și obligațiile participanților în procedura de contencios administrativ.

În vederea conformării acestei reglementări, art. 257 alin. (3) din Codul administrativ stipulează că Guvernul trebuie să elaboreze și să prezinte Parlamentului propuneri privind aducerea legislației în vigoare în concordanță cu prezentul cod.

Prin adoptarea Codului administrativ, legiuitorul a instituit un cadru juridic unitar destinat reglementării raporturilor administrative, subliniind necesitatea armonizării întregii legislații cu principiile și normele stabilite de acest cod.

Articolul 1 al Codului administrativ statuează în mod expres că legislația administrativă se întemeiază pe normele constituționale și se concretizează prin dispozițiile acestui cod, alături de alte legi și acte normative subordonate legii, cu condiția ca acestea să fie în concordanță cu Constituția Republicii Moldova. Această formulare nu lasă loc pentru interpretarea potrivit căreia anumite prevederi legislative anterioare Codului administrativ ar putea fi considerate dispoziții speciale cu caracter derogatoriu.

Dimpotrivă, prin articolul 257 alineatul (3), legiuitorul a impus în mod expres obligația Guvernului de a elabora și a înainta Parlamentului propuneri de modificare a legislației în vigoare, astfel încât aceasta să fie adaptată și pusă în concordanță cu prevederile Codului administrativ. Această obligație confirmă intenția clară a legiuitorului de a elimina orice contradicție prin ajustarea cadrului normativ și nu prin interpretarea acestor discrepanțe ca excepții sau norme speciale cu aplicabilitate prioritară.

În acest mod, toate neconcordanțele legislative existente trebuiau soluționate printr-un proces de armonizare și adaptare, iar nu prin menținerea unor reglementări paralele care ar putea să creeze incertitudine juridică și practici judiciare neconforme.

Prin alte legi speciale, care fac parte componentă a legislației administrative, se poate deroga doar referitor la anumite aspecte ce țin de activi-



tatea administrativă privind domenii specifice de activitate și doar dacă această reglementare (specială/derogatorie) este absolut necesară și nu contravine principiilor Codului administrativ, precum prevede art. 2 alin. (2) din această lege.

Reținem că prevederile art. 2 alin. (2) din Codul administrativ operează cu noțiunea de „activitate administrativă” (reglementată la art. 5 din Codul administrativ) și nu cu noțiunea de „procedura contenciosului administrativ” (reglementată în Cartea a treia a Codului administrativ). Prin urmare, rezultă că orice derogare prin legi speciale trebuie să se refere exclusiv la aspecte ce țin de activitatea administrativă și nu poate viza procedura contenciosului administrativ.

Această delimitare confirmă faptul că regulile generale privind examinarea litigiilor de contencios administrativ, inclusiv competențele instanțelor, drepturile și obligațiile părților, precum și principiile care guvernează această procedură, nu pot face obiectul unor reglementări speciale cu caracter derogatoriu.

Cel puțin în raport cu prevederile legale în vigoare la momentul intrării în vigoare a Codului administrativ aceste considerațiuni sunt aplicabile.

Orice încercare de a institui sau a lua în considerațiune norme particulare care să modifice regulile stabilite în Cartea a treia a Codului administrativ ar intra în contradicție cu principiile acestuia și ar genera o fragmentare a regimului juridic aplicabil contenciosului administrativ.

Reiterăm că art. 10 alin. (5) din Legea privind procedura notarială nr. 246 din 15 noiembrie 2018, în vigoare din 1 martie 2019, prevede că încheierea de amânare, suspendare sau refuz poate fi atacată în procedura de contencios administrativ, conform legislației în vigoare.

În aspect comparativ, în legislația germană [20] actele notarului se contestă în camera civilă a tribunalului regional, aplicabile fiind dispozițiile Legii privind procedura în cauzele de dreptul familiei și în domeniul jurisdicției voluntare.

Analizând conținutul prevederii art. 10 alin. (5) din Legea privind procedura notarială, reținem că și aceasta este o prevedere specială în raport cu prevederile Codului de procedură civilă, care stipulează că instanțele judecătorești examinează toate categoriile de litigii.

În această ordine de idei, realizăm că suntem în prezența unei coliziuni dintre prevederile Legii privind procedura notarială și prevederile Codului administrativ. În contextul unei astfel de coliziuni, urmează a fi făcut testul ordinii determinării legii aplicabile, fiind aplicate în ordine regulile *lex superior, lex specialis și lex posterior*.

Ambele prevederi (ale Codului administrativ și art. 10 alin. (5) din Legea privind procedura notarială) sunt norme procedurale cu caracter special

care posedă aceeași forță juridică. Ambele fiind prevederi conținute în legi organice, art. 10 alin. (5) din Legea privind procedura notarială nu poate fi pus în condiții de superioritate față de alte legi organice adoptate de Parlament. Dat fiind forța juridică egală și caracterul special al celor două prevederi procedurale care vin în conflict, urmează a da valență regulii de interpretare *Lex posterior derogat priori* (norma nouă derogă de la norma veche).

Întrucât Legea privind procedura notarială nr. 246 din 15 noiembrie 2018 a intrat în vigoare la 1 martie 2019, iar Codul administrativ a intrat în vigoare ulterior, la 1 aprilie 2019, prevederile Legii nr. 246 trebuie interpretate și aplicate în conformitate cu noul cadru normativ instituit de Codul administrativ.

O situație similară a fost dezlegată de Curtea Constituțională prin Hotărârea nr. 20 din 30 septembrie 2019 [10], care la pct. 32 și 33 a indicat că:

„32. Cele două prevederi sunt norme procedurale cu caracter special, care posedă aceeași forță juridică. Curtea reamintește considerentele sale de la § 6 din HCC nr. 9 din 18 februarie 1999 pentru controlul constituționalității unor prevederi din Legea nr. 548 din 21 iulie 1995 cu privire la Banca Națională a Moldovei, potrivit cărora „în ierarhia actelor normative, legile organice se află pe aceeași treaptă [...]. Prin urmare, nici o lege organică, inclusiv Legea cu privire la Banca Națională a Moldovei, nu poate fi pusă în condiții de superioritate față de alte legi organice adoptate de Parlament”. Cele două legi se referă, deopotrivă, la posibilitatea sau, după caz, la imposibilitatea suspendării actelor Băncii Naționale adoptate în procesul de evaluare și de supraveghere a calității acțiunilor entităților supravegheate de Banca Națională. Chiar dacă articolul 11 alin. (4) teza a II-a din Legea cu privire la Banca Națională a Moldovei stabilește că dispozițiile altor legi pot fi aplicate în cazurile privind contestarea actelor Băncii Naționale doar în măsura în care nu contravin normelor stabilite de Legea cu privire la Banca Națională a Moldovei, articolul 257 alin. (3) din Codul administrativ scoate în evidență prioritatea Codului administrativ. Codul administrativ pretinde conformarea cu acesta a tuturor legilor care conțin dispoziții contrare: „Guvernul, în termen de 6 luni de la publicarea prezentului cod: a) va elabora și va prezenta Parlamentului propuneri privind aducerea legislației în vigoare în concordanță cu prezentul cod; [...]”.

33. Dată fiind forța juridică egală și caracterul special al celor două norme procedurale care vin în conflict, Curtea a utilizat regula de interpretare *Lex posterior derogat priori* (norma nouă derogă de la norma veche). Ea a ajuns la concluzia aplicabilității articolului 214 alin. (8) din Codul administrativ, sub aspectul interdicției de a cere

suspendarea executării actelor Băncii Naționale a Moldovei adoptate în procesul de evaluare și de supraveghere a calității acțiunilor entităților supravegheate de aceasta, în detrimentul articolului 111 alin. (1) din Legea cu privire la Banca Națională a Moldovei. Din aceste motive, Curtea a declarat inadmisibil capătul de cerere cu privire la neconstituționalitatea articolului 111 alin. (4) din Legea cu privire la Banca Națională a Moldovei, rămânându-i să verifice constituționalitatea textului „Nu pot fi suspendate actele Băncii Naționale [...] adoptate în procesul de evaluare și supraveghere a calității acțiunilor entităților supravegheate de Banca Națională” din articolul 214 alin. (8) din Codul administrativ. Curtea s-a limitat, așadar, la textul legal aplicabil în litigiul din fața instanței de contencios administrativ în care s-a ridicat excepția de neconstituționalitate”.

Din aceste considerațiuni, stabilim că prevederile Codului administrativ sunt unicele care pot determina obiectul acțiunii de contencios administrativ.

Încheierile notarului emise în sensul art. 10 alin. (5) din Legea privind procedura notarială nu reprezintă acte administrative în sensul Codului administrativ

În continuare va fi examinat faptul dacă încheierea notarului emisă în sensul art. 10 alin. (5) din Legea privind procedura notarială reprezintă un act administrativ în sensul Codului administrativ sau nu.

Articolele 7 și 8 din Codul administrativ reglementează că autoritate publică se consideră orice structură organizatorică sau organ instituită/instituit prin lege sau printr-un alt act normativ, care acționează în regim de putere publică în scopul realizării unui interes public. Regimul de putere publică reprezintă ansamblul competențelor prevăzute de lege în vederea realizării sarcinilor autorităților publice, care le conferă posibilitatea de a se impune cu forță juridică obligatorie în raporturile lor cu persoane fizice sau juridice.

Activitatea în regim de putere publică și activitatea în interes public sunt noțiuni distincte.

Astfel, potrivit art. 18 din Codul administrativ, interesul public vizează ordinea de drept, democrația, garantarea drepturilor și a libertăților persoanelor, precum și obligațiile acestora, satisfacerea necesităților sociale, realizarea competențelor autorităților publice, funcționarea lor legală și în bune condiții.

În legea cu privire la organizarea activității notarilor nr. 69 din 14 aprilie 2016 [16], la art. 8 alin. (1) și (2), se arată că notarul este exponentul puterii de stat, împuternicit, în modul stabilit de lege, în baza licenței și a ordinului de investire

cu împuterniciri. Pe de altă parte, notarul nu este funcționar public.

În alte legi (Codul fiscal [5, art. 5 pct. 36²], Legea cu privire la serviciile publice nr. 234 din 23 decembrie 2021 [17, art. 3 alin. (3) lit. f)]), notarul este considerat ca fiind o persoană care desfășoară activitate profesională în sectorul justiției.

Analizând cadrul juridic autohton, observăm situația în care faptul că un anumit profesionist este exponentul puterii de stat nu este suficient, în viziunea legiuitorului, pentru ca actele acestuia să capete un caracter administrativ. Spre exemplu:

- Art. 2 alin. (1) din Legea privind executorii judecătorești nr. 113 din 17 iunie 2010 [18], Executorul judecătoresc este persoană fizică investită de stat cu competența de a îndeplini activități de interes public prevăzute de prezenta lege și de alte legi. În exercitarea atribuțiilor de serviciu, executorul judecătoresc este exponentul puterii de stat. Doar executorul judecătoresc licențiat și investit în condițiile prezentei legi poate efectua executarea silită.
- Art. 3 alin. (1) din Legea cu privire la administratorii autorizați nr. 161 din 18 iulie 2014 [14], Administratorul desfășoară o activitate de liber profesionist de interes public, care nu este activitate de întreprinzător.
- Art. 3 alin. (1) din Legea cu privire la mediere nr. 137 din 3 iulie 2015 [15], Mediatorul desfășoară activitate de liber-profesionist, de interes public, care nu constituie activitate de întreprinzător și nu poate fi raportată la o astfel de activitate.

Totuși, în niciunul dintre aceste cazuri contestarea actelor acestor profesioniști nu se contestă în procedura contenciosului administrativ. Spre exemplu:

- Potrivit art. 34 alin. (1) din Legea cu privire la administratorii autorizați nr. 161 din 18 iulie 2014, contestarea acțiunilor administratorului în cadrul unei proceduri judiciare în derulare privind insolvabilitatea sau dizolvarea persoanei juridice de drept privat ori a întreprinzătorului individual se face în instanța de judecată investită cu soluționarea cauzei respective de insolvabilitate sau dizolvare, în condițiile legii.
- Potrivit art. 3 alin. (1) din Legea privind executorii judecătorești nr. 113 din 17 iunie 2010, actul întocmit de executorul judecătoresc, în limitele competențelor sale legale, este act procesual de autoritate publică, are forță probantă, se prezumă a fi legal, iar în cazul când este întocmit în cadrul procedurii de executare poate fi contestat în modul stabilit de Codul de executare [3]. Conform art. 161 alin. (2) din Codul de executare, cererea privind contesta-



rea actelor de executare sau acțiunilor/inacțiunii executorului judecătoresc se înaintează în instanța de judecată în a cărei rază teritorială se află biroul executorului judecătoresc sau, în cazul municipiului Chișinău, în instanța de judecată în a cărei circumscripție camera teritorială a executorilor judecătorești a stabilit competența teritorială a executorului judecătoresc. Art. 60 alin. (4) din Codul de executare prevede că încheierea privind intentarea procedurii de executare poate fi contestată doar de debitor, în temeiul prevăzut la art. 61 lit. b), e) și f) din prezentul cod, în instanța de judecată în a cărei circumscripție teritorială biroul executorului judecătoresc își are sediul sau, în cazul municipiului Chișinău, în instanța de judecată în a cărei circumscripție camera teritorială a executorilor judecătorești a stabilit competența teritorială a executorului judecătoresc. Contestația depusă împotriva încheierii de intentare a procedurii de executare nu are efect suspensiv. Iar potrivit art. 66 alin. (2) din Codul de executare, încheierea executorului judecătoresc este executorie de drept din momentul emiterii și poate fi contestată, în termen de 10 zile de la data comunicării, în instanța de judecată în a cărei rază teritorială biroul executorului judecătoresc își are sediul sau, în cazul municipiului Chișinău, în instanța de judecată în a cărei circumscripție camera teritorială a executorilor judecătorești a stabilit competența teritorială a executorului judecătoresc, dacă legea nu prevede altfel. Contestarea încheierilor executorului judecătoresc nu poate fi temei de suspendare a executării, cu excepția cazurilor prevăzute de prezentul cod.

Astfel, reținem că legislația în vigoare demonstrează că legiuitorul nu a instituit un regim uniform privind contestarea actelor emise de profesioniștii care sunt exponenți ai puterii de stat, dar care nu sunt funcționari publici și nu activează în cadrul unei autorități publice propriu-zise. Prin urmare, calitatea de exponenți ai puterii publice, în viziunea legiuitorului, nu face automat ca actele emise de către aceștia să fie considerate acte administrative, emise într-un regim de putere publică. Acest raționament conduce la ideea că legiuitorul a prevăzut și sunt posibile situațiile în care exponenții puterii publice să emită acte nu în regim de putere publică.

Din acest motiv, în continuare se va verifica dacă încheierile notarului de amânare, suspendare sau refuz reprezintă acte administrative.

În general, verificând competența notarului, reglementată la art. 11 din Legea privind procedura notarială, coroborată cu art. 5 alin. (3) din aceeași lege și cu art. 3 din Legea cu privire la organizarea activității notarilor, observăm că actele notariale

sunt realizate la solicitarea părților și au scopul de a consolida forța probantă și autenticitatea înscrisurilor, dar nu sunt acte care să reglementeze unilateral o situație juridică.

Notarul nu are competențe de reglementare și nu acționează ca o autoritate publică în sensul Codului administrativ. El este un profesionist al dreptului care exercită competențe de interes public, satisfăcând necesitățile privaților, în bază de cerere. Din aceste considerațiuni, notarul nu exercită competența în regim de putere publică, ci prestează un serviciu de interes public care vizează satisfacerea necesităților sociale.

Același raționament a fost avut în vedere și în pct. 28 din Hotărârea Plenului Curții Supreme de Justiție a Republicii Moldova nr. 10 din 30.10.2009 [11], potrivit căruia refuzul de a autentifica anumite acte, de a primi o cerere sau alte acțiuni ale notarului pot fi contestate în ordinea contenciosului administrativ, dat fiind faptul că notarii prestează servicii de interes public.

Totodată, la pct. 7 din aceeași Hotărâre a Plenului CSJ, persoanele private (fizice sau juridice) pot fi asimilate autorităților publice în sensul legii, dacă aceste persoane exercită atribuții de putere publică sau utilizează domeniul public, fiind împuternicite prin lege sau printr-un act administrativ de autoritate să presteze un serviciu de interes public sau să exercite funcții publice întru executarea actelor legislative sau normative ale statului sau unităților administrativ-teritoriale.

În această ordine de idei, concluzionăm că notarii, prestând servicii de interes public, nici până la adoptarea Codului administrativ nu erau considerate autorități publice, ci erau considerate persoane private asimilate autorităților publice în sensul Legii contenciosului administrativ, care era în vigoare la momentul adoptării Legii privind procedura notarială.

Reamintim că art. 2 din legea contenciosului administrativ [13] arată că autoritate publică este orice structură organizatorică sau organ, instituite prin lege sau printr-un act administrativ normativ, care acționează în regim de putere publică în scopul realizării unui interes public. Sunt asimilate autorităților publice, în sensul prezentei legi, persoanele de drept privat care exercită atribuții de putere publică sau utilizează domeniul public, fiind împuternicite prin lege să presteze un serviciu de interes public, inclusiv persoanele care prestează servicii notariale.

Pe de altă parte, art. 7 alin. (4) din Legea contenciosului administrativ (abrogată), prevedea că judecătorii judecă litigiile cu privire la refuzul organelor notariale de a îndeplini anumite acte notariale, precum și verifică legalitatea actelor notariale îndeplinite, cu excepția cazurilor când între persoanele interesate apare un litigiu de

drept privat ce decurge din actul notarial contestat, situație în care cauza se examinează în ordinea acțiunii civile. Actualmente, o prevedere similară celei expuse *supra* în Codul administrativ nu se mai regăsește.

Așa cum a arătat și Curtea Supremă de Justiție în opinia sa consultativă nr. 104 [22] cu privire la unele chestiuni ce țin de intrarea în vigoare a Codului administrativ, de la data intrării în vigoare a Codului administrativ nu constituie autorități publice și, prin urmare, nu sunt pârâți în procedura contenciosului administrativ persoanele juridice de drept privat (de exemplu, furnizorii de energie electrică, serviciul public de alimentare cu apă și de canalizare, gaze naturale etc.) care anterior, potrivit art. 2 din Legea contenciosului administrativ nr. 793/2000, se asimilau autorității publice. De exemplu, de la data de 1 aprilie 2019 litigiile asimilate celor de contencios administrativ se vor examina și soluționa în procedura în acțiune civilă ca litigii de drept civil, iar în calitate de metode de apărare se vor aplica doar metodele de drept civil.

În acest sens, este importantă și constatarea Curții Constituționale de la pct. 28 al Deciziei nr. 38 din 7 aprilie 2020 [9], potrivit căreia „*Codul administrativ enumeră în articolul 2 alin. (3) raporturile juridice care nu cad sub incidența acestuia, prevăzând în această categorie inclusiv raporturile juridice de drept privat la care participă autoritățile publice. Așadar, prin definiție, nu pot face obiect al contenciosului administrativ raporturile juridice civile, născute în bază de contract, prin care autoritățile publice prestează contra plată servicii de interes public care vizează satisfacerea necesității sociale*”.

În concluzie, odată cu adoptarea Codului administrativ, a fost anihilată posibilitatea contestării în contencios administrativ a încheierilor de amânare, suspendare și de refuz ale notarului, acestea urmând a fi contestate în instanța de drept comun.

În continuare, vom demonstra, pe baza situației încheierilor de suspendare a notarului, faptul că acestea nu pot fi contestate în procedura contenciosului administrativ.

Admiterea posibilității contestării încheierilor notarului de suspendare în instanța de contencios administrativ ar crea premise pentru un paralelism jurisdicțional-material

Potrivit art. 9 alin. (1)-(3) din Legea privind procedura notarială, întocmirea actului notarial se suspendă în baza încheierii instanței de judecată. Suspendarea întocmirii actului notarial încetează în baza încheierii irevocabile de anulare a măsurii de asigurare a acțiunii notariale sau în temeiul hotărârii judecătorești definitive. La cererea scrisă a persoanei care justifică un interes legitim, notarul,

prin încheiere, poate suspenda pentru o singură dată întocmirea actului notarial pe un termen de până la 30 de zile, informând solicitantul despre necesitatea prezentării încheierii instanței de judecată privind suspendarea întocmirii actului notarial. Dacă până la expirarea termenului persoana interesată nu va prezenta notarului încheierea instanței de judecată privind suspendarea întocmirii actului notarial sau îndeplinirii acțiunii notariale, notarul întocmește actul sau îndeplinește acțiunea notarială solicitată.

Prevederea menționată stipulează că singura instanță competentă să mențină sau să ridice suspendarea este instanța de drept comun. Analizând dispozițiile articolului 9 din Legea privind procedura notarială, observăm că atât instanța de judecată de drept comun prevăzută la alineatul (1), cât și notarul, în cazuri excepționale, menționat la alineatul (3) verifică aceeași situație juridică, și anume existența sau inexistența temeiurilor de suspendare a întocmirii actului notarial.

Atunci când notarul dispune suspendarea întocmirii actului notarial, părțile se află într-o fază de așteptare, având ca referință un eventual control judiciar exercitat exclusiv de instanța de drept comun. Acest mecanism este reglementat de art. 9 alin. (3) din Legea privind procedura notarială, care impune obligația solicitantului de a obține o încheiere a instanței de judecată pentru a prelungi sau confirma suspendarea.

În cazul specific al încheierii de suspendare a notarului, instanța de drept comun este deja investită cu analiza suspendării într-o procedură pe rol în calitate de măsură de asigurare, deoarece ea este singura competentă să decidă dacă măsura trebuie menținută sau anulată. Acest lucru este contrar principiului unicității controlului judiciar și ar putea conduce la hotărâri contradictorii - instanța de drept comun ar putea confirma necesitatea suspendării, în timp ce instanța de contencios administrativ ar putea anula decizia notarului (și invers), generând insecuritate juridică și confuzie asupra aplicării măsurii.

La fel, permițând atacarea încheierii notarului de suspendare în contencios administrativ, s-ar ajunge la o situație în care o parte ar contesta încheierea notarului în contencios administrativ, în același timp aceeași parte fiind impusă să solicite instanței de drept comun suspendarea actului notarial.

Prin urmare, o instanță de contencios administrativ nu poate examina legalitatea unei încheieri de suspendare, refuz, amânare emisă de notar pentru a nu admite un paralelism jurisdicțional-material în exercitarea unui control judecătoresc al aceleiași situații de fapt.



Concluzii și recomandări

Analizând cadrul legal, observăm că prevederile Codului administrativ prevalează asupra Legii privind procedura notarială în materia competenței instanței de contencios administrativ. Codul administrativ este un act normativ special în raport cu prevederile Codului de procedură civilă.

Derogările de la Codul administrativ prin legi speciale pot viza doar aspectele ce țin de „activitatea administrativă”, nu procedura contenciosului administrativ.

Articolul 10 alin. (5) din Legea privind procedura notarială intră în coliziune cu prevederile Codului administrativ în materie de competență a instanțelor judecătorești la examinarea cauzelor care au ca obiect controlul judecătoresc asupra încheierilor de refuz, suspendare, amânare emise de notari.

Aplicând principiul *lex posterior derogat priori*, Codul administrativ (fiind mai nou și special) trebuie aplicat în detrimentul Legii privind procedura notarială în ceea ce privește competența instanței judecătorești.

Referințe bibliografice

1. Bostan A. Motivele suspendării executării actului administrativ individual defavorabil. În: *Revista Institutului Național al Justiției*, 2020, nr. 2 (53), p.26-29.
2. Codul administrativ al Republicii Moldova. Nr. 116 din 19.07.2018. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2018, nr. 309-320.
3. Codul de executare al Republicii Moldova. Nr. 443 din 24.12.2004. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2010, nr. 214-220.
4. Codul de procedură civilă al Republicii Moldova. Nr. 225 din 30.05.2003. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2018, nr. 285-294 (republicat).
5. Codul fiscal al Republicii Moldova. Nr. 1163 din 24.04.1997. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 1997, nr.62.
6. Constituția Republicii Moldova. Nr.1 din 29.07.1994. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2024, nr.466 (republicată).
7. Crețu V. Pregătirea pentru dezbateri judiciare a pricinilor privind contestarea refuzului organelor notariale de a îndeplini acte notariale și a pricinilor privind verificarea legalității actelor notariale îndeplinite. În: *Revista Institutului Național al Justiției*, 2018, nr. 4 (47), p.15-22.
8. Decizia Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție din 24 martie 2021. Dosar nr. 3r-98/21. https://jurisprudenta.csj.md/search_col_civil.php?id=60337 (vizitat 13.05.2025).
9. Decizia Curții Constituționale nr. 38 din 07.04.2020 de inadmisibilitate a sesizării nr. 33g/2020 privind excepția de neconstituționalitate a textului „satisfacerea necesităților sociale” din articolul 18 din Codul administrativ. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2020, nr.126-130.
10. Hotărârea Curții Constituționale nr. 20 din 30 septembrie 2019 privind excepția de neconstituționalitate a unor prevederi din articolul 214 alin. (8) din Codul administrativ și a articolului 111 alin. (4) din Legea nr. 548 din 21 iulie 1995 cu privire la Banca Națională a Moldovei (Sesizarea nr. 99g/2019). În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2019, nr.310-313.
11. Hotărârea Plenului Curții Supreme de Justiție a Republicii Moldova „Cu privire la practica aplicării de către instanțele de contencios administrativ a unor prevederi ale Legii contenciosului administrativ”, nr.10 din 30.10.2009. În: *Buletinul Curții Supreme de Justiție a Republicii Moldova*, 2010, nr.7-8.
12. Iovănaș I. *Drept administrativ*. Vol. II. Arad: Editura Servo-Sat, 1997. 278 p.
13. Legea contenciosului administrativ. Nr. 793 din 10.02.2000. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2000, nr. 57-58 (abrogată).
14. Legea cu privire la administratorii autorizați. Nr. 161 din 18.07.2014. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2014, nr. 293-296.
15. Legea cu privire la mediere. Nr. 137 din 03.07.2015. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2015, nr. 224-233.
16. Legea cu privire la organizarea activității notarilor. Nr. 69 din 14.04.2016. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2016, nr. 277-287.
17. Legea cu privire la serviciile publice. Nr. 234 din 23.12.2021. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2022, nr.34-38.
18. Legea privind executorii judecătorești. Nr. 113 din 17.06.2010. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2024, nr. 73-75 (republicată).
19. Legea privind procedura notarială. Nr. 246 din 15.11.2018. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2019, nr. 30-37.
20. Legea federală privind notariatul - Bundesnotarordnung (BNotO). https://www.gesetze-im-internet.de/bnoto/_15.html (vizitat 15.05.2025).
21. Manta P. Suspendarea, revocarea și anularea actelor administrative. În: *Analele Universității „Constantin Brâncuși” din Târgu Jiu, Seria Științe Juridice*, 2011, nr.1, p.45-65.
22. Opinia consultativă a Curții Supreme de Justiție nr. 104 cu privire la unele chestiuni ce țin de intrarea în vigoare a Codului administrativ. https://jurisprudenta.csj.md/search_rec_csj.php?id=161 (vizitat 17.05.2025).
23. Orlov M. *Curs de contencios administrativ*. Chișinău: Editura „Elena - I.V.” SRL, 2009. 158 p.
24. Popa E. *Mari instituții ale dreptului administrativ: curs universitar*. București: Lumina-Lex, 2002. 472 p.