

DREPT CIVIL ȘI PROCESUAL CIVIL



CZU: 342.9

[https://doi.org/10.52277/1857-2405.2025.3\(74\).09](https://doi.org/10.52277/1857-2405.2025.3(74).09)

INADMISIBILITATEA CERERII ÎN CONTENCIOSUL ADMINISTRATIV: FUNDAMENT TEORETIC ȘI VALENȚE SANȚIONATORII

**Vasile JOSAN,***avocat, doctorand, USM*<https://orcid.org/0000-0001-7375-395X>

SUMAR

Articolul analizează instituția inadmisibilității reglementată de Codul administrativ al Republicii Moldova, evidențind funcția sa de sancțiune procesuală aplicabilă în cazul nerespectării condițiilor legale. Sunt prezentate și comentate temeiurile de inadmisibilitate prevăzute la art. 207 alin. (2) CA, atât cele expres enumerate cât și cele ce pot fi lăsate la aprecierea instanței. Totodată, sunt abordate provocările practice ce țin de aplicarea admisibilității în contenciosul administrativ și sunt formulate propuneri de îmbunătățire legislativă. Inadmisibilitatea este evidențiată ca un mecanism esențial care filtrează cererile neconforme și contribuie la menținerea disciplinei procesuale pe parcursul procesului.

Cuvinte-cheie: inadmisibilitate, sancțiune, contencios administrativ, procedură prealabilă, admisibilitate.

Introducere

Adoptarea Codului administrativ al Republicii Moldova [4] a adus beneficii importante prin sistematizarea reglementărilor într-un singur act normativ. Acesta facilitează atât activitatea autorităților publice în procesul decizional cât și accesul persoanelor la mecanisme de control administrativ și judiciar eficiente.

Codul administrativ al Republicii Moldova este, în esență, un cod de proceduri administrative. Prezența unor norme materiale nu îi schimbă natura procesuală. Ca orice lege procesuală, prevede sancțiuni menite să asigure respectarea nor-

THE INADMISSIBILITY OF CLAIMS IN ADMINISTRATIVE LITIGATION: THEORETICAL FOUNDATIONS AND SANCTIONING FUNCTIONS

SUMMARY

The article analyzes the institution of inadmissibility as regulated by the Administrative Code of the Republic of Moldova, highlighting its function as a procedural sanction applicable in cases of non-compliance with legal requirements. It examines the grounds for inadmissibility provided in Article 207 paragraph (2) of the Code, including both those explicitly listed and those that may be subject to the discretion of the court. At the same time, the article addresses practical challenges related to the application of admissibility in administrative litigation and puts forward proposals for legislative improvement. Inadmissibility is emphasized as an essential mechanism for filtering non-compliant claims and for ensuring procedural discipline throughout the proceedings.

Key-words: inadmissibility, sanction, administrative litigation, preliminary procedure, admissibility.

melor sale, fără de care acestea ar deveni simple recomandări.

Discuții și rezultate

Sancțiunile procedurale din Codul administrativ sunt similare celor din Codul de procedură civilă (nulitatea actelor, decăderea din drepturi, amenda judiciară), însă, în plus, legiuitorul a introdus inadmisibilitatea, cu valență sancționatorie.

Conceptual, inadmisibilitatea nu este o noțiune nouă pentru justiția civilă națională, fiind deja reglementată în Codul de procedură civilă la art. 433, 440, 453 și 122 [5]. Totuși, aplicarea acestei instituții încă de la etapa incipientă a procesului reprezintă o noutate.



Instituția admisibilității reglementată în Codul administrativ a preluat funcțiile art. 169-170 din Codul de procedură civilă (refuzul primirii acțiunii, restituirea cererii, neexaminarea), integrându-le într-o arhitectură proprie, opțiunea aparținând legiuitorului. Potrivit art. 195 Cod administrativ, aplicarea articolelor 169-171 Cod de procedură civilă este expres exclusă.

Inadmisibilitatea reprezintă o instituție specifică procedurii civile, nefiind identificată nicio valență a acestei sancțiuni care să prezinte o corelare funcțională, directă și bine definită conceptele specifice dreptului substanțial civil.

Natura de sancțiune procedurală este determinată de fizionomia juridică specifică a inadmisibilității, precum și de efectul pregnant al acestei reprehensiuni, care afectează, în structura sa operațională, însăși efectivitatea dreptului reclamanțului de a apela la forța de constrângere a statului pentru recunoașterea, prezervarea și concretizarea dreptului său subiectiv [12].

Legiuitorul, atât în Codul de procedură civilă cât și în Codul administrativ, nu a oferit o definiție expresă a admisibilității, preferând utilizarea sensului său curent, pentru a păstra flexibilitatea aplicării normelor.

Admisibilitatea constituie o condiție intrinsecă a cererilor adresate instanțelor, inclusiv a celor privind administrarea probelor, reflectând garantarea accesului liber la justiție și a unui proces echitabil. Ea presupune îndeplinirea condițiilor procedurale necesare examinării cererii pe fond, fără a implica analiza temeiniciei sau legalității acesteia. Inadmisibilitatea intervine ca sancțiune procedurală pentru cererile ce nu respectă cerințele de formă, funcționând ca un filtru preliminar între libertatea de acces la instanță și respectarea normelor procesuale [9].

În contenciosul administrativ, inadmisibilitatea constituie un concept fundamental ce trasează limitele accesului la justiția administrativă. Mai exact, ea vizează situațiile în care o acțiune introdusă în fața instanței de contencios administrativ este respinsă fără examinarea fondului cauzei, ca urmare a neîndeplinirii unor condiții prealabile de admisibilitate.

Potrivit art. 207 alin. (1) Cod administrativ, instanța verifică din oficiu îndeplinirea condițiilor de admisibilitate a acțiunii în contencios administrativ. Dacă cererea este inadmisibilă, se pronunță o încheiere motivată, supusă recursului. Conform alin. (2), sunt prevăzute cazurile de inadmisibilitate, analizate în continuare. Părțile nu sunt private de dreptul de a invoca inadmisibilitatea, dacă ea este incidentă cauzei. Când vorbim în acest articol de tematica inadmisibilității, ne referim la inadmisibilitatea și temeiurile ei din instanța de fond și anume cu referire la art. 207 Cod administrativ.

O parte a temeiurilor de inadmisibilitate reprezintă în esență premise de exercitare a dreptului la acțiune, întrucât exclude posibilitatea adresării repetate în judecată a aceluiași reclamant cu aceeași acțiune (temeiurile specificate la art. 207 alin. (2) lit. a)-e) Cod administrativ). Alt grup de temeiuri de inadmisibilitate face posibilă adresarea repetată în judecată a aceluiași reclamant cu aceeași acțiune (temeiurile specificate la art. 207 alin. (2) lit. f)-h) Cod administrativ) [2, p.332].

Înainte de analiza fiecărui temei de inadmisibilitate, trebuie observată formularea art. 207 alin. (2) Cod administrativ, unde sintagma „în special când”, sugerează caracterul neexhaustiv al enumerării temeiurilor de inadmisibilitate, atenția la această sintagmă este dictată de faptul că în ea se pot „conține” mult mai multe temeiuri de inadmisibilitate chiar și decât cele care sunt enumerate de lege.

O astfel de formulare ridică probleme de compatibilitate cu principiile previzibilității, securității juridice și respectării art. 6 al CEDO [13, § 96-97], reclamantul neputând anticipa toate condițiile de admisibilitate. Situația este una delicată referitor la principiul liberului acces la justiție și amplifică riscul de manifestare arbitrară a instanțelor. De asemenea, ideea sancțiunilor procesuale, ca norme expres și limitativ reglementate, este afectată, slăbind protecția procesuală. Prin urmare, se impune modificarea art. 207 alin. (2) din Codul administrativ, pentru a elimina această formulare vagă și a stabili concret și exhaustiv temeiurile de inadmisibilitate.

Nu suntem primii care abordăm această tematică. În noiembrie 2023, în Parlamentul Republicii Moldova a fost înaintat un proiect de lege care propunea modificarea art. 207 alin. (2) din Codul administrativ, cu propunerea de a elimina sintagma „în special când” și introducând un nou alineat care ar fi permis declararea inadmisibilității cererii atât în baza temeiurilor prevăzute în Codul administrativ cât și în baza temeiurilor prevăzute expres și în alte legi speciale. Autorii proiectului au argumentat că accesul la justiție nu trebuie să depindă de interpretări extinse sau erori judiciare persistente, iar prevederile privind inadmisibilitatea trebuie formulate clar și predictibil. Certitudinea normei juridice este deja un principiu consacrat în jurisprudența Curții Constituționale, iar limitarea accesului la justiție trebuie să fie expresă și restrictivă, nu lăsată la libera apreciere a instanțelor. Totuși, aceste modificări nu au fost votate în lectură finală, nefiind cunoscute motivele [1; 11].

Trebuie să recunoaștem că în unele țări cu tradiții judiciare bine consolidate, precum ar fi Germania, de unde a și fost inspirat Codul admi-

nistrativ, nu ar reprezenta neapărat o problemă ca temeiurile de inadmisibilitate să fie lăsate la aprecierea instanței. Însă, în contextul Republicii Moldova, unde practica judiciară în mare parte este neuniformă, acest lucru poate genera abuzuri sau decizii imprevizibile. Tocmai de aceea, existența unei liste clare și limitative a motivelor de inadmisibilitate ar fi benefică. În plus, situațiile neprevăzute în temeiurile de inadmisibilitate, ar putea fi soluționate printr-o judecată pe fond, evitând astfel extinderea neclară și arbitrară a motivelor de respingere a cererilor.

Relativ recent a fost examinată o excepție de neconstituționalitate a textului „în special când” din articolul 207 alin. (2) din Codul administrativ, unde Curtea Constituțională s-a expus prin Decizia de inadmisibilitate nr.126 din 10.10.2024 [6].

Autorul excepției a atras atenția asupra modului în care instanța a interpretat articolul 207 alin. (2) din Codul administrativ, ceea ce a dus la respingerea cererii sale ca inadmisibilă în baza altor articole din Cod. Problema semnalată este sintagma „în special când”, care, deși însoțește o listă de motive de inadmisibilitate, lasă judecătorului o libertate prea mare de apreciere. În aceste condiții, o persoană care înaintează o acțiune aparent corect formulată riscă, totuși, să fie respinsă pentru alte motive neprevăzute clar în lege. Această incertitudine afectează accesul la justiție și dreptul la apărare, deoarece justițiabilul nu poate anticipa consecințele concrete ale normei.

Curtea Constituțională a declarat inadmisibilă sesizarea, argumentând că autorul sesizării, în realitate, își exprimă dezacordul cu modul în care judecătorul a interpretat textul „în special când” din articolul 207 alin. (2) din Codul administrativ, în sensul că a extins lista temeiurilor de inadmisibilitate din acest articol cu alte temeiuri prevăzute la alte articole din același Cod pe baza cărora i-a declarat propria lui acțiune ca fiind inadmisibilă. Așadar, Curtea observă că, sub aparența unor critici referitoare la imprevizibilitatea textului contestat, autorul excepției ridică, în acest caz, o problemă de aplicare și interpretare a dispozițiilor contestate în cauza sa. În jurisprudența sa, Curtea a reținut că aspectele legate de interpretarea și de aplicarea legii nu țin de competența Curții Constituționale. Această competență le revine, prin definiție, instanțelor de judecată.

Observăm din motivarea Curții că, totuși, sintagma „în special când” nu a trecut un test real de constituționalitate, întrucât argumentele instanței s-au concentrat mai degrabă pe ideea că autorul, sub aparența unor critici legate de previzibilitatea normei, a urmărit, în fond, să ridice o problemă de aplicare și interpretare a legii. Această abordare, însă, lasă nelămurită chestiunea de fond privind ca-

litatea normei juridice și riscul pe care îl comportă formulările vagi într-un domeniu esențial precum este accesul la justiție.

Temeiuri de inadmisibilitate

În continuare, vom analiza fiecare temei de inadmisibilitate prevăzut la art. 207 alin. (2) din CA, considerându-le expresia sancțiunii procesuale aplicabile în cazul nesocotirii condițiilor de admisibilitate.

a) *Există o hotărâre judecătorească definitivă cu privire la un litigiu între aceleași părți, cu același obiect și pe aceleași temeiuri de drept.* Acest temei de inadmisibilitate corespunde, în esență, motivului de refuz al primirii cererii de chemare în judecată, prevăzut la art. 169 alin. (1) lit. b) din Codul de procedură civilă al Republicii Moldova.

Hotărârea judecătorească irevocabilă consacră autoritatea de lucru judecat, excluzând re-discutarea celor statuate, acestea devenind obligatorii pentru părți și instanțe. Pentru a declara inadmisibilă o nouă cerere, judecătorul trebuie să verifice identitatea părților, a obiectului și a cauzei, efectul negativ al lucrului judecat operând doar cumulativ.

Observăm că, spre deosebire de art. 169 alin. (1) lit. b) Cod procedură civilă, în contenciosul administrativ este suficient ca hotărârea să fie definitivă, nu irevocabilă. Această diferență poate genera un concurs de temeiuri de inadmisibilitate: dacă împotriva deciziei instanței de apel s-a declarat recurs, iar reclamantul introduce din nou aceeași acțiune, instanța va trebui să opteze între art. 207 alin. (2) lit. a) și lit. c) Cod administrativ. În acest context, suntem solidari cu viziunea invocată în literatura de specialitate, potrivit căreia, în ipoteza dată trebuie de aplicat temeiul de la lit. a), deși soluția din art. 169 alin. (1) lit. b) Cod de procedură civilă apare mai adecvată scopului admisibilității [3, p.24].

b) *Există o încheiere judecătorească prin care s-a dispus încetarea procesului în legătură cu faptul că reclamantul a renunțat la acțiune sau și-a retras acțiunea într-un litigiu între aceleași părți, cu același obiect și pe aceleași temeiuri de drept sau că între părți s-a încheiat o tranzacție de împăcare.* În virtutea principiului disponibilității drepturilor procedurale, părțile au posibilitatea de a încheia tranzacții de împăcare sau de a renunța la acțiunea introdusă. În consecință, formularea unei noi acțiuni în contencios administrativ având același obiect este inadmisibilă atunci când anterior reclamantul a renunțat la cerere sau părțile au încheiat o tranzacție.



c) *La aceeași sau la altă instanță de judecată se examinează o acțiune între aceleași părți, cu același obiect și pe aceleași temeuri de drept.* Fundamentul acestui temei rezidă în prevenirea riscului ca instanțele să pronunțe hotărâri divergente sau greu de armonizat asupra aceleiași cauze. Pentru a putea invoca această cauză de inadmisibilitate, este necesar ca litiul respectiv să se afle deja în curs de examinare în fața unui complet de judecată, fie din cadrul aceleiași instanțe, fie din cadrul unei instanțe diferite. Similar situației de la 207 alin. (2), lit. a) Cod administrativ, instanța va trebui să constate tripla identitate, aceleași părți, obiect și temeuri, prevederea fiind similară cu cea prevăzută la art. 170 alin. (1), lit. g) din Codul de procedură civilă.

d) *Acțiunea a fost depusă după expirarea termenului prevăzut la art. 209 Cod administrativ.* Ca orice alte acțiuni introduse în instanță, și cererile în contencios administrativ trebuie depuse cu respectarea termenului prevăzut de lege. Acțiunile în contestare și în obligare trebuie formulate, în principiu, în termen de 30 de zile, conform art. 209 alin. (1) din Codul administrativ, termen care începe să curgă fie de la data comunicării deciziei asupra cererii prealabile sau de la data expirării termenului legal pentru examinarea acesteia, fie de la data comunicării actului administrativ individual, în situația în care procedura prealabilă nu este impusă de lege. În cazul în care actul administrativ nu indică sau indică eronat căile de atac, termenul de sesizare a instanței se extinde la un an de la comunicare, potrivit art. 209 alin. (2) din Codul administrativ.

La primirea cererii, instanța are obligația de a determina natura acțiunii și de a verifica respectarea termenului legal de introducere, omisiunea acestuia atrăgând sancțiunea inadmisibilității. În esență, termenul de 30 de zile sau, după caz, de un an reprezintă un termen de decădere, iar nerespectarea sa implică sancțiunea pierderii dreptului de a depune acțiune în instanță. Totuși, termenul poate fi restabilit conform regulilor prevăzute la art. 65 alin. (1)–(3), (5) și art. 210 din Codul administrativ, completate de dispozițiile art. 116 din Codul de procedură civilă.

e) *Reclamantul nu poate revendica încălcarea, prin activitatea administrativă, a unui drept în sensul art. 17 Cod administrativ.* Contenciosul administrativ oferă persoanei interesate un instrument juridic pentru a supune controlului jurisdicțional activitatea autorităților publice, în special actele administrative care o vizează

direct. Reclamantul poate ataca doar actele ce îl afectează nemijlocit și se încadrează în activitatea administrativă reglementată la art. 6–20 Cod administrativ. Inadmisibilitatea intervine atunci când actul nu privește direct reclamantul, nu există interes legitim sau sunt contestate acte care, prin natura lor, nu sunt susceptibile de control jurisdicțional, precum ar fi operațiunile administrative [8]. O asemenea reglementare ar fi oportună și în Codul de procedură civilă, întrucât există numeroase situații în care reclamantul nu poate justifica interesul, însă cauza este totuși examinată în fond și respinsă prin hotărâre, ceea ce nu corespunde principiilor economiei judiciare.

f) *Nu sunt întrunite condițiile prevăzute la art. 208 Cod administrativ.* Inadmisibilitatea pentru nerespectarea procedurii prealabile apare atunci când reclamantul nu a urmat demersurile obligatorii înainte de sesizarea instanței. Procedura urmărește reexaminarea actului administrativ și soluționarea amiabilă a conflictului. Conform Codului administrativ, ea este obligatorie doar dacă legea specială o prevede expres, cu excepțiile de la art. 163. Potrivit art. 208 alin. (4) și (5) Cod administrativ, acțiunile în realizare și constatare sunt admisibile numai după adresarea prealabilă către autoritate. Pentru asigurarea unei practici unitare, Curtea Supremă de Justiție a emis o notă informativă destinată instanțelor de contencios administrativ [10].

Analiza practicii contenciosului administrativ din Republica Moldova relevă că menținerea caracterului obligatoriu al procedurii prealabile, în forma actuală, echivalează cu un formalism lipsit de eficiență juridică. Majoritatea cererilor prealabile sunt respinse sau nesoluționate, golind de conținut finalitatea procedurii. O soluție adecvată ar fi menținerea caracterului imperativ doar pentru domeniul clar delimitat prin lege, iar în celelalte cazuri, recunoașterea dreptului reclamantului de a opta între exercitarea procedurii prealabile și sesizarea directă a instanței, în spiritul asigurării efective a accesului la justiție.

g) *Acțiunea a fost depusă de o persoană fără împuterniciri în acest sens.* Acțiunea va fi inadmisibilă în cazul în care reprezentantul a depus-o fără a deține împuternicirile necesare. În toate situațiile, reprezentantul este obligat să facă dovada mandatului său. Reprezentarea poate fi exercitată în temeiul legii, al statutului sau pe baza unui contract de mandat, cu respectarea dispozițiilor art. 79–81 din Codul de procedură civilă.

h) *Cererea de chemare în judecată nu corespunde cerințelor prevăzute la art. 211 alin. (1) și (2) și art. 212 alin. (1) Cod administrativ, iar reclamantul nu a înlăturat neajunsurile în termenul stabilit de instanța de judecată.* Cerințele de formă, conținut și anexe ale acțiunii în contencios administrativ (art. 211-212 Cod administrativ) sunt simpliste raportat la art. 166-167 Codul de procedură civilă. În contenciosul administrativ se permite remedierea neajunsurilor la cererea depusă, similar procedurii civile de drept comun. Când se acordă un termen pentru înlăturarea neajunsurilor, instanța emite o încheiere unipersonală, fără drept de recurs, indicând explicit deficiențele constatate. În caz de neconformare, acțiunea se declară inadmisibilă prin încheiere susceptibilă de recurs, conform art. 211 alin. (1)-(2) și art. 212 alin. (1) Cod administrativ [7].

Concluzii

În concluzie, inadmisibilitatea în contenciosul administrativ are rolul de a filtra cererile neconforme încă din faza incipientă, asigurând respectarea exigențelor procedurale și protejarea securității juridice. Deși Codul administrativ a sistematizat temeiurile de inadmisibilitate, formulări precum cea din art. 207 alin. (2) („în special când”) pot afecta previzibilitatea și pot genera riscuri de arbitrar.

Dreptul de a introduce o acțiune în contencios administrativ nu are caracter absolut, fiind condiționat de respectarea premiselor și condițiilor expres stabilite de lege. Inadmisibilitatea, cu valențe de sancțiune procesuală, nu restrânge arbitrar accesul la instanță, ci asigură disciplina procesuală și protejarea ordinii de drept.

Referințe bibliografice

1. Amendament la proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative, nr.390 din 02.11.2023. <https://parlament.md/preview?id=b011fe5c-f7ee-44bc-a4a4-8ce50a65c4a7&url=https://ep-sp.parlament.md/materials/638345354761779757/Docs/20240604153401.pdf&method=GetDocumentContent> (vizitat 21.05.2025).
2. Belei E. Admisibilitatea acțiunii în contencios administrativ. În: *Integrare prin cercetare și inovare: Științe juridice și economice*. Chișinău, 10-11 noiembrie 2021. Chișinău: CEP USM, 2021, p. 331-333.
3. Boișteanu E., Dumitrașcu D. Cazurile de inadmisibilitate a acțiunii în contencios administrativ prin prisma legislației Republicii Moldova. În: *Revista Universul Juridic*, 2022, nr. 9, p.18-31.
4. Codul administrativ al Republicii Moldova. Nr. 116 din 19 iulie 2018. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2018, nr. 309-320.
5. Codul de procedură civilă al Republicii Moldova. Nr. 225 din 30 mai 2003. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2018, nr. 285-294 (republicat).
6. Decizia Curții Constituționale a RM nr. 126 din 10 octombrie 2024 de inadmisibilitate a sesizării nr. 104g/2024 privind excepția de neconstituționalitate a textului „în special când” din articolul 207 alin. (2) din Codul administrativ (motivele declarării acțiunii în contencios administrativ drept inadmisibilă). În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2024, nr. 486-489.
7. Încheierea Curții Supreme de Justiție din 06.11.2024. Dosar nr. 3ra-283/24. https://jurisprudenta.csj.md/search_col_civil.php?id=76525 (vizitat 25.05.2025).
8. Încheierea Curții Supreme de Justiție din 06.03.2025. Dosar nr. 3d-73/23. https://jurisprudenta.csj.md/search_col_civil.php?id=77604&utm_source (vizitat 01.06.2025).
9. Lungănașu C. Despre admisibilitate în dreptul procesual civil. <https://drept.uvt.ro/administrare/files/1634397556-articol-catalin-lunganasu-1.pdf> (vizitat 18.05.2025).
10. Nota informativă a Curții Supreme de Justiție privind practica judiciară de soluționare a chestiunii ce vizează respectarea procedurii prealabile, în acțiunile de contencios administrativ. https://csj.md/images/Nota_informativa_-_procedura_prealabila_in_contencios_administrativ__revăzută_red_-_pub.pdf (vizitat 01.05.2025).
11. Proiect de lege pentru modificarea unor acte normative, nr.390 din 02.11.2023. <https://parlament.md/preview?id=2361e7ee-0ba0-49a9-aecc-16d13041b8c5&url=https://ep-sp.parlament.md/materials/638345354761779757/Docs/20231102152517.pdf&method=GetDocumentContent> (vizitat 21.05.2025).
12. Ulariu C.-C., Cliza M.C. Regimul inadmisibilităților în procesul civil român. <https://www.universul-juridic.ro/regimul-inadmisibilitatilor-in-procesul-civil-roman/> (vizitat 22.05.2025).
13. Case of *Zubac v. Croatia*. ECHR, 5 April 2018. <https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-181821> (vizitat 20.05.2025).