

CZU: 342

DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.18243230>Ghenadie PREȚIVĂȚI¹

pretivatii@gmail.com

POSIBILITATEA DE A ÎNȚIA ACȚIUNI ÎMPOTRIVA PERSOANELOR JURIDICE DE DREPT PUBLIC

Abstract: *Lucrarea abordează în profunzime problematica inițierii acțiunilor împotriva persoanelor juridice de drept public, tratată ca un pilon fundamental al statului de drept și al protecției jurisdicționale eficiente. În centrul analizei se află ideea că nicio entitate, indiferent de rangul sau statutul juridic, nu se află deasupra legii, acest principiu fiind consacrat de supremația legii, separația puterilor în stat și dreptul constituțional al cetățenilor la un recurs efectiv. Sunt analizate fundamentele constituționale și internaționale ale accesului la justiție, inclusiv jurisprudența relevantă, precum și reglementările din Codul administrativ care stabilesc competența instanțelor în privința controlului legalității actelor și faptelor autorităților publice.*

Persoanele juridice de drept public precum autorități ale administrației publice centrale și locale, instituții publice, regii autonome și alte entități cu prerogative de putere publică, administrează domeniul public și prestează servicii de interes general. Tocmai aceste atribuții pot crea dezechilibre în raporturile cu particularii, impunând necesitatea unor mecanisme procedurale clare și eficiente pentru restabilirea legalității. Lucrarea detaliază tipologia acțiunilor posibile împotriva acestor entități și identifică limitele practice, precum imunitățile, termenele restrictive și conflictele de jurisdicție dintre instanțele civile și cele de contencios administrativ.

Cuvinte-cheie: *persoană juridică, drept public, interes general, controlul legalității, acces la justiție, protecția drepturilor fundamentale, contencios administrativ.*

THE POSSIBILITY OF INITIATING ACTIONS AGAINST PUBLIC LAW LEGAL ENTITIES

Abstract: *The paper provides an in-depth analysis of the issue of initiating actions against legal entities under public law, treated as a fundamental pillar of the rule of law and effective judicial protection. At the core of the analysis lies the principle that no entity, regardless of rank or legal status, stands above the law — a principle enshrined in the supremacy of law, the separation of powers, and the constitutional right of citizens to an effective remedy. The study examines the constitutional and international foundations of access to justice, including relevant case law, as well as*

¹ Judecător, Judecătoria Chișinău, asistent universitar, doctorand, Școala doctorală „Științe penale și drept public”, Academia „Ștefan cel Mare” a MAI al Republicii Moldova (ROR: <https://ror.org/036kvxa54>), e-mail: academia@mai.gov.md; ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-7846-310X>, e-mail: pretivatii@gmail.com

the provisions of the Administrative Code that determine the jurisdiction of courts in reviewing the legality of acts and actions of public authorities.

Legal entities under public law — such as central and local public administration authorities, public institutions, autonomous administrations, and other entities vested with public authority powers — manage public assets and provide services of general interest. These very prerogatives can create imbalances in relations with private individuals, making it necessary to establish clear and efficient procedural mechanisms to restore legality. The paper details the types of actions possible against such entities and identifies practical limitations, such as immunities, restrictive time limits, and jurisdictional conflicts between civil courts and administrative litigation courts.

Keywords: legal entity, public law, general interest, legality control, access to justice, protection of fundamental rights, administrative litigation.

1. INTRODUCERE

În contextul funcționării statului de drept, principiul responsabilității juridice constituie un pilon esențial pentru garantarea respectării legalității și protecția intereselor generale. Persoanele juridice de drept public, prin natura și scopul lor, gestionează resurse publice, îndeplinesc atribuții administrative și exercită prerogative ce afectează direct drepturile și libertățile fundamentale ale cetățenilor. În acest sens, posibilitatea de a iniția acțiuni împotriva acestor entități reprezintă un mecanism vital pentru realizarea controlului legalității actelor administrative, precum și pentru asigurarea accesului efectiv la justiție.

Subiectul cercetării îl constituie cadrul juridic și procedural prin care se realizează acțiunile împotriva persoanelor juridice de drept public, iar obiectul îl reprezintă analiza principiilor, mecanismelor și limitelor acestui drept în contextul legislației naționale și internaționale. Actualitatea temei este evidențiată de creșterea complexității relațiilor dintre autoritățile publice și cetățeni, precum și de necesitatea consolidării unui sistem juridic transparent, predictibil și responsabil. În același timp, evoluțiile recente în jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului și practica contenciosului administrativ național accentuează importanța identificării unor soluții eficiente pentru protecția juridică a cetățenilor împotriva actelor ilegale ale entităților publice.

Motivarea cercetării rezidă în necesitatea clarificării și sistematizării reglementărilor existente, precum și în evidențierea lacunelor doctrinare și practice care limitează exercitarea eficientă a dreptului de acțiune împotriva persoanelor juridice de drept public. Deși literatura de specialitate a abordat parțial problematica responsabilității entităților publice și a contenciosului administrativ, există încă un grad insuficient de cercetare privind interacțiunea principiilor generale ale dreptului public cu drepturile fundamentale ale cetățenilor și mecanismele specifice de acces la justiție.

Tendențele actuale în domeniu evidențiază orientarea către o mai mare responsabilizare a persoanelor juridice de drept public și creșterea transparenței actului administrativ, precum și adaptarea acestora la standardele europene și internaționale. Premisele cercetării se bazează pe analiza legislației naționale, a jurisprudenței Curții Constituționale, a normelor internaționale și a doctrinei juridice comparate, pentru a oferi o abordare complexă și critică cu privire la posibilitatea de a iniția acțiuni împotriva entităților publice.

Ipoieza de cercetare se bazează pe presupunerea că eficiența și accesibilitatea mecanismelor juridice de inițiere a acțiunilor împotriva persoanelor juridice publice depind de claritatea cadrului normativ, de armonizarea acestuia cu standardele internaționale și

de consolidarea rolului contenciosului administrativ ca instrument eficace de protecție a drepturilor fundamentale ale cetățenilor.

2. METODE ȘI MATERIALE APLICATE

În cursul elaborării studiului de față s-a ținut cont de regulile principale ale realizării unei cercetări științifice, fiind utilizat un spectru larg de surse sub formă de legislație națională și internațională, jurisprudență, rapoarte oficiale, monografii, articole științifice publicate în țară și în străinătate. Acest lucru a implicat folosirea unor metode de cercetare specifice fiecărui aspect al temei. Astfel, au fost utilizate: metoda analizei, concretizată în studiul cadrului juridic și al mecanismelor prin care cetățenii pot iniția acțiuni împotriva persoanelor juridice de drept public; metoda prospectivă, aplicată pentru examinarea posibilității implementării unor noi mecanisme și idei menite să eficientizeze protecția drepturilor fundamentale ale cetățenilor; metoda comparativă, pentru evaluarea experienței internaționale în domeniu; metoda istorică, pentru evidențierea evoluției reglementărilor și a practicii contenciosului administrativ; metoda logică și metoda sistemică, pentru structurarea analizei și identificarea interdependențelor dintre principii, norme și mecanisme juridice.

3. REZULTATE OBTINUTE ȘI DISCUȚII

Într-un stat de drept, orice persoană trebuie să aibă posibilitatea reală de a acționa în justiție pentru a-și proteja drepturile și interesele legitime chiar și împotriva statului. Acest principiu al accesului liber la justiție este consacrat constituțional în Republica Moldova. Astfel, art. 20 din Constituție garantează oportunitatea oricărei persoane de a se adresa justiției pentru apărarea drepturilor sale și nicio lege nu poate îngreuna acest acces¹. Mai mult, Constituția Republicii Moldova conține o dispoziție expresă privind dreptul persoanei vătămate de o autoritate publică. Potrivit art. 53 alin. (1) din Legea Supremă, „persoana vătămată într-un drept al său de o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri, este îndreptățită să obțină recunoașterea dreptului pretins, anularea actului și repararea pagubei”². Această garanție constituțională plasează contenciosul administrativ, adică posibilitatea de a contesta actele și faptele ilegale ale administrației, în rândul drepturilor fundamentale de tip garanție, alături de dreptul de petiționare stabilit la art. 52 din aceeași Lege. Cu alte cuvinte, temeiul constituțional al contestării actelor autorităților publice și al răspunderii acestora pentru vătămările aduse rezidă direct în principiul supremației drepturilor omului și al controlului judiciar asupra administrației³.

Este important de subliniat că recunoașterea acestui drept fundamental derivă și din obligațiile internaționale ale statului. În primul rând, Declarația Universală a Drepturilor Omului în art. 8 prevede că orice persoană are dreptul să se adreseze împotriva actelor ce îi violează drepturile fundamentale⁴. De asemenea, Pactul internațional cu privire la

¹ Constituția Republicii Moldova nr. 1 din 29 iulie 1994. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova din 13.11.2024 cu nr. 466, art. 635 (modificată și completată prin Legea nr. 244 din 20.10.2024, MO457-458 din 05.11.2024, art. 633).

² Idem, art. 53 alin. (1).

³ Guzun C. „Dreptul constituțional al persoanei vătămate de o autoritate publică: considerații generale”, în rev. „Legea și Viața”, nr. 9/2019, pp. 42-46.

⁴ Declarația Universală a Drepturilor Omului, adoptată de Adunarea Generală a ONU prin Rezoluția 217 A (III) din 10 decembrie 1948, la New York (Republica Moldova a aderat prin Hotărârea Parlamentului nr. 217- XII din 28.07.90). Publicată în ediția oficială „Tratate internaționale”, 1998, volumul 1.

drepturile civile și politice, prin prevederile art. 2 alin. (3) lit. a) obligă statele să asigure o cale de atac eficientă chiar și când încălcarea este comisă de persoane ce acționează în exercițiul funcțiilor oficiale⁵. Art. 13 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului garantează oricărei persoane dreptul să se adreseze unei instanțe naționale pentru încălcarea unui drept consacrat de Convenție, inclusiv atunci când abaterea este săvârșită de un agent public⁶. Aceste prevederi internaționale, coroborate cu normele constituționale, fundamentează posibilitatea de a trage la răspundere în fața justiției autoritățile publice pentru acțiunile sau inacțiunile lor ilegale.

Din perspectivă doctrinară, s-a argumentat că dreptul persoanei vătămate de a acționa în justiție împotriva administrației publice reprezintă o garanție esențială a legalității și un suport juridic pentru exercitarea controlului asupra autorităților publice⁷. În literatura de specialitate se subliniază, pe de o parte, necesitatea ca legislația să ofere proceduri clare și eficiente prin care persoanele vătămate să își poată valorifica drepturile în contencios administrativ, iar pe de altă parte, delimitarea formelor de răspundere ale statului față de cele ale autorităților publice în caz de prejudicii cauzate⁸. În concluzie, atât cadrul constituțional intern, cât și standardele europene impun ca *persoanele juridice de drept public* (autoritatea publică centrală sau locală, instituțiile publice etc.) să poată fi chemate în judecată atunci când prin acte sau fapte administrative nelegale, aduc atingere drepturilor cetățenilor. Acest cadru general va fi detaliat în continuare, prin examinarea legislației din Republica Moldova care reglementează exercitarea acțiunilor în justiție împotriva autorităților publice.

R. Moldova dispune în prezent de un cadru normativ complex care reglementează posibilitatea de a intenta acțiuni împotriva entităților despre care vorbim, evoluat de la vechea Lege a contenciosului administrativ la un Cod administrativ modern. În primul rând reținem că Constituția prin prevederile art. 53 oferă baza supremă a acestui drept, însă condițiile și limitele exercitării sale sunt stabilite și de alte acte normative pertinente. În deceniile de după proclamarea independenței, instrumentul principal l-a reprezentat Legea contenciosului administrativ (*abrogată*), care a instituit procedura judiciară specială de contestare a actelor administrative. Conform art. 1 alin. (2) din această lege, „Orice persoană care 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, se poate adresa instanței de contencios administrativ competente pentru a obține anularea actului, recunoașterea dreptului pretins și repararea pagubei ce i-a fost cauzată”⁹. Acest text a transpus în practică prevederile constituționale, oferind oricărei persoane vătămate de un act administrativ ilegal dreptul de a cere atât anularea actu-

⁵ Pactul Internațional cu privire la drepturile civile și politice, adoptat la 16 decembrie 1966 la New York, ratificat de Republica Moldova prin hotărârea Parlamentului nr. 217-XII din 28.07.1990 (în vigoare din 26 aprilie 1993).

⁶ Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, semnată la Roma la 4 noiembrie 1950. Ratificată de Republica Moldova prin Hotărârea Parlamentului nr. 1298 din 24.07.1997, în vigoare din 21.08.1997. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova din 21.08.1997 cu nr. 54–55, art. 502.

⁷ Creangă I. ș.a. *Constituția Republicii Moldova. Comentariu*. Chișinău: Editura Arc, 2012, p. 209. Disponibil: https://www.constcourt.md/public/files/file/informatie_utilita/Comentariu_Constitutie.pdf [accesat: 19.07.2025].

⁸ Șevcenco I. *Răspunderea juridică a autorităților administrației publice pentru vătămarea drepturilor omului. Teză de doctor în drept*. Specialitatea 552.02. Drept administrativ. Chișinău, 2024, p. 141.

⁹ *Legea contenciosului administrativ* nr. 793 din 10.02.2000. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova din 18.05.2000 nr. 57–58, art. 375 (*abrogată* prin Codul administrativ al Republicii Moldova nr. 116 din 19.07.18, MO309–320/466 din 17.08.18).

lui, cât și despăgubiri. De asemenea, legea veche definea obiectul contenciosului ca fiind *actele administrative normative sau individuale, contractele administrative precum și refuzul nejustificat sau nesoluționarea în termen a cererilor legale ale cetățenilor*¹⁰. Un element important era interdicția ca repararea prejudiciului să fie solicitată pe cale separată, fără a contesta actul administrativ vătămător¹¹, soluție menită să asigure că mai întâi se stabilește ilegalitatea actului, apoi se acordă despăgubiri.

Legislația a evoluat semnificativ odată cu adoptarea Codului administrativ al Republicii Moldova nr. 116/2018, care a abrogat Legea nr. 793/2000 și a preluat materia contenciosului administrativ în cuprinsul său. Noul Cod administrativ, intrat în vigoare la 1 aprilie 2019, reglementează atât *procedura prealabilă obligatorie*, cât și *procedura jurisdicțională a litigiilor administrative*, într-o manieră integrată și modernizată. Potrivit Codului, înainte de a acționa în instanță, persoana vătămată de un act administrativ trebuie, de regulă, să parcurgă *procedura prealabilă* prevăzută la Titlul V¹², solicitând autorității emitente (sau ierarhic superioare) reexaminarea actului. Această condiție procedurală, existentă și în vechea reglementare, are rolul de a oferi administrației șansa de a-și corecta eventualele erori în mod amiabil și rapid. Ulterior, dacă problema nu este rezolvată pe cale administrativă, petentul poate sesiza instanța de contencios administrativ competentă. În acest sens, Codul administrativ detaliază competența instanțelor. De regulă, litigiile se introduc la judecătoria de contencios administrativ în a cărei rază teritorială se află reclamantul sau pârâtul (autoritatea vizată), cu excepția unor materii date prin lege în competența altor instanțe (de exemplu, Curtea de Apel examinează ca primă instanță anumite acțiuni în contencios administrativ împotriva actelor emise de Banca Națională a Moldovei, precum și acele acțiuni în contencios administrativ ce sunt atribuite în competența sa prin Codul electoral sau Curtea Supremă de Justiție, soluționând în primă instanță, prin hotărâri irevocabile, acțiunile în contencios administrativ privind contestarea hotărârilor Consiliului Superior al Magistraturii și ale Consiliului Superior al Procurorilor)¹³. Codul menține trăsăturile definitorii ale contenciosului administrativ: este un control de legalitate (nu de oportunitate) al actelor administrative, se desfășoară după procedură jurisdicțională bazată pe contradictorialitate și hotărârile au autoritate de lucru judecat¹⁴. Potrivit prevederilor art. 224 Cod administrativ, instanța poate dispune *anularea actului ilegal în tot sau în parte sau constată nulitatea lui, obligarea autorității la emiterea unui act sau la alte măsuri administrative obligatorii*, precum și *obligarea la acțiune, tolerare sau inacțiune, constatarea existenței sau inexistenței unui raport juridic ori nulitatea unui act administrativ individual sau a unui contract administrativ*, dar instanța mai poate și să respingă acțiunea ca fiind neîntemeiată¹⁵.

Pe lângă cadrul administrativ special, Codul civil al Republicii Moldova și alte legi speciale completează posibilitatea tragerii la răspundere a autorităților publice. În mate-

¹⁰ Hotărârea Plenumului 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 octombrie 2009. În: Buletinul Curții Supreme de Justiție a Republicii Moldova, 2010, nr. 7-8, p. 4.

¹¹ *Ibidem*.

¹² Codul administrativ al Republicii Moldova nr. 116 din 19.07.2018. În: Monitorul Oficial al RM din 17.08.2018 cu nr. 309-320, art. 466 (modificat prin Legea nr. 284 din 05.12.24, MO513-515/07.12.24, art.710).

¹³ *Idem*, art. 191 alin. (3) și (5) lit. a).

¹⁴ Guznac V. „Controlul actelor autorităților administrației publice pe calea contenciosului administrativ”, în rev. „Moldoscopie”, nr. 3/2011, p. 61.

¹⁵ Codul administrativ al Republicii Moldova nr. 116 din 19.07.2018. În: Monitorul Oficial al RM din 17.08.2018 cu nr. 309-320, art. 466 (modificat prin Legea nr. 284 din 05.12.24, MO513-515/07.12.24, art.710).

ria răspunderii civile delictuale, Codul civil reglementează principiul general potrivit căruia orice persoană (fizică sau juridică, inclusiv de drept public) care cauzează un prejudiciu prin fapte ilicite este obligată să îl repare. Statul și autoritățile publice nu fac excepție de la acest principiu general, însă legislația stabilește anumite particularități. Articolul 1405 din vechiul Cod civil (sau art. 2007 din noua numerotare) prevede expres „răspunderea statului pentru prejudiciul cauzat prin acțiunile organelor de urmărire penală, ale procuraturii sau ale instanțelor judecătorești”¹⁶, consacrand astfel obligația statului de a despăgubi persoanele vătămate prin erori judiciare. Această normă civilă se corelează cu art. 53 alin. (2) din Constituție, care stabilește că „statul răspunde patrimonial, potrivit legii, pentru prejudiciile cauzate prin erori comise în procesele penale de organele de anchetă și instanțele judecătorești”¹⁷. În temeiul acestor prevederi, a fost adoptată Legea nr. 1545/1998 privind modul de reparare a prejudiciului cauzat prin acțiunile ilicite ale organelor de urmărire penală, ale procuraturii și ale instanțelor judecătorești. Această lege specială (actualmente incorporată parțial în Codul civil) cuprinde cazurile, condițiile și procedura în care o persoană poate obține repararea pagubelor suferite ca urmare a unor acțiuni ilicite comise în procesele penale și contravenționale de organele de urmărire penală, de procuratură și de instanțele judecătorești. Astfel, se delimitează domeniul răspunderii patrimoniale a statului (pentru actele autorităților judecătorești în materie penală) de cel al răspunderii autorităților publice administrative (pentru actele administrative). În doctrină s-a arătat că normele legale delimitează clar cazurile în care răspunde statul de cele în care răspund direct autoritățile publice, deși, în fond, ambele forme au natură civilă¹⁸. Practic, dacă prejudiciul provine dintr-un act sau fapt administrativ nelegal, acțiunea se va îndrepta împotriva autorității publice vinovate (și eventual a funcționarului care a săvârșit fapta, în condițiile legii), pe când dacă prejudiciul provine dintr-o eroare judiciară, răspunderea revine statului, reprezentat de Ministerul Justiției, indiferent de instituția judiciară care a greșit¹⁹.

În ceea ce privește Codul de procedură civilă, acesta conține și el dispoziții relevante. Prin modificările aduse odată cu adoptarea Codului administrativ, procedurile contencioase administrative au devenit o jurisdicție specializată, însă în continuare multe reguli de procedură civilă se aplică în mod corespunzător. Reținem în acest sens prevederile art. 195 din Codul administrativ, anume 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”²⁰. Codul de procedură civilă reglementează și forma în care autoritățile publice apar în proces. Acestea sunt reprezentate de conducătorul autorității sau de un împuternicit juridic, iar în cauzele de despăgubiri patrimoniale contra statului, Ministerul Justiției este desemnat să reprezinte

¹⁶ Codul civil al Republicii Moldova nr. 1107 din 06.06.2002. În: Monitorul Oficial al RM nr. 82–86 din 22.06.2002 (modificat prin Legea nr. 27 din 27.02.25, MO143/19.03.25, art.137).

¹⁷ Constituția Republicii Moldova nr. 1 din 29 iulie 1994. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova din 13.11.2024 cu nr. 466, art. 635 (modificată și completată prin Legea nr. 244 din 20.10.2024, MO457–458 din 05.11.2024, art. 633).

¹⁸ Șevcenko I. Op. cit., p. 141.

¹⁹ Legea privind modul de reparare a prejudiciului cauzat prin acțiunile ilicite ale organelor de urmărire penală, ale procuraturii și ale instanțelor judecătorești nr. 1545 din 25.02.1998. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova din 04.06.1998 cu nr. 50–51, art. 359 (modificată prin Legea nr. 212 din 01.12.17, MO1–6/05.01.18, art.4).

²⁰ Codul administrativ al Republicii Moldova nr. 116 din 19.07.2018. În: Monitorul Oficial al RM din 17.08.2018 cu nr. 309–320, art. 466 (modificat prin Legea nr. 284 din 05.12.24, MO513–515/07.12.24, art.710).

statul. Totodată, legea procesual-civilă coroborată cu Legea taxei de stat²¹ prevăd scutiri de taxă de stat în anumite litigii, pentru a nu descuraja cetățenii să acționeze în judecată autoritățile.

Nu în ultimul rând, menționăm și *Codul penal al Republicii Moldova*, care deși nu reglementează direct răspunderea penală a autorităților, stabilește cadrul în care personalul din cadrul persoanelor juridice de drept public poate răspunde penal. Relevant este că, potrivit art. 21 alin. (3) din Codul penal, *persoanele juridice cu excepția autorităților publice* pot fi subiecți ai răspunderii penale²². Așadar, legea penală exonerează autoritățile publice de la a fi inculcate ca atare, însă nu exonerează persoanele fizice din cadrul lor. Acest lucru înseamnă că, în caz de ilegalități grave comise în exercițiul funcțiunii (abuz de putere, corupție, neglijență criminală etc.), se va angaja răspunderea penală individuală a funcționarilor vizați, nu a instituției ca entitate juridică. Pe de altă parte, entitățile publice care desfășoară activități economice sau de alt tip în afara prerogativelor de putere publică (de exemplu, o întreprindere de stat) pot cădea sub incidența răspunderii penale a persoanei juridice, nefiind considerate autorități publice în sens strict. Aceste nuanțe evidențiază că legislația moldoveană, per ansamblu, permite tragerea la răspundere în justiție a instituțiilor statului, fie prin *contencios administrativ* sau *acțiune civilă delictuală*, fie prin *angajarea răspunderii penale a personalului* vinovat, asigurând astfel efectivitatea principiului *nimeni nu este mai presus de lege*.

Ca urmare a celor enunțate, Codul Administrativ al Republicii Moldova reglementează după modelul german cinci tipuri de acțiuni în contenciosul administrativ, în art. 206²³:

1. *Acțiune în contestare (die Anfechtungsklage)* (art. 206 alin.(1) lit. a) CA) - anularea în tot sau în parte a unui act administrativ individual.

Acest tip de acțiune își găsește corespondență în §42 din Codul de procedură al instanțelor administrative din Germania (Verwaltungsgerichtsordnung – VwGO), care prevede că prin intermediul unei acțiuni se poate solicita anularea unui act administrativ (Anfechtungsklage). Scopul principal al acțiunii în contestare este eliminarea din ordinea juridică a unui act administrativ individual considerat nelegal. În mod obișnuit, ea este utilizată pentru a contesta actele administrative susceptibile de anulare, însă poate fi introdusă și în privința actelor ce sunt lovite de nulitate absolută, dar care, până la constatarea oficială de către instanță, se bucură de aparența unor acte anulabile.

2. *Acțiunea în obligare (die Verpflichtungsklage)* (art. 206 alin.(1) lit. b) CA) - obligarea autorității publice să emită un act administrativ individual.

Acțiunea în obligare își are originea tot în §42 din Codul de procedură al instanțelor administrative germane (Verwaltungsgerichtsordnung – VwGO), unde se prevede că, prin intermediul unei acțiuni, reclamantul poate solicita obligarea autorității de a emite un act administrativ (Verpflichtungsklage). Această formă de acțiune este utilizată atunci când autoritatea administrativă refuză sau omite să adopte un act pe care are obligația legală să îl emită. În jurisprudența germană, asemenea acțiuni se întâlnesc frecvent în domeniul

²¹ *Legea privind taxa de stat* nr. 213 din 31.07.2023. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova din 11.08.2023 cu nr. 306–309, art. 549 (modificată prin Legea nr. 94 din 08.05.2025, MO233–236 din 16.05.2025, art. 275).

²² *Codul penal al Republicii Moldova* nr. 985 din 18.04.2002. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova din 14.04.2009 cu nr. 72–74, art. 195 (modificat prin Legea nr. 136 din 06.06.2024, MO245–246 din 07.06.2024, art. 353).

²³ *Codul administrativ al Republicii Moldova* nr. 116 din 19.07.2018. În: Monitorul Oficial al RM din 17.08.2018 cu nr. 309–320, art. 466 (modificat prin Legea nr. 284 din 05.12.24, MO513–515/07.12.24, art.710).

serviciilor publice, acolo unde persoana solicită alocarea unor resurse, acordarea unor permisiuni sau autorizații necesare desfășurării unei activități, ori beneficierea de un împrumut sau de ajutor social.

Este de subliniat că, inclusiv în situația în care administrația refuză explicit emiterea actului, calea procesuală adecvată rămâne acțiunea în obligare, și nu acțiunea în contestare. Aceeași concepție este consacrată de legislația națională. Potrivit art. 224 din Codul administrativ al Republicii Moldova, instanța de contencios administrativ are competența de a anula actul individual prin care a fost respinsă solicitarea reclamantului sau decizia adoptată în procedura prealabilă și, în același timp, de a obliga autoritatea publică să emită actul administrativ solicitat, în măsura în care pretenția reclamantului este întemeiată.

3. *Acțiune în realizare (Leistungsklage)* (art. 206 alin.(1) lit. c) CA) - impunerea la acțiune, la tolerare a acțiunii sau la inacțiune.

Această acțiune este specifică actelor reale și este reglementată de art. 14 din Codul administrativ. În doctrina germană, asemenea acțiuni sunt ilustrate prin cereri de restituire, acordarea de despăgubiri, solicitarea subvențiilor, precum și prin alte forme de remedii, inclusiv cele ce derivă din contractele administrative.

4. *Acțiunea în constatare (Feststellungsklage)* (art. 206 alin. (1) lit. d) CA) - constatarea existenței sau inexistenței unui raport juridic ori nulității unui act administrativ individual sau a unui contract administrativ.

Această acțiune își are originea în § 43 din Codul de procedură al instanțelor administrative germane (Verwaltungsgerichtsordnung – VwGO), care prevede că stabilirea existenței sau inexistenței unui raport juridic, ori a nulității unui act administrativ, poate fi solicitată prin intermediul unei acțiuni, cu condiția ca reclamantul să justifice un interes legitim în vederea obținerii acestei constatări într-un termen cât mai scurt (Feststellungsklage).

a) *Constatarea existenței sau inexistenței unui raport juridic.* Acțiunea în constatare nu reprezintă o particularitate exclusiv germană, fiind cunoscută și la nivel european, atât în sistemul continental, cât și în cel de common law, unde apare sub denumirea de *action for declaratory judgement*. Doctrina germană oferă exemplul situațiilor în care autoritatea administrativă consideră că o anumită activitate necesită o permisiune specială, în timp ce particularul susține contrariul. În spațiul american, practica judiciară în materie contractuală relevă cazuri similare. Atunci când există o dispută fundamentală privind obligațiile contractuale ale unui agent economic față de stat, acțiunea în constatare permite clarificarea raportului juridic, reducând riscurile de rezoluțiune și răspundere contractuală. În sensul consacrat de Savigny, noțiunea de „raport juridic” desemnează o relație determinată de lege între o persoană și o altă persoană, un grup sau un bun, incluzând atât raporturi patrimoniale, cât și personale, cum ar fi statutul familial sau alte drepturi și imunități.

Din păcate, legiuitorul național nu a preluat din § 43 VwGO referința „cât mai curând” la soluționarea unor asemenea acțiuni, prevedere care ar fi permis examinarea lor cu prioritate și în termene restrânse.

b) *Constatarea nulității unui act administrativ individual.* Se impune o distincție clară între *acțiunea în contestare* și *acțiunea în constatare*, deși ambele vizează actul administrativ. Acțiunea în contestare are ca obiect anularea unui act anulabil (asociat nulității relative), în timp ce acțiunea în constatare privește un act administrativ nul (nulitate absolută). Art. 141 din Codul administrativ al Republicii Moldova reglementează cazurile de nulitate a actelor administrative. În toate celelalte situații, actul va fi considerat anulabil,

iar calea adecvată rămâne acțiunea în contestare. Totuși, doctrina relevă că, deși împotriva unui act nul trebuie formulată o acțiune în constatare, aceasta nu exclude utilizarea unei acțiuni în contestare, întrucât instanța poate constata nulitatea absolută abia la finalul dezbaterilor, pornind de la temeiurile generale prevăzute la art. 141 alin. (1) din același act normativ.

c) *Constatarea nulității contractului administrativ*. Acțiunea în constatare este aplicabilă și în materia contractelor administrative, atunci când una dintre părți solicită stabilirea nulității contractului, în baza încălcării unor condiții esențiale de validitate. Această formă de acțiune contribuie la asigurarea securității juridice și la clarificarea raporturilor dintre particular și administrație, prevenind efectele negative ale executării unui contract lovit de nulitate absolută.

5. *Acțiune de control normativ* (art. 206 alin. (1) lit. d) CA) - anularea în tot sau în parte a unui act administrativ normativ (art.12 CA).

Aceasta din urmă, are ca obiect anularea în tot sau în parte a unui act administrativ normativ, în conformitate cu art. 12 din același Cod. Ea reprezintă un mecanism juridic esențial pentru asigurarea respectării principiului legalității în activitatea administrației publice, deoarece permite verificarea conformității actelor normative subordonate legii și Constituției. Prin intermediul acestei acțiuni nu se urmărește doar protejarea drepturilor individuale ale reclamantilor, ci și apărarea ordinii juridice și a interesului general, întrucât actele normative produc efecte *erga omnes* și pot influența direct funcționarea întregului sistem administrativ. Astfel, controlul normativ devine o garanție împotriva exceselor de reglementare și un instrument prin care se menține ierarhia actelor juridice, prevenindu-se ca administrația să își depășească atribuțiile sau să adopte reglementări contrare legii.

Jurisprudența națională: acțiuni împotriva autorităților publice. Instanțele din Republica Moldova au acumulat o bogată jurisprudență în materie de litigii împotriva autorităților publice, conturând principii și soluții relevante pentru tema de față. Jurisprudența națională confirmă, în primul rând, aplicarea cadrului normativ analizat mai sus. Atât Curtea Supremă de Justiție (CSJ), cât și instanțele inferioare au fost sesizate în numeroase rânduri cu acțiuni în contencios administrativ împotriva ministerelor, agențiilor guvernamentale, autorităților locale, instituțiilor publice ș.a.

În jurisprudența Curții de Apel Centru (anterior Curtea de Apel Chișinău), ca instanță de contencios administrativ (atât de fond pentru anumite cauze, cât și de apel), se regăsesc numeroase spețe notabile. Curtea de Apel Chișinău, într-un complet specializat de contencios administrativ, a examinat cazul unui *judecător al Curții Supreme de Justiție* (Oleg S.) care a contestat hotărârea Consiliului Superior al Magistraturii (CSM) de a permite pornirea urmăririi penale împotriva sa. În februarie 2022, CA Chișinău a respins ca fiind neîntemeiată acțiunea în contencios administrativ depusă de Oleg S. privind anularea Hotărârii Consiliului Superior al Magistraturii cu privire la sesizarea Procuraturii Generale referitor la eliberarea acordului pentru efectuarea unor acțiuni de urmărire penală în privința judecătorului Curții Supreme de Justiție, Oleg S., nr. 396/31 din 10 decembrie 2019 și a Hotărârii Consiliului Superior al Magistraturii cu privire la examinarea în ședință închisă a sesizării Procuraturii Generale referitor la eliberarea acordului pentru efectuarea unor acțiuni de urmărire penală în privința judecătorului Curții Supreme de Justiție, Oleg S., nr. 396/31 din 10 decembrie 2019, considerând că lipsesc justificări juri-

dice și faptice suficiente pentru anularea actelor administrative contestate²⁴. În acest caz, a existat o opinie separată a unui judecător din completul specializat pentru examinarea acțiunilor de contencios administrativ din cadrul Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții de Apel Chișinău care a considerat că actele CSM sunt nelegale, nemotivate, emise cu încălcarea dreptului la apărare, fără respectarea cvorumului și cu o gravă atingere adusă statutului și garanțiilor constituționale ale judecătorului²⁵.

Într-un alt exemplu din 2024, Curtea de Apel Chișinău a fost chemată să verifice legalitatea unei hotărâri a Comisiei pentru Situații Excepționale (CSE) prin care anumiți candidați ai unui partid politic fuseseră excluși din alegeri pe motive de securitate. CA Chișinău a anulat acea hotărâre a CSE, apreciind că s-a încălcat legislația electorală deoarece „prin emiterea dispoziției contestate, Comisia de Situații Excepționale a substituit organele electorale”²⁶. Ulterior însă, Curtea Supremă de Justiție a casat decizia CA Chișinău și a dispus rejudecarea cauzei, cerând o examinare mai riguroasă a temeiurilor invocate de CSE, dar și că nu a fost exercitat un control judiciar complet asupra legalității actului administrativ emis de Comisia pentru Situații Excepționale (Dispoziția nr. 92/2023) și că instanța de fond nu a motivat suficient concluziile sale²⁷. Acest exemplu arată dinamica dintre instanțe și că judecătorii specializați în contencios administrativ de la CA Chișinău încearcă să exercite controlul chiar și asupra actelor emise în condiții excepționale, iar CSJ supervizează echilibrul dintre legalitate și interesul public invocat. În mod similar, instanțele au soluționat numeroase litigii împotriva Comisiei Electorale Centrale (CEC). Astfel, în 2024 CA Chișinău a anulat o decizie a CEC de refuz al înregistrării unui grup de inițiativă pentru susținerea unui candidat la funcția de președinte al Republicii Moldova, constatând că CEC a aplicat abuziv legea²⁸. CSJ a confirmat soluția, întărind dreptul cetățenilor de a iniția grupuri de inițiativă pentru susținerea unui candidat la funcția de președinte²⁹.

Per ansamblu, jurisprudența națională confirmă că *autoritățile și instituțiile publice pot fi chemate la bară și pot pierde procese atunci când acționează ilegal*. Instanțele din Moldova, inclusiv CSJ, nu ezită să *anuleze acte guvernamentale, ministeriale, decizii ale administrației locale sau ale organelor autonome* dacă acestea contravin legii și aduc atingere drepturilor cetățenilor. De asemenea, atunci când este cazul, se acordă *despăgubiri substanțiale*, instanțele motivând în detaliu cuantumul prejudiciilor și caracterul lor cert.

²⁴ Decizia Curții de Apel Chișinău, Colegiul Civil, Comercial și de Contencios Administrativ din 10.02.2022, în dosarul nr. 3-331/19 (2-19195555-02-3-10122019). Disponibil: https://cac.instante.justice.md/ro/pigd_integration/pdf/NzRkNjk3YzktMGRjZC00Nzk0LTk3MzgtYzAzODdmMmNiYWEO [accesat: 22.07.2025].

²⁵ Bostan Angela, *opinie separată la Decizia Curții de Apel Chișinău din 10.02. 2022*, în dosarul nr. 3-331/19 (2-19195555-02-3-10122019), Colegiul Civil, Comercial și de Contencios Administrativ al Curții de Apel Chișinău. Disponibil: https://cac.instante.justice.md/ro/pigd_integration/pdf/MTZhYTU0ZTMtMjkyMi00ZTE3LTNmNDItY2Y0ZWY0MmZmMTFl [accesat: 22.07.2025].

²⁶ Decizia Curții de Apel Chișinău, Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ din 12.12.2023, în dosarul nr. 3-226/23 (2-23157245-02-3-07122023). Disponibil: https://cac.instante.justice.md/ro/pigd_integration/pdf/YmNiMTMyMTQtNTI2MCO0ZjJmLWE4NWItMzlkZTJkZDkzYjBm [accesat: 22.07.2025].

²⁷ Decizia Curții Supreme de Justiție din 22.12.2023, în dosarul nr. 3ra-1221/23 (2-23157245-01-3ra-14122023). Disponibil: https://jurisprudenta.csj.md/search_col_civil.php?id=73357 [accesat: 22.07.2025].

²⁸ Decizia Curții de Apel Chișinău, Colegiul civil, comercial și de contencios administrativ din 12.09.2024, în dosarul nr. 3-112/24 (2-24099623-02-3-05092024). Disponibil: https://cac.instante.justice.md/ro/pigd_integration/pdf/NjhjNzMwZWYtNTQyYi00NGFmLTg5NDgtNTNmMjY3ZmJmNWVm [accesat: 22.07.2025].

²⁹ Încheierea Curții Supreme de Justiție din 25.09.2024, în dosarul nr. 3ra-815/24 [citat la 29.09.2024]. Disponibil: https://jurisprudenta.csj.md/search_col_civil.php?id=76106 [accesat: 22.07.2025].

Această practică judiciară reprezintă un barometru al gradului de contencios într-un stat de drept și cetățenii își afirmă drepturile în justiție, iar judecătorii mențin balanța între puterea executivă și drepturile individului, cenzurând abuzurile.

Jurisprudența relevantă a Curții Europene a Drepturilor Omului. Cauzele din Republica Moldova ajunse în fața Curții Europene a Drepturilor Omului (CtEDO) reflectă, în mare măsură, dificultățile și progresele țării noastre în materie de acces la justiție și tragere la răspundere a autorităților publice. Multe hotărâri CtEDO au vizat tocmai *eficiența remediilor interne* în caz de abuz al administrației sau de lipsă a executării hotărârilor împotriva statului. Vom menționa câteva exemple elocvente.

Un prim set de cauze privește problema *neexecutării hotărârilor judecătorești definitive* pronunțate împotriva autorităților publice sau a întreprinderilor de stat. În *cauza Olaru și alții c. Moldovei*, un *pilot-judgment* în care CtEDO a constatat existența unui număr mare de hotărâri neexecutate cu privire la asigurarea cu spațiu locativ, reclamând un *deficit sistemic*. Curtea a stabilit că statul a încălcat art. 6 (dreptul la un proces echitabil) și art. 1 din Protocolul 1 (protecția proprietății), întrucât refuzul prelungit de a executa hotărârile echivalează cu negarea dreptului câștigat de reclamant³⁰. Prin aceeași hotărâre, CtEDO a cerut Moldovei să instituie un remediu intern eficient și să asigure executarea, ceea ce a dus la adoptarea Legii 87/2011³¹. În alte cauze, precum *Oferta Plus SRL c. Moldovei*, Curtea a sancționat neexecutarea de către un minister a unei hotărâri judecătorești care obliga statul la plata unei sume contractuale către reclamant. Încă o dată s-a subliniat că „o hotărâre în care Curtea constată o violare impune statului pârât o obligație juridică de a pune capăt violării și a repara consecințele acesteia în așa mod, încât să restabilească pe cât e posibil situația existentă înainte de violare”³². Aceste hotărâri CtEDO au impulsivat consolidarea răspunderii civile a statului. Practic, statul este obligat pe plan intern să repare prejudiciul cauzat prin întârziere, altfel va plăti și mai mult la CtEDO.

Un alt set de cazuri se referă la *lipsa unui recurs intern efectiv* împotriva unor acte ale autorităților publice, ceea ce a determinat constatarea violării art. 13 din Convenție. În *cauza Mitropolia Basarabiei și alții c. Moldovei*, reclamantii s-au plâns că decizia Guvernului de a nu le recunoaște organizația religioasă nu a putut fi contestată eficient în țară la momentul respectiv. CtEDO a constatat încălcarea art. 9 (libertatea de religie) coroborat cu art. 13, deoarece nu exista o procedură judiciară de contencios administrativ, aptă să examineze refuzul de înregistrare la acea dată. Hotărârea CtEDO a forțat statul să recunoască Mitropolia Basarabiei, dar a și subliniat importanța *instituirii unui control judiciar asupra oricărui act administrativ* care încalcă drepturi, fie el și al Guvernului, și chiar dacă „Curtea consideră că statele sunt în drept să controleze dacă o mișcare sau o asociație urmărește, sub pretextul scopurilor religioase, activități care ar dăuna populației sau securității publice...”³³.

³⁰ Hotărârea Curții Europene a Drepturilor Omului în *cauza Olaru și alții c. Moldovei* din 28 iulie 2009. Disponibil: https://www.justice.gov.md/public/files/cedo/judgements/OLARU_SI_ALTII_ro.pdf [accesat: 22.07.2025].

³¹ *Legea privind repararea de către stat a prejudiciului cauzat prin încălcarea dreptului la judecarea în termen rezonabil a cauzei sau a dreptului la executarea în termen rezonabil a hotărârii judecătorești* nr. 87 din 21.04.2011. În Monitorul Oficial al Republicii Moldova din 1.06.2011 cu nr. 107-109, art. 282 (modificată prin Legea nr. 212 din 01.12.2017, MO1-6/05.01.18, art.4).

³² Hotărârea Curții Europene a Drepturilor Omului în *cauza Oferta Plus SRL c. Moldovei* din 12 februarie 2008. Disponibil: https://www.justice.gov.md/public/files/cedo/judgements/OFFERTA_PLUS_SRL_satisfactie_echitabila_ro.pdf [accesat: 22.07.2025].

³³ Hotărârea Curții Europene a Drepturilor Omului în *cauza Mitropolia Basarabiei și alții c. Moldovei* din 13 decembrie 2001. Disponibil: https://www.justice.gov.md/public/files/cedo/judgements/MITROPOLIA_BASARABIEI_SI_ALTII_ro.pdf [accesat: 22.07.2025].

Relevant este și cazul *Corsacov c. Moldovei*, în care reclamantul, victima unor rele tratamente din partea poliției, s-a plâns între altele de lipsa unui recurs efectiv pentru plângerea sa. CtEDO a constatat violarea art. 3 (tratament inuman) și art. 13, evidențiind dreptul reclamantului de a nu fi supus torturii și de a beneficia de o investigație efectivă a plângerilor sale cu privire la aplicarea torturii. *Inter alia*, CtEDO a notat că „în conformitate cu Codul Civil al Republicii Moldova în vigoare în acea perioadă, reclamantul ar fi putut pretinde compensații pentru cauzarea prejudiciului material și moral numai dacă prejudiciul ar fi fost cauzat prin acțiuni ilegale. Deoarece urmărirea penală desfășurată de autoritățile naționale a conchis că acțiunile polițiștilor A. Tulbu și V. Dubceac au fost legale, orice acțiune civilă împotriva lor ar fi fost inefectivă”. Ca urmare, Curtea a conchis că reclamantul nu a avut un recurs efectiv în conformitate cu dreptul național de a pretinde compensații pentru maltratarea sa³⁴.

Nu în ultimul rând, *jurisprudența* CtEDO a influențat direct practica instanțelor moldovenești prin intermediul hotărârilor Curții Constituționale a RM, care citează adesea standardele Convenției. De pildă, CC a invocat art. 6 CEDO și *jurisprudența* aferentă atunci când a reținut că „Parlamentul Republicii Moldova a stabilit în mod justificat că Consiliul Superior al Magistraturii (CSM) examinează pe fond, cu respectarea tuturor garanțiilor procedurale (art.6 §1 al Convenției Europene), toate contestările magistraților, iar Curtea Supremă de Justiție examinează contestările aduse împotriva hotărârilor CSM în partea ce ține de drept”³⁵. Tot astfel, reforma Codului administrativ din 2018 a ținut cont de exigențele art. 13 CEDO, extinzând categoriile de acte contestabile și eliminând imunitățile nejustificate ale autorităților publice, inclusiv „posibilitatea soluționării litigiilor dintre autoritățile publice și persoanele fizice și juridice într-un timp relativ scurt pe o cale extrajudiciară (procedura prealabilă) cu celeritate mai sporită”³⁶.

Astfel, hotărârile Curții de la Strasbourg au jucat un rol catalizator în dezvoltarea căilor naționale de atac împotriva autorităților publice. Mesajul central desprins din aceste cazuri este că statul trebuie să asigure *remedii interne efective și adecvate* pentru orice încălcare a drepturilor comisă de agenții săi. Acțiunea în justiție împotriva unei autorități publice nu trebuie îngrădită de obstacole procedurale excesive, de imunități absolute sau de ineficiența executării hotărârilor. În caz contrar, statul însăși va fi răspunzător la nivel internațional. Republica Moldova, prin ajustările legislative și prin practica instanțelor, a făcut progrese semnificative în a oferi cetățenilor săi căi de atac reale împotriva abuzurilor administrației, însă monitorizarea externă (inclusiv prin Comitetul de Miniștri al Consiliului Europei³⁷) continuă să asigure ca aceste mecanisme funcționează în concret.

³⁴ Hotărârea Curții Europene a Drepturilor Omului în cauza *Corsacov c. Moldovei* din 4 aprilie 2006. Disponibil: <https://www.agentguvernamental.md/wp-content/uploads/2015/03/CORSACOV-RO.pdf> [accesat: 22.07.2025].

³⁵ Hotărârea Curții Constituționale a Republicii Moldova privind controlul constituționalității Hotărârii Parlamentului nr. 314 din 26 decembrie 2012 privind eliberarea din funcție a unui judecător al Curții Supreme de Justiție din 25 iulie 2013. Disponibil: https://www.constcourt.md/public/ccdoc/hotariri/ro-H_21_2013.pdf [accesat: 22.07.2025].

³⁶ Nota informativă la proiectul de lege privind modificarea unor acte normative în contextul Codului administrativ nr. 116/2018. Disponibil: https://justice.gov.md/public/files/arij/22/NOTA_INFORMATIV2.pdf [accesat: 22.07.2025].

³⁷ Comitetul de Miniștri al Consiliului Europei continuă monitorizarea implementării hotărârii în cauza *Manole și alții c. Moldovei*. Disponibil: <https://cji.md/datorita-eforturilor-cji-comitetul-de-ministri-al-consiliului-europei-va-continua-monitorizarea-implementarii-hotararii-pe-cauza-manole-si-altii-c-moldovei/> [accesat: 22.07.2025].

4. CONCLUZII

În lumina celor analizate, se poate afirma că în dreptul Republicii Moldova există atât baza juridică, cât și instrumentele procedurale necesare pentru a iniția acțiuni în justiție împotriva persoanelor juridice de drept public. Fundamentul constituțional garantează accesul la justiție și dreptul la repararea prejudiciilor cauzate de autorități, aliniind astfel ordinea internă la principiile statului de drept. Cadrul legal s-a dezvoltat prin adoptarea Codului administrativ și corelarea acestuia cu Codul civil, Codul de procedură civilă și legi speciale, oferind o paletă completă de remedii, de la contenciosul administrativ de plină jurisdicție (anulare de acte și despăgubiri), până la acțiuni civile delictuale și tragerea la răspundere penală a funcționarilor vinovați.

Formele de răspundere ale autorităților publice acoperă diferite ipostaze ale încălcării legii de către entitățile statului. Răspunderea administrativă internă impune respectarea disciplinei și legalității în aparatul public. Răspunderea civilă patrimonială asigură compensarea indivizilor prejudiciați și îi constrânge financiar pe autorii publici ai ilegalităților. Răspunderea penală, chiar dacă nu atinge instituția ca atare, pedepsește exemplar persoanele care încalcă legea penală sub acoperirea funcției publice.

Procedurile examinate demonstrează că un cetățean sau o entitate privată vătămată are la dispoziție căi clare de urmat. De la plângerea prealabilă la acțiunea contencioasă, de la citația în fața judecătoriei la recursul în fața CSJ. De la plângerea penală la constituirea ca parte civilă, toate etapele oferă garanții procesuale și șansa reală de a obține dreptate. Jurisprudența instanțelor naționale a confirmat că nimeni, nici chiar Guvernul sau alte organisme de vârf nu se află mai presus de lege. Multe Hotărâri judecătorești au anulat acte ale administrației prezidențiale, ale CSM, ale autorităților locale și au obligat la repararea prejudiciilor, consolidând astfel încrederea în sistemul judiciar.

În același timp, jurisprudența CtEDO a oferit un cadru de referință și a corectat decizii greșite, impulsionând reforme precum instituirea de recursuri efective și eliminarea imunităților nejustificate. Republica Moldova, ca parte la Convenția Europeană, a trebuit să ajusteze legislația la practică pentru a se conforma exigențelor europene în materie de acces la justiție.

Prin urmare, posibilitatea de a iniția acțiuni împotriva persoanelor juridice de drept public în dreptul moldovenesc nu este doar teoretică, ci una garantată de un sistem legal coerent și de o cultură judiciară în curs de maturizare. Cu toate acestea, provocările precum asigurarea celerității proceselor, executarea promptă a tuturor hotărârilor contra statului, responsabilizarea mai puternică a funcționarilor publici pentru abuzurile comise nu se autoexclud. Însă, per ansamblu, cadrul juridic actual oferă cetățeanului instrumentele necesare pentru a-și apăra drepturile în fața autorităților și pentru a ține administrația publică sub controlul legalității, ceea ce constituie un pilon fundamental al ordinii de drept în Republica Moldova.

BIBLIOGRAFIE**BIBLIOGRAPHY**

Bostan Angela, opinie separată la Decizia Curții de Apel Chișinău din 10.02. 2022, în dosarul nr. 3-331/19 (2-19195555-02-3-10122019), Colegiul Civil, Comercial și de Contencios Administrativ Curții de Apel Chișinău. Disponibil: https://cac.instante.justice.md/ro/pigd_integration/pdf/MTZhYTU0ZTMtMjkyMi00ZTE3LTNmNDItY2Y0ZWY0MmZmMTFl

- [accesat: 22.07.2025];
- Creangă I. ș.a. Constituția Republicii Moldova. Comentariu. Chișinău: Editura Arc, 2012, 576 p. Disponibil: https://www.constcourt.md/public/files/file/informatie_utilita/Comentariu_Constitutie.pdf [accesat: 19.07.2025];
- Comitetul de Miniștri al Consiliului Europei continuă monitorizarea implementării hotărârii în cauza Manole și alții c. Moldovei. Disponibil: <https://cji.md/datorita-eforturilor-cji-comitetul-de-ministri-al-consiliului-europei-va-continua-monitorizarea-implementarii-hotararii-pe-cauza-manole-si-altii-c-moldovei/> [accesat: 22.07.2025];
- Constituția Republicii Moldova nr. 1 din 29 iulie 1994. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova din 13.11.2024 cu nr. 466, art. 635 (modificată și completată prin Legea nr. 244 din 20.10.2024, MO457-458 din 05.11.2024, art. 633);
- Codul administrativ al Republicii Moldova nr. 116 din 19.07.2018. În: Monitorul Oficial al RM din 17.08.2018 cu nr. 309-320, art. 466 (modificat prin Legea nr. 284 din 05.12.24, MO513-515/07.12.24, art.710);
- Codul civil al Republicii Moldova nr. 1107 din 06.06.2002. În: Monitorul Oficial al RM nr. 82-86 din 22.06.2002 (modificat prin Legea nr. 27 din 27.02.25, MO143/19.03.25, art.137);
- Codul penal al Republicii Moldova nr. 985 din 18.04.2002. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova din 14.04.2009 cu nr. 72-74, art. 195 (modificat prin Legea nr. 136 din 06.06.2024, MO245-246 din 07.06.2024, art. 353).
- Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, semnată la Roma la 4 noiembrie 1950. Ratificată de Republica Moldova prin Hotărârea Parlamentului nr. 1298 din 24.07.1997, în vigoare din 21.08.1997. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova din 21.08.1997 cu nr. 54-55, art. 502;
- Declarația Universală a Drepturilor Omului, adoptată de Adunarea Generală a ONU prin Rezoluția 217 A (III) din 10 decembrie 1948, la New York (Republica Moldova a aderat prin Hotărârea Parlamentului nr. 217- XII din 28.07.90). Publicată în ediția oficială „Tratate internaționale”, 1998, volumul 1;
- Decizia Curții de Apel Chișinău, Colegiul Civil, Comercial și de Contencios Administrativ din 10.02.2022, în dosarul nr. 3-331/19 (2-19195555-02-3-10122019). Disponibil: https://cac.instante.justice.md/ro/pigd_integration/pdf/NzRkNjk3YzktMGRjZC00Nzk0LTk3MzgtYzAzODdmMmNiYWE0 [accesat: 22.07.2025];
- Decizia Curții de Apel Chișinău, Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ din 12.12.2023, în dosarul nr. 3-226/23 (2-23157245-02-3-07122023). Disponibil: https://cac.instante.justice.md/ro/pigd_integration/pdf/YmNiMTMyMTQtNTI2MC00ZjJmLWE4NWItMzlkZTJkZDkzYjBm [accesat: 22.07.2025];
- Decizia Curții Supreme de Justiție din 22.12.2023, în dosarul nr. 3ra-1221/23 (2-23157245-01-3ra-14122023). Disponibil: https://jurisprudenta.csj.md/search_col_civil.php?id=73357 [accesat: 22.07.2025];
- Decizia Curții de Apel Chișinău, Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ din 12.09.2024, în dosarul nr. 3-112/24 (2-24099623-02-3-05092024). Disponibil: https://cac.instante.justice.md/ro/pigd_integration/pdf/NjhjNzMwZWYtNTQyYi00NGFmLTg5NDgtNTNmMjY3ZmJmNWVm [accesat la 22.07.2025];
- Guzun C. „Dreptul constituțional al persoanei vătămate de o autoritate publică: considerații generale”, în rev. „Legea și Viața”, nr. 9/2019, pp. 42-46;

- Guznac V. „Controlul actelor autorităților administrației publice pe calea contenciosului administrativ”, în revista „Moldoscopie”, nr. 3/2011, pp. 60-75.
- Hotărârea Curții Europene a Drepturilor Omului în cauza Olaru și alții c. Moldovei din 28 iulie 2009. Disponibil: https://www.justice.gov.md/public/files/cedo/judgements/OLARU_SI_ALTII_ro.pdf [accesat: 22.07.2025];
- Hotărârea Curții Europene a Drepturilor Omului în cauza Oferta Plus SRL c. Moldovei din 12 februarie. Disponibil: https://www.justice.gov.md/public/files/cedo/judgements/OFFERTA_PLUS_SRL_satisfactie_echitabila_ro.pdf [accesat: 22.07.2025];
- Hotărârea Curții Europene a Drepturilor Omului în cauza Mitropolia Basarabiei și alții c. Moldovei din 13 decembrie 2001. Disponibil: https://www.justice.gov.md/public/files/cedo/judgements/MITROPOLIA_BASARABIEI_SI_ALTII_ro.pdf [accesat: 22.07.2025];
- Hotărârea Curții Europene a Drepturilor Omului în cauza Corsacov c. Moldovei din 4 aprilie 2006. Disponibil: <https://www.agentguvernamental.md/wp-content/uploads/2015/03/CORSACOV-RO.pdf> [accesat: 22.07.2025];
- Hotărârea Curții Constituționale a Republicii Moldova privind controlul constituționalității Hotărârii Parlamentului nr. 314 din 26 decembrie 2012 privind eliberarea din funcție a unui judecător al Curții Supreme de Justiție din 25 iulie 2013. Disponibil: https://www.constcourt.md/public/ccdoc/hotariri/ro-H_21_2013.pdf [accesat: 22.07.2025];
- 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 octombrie 2009. În: Buletinul Curții Supreme de Justiție a Republicii Moldova, 2010, nr. 7-8, p. 4;
- Încheierea Curții Supreme de Justiție din 25.09.2024, în dosarul nr. 3ra-815/24. Disponibil: https://jurisprudenta.csj.md/search_col_civil.php?id=76106 [accesat: 22.07.2025];
- Legea contenciosului administrativ nr. 793 din 10.02.2000. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova din 18.05.2000 nr. 57-58, art. 375 (abrogată prin Codul administrativ al Republicii Moldova nr. 116 din 19.07.18, MO309-320/466 din 17.08.18);
- Legea privind modul de reparare a prejudiciului cauzat prin acțiunile ilicite ale organelor de urmărire penală, ale procuraturii și ale instanțelor judecătorești nr. 1545 din 25.02.1998. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova din 04.06.1998 cu nr. 50-51, art. 359 (modificată prin Legea nr. 212 din 01.12.17, MO1-6/05.01.18, art.4).
- Legea privind taxa de stat nr. 213 din 31.07.2023. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova din 11.08.2023 cu nr. 306-309, art. 549 (modificată prin Legea nr. 94 din 08.05.2025, MO233-236 din 16.05.2025, art. 275);
- Nota informativă la proiectul de lege privind modificarea unor acte normative în contextul Codului administrativ nr. 116/2018. Disponibil: https://justice.gov.md/public/files/arij/22/NOTA_INFORMATIV2.pdf [accesat: 22.07.2025];
- Pactul Internațional cu privire la drepturile civile și politice, adoptat la 16 decembrie 1966 la New York, ratificat de Republica Moldova prin hotărârea Parlamentului nr. 217-XII din 28.07.1990 (în vigoare din 26 aprilie 1993);
- Șevcenco I. Răspunderea juridică a autorităților administrației publice pentru vătămarea drepturilor omului. Teză de doctor în drept. Specialitatea 552.02. Drept administrativ. Chișinău, 2024, 217 p.