

PARTICULARITĂȚILE RESPECTĂRII PROCEDURII PREALABILE ÎN ACȚIUNILE DE CONTENCIOS ADMINISTRATIV

MACOVEȚCHI Carolina,
doctor în drept, lector universitar
Facultatea de Relații Internaționale
Științe Politice și Administrative,
Departamentul Științe Politice și Administrative

CZU: 351/354:342.9

<https://doi.org/10.5281/zenodo.7529253>

SUMMARY

The study is dedicated to studying the observance of the preliminary procedure in administrative litigation actions. It is analyzed the legislativ framework in force to elucidate the essence of the procedure or prior administrative procedure, and the particularities of its exercise. Also, are analyzed the provisions of the Administrative Code of the Republic of Moldova, in order to assess the extent to which the established problems were solved by the new legislation.

Introducere. În cadrul procesului de reformare și democratizare a Republicii Moldova, sub influența opiniei publice mondiale și sub presiunea forțelor democratice interne, s-a impus cu consecvență reglementarea juridică a răspunderii statului pentru erorile, abuzurile și pagubele aduse particularului prin actele ilegale ale autorităților publice și ale funcționarilor acestora. Un rol major în acest context l-a avut aderarea și ratificarea de către Republica Moldova a instrumentelor internaționale și regionale de protecție a drepturilor și libertăților omului, care au stat la baza democratizării relațiilor dintre stat și cetățeni. Drept rezultat, la nivel constituțional și legislativ, s-a conturat un cadru juridic adecvat de soluționare a litigiilor dintre administrație și cei administrați născute din acte de putere publică.

O primă formulare clară a principiului responsabilității administrației în fața particularului a fost consacrată în art. 53 alin. (1) din Constituția Republicii Moldova în următoarea formulă: „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”. [1] Prin esență, acesta este temeiul constituțional al contestării actelor autorităților publice și a răspunderii acestora pentru vătămările aduse prin nesocotirea sau încălcarea drepturilor și libertăților legitime ale persoanei. Acest drept este garantat prin instituirea unui control asupra actelor administrative, dar și a răspunderii patrimoniale a statului pentru vătămările aduse persoanelor prin fapte ilegale sau erori ale funcționarilor publici. Dreptul mențio-

nat, după cum susțin unii cercetători, este o garanție constituțională de asigurare a celorlalte drepturi și libertăți constituționale, un suport juridic pentru exercitarea diverselor forme de control asupra activității autorităților publice.

În literatura de specialitate, forma de control administrativ premergătoare judecății, înainte de a declanșa vreuna dintre procedurile jurisdicționale, este analizată sub diferite denumiri precum ar fi: recurs grațios, recurs administrativ prealabil, plângere prealabilă sau cerere prealabilă. Totodată, în dependență de modul de realizare a controlului și calitatea organului competent să-i soluționeze recursul administrativ se clasifică în recurs administrativ grațios, recurs administrativ ierarhic și recurs administrativ de tutelă. [2, p. 300]

Recursul grațios este exercitat de aceeași autoritate care a emis actul administrativ supus recursului, iar cel care îl exercită poate cere ca un act administrativ să fie emis, revăzut, modificat sau anulat. [3, p. 26] Recursul ierarhic este exercitat de organul ierarhic superior organului care a adoptat actul administrativ ilegal și poate fi aplicat numai în cazul când vizează actele administrative emise de către organele administrative care au organe ierarhic superioare. [4, p. 26-27] Recursul administrativ de tutelă este în cazul în care autoritatea emitentă se bucură de autonomie, neavând superior ierarhic. Doctrina administrativă românească ne vorbește despre recursul administrativ, pe care îl definește ca fiind recursul adresat unei autorități administrative, pentru a contesta legalitatea sau oportunitatea unui act administrativ. Precum menționează Verginia Vedinaș în una dintre lucrările sale [3, p. 223], recursul administrativ este un mijloc pus în beneficiul cetățeanului, prin care acesta să-și poată realiza dreptul său fără a mai apela la justiție care reprezintă o cale mai anevoioasă, mai costisitoare și mai dură decât calea recursului administrativ. Menționăm că, în dreptul Uniunii Europene, exercitarea recursului administrativ prealabil este o garanție a respectării dreptului la apărare, indiferent de natura organului investit cu soluționarea acestuia. [5, p.137]

În Republica Moldova, cererea prealabilă este instituția care oferă o cale de rezolvare amiabilă a litigiilor administrative, iar procedura examinării cererii prealabile este reglementată expres de Codul Administrativ al Republicii Moldova nr.116 din 19.07.2018, fiind legea fundamentală care cuprinde în ansamblu procedura în cauză și descrie pe deplin esența și rolul acesteia în soluționarea litigiilor de contencios administrativ în Republica Moldova. Menționăm că, în dreptul Uniunii Europene, exercitarea procedurii prealabile denumită sub forma de recurs administrativ prealabil este o garanție a respectării dreptului la apărare, indiferent de natura organului investit cu soluționarea acestuia.

Până la adoptarea Codului administrativ, în Republica Moldova, depunerea cererii prealabile la organul emitent sau ierarhic superior a fost o fază obligatorie în procedura examinării acțiunii în contenciosul administrativ, cu unele excepții prevăzute de lege. Nerespectarea acestei faze, de regulă, condiționa restituirea

cererii de chemare în judecată conform art. 170 alin. (1) pct. a) din Codul de procedură civilă al Republicii Moldova. [6]

Prin interpretare, Curtea Supremă de Justiție (în continuare CSJ) a statuat că nu este necesară respectarea procedurii prealabile în cazul în care autoritatea publică nu a soluționat în termenul stabilit de lege petiția solicitantului sau nu a acceptat depunerea ei, precum și în cazurile expres prevăzute de lege. [7] Deci, doar prin derogare de la norma generală, în unele categorii de litigii reclamații pot prezenta acțiunea nemijlocit instanței judecătorești, fără respectarea fazei de depunere a cererii prealabile (eludând astfel recursul administrativ). În același timp, nu se admitea prezentarea acțiunii în contencios administrativ până la expirarea termenului de soluționare a cererii prealabile (recursului administrativ), deoarece în aceste cazuri, de asemenea, se consideră că nu a fost respectată procedura prealabilă, instanța fiind obligată să restituie cererea de chemare în judecată. Pe de altă parte, în cazul în care organul emitent, în baza cererii prealabile, a revocat actul contestat și a adoptat o nouă hotărâre, prin care persoana, de asemenea, se consideră lezată într-un drept al său, ea nu va contesta ultimul act administrativ cu cerere prealabilă, dar se va adresa direct în instanță de contencios administrativ [8]

Astfel, regula generală este că, pentru a putea prezenta acțiunea în contencios administrativ, reclamantul trebuie să facă dovada că a îndeplinit cerințele legii și a respectat procedura prealabilă, adică s-a adresat mai întâi autorității emitente a actului administrativ contestat și abia după refuzul acesteia, respectiv după menținerea actului administrativ, s-a adresat nemijlocit instanței de judecată. [9, p. 423]

Referindu-ne în mod nemijlocit la Codul administrativ al Republicii Moldova, precizăm că în toate Cărțile Codului Administrativ al RM, găsim reglementări ce țin de procedura prealabilă, în special în: Cartea I, art.19 (cu denumirea «*Cererea prealabilă*»); Cartea II, Titlu V intitulat «*Procedura prealabilă*»; Cartea III, art.208, 209, 224; Tangențial prevederi relative procedurii prealabile avem și într-un șir de alte articole (art.95, 140, 143, 149, 171, 172, etc.) [10, p. 423]

Referitor la procedura/cererea prealabilă, Codul administrativ stipulează următoarele momente importante:

În primul rând, noțiunea procedurii prealabile (numită și "cerere prealabilă") este prevăzută în art.19 Cod Administrativ, *fiind instituția de drept care oferă o cale de soluționare prejudiciară a litigiilor administrative.* [11]

În conformitate cu prevederile Art. 162 CA: (1) *Procedura prealabilă urmărește scopul de a verifica legalitatea actelor administrative individuale.* (2) *Dacă autoritatea publică nu soluționează petiția în termenele prevăzute de prezentul cod, persoana afectată este în drept să depună cerere prealabilă.* (3) *Cererea prealabilă poate fi îndreptată spre: a) anularea în tot sau în parte a unui act administrativ individual ilegal sau nul; b) emiterea unui act admi-*

nistrativ individual. Potrivit Art. 163 CA : *Procedura de examinare a cererii prealabile nu se efectuează dacă: a) actul administrativ individual este emis de către Guvern, un consiliu local sau Adunarea Populară a Găgăuziei; b) decizia cu privire la cererea prealabilă înrăutățește situația unei persoane față de situația din decizia inițială; c) legea prevede expres adresarea nemijlocită în instanța de judecată.* Conform Art 189 CA: (2) *O acțiune în contencios administrativ poate fi înaintată și atunci când autoritatea publică nu a soluționat în termen legal o cerere. Iar potrivit Art. 208 CA: (1) În cazurile prevăzute de lege, până la înaintarea acțiunii în contencios administrativ, se va respecta procedura prealabilă. (2) Dacă autoritatea publică competentă decide cu privire la cererea prealabilă, deși termenul pentru depunerea cererii prealabile nu a fost respectat, acțiunea în contenciosul administrativ este oricum admisibilă. Această prevedere nu se aplică în cazul în care printr-un act administrativ individual este favorizat un terț. (3) Dacă procedura prealabilă nu este prevăzută de lege, acțiunea în obligare se admite numai în cazul în care reclamantul a depus anterior la autoritatea publică competentă o cerere de emitere a actului administrativ individual. (4) O acțiune în realizare se admite numai dacă reclamantul a depus anterior la autoritatea publică competentă o cerere prin care a solicitat realizarea, tolerarea sau omiterea unei acțiuni. (5) O acțiune în constatare este admisibilă numai dacă reclamantul s-a adresat anterior la autoritatea publică competentă cu cerere de constatare. [11]*

În același timp, art.166 Cod administrativ al Republicii Moldova, menționează: *”Cererea prealabilă poate fi depusă numai dacă persoana își revendică drepturile încălcate prin emiterea sau respingerea emiterii unui act administrativ individual”.*

Astfel, din analiza normelor citate putem ajunge la concluzia că procedura prealabilă își are aplicabilitatea doar pentru două tipuri de acțiuni: acțiunea în contestare care nemijlocit prevede anularea unui act administrativ și acțiunea în obligare, care vizează obligarea de a emite un act administrativ. Această poziție evidențiată și reflectată în Titlu V al Codului administrativ al Republicii Moldova este inspirată din concepția germană relativă procedurilor preliminare în contenciosul administrativ, dat fiind faptul că procedura prealabilă conform prevederilor legislației germane face trimitere în special la acțiunea în contestare și cea în obligare. Doar că spre deosebire, legiuitorul german nu utilizează verbul ”poate” dar ”trebuie”. La caz, în ordinea analizată este prevăzut că înainte de introducerea acțiunii în contestare și acțiunii în obligare actul administrativ trebuie să fie revizuit în proceduri preliminare cu anumite excepții stabilite expres în cod, fiind în acest sens prevăzute și evidențiate trei excepții, care seamănă cu cele din art.163, Cod Administrativ al Republicii Moldova, doar că în cazul concepției, precum și codului german avem o logică mult mai clară, regula fiind că se va respecta întotdeauna procedura prealabilă, iar excepțiile sunt enumerate expres.

Revenind la Codul Administrativ autohton, amintim că din prevederile Titlului V nu reiese că procedura prealabilă este obligatorie de fiecare dată pentru acțiunile în contestare și obligare, unicul sens fiind că pentru aceste tipuri de acțiuni procedura prealabilă este posibilă.

Situația se complică pentru că și art. 208 al aceluiași act normativ, intitulat ”Procedura prealabilă”, plasat deja în Cartea III, cu regret, nu face mai multă lumină. Interpretarea sistemică și coroborarea articolelor din Titlul V Cartea II cu art. 208 din Cartea III, cauzează unele soluții echivoce. La caz, o situație confuză este atunci când plasăm alături alin.(1) art.208 și lit. c) art.163 din Codul administrativ: În conformitate cu art.163, subliniem ideea că procedura de examinare a cererii prealabile nu se efectuează dacă legea prevede expres adresarea nemijlocită în instanța de judecată. În același timp în conformitate cu art.208, alin.(1), din același act normativ, evidențiem că în cazurile prevăzute de lege, până a fi înaintată acțiunea în contencios administrativ, urmează a fi respectată procedura prealabilă. Deci, se subînțelege că pe de o parte este excepție cazul când legea prevede adresarea direct în instanța și în același timp, tot excepție este situația când legea prevede procedura prealabilă în vederea adresării în instanță. [11]

Sistematizarea activității practice demonstrează că una dintre condițiile de inadmisibilitate frecvent întâlnită, constă în aceea că nu sînt întrunite condițiile prevăzute la art. 208, Cod administrativ. Observăm că articolul 208 alin. (1) din Codul administrativ instituie și consemnează procedura prealabilă ca o condiție de formulare a acțiunii în contencios administrativ. Nerespectarea procedurii respective, ca urmare vizează declararea inadmisibilității acțiunii (articolul 207 alin. (2) lit. f) din Codul administrativ). Scopul procedurii prealabile ne permite să evidențiem în urma celor analizate că constă în verificarea legalității actelor administrative individuale, inclusiv a celor care au efect pe termen scurt, prin prisma legalității și a respectării procedurii de emitere, dar și de a determina revizuirea sau revocarea actelor administrative de către organul emitent, în cazul ilegalității acestora.

Obligativitatea procedurii concilierii vine, deci să asigure un climat de ordine, să evite, sau după caz să înlăture procedurile abuzive și să garanteze drepturile altuia. Decizia este firească, fiind evident că, în scopul descongestionării instanțelor de eventuale litigii care se pot rezolva printr-o înțelegere a părților, statul poate să impună obligativitatea unei astfel de proceduri, măsura fiind rezonabilă și proporțională cu scopul vizat de către legiuitor.

Autorii autohtoni, Elena Belei și Ina Jimbei consideră că normele cu privire la procedura prealabilă prevăzute în Codul Administrativ al Republicii Moldova sunt confuze provocând soluții echivoce, concluzie care apare la o perioadă destul de scurtă de la intrarea în vigoare a Codului Administrativ al Republicii Moldova.

Astfel, considerăm că, nerespectarea procedurii prealabile se referă nu atât la efectuarea ei, dar și la adresarea organului emitent sau ierarhic superior în modul

și în termenul prevăzut de lege. Nulitatea unui act administrativ individual poate fi invocată și fără obligația de a respecta un termen, însă nu exclude efectuarea procedurii prealabile, or la art. 163 Cod Administrativ sunt prevăzute expres situațiile când procedura de examinarea a cererii prealabile nu se efectuează, și anume în cazurile în care: a) *actul administrativ individual este emis de către Guvern, un consiliu local sau Adunarea Populară a Găgăuziei*; b) *decizia cu privire la cererea prealabilă înrăutățește situația unei persoane față de situația din decizia inițială*; c) *legea prevede expres adresarea nemijlocită în instanța de judecată*.

Curtea Constituțională a Republicii Moldova a reținut, că din ansamblul reglementărilor rezultă că prin instituirea procedurii prealabile de soluționare a litigiilor legislatorul a urmărit să transpună în practică principiul celerității soluționării litigiilor dintre părți. De asemenea, procedura prealabilă poate constitui un mijloc eficient apt să asigure soluționarea mai rapidă a unor categorii de litigii.

În vederea uniformizării aplicării normelor de drept privind respectarea procedurii prealabile, la 29 decembrie 2021, Curtea Supremă de Justiție a publicat o Notă informativă privind practica judiciară de soluționare a chestiunii ce vizează respectarea procedurii prealabile, în acțiunile de contencios administrativ. Scopul acestei Note este de a stabili care este situația de fapt și de drept la acest compartiment al practicii judiciare și dacă instanțele de judecată aplică corect și uniform legislația cu privire la respectarea procedurii prealabile, în acțiunile de contencios administrativ. [12]

La elaborarea notei au fost studiate prevederi ale Codului administrative și legilor conexe, precum și 35 de decizii, pronunțate de Curtea Supremă de Justiție, în perioada 1 aprilie 2019 – 1 decembrie 2021, ce au avut ca obiect examinarea chestiunii cu privire la respectarea procedurii prealabile, în acțiunile de contencios administrativ. De asemenea, din judecătorii au fost interpellate dosarele examinate în procedura contenciosului administrativ, inițiate după intrarea în vigoare a Codului administrativ (cu excepția celor electorale), în care problema respectării procedurii prealabile a fost soluționată prin acte judecătorești și în privința cărora a fost realizat controlul judecătoresc de către instanțele ierarhic superioare.

Ca urmare a studiului efectuat s-a stabilit că instanțele ierarhic inferioare aplică corect și uniform legislația cu privire la respectarea procedurii prealabile, atunci când normele legislative speciale derogatorii prevăd procedura prealabilă. Totodată, analiza practicii judiciare a arătat faptul că instanțele ierarhic inferioare interpretează greșit normele legale ce vizează necesitatea respectării procedurii prealabile, atunci când normele speciale derogatorii nu prevăd o astfel de procedură. În Notă se mai menționează că rezultatele generalizării ce vizează soluționarea chestiunii cu privire la respectarea procedurii prealabile, în acțiunile

de contencios administrativ, atestă faptul că, în toate cazurile, atunci când normele legislative speciale derogatorii nu prevăd procedura prealabilă, instanțele ierarhic inferioare incorect declară acțiunile inadmisibile, în virtutea art. 207 alin. (2) lit. f) Cod administrativ, din motiv că nu sunt întrunite condițiile specificate la art. 208 Cod administrativ.

CSJ a constatat că procedura prealabilă este necesar a fi efectuată, doar în cazul actelor administrative cu caracter individual.

De asemenea, instanța a conchis că procedura prealabilă este obligatorie, doar atunci când legea specială o prevede expres, cu excepțiile stabilite de art. 163 Cod administrativ. Potrivit CSJ, până la aducerea legislației în vigoare în concordanță cu Codul administrativ, regula, în cazul procedurii prealabile, este că aceasta se va respecta, doar atunci când normele legislative speciale derogatorii reglementează o asemenea procedură.

Concluzii:

1. Rezultatele generalizării ce vizează soluționarea chestiunii cu privire la respectarea procedurii prealabile, în acțiunile de contencios administrativ, atestă faptul că, în toate cazurile, atunci când normele legislative speciale derogatorii nu prevăd procedura prealabilă, instanțele ierarhic inferioare incorect declară acțiunile inadmisibile, în virtutea art. 207 alin. (2) lit. f) Cod administrativ, din motiv că nu sunt întrunite condițiile specificate la art. 208 Cod administrativ.

2. Art. 208 alin. (1) Cod administrativ instituie procedura prealabilă ca o condiție de formulare a acțiunii în contencios administrativ. Nerespectarea acestei proceduri are ca rezultat declararea inadmisibilității acțiunii – art. 207 alin. (2) lit. f) Cod administrativ.

În acest sens, se punctează că art. 162 din Codul administrativ stabilește că procedura prealabilă urmărește scopul de a verifica legalitatea actelor administrative individuale. Fiind o procedură quazi-judiciară, autoritățile investite 18 cu competența în procedura prealabilă acționează de parcă ar fi instanțe de judecată. Cererea prealabilă poate fi formulată în vederea: a) anulării, în tot sau în parte, a unui act administrativ individual ilegal sau nul; b) emiterii unui act administrativ individual.

Astfel, se constată că procedura prealabilă este necesar a fi efectuată, doar în cazul actelor administrative cu caracter individual.

3. Totodată, art. 162 alin. (3) lit. a), coroborat cu art. 208 alin. (1) Cod administrativ, devine aplicabil în cazul procedurii prealabile ori de câte ori legea specială reglementează procedura prealabilă.

Altfel spus, regula generală, în cazul acțiunii în contestare, este că reclamantul nu urmează să efectueze procedura prealabilă. Pe cale de excepție, procedura prealabilă va fi necesară pentru intentarea unei acțiuni în contestare, atunci când normele legislative speciale derogatorii prevăd expres calea prealabilă de soluționare a litigiului.

Asta deoarece, textul de lege „în cazurile prevăzute de lege” din art. 208 alin. (1) Cod administrativ fundamentează regula că cererea prealabilă va fi depusă în scris, la autoritatea publică emitentă, în termen de 30 de zile (sau în alt termen prevăzut de legile speciale) de la comunicarea sau de la notificarea actului administrativ individual sau a respingerii petiției – art. 164 alin. (1), coroborat cu art. 165 alin. (1) Cod administrativ, doar dacă legea specială reglementează o asemenea procedură (procedura prealabilă).

De altfel, însuși art. 2 alin. (2) din Codul administrativ (dispozițiile în cauză au fost contestate la Curtea Constituțională, însă, prin decizia nr. 145 din 17 decembrie 2020, sesizările au fost declarate inadmisibile) stabilește că anumite aspecte ce țin de activitatea administrativă, privind domenii specifice de activitate, pot fi reglementate prin norme legislative speciale derogatorii de la prevederile prezentului cod, numai dacă această reglementare este absolut necesară și nu contravine principiilor prezentului cod. De asemenea, și în cazul acțiunii în obligare, procedura prealabilă va fi respectată, doar dacă legea specială instituie o asemenea procedură. Deci, în cazul în care procedura prealabilă nu este stipulată de lege, acțiunea în obligare se admite numai în cazul în care reclamantul a depus anterior, la autoritatea publică competentă, o cerere de emiteră a actului administrativ individual.

Drept urmare, se conchide că procedura prealabilă este obligatorie, doar atunci când legea specială o prevede expres, cu excepțiile stabilite de art. 163 Cod administrativ.

4. Pentru acțiunea de control normativ, acțiunea în realizare și cea în constatare, Codul administrativ nu a prevăzut procedura prealabilă. Totuși, acțiunea în realizare și cea în constatare sunt admisibile, numai dacă reclamantul sa adresat anterior la autoritatea competentă cu cerere corespunzătoare (art. 208 alin. (4) și (5)).

5. Pentru considerentele expuse supra, se decelează că până la aducerea legislației în vigoare în concordanță cu Codul administrativ, regula, în cazul procedurii prealabile, este că aceasta se va respecta, doar atunci când normele legislative speciale derogatorii reglementează o asemenea procedură.

6. În baza acestor dispoziții constatăm că comparativ cu legislația anterioară, Codul administrativ conține deja reglementări mai clare și concrete care permit în anumite situații ca procedura prealabilă să fie eludată, ceea ce este în avantajul justițiabililor.

7. Pornind de la aceasta și privind problema în ansamblu, considerăm că obligativitatea respectării procedurii prealabile în contenciosul administrativ nu poate fi percepută ca o limitare nejustificată a accesului persoanelor la justiție, întrucât persoanei după soluționarea extrajudiciară a litigiului administrativ (în procedura prealabilă destul de detaliat reglementată de Cod), îi rămâne valabilă posibilitatea ulterioară de a se adresa în instanța de contencios administrativ.

Cert este un fapt:

- Codul administrativ a fost elaborat ca o legislație prietenoasă cetățeanului, instituind un control judecătoresc efectiv în vederea protecției drepturilor subiective de orice abuzuri și excese din partea intervenției puterii publice.

- Codul administrativ are o misiune clară: construcția autentică a statului de drept, instituții publice eficiente și protecție legală, efectivă a drepturilor persoanei.

- Este important de menționat că Codificarea administrativă a oferit multiple avantaje, printre care menționăm: simplificarea și corelarea legislației în materie, reducerea numărului de reglementări existente în domeniu, crearea unui cadru legal general de referință, eliminarea paralelismelor, contradicțiilor și necorelărilor legislației în vigoare.

- Însă, întru buna aplicare a noilor prevederi a Codului administrativ, este necesar a organiza instruire de formare continuă a personalului ce aplică prevederile Codului atât la procedura administrativă cât și la procedura contenciosului administrativ, ambele aflate într-o legătură strânsă.

BIBLIOGRAFIE

1. Constituția Republicii Moldova din 29.07.1994. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1994, nr. 1.
2. Zubco V. Cererea prealabilă - condiție obligatorie de exercitare a dreptului la acțiune în contenciosul administrativ. În Teoria și practica administrării publice: Materiale ale conferinței științificopractice internaționale, 17 mai 2018/col. red.: Oleg Balan [et al.]. – Chișinău: AAP, 2018 (S.C. „Elan Poligraf” S.R.L.). – 606 p., p. 300-304.
3. Verginia Vedinaș, Drept administrativ și instituții politico-administrative, Ed. Lumina lex, București, 2002, 656 pag.
4. Valeriu Zubco, Anastasia Pascari, Gheorghe Crețu, Contenciosul administrativ, Ed. Cartier, Chișinău, 2004, pag. 231
5. Ana Muntean, Formele controlului de legalitate în dreptul Uniunii Europene. Protecții în dreptul român, Ed. Universul Juridic, București, 2013, 388 pag.
6. Codul de procedură civilă al Republicii Moldova, adoptat prin Legea nr. 225 din 30.05.2003. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 111-115 din 12.06.2003
7. Hotărârea Plenului Curții Supreme de Justițiecu privire la practica aplicării de către instanțele de contencios administrativa unor prevederi ale Legii contenciosului administrativ, nr. 10 din 30 octombrie 2009. [resurs electronic]. www.csj.md.
8. Oleseă Țurcan, CODUL ADMINISTRATIV – FACTOR DE

CONSOLIDARE A ACCESULUI LA JUSTIȚIA ADMINISTRATIVĂ
ÎN REPUBLICA MOLDOVA, În: Revista „Lege și viața”, august 2019,
p.38

9. Diaconu M. Mecanismul asigurării legalității actelor administrative în Republica Moldova. Monografie. Chișinău: Î.S. F.E.-P. Tipografia Centrală, 2013 (552 p.)
10. Elena Belei, I.Jimbei, Procedura prealabilă în contenciosul administrativ, <https://bizlaw.md/procedura-prealabila-in-contenciosul-administrativ>
11. Codul Administrativ al Republicii Moldova, nr. 116 din 19.07.2018. În: Monitorul Oficial nr. 309-320 din 17.08.2018
12. Notă informativă privind practica judiciară de soluționare a chestiunii ce vizează respectarea procedurii prealabile, în acțiunile de contencios administrativ, http://csj.md/images/Nota_informativa_-_procedura_prealabila_in_contencios___administrativ___rev%C4%83zut%C4%83__red_-_pub.pdf