

## UNELE TENDINȚE DE CONSOLIDARE A LEGISLAȚIEI ADMINISTRATIVE. COD ADMINISTRATIV ȘI/SAU CODUL PROCEDURILOR ADMINISTRATIVE?

*Viorel RUSU,*

*Universitatea de Stat din Moldova*

În ultimii ani se observă o consolidare a legislației administrative prin cea mai superioară formă de sistematizare a actelor normative, denumită codificare. Un aspect important îl reprezintă obiectul de reglementare a Codului rezultat din codificare. În aspect evolutiv putem evidenția etapa din anii 2012-2013 - când a fost elaborat proiectul Codului de procedură administrativă, ulterior perioada 2017-2018 - când a fost elaborat și adoptat Codul administrativ al Republicii Moldova în vigoare și perioada curentă (2023-2025) - când se observă procesul de modificare și chiar revenire la denumirea de Cod de proceduri administrative. Așadar, apare dilema privind obiectul de reglementare a legislației administrative consolidate: Codul administrativ și/sau Codul procedurilor administrative?

**Cuvinte-cheie:** *legislație administrativă, codificare, norme materiale, norme procedurale, procedură administrativă, autoritate administrativă, acte normative.*

### **SOME TRENDS IN CONSOLIDATION OF ADMINISTRATIVE LEGISLATION. ADMINISTRATIVE CODE AND/OR CODE OF ADMINISTRATIVE PROCEDURES?**

In recent years, a consolidation of administrative legislation has been observed through the highest form of systematization of normative acts, called codification. An important aspect is the regulatory object of the Code resulting from the codification. In terms of evolution, we can highlight the stage from 2012-2013 - when the draft of the Code of Administrative Procedure was developed, then the period of 2017-2018 - when the Administrative Code of the Republic of Moldova in force was developed and adopted, and the current period (2023-2025) - when the process of modification and even return to the name Code of Administrative Procedures takes place. So, the dilemma arises regarding the regulatory object of the consolidated administrative legislation: the Administrative Code and/or the Code of Administrative Procedures?

**Keywords:** *administrative legislation, codification, material norms, procedural norms, administrative procedure, administrative authority, normative acts.*

#### **Introducere**

În ultimii ani, începând cu anul 2012, se observă un proces de consolidare a legislației administrative prin cea mai superioară formă de sistematizare a actelor normative, denumită codificare. Conform Legii cu privire la actele normative, codificarea reprezintă o sistematizare complexă, într-o concepție unitară a normelor juridice *ce aparțin unei ramuri distincte a dreptului*, și se realizează prin includerea acestora într-un cod [6, art. 59], iar Codul este un act normativ adoptat de către Parlament, prin lege organică, care cuprinde, într-un sistem unitar, cele mai importante norme juridice dintr-o anumită ramură a dreptului, *structura acestuia reflectă sistemul ramurii de drept respective* și întrunește următoarele trăsături calificative: precizie, claritate, logică, integralitate, caracterul practic [6, art. 60].

Astfel, un aspect important îl reprezintă obiectul de reglementare a Codului rezultat din codificare, având în vedere incorporarea normelor ce formează legislația administrativă în integritatea sa sau sistematizarea doar a unei părți a acestor norme, cum ar fi normele procedurale administrative. Având în vedere că în domeniul dreptului administrativ există o legătură strânsă dintre normele materiale și procedurale administrative, acestea fiind aplicate de regulă de aceeași autoritate administrativă, sistematizarea normelor într-un Cod reprezintă un aspect foarte important.

Conform unor opinii din doctrină, se consideră că normele de drept administrativ sau legislația administrativă, care formează obiectul dreptului administrativ, se caracterizează prin *mobilitate permanentă*,

având în vedere că *activitatea administrativă cuprinde domenii și sfere atât de variate și complexe*, iar în rezultat legislația respectivă este dificil de codificat [1, p. 23], fiind destul de complicat de stabilit o structură clară, precisă, logică, bazată pe principii unice de integralitate și caracter practic al prevederilor Codului administrativ. De exemplu, activitățile și procedurile administrative ordinare (pozitive) diferă nu doar în cazul autorităților administrației publice centrale și autoritățile administrației publice locale, dar au particularități chiar în cazul aceleiași categorii de autorități administrative, cum ar fi organele administrației publice centrale de specialitate (diferite ministere, agenții, servicii, inspectorate, comisii, consilii guvernamentale etc.), precum și autoritățile administrative cu statut autonom. Iar activitățile administrative jurisdicționale în general au o natură specifică și reglementare mai clară (cum ar fi măsuri de constrângere administrativă, răspunderea disciplinară, răspundere patrimonială și materială, răspundere contravențională) [5, p. 262-270; p. 276-277].

Totuși, în pofida celor menționate, în ultimele decenii se observă procese de consolidare/codificare a legislației administrative, inclusiv în Republica Moldova, deși argumentele științifice menționate mai sus rămân a fi valabile.

În aspect evolutiv, privind procesul de consolidare a legislației administrative, putem evidenția *etapa anilor 2012-2013* - când a fost elaborat proiectul Codului de procedură administrativă [8], care, în cea mai mare parte, prelua concepte din proiectul similar a Codului de procedură administrativă al României.

Conform discuțiilor și propunerilor parvenite la acea perioadă, proiectul Codului ar fi trebuit să includă majoritatea normelor (procedurilor) din domeniul dreptului administrativ cum ar fi: procedurile aferente activității autorităților administrative centrale, activității autorităților administrației publice locale, proceduri de control și supraveghere, procedura de petiționare, precum și procedura contencioasă și chiar jurisdicțională: procedura disciplinară, materială, de coordonare și de contencios administrativ etc. Altfel spus, proiectul Codului de procedură administrativă ar fi trebuit să înglobeze normele procedurale (procedura) din peste 50 de legi și acte normative, inclusiv diferite proceduri specifice, cum ar fi, de exemplu, procedura electorală sau de funcționare a organelor electorale, care de asemenea sunt o categorie de autorități administrative, deși această procedură tinde spre dreptul constituțional (dreptul electoral). Totuși, proiectul respectiv a avut un caracter mai complex, chiar decât Codul administrativ al Republicii Moldova în vigoare, nr. 116 din 19.07.2018 [2], incluzând și procedura de elaborare și adoptare a actelor administrative normative (cuprinse în prezent în Legea cu privire la actele normative) și prevederi din legi ce reglementează statutul diferitor autorități publice, controlul administrativ etc.

Așadar, proiectul Codului de procedură administrativă nici pe departe nu îngloba toate procedurile aferente activității administrative sau executive în cadrul statului, pentru a vorbi de un veritabil Cod de procedură administrativă. La cele menționate se adaugă faptul că majoritatea legilor sectoriale conțin norme procedurale aferente activității administrative în domeniul respectiv. În rezultat, conținutul Codului s-ar mări considerabil, cu excepția că va fi posibil de generat niște norme cadru sau generale pentru diferite domenii ale vieții sociale.

Prin urmare, proiectul Codului de procedură administrativă, reieșind din obiect și conținut, putea fi numit Legea cu privire la principiile și cadrul general al procedurilor administrative.

*Etapa a doua ține de perioada anilor 2017-2018*, când a fost elaborat și adoptat Codul administrativ al Republicii Moldova în vigoare, care a preluat unele prevederi din proiectul anterior, se caracterizează prin *examinarea și aprobarea în grabă, adică cu deficiențe de asigurare a transparenței și consultării largi*, elemente absolut necesare pentru un așa document important.

La fel ca și în cazul proiectului Codului de procedură administrativă, din etapa precedentă, conform obiectului de reglementare (sau conținutului), Codul administrativ al Republicii Moldova nici pe departe nu a sistematizat normele juridice din domeniul dreptului administrativ și, reieșind din faptul că denumirea actului normativ exprimă conținutul succint al acestuia, la rândul său putea fi numit Legea cu privire la cadrul juridic general privind procedura administrativă individuală și contenciosul administrativ.

Printre mai multe deficiențe, Codul administrativ al Republicii Moldova a fost un regres, în special prin trecerea de la contenciosul administrativ subiectiv sau de plină jurisdicție, la contenciosul administrativ în anulare sau obiectiv [1, p. 290; 5, p. 323-324], fiind necesar ca repararea prejudiciilor, rezultate din drepturile sau interesele legitime lezate, să fie revendicate prin procedură anevoioasă de drept privat sau drept comun.

În contextul celor menționate mai sus, unele prevederi ale Codului administrativ al Republicii Moldova sunt discutabile chiar din punct de vedere a încadrării în limitele prevederilor Constituției Republicii Moldova [4]. De exemplu, conflictele de competență între autorități publice locale se soluționează de președintele raionului sau secretarul general al Guvernului [2, art. 58] ceea ce contravine principiilor constituționale ale autonomiei locale și descentralizării serviciilor publice [4, art. 109]. Iar prevederile Codului administrativ al Republicii Moldova privind posibilitatea emiterii actelor administrative individuale de către instanța de judecată [2, art. 255] în general contravine unui principiu fundamental al statului de drept – separarea și colaborarea puterilor în stat [4, art. 6], fiind o imixtiune a puterii judecătorești în activitatea puterii executive.

*Etapa a III-a sau perioada curentă (2023-2025)* se caracterizează printr-un proces de revizuire și chiar revenirea la ideea denumirii de Cod de procedură administrativă. Ca și în cazul Codului administrativ al Republicii Moldova (etapa a II-a) procesul de examinare și aprobare a proiectului are și a avut loc într-un mod restrâns și accelerat, contrar standardelor de asigurare a transparenței și consultării largi, inclusiv la etapa inițială, aspecte obiectiv necesare pentru asemenea act normativ-cheie. În rezultat, revizuirea Codului administrativ al Republicii Moldova poartă un caracter unilateral din punct de vedere al conceptului de codificare a legislației administrative și chiar se atestă o lipsă de continuitate și abordare evolutivă necesară continuității și previzibilității legislației administrative.

Astfel, redenumirea Codului și revenirea la denumirea de Cod de procedură administrativă pare a fi mai mult un pas înapoi, în aspectul consolidării și sistematizării legislației administrative, continuându-se situația ca conținutul Codului să nu corespundă denumirii, deoarece efectiv Codul conține un volum semnificativ de norme materiale privind actele administrative individuale, principii, contracte administrative, concepte generale etc. Ar fi similar cum, de exemplu, în Codul de procedură civilă sau în Codul de procedură penală ar fi incluse, respectiv, norme materiale ale legii civile sau penale, păstrându-se aceeași denumire. Întru argumentarea celor menționate, conform Legii cu privire la actele normative denumirea actului normativ *trebuie să fie laconică și să exprime cu claritate obiectul reglementării* [6, art. 42 alin. (2)]. Prin urmare, constatăm că noua denumire a Codului administrativ al Republicii Moldova nu corespunde cu conținutul (conținutul depășește limitele denumirii), ceea ce contravine tehnicilor legislativ - normative.

Un alt aspect ține de faptul că legislația administrativă, spre deosebire de alte domenii ale dreptului, se caracterizează printr-o legătură destul de strânsă dintre normele materiale și cele procedurale, inclusiv datorită faptului că se află în competența aceluiași autorități administrative, cu anumite excepții.

Deși tangențial am atins unele aspecte la început, în aspect doctrinal [5, p. 243-244] procedura administrativă în sens larg privește activitatea tuturor autorităților administrative și subsidiar a altor autorități publice ce exercită activități administrative, care practic este dificil de consolidat și unificat [5, p. 45-46], având în vedere diversitatea și faptul că pot exista în volum nesemnificativ chiar și norme cutumiare. Astfel, efectiv este vorba de activitatea administrativă/executivă în cadrul statului, iar unele activități ale autorităților administrative poartă un caracter informal. În multe cazuri, procedurile interne în cadrul autorităților publice și a altor organizații statale (entități publice) nu au caracter formal strict, adică o reglementare normativă clară, cum ar fi, de exemplu, ordinea sau etapele clare pe care le parcurge orice act/decizie administrativă: de la creare și până la punerea în aplicare.

În sens restrâns, putem vorbi de proceduri administrative jurisdicționale, care au o reglementare mai consistentă în legislație. Procedura administrativă în sens restrâns privește aplicarea răspunderii juridice și altor forme de constrângere administrativă, care prin definiție necesită reglementare legală minuțioasă. Astfel, în afară de procedura de contencios administrativ, există independent proceduri disciplinare, proceduri materiale (recuperarea daunelor cauzate de funcționarii și angajații autorităților publice), proceduri patrimoniale (recuperarea daunelor cauzate terților prin acțiunile autorităților publice și funcționarilor acestora), proceduri de aplicare a răspunderii fiscale/vamale, răspunderii în domeniul concurenței și activității de întreprinzător, procedura contravențională, procedura de coordonare, ultima fiind cel mai puțin reglementată.

Astfel, procedura de coordonare apare în cazul existenței unor litigii între autoritățile administrative din cadrul aceluiași sistem ierarhic, adică în special la nivel central (cum ar fi litigiile între două ministere). De exemplu, conform legislației conflictele de competență și disensiunile apărute în cadrul relațiilor dintre

ministere și alte autorități administrative centrale se examinează și se soluționează în modul stabilit în Regulamentul Guvernului [7, art. 6 alin. (4)]. Respectiv, pentru asigurarea unui management eficient și coerent al procesului de guvernare, Cancelaria de Stat, în cooperare cu Ministerul Finanțelor și Ministerul Justiției, exercită, în calitate de centru al Guvernului, coordonarea procesului de elaborare, promovare și evaluare a politicilor publice, contribuind, astfel, la facilitarea procesului decizional al Guvernului, în conformitate cu prioritățile acestuia. Autoritățile respective se întrunesc, ori de câte ori este necesar, la convocarea secretarului general al Guvernului, având rolul de a asigura anticiparea și detectarea divergențelor privind unele politici publice aflate în fază incipientă de elaborare, precum și realizarea *mediilor necesare* pentru soluționarea acestora. În cazul în care, în procesul de avizare a inițiativei legislative sau a amendamentului, sunt recepționate avize cu poziții divergente care nu pot fi depășite, autoritatea generalizatoare organizează o ședință de lucru cu reprezentanții autorităților respective pentru a identifica soluții pe principii reciproc acceptabile, care vor fi consemnate într-un proces-verbal. Iar în cazul unor divergențe conceptuale ca urmare a neacceptării de către autor a obiecțiilor menținute de autoritățile avizatoare a proiectului actului, precum și a obiecțiilor din rapoartele de expertiză, pentru a atinge un consens în privința acestora, autorul organizează o ședință interinstituțională. În acest scop, autorul expediază participanților la avizare/expertizare, cu cel puțin 3 zile lucrătoare înainte de desfășurarea ședinței, informația privind locul, data și ora desfășurării ședinței respective, proiectul elaborat, nota de fundamentare și sinteza, precum și alte documente relevante pentru depășirea divergențelor existente pe marginea proiectului, cu invitarea expresă la ședință a autorităților ale căror obiecții nu au fost acceptate. Ședința poate fi desfășurată și în format electronic. Ședința interinstituțională respectivă se organizează la nivel de secretari de stat, secretari generali sau, după caz, secretari generali adjuncți ai ministerelor și de conducători ai autorităților administrative centrale, care pot fi asistați de alți funcționari publici sau de specialiști în domeniu. Ca urmare a ședinței interinstituționale, autorul proiectului întocmește un proces-verbal, semnat de participanții la ședință. Ulterior, autorul actualizează nota de fundamentare și, după caz, proiectul și sinteza, prin includerea rezultatelor ședinței respective, precum și a informației privind participanții care au fost invitați să-și exprime opiniile, dar care nu au fost prezenți sau nu au prezentat în termen un răspuns în format electronic. Dacă soluții de compromis nu au fost identificate, în versiunea finală a proiectului este reflectat punctul de vedere al autorității publice responsabile de elaborarea proiectului, care poate solicita promovarea acestuia. Autorul definitivează proiectul, ajustează și actualizează dosarul de însoțire și prezintă proiectul definitivat pentru examinare Guvernului într-un termen de cel mult 180 de zile de la data inițierii procedurii de avizare [9, pct. 76, 169, 234-237]. Prin urmare, verdictul final în procedura de coordonare revine Guvernului, deși cadrul normativ menționat reglementează doar divergențe apărute în procesul decizional și creație normativă și mai puțin aspecte de competență, bunuri etc.

Relativ recent instituită, putem vorbi de procedura individuală, prevăzută conform Codului administrativ al Republicii Moldova, deoarece ea privește actele administrative individuale, contractele administrative și alte fapte asimilate acestora [5, p. 244].

Așadar, dilema privind obiectul de reglementare a legislației administrative consolidate ar înclina spre Codul administrativ, deoarece Codul de procedură administrativă ar fi doar un element component, deși conceptul de procedură administrativă, conform celor constatate, este multidimensional.

Pentru comparație și o mai bună înțelegere a situației, de exemplu, Codul administrativ al României cuprinde și așa compartimente cum ar fi: actele administrative normative și transparența în procesul administrativ normativ, administrația publică centrală, alte autorități administrative centrale autonome, administrația publică locală, statutul alesului local, serviciile publice desconcentrate, controlul administrativ al activității APL, regimul proprietății statului și a unităților administrativ-teritoriale, statutul demnitarului și funcționarului public, alte servicii publice formele răspunderii juridice pentru încălcarea legislației administrative, anexe etc. [3]. Evident că pentru atingerea acestor scopuri, în cazul nostru trebuie încorporată organic legislația din toate domeniile și sferile menționate.

**În concluzie**, considerăm că *nu ar fi necesară schimbarea denumirii* Codului administrativ, deoarece Codul administrativ corespunde cel mai mult conceptului de codificare și consolidare a normelor juridice din domeniul dreptului administrativ/dreptului public.

Dimpotrivă, ar fi necesar de continuat, într-o formă evolutivă (etapizată), procesul de codificare a legislației administrative, având în vedere că nu s-a reușit de la început și efectiv pretinsul Cod administrativ (în vigoare) a fost redus, după obiectul reglementării, la principii ale legislației administrative, reglementări privind procedurile administrative individuale, regimul actelor administrative individuale și ale contractelor administrative, precum și procedura contenciosului administrativ, adică se are în vedere perfecționarea și completarea Codului cu noi compartimente.

De asemenea, în aspect conceptual, lasă de dorit noua procedură de executare a hotărârilor judecătorești în contenciosul administrativ prin proceduri ordinare de drept comun (executorul judecătorec). Procedurile respective trebuie să se caracterizeze prin operativitate ca element obligatoriu în procedurile din domeniul dreptului administrativ/dreptul public, adică instanța de fond ar asigura executarea, inclusiv prin aplicarea sancțiunilor și penalităților față de funcționarul sau altă persoană responsabilă, fiind atrase în executare autorități publice competente și eficiente.

O problemă cronică, mai ales în cadrul penultimei și ultimei etape de codificare a legislației administrative, reprezintă procesul de consultare și transparență în procesul decizional, care este unul mai mult formalist și unilateral. Asemenea act juridic important necesită o consultare largă, în special în cercul profesioniștilor din domeniu.

În final, putem constata că ar exista o cale lungă până la unificarea și înglobarea majorității prevederilor legislației administrative, pentru a vorbi de o codificare veritabilă. Respectiv, conform conceptului de codificare, ca formă de sistematizare într-o concepție unitară a normelor juridice ce aparțin unei ramuri distincte a dreptului, în situația actuală ar fi necesar de consolidat etapizat legislația administrativă într-un Cod administrativ al Republicii Moldova, care ar putea fi format finalmente din 2 părți principale: Cartea I. Drept administrativ material și Cartea II. Drept administrativ procedural, care, la rândul lor, ar încorpora părțile componente examinate mai sus.

### Bibliografie:

1. COBĂNEANU, S., BOBEICA, E., RUSU, V. *Drept administrativ*. Note de curs. Chișinău: CEP USM, 2012. 324 p. ISBN 978-9975-71-445-7.
2. Codul administrativ al Republicii Moldova, nr. 116 din 19.07.2018. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2018, nr. 309-320.
3. *Codul administrativ al României, adoptat prin Ordonanța de urgență a Guvernului României nr. 57 din 03 iulie 2019*. Disponibil: <https://legislatie.just.ro/Public/DetailDocument/215925>. [Accesat: 11.12.2025]
4. Constituția Republicii Moldova, nr. 1 din 29.07.1994. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2016, nr. 78.
5. GUCEAC, I., MOCANU, V., RUSU, V., NICHITA, R., CHISARI-LUNGU, O., CRECIUN, N., ANTOCI, A., IGNATIUC, T. *Drept administrativ*. Manual. Chișinău: Blitz Poligraf, 2024. 351 p. ISBN 978-9975-3660-9-0.
6. Legea cu privire la actele normative, nr. 100 din 22.12.2017. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2018, nr. 7-17.
7. Legea privind administrația publică centrală de specialitate, nr. 98 din 04.05.2012. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2012, nr. 160-164.
8. *Proiectul Codului de procedură administrativă al Republicii Moldova*. Disponibil: <https://particip.gov.md/ro/document/stages/proiectul-codului-de-procedura-administrativa-al-republicii-moldova/1057>. [Accesat: 10.12.2025].
9. Regulamentul Guvernului, aprobat prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 610 din 03.07.2018. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2024, nr. 311-313.

### Date despre autor:

**Viorel RUSU**, doctor în drept, conferențiar universitar, Universitatea de Stat din Moldova.

**ORCID:** 0000-0002-0322-9949

**E-mail:** viorel.rusu@usm.md; viorel\_russu@yahoo.com

Prezentat: 26.01.2026

Recenzat: 19.02.2026

Acceptat spre publicare: 20.05.2026