



CZU: 342.9

CODUL ADMINISTRATIV – FACTOR DE CONSOLIDARE A ACCESULUI LA JUSTIȚIA ADMINISTRATIVĂ ÎN REPUBLICA MOLDOVA

Olesea ȚURCAN,
judecător, doctorandă

Articolul cuprinde un studiu succint asupra unor probleme importante în materia justiției administrative, constatate de doctrină în perioada în care a fost în vigoare Legea contenciosului administrativ. În condițiile în care în prezent este în vigoare Codul administrativ al Republicii Moldova, sunt analizate prevederile acestuia pentru aprecierea măsurii în care problemele constatate au fost soluționate de noua legislație.

Cuvinte-cheie: justiție, justiție administrativă, contencios administrativ, acțiune în contencios administrativ, judecător specializat, cod administrativ.

ADMINISTRATIVE CODE - A FACTOR TO STRENGTHEN ACCESS TO ADMINISTRATIVE JUSTICE IN THE REPUBLIC OF MOLDOVA

The article contains a brief study on important issues in the field of administrative justice, ascertained by the doctrine during the period when the law of administrative contentious was in force. 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.

Keywords: justice, administrative justice, administrative litigation, administrative litigation, specialized judge, administrative code.

Introducere. Accesul liber la justiție, garantat de cele mai importante acte normative internaționale, europene și naționale, presupune și posibilitatea oricărei persoane de a contesta legalitatea unui act administrativ în fața unei instanțe judecătorești [28, p. 40].

În cadrul oricărei societăți, controlul judecătoresc asupra executării întocmai a legii de către organele administrației publice este, prin esență, o condiție necesară și importantă pentru consolidarea ordinii de drept [10, p. 430]. În perioada contemporană, controlul judecătoresc exercitat de puterea judecătorească asupra administrației publice capătă o valoare tot mai importantă, fiind deosebit de necesar procesului de edificare a statului de drept în Republica Moldova [26, p. 328].

În Republica Moldova, instituția controlului judecătoresc asupra actelor administrative a marcat anul acesta trecerea la o nouă etapă de dezvoltare, moment condiționat de substituirea *Legii contenciosului administrativ* cu *Codul administrativ*. Desigur, acest eveniment juridic a fost determinat de o serie de probleme atestate de către specialiști în materia justiției administrative. Prin urmare, s-a conturat necesitatea de a

vedea în ce măsură noile reglementări fac față acestor probleme.

Scopul studiului. Pornind de la cele menționate, în cele ce urmează, ne propunem realizarea unui studiu în care să identificăm principalele probleme care au grevat justiția administrativă până la *Codul administrativ* și să evaluăm în ce măsură noua legislație le soluționează.

Rezultate obținute și discuții. Pentru început reiterăm că forma procesuală în care se realizează justiția administrativă depinde de particularitățile naționale ale mecanismului de stat și ale sistemului de drept. Așa, de exemplu, în Franța este în vigoare Codul tribunalelor administrative și tribunalelor administrative de apel, în SUA – Legea federală cu privire la procedura administrativă pentru organele quasi-judiciare (1946); în Germania – Regulamentul cu privire la judecătorii administrative (1960); în Marea Britanie pentru tribunalele administrative și organele quasi-judiciare sunt obligatorii principiile așa-numitei „justiții pure” [29, p. 133].

În Republica Moldova, până nu demult, a fost în vigoare *Legea contenciosului administrativ* nr. 793/2000 [17], care a constituit Legea-cadru a justiției administrative.

Pe marginea acesteia, cercetătorii autohtoni au atenționat tranșant că, în pofida faptului că adoptarea *Legii contenciosului administrativ* a constituit un succes incontestabil al procesului de democratizare a Republicii Moldova, prin care s-a instituit justiția administrativă (instituție ce are menirea să asigure legalitatea în administrația publică), totuși nu s-a reușit cristalizarea unei proceduri distincte (cu principii proprii) a acesteia care să o guverneze și să-i asigure eficiența, or, nu s-a asigurat un minimum de legalitate în contracararea abuzurilor din administrația publică [23, p. 300-301].

Anul acesta, situația în materia dată s-a schimbat, întrucât în luna aprilie a intrat în vigoare primul *Cod administrativ al Republicii Moldova* [3], care a adus o serie de inovații în domeniul justiției administrative. În cele ce urmează ne vom opri doar la cele mai importante prevederi ale acestuia care au soluționat anumite probleme constatate anterior în materie de către cercetători.

Cu titlu de exemplu, menționăm că în context, cercetătoarea A. Dastic s-a expus pentru necesitatea unui nou concept al contenciosului administrativ în Republica Moldova, bazat pe practica jurisdicției europene



și armonizat cu cadrul juridic european [8, p. 176], concept ce urma a fi încorporat într-un cod de procedură administrativă. Respectiv, cercetătoarea a propus următoarele modificări ale conceptului de contencios administrativ actual: modificarea structurii instanțelor de contencios și a modalității de numire a judecătorilor; extinderea obiectului și subiecților contestării – actele subordonate legii, actele preparatorii, deciziile comisiilor create de către autorități sau pe lângă ele (adoptarea deciziilor ilegale sau cu încălcarea termenilor stabiliți de legislația în vigoare și care conduc la adoptarea ilegală a actului administrativ); sporirea răspunderii: pentru controlul administrativ abuziv sau efectuat într-un mod tardiv în afara termenelor stabilite de legislația în vigoare și constatată de instanța de judecată; pentru hotărârile ilegale repetate, intenționate în urma constatării de către autoritățile administrației publice abilitate cu competență; pentru neexecutarea hotărârilor instanței de contencios administrativ prin aplicarea sancțiunilor, inclusiv prin sancționarea pecuniară [9, p.16].

În opinia cercetătoarei, impactul adoptării unui Cod de procedură administrativă ar conduce, în primul rând, la stabilirea unei ordini juridice naționale în corelare cu ordinea juridică comunitară, astfel diminuându-se riscul interpretărilor neuniforme, care ar putea să compromită iremediabil atingerea obiectivelor rigorilor europene [8, p. 177].

Alți cercetători au conceput necesitatea elaborării unui cod de procedură administrativă ca fiind necesar nu numai pentru consolidarea contenciosului administrativ, dar și pentru consolidarea întregului proces decizional și de administrare publică [5, p. 23].

Generalizând asupra instituției contenciosului administrativ, cercetătorul M. Diaconu a susținut că justiția administrativă constituie unul dintre principalele elemente indispensabile unei societăți democratice și unui stat de drept, preocupat atât de starea legalității din cadrul sistemului administrației publice, cât și de respectarea și de apărarea drepturilor fundamenta-

le ale cetățenilor săi. Prin prisma acestui dublu aspect, contenciosul administrativ din Republica Moldova a reușit să se impună atât ca un instrument de apărare a drepturilor omului față de abuzurile și excesele de putere ale administrației, cât și ca un mijloc de asigurare a echilibrului dintre puterile statului. Cu toate acestea, continuă să persiste o serie de probleme care marchează negativ eficiența instituției contenciosului administrativ, printre care [10, p. 506]: excluderea hotărârilor normative ale Guvernului de la controlul în contencios administrativ; eficiența redusă a excepției de ilegalitate condiționată de posibilitatea ridicării acesteia doar în cazul actelor normative; ineficiența instituției răspunderii în contencios administrativ, practica neatestând cazuri de recuperare a prejudiciilor materiale și morale persoanelor vătămate prin acte administrative ilegale; desfășurarea procesului în contencios administrativ în baza normelor Codului de procedură civilă, de către magistrați nespecializați care să cunoască bine particularitățile raporturilor de drept public; Lipsa codificării normelor procesuale etc. Doar prin soluționarea acestor probleme poate fi consolidată justiția administrativă în Republica Moldova, asigurându-se astfel protecția eficientă a drepturilor și libertăților cetățenilor față de abuzurile administrației.

Analizând opiniile cercetătorilor citați, putem conchide că principalele probleme atestate în doctrină în materia justiției administrative sunt:

- lipsa normelor procesuale proprii justiției administrative/ lipsa unei proceduri speciale de contencios administrativ;

- lipsa instanțelor specializate în contencios administrativ cu magistrați experimentați în domeniu;

- necesitatea consolidării contenciosului administrativ, inclusiv prin consolidarea întregului proces decizional și de administrare publică;

- lipsa unor principii speciale în materie de contencios administrativ;

- imposibilitatea contestării actelor normative ilegale;

- problema coraportului dintre legea procesuală civilă și legislația contenciosului administrativ;

- ineficiența instituției răspunderii în contencios administrativ;

- problema procedurii prealabile ca limitare a accesului la justiție etc.

În continuare, vom încerca să dăm o apreciere măsurii în care aceste probleme au fost soluționate prin adoptarea Codului administrativ.

Problema lipsei normelor procesuale proprii justiției administrative/ lipsa unei proceduri speciale.

În opinia noastră, prin însăși adoptarea Codului administrativ, această problemă s-a soluționat, întrucât acesta conține o reglementare detaliată a procedurii contenciosului administrativ, inclusiv în materie de apel și recurs.

Problema lipsei instanțelor specializate în contencios administrativ.

Referitor la această problemă, este de menționat că chiar dacă Codul nu prevede instituirea/funcționarea unor instanțe specializate în contencios administrativ, totuși, în art. 192 stipulează expres specializarea judecătorilor pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ. Astfel, pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ la curțile de apel și la Curtea Supremă de Justiție se instituie complete și/sau colegii specializate de judecători. În judecătorii, acțiunile în contencios administrativ se examinează de judecători specializați.

Observăm deci, că accentul este pus în special pe competența judecătorilor specializați de a examina acțiunile în contencios administrativ.

Problema consolidării contenciosului administrativ inclusiv prin consolidarea întregului proces decizional și de administrare publică.

Chiar dacă o astfel de problemă a fost mai puțin vehiculată în doctrină, considerăm că și aceasta într-o anumită măsură a fost soluționată, întrucât Codul administrativ cuprinde atât norme ce reglementează procedura contenciosului administrativ, cât și norme referitoare la procedura administrativă în general, cu toate



cerințele legale impuse spre respectare administrației publice.

Problema principiilor contenciosului administrativ. Dat fiind faptul că anterior, *Legea contenciosului administrativ* nr. 793/2000 nu a prevăzut nimic special în materie, în doctrină au fost expuse diferite opinii pe marginea principiilor ce necesită a fi respectate în procesul contenciosului administrativ. Astfel, în viziunea cercetătoarei M. Orlov, principiile contenciosului administrativ sunt: [21, p. 78-84; 23, p. 300-305]:

- *principii materiale* – asigurarea legalității în administrația publică; principiul responsabilității statului; principiul apărării drepturilor persoanei în spiritul legii; principiul justiției și al echității sociale;

- *principii procesuale* – prezumția vinovăției statului în materie de anulare a actelor administrative; inadmisibilitatea împăcării părților, renunțării la acțiune și a scoaterii cererii de pe rol; inadmisibilitatea instituției martorilor și a intervenienților accesorii în materie de anulare a actelor administrative contestate; promptitudinea examinării litigiilor de contencios administrativ;

Totodată, alți specialiști atestă următoarele principii ale contenciosului administrativ [28, p. 32-37]:

- *principii materiale* – principiul legalității, principiul egalității în fața legii; principiul scopului și a obiectivelor prevăzute de lege; principiul proporționalității; principiul obiectivității și imparțialității; principiul protecției încrederii și a drepturilor legitime; principiul transparenței;

- *principii procesuale* – principiul accesului la autoritățile administrației publice; principiul dreptului de a fi ascultat; principiul reprezentării și asistenței; principiul respectării termenelor; principiul comunicării, enunțării motivelor și indicării căilor de atac; principiul executării actelor administrative.

În ceea ce privește *Codul administrativ*, acesta consacră la fel două categorii de principii în materie, doar că nu le grupează în principii materiale și procesuale, ci în principii comune și principii speciale. La categoria principiilor comune (proprii atât procedurii administrative,

cât și procedurii contenciosului administrativ), sunt atribuite următoarele principii:

- *Legalitatea* (art. 21): (1) Autoritățile publice și instanțele de judecată competente trebuie să acționeze în conformitate cu legea și alte acte normative. (2) Exercitarea atribuțiilor legale nu poate fi contrară scopului pentru care acestea au fost reglementate. (3) Autoritățile publice și instanțele de judecată competente nu pot dispune limitarea exercitării drepturilor și a libertăților persoanelor decât în cazurile și în condițiile expres stabilite de lege.

- *Cercetarea din oficiu* (art. 22): (1) Autoritățile publice și instanțele de judecată competente cercetează starea de fapt din oficiu. Acestea stabilesc felul și volumul cercetărilor și nu sunt legate nici de expunerile participanților, nici de cererile lor de reclamare a probelor. (2) Faptele deja cunoscute autorităților publice sau instanțelor de judecată competente, faptele general notorii și faptele prezumate în virtutea prevederilor legale nu necesită a fi probate, până la proba contrarie.

- *Egalitatea de tratament* (art. 23): (1) Autoritățile publice și instanțele de judecată competente acționează respectând principiul egalității și nediscriminării. (2) Autoritățile publice și instanțele de judecată competente trebuie să trateze în mod egal persoanele aflate în situații similare. Orice diferență de tratament trebuie justificată în mod obiectiv. (3) Atât în cadrul procedurii administrative, cât și în cadrul procedurii de contencios administrativ sau ca rezultat al acestora, nicio persoană nu poate beneficia de privilegii, nu poate fi dezavantajată, lipsită de drepturi sau scutită de obligații pe motiv de rasă, origini familiale, sex, limbă, cetățenie, apartenență etnică, religie, convingeri politice sau ideologice, educație, situație economică, condiție socială.

- *Bună-credință* (art. 24): (1) Participanții la procedura administrativă și procedura de contencios administrativ trebuie să își exercite drepturile și să își îndeplinească obligațiile cu bună-credință, fără a încălca drepturile procesuale

ale altor participanți. (2) Participantul, care își exercită drepturile procesuale în mod abuziv și nu își îndeplinește obligațiile procesuale cu bună-credință, răspunde potrivit legii pentru prejudiciile materiale și morale cauzate.

- *Imparțialitatea* (art. 25): Autoritățile publice și instanțele de judecată competente trebuie să își exercite atribuțiile legale în mod imparțial, indiferent de propriile convingeri sau interesele persoanelor care le reprezintă.

- *Limba de procedură* (art. 26): Limba de procedură în fața autorităților publice și a instanțelor de judecată competente este cea prevăzută de legislație.

- *Aplicarea termenului rezonabil* (art. 27): În cazul în care prezentul cod sau alte legi speciale nu impun un anumit termen, autoritățile publice și instanțele de judecată competente trebuie să acționeze într-un termen rezonabil.

La categoria principiilor speciale ale procedurii contenciosului administrativ, Codul prevede următoarele:

- *Supremația dreptului* (art. 36): (1) Instanța de judecată competentă să soluționeze acțiunile în contencios administrativ este obligată să respecte principiul supremației dreptului, în conformitate cu care demnitatea omului, drepturile și libertățile lui sunt considerate valori supreme și sunt garantate de stat. (2) Instanțele de judecată competente aplică principiul supremației dreptului cu luarea în considerare a jurisprudenței Curții Europene pentru Drepturile Omului.

- *Independența judecătorilor* (art. 37): La înfăptuirea controlului judecătoresc asupra activității administrative, instanțele de judecată competente și judecătorii competenți sunt independenți și se supun numai legii. Orice imixtiune în activitatea de judecată este inadmisibilă și atrage răspunderea prevăzută de lege.

- *Audierea juridică și dreptul la un proces echitabil* (art. 21): (1) Înaintea fiecărei decizii judecătorești pe fond, participanților la proces li se oferă posibilitatea de a-și expune punctul de vedere. Audierea poate fi făcută verbal sau în scris. (2) Orice



persoană are dreptul la judecarea cauzei în mod echitabil, în termen rezonabil, de către o instanță de judecată independentă, imparțială și instituită prin lege. În acest scop, instanța de judecată este obligată să dispună toate măsurile permise de lege și să asigure desfășurarea cu celeritate a procesului.

- *Accesul liber la justiție* (art. 39): (1) Controlul judecătoresc al activității administrative este garantat și nu poate fi îngrădit. (2) Orice persoană care revendică un drept vătămat de către o autoritate publică în sensul art. 17 sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri se poate adresa instanței de judecată competente.

- *Dreptul la apărare* (art. 40): (1) Dreptul la apărare este garantat. (2) Participanților la proces li se asigură posibilitatea de a participa la toate etapele de desfășurare a procesului. (3) Instanța de judecată poate dispune înfățișarea în persoană a participanților la proces, chiar și atunci când acestea sunt reprezentate.

- *Oralitatea* (art. 41): Dezbaterele judiciare în cauzele de contencios administrativ se desfășoară verbal, dacă legea nu prevede altfel.

- *Nemijlocirea* (art. 42): Probele se administrează nemijlocit de către instanța de judecată competentă care soluționează litigiul, dacă legea nu prevede altfel.

- *Contradictorialitatea și egalitatea în drepturi procedurale a participanților la proces* (art. 43): Examinarea judiciară a cauzelor de contencios administrativ se desfășoară în baza principiului contradictorialității și al egalității în drepturi procedurale a participanților la proces.

După cum se poate observa, legiuitorul a cumulat în dispozițiile *Codului administrativ*, atât principii proprii procesului civil, cât și unele principii ajustate la specificul contenciosului administrativ. O atenție distinctă merită în context însăși principiul accesului liber la justiție potrivit căruia controlul judecătoresc al activității administrative este garantat și nu poate fi îngrădit.

Problema coraportului dintre legea procesual civilă și legislația

contenciosului administrativ.

Inițial, reiterăm că potrivit cercetătoarei M. Orlov, soluția de a completa procedura contenciosului administrativ cu prevederile Codului de procedură civilă, stabilită de *Legea contenciosului administrativ*, a fost bună pentru perioada de implementare a acestei instituții juridice în cadrul justiției existente la acel moment în Republica Moldova, urmând ca, în funcție de carențele pe care practica judiciară le va evidenția, să se modeleze cadrul normativ în așa fel încât să asigure o executare eficientă a justiției administrative și o asigurare reală a drepturilor persoanelor vătămate de autoritățile publice [23, p. 300-301].

În același timp, domnia sa a precizat că modul în care se înfăptuiește justiția administrativă ne face să credem că aceasta a fost percepută de corpul de magistrați ca o derivată a justiției civile, asemenea celei comerciale, în care după ce se aplică toate prevederile procedurii civile, uneori, se face trimitere și la normele procesuale din *Legea-cadru*. Acest lucru face ca justiția administrativă să fie una declarativă, iar abuzul și excesul de putere al administrației să continue nestingherite [23, p. 305].

Din perspectiva dată, susține autoarea [21, p. 80; 22, p. 719], eficiența contenciosului administrativ depinde în mod direct de corpul magistraților, care, pe lângă jurisprudența de drept comun, trebuie să cunoască suficient procesul de administrație în toată complexitatea sa, competența tuturor organelor administrației publice, cerințele de valabilitate a actelor administrative și principiile de bază care guvernează administrația publică într-un stat democratic. Doar în aceste condiții, statul ar putea asigura deplina competență a instanțelor în realizarea dreptului de acces la justiția administrativă.

Evident, problema dată este una foarte importantă, întrucât punctează esența calității actului justiției administrative. Respectiv, considerăm necesar a evalua în ce măsură, la moment *Codul administrativ* permite aplicarea legii procesual civile în realizarea procedurii contenciosului

administrativ. Pentru aceasta am selectat toate prevederile Codului legate de aplicabilitatea Codului de procedură civilă după cum urmează:

- art. 90 alin. (2): Dacă autoritatea publică atrage martori sau experți/specialiști, acestora le sunt compensate cheltuielile, inclusiv venitul ratat la serviciu, cu aplicarea corespunzătoare a prevederilor *Codului de procedură civilă*.

- art. 102 alin. (3): Pentru mandatul de notificare, plicul indicat la alin. (1) și actul de notificare se folosesc aceleași formulare ca și pentru notificările corespunzătoare din *procedura civilă*.

- art. 170: (1) La cererea persoanei afectate, autoritatea publică trebuie să decidă în privința anulării unui act administrativ individual incontestabil dacă: a) situația de fapt sau de drept care stă la baza actului administrativ s-a modificat ulterior în favoarea persoanei afectate; b) există probe noi care ar fi dus la o decizie mai avantajoasă pentru persoana afectată; c) există alte temeiuri de reluare conform art. 449 lit. a), c), e) și e1) din *Codul de procedură civilă*.

- art. 195: Procedura acțiunii în contenciosul administrativ se desfășoară conform prevederilor prezentului cod. Suplimentar se aplică corespunzător prevederile *Codului de procedura civilă*, cu excepția art. 169-171.

- art. 202 alin. (4): Recuzarea sau abținerea judecătorului se examinează în ordinea prevăzută în *Codul de procedură civilă*.

- art. 214 alin. (4): Instanța de judecată decide cu privire la suspendarea executării actului administrativ individual printr-o încheiere susceptibilă de recurs, fără citarea participanților la proces. Dacă consideră necesar, instanța de judecată citează părțile pentru audiere în privința temeiniciei cererii de suspendare. Prevederile art. 177 alin. (2) din *Codul de procedură civilă* nu se aplică.

- art. 218: Examinarea și soluționarea în fond a acțiunii în contencios administrativ are loc conform prevederilor *Codului de procedură civilă*, cu următoarea



rele excepții: a) examinarea și soluționarea acțiunii în contencios administrativ are loc în ședință publică, iar în cazuri de excepție stabilite de lege – în ședință închisă. Participanții la proces se citează; în citație se comunică locul, data și ora ședinței. Dacă participanții la proces convin de comun acord, examinarea și soluționarea acțiunii în contencios administrativ are loc în procedură scrisă; b) instanța de judecată acceptă probele prezentate după termenul stabilit în faza de pregătire pentru examinarea în fond a acțiunii în contencios administrativ, numai dacă participanții la proces justifică și probează imposibilitatea prezentării probelor în termenul stabilit de instanță; c) participanții la proces care s-au prezentat cel puțin o dată în ședința de judecată pe parcursul examinării acțiunii în contencios administrativ sau au efectuat acte de procedură în contextul examinării acțiunii în contencios administrativ nu pot invoca lipsa citației pentru efectuarea actelor de procedură la o dată ulterioară; d) neprezentarea la ședința de judecată, fără motive temeinic justificate, a participanților și/sau a reprezentanților lor nu împiedică soluționarea acțiunii în contencios administrativ.

Deci, putem conchide că Codul administrativ pe lângă faptul că stabilește caracterul suplimentar al aplicării legislației procesual civile în procedura acțiunii în contencios administrativ, totodată conturează clar unele excepții de la aceasta, precum și interzice expres aplicarea unor norme din Codul de procedură civilă (și anume art. 169–171 și art. 177 alin. (2)).

Problema actelor normative exceptate de la controlul instanțelor de contencios administrativ. Potrivit cercetătorilor, includerea în categoria actelor exceptate controlului judecătoresc a hotărârilor de Guvern cu caracter normativ, reprezintă o încălcare flagrantă a normelor constituționale (art. 20 și 53) și internaționale (art. 6 din CEDO, art. 11 din Carta Europeană a Autonomiei Locale), îngrijind accesul liber la justiție al persoanelor și autorităților publice locale (în interesul

colectivităților locale) vătămate de o autoritate publică. În acest sens, sunt aduse următoarele argumente [12, p. 56]:

- hotărârile Guvernului sunt acte juridice administrative subordonate legii care dezvoltă o reglementare stabilită prin lege și care asigură executarea legii. De aceea, hotărârile Guvernului (inclusiv cele cu caracter normativ), ca acte administrative, pot și trebuie să fie verificate, în primul rând, sub aspectul legalității, de către instanțele de judecată (de contencios administrativ), la cererea oricărei persoane ce se consideră vătămată într-un drept al său. Prin urmare, prin exceptarea hotărârilor Guvernului cu caracter normativ de la controlul în contencios administrativ se încalcă în mod direct dreptul constituțional al persoanei vătămate printr-un act administrativ normativ (hotărâre de Guvern), de a obține, pe cale judiciară, recunoașterea dreptului pretins, anularea actului ilegal și repararea pagubei.

- prin exceptarea hotărârilor Guvernului de la controlul în contencios administrativ, se încalcă și dreptul persoanei de acces liber la justiție (art. 20 din *Constituție*), aceasta deoarece, pe de o parte, persoana vătămată într-un drept printr-o hotărâre de Guvern cu caracter normativ este lipsită de posibilitatea de a se adresa în instanța de judecată (contencios administrativ) pentru a verifica legalitatea ei și pentru a-și apăra și satisface drepturile, libertățile și interesele sale legitime, iar, pe de altă parte, această persoană nu poate cere nici verificarea constituționalității hotărârii în cauză, deoarece persoanele fizice și cele juridice nu sunt, conform legislației în vigoare, subiecți cu drept de sesizare a Curții Constituționale. Prin urmare, în cazul hotărârilor de Guvern cu caracter normativ, care încalcă drepturile, libertățile și interesele legitime ale persoanelor fizice și ale celor juridice, aceste persoane sunt private de acces la justiție printr-o prevedere legală, ceea ce contravine dispozițiilor constituționale menționate supra.

La moment, atestăm că problema în discuție a fost soluționată printr-o

serie de dispoziții din *Codul administrativ*.

- art. 2 alin. (3): Prevederile prezentului cod nu se aplică; d) procedurii de elaborare și adoptare a actelor normative.

- art. 12: Un act administrativ normativ este actul juridic subordonat legii adoptat, aprobat sau emis de o autoritate publică în baza prevederilor constituționale sau legale, care nu se supune controlului constituționalității și stabilește reguli de aplicare obligatorii pentru un număr nedeterminat de situații identice.

- art. 191 alin. (2): Curțile de apel soluționează în primă instanță acțiunile în contencios administrativ împotriva actelor administrative normative, care nu se supun controlului de constituționalitate.

- art. 206 alin. (1): O acțiune în contencios administrativ poate fi depusă pentru: e) anularea în tot sau în parte a unui act administrativ normativ (acțiune de control normativ).

- art. 209 alin. (3): Pentru acțiunea în realizare, acțiunea în constatare și acțiunea de control normativ nu există termen de înaintare a acțiunii în contencios administrativ.

- art. 224 alin. (1): Examinând acțiunea în contencios administrativ în fond, instanța de judecată adoptă una dintre următoarele hotărâri: e) în baza unei acțiuni de control normativ, anulează în tot sau în parte actul administrativ normativ, dacă acesta este ilegal, sau constată nulitatea acestuia, dacă acesta este nul.

- art. 226 alin. (4): Hotărârile în fond emise în baza acțiunilor de control normativ se motivează în scris în termen de 15 zile de la pronunțare, indiferent dacă a fost sau nu depus un recurs.

- art. 227 alin. (1): O hotărâre definitivă a instanței de judecată privind anularea în tot sau în parte a unui act administrativ normativ intrat în vigoare în urma publicării în sursa oficială se publică în aceeași sursă. Instanța de judecată poate dispune publicarea suplimentară într-o altă sursă de informare.

- art. 228 alin. (2): Actul administrativ normativ anulat în tot sau



în parte de către instanța de judecată nu produce efecte juridice din momentul în care hotărârea instanței de judecată devine definitivă.

Deci, în baza acestor prevederi, constatăm că actele normative care nu se supun controlului de constituționalitate, pot fi deja supuse controlului judecătoresc, moment prin care s-a consolidat accesul cetățenilor la justiția administrativă.

Problema răspunderii patrimoniale a administrației pentru prejudiciile cauzate. În contextul dat, în doctrină [25, p. 312; 13, p. 436-446; 10, p. 457; 24, p. 250-254; 1, p. 9; 26, p. 355] s-a opinat că pentru consolidarea contenciosului administrativ este necesară și dezvoltarea instituției „răspunderii administrativ-patrimoniale” a statului (în persoana autorităților administrației publice și a funcționarilor publici) pentru lezarea drepturilor și libertăților cetățenilor și prejudiciile cauzate acestora. Astfel, se consideră că doar în condițiile unei instituții a răspunderii patrimoniale eficiente, scopul contenciosului administrativ poate fi atins – contracararea abuzurilor și a exceselor de putere și asigurarea legalității și a ordinii de drept în administrația publică.

Analizând normele *Codului administrativ*, constatăm că problema despăgubirilor este reglementată doar în trei articole:

- art. 10 alin. (2): Decizia autorității publice privind acordarea *despăgubirilor pentru prejudiciile cauzate* prin activitatea administrativă ilegală este un act administrativ individual.

- art. 60 alin. (3): În cazul depunerii cererii privind acordarea *despăgubirilor pentru prejudiciul cauzat* prin emiterea unui act administrativ individual sau normativ ilegal, termenul general începe să curgă din data în care hotărârea instanței de judecată prin care s-a anulat actul administrativ ilegal a rămas definitivă. Dacă autoritatea publică a anulat un act administrativ ilegal, termenul general începe să curgă din data în care decizia cu privire la anularea actului administrativ ilegal a rămas incontestabilă.

- art. 167 alin. (4) Dacă prin cererea prealabilă se solicită și *repa-*

rarea prejudiciului, atunci cererea privind repararea prejudiciului se examinează de autoritatea publică emitentă în procedură administrativă separată.

La acest capitol, în doctrină [16, p. 80], în baza analizei conținutului art. 167 alin. (4) și art. 60 alin. (3) din Codul Administrativ se menționează că este greu de imaginat situația în care, având la mână o hotărâre definitivă a instanței de judecată prin care s-a anulat actul administrativ ilegal, persoana să mai revină la administrația publică cu o *cerere prealabilă*, în care să ceară despăgubiri.

Fiind de acord cu o astfel de poziție, mai subliniem că, în baza dispozițiilor citate în coroborare cu prevederile art. 206 și art. 224 (Hotărârile instanței de judecată), în acțiunile de contencios administrativ instanța nu este competentă să se expună asupra despăgubirilor în caz de prejudiciere a persoanelor prin activitate administrativă ilegală. Practic, acest moment, face ca justițiabilul să nu reușească să-și apere drepturile vătămăte de o autoritate publică doar prin acțiunea de contencios administrativ, fiind nevoie (ulterior, după constatarea ilegalității activității administrative) să apeleze la justiția civilă pentru încasarea prejudiciului, care la rândul său, este impusă cu taxă de stat. Prin urmare, din acest punct de vedere, considerăm că Codul administrativ urmează a fi amendat în vederea facilitării accesului la justiție a persoanelor vătămăte în dreptul lor pentru a obține despăgubiri pentru prejudiciile ce le-au fost cauzate.

Problema procedurii prealabile ca limitare a accesului la justiție.

O ultimă problemă la care ținem să ne referim în cadrul acestui demers științific ține de procedura prealabilă, apreciată uneori în doctrină ca fiind o condiție ce limitează accesul la justiție a persoanei.

Astfel, în literatura de specialitate s-a opinat că accesul liber la justiția administrativă nu este deplin, deoarece există o serie de situații ce se interpun între cetățean și realizarea dreptului său, una dintre care fiind chiar *procedura prealabilă* [19, p. 185].

În Republica Moldova, până la adoptarea Codului administrativ, 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* [4].

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 [15]. Deci, doar prin derogare de la norma generală, în unele categorii de litigii reclamanții pot prezenta acțiunea nemijlocit instanței judecătorești, fără respectarea fazei de depunere a cererii prealabile [28, p. 121] (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 [1, p. 68]. 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 [15].

Deci, regula generală este că, pentru a putea prezenta acțiunea în instanța de 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 [10, p. 423].

În pofida avantajelor pe care le reprezintă recursul administrativ/procedura prealabilă (posibilitatea autorității de a se pronunța benevol în sensul anulării actului administrativ sau al inițierii unor acțiuni pretinse de persoană printr-un recurs grațios [7, p. 315; 6, p. 347]; modalitate promptă de soluționare a reclamației, verificarea legalității și oportunității actului contestat [28, p. 122]; scutirea instanțelor judecătorești de supraîncărcare și caracterul gratuit [2, p. 93; 18, p. 158]; garanția principală a reparării insuficiențelor și a erorilor administrației [10, p. 425; 21, p. 137; 20, p. 74]; instrument de autocontrol, autoperfecționare și sporire a eficienței pentru administrația publică [10, p. 427]), caracterul obligatoriu al acestuia a fost interpretat ca fiind o restrângere ilegală a dreptului persoanei de a avea acces liber la justiție. Sub acest aspect, specialiștii străini susțin că o cerere prealabilă poate fi prevăzută excepțional pentru unele cazuri specifice, iar dreptul de a se adresa administrației și de a-i prezenta oricare tipuri de cereri nu trebuie în mod normal să fie o imixtiune în dreptul la acces liber la justiție [11].

În această ordine de idei, M. Diaconu consideră acceptabilă ideea ca accesul liber la justiție al persoanelor fizice și al celor juridice, odată garantat de Constituție, să nu fie îngădit de obligativitatea respectării unei proceduri prealabile, deoarece, în unele cazuri, aceasta poate și să nu dea rezultatele scontate, fapt ce ar afecta și mai mult starea particularului care a intervenit cu recursul administrativ. Acceptarea unei asemenea condiții ar fi admisibilă doar în cazul în care, prin recursul administrativ, s-ar facilita activitatea judecătorului sau s-ar reduce din termenele de realizare a recursului jurisdicțional [10, p. 426-427].

Într-o altă viziune (majoritară), se susține că impunerea unei căi obligatorii de soluționare prealabilă a unui conflict/litigiu pentru a se adresa în instanța judecătorească nu constituie o încălcare a accesului la justiție [27, p. 56].

Dincolo de opiniile doctrinarilor, considerăm necesar a reitera

și unele alegații ale Curții Constituționale. Astfel, prin Hotărârea nr.14 din 15 noiembrie 2012 pentru controlul constituționalității unor prevederi din Codul de procedură civilă al Republicii Moldova [14], Curtea a menționat: „69. [...] necesitatea asigurării accesului efectiv la justiție nu poate fi considerată însă ca reprezentând un obstacol pentru instituirea, prin lege, a unor condiții de admisibilitate pentru cei care doresc să supună cauza lor judecării instanțelor judecătorești. 70. [...] potrivit dispozițiilor art.115 alin. (4) din Constituție, organizarea instanțelor judecătorești, competența acestora și *procedura de judecată* sunt stabilite prin lege organică. [...] stabilirea regulilor de desfășurare a procesului în fața instanțelor judecătorești constituie o prerogativă exclusivă a legiuitorului, care poate institui, în considerarea unor situații deosebite, reguli speciale de procedură. Sub acest aspect, principiul liberului acces la justiție presupune posibilitatea neîngrădită a celor interesați de a-l utiliza, în formele și în modalitățile prevăzute de lege. 79. [...] condiționarea sesizării instanței de parcurgerea procedurii de conciliere cu partea adversă nu poate fi calificată ca o îngădire a accesului liber la justiție, în accepțiunea interzisă de prevederile constituționale de referință, atât timp cât partea interesată poate înainta în instanța judecătorească cererea de chemare în judecată. 80. [...] Curtea Europeană a specificat că imperatiivele de eficacitate și flexibilitate pot justifica intervenția prealabilă a unor organe administrative sau profesionale [...]”.

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

- **Art. 162:** (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 administrativ individual.

- **Art. 163:** 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.

- **Art 189:** (2) O acțiune în contencios administrativ poate fi înaintată și atunci când autoritatea publică nu a soluționat în termen legal o cerere.

- **Art. 208:** (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.

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. 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



tă 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.

În concluzie, subliniem că comparativ cu situația anterioară (conținută de *Legea contenciosului administrativ*) la moment justiția administrativă a progresat considerabil (chiar dacă au mai rămas pe alocuri curențe), ceea ce a permis consolidarea substanțială a dreptului de acces liber la justiția administrativă a cetățenilor Republicii Moldova.

Bibliografie

1. *Administrarea cauzelor de contencios administrativ. Administrarea cauzelor contravenționale* (pentru uzul audiențelor). / E. Fistican, A. Pascari, A. Climova, S. Furdui, S. Bleșceaga; coord. principal E. Muraru. (Seria Suporturi de Curs. Cartea a 8-a). Chișinău: Elan Poligraf S.R.L., 2009.
2. Belecciu Șt. *Contenciosul administrativ*. Chișinău, 2003.
3. *Codul Administrativ al Republicii Moldova*, nr. 116 din 19.07.2018. În: Monitorul Oficial nr. 309-320 din 17.08.2018.
4. *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 (cu modificări din 01.10.2012).
5. Creangă I. *Evoluția sistemului de justiție în Republica Moldova: probleme, perspective, opțiuni*. În: Reforma sistemului de justiție în Republica Moldova. Standarde europene și realități naționale, Masa Rotundă Internațională din 15 iunie 2009. Chișinău: Popitipcom SRL, 2009.
6. Cruglițchi T. *Condițiile exercitării acțiunii de contencios administrativ conform legislației Republicii Moldova*. În: Administrația publică și buna guvernare, Materiale ale sesiunii de comunicări științifice, 27-28 octombrie 2007. Chișinău: S.n., 2008.
7. Cruglițchi T. *Răzuirea procedurii prealabile în contenciosul administrativ*. În: Teorii și practici ale guvernării democratice, Materiale ale sesiunii de comunicări științifice, 23-24 octombrie, 2010. Chișinău: S. n., 2011 (Tipogr. „Elena-V.I.” SRL).
8. Dastic A. *Codul de procedură administrativă – soluție reală în consolidarea contenciosului administrativ în Republica Moldova*. În: Academia de Administrare Publică – 15 ani de modernizare a serviciului public din Republica Moldova, Materialele conferinței internaționale științifico-practice (21 mai 2008, Chișinău). Chișinău: AAP, 2008.
9. Dastic A. *Contenciosul administrativ în Republica Moldova*. Autoreferatul tezei de doctor în drept. Chișinău, 2006.
10. Diaconu M. *Mecanismul asigurării legalității actelor administrative în Republica Moldova*. Monografie. Chișinău: I.S. F.E.-P. Tipografia Centrală, 2013 (552 p.)
11. Fortsakis Th., Heers M. *Comentariul la Legea Republicii Moldova privind contenciosul administrativ*. /traducere neoficială/ Comisia Europeană. Strasbourg, 22 aprilie 2003. [resurs electronic] <http://www.dejure.md>.
12. Furdui V. *Probleme și conflicte juridice actuale din domeniul APL*. Chișinău: TISH, 2004.
13. Guțuleac V. *Drept administrativ*. Chișinău: S. n., 2013 (F.E.-P. Tipografia Centrală).
14. *Hotărârea Curții Constituționale a Republicii Moldova pentru controlul constituționalității unor prevederi din Codul de procedură civilă al Republicii Moldova nr. 225-XV din 30 mai 2003* (Sesizarea nr. 21a/2012), Nr. 14 din 15.11.2012. În: Monitorul Oficial Nr. 248-251 din 07.12.2012
15. *Hotărârea Plenului Curții Supreme de Justiție cu privire la practica aplicării de către instanțele de contencios administrativ a unor prevederi ale Legii contenciosului administrativ*, nr. 10 din 30 octombrie 2009. [resurs electronic]. www.csj.md.
16. Iacob I. *Recursul administrativ potrivit Codului Administrativ al Republicii Moldova. Cererea prealabilă*. În: Conceptul de dezvoltare a statului de drept în Moldova și Ucraina în contextul proceselor de eurointegrare, materiale ale conferinței internaționale științifico-practice din 2-3 noiembrie 2018. Chișinău, 2018.
17. *Legea contenciosului administrativ*, nr.793 din 10.02.2000. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.57-58 din 18.05.2000 (abrogată)
18. Manoliu M. *Asigurarea legalității în administrația de stat*. Teză de doctor în drept. Chișinău, 2008.
19. Muraru I., Constantinescu M. *Studii constituționale*.- București: Actami, 1995.
20. Orlov M. *Contractarea abuzurilor în administrația publică*. În: Administrația publică: teorii, practici, perspective. Materiale ale conferinței științifico-practice din 21 mai 2002. Chișinău: 2002.
21. Orlov M. *Curs de contencios administrativ*. Chișinău: „Elena-V.I.” SRL, 2009.
22. Orlov M. *Fundamente constituționale ale justiției administrative*. În: Probleme actuale ale științelor socio-umane în condițiile integrării europene, Materiale ale conferinței teoretico-științifice internaționale din 28 ianuarie 2006. Chișinău: F. E.-P. „Tipografia Centrală”, 2006.
23. Orlov M. *Principii și elemente de procedură ale justiției administrative*. În: Administrația publică și buna guvernare, Materiale ale sesiunii de comunicări științifice, 27-28 octombrie 2007. Chișinău: S.n., 2008.
24. Orlov M. *Răspunderea administrativ-patrimonială – o nouă formă a răspunderii în dreptul administrativ*. În: Administrația publică: aspecte practice-științifice, probleme și perspective, Materialele conferinței științifico-practice. Chișinău: CEP USM, 2004.
25. Railean P. *Controlul judiciar asupra administrației publice – dimensiune inerentă unui stat de drept*. În: Teoria și practica administrației publice, Conferință științifico-practică cu participare internațională din 20-21 mai 2013, Chișinău.
26. Railean P. *Mecanismul jurisdicțional de asigurare a legalității în statul de drept*. Chișinău: S.n., 2015 (600 p.)
27. Zaharia V., Hriptievski N., Guzun I., și alții *Îndrumar juridic elementar pentru cetățeni*. Chișinău: Cartier Juridic, 2011 (982 p.)
28. Zubco V., Pascari A., Crețu Gh. *Contenciosul administrativ*. Chișinău: Cartier, 2004 (332 p.)
29. Тимошенко Н.Г. *Административная юстиция в Великобритании*. В: Журнал российского права, 1997, № 5.

DESPRE AUTOR /
ABOUT AUTHOR

Țurcan Olesia,
Judecător la Judecătoria Chișinău /
sediul Rîșcanovca/
doctorandă, Institutul de Cercetări
Juridice, Politice și Sociologice
Judge at the Chisinau District
Court /office Rîșcanovca/
PhD student, Institute for Legal,
Political and Sociological Researches
e-mail: olesia.turcan.28@mail.ru