

Unele aspecte ale controlului judecătoresc asupra administrației publice în Republica Moldova

Ion DULSCHI,
doctor în istorie, conferențiar universitar,
Academia de Administrare Publică
de pe lângă Președintele Republicii Moldova

SUMMARY

This article examined the institution of judicial review on government in Moldova in terms of its operation based on the rule of law. Are we review issues concerning the origin and essence of administrative concepts, approaches its doctrinal, caractristice features and possible implementation scenarios.

Potrivit Constituției, „Republica Moldova este un stat de drept, democratic, în care demnitatea omului, drepturile și libertățile lui, libera dezvoltare a personalității umane, dreptatea și pluralismul politic reprezintă valori supreme și sunt garantate.” [1]

Realizarea principiului legalității, în calitate sa de element de bază al statului de drept, în funcționarea administrației publice este pusă în sarcina autorităților judecătorești, prin mecanismul controlului judecătoresc.

Introducerea controlului judecătoresc prin constituirea instituției de contencios administrativ are ca scop consolidarea instituțională a autorităților judecătorești din perspectiva prevenirii și combaterii abuzurilor autorităților administrației publice, prin adoptarea de acte juridice normative și individuale ce contravin legilor Republicii Moldova.

Procedura contencioasă sau controlul jurisdicțional, ca mijloc de protecție a cetățeanului, după cum menționează doctrinarul Ioan Alexandru, se plasează în exteriorul administrației publice, dar cu impact major asupra activității acesteia. [3, p. 527]

Sintagma *control judecătoresc* se

regăsește în literatura de specialitate și în formula de control contencios. [3, p. 527] În Republica Moldova, termenul de „contencios” capătă răspândire largă după adoptarea legii contenciosului administrativ. [2] Dicționarul explicativ specifică noțiunea de *contencios administrativ* ca: a) organ de jurisdicție care se ocupă cu rezolvarea litigiilor dintre stat și persoanele fizice și b) ansamblu de norme după care se rezolvă litigiile de către acest organ. Etimologic, termenul *contencios* vine din limba latină - *contentiosus prin limba franceză - contentieux*), având ca semnificație capacitatea de a se judeca, îndărătnic, d. *contentus* - întins, încordat, ardent, *contendere* - a lupta. [4]

Doctrina dreptului occidental argumentează existența contenciosului administrativ prin necesitatea unei ocrotiri mai eficiente a intereselor personale ale particularilor față de abuzurile puterii decizionale a administrației publice. Autorii occidentali vin să dovedească precum că o autoritate specializată în soluționarea litigiilor cu administrația - o instanță judecătorească, este mai eficientă decât controlul ierarhic administrativ.

Afirmarea necesității protejării individului împotriva abuzurilor administrației

publice vine să confirme existența încălcărilor de lege din partea acestora.

Cu toate acestea, instituția contenciosului administrativ a fost criticată nu doar de autorii din fosta U.R.S.S., care considerau că justiția administrativă este doar o ficțiune și urmărește nu altceva decât apărarea intereselor claselor dominante, [5] dar și de unii juriști occidentali, deoarece, din perspectiva abordării doctrine, aceasta contravenea principiului separației puterilor, calificând-o ca și o eventuală posibilitate de cenzurare a actelor autorității executive de către o altă autoritate, prin care nu se mai poate insista asupra existenței și egalității dintre aceste două puteri. Dreptul fundamental, garantat de art. 53 al Constituției Republicii Moldova, oferă persoanei vătămate într-un drept al său de o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesusținerea în termenul legal a unei cereri, este îndreptățită să obțină recunoașterea dreptului pretins, anularea actului și repararea pagubei. [1] Acest drept specific, cu toate că, spre deosebire de alte drepturi cu conținut material, este de natură procedurală sau procesuală, el se poate realiza, în cazul încălcării drepturilor materiale prin garanțiile juridice de realizare a drepturilor fundamentale. Prin urmare, asistăm nu la o implicare a puterii judecătorești în prerogativele celei executive, ci la egalarea șanselor pentru un tratament corect al cetățenilor și alți subiecți de drept privat din partea instituțiilor statului cu drept discreționat. În acest sens, autoritatea judecătorească, prin instituția contenciosului administrativ, vine să restabilească guvernarea legii, în raporturile dintre doi subiecți cu drepturi egale, dar cu posibilități diferite.

Niciun principiu de drept nu interzice un asemenea control ci, dimpotrivă, toate principiile converg spre asigurarea unei colaborări și unui control reciproc între toate organele de stat. În ultimă instanță,

verificarea legalității actelor juridice, în general, și a celor administrative, în special, reprezintă un control al conformității lor cu legea, cu principiul legalității, în scopul asigurării efective și complete a supremației legii și deci a caracterului său unic.

Controlul judecătoresc se desfășoară asupra celor mai diferite aspecte ale complexe activități executive a statului. El vizează formele concrete ale acestei activități cum sunt actele juridice (administrative, civile, de dreptul muncii), operațiunile tehnico-materiale și faptele material-juridice. Fiecare dintre aceste forme beneficiază de norme juridice specifice care reglementează într-un anumit mod soluționarea litigiului respectiv dedus judecătii.

În continuare, vom examina doar modul în care se desfășoară controlul judecătoresc asupra actelor administrative, categorie principală a actelor juridice ale administrației publice, și asupra faptelor ilegale. Conform reglementării în vigoare, actului administrativ, în sensul legii contenciosului administrativ (art. 2 din Legea nr.793-XIV din 10.02.2000), este asimilat contractul administrativ, precum și nesusținerea în termenul legal a unei cereri; contract administrativ - contract încheiat de autoritatea publică, în virtutea prerogativelor de putere publică, având ca obiect administrarea și folosirea bunurilor proprietate publică, executarea lucrărilor de interes public, prestarea de servicii publice, activitatea funcționarilor publici care reiese din relațiile de muncă reglementate de statutul juridic al acestora; act administrativ-jurisdicțional sunt asimilate actelor administrative și contractele (administrative) încheiate de autorități pentru punerea în valoare a bunurilor proprietate publică, executarea de lucrări de interes public, prestarea serviciilor publice, precum și achizițiile publice. [2]

O primă caracteristică a controlului ju-

decătoresc de contencios este aceea că se exercită numai asupra actelor administrative și a faptelor asimilate acestora cu excluderea operațiunilor tehnico-materiale, a altor acte și fapte juridice deoarece vizează verificarea acelor manifestări de voință prin care organul apare numai ca subiect de drept special învestit cu atribuții de realizare a puterii de stat - și nu ca persoană juridică de drept privat (civil), inclusiv în cazul încheierii contractelor administrative de interes public.

O altă caracteristică a controlului judecătoresc se rezumă la cuprinderea tuturor autorităților administrative centrale, teritoriale și locale.

O a treia caracteristică a controlului judecătoresc ține de verificarea legalității actelor și faptelor administrative, nefiind un control de oportunitate. Problemele de oportunitate apar cu totul excepțional în activitatea instanțelor.

În cea de-a patra trăsătură a controlului judecătoresc, ținem să menționăm, că el nu are un caracter exclusiv, deoarece nu este singura formă de control asupra administrației, ci doar face parte din cadrul, mai general, al controlului de stat, în calitate sa de componentă fundamentală a controlului jurisdicțional, exercitat asupra administrației și de alte organe jurisdicționale administrative.

A cincea trăsătură a controlului judecătoresc ne indică precum că acesta este ulterior adoptării sau executării actului administrativ, deoarece el verifică legalitatea unor acțiuni deja existente și nu a unor acțiuni ce ar putea să se producă în viitor. Mai precizăm aici că el poate fi și anterior sau concomitent față de momentul executării actului administrativ suspendat sau anulat.

În al șaselea rând, vom observa că prin controlul judecătoresc al actelor administrative nu se realizează un control deplină jurisdicție. Instanța de judecată nu poate emite actul legal sau măsura necesară și

nu poate substitui atribuțiile organului administrativ. Ea dispune doar de dreptul de anulare a actului administrativ și de obligare la măsuri administrative și de reparare a prejudiciului. Altfel spus, hotărârea judecătorească nu constituie temeiul direct al realizării dreptului subiectiv, trebuind ca în baza acesteia să se emită totuși actul administrativ necesar.

În cea de-a șaptea trăsătură a controlului judiciar asupra actelor administrative vom specifica că acesta este un control în baza competenței generale de verificare a legalității oricărui act administrativ. Dar vom preciza că și aici există anumite limite condiționate de excepții legale și competențe speciale privind verificarea anumitor acte administrative și fapte determinate.

Prin cea de-a opta caracteristică se va menționa existența unei proceduri specifice a controlului judecătoresc, cu caracter jurisdicțional, bazată pe contradicționalitatea dezbaterilor și independența judecătorilor, declanșată de sesizarea instanței de judecată de către partea vătămată în drepturile sau interesele sale printr-un act sau fapt administrativ. Aceste trăsături includ litigiul administrativ în categoria litigiilor civile în sensul larg al noțiunii. Cu toate acestea, procedura în cauză este absolut diferită de cea administrativă, caracterizată prin subordonarea față de autoritatea de stat, precum și a acesteia din urmă față de organele ierarhic superioare.

În final, controlul judecătoresc asupra actelor și faptelor administrative are un caracter subsidiar, ceea ce indică posibilitatea ca, în prealabil, alte autorități de stat, ale puterii legislative sau ale administrației (inclusiv organul emitent) să poată verifica legalitatea măsurii contestate, controlul judiciar rămânând ultima soluție posibilă la care se recurge după utilizarea fără succes a procedurii administrative prelabile ori a celei de conciliere în cazul contractelor administrative.

Din perspectiva exercitării controlului judecătoresc putem distinge mai multe ipoteze posibile.

O primă ipoteză este aceea în care organul administrativ, verificând legalitatea actului pretins vătămător, îl consideră ca fiind un act legal ori refuză să se pronunțe cu privire la el sau nu se pronunță în termen asupra legalității lui, ceea ce îl îndreptățește pe reclamant să introducă acțiunea în justiție, instanța fiind în drept să verifice legalitatea actului respectiv.

A doua ipoteză vizează cazul în care, în urma verificării administrative prealabile, organul administrativ desființează actul, caz în care instanța nu mai poate fi sesizată deoarece actul administrativ nu mai există, acțiunea în justiție fiind fără obiect. Dacă totuși desființarea actului a antrenat sau nu a putut înlătura prejudiciile produse, sub aceste aspecte instanța poate fi sesizată.

A treia ipoteză este aceea în care, după sesizarea justiției, organul administrativ dispune desființarea actului. Această măsură nu poate împiedica instanța să-și realizeze controlul jurisdicțional întrucât prin desființarea administrativă ilegalitatea actului este dovedită, ceea ce ușurează judiciar constatarea nevalabilității sale, urmând a se soluționa, eventual, numai cererea de despăgubiri și cheltuielile de judecată. Aceeași este soluția și când desființarea administrativă intervine după pronunțarea hotărârii prin care instanța respinge cererea de chemare în judecată a celui vătămat prin acte administrative, dar înainte de soluționarea căii judiciare de atac. În această ipoteză instanța superioară, considerând legalitatea actului administrativ dovedită, se va pronunța asupra celorlalte capete de cerere. Față de această opinie se poate formula rezerva că desființarea actului administrativ de către administrație, după sesizarea justiției, este irelevantă, sub aspectul efectelor actului, și că atâta timp cât există un litigiu având

ca obiect un act administrativ, respectivul act se suspendă, fie de drept, fie pe cale judiciară, pe durata litigiului, astfel încât autorul nu mai poate dispune cu privire la el, deoarece în caz contrar ar dispune și cu privire la obiectul acțiunii judiciare în care figurează ca pârât.

Ultima ipoteză este aceea a respingerii acțiunii în justiție urmată de desființarea actului administrativ dispusă de organele administrației. Se consideră că o asemenea desființare nu poate interveni întrucât s-ar înfrânge autoritatea lucrului judecat, a hotărârii instanței care a consacrat legalitatea actului juridic administrativ. Considerăm că respingerea acțiunii judiciare nu transformă actul executiv într-un act irevocabil obligând administrația la menținerea lui, deoarece irevocabilitatea unor acte administrative din aceeași categorie ar fi conferită după cum actul a fost sau nu atacat în justiție, ceea ce legal este inadmisibil, întrucât categoria actelor administrative irevocabile este strict determinată. De aceea administrația va putea să-și desființeze actul și după respingerea unei atare acțiuni în justiție. Cât privește autoritatea lucrului judecat, ea nu vizează actul administrativ, ci hotărârea judecătorească în sensul că reclamantul nu va mai putea introduce cu privire la același act administrativ, pentru aceleași considerente și față de același organ pârât, o nouă acțiune în justiție. Dacă, ulterior, respingerii acțiunii operează o desființare administrativă a actului reclamantul va putea introduce o acțiune cu privire la înlăturarea vătămărilor, repararea prejudiciilor care se mai mențin după această desființare ori obligarea pe cale judiciară a administrației la luarea măsurilor corespunzătoare ori chiar solicitarea anulării judiciare a măsurii de desființare administrativă a actului.

În concluzie, vom menționa că instituția controlului judecătoresc nicidecum nu poate fi privită din perspecti-

va unor instrumente represive îndreptate asupra administrației publice în ansamblu sau asupra unor funcționari publici luați aparte. În calitatea sa de putere judecătorească, instanțele, exercitându-și prero-

gativele de verificare a legalității actelor administrative, asigură respectarea principiilor statului de drept și garantează funcționarea administrației publice în baza acestor principii.

BIBLIOGRAFIE

1. Constituția Republicii Moldova. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr.1 din 12.08.1991.
2. Legea Contenciosului administrativ, nr. 793 din 10.02.2000. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr.375 din 18.05.2000.
3. Alexandru, Ioan, Administrația publică. București, Lumina lex. 1999, 648 p.
4. Dicționarul explicativ al limbii române, www.dex.ro
5. Салищева Н. Г. Административная юстиция// Большая советская энциклопедия. – М.: Советская энциклопедия, 1969-1978.

Prezentat: 24 octombrie 2013.

E-mail: dulschi@mail.ru