

LOCUL CONTENCIOSULUI ADMINISTRATIV ÎN SISTEMUL DE DREPT AL REPUBLICII MOLDOVA

Autor: Vladimir ROMAN, gr. DP-1403M
Conducător științific: lect. sup. URSU Viorica

Universitatea Tehnică a Moldovei

Abstract: *Instituția contenciosului administrativ, la fel ca orice altă instituție de drept nu poate exista izolat în afara unor ramuri de drept și fără a interacționa cu acestea. Unele aspecte ale instituției vizate se suprapun cu cele ale altor instituții, în timp ce însăși funcțiile acestora nu se pot realiza autonom fără a admite tangențe cu norme ce reglementează instituții distincte dar totuși apropiate contenciosului administrativ.*

Cuvinte cheie: *contencios administrativ, instituția contenciosului administrativ, conexiune, interferență.*

Autorul Anastasia Pascari tratează instituția contenciosului administrativ astfel: „*Contenciosul administrativ este o instituție fundamentală a statului de drept, care reprezintă instrumentul prin intermediul căreia orice persoană fizică sau juridică se poate apăra de eventualele abuzuri ale organelor administrației publice și a funcționarilor ce-și desfășoară activitatea în cadrul acestor organe*” [11].

Rolul contenciosului administrativ în sistemul de drept al Republicii Moldova este absolut incontestabil, aceasta fiind instituția ce asigură realizarea controlului unor organe administrative ale statului care au atribuția de exercitare a puterii executive. Principalul scop al instituției contenciosului administrativ este de a asigura respectarea legalității activității autorităților publice și de a proteja fiecare persoană împotriva unor posibile abuzuri ale organelor administrației publice.

Instituția contenciosului administrativ, la fel ca orice altă instituție de drept nu poate exista izolat în afara unor ramuri de drept și fără a interacționa cu acestea. Unele aspecte ale instituției vizate se suprapun cu cele ale altor instituții, în timp ce însăși funcțiile acestora nu se pot realiza autonom fără a admite tangențe cu norme ce reglementează instituții distincte dar totuși apropiate contenciosului administrativ. Deducem, astfel, faptul că instituția contenciosului administrativ face parte din întregul sistem de drept al Republicii Moldova și este imposibilă atât funcționarea cât și studiarea acestuia în mod separat.

Autorul V. Zubco, susține că sistemul de drept „...*trebuie conceput ca un întreg, în strânsă dependență cu părțile, ca o totalitate în care normele, instituțiile și ramurile de drept se întrepătrund atât între ele cât și cu sistemul în întregul său*” [10]. Situație similară este și în cazul instituției de contencios administrativ, care se încadrează indisolubil în sistemul de drept al Republicii Moldova și interacționează cu toate ramurile din cadrul acestui sistem.

Pentru o apreciere a nivelului de conexiune dintre instituția contenciosului administrativ și o ramură de drept dată sunt necesare a fi studiate tangențele pe care le implică acestea.

Conexiunea contenciosului administrativ cu dreptul constituțional. Dreptul constituțional reprezintă ramura guvernatoare a întregului sistem de drept al Republicii Moldova. Constituția conține reglementările general valabile pentru întregul sistem de drept. Legătura dintre contenciosul administrativ și dreptul constituțional se manifestă prin faptul că Constituția stabilește existența în sine a contenciosului administrativ prin prisma principiilor care le propagă, iar contenciosul administrativ se manifestă ca un mecanism de asigurare a respectării principiilor constituționale avînd la bază aceste principii fundamentale.

Urmînd ideea relatată mai sus, dreptul constituțional pune la dispoziție principii generale a sistemului de drept al Republicii Moldova, valabile și pentru instituția contenciosului administrativ. Acestea sunt următoarele:

Principiul legalității, cu titlu de exemplu - deciziile organelor de administrație trebuie să fie emise în strictă conformitate cu legea, inclusiv cu prevederile Constituției Republicii Moldova, Legea contenciosului administrativ, Legea cu privire la statutul funcționarului public, Legea cu privire la petiționare, Legea privind accesul la informație, legislația civilă și procesual civilă, precum și legislația ce reglementează activitatea și atribuțiile fiecărui organ administrativ.

Principiul egalității în fața legii, presupune că autoritățile administrației publice, precum și instanțele judecătorești trebuie să examineze în mod echitabil cererile petiționarilor, fără deosebire de rasă, naționalitate, origine etnică, limbă, religie, sex, opinie, apartenență politică, avere sau de origine socială a acestora. La fel, orice persoană care nu a fost repusă în drepturile sale lezate, sau a fost ignorată de către administrație, are dreptul să înainteze acțiune în instanța de contencios administrativ.

Principiul imparțialității, presupune că actul administrativ adoptat sau emis de o autoritate publică nu trebuie să fie influențat de interesele private sau personale ale funcționarului public care adoptă sau emite actul administrativ. La înfăptuirea principiului imparțialității administrația publică și instanța judecătorească ce judecă litigiul în cadrul contenciosului administrativ este obligată să manifeste obiectivitate și supunere doar legii. Astfel, în cazul în care se constată că judecătorul are un interes personal, direct sau indirect, în soluționarea pricinii ori există alte împrejurări care pun la îndoială obiectivitatea și nepărtinirea lui, acesta poate fi recuzat.

Conexiunea contenciosului administrativ cu dreptul de procedură civilă. Interacțiunea dintre instituția contenciosului administrativ și dreptul de procedură civilă este evidentă datorită faptului că contenciosul administrativ este studiat în cadrul disciplinei dreptului de procedură civilă în cadrul procedurii contencioase (adică în prezența unui litigiu) și este reglementată de către codul de procedură civilă la modul general și de către Legea nr. 793 din 10.02.2000 .

Un exemplu ce confirmă conexiunea vizată se referă la forma de sesizare a instanței, și anume cererea de chemare în judecată, precum și cazurile când cererea poate fi restituită sau scoasă de pe rol. Mai mult ca atât, contenciosul administrativ a preluat din procedura civilă și fazele desfășurării unui proces în judecată, fiind de facto o situație litigioasă care se rezolvă, conform principiilor general valabile procedurii civile.

Un alt element ce privește interacțiunea dreptului de procedură civilă și contenciosul administrativ vizează garantarea unor principii specifice, precum cel al înfăptuirii justiției de către instanța judecătorească, publicitatea dezbaterilor și secretul deliberării, principiul limbii de procedură și a contradictorialității părților în proces. Toate aceste principii sunt preluate din dreptul procesual civil și racordate la normele de contencios administrativ.

În contextul interacțiunii acestor două ramuri accentele sunt puse anume pe aspectul procedural al acțiunii atât în cadrul instanței judecătorești, cât și pe calea prealabilă de soluționare a litigiului.

În situația în care interacționează două sisteme de drept atât de strâns legate între ele nu poate fi omisă analiza acestei conexiuni din punct de vedere al principiilor caracteristice. Astfel, în cadrul judecării pricinii în fond ambele părți în proces acționează în baza principiilor înfăptuirii justiției numai în instanță judecătorească, nemijlocirii și oralității în dezbaterile judiciare, contradictorialitatea și egalitatea părților în drepturile procedurale. Acestea pot fi în egală măsură atribuite atât instituției de drept procedural, cât și celui de contencios administrativ.

Conexiunea cu dreptul administrativ este realizată în contextul precum că aceste două instituții de drept sunt în interconexiune în sensul că dreptul administrativ reglementează activitatea organelor administrației publice de stat, iar instituția contenciosului administrativ apare ca forma de realizare a legalității activității desfășurate de către aceste autorități. În această ordine de idei, contenciosul administrativ reprezintă mijlocul ce asigură respectarea drepturilor și libertăților legitime ale cetățenilor și protecția lor de abuzurile de putere din partea organelor puterii de stat.

În doctrina juridică de specialitate unii autori (de exemplu I. Creangă) sunt de părerea că dreptul administrativ cuprinde norme care stabilesc organizarea și funcționarea organelor centrale ale administrației publice și a autorităților administrației publice locale, a organismelor ce gestionează servicii publice precum și raporturile dintre ele, iar contenciosul administrativ reglementează răspunderea organelor administrative în cazul neîndeplinirii sau îndeplinirii necorespunzătoare a obligațiilor sale de serviciu date în competența fiecărui organ. Cu alte cuvinte, interacțiunea contenciosului administrativ cu dreptul administrativ constă în faptul că normele de contencios intervin atunci când sunt încălcate normele dreptului administrativ și vin să-i asigure realizarea lor legală.

Interferența contenciosului administrativ cu dreptul muncii. Dreptul muncii reglementează relațiile care apar în procesul funcționării pieței muncii, stabilite între angajator și salariat. Analizând acest sistem de drept prin prisma dreptului contenciosului administrativ depistăm unele conexiuni, care la prima impresie ar părea că nu există. Însă, luând în considerație faptul că relațiile de contencios administrativ sunt dezvoltate în cadrul exercitării atribuțiilor profesionale și de serviciu al funcționarului public, observăm că în cazul încălcării acestor obligații, funcționarul va declanșa apariția unor raporturi de contencios administrativ, adică

activitatea desfășurată de către instanțele de contencios administrativ ține de soluționarea conflictelor juridice în care cel puțin una dintre părți este o autoritate publică, un serviciu public sau un funcționar public. În dezvoltarea acestei idei menționez că prevederile Legii contenciosului administrativ se intersectează cu normele de dreptul muncii doar în cazul existenței relațiilor de salariat (funcționar public) – angajator (autoritate a administrației publice). Aceste situații pot ține de destituirea din funcție, aplicarea unei sancțiuni sau încălcarea altor prevederi din domeniul dreptului muncii.

Conform statisticei judiciare prezentate anual de către Consiliul Superior al Magistraturii privind examinarea litigiilor de contencios administrativ, menționez că în anul 2013, în instanțele de judecată au fost primite în procedură 8099 acțiuni, iar împreună cu restanța de la începutul anului de 2446 cauze, se aflau pe rol 10455 cauze de contencios administrativ. Țin să aduc la cunoștință că din numărul de 10455 de cauze de contencios administrativ circa 45% sunt acțiuni privind legalitatea actelor administrative ce sunt legate de raporturi a dreptului muncii.

Instanțele de judecată	Restanța la începutul perioadei raportate	Cauze primite	Cauze examinate cu pronunțarea hotărârii	Inclusiv acțiuni admise	Cauze în care procesul a fost încetat	Cereri scoase de pe rol	Cauze remise în alte instanțe de judecată	În total soluționate	În termen mai mare de 2 luni	Restanța la sfârșitul perioadei raportate
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Curții de apel	648	242	222	98	7	50	420	699		5
Judecătorii	1798	7857	3171	1952	644	1228	341	5386	1971	3314
TOTAL	2446	8099	3393	2050	651	1278	761	6085	1971	3319

Figura 1. Statistica litigiilor în procedura contenciosului administrativ cu obiect al dreptului muncii.

Cele relatate mai sus pot fi exemplificate în baza analizei unui litigiu preluat din practica juridică a Curții Supreme de Justiție a Republicii Moldova. Astfel, conform materialelor dosarului pe care a fost emisă decizia la care se face referire constatăm că o persoană fizică a înaintat spre examinare o cerere de chemare în judecată privind declararea nulității refuzului MAI de a achita indemnizație de maternitate, prin cererea menționată reclamantul a solicitat declararea nulității a refuzului, calcularea și achitarea indemnizației de maternitate și achitarea prejudiciului moral de în suma de 5000 lei. În cerere reclamanta a indicat că soțul ei este colaborator ai MAI, activînd în funcție de ofițer de urmărire penală în cadrul CP Orhei, reclamantul a menționat că din căsătorie s-a născut un copil, la momentul nașterii copilului reclamanta nu activa în câmpul muncii și era la întreținere totală a soțului, conform prevederilor a codului muncii, persoanelor a căror soți sunt șomeri și sunt la întreținerea totală a lor, în caz de naștere a copilului li se achită indemnizație de maternitate.

Acțiunea a fost admisă de instanță care ulterior a emis o hotărîre prin care a declarat ilegal refuzul MAI, precum și a obligat MAI de a achita indemnizația de maternitate, hotărîrea a fost susținută de toate în apel și în recurs.

Concluzie: Cu titlu de concluzie pot menționa că contenciosul administrativ este o instituție cu o istorie timpurie, cu toate acestea pentru Republica Moldova această noțiune este relativ nouă luând în considerație faptul că statul nostru este unul tânăr. Necesitatea acestei instituții precum și rolul ei în cadrul sistemului de drept a Republica Moldova este unul incontestabil, deoarece este un mecanism lucrativ de luptă contra abuzurilor autorităților administrației publice, precum și contra iresponsabilității și/sau rea-credinței în serviciu a funcționarilor publici din cadrul acestor autorități.

Ca urmare a unei analize globale în ceea ce ține de interferența contenciosului administrativ cu alte ramuri de drept, s-a dovedit că instituția contenciosului administrativ este una deschisă și într-o strânsă legătură cu alte ramuri ale dreptului.

Bibliografie:

Acte normative:

- 1) *Constituția Republicii Moldova* din 29.07.1994, Publicat: 18.08.1994 în Monitorul Oficial Nr. 1, data intrării în vigoare: 27.08.1994;
- 2) *Codul civil al Republicii Moldova* Nr. 1107 din 06.06.2002, Publicat : 22.06.2002 în Monitorul Oficial Nr. 82-86
- 3) *Legea contenciosului administrativ nr.793 – XIV* din 10.02.2000;
- 4) *Codul Muncii al Republicii Moldova* nr. 154-XV din 28.03.2003;
- 5) *Codul de procedură civilă al Republicii Moldova* nr. 225 din 30.05.2003, Publicat :12.06.2003 în Monitorul Oficial Nr. 111-115, data intrării în vigoare : 12.06.2003

Literatura doctrinară, publicații:

- 6) ZUBCO V., PASCARI A., CREANGĂ I., COBĂȘNEANU V. „*Ghidul cetățeanului în contenciosul administrativ*” - Ed. ULYSSE, 2003
- 7) BELECCIU Ș. “*Contenciosul administrativ*” – Chișinău, 2003;
- 8) FISTICAN E., PASCARI A., CLIMOVA A., FURDUI S., BLEȘCEAGA S. “*Suporturi de curs. Administrarea cauzelor de contencios administrativ*” – Institutul Național al Justiției, 2009;
- 9) CREANGĂ I., „*Drept administrativ*” – Volumul I, Chișinău.
- 10) ZUBCO V. „*Contenciosul administrativ*” – Chișinău, 2003;
- 11) PASCARI A., *Contenciosul administrativ/curriculum*, Chișinău, 2011.