

PARADIGMA PROCEDURII PREALABILE ÎN JUSTIȚIA CIVILĂ NAȚIONALĂ

THE PRELIMINARY PROCEDURE PARADIGM IN NATIONAL CIVIL JUSTICE

CZU: 347.91: 347.98

<https://doi.org/10.59295/spd2024j.71>

Elena BELEI,

ORCID: 0000-0003-0618-5360

e-mail: elena.belei@usm.md

Universitatea de Stat din Moldova

***Summary.** The objective of this article is to analyze a variety of the general jurisdiction of the courts, named conditional general jurisdiction, applicable to the common law civil cases and to the administrative litigation cases. In particular, emphasizing the procedural character of administrative legal relations and the natural consecutiveness of the two categories of legal relations: administrative law and civil procedural law. The respective procedures – non-contentious and contentious – form the regulatory object of the 2nd and 3rd Books of the Administrative Code, namely to emphasize that one is prior to the other. The quasi-judicial character of the preliminary procedure is an exception, valid only if an administrative authority acts as a court of law and is vested by law with jurisdictional powers only for certain categories of disputes.*

***Keywords:** preliminary procedure, conditional general competence, quasi-judicial procedure, administrative litigation.*

***Cuvinte-cheie:** procedură prealabilă, competență generală condițională, procedură quasi-judiciară, contencios administrativ.*

INTRODUCERE

Accesul la justiție, după cum se știe, derivă din necesitatea de apărare a drepturilor. Anume din acest considerent în doctrină cele două principii-drepturi fundamentale sunt deseori utilizate în tandem. [1, p.23] [2, p.106]. Persoana care crede că i s-a încălcat un drept se poate apăra în condițiile legii. Iar cel mai eficient mijloc de apărare este accesul la justiție.

Este deja axiomatică afirmația că accesul liber la justiție nu este absolut. Acesta poate fi limitat de către stat prin lege, cu condiția ca limitările respective să nu afecteze substanța acestui drept. Dacă limitările au un scop legitim, sunt proporționale și nu afectează esența dreptului [3, p.8] acestea sunt compatibile cu accesul **liber** la justiție.

Prin Hotărârea nr.2 din 19 februarie 2004 [4], Curtea Constituțională a Republicii Moldova a menționat că *accesul liber la justiție este un principiu complex, cuprinzând mai multe relații și drepturi fundamentale, prin care se poate garanta exercitarea lui deplină.*

Cu referire la procedura prealabilă este încă acută disputa dacă aceasta își justifică menirea, nu este reglementată pentru a deruta justițiabilii, iar aplicarea ei nu reprezintă un exces de zel din partea judecătorilor.

Curtea Constituțională a Republicii Moldova de mai multe ori a reafirmat că *prin instituirea procedurii prealabile de soluționare a litigiilor nu s-a urmărit restrângerea accesului liber la justiție, de care, în mod evident, cel interesat beneficiază în condițiile legii, ci exclusiv instaurarea unui climat de ordine, indispensabil, în vederea exercitării dreptului constituțional statuat de art. 20 din Constituție, prevenindu-se, astfel, abuzurile și asigurându-se protecția drepturilor și intereselor legitime ale celorlalte părți* [5].

REZULTATE ȘI DISCUȚII

Doctrina operează cu o varietate a competenței generale, atunci când accesul la justiție nu este nemijlocit, ci condiționat de anumite rigori. Este vorba de **competența generală condițională**.

Potrivit regulilor de competență generală condițională, instanțele judecătorești sunt competente să examineze anumite categorii de cauze civile doar cu condiția că reclamantul respectă procedura prealabilă de soluționare a acestora pe cale extrajudiciară. Asemenea procedură prealabilă este obligatorie doar în cazurile expres prevăzute de lege sau contract. Dar procedura prealabilă nu semnifică exclusiv soluționare de litigii. În foarte multe cazuri, de fapt legiuitorul se referă la interacțiuni dintre părțile litigante menite să aplaneze disensiunile.

De aceea, pot fi evidențiate următoarele categorii de proceduri prealabile sesizării instanței:

a) Expedierea obligatorie a unei pretenții (reclamații) către partea adversă sau

b) Sesizarea unui organ cu activitate jurisdicțională (*quasi-judiciar*) investit de lege.

a) Expedierea obligatorie a unei pretenții (reclamații) către partea adversă.

De exemplu:

- în cazul nerespectării obligațiilor contractuale, părțile unui contract de transport sunt obligate să înainteze în prealabil o reclamație [6, art.1462] ;
- salariatul care intenționează să obțină repararea prejudiciului material sau al celui moral trebuie să se adreseze în prealabil cu o cerere către angajator [7, art. 332] ;
- persoana care se consideră defăimată trebuie să solicite, prin cerere prealabilă, autorului informației și/sau persoanei juridice care a răspândit-o rectificarea sau dezmințirea informației defăimătoare, acordarea dreptului la replică sau exprimarea scuzelor și compensarea prejudiciului cauzat) [8, art.15].

b) Sesizarea unui organ cu activitate jurisdicțională (*quasi-judiciar*) investit de lege.

De exemplu:

⇒ Agenția Națională pentru Soluționarea Contestațiilor este o autoritate publică autonomă și independentă față de alte autorități publice, față de persoane fizice și juridice, care examinează contestațiile formulate în cadrul procedurilor de achiziție publică [9, art. 80-88], [10, art. 37-43], [11, art. 87].

⇒ Comisia de contestații a AGEPI soluționează litigiile privind contestarea deciziilor emise de subdiviziunile AGEPI [12, art. 26], [13, art. 58 și 59], [14, art. 47 și 48].

⇒ Autoritatea Națională de Integritate c) constată și sancționează încălcările regimului juridic al declarării averii și intereselor personale, al conflictelor de interese, al incompatibilităților, restricțiilor și limitărilor; d) soluționează conflictele de interese date în competența sa [15, art.7 alin. (1) și alin. (2)].

⇒ Autoritățile tutelare examinează cazurile prevăzute de Codul familiei, Cod Civil, Legea privind regimul juridic al adopției 99/2010 [16], Legea privind protecția specială a copiilor aflați în situație de risc și a copiilor separați de părinți nr.140/2013 [17].

În situațiile sus-menționate, la sesizarea instanței de judecată, reclamantul trebuie să anexeze probe care confirmă respectarea procedurii prealabile (de exemplu, răspunsul pârâtului la pretenția expediată, răspunsul organului competent la cererea adresată acestuia, dovada recepționării reclamației de către pârât etc.). În caz contrar, judecătorul nu va primi cererea spre examinare.

Prevederile legale privind competența generală condițională au fost supuse controlului de constituționalitate. În această privință, Curtea Constituțională în Hotărârea nr.14/2012 a menționat următoarele: *Curtea reține că respectarea procedurii de soluționare prealabilă a litigiului pe cale extrajudiciară constituie o condiție specială a exercitării dreptului la acțiune în justiție, care necesită a fi întrunită doar în anumite cazuri în funcție de natura litigiului. Curtea precizează că 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 acei care doresc să supună cauza lor judecării instanțelor judecătorești.* În această ordine de idei, Curtea subliniază că instituția procesuală a restituirii cererii de chemare în judecată sau a scoaterii cererii de pe rol nu exclude posibilitatea adresării repetate în judecată a aceluiași reclamant, cu aceeași acțiune, împotriva aceluiași pârât, cu același obiect și aceleași temeuri dacă reclamantul a lichidat încălcările (art. 170 alin. (4) și art. 268 alin. (3) CPC [18]). Anume prin aceste reglementări se reflectă fără echivoc voința legiuitorului de a nu îngradi prin normele contestate exercitarea de către justițiabili a dreptului la apărare și a dreptului de acces liber la justiție.

Însă pentru justițiabili este importantă consecința procesuală pe care trebuie să o „suporte” dacă se adresează direct instanței, ignorând ceea ce consideră impediment.

În dreptul comun, dacă se încalcă competența generală condițională judecătorul va restitui cererea de chemare în judecată (art. 170 alin. (1) lit. a) CPC) sau instanța va scoate cererea de pe rol (art. 267 lit. a) CPC) pentru că *a) reclamantul nu a respectat procedura de soluționare prealabilă a cauzei pe calea extrajudiciară, inclusiv prin me-*

dier, prevăzută de lege pentru categoria respectivă de cauze sau de contractul părților. Instanțele de apel sau de recurs de asemenea pot aplica art.267 lit. a) CPC, în acest sens statuând art. 385 alin. (1) lit. e) și art. 445 alin. (1) lit. d) CPC.

În procedura contenciosului administrativ este o prevedere similară. Conform art. 207 Cod administrativ [19], acțiunea în contencios administrativ se declară inadmisibilă dacă *f) nu sunt întrunite condițiile prevăzute la art. 208 Cod administrativ*, adică nu a fost respectată procedura prealabilă.

Restituirea cererii de chemare în judecată și scoaterea cererii de pe rol nu exclud posibilitatea adresării repetate în judecată a aceluiași reclamant, cu aceeași acțiune, împotriva aceluiași pârât, cu același obiect și aceleași temeuri, dacă reclamantul lichidează încălcările și respectă procedura de soluționare prealabilă a cauzei pe cale extrajudiciară.

Iar *declararea acțiunii în contencios administrativ ca inadmisibilă în baza temeiului specificat la alin. 2 lit. f) nu exclude posibilitatea adresării repetate în judecată a aceluiași reclamant cu aceeași acțiune* (art. 207 alin. (4) Cod administrativ).

Deci impedimentul legal este unul surmontabil și doar de voința și buna intenție a reclamantului depinde cât de efectiv va fi accesul său la justiție.

Aceste prevederi din cele două legi-cadru comportă multe similitudini.

În primul rând, este vorba de o obligație a viitorului reclamant. Anume el va suporta consecința procesuală de restituire ori scoatere de pe rol a cererii sau de inadmisibilitate a acțiunii. Judecătorii – și cei de drept comun și cei de contencios administrativ - vor verifica din oficiu dacă respectiva obligație a fost sau nu respectată.

În al doilea rând, această obligație nu este una universală, ea fiind impusă doar în cazurile în care legea o prevede expres. Deci judecătorii trebuie cu diligență maximă să verifice dacă pentru respectiva categorie de cauze civile, legea prevede o prealabilă obligatorie.

În al treilea rând, această obligație, atunci când e prevăzută de contractul părților, nu trebuie confundată cu convenția de arbitraj, care se referă la o cale alternativă de soluționare a unor litigii [20] și nu la o prealabilă celei judiciare. Arbitrajul nu este alternativa aplicabilă contenciosului administrativ, pentru că nici una din felurile de acțiuni prevăzute de Codul administrativ nu este arbitrabilă. Interferențele competenței generale contractuale cu cea generală condițională sunt foarte subtile, dar nu fac obiectul prezentei cercetări.

În al patrulea rând, în contenciosul administrativ procedura prealabilă depinde mai mult de felul acțiunii pe care a formulat-o reclamantul.

În acest sens, trebuie coroborate art. 208 Cod administrativ cu Titlul V din Cartea 2 a respectivului cod.

Astfel, pentru acțiunile în constatare se va respecta procedura prealabilă, cu excepțiile prevăzute de lege. Iar acțiunile în obligare, în realizare și în constatare se admit numai în cazul în care reclamantul a depus anterior la autoritatea publică competentă o cerere.

Actualmente se atestă mai multe discrepanțe între art.208 Cod administrativ și Titlul V din Cartea 2.

În primul rând, Titlul V din cartea a 2 prevede prealabila doar pentru acțiunea în contestare și cea în obligare (art. 162 alin. (3) Cod administrativ), iar art. 208 se referă și la acțiunile în realizare și în constatare. Acțiunea în control normativ nu este prevăzută nicăieri ca fiind condiționată de o adresare prealabilă.

În al doilea rând, se pare că cele două tipuri de acțiuni care sunt reflectate și în art. 208 Cod administrativ – acțiunile în contestare și în obligare – au reglementări cel puțin confuze.

Din alin. (1) a acestui articol nu rezultă cert că este vorba anume de acest fel de acțiune. *„Până la înaintarea acțiunii în contencios administrativ se va respecta procedura prealabilă, cu excepțiile prevăzute de lege.”* Prevederea pare generală, aplicabilă tuturor felurilor de acțiuni.

Iar din alin. (3) a aceluiași articol rezultă că acțiunea în obligare mai poate avea o procedură prealabilă, dacă prevede legea specială. *„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.”*

În al treilea rând, nu este clar de ce a evitat legiuitorul să prevadă o cale prealabilă în cazul acțiunii în control normativ.

Evitarea acestor confuzii ar putea fi ușor realizată printr-o expunere a art. 208 Cod administrativ în redacție nouă, după cum urmează:

„Articolul 208. Respectarea procedurii prealabile

(1) Până la înaintarea acțiunii în contestare se va respecta procedura prealabilă, dacă legea nu prevede altfel.

(2) Acțiunea în obligare se examinează numai în cazul în care reclamantul a depus anterior la autoritatea publică competentă o cerere de emitere a actului administrativ individual.

(3) O acțiune în realizare se examinează numai dacă reclamantul a depus în prealabil la autoritatea publică competentă o cerere prin care a solicitat efectuarea unei acțiuni, tolerarea unei acțiuni sau abținerea de la efectuarea unei acțiuni.

(4) O acțiune în constatare se examinează numai dacă reclamantul s-a adresat în prealabil la autoritatea publică competentă cu cerere de constatare.

(5) O acțiune în control normativ se examinează numai dacă reclamantul s-a adresat în prealabil la autoritatea publică emitentă cu cerere de anulare.”

CONCLUZII

Trebuie să menționăm în acest context că procedura prealabilă în contencios administrativ deja de 5 ani a căpătat o altă conotație decât cea cu care erau deprinși justițiabilii în baza vechilor reglementări.

Procedura administrativă necontencioasă cu toate rigorile sale prevăzute în Cartea 2 Cod administrativ și alte legi speciale sau derogatorii, este prealabilă procedurii de contencios administrativ.

Interacțiunile persoanelor cu autoritățile publice, care acționează în regim de putere publică sunt raporturi juridice administrative. Spre deosebire de raporturile juridice civile sau de familie, cele administrative se produc după anumite rigori care formează procedura administrativă.

Altfel spus, raporturile juridice administrative sunt raporturi cu caracter procedural. Însă nu este vorba decât de proceduri necontencioase, adică lipsite de caracter litigios. Consecutivitatea celor două proceduri este chintesența separării puterilor în stat și a controlului judecătoresc efectuat de către puterea judecătorească asupra puterii executive. Anume de asta nu putem adresa o acțiune în obligare sau în realizare direct instanței de judecată, pentru că în acest fel vom solicita instanței să facă ceea ce trebuie să facă o autoritate publică, fără ca autoritatea publică să cunoască măcar ce dorim de la ea. Prin verificarea adresării în prealabil la autoritatea publică, instanța de judecată de fapt verifică dacă raporturile procedurale administrative au avut loc. Anume de asta acțiunile în obligare, în realizare și constatare actualmente nu au nici o șansă să fie depuse în instanța de judecată fără procedură prealabilă. Conținutul acestor acțiuni reprezintă de fapt raporturi juridice administrative, în cadrul cărora instanța nu poate substitui autoritatea publică ca subiect obligatoriu.

REFERINȚE

1. Poalelungi M. ș.a. Manualul judecătorului pentru cauze civile. Ediția II. Chișinău: Tipografia centrală, 2013
2. Belei E., ș.a. Drept procesual civil. Partea generală. Chișinău. Editura Lexon, 2016.
3. Dolea I. ș.a. ACCESUL LA JUSTIȚIE GHID PRACTIC ÎN VEDEREA RESPECTĂRII DREPTURILOR PERSOANELOR DIN GRUPURILE VULNERABILE ȘI MARGINALIZATE, IRP, 2022. În:<https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2022-12/ghid-accesul-la-justitie-final.pdf>
4. Hotărârea Curții Constituționale nr.2 din 19.02.2004 privind controlul constituționalității unor dispoziții ale art.416 și art.444 din Codul de procedură civilă al Republicii Moldova.
5. Hotărârea Curții Constituționale nr. 14 din 15.11.2012 pentru controlul constituționalității unor prevederi din Codul de procedură civilă al Republicii Moldova nr. 225-XV din 30 mai 2002.
6. Codul civil al Republicii Moldova nr.1107/2002.
7. Codul muncii al Republicii Moldova nr.154/2003.
8. Legea cu privire la libertatea de exprimare nr.64/2010.
9. Legea privind achizițiile publice nr.131/2015.

10. Legea cu privire la concesiunile de lucrări și concesiunile de servicii nr.121/2018;
11. Legea privind achizițiile în sectoarele energiei, apei, transporturilor și serviciilor poștale nr.74/2020.
12. Legea cu privire la Agenția de Stat pentru Proprietatea Intelectuală nr.114/2014.
13. Legea cu privire la protecția invențiilor nr.50/2008.
14. Legea cu privire la protecția mărcilor nr.38/2008.
15. Legea cu privire la Autoritatea Națională de Integritate nr.132/2016.
16. Legea privind regimul juridic al adopției 99/2010.
17. Legea privind protecția specială a copiilor aflați în situație de risc și a copiilor separați de părinți nr.140/2013.
18. Codul de procedură civilă al Republicii Moldova nr.225/2003.
19. Codul administrativ al Republicii Moldova nr.116/2018.
20. Legea cu privire la arbitraj nr.23/2008.