SUBIECŢII ACŢIUNII ÎN CONTENCIOS ADMINISTRATIV

Victor STRATU

CZU: 342.9:343.22 victor.stratu123@gmail.com

Thèse représente une étude détaillée sur le statut juridique les sujets de l'action au contentieux administratif compte tenu de l'entrée en vigueur du Code administratif. Le but de la thèse est d'analyser les particularités de chaque intervenant dans l'action en contentieux administratif, de mettre l'accent sur les critères d'une autorité publique, ainsi que d'identifier des recommandations d'amélioration.

Pentru consolidarea ordinii de drept, ca o condiţie necesară, se impune un control judecătoresc în vederea verificării executării legii de către organele administraţiei publice. De aceea, instituţia contenciosului administrativ, ca o formă de răspundere administrativă a autorităţilor publice pentru vătămarea drepturilor şi libertăţilor fundamentale ale unei persoane, a căpătat o nouă etapă de dezvoltare în Republica Moldova odată cu adoptarea *Codului administrativ* [1].

Evident că, în comparaţie cu situaţia anterioară (conturată de *Legea contenciosului administrativ*), la moment justiţia administrativă a progresat considerabil (chiar dacă au mai rămas pe alocuri carenţe), ceea ce a permis consolidarea substanţială a dreptului de acces liber la justiţia administrativă a cetăţenilor Republicii Moldova [2, p.45].

Prezentul studiu are ca obiect de cercetare, din punct de vedere teoretic şi aplicativ, subiecţii implicaţi în acţiunea contenciosului administrativ, analizate detaliat dispoziţiile legale care îi reglementează, pornind de la cercetarea originii noţiunii de contencios administrativ, principiile ce guvernează instituţia contenciosului administrativ până la descrierea unor sisteme de contencios administrativ în dreptul comparat al anumitor state democratice înalt dezvoltate.

Chiar dacă instituţia contenciosului administrativ în Republica Moldova a apărut mult mai târziu ca în alte state, a avut o evoluţie destul de progresivă. Odată reglementată în art.53 din *Constituţia Republicii Moldova* [3] a prins contur de principiu, iar statul, la rândul său, are obligaţia pozitivă de a asigura protecţia drepturilor şi libertăţilor fundamentale ale omului împotriva actelor ilegale ale autorităţilor administrative, garanţii ce sunt reflectate şi în actele internaţionale la care Republica Moldova este parte. Astfel, au fost analizate trei sisteme de contencios administrativ: *cel de tip francez*, care s-a dezvoltat şi a exercitat o influenţă semnificativă asupra sistemelor de drept administrativ din mai multe state europene; *cel de tip germanic*, în care jurisdicţiile administrative germane sunt structurate în cadrul unui sistem judiciar unic, având o delimitare de jurisdicţiile de drept privat; *cel în care nu funcţionează jurisdicţiile administrative*. Din aceste sisteme de drept observăm că în toate statele europene există

o aspiraţie de a supune conduita administrativă a autorităţilor publice unei verificări şi unei reglementări mai detaliate.

În studiul realizat am abordat problema privind conflictul de norme procedurale în partea ce ţine de stabilirea acestora ca prioritate la aplicarea materiei contenciosului administrativ. În acest sens, am arătat că dispoziţiile *Codului administrativ* au „superioritate" faţă de *Codul de procedură civilă* [4], dar şi faţă de alte legi organice după principiul *lex specialis derogat generali*, adică norma specială derogă de la norma generală.

Din art.39 alin.(2) şi art.189 alin.(1) din *Codul administrativ* desprindem **două particularităţi** proprii care determină subiectul (ca parte vătămată) ce poate recurge la forţa de constrângere a statului: (i) orice persoană (ii) revendică încălcarea unui drept al său prin activitatea administrativă a unei autorităţi publice. În cele ce urmează le vom analiza în detalii pentru a determina condiţiile ce au impus apelarea la instituţia contenciosului administrativ.

Sintagma „***orice persoane***" include atât persoanele fizice, cetăţeni ai Republicii Moldova, cetăţeni străini şi apatrizi, fără deosebire de rasă, naţionalitate, origine etnică, limbă, religie, sex, opinii, apartenenţă politică, avere sau de originea socială, cât şi persoanele juridice de drept privat şi public autonome şi străine [5, p.67].

În acest sens, putem afirma cu certitudine că pentru a sta în justiţie în calitate de **reclamant** persoana trebuie să întrunească cumulativ următoarele cerinţe: (i) trebuie să pretindă o **vătămare a unui drept** subiectiv **prevăzut expres în lege**. În cazul în care acest drept nu-l putem identifica, riscăm ca instanţa de judecată să declare acţiunea ca inadmisibilă; (ii) acest drept să fie **vătămat printr-o activitate administrativă**. Adică, vătămarea drepturilor trebuie să aibă o legătură cauzală cu actul emis, în caz contrar iarăşi riscăm ca acţiunea să fie declarată inadmisibilă; (iii) activitatea administrativă **să emane de la o autoritate publică**. Anume calitatea de autoritate publică trebuie să desfăşoare acea activitate administrativă care aduce atingere drepturilor şi libertăţilor unei persoane.

Ca urmare a analizei dispoziţiilor ce definesc noţiunea de **autoritate publică** în sensul art.7 din *Codul administrativ*, am ajuns la concluzia că **pârâtul** în acţiunea în contencios administrativ trebuie: (i) să fie o structură organizatorică sau un organ, ceea ce presupune **o formă de structurare** a colectivului de oameni, astfel încât aceştia să se manifeste ca unul singur; (ii) această formă de organizare trebuie **să fie constituită prin lege** sau printr-un alt act normativ; (iii) să acţioneze în regim de putere publică, să **posede** una dintre prerogativele **puterii de stat**; (iv) să realizere un interes public, să **răspundă nevoilor societăţii**.

O novaţie a *Codului administrativ* este excluderea din categoria pârâţilor în acţiunea contenciosului administrativ a persoanelor juridice de drept privat asimilate prin vechile reglementări autorităţilor publice. Astfel, de la data intrării în vigoare a *Codului administrativ* **nu constituie autorităţi publice şi, prin urmare, nu sunt pârâţi** în procedura contenciosului administrativ persoanele juridice de drept privat (de exemplu, furnizorii de energie electrică, serviciul public de alimentare cu apă şi

de canalizare, gaze naturale etc.), care anterior, potrivit art.2 din *Legea contenciosului administrativ, nr.793/2000,* se asimilau autorităţii publice [6].

În acelaşi timp, am observat că *Codul administrativ* utilizează două noţiuni ale instituţiei **persoană atrasă în proces** de instanţa de judecată: cea de **persoană atrasă în proces de instanţa de judecată** şi cea de **terţ**. Cu toate acestea, categoriile respectivilor participanţi sunt diferite: persoane care **pot fi atrase** în proces (art.205 alin.(1) din *Codul administrativ*) şi persoane care **trebuie atrase** în proces (art.205 alin.(2) din *Codul administrativ*). Prin urmare, în acţiunea contenciosului administrativ este reglementată **instituţia participării facultative** şi **participării obligatorii**, doar că este o instituţie diferită de cea a procesului civil, cu particularităţi specifice.

De remarcat este faptul că dispoziţiile *Codului administrativ* nu enumeră drepturile şi obligaţiile fiecărui participant la proces. Normele *Codului administrativ* se suplimentează cu cele ale *Codului de procedură civilă*. De aceea, drepturile şi obligaţiile participanţilor la proces sunt enumerate de *Codul de procedură civilă*, însă pentru persoanele atrase în proces de instanţa de judecată în acţiunea contenciosului administrativ art.205 alin.(5) din *Codul administrativ* suplineşte acele drepturi ale acestora enumerate de *Codul de procedură civilă*.

Un rol aparte îl au **subiecţii învestiţi de lege cu drept de sesizare** a instanţei de judecată. Aceasta pentru că ei, fiind învestiţi de lege cu drept de sesizare, nu pot pretinde un drept vătămat propriu în sensul art.189 din *Codul administrativ*. În virtutea atribuţiilor conferite de legile speciale în baza căruia au acest drept, aceştia pot sesiza instanţa, doar că nu în nume propriu, ci din numele persoanei pentru care ei urmăresc apărarea drepturilor.

În urma cercetării şi analizei temei abordate înaintăm unele **sugestii şi recomandări** pentru îmbunătăţirea instituţiei contenciosului administrativ:

- modificarea art.278 din *Codul de procedură civilă* în vederea înlăturării confuziilor referitoare la aplicarea normelor ce trebuie aplice pentru examinarea acţiunilor în contencios administrativ;
- modificarea art.205 din *Codul administrativ* pentru a clarifica instituţia atragerii în proces a persoanelor de către instanţă, similar *Codului de procedură civilă*;
- completarea *Codul administrativ* cu reglementări ce ar excepta subiecţii învestiţi de lege cu drept de sesizare de a justifica dreptul vătămat propriu.

Referinţe:

1. Codul administrativ al Republicii Moldova, nr.116 din 19 iulie 2018. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2018, nr.309-320, art.466.
2. ŢURCAN, O. Codul administrativ – factor de consolidare a accesului la justiţia administrativă în Republica Moldova. În: *Legea şi Viaţa*, 2019, nr.8(332), p.38-45. ISSN 1810-309X
3. Constituţia Republicii Moldova adoptată la 29 iulie 1994. Republicată în *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2016, nr.78, art.140.

4. Codul de procedură civilă al Republicii Moldova, nr.225 din 30 mai 2003. Republicat în *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2018, nr.285-294, art.436.
5. ZUBCO, V. ş.a. *Contenciosul administrativ*. Chişinău: Cartier, 2004.
6. Opinie consultativă a Curţii Supreme de Justiţie nr.104 *cu privire la unele chestiuni ce ţin de intrarea în vigoare a Codului administrativ*. Disponibil: http://jurisprudenta.csj.md/search_rec_csj.php?id=161. [Accesat: 03.01.2022]

Recomandat
***Elena BELEI**, dr., conf.univ.*