ROLUL ACTIV AL JUDECĂTORULUI ÎN CONTENCIOSUL ADMINISTRATIV

Tudor VATAVU

CZU: 347.962.1:342.9 vatavu.tudor@mail.ru.

This research aims to study the doctrinal concepts of administrative litigation by analyzing the active role of the judge in the process. It examines national and international legal provisions, as well as judicial practice. The main objective is to identify and analyze the limits of judicial control over discretionary power and administrative acts, formulating conclusions and recommendations regarding the application of the active role of the judge in administrative litigation.

Contenciosul administrativ presupune controlul exercitat de către instanța de judecată asupra activității autorității publice, ce reprezintă, în special, puterea executivă. Așadar, suntem în prezența realizării parțiale a principiului separației și colaborării puterilor de stat – puterea judecătorească fiind cea ce verifică dacă puterea executivă își îndeplinește atribuțiile oferite de lege în mod corespunzător, fără a aduce atingere drepturilor și libertăților cetățenilor.

Scopul contenciosului administrativ este protejarea drepturilor subiective publice și exercitarea controlului judiciar asupra activității autorității publice. La rândul său, principiul cercetării din oficiu reprezintă o garanție a asigurării realizării unui control judiciar corespunzător și, în consecință, garantează respectarea interesului public. Prin urmare, principiul cercetării din oficiu vizează mai mult protejarea dreptului public subiectiv al unui cetățean, pe când principiul contradictorialității – dreptul subiectiv privat al unei persoane [1].

Precedentul cadru normativ, și anume Legea contenciosului administrativ a constituit un succes incontestabil al procesului de democratizare a Republicii Moldova, prin care s-a instituit justiţia administrativă. Cu toate acestea, existența multitudinii de reglementări ce prevedeau o serie de proceduri speciale și neuniforme, deseori fiind contradictorii, ducând la o aplicare incorectă și neunitară a legii a determinat abrogarea Legii contenciosului administrativ № 793 din 10.02. 2000 și adoptarea Codului administrativ nr. 116 din 19 iulie 2018, în vigoare din 1 aprilie 2019, care a adus o serie de novații în domeniul justiției administrative [2].

Una dintre novațiile cele mai esențiale ale noului cadru mormativ al contenciosului administrativ o reprezintă – rolul activ al judecătorului. Reieșind din prevederile Codului administrativ al RM, rolul activ al judecătorului în cadrul contenciosului administrativ se manifestă prin: cercetarea stării de fapt și de drept din oficiu, stabilirea cercului persoanelor implicate în proces, clarificarea circumstanțelor ce trebuie probate și, după caz, solicitarea furnizării probelor necesare examinării complete și

soluționării juste a cauzei, sancționarea participanților la proces în caz de neprezentare a probelor solicitate de către instanță ș.a., totodată nedepășind limitele pretențiilor din acțiune. Limitare ce reprezintă un echilibru între disponibilitatea în drepturi a părților și a rolului activ al judecătorului în cadrul procesului de contencios administrativ.

Un aspect esențial și primordial ce caracterizează rolul activ al judecătorului în cadrul procesului de contencios administrativ este obligația acestuia de a cerceta starea de fapt din oficiu, pe tot parcursul procesului – prima instanță, calea ordinară și extraordinară de atac, ce reprezintă și o garanție a dreptului constituțional al cetățeanului la protecție judiciară în sensul alin. (1) art. 3 și alin. (1) art. 53 din Constituția RM, întrucât cetățeanul se află fără îndoială într-o poziție mai inferioară în comparație cu autoritatea publică/statul [3].

Controlul judecătoresc asupra activității autorității publice se limitează doar asupra verificării legalității activității acesteia, nu și asupra utilității (oportunității) actului administrativ, prerogativă ce îi aparține doar autorității administrative. Or, în virtutea principiului separației puterilor în stat, puterea judecătorească nu poate să subroge puterea executivă. Ținând cont de natura controlului judiciar, legislatorul moldav a instituit anumite limite, în baza cărora judecătorul va decide dacă autoritatea publică și-a exercitat sau nu dreptul discreționar la adoptarea actului administrativ în corespundere cu alin. (2) art. 225 Cadm RM [2].

Așadar, în cazul în care apar bănuieli că autoritate publică la exercitarea dreptului discreționar a depășit limitele legale, judecătorul trebuie să verifice dacă la luarea deciziei autoritatea a respectat principiul proporționalității, cu alte cuvinte, magistratul trebuie să verifice limitele în care au fost luate în considerare aspectele legate de proporționalitate. Or, principiul proporționalității este un criteriu esențial care permite delimitarea puterii discreționare de excesul de putere în activitatea autorităților statului [4].

În cadrul studiului efectuat s-au constatat unele colizii ale normelor de drept administrativ. Astfel, au fost elaborate propuneri de *lege ferenda* cu scopul asigurării respectării exigenței de calitate a legii și excluderea riscurilor de limitare abuzivă a accesului liber la justiție, după cum urmează:

1. Analizând art. 245 ajungem la concluzia că este necesar să fie stabilite concret termenele de depunere a cererii de recurs și a motivării acesteia, drept urmare propunem modificarea art. 245 după cum urmează: „ (1) Recursul se depune la instanța de apel în termen de 30 de zile de la pronunțarea dispozitivului deciziei instanței de apel, dacă legea nu stabilește un termen mai mic. Instanța de apel transmite neîntârziat Curții Supreme de Justiție recursul împreună cu dosarul judiciar. (2) Motivarea recursului se prezintă Curții Supreme de Justiție în termen de 30 de zile de la notificarea deciziei motivate a instanței de apel. Dacă se depune împreună cu cererea de recurs, motivarea recursului se depune la instanța de apel” [2].

2. În vederea respectării principiului egalității și nediscriminării persoanelor, propunem modificarea alin. (3) art. 216 Cadm RM, după cum urmează: „... . În caz contrar, după solicitarea repetată și/sau citarea acestor persoane pentru comunicarea

motivelor neprezentării probelor, în privința acestora se aplică o amendă de până la 50 de unități convenționale. ... ” [2].

Prin urmare, persoana, inclusiv şi reclamantul este tratat diferențiat în materia sancționării în raport cu autoritatea publică, ce reprezintă statul, fapt pe care îl considerăm inacceptabil. În virtutea principiului egalității, persoanele/participanții la proces trebuie să fie tratate egal într-o situație similară, or, temeiul aplicării amenzii este același – neprezentarea în termen a probelor solicitate de către instanța de judecată.

3. Reieşind din lit. b) alin. (3) art. 221 Cadm RM, instanța de judecată este în drept să îi aplice amendă pentru neprezentarea probelor în termen autorității publice şi/sau conducătorului acesteia, fapt pe care, la fel, îl considerăm inacceptabil, din următoarele considerente: - pe de o parte, funcția conducătorul/șeful autorității publice este o funcție expres menționată în Clasificatorul funcțiilor, aceştia îşi exercită activitatea şi în conformitate cu Codul muncii RM, din prevederile căruia reiese că sancționarea pecuniară a acestora este interzisă. - pe de altă parte, conform Codului civil RM, administratorul răspunde față de persoana juridică pentru prejudiciul cauzat prin actele îndeplinite de salariați când prejudiciul nu s-ar fi produs dacă el ar fi exercitat supravegherea impusă de obligațiile funcției sale. De asemenea, în corespundere cu legislația în vigoare, autoritatea publică îşi exercită, de la data constituirii, drepturile şi îşi execută obligațiile prin conducător. În baza celor menționate mai sus, propunem excluderea din lit.b) alin.(3) art. 221 Cadm RM sintagma „şi/sau conducătorului acesteia” [2].

În lumina celor menționate *supra* concluzionăm că, judecătorului i-au fost conferite o multitudine de instrumente legale, în vederea asigurării protecției efective a drepturilor şi intereselor părților la proces, precum şi realizării interesului public. Grație rolului activ al judecătorului în procedura contenciosului administrativ se va schimba paradigma înrădăcinată în sistemul de justiție, şi anume se va înlocui insecuritatea juridică cu securitatea raporturilor juridice, precum şi se va înlătura confuzia părților şi incertitudinea juridică prin prevezibilitatea procesului.

Referințe:

1. S. Auer. Inhalt und Reichweite der Verweisung in § 173 VwGO. –Verlag C.H. Beck München, 1990. pag. 56 S. 178.
2. Codul administrativ al Republicii Moldova nr. 116 din 19.07.2018, publicat în Monitorul Oficial nr. 309-320 din 17.08.2018. art.216, art.225, art. 245.
3. Constituţia Republicii Moldova din 29.07.1994. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 12.08.1994, nr. 1, art.3, art.53;
4. Marius Andreescu, Unele probleme ale puterii discreționare şi ale excesului de putere în activitatea autorităților statului, în Revista Pandectele Române nr.12/31.12.2012, p. 46.

Conducător
***Elena BELEI,** dr. în drept, conf. univ.*