CATEGORIILE DE ACŢIUNI ÎN CONTENCIOS ADMINISTRATIV

Tatiana GAŢCAN

CZU: 342.9:342.9(478)(094.4) tatiana.gatcan@mail.ru

Opinions in society are different regarding the new provisions in the administrative litigation procedure, so some practitioners harshly criticize the new regulations while others on the contrary appreciate them positively. Based on the research, it was determined what are the features and legal nature of the administrative litigation procedure, the gaps in the regulatory framework were found, and solutions were proposed to amend and adapt the legislation related to improving the action in administrative litigation.

Chiar dacă au trecut deja mai mult de 2 ani de la intrarea în vigoare a prevederilor Codului administrativ al Republicii Moldova [1] (în continuare – Cadm), acest fapt nu a diminuat din actualitatea studierii acestuia, ci, din contra, doar a sporit necesitatea analizării minuţioase a problematicii apărute în materie de contencios administrativ. Chiar dacă Constituţia Republicii Moldova [2] nu foloseşte expres în art.53 alin.(1) noţiunea „contencios administrativ”, descrie esenţa acestei instituţii juridice: „*Persoana vătămată într-un drept al său de o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluţionarea în termenul legal a unei cereri, este îndreptăţită să obţină recunoaşterea dreptului pretins, anularea actului şi reaararea pagubei.”* Aşa cum s-a remarcat în doctrină, art.53 din Constituţie consacră unul dintre drepturile fundamentale ale cetăţeanului care, alături de dreptul la petiţionare prevăzut de art.52 din Constituţie, face parte din categoria drepturilor garanţii.

Obiectul de studiu al lucrării este axat asupra prevederilor art.206 Cadm, care enumeră felurile de acţiuni, acestea variind în dependenţă de scopul şi obiectul acţiunii. Este binevenită iniţiativa legiuitorului prin care a lărgit posibilitatea reclamantului de a alege felul de acţiune potrivit. Astfel, în dependenţă de scopul urmărit distingem: acţiunea în contestare, acţiunea în obligare, acţiunea în realizare, acţiunea în constatare şi acţiunea de control normativ. Ca urmare a celor studiate s-au conturat următoarele concluzii: Toate acţiunile de contencios administrativ, pe lângă cerinţele de formă prevăzute de art.211, 212 Cadm trebue să întrunească şi condiţiile de admisibilitate prevăzute de art.207 Cadm; Acţiunile de realizare, constatare şi de control normativ sunt imprescriptibile potrivit prevederilor alin.(3) art.209 Cadm; Pentru formularea unei acţiuni de obligare sau acţiune în contestare respectarea termenului de prescripţie este obligatoriu (30 de zile/ 1an); (excepţia de la regula generală: dacă informaţia cu privire la exercitarea căilor de atac nu se conţine în actul administrativ individual sau în decizia cu privire la cererea prealabilă ori este indicată incorect, înaintarea acţiunii în contencios administrativ se admite în termen de un an de la comunicarea sau notifi-

carea actului administrativ sau a deciziei cu privire la cererea prealabilă). Caracteristic pentru toate felurile de acţiuni în contenciosul administrativ este că în cazul în care, din diferite motive, nu a fost respectat termenul de înaintare a acţiunii în contenciosul administrativ, reclamantul are dreptul de a solicita instanţei de judecată repunerea în termen a acţiunii în contencios administrativ (art.210 Cadm); Conform prevederilor art.208 alin.(3) Cadm, respectarea procedurii prealabile este obligatorie pentru acţiunea în obligare; Pentru înaintarea acţiunii în realizare nu este obligatorie respectarea procedurii prealabile, dar art.208 alin.(4) Cadm sugerează reclamantului să depună anterior la autoritatea publică competent o cerere prin care să solicite realizarea, tolerarea sau omiterea unei acţiuni; Înaintarea unei acţiuni de contestare în contenciosul administrativ presupune respectarea procedurii prealabile doar dacă această condiţie este prevăzută de o normă specială (art.208 alin.(1) Cadm); Acţiunea în constatare în contenciosul administrativ presupune respectarea procedurii prealabile prin depunerea unei cereri de constatare adresate autorităţii publice competente. Respectarea procedurii prealabile pentru înaintarea acţiunii de control normativ în contencios administrativ este necesară doar dacă este prevăzută de normele speciale.

Calificarea corectă a felului de acţiune în contencios administrativ este importantă odată ce pentru anumite acţiuni este inerentă procedura prealabilă, precum şi respectarea termenelor de adresare la autoritate şi/sau instanţă, cum sunt acţiunea în contestare, acţiunea în obligare, iar unele sunt imprescriptibile (acţiunea în realizare, acţiunea în constatare, acţiunea de control normativ).

Consider binevenite prevederile art.219 Cadm care acordă judecătorului un rol activ în procesul de contencios administrativ, spre deosebire de alte proceduri juridice.

Astfel, în cazul în care reclamantul nu va concretiza felul de acţiune de care face uz, instanţa nu va putea invoca neîndeplinirea cerinţelor de conţinut pentru cererea de chemare în judecată, deoarece art.219 Cadm prevede: „*Instanţa de judecată depune eforturi pentru înlăturarea greşelilor de formă, explicarea cererilor neclare, depunerea corectă a cererilor, completarea datelor incomplete şi pentru depunerea tuturor declaraţiilor necesare constatării şi aprecierii stării de fapt”*. Despre respectarea procedurii prealabile în cazul acţiunilor menţionate mai sus, face referire art.208 Cadm. În opinia mea, acest articol nu este clar reglementat şi provocă deseori situaţii de incertitudine pentru utilizatori. De exemplu, la alin.(1) art.208 Cadm se prevede: „În cazurile prevăzute de lege, până la înaintarea acţiunii în contencios administrativ, se va respecta procedura prealabilă”. Găsim această prevedere ca una generală pentru toate felurile de acţiuni.

Dar alin.(3) art.208 statuează că „dacă procedura prealabilă nu este prevăzută de lege, acţiunea 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**”. Pare a fi un exerciţiu de logică; nu este clar ce are în vedere legiuitorul prin această **cerere:** o petiţie sau o **cerere prealabilă?** Pentru a evita efectul inadmisibilităţii acţiunii din motiv de nerespectare a procedurii prealabile, este recomandat să se respecte totuşi procedura prealabilă.

Teoretic, proiectăm situaţia dacă reclamatul ar putea să formuleze concomitent două acţiuni: acţiunea de contestare şi acţiunea de realizare; considerăm că aceasta ar fi posibil, deoarece nu găsim careva prevederi legale care ar interzice acest lucru. Dar consider că ţine de reclamant care cu mare atenţie va trebui să se decidă asupra felului de acţiune pe care îl va utiliza, deoarece conform prevederilor art.209 Cadm acţiunea în realizare este imprescriptibilă, iar acţiunea de contestare se înaintează în decurs de 30 de zile/sau un an de zile, în dependenţă de situaţie.

Dacă respectarea procedurii prealabile este o condiţie obligatorie pentru acţiunea în constatare aflăm din prevederile art.208 alin.(5) Cadm: „*O acţiune în constatare este admisibilă numai dacă reclamantul s-a adresat anterior la autoritatea publică competentă cu cerere de constatare”*. Deoarece legiuitorul a folosit în acest articol expresia *cerere de constatare* şi nu „cerere prealabilă”, nu putem susţine cu certitudine ce s-a avut în vedere, fiindcă noţiunea „cerere de constatare” este utilizată doar în acest articol. Totuşi, menţionăm că trebuie să se ia în considerare riscul că nerespectarea procedurii prealabile poate avea ca consecinţă procesual juridică inadmisibilitatea (art.207 alin.(1) lit.f) Cadm).

Analizând ipotetic cazul în care o persoană va înainta autorităţii publice o cerere de constatare a nulităţii unui act administrativ individual, iar autoritatea publică emite decizie motivată prin care refuză cererea de constatare înaintată de reclamant, ne întrebăm: va putea oare acesta să se adreseze ulterior cu acţiune în contestare în conformitate cu art.206 alin.(1) lit.a) Cadm prin care va solicita anularea refuzului? Refuzul în cazul dat este un act administrativ, deoarece reglementează un caz individual (art.10 Cadm) şi are efecte în exterior (art.6 Cadm). Concomitent formulând şi acţiunea de constatare a unui act administrativ individual în temeiul art.206 alin.(1) lit.d) Cadm.

Potrivit art.206 alin.(2) Cadm, persoana care intenţionează să formuleze acţiune de constatare în contencios administrative, pe lângă sarcina probării faptelor pe care îşi întemeiază pretenţia, trebuie să argumenteze existenţa unui interes îndreptăţit pentru constatarea solicitată şi faptul că nu îşi poate revendica drepturile printr-o altă acţiune prevăzută la alin.(1) art.206 Cadm. Considerăm abuzive prevederile alin.2 art.206 Cadm, pentru că astfel se creează obstacole, după părerea mea nejustificate, pentru reclamantul care intenţionează să folosească acţiunea de constatare pentru a-şi revendica drepturile. Involuntar apare întrebarea: care este rostul reglemetării acestui fel de acţiune dacă aplicarea acesteia este condiţionată de circumstanţe suplimentare comparativ cu celelate feluri de acţiuni?

Astfel, concluzionăm că prevederile art.206 Cadm oferă reclamantului o gamă variată de soluţii pe care le-ar putea utiliza eficient, în scopul revendicării drepturilor sale.

Considerăm oportun de a se veni cu propunerea ca în textul legii să se reglementeze, cu menţionarea expresă, felurile de acţiunile pentru care respectarea procedurii prealabile este indispensabilă, sporind prin aceasta claritatea prevederilor art.208 Cadm.

Suntem de părere că legiuitorul ar trebui să depună maxim efort pentru a crea un cadru normativ clar şi accesibil pentru toţi cetăţenii, deoarece în final aceştia sunt cei care urmează să utilizeze aceste reglementări în vederea apărarii drepturilor încălcate de către autorităţile publice.

Referinţe:

1. Codul administrativ al Republicii Moldova, nr.116 din 19-07-2018 În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2018, nr.309-32.
2. Constituţia Republicii Moldova, adoptată la 29 iulie 1994. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 1994, nr.1. Republicată în: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2016, nr.78/140.

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