ACTELE EXCEPTATE DE LA CONTROLUL JUDECĂTORESC

Lilian LESNIC-RĂSCOALĂ,
doctorand (USM)

Recenzent: ***Vlad VLAICU,*** *doctor în drept, conferenţiar universitar (USM)*

SUMMARY

For the realization of constitutional norms the Parliament has adopted the Law of administrative contentious jurisdiction based on setting up a national juridical control of the activity of public administration bodies.

The control activity has the role of regulating the implementation of the administrative decision of the decisional act proper.

In the article there are aslso explained the administrative acts concerning the national security of Republic of Moldova.

Constituţia RM din 29 iulie 1994 a generat reformarea întregului sistem politic şi juridic al ţării.

Reforma judiciară, rezultă din principiile constituţionale, pune temelia unui nou aşezământ juridic, care cuprinde şi noua instituţie juridică – cea a contenciosului administrativ.

Noţiunea de *contencios administrativ* apare pentru prima dată în Republica Moldova ca rezultat al adoptării noii Constituţii, în care, în art.72, se determină că prin lege organică se reglementează contenciosul administrativ. O astfel de prevedere rezidă din altă normă constituţională, şi anume, din cea de la art.53 alin.(1), prin care se statuează că: persoana vătămată într-u drept al său de o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluţionarea în termenul legal al unei cereri, este îndreptăţită să obţină recunoaşterea dreptului pretins, anularea actului şi repararea pagubei.

Anume pentru realizarea normelor constituţionale, Parlamentul a adoptat Legea contenciosului administrativ, care are la bază instituirea controlului jurisdicţional asupra activităţii organelor administraţiei publice.

Activitatea administraţiei publice ca structură prin intermediul căreia se urmăreşte realizarea interesului general al societăţii, sau ca prestatoare de servicii, constituie una dintre cele mai utile activităţi umane, contribuind la punerea în valoare a bogăţiilor sociale.

Activitatea de control are rolul de a regla executarea deciziei administrative şi a însuşi actului decizional, fiind o importantă latură a factorilor de conducere socială. Controlul este, de asemenea, şi un important mijloc de realizare a funcţiilor de reglare şi autoreglare a întregului sistem.

Necesitatea şi însemnătatea controlului activităţii administrative rezultă din specificul acesteia, de a fi în continuă confruntare cu realitatea, pentru realizarea permanentă a conformităţii actelor administrative, emise de organele inferioare, cu prevederile actelor normative cu forţă juridică superioară.

Prin contencios administrativ se consolidează integrarea justiţiei administrative în structura juridică generală, determinând o procedură specială şi delimitând, totodată, jurisdicţia administrativă de cea civilă.

Recunoaşterea şi instituirea instituţiei de contencios administrativ este, de fapt, delimitarea materiei administrative de cea civilă, care până nu demult se aplica şi pentru soluţionarea unor categorii de litigii cu caracter administrativ.

Însăşi noţiunea de contencios administrativ la adoptarea legii a generat discuţii controversate. Opiniile au fost împărţite, unii dintre specialişti susţineau ideea instruirii contenciosului administrativ ca instanţă judecătorească specializată, care va activa în baza propriei proceduri, iar alţii considerau că contenciosul administrativ trebuie să determine regimul juridic al actelor administrative, care vor fi supuse controlului jurisdicţional în instanţele de drept comun în baza procedurii civile.

În primul caz, accentul se punea pe importanţa actelor administrative şi specificul lor, necesitatea unui control jurisdicţional al acestora cu cheltuieli minime.

Contenciosul administrativ sau controlul judecătoresc al actelor administrative rezultă din principiul separaţiei puterilor în stat, care stabileşte legătura dintre puterea judecătorească şi cea executivă prin modalitatea de control judecătoresc al activităţii organelor administraţiei publice.

Contenciosul administrativ are ca scop principal ocrotirea persoanei împotriva posibilelor abuzuri ale administraţiei.

Orice persoană lezată în drepturile sale printr-un act de natură administrativă trebuie să aibă şi posibilitatea de a contesta acest act pe calea contenciosului administrativ cu o procedură bine determinată, chir şi în cazurile când actul va putea fi exercitat de la controlul judecătoresc pe calea contenciosului administrativ, persoanei lezate în drepturile sale trebuie să i se garanteze restabilirea acestor drepturi pe calea jurisdicţiei constituţionale, prin invocarea excepţiei de neconstituţionalitate.

Astfel, necesitatea instruirii unei baze legale pentru a supune controlului judecătoresc activitatea organelor administraţiei publice a condus la adoptarea Legii contenciosului administrativ din 10 februarie 2000 nr. 793-XIV, care, prin normele constituţionale, este atribuită la categoria de legi organice.

Această lege instituie un mecanism modern de apărare a drepturilor şi libertăţilor omului de către instanţele judecătoreşti, stabilind, în acest sens, prevederi referitoare la:

– scopul contenciosului administrativ;

– obiectul acţiunii în contencios administrativ;

– subiecţii cu drept de sesizare în contencios administrativ;

– competenţa jurisdicţională;

– procedura de examinare a cererilor în contencios administrativ etc.

Controlul legalităţii actelor administrative este determinat şi de cerinţele principiului legalităţii care guvernează întreaga activitate a serviciilor publice administrative, înglobând totodată şi procedura de emitere a actelor administrative, care necesită să fie în strictă conformitate cu prevederile legii.

Principiul legalităţii impune respectarea cu stricteţe a drepturilor şi libertăţilor omului, iar protecţia acestora împotriva activităţilor ilegale ale autorităţilor publice locale îşi are suportul în actele internaţionale referitoare la drepturile şi libertăţile fundamentale ale omului.

Potrivit prevederilor Legii contenciosului administrativ, unele acte administrative nu pot face obiect al acţiunii de contencios administrativ, fiind exceptate de la controlul de legalitate al instanţelor de contencios administrativ. Aceste acte sunt prevăzute de dispoziţiile (art.4) din această Lege.

Actele exclusiv politice ale Parlamentului, preşedintelui Republicii Moldova şi Guvernului, precum şi actele administrative cu caracter individual, emise de Parlamentul, de preşedintele Republicii Moldova şi de Guvern în exerciţiul atribuţiilor prevăzute expres de normele constituţionale sau legislative, ce ţin de alegerea, numirea şi destituirea din funcţiile publice a persoanelor oficiale de stat, exponente ale unui interes politic sau public deosebit.

Din redactarea (art.4 lit.a) se spune că nu pot fi atacate în contencios administrativ actele exclusiv politice ale Parlamentului, preşedintelui Republicii Moldova şi Guvernului.

Constituţia Republicii Moldova şi Regulamentul Parlamentului nu cuprind o enumerare a posibilelor acte exclusiv politice, la care ar putea recurge Parlamentul. Aceste acte le prevede Legea contenciosului administrativ în (art.2), acestea sunt: actele referitoare la raporturile dintre Parlament, Preşedintele Republicii Moldova şi Guvern, actele de numire şi destituire din funcţiile publice exclusiv politice, precum şi declaraţiile, apelurile, moţiunile, mesajele, scrisorile şi alte acte de acest gen ale autorităţilor publice, care nu produc efecte juridice.

Actele cu caracter exclusiv politic sunt diverse – declaraţii, apeluri, moţiuni, mesaje, scrisori, declaraţii-apel, rezoluţii etc., în funcţie de obiectul actului, de destinatar şi de scopul urmărit. Denumirea actului rămâne însă chestiunea cea mai puţin importantă. Esenţial este faptul că aceste acte nu produc efecte juridice. Ele au o rezonanţă şi eventual un rezultat exclusiv politic[1].

Deoarece actele administrative la care ne referim au în vedere trei categorii de raporturi: Parlament–preşedintele Republicii Moldova, Parlament–Guvern şi preşedintele Republicii Moldova–Guvern. După cum menţionează profesorul Al.Negoiţă „...actele adoptate de Parlament în relaţiile lui cu Guvernul nu întrunesc trăsăturile caracteristice ale actelor administrative, ci sunt acte politice[2].

De asemenea, în raporturile sale cu Guvernul, de regulă, actele emise de preşedintele Republicii Moldova sunt tot acte cu caracter politic. Din cele constatate mai sus, se vede clar că raporturile dintre aceste trei autorităţi de vârf ale statului sunt, prin excelenţă, politice[3].

În măsura în care sunt îndeplinite în exercitarea unor atribuţii prevăzute de Constituţie, toate actele preşedintelui Republicii au un caracter mai mult sau mai puţin pronunţat, unele acte ale preşedintelui au însă un caracter exclusiv politic, în sensul că prin conţinutul lor nu produc şi efecte juridice. În acest sens, T.Drăganu menţionează că singurul act exclusiv politic căruia Constituţia îi dă o denumire proprie este mesajul[4]. Aceeaşi categorie de acte, exclusiv politice ale Parlamentului, are o trăsătură comună cu actele lui juridice. Ea constă în faptul că, întocmai ca actele juridice ale Parlamentului, actele lui exclusiv politice cuprind o manifestare de voinţă, al cărei scop este de a

produce prin ea însăşi un efect social. Actele exclusiv politice ale Parlamentului se deosebesc însă de actele lui juridice prin natura efectului social pe care urmează să-l realizeze.

Însă legiuitorul moldovean în Legea contenciosului administrativ din R.Moldova formulând categoria de acte exceptate de la controlul judecătoresc ca acte cu caracter exclusiv politic (art.4 lit.a), a făcut o schimbare în ceea ce priveşte actele exceptate de la controlul judecătoresc, deoarece au rămas exceptate de la control numai acele acte de guvernământ care nu produc efecte juridice, prin aceasta lărgind sfera de activitate a contenciosului administrativ.

Aceasta însă nu a durat atât de mult, funcţionarii din această categorie de organe au înţeles că nu le este chiar atât de uşor ca să activeze numai în cadrul legal şi de aceea au recurs la vechea tactică care în lumea civilizată, după cum am menţionat mai sus, este destul de dur criticată, adică la teoria actelor de guvernământ. Ceea ce s-a adăugat prin Legea 726-XV din 7.12.2001, adică „precum şi actele administrative cu caracter individual, emise de Parlament, de preşedintele Republicii Moldova şi de Guvern în exerciţiul atribuţiilor prevăzute expres de normele constituţionale sau legislative, ce ţin de alegerea, numirea şi destituirea din funcţiile publice a persoanelor oficiale de stat, exponente ale unui interes politic sau public deosebit", ne este şi demonstraţia.

Actele administrative cu caracter diplomatic referitoare la politica externă a Republicii Moldova

Prin acte diplomatice se au în vedere actele referitoare la încheierea, denunţarea, interpretarea sau examinarea tratatelor internaţionale şi *celor privitoare la protecţia diplomatică a naţiunilor în străinătate.* Astfel, aici intră şi actele administrative emise de autorităţile administraţiei publice în relaţiile lor cu ambasadele şi oficiile consulare ale altor state în Republica Moldova.

În sfera excepţiei descrise nu poate intra însă refuzul unei ambasade, al unui consulat sau al altei autorităţi publice a Republicii Moldova din străinătate de „a acorda protecţie diplomatică" unui cetăţean al Republicii Moldova aflat în străinătate, deoarece astfel s-ar încălca art.18 alin. (2) din Constituţie.

Legile, decretele preşedintelui Republicii Moldova cu caracter normativ. Ordonanţele şi hotărîrile Guvernului cu caracter normativ, tratatele internaţionale la care Republica Moldova este parte, care sunt supuse controlului de constituţionalitate.

Potrivit art.135 din Constituţie, sunt supuse controlului de constituţionalitate la Curtea Constituţională: legile, decretele preşedintelui Republicii Moldova cu caracter normativ, ordonanţele şi hotărârile Guvernului cu caracter normativ, precum şi tratatele internaţionale la care Republica Moldova este parte.

Actele administrative referitoare la securitatea naţională a Republicii Moldova

Prin *securitatea naţională* se înţelege „protecţia suveranităţii, independenţei şi integrităţii teritoriale a ţării, a regimului ei constituţional, a potenţialului economic, tehnico-ştiinţific şi defensiv, a drepturilor şi libertăţilor legitime ale persoanei împotriva activităţii informative şi subversive a serviciilor speciale şi organizaţiilor străine, împotriva atentatelor criminale ale unor grupuri sau indivizi aparte"[5]. Securitatea statului se asigură prin stabilirea şi aplicarea de către stat a unui sistem de măsuri cu caracter economic, politic, juridic, militar, organizatoric şi de altă natură, orientate spre descoperirea, prevenirea şi contracararea la timp a ameninţărilor la adresa securităţii statului (art.3). Nu toate actele de autoritate referitoare la siguranţa internă şi externă a statului trebuie să fie exceptate fără nici o discuţie de la controlul instituit de Legea contenciosului administrativ, ci numai actele care emană de la organele situate la nivel guvernamental şi care, prin obiectul lor, sunt determinate pentru asigurarea ordinii publice, securităţii interne şi externe a statului în ansamblul lui.

Activitatea operativă ce ţine de asigurarea securităţii statului constituie secret de stat (art.16 alin.(l) Legea nr.618-XIII/1995). Informaţiile obţinute în urma activităţii operative, în funcţie de importanţa lor pentru stat, pot avea diferite grade de securitate (art.16 alin.(2)). Faptele ce constituie ameninţări la adresa siguranţei naţionale sunt, spre exemplu, planurile şi acţiunile care vizează suprimarea, ştirbirea suveranităţii, unităţii, independenţei sau indivizibilităţii statului nostru: acţiunile care au ca scop direct sau indirect provocarea de război contra ţării sau de război civil, înlesnirea ocupaţiei militare străine. Actele administrative emise de organele centrale de specialitate cu atribuţii stabilite de lege care se referă la siguranţa statului, nu pot fi atacate la instanţa de contencios administrativ[6].

Actele administrative referitoare la aplicarea legii privind regimul stării excepţionale şi măsurile de urgenţă luate de autorităţile publice pentru combaterea calamităţilor naturale, incendiilor, epidemiilor, epizootiilor şi altor evenimente de aceeaşi natură.

Prin măsurile urgente luate de organele puterii executive pentru evitarea sau înlăturarea efectelor unor evenimente prezentând pericol public, cum sunt actele emise ca urmare a aplicării regimului stării ex-

cepţionale, sau pentru combaterea calamităţilor naturale, incendiilor de păduri, epidemiilor, epizootiilor şi altor evenimente de aceeaşi gravitate, se evocă, de fapt, două categorii de acte administrative;

- cele emise în condiţiile regimului stării excepţionale;
- cele emise în cazul altor evenimente ce prezintă pericol public, dar fără să fi condus la instituirea stării de necesitate.

În Constituţia Republicii Moldova se întâlnesc noţiunile de „stare de asediu" şi „stare de urgenţă" care înlocuiesc termenul „de stare excepţională".

„Starea de asediu" şi-a conturat anumite elemente de conţinut general acceptate. Starea de asediu reprezintă ansamblul de măsuri cu caracter politic, militar, economic şi social, care se instituie în anumite zone sau pe întregul teritoriu al ţării, în scopul creşterii capacităţii de apărare a ţării, în situaţii iminente unei acţiuni sau inacţiuni îndreptate împotriva suveranităţii, independenţei, unităţii statului sau integrităţii teritoriale: Starea de asediu reprezintă o restrângere de drepturi şi libertăţi; Restrângerea este determinată de o ameninţare armată din afară sau din interior; Forţele armate ale statului sunt puse în stare de alertă pentru a respinge (sau respingând efectiv) o agresiune din exterior ori atacul unor forţe înarmate din interior; Întărirea regimului de poliţie al administraţiei publice; Transferul de competenţe de la instanţele civile la cele militare; Măsura provizorie durează cât durează cauza care a determinat-o; Restrângerea exerciţiului drepturilor şi libertăţilor trebuie să fie proporţională cu situaţia care a determinat-o.

„Starea de urgenţă" reprezintă ansamblul de măsuri cu caracter politic, economic, social şi de ordine publică, instituit în întreaga ţară sau în anumite zone ori în unele unităţi administrativ-teritoriale, în următoarele situaţii: existenţa unor ameninţări la adresa siguranţei naţionale sau democraţiei constituţionale, ceea ce face necesare apărarea instituţiilor statului şi menţinerea sau restabilirea stării de legalitate; iminenţa producerii ori producerea unor dezastre, ceea ce face necesare prevenirea, limitarea şi înlăturarea efectelor acestora. Se caracterizează prin următoarele trăsături: presupune restrângerea unor drepturi fundamentale şi libertăţi cetăţeneşti; are loc o accentuare a funcţiei de poliţie a administraţiei publice; nu se face transferul de atribuţii de la instanţele civile la cele militare; starea de urgenţă este determinată de anumite situaţii ieşite din comun (cutremure, inundaţii, epidemii).

Deci sunt exceptate, de la dispoziţiile Legii contenciosului administrativ, actele administrative ale organelor autorităţilor administraţiei publice, emise în aplicarea legii organice privind regimul stării de asediu şi a celui de urgenţă.

Actele emise în caz de calamităţi şi sinistre ce nu au condus la instituirea stării de urgenţă

În cazul măsurilor urgente în vederea combaterii pericolului unor calamităţi naturale (inundaţii, epidemii etc.), există un interes social major de a nu li se recunoaşte instanţelor de contencios administrativ dreptul de a face inaplicabile aceste măsuri luate pe calea administrativă. Dar întrucât asemenea măsuri aduc daune unuia sau mai multor indivizi, dar profită societatea în ansamblul ei, va apare justificat ca aceasta, prin intermediul organelor cere a personifica să răspundă material în faţa organelor de drept comun de prejudiciile cauzate[7].

O anumită calamitate naturală ce are o gravitate mai redusă, şi nu justifică instituirea de către preşedintele ţării a stării de urgenţă, dar justifică luarea unor decizii excepţionale de către organele specializate ale administraţiei publice, precum şi de către autorităţile de la nivelul local. Aceste acte au un caracter temporar, căci îndată ce pericolul a încetat în vederea căruia actul a fost făcut, administraţia trebuie să intre în legalitate, iar actul poate fi atacat în instanţele de contencios.

Actele administrativ-jurisdicţionale de sancţionare contravenţională şi alte acte administrative pentru a căror desfiinţare sau modificare Legea prevede o altă procedură judiciară

Unele legi prevăd că anumite acte administrative sunt controlate sub aspectul legalităţii lor, de alte instanţe judecătoreşti decât cele de contencios administrativ. În asemenea situaţii, nu se vor aplica regulile care reglementează procedura contenciosului administrativ, ci regulile speciale cuprinse în înseşi actele normative respective.

Actele de comandament cu caracter militar

În sfera actelor de comandament cu caracter militar intră numai actele ce vizează comanda trupei, fie în timp de pace, fie în timp de război, fiind excluse actele „autorităţilor militare" care sunt pur administrative identice cu cele ale oricărui organ administrativ. Actele de comandament cu caracter militar sunt acte emise de organele militare în scopul asigurării ordinii şi disciplinei în unităţile militare, a cadrelor militare, din aceste unităţi. Fiind acte făcute în legătură cu serviciul şi îndatoririle militare în cadrul serviciului, ele nu pot fi atacate pe calea contenciosului administrativ. Sustragerea acestor acte de la controlul instanţelor judecătoreşti se întemeiază pe necesitatea

spiritului de disciplină al subordonaţilor raportat la ideea de prestigiu şi autoritate a superiorilor, precum şi a condiţiilor de unitate, capacitate şi rapiditate necesare operaţiunilor militare. În ce priveşte actele de comandament militar referitoare la populaţia civilă, ele pot fi verificate din punctul de vedere al legalităţii lor de organele competente, deoarece în timp de pace, libertăţile şi drepturile cetăţenilor nu pot fi restrânse prin asemenea acte, ci numai prin lege. Referitor la actele de comandament militar care intervin faţă de militarii cuprinşi în ierarhia militară, se reţine existenţa unui corp de organe şi autorităţi publice dotate cu o organizare specială, prevăzută de un Statut special şi propriu. Acest Statut cuprinde condiţiile speciale de recrutare, avansare, punere în retragere, de pensionare etc., care în mod logic, ar trebui supuse controlului instanţelor de contencios administrativ, deoarece în ultima analiză nu sunt decât acte de autoritate.

S-a mai subliniat, pe bună dreptate, că nu se poate admite ca toate actele care emană de la autorităţile militare învestite cu putere de comandament să nu fie susceptibile de a fi cenzurate de instanţele judecătoreşti, deoarece ar însemna ca un organ de autoritate publică care face parte din puterea executivă s-ar afla într-o situaţie privilegiată într-un stat în care toate celelalte acte, chiar legislative sunt subordonate principiului de legalitate, care stă la baza statului modern. Observaţiile pertinente de mai sus sunt valabile şi trebuie să-şi găsească aplicabilitatea în interpretarea excepţiei referitoare la actele de comandament militar, prevăzut de Legea Contenciosului administrativ.

Actele de gestiune încheiate de autoritatea publică în calitate de persoană juridică, pentru administrarea domeniului său privat

Iniţial în Lege era prevăzut termenul „patrimoniul", care ulterior a fost înlocuit cu „domeniul", o înlocuire nefericită, deoarece s-a avut în vedere prin patrimoniu privat al autorităţii publice: mobilierul, instrumentarul de lucru al autorităţii, pe când, domeniul public se referă la patrimoniul unităţii administrativ-teritoriale al cărui patrimoniu se împarte în: domeniul public şi domeniul privat. Din acesta din urmă fac parte: clădirile, instituţiile publice şi serviciile publice din comunităţi, gestiunea cărora nu poate fi exceptată de la controlul judecătoresc.

Întrucât legiuitorul nostru nu a definit noţiunea de act de gestiune, iar o doctrină proprie în materie de contencios administrativ este abia în curs de dezvoltare, va fi destul de dificil pentru instanţele de contencios administrativ să desprindă şi această categorie de acte administrative din multitudinea celor existente. O altă problemă care se pune şi de rezolvarea căreia va depinde, în mare măsură, corecta înţelegere a noţiunii de „acte de gestiune" exceptată de la controlul de legalitate înfăptuit prin aplicarea procedurii contenciosului administrativ, este o consecinţă a perfecţionării legislaţiei cu privire la proprietate, care va duce la o mai clară delimitare a noţiunilor de: *domeniu public şi domeniu privat; patrimoniu public şi patrimoniu privat al autorităţilor publice*[8].

Note:

[1] Deleanu I. *Drept constituţional şi instituţii politice.* Bucureşti: Tratat, 2006, p.300.

[2] Negoiţă A. *Contencios administrativ român şi elemente de drept administrativ*. Bucureşti, 2000, p.103.

[3] Orlov M., Belecciu Ș. *Drept administrativ*. Chişinău, 2005, p.251.

[4] Drăganu T. *Drept constituţional şi instituţii politice*. Tratat elementar. Vol. II. Bucureşti, 2007, p.213.

[5] Cu privire la securitatea statului: Legea R. Moldova nr.618-XIII din 31.10.1995, în Monitorul Ogicial al Republicii Moldova, nr. 10-11, 1997.

[6] Orlov M., Belecciu Ș. Op. cit., p.253.

[7] Drăganu T. Op. cit., p.216.

[8] Orlov M., Belecciu Ș. Op. cit., p.256.