DREPT PROCEDURAL

PREJUDICIILE MATERIALE ȘI/SAU MORALE ÎN CONTENCIOSUL ADMINISTRATIV

Elena BELEI

CZU: 347.5:342.9 *elenabelei@yahoo.com*

Odată cu adoptarea (19.07.2018) și punerea în aplicare (01.04.2019) a Codului administrativ (abreviat Cadm), după cum era de așteptat, în practica judiciară au început a se contura noile reglementări, păstrând încă într-o anumită măsură abordări ale vechilor reglementări.

Specializarea judecătorilor în materia contenciosului administrativ a constituit un pas important pentru facilitarea punerii în aplicare a noii legi-cadru, dar și pentru constituirea și perpetuarea unei practici judiciare constante. Însă nu toate aspectele sunt încă suficient de clare.

Printre acestea se numără problema pretinderii prejudiciilor materiale și/sau morale de către reclamanții în contencios administrativ. Enumerând limitativ felurile acțiunilor în contencios administrativ (art.206), Codul administrativ nu prevede posibilitatea formulării pretenției accesorii de reparare de prejudicii materiale și/sau morale. În aceeași ordine de idei nici art.162 (3) nu admite ca în procedura prealabilă să fie formulate pretenții legate de repararea de prejudicii. Astfel, cererea prealabilă poate fi îndreptată spre:

a) anularea în tot sau în parte a unui act administrativ individual ilegal sau nul;

b) emiterea unui act administrativ individual.

Însă, în aplicarea acestor prevederi, nu trebuie ignorate normele constituționale sau ale altor legi organice. În speță este vorba de art. 53 Constituția Republicii Moldova, care prevede că *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* ***și repararea pagubei***.

Și în Codul civil este expres prevăzut că *prejudiciul cauzat prin tr-un act administrativ ilegal sau nesoluţionarea în termen legal a unei cereri de către o autoritate publică sau de către o persoană cu funcţie*

de răspundere din cadrul ei se repară integral de autoritatea publică. (...) Persoanele fizice au dreptul să ceară repararea prejudiciului moral cauzat prin acţiunile indicate la alin.(1). (art.2006 Cod civil) [1].

Chiar în Codul administrativ se regăsesc prevederi referitoare la acest incontestabil drept, consacrat constitutional. Astfel, decizia autorității publice privind acordarea despăgubirilor pentru prejudiciile cauzate prin activitatea administrativă ilegală este un act administrativ individual. (art.10 (2) Cadm). Iar participantul (*la procedura administrativă n.a.*) care își exercită drepturile procesuale în mod abuziv și nu își îndeplinește obligațiile procesuale cu bună-credință răspunde potrivit legii pentru prejudiciile materiale și morale cauzate (art.24 (2) Cadm). Dacă prin cererea prealabilă se solicită și repararea prejudiciului, atunci cererea privind repararea prejudiciului se examinează de autoritatea publică emitentă în procedură administrativă separată (art.167 (4) Cadm).

Având în vedere aceste prevederi, în Republica Moldova se conturează timid o practică diferită de cea anterior existentă în baza vechii Legi a contenciosului administrativ (nr.793/2000), abrogată la 01.04.2019. Examinarea concomitentă a unor pretenții principale cum sunt cele prevăzute de art. 206 (1) lit.a)-d Cadm) cu pretenții accesorii de reparare de prejudicii ar putea tergiversa excesiv și nejustificat durata procedurilor. Cuantumul prejudiciilor materiale ar putea impune anumite acțiuni procedurale, cum ar fi expertizele, iar acestea, la rândul lor, pot avea un impact dur asupra procesului, cauzând inclusiv suspendarea facultativă a acestuia (art.261 lit.d) CPC). Dar această tergiversare nu este certă, ci doar una presupusă.

Cu toate acestea, practica națională utilizează deja calea declarării inadmisibilității pretențiilor accesorii de reparare de prejudicii materiale și/sau morale inserate în cererile de chemare în judecată sau formulate paralel în procese separate. Se operează cu art.207 (2) lit. f) Cadm, considerând că este vorba de adresarea în instanță a unor pretenții premature care pot fi formulate în prealabil doar din momentul soluționării definitive, deci executorii, a unor pretenții de bază. Or, obligația constituțională de a repararea prejudicii revine statului, adică în primul rând autorității publice-pârât, care încă nu a pierdut un proces

judiciar. După anularea retroactivă [2] a unui act administrativ de către instanța de judecată, autoritatea publică trebuie să se conformeze hotărârii judecătorești, inclusiv prin achitarea prejudiciilor cuvenite reclamantului. Dacă acest lucru nu se întâmplă implicit, justițiabilul este în drept să ceară prejudicii, în ordine prealabilă, apoi prin adresarea în instanță.

În acest caz, se operează cu o acțiune în obligare (art.206 (1) lit.b) Cadm) care va avea propria soarta juridico-procesuală. Este adevărat că acest proces separat depinde vital de primul dosar care tot în contencios administrativ se examinează [3] ori s-a examinat deja. Deja hotărârea judecătorească irevocabilă [4] prin care reclamantul a luat câștig de cauză va constitui un reper sigur pentru a facilita examinarea acțiunii de reparare de prejudicii materiale și/sau morale. Conform art.123 (2) CPC, *faptele stabilite printr-o hotărâre judecătorească* ***irevocabilă*** *într-o cauză civilă soluţionată anterior în instanţă de drept comun sau în instanţă specializată sunt obligatorii pentru instanţa care judecă cauza şi nu se cer a fi dovedite din nou şi nici nu pot fi contestate la judecarea unei alte cauze civile la care participă aceleaşi persoană.* De aceea, reclamantul nu va mai trebui să demonstreze decât întinderea prejudiciilor materiale și/sau morale pe care le pretinde, respectând aceleași etape procedurale în interacțiunea sa cu autoritatea publică responsabilă. Acest fapt se va putea întâmpla doar dacă hotărârea devine irevocabilă prin neatacare sau examinare de către Curtea Supremă de Justiție.

Este de menționat că, potrivit art.96 CPC, pretinderea de costuri și cheltuieli într-un capăt de cerere de chemare în judecată în contencios administrativ se justifică ca o excepție de la cele expuse. În „lupta’’ cu autoritățile publice este extrem de dificil să estimăm șanse de succes fără asistența juridică calificată, care impune justițiabilul să suporte substanțiale costuri și cheltuieli.

Totuși nu este pe deplin justificată ordonarea impusă doar reclamanților din considerentul că autoritățile publice ar putea să nu examineze separat pretențiile principale de cele accesorii, așa cum cere art.167 (4) Cadm. Autoritatea publică fără a separa procedurile administrative poate respinge integral cererea prealabilă, care conține și pretenții

materiale. Iar reclamantul în acest caz va fi îndreptățit să-și continue apararea în instanța de judecată, inclusiv cu pretențiile accesorii formulate deja. Inadmisibilitatea la care recurg instanțele nu blochează ireversibil accesul la justiție [5], dar totuși face uneori anevoioasă apărarea efectivă (de ex., *litigiile de contencios administrativ privind dreptul la muncă al funcționarilor publici și a persoanelor de demnitate publică).* Recurgerea la ordonanța provizorie (art.215 Cadm) nu este o soluție practică sigură.

Din acest considerent, este necesar să fie lăsată părților (reclamantului și autorității publice) prerogativa de a decide dacă litigiile de contencios administrativ se pot referi concomitent și la pretenții accesorii de reparare de prejudicii sau prejudiciile vor fi solicitate și disputate ulterior. Dacă autoritatea publică nu separă aceste pretenții, considerăm că reacția *ex oficio* a instanței de a impune reclamantului sancțiunea inadmisibilității este disproporționată. Și asta pornind de la principiul securității raporturilor juridice care nu admite amplificarea artificială a sarcinii justiției și examinarea cauzelor în ,,cascade'', ci determină examinarea în cadrul aceluiași proces a tuturor pretențiilor pe care acesta le generează.

Referințe:

1. Până la modificarea Codului civil în 2019, respectivul articol, anterior art. 1404, avea același conținut.
2. Actul administrativ individual anulat în tot sau în parte de către instanța de judecată nu produce efecte juridice, în totalitate sau în partea anulată, **din momentul emiterii lui** (art.228 (1) Cadm).
3. Hotărârea judecătorească este executorie dacă devine definitivă (art.120 Constituția Republicii Moldova). Caracterul definitiv survine după soluționarea cauzei în ordine de apel, dar partea interesată mai poate depune recurs împotriva acesteia (art.244 Cadm), motiv pentru care încă considerăm cauza de contencios administrativ pendinte.
4. Hotărârile judecătorești, inclusiv în contencios administrativ, sunt executorii dacă sunt definitive, iar efectul prejudicialității îl produc după ce devin irevocabile.
5. Declararea acțiunii ca inadmisibilă în baza temeiurilor specificate la alin. (2) lit. f)-h) nu exclude posibilitatea adresării repetate în judecată a aceluiași reclamant cu aceeași acțiune (art.207 Cadm).