PARTICULARITĂȚILE ASIGURĂRII ACȚIUNII ÎN PROCEDURA CONTENCIOSULUI ADMINISTRATIV

Svetlana AGHENIE, Facultatea de Drept

La pratique judiciaire démontre que de plus en plus les litiges sont déduit pour résolution devant le tribunal du contentieux administratif. C'est pourquoi nous devons savoir quelles sont les mécanismes qui permettent que le statut juridique de la personne du droit public ne peut pas désavantager le demandeur dans le procès. L'institution d'assurance de l'action vient comme une garantie à cet égard.

Instanței de contencios administrativ, prin însăși natura sa, îi este atribuită o dublă sarcină, fiind mecanismul ce garantează apărarea eficientă a persoanei împotriva abuzurilor autorităților publice și, în același timp, asigurând respectarea principiului separării puterilor statului, prin realizarea controlului legalității de către puterea judecătorească asupra actelor emise de puterea executivă. Anume din acest considerent, în cadrul respectivei proceduri, are loc o permanentă confruntare a interesului public cu cel privat, derivând, în consecință, o serie de particularități care influențează și asupra instituției asigurării acțiunii – instrument aplicat în scopul transformării poziției de subordonare, caracteristică raportului material litigios, în una de egalitate în timpul procesului.

În primul rând, specific este obiectul acțiunii – actul administrativ. Deoarece în baza prezumţiilor de legalitate, autenticitate, veridicitate rezultă și principiul executării din oficiu al acestuia, pentru a evita cauzarea unor prejudicii net superioare posibilității compensării lor ulterioare, în urma punerii în aplicare a actului care se poate dovedi a fi ilegal, este întrebuințată instituția asigurării acțiunii, concomitent cu depunerea cererii în instanță, reclamantul având dreptul de-a solicita suspendarea actului administrativ contestat. Mecanismul în cauză este conform Recomandării Comitetului de Miniștri nr.(89)8 privind protecția provizorie acordată de instanță pe probleme administrative, care admite în favoarea solicitantului „măsuri de protecţie provizorie împotriva actului administrativ".

Este relevant să determinăm distincția dintre categoriile de acte care pot și care nu pot fi suspendate în calitate de măsură asiguratorie,

deoarece dispozițiile art.174 din Codul de procedură civilă [3] şi art.21 din Legea contenciosului administrativ [2], au fost modificate în repetate rânduri, generând confuzii, menționându-se despre imposibilitatea suspendării fie a actelor Comisiei Naționale a Pieței Financiare, a Curții de Conturi sau a Băncii Naționale a Moldovei (BNM). În urma sesizării Curții Constituționale, s-a constatat că nu era justificată o astfel de diferențiere, interzicerea suspendării fiind ,,disproporționată în raport cu dreptul justițiabilului de a solicita suspendarea actului şi cu dreptul instanței de a dispune măsura asiguratorie" [5], căci nu corespunde excepțiilor admise de Constituția R.Moldova [1] care prevede că restrângerea drepturilor şi libertăților poate avea loc doar în baza legii, în cazul apariției unei necesități justificate de ,,interesele securității naționale, integrității teritoriale, bunăstării economice a țării, ordinii publice…". Curtea a reiterat că este acceptabilă exceptarea de la posibilitatea suspendării actelor BNM privind retragerea licenței băncii şi a celor impuse în procesul de lichidare a băncii, din considerentul că se urmărește ,,scopul de a proteja interesele deponenților, de a evita retragerea depozitelor, de a asigura păstrarea secretului depozitelor, precum şi de a diminua impactul negativ asupra întregului sistem financiar".

O altă caracteristică a contenciosului administrativ o constituie necesitatea parcurgerii procedurii prealabile, conform regulii generale, anterior sesizării instanței. Deşi, în redacția inițială a Legii contenciosului administrativ, era admisă asigurarea acțiunii concomitent cu înaintarea cererii prealabile autorității publice, în prezent potențialul reclamant este impus să suporte consecințele actului presupus a fi ilegal, în perioada în care aşteaptă răspunsul, aflându-se într-o stare de incertitudine. Considerăm că, dacă s-ar admite asigurarea acțiunii la faza destinată soluționării litigiului pe cale extrajudiciară, respectiva măsură ar fi de natură să responsabilizeze autoritățile publice în pronunțarea unei soluții. Sub aspect comparativ, chiar în legislația României este admis acest mecanism concomitent cu înaintarea cererii prealabile, fiind prevăzută şi o ,,sancțiune" pentru neintroducerea acțiunii ulterioare în instanță în termen (60 de zile), suspendarea încetând de drept.

Important este şi faptul că, în contenciosul administrativ, operează o excepție, fiind posibilă asigurarea acțiunii din oficiu de către

instanța de judecată, legea condiționând exercitarea acestui drept de existența unui caz temeinic justificat și necesitatea prevenirii unui prejudiciu iminent. Însă în legislația națională nu sunt definite aceste noțiuni, astfel că este oportună explicarea conceptelor teoretice prin apelarea la practica judiciară și legislația altor state.

În Legea contenciosului administrativ [4] a României prin „prejudiciu iminent" se înțelege prejudiciul material, viitor şi previzibil sau, după caz, perturbarea previzibilă gravă a funcționării unei autorități publice sau a unui serviciu public. Plenul Curții Supreme de Justiție (CSJ) explică conținutul noțiunii prin „potențialitatea perturbării funcționării unei instituții sau a unui serviciu public ori afectării grave a altui interes public sau privat" [6]. În practica judiciară s-a încadrat în această categorie cererea unei societăți pe acțiuni ce practică activitatea de asigurări-reasigurări privind suspendarea deciziei contestate a Consiliului Concurenței în partea ce ține de aplicarea amenzii, argumentând că, în cazul unei eventuale achitări, circa 45% din cazurile de asigurare nu vor fi despăgubite, existând probabilitatea ca cele din urmă persoane să inițieze numeroase acțiuni în instanță din cauza nesatisfacerii propriilor drepturi, de asemenea, retragerea sumei influențând negativ asupra marjei de solvabilitate și coeficienților de lichiditate a societății. Instanța a apreciat argumentele reclamantului ca fiind suficient de concludente, chiar dacă de cealaltă parte era interesul public privind protejarea concurenței loiale.

În ceea ce privește cazul „temeinic justificat", legiuitorul român apreciază ca fiind împrejurările legate de starea de fapt și de drept, care sunt de natură să creeze o îndoială serioasă în privința legalității actului administrativ. Și Plenul CSJ menționează despre existența unor „temeiuri vădite privind ilegalitatea actului". Posibil că fundamentală, pentru adoptarea acestei poziții, a fost recomandarea instituției europene sus-menționată, care prevede că măsuri de protecție provizorii pot fi acordate, în special, în cazul în care executarea actului administrativ este susceptibilă de a provoca daune severe, care ar putea fi remediate cu dificultate și „dacă există un caz prima-facie împotriva valabilității actului". Sub aspect practic, un exemplu vădit de ilegalitate ar putea constitui cazul contestării actului administrativ fiscal prin care reclamantul înregistra obligații fiscale restante la bugetul de stat, deși, conform probelor furnizate, în conținutul actelor emise chiar de pârât,

într-un interval suficient de scurt până la emiterea actului contestat, se constată lipsa unor astfel de restanțe. Este important doar ca, în cadrul soluționării cererii de asigurare a acțiunii, instanța să fie prudentă și să nu se pronunțe anticipat asupra fondului cauzei. Cu toate că de specificul procedurii contenciosului administrativ ține anume suspendarea executării actelor contestate în calitate de măsură de asigurare a acțiunii, după cum am putut observa anterior, trebuie să menționăm că nu este exclusă și posibilitatea aplicării altor măsuri, prevăzute la art.175 CPC, dacă sunt justificate și corespund scopului asigurării acțiunii.

Generalizând constatările efectuate, identificăm o serie de neajunsuri ce grevează cadrul legal actual. Astfel, considerăm utilă operarea unor modificări ce-ar spori funcționalitatea instituției juridice analizate: admiterea posibilității asigurării acțiunii concomitent cu adresarea cererii prealabile autorității publice; elaborarea unei definiții a „suspendării" actului administrativ, astfel încât să fie precizat efectul provizoriu al acestei acțiuni, limitele temporale în interiorul cărora poate fi admis, subiecții împuterniciți a-l dispune și, probabil cel mai important, precizarea conținutului noțiunilor de „caz temeinic justificat" și „prejudiciu iminent" prin consultarea dispozițiilor relevante din legislațiile altor state, dar și exemplelor elocvente din practica judiciară, dat fiind rolul determinant al acestor termeni în luarea deciziei privind asigurarea acțiunii în procedura contenciosului administrativ.

Referințe:

1. Constituția Republicii Moldova, adoptată la 29.07.1994. În: *Monitorul Oficial al RM,* nr.1.
2. Legea contenciosului administrativ nr.793 din 10.02.2000. În: *Monitorul Oficial al RM* , nr.57-58, art. 375.
3. Codul de procedură civilă al Republicii Moldova, nr.225 din 30.05.2003, Publicat: 12.06.2003. În: Monitorul Oficial, nr.111-115, art. 451.
4. Legea contenciosului administrativ nr.554 din 02.12.2004; http://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/57426 (vizitat la 17.05.2016).
5. Hotărîrea Curții Constituționale a R.Moldova pentru controlul constituționalității unor prevederi din Legea contenciosului administrativ nr. 793-XIV din 10 februarie 2000, nr.18 din 11.12.2012; http://www.constcourt.md/ccdocview.php?tip=hotariri&docid=435&l=ro (vizitat la 20.05.2016).
6. Hotărîrea Plenului Curții Supreme de Justiție a Republicii Moldova cu privire la practica aplicării de către instanţele de contencios administrativ

a unor prevederi ale Legii contenciosului administrativ, nr.10 din 30.10.2009; http://jurisprudenta.csj.md/search_hot_expl.php?id=179 (vizitat la 20.05.2016).

Recomandat
Alexandru MUNTEANU, dr., conf. univ.