

RECONSIDERAREA CONCEPTULUI DE *CONFLICT DE COMPETENȚĂ* ÎN CAUZELE DE CONTENCIOS ADMINISTRATIV

RECONSIDERATION OF THE CONFLICT OF JURISDICTION CONCEPT ÎN ADMINISTRATIVE LITIGATION CASES

Elena BELEI, ORCID: 0000-0003-0618-5360
Universitatea de Stat din Moldova

CZU: 342.92:347.922

e-mail: elena.belei@usm.md

The objective of this article is to emphasize the fact that in the national legal reality, with different types of procedures regulated by different laws and specialized judges within the same court, there are internal conflicts of jurisdiction conditioned by the substance of the dispute. In particular, we refer to administrative disputes and common law civil disputes in which a public authority is the defendant. Without being able to deny their existence, the concern of the doctrine is to identify the most optimal solutions either as de lege ferenda proposals or as ways to standardize judicial practice. The competence to address internal conflicts of jurisdiction conditioned by the substance of the dispute must be staged according to their complexity: firstly, the judge himself/herself will appreciate his/her own competence, secondly, the president of the court is obliged to rule on the matter; thirdly, the hierarchically superior court must be invested with the competence of addressing internal conflicts of jurisdiction conditioned by the substance of the dispute in order to optimize the duration of the examination, to set up and strengthen the judicial practice regarding this sensitive aspect.

Cuvinte-cheie: *cauză de drept comun, conflict intern de competență, contencios administrativ, declinare de competență, inadmisibilitate.*

INTRODUCERE

În justiția non-penală a Republicii Moldova una dintre cele mai inepuizabile probleme, atât prin vechime, cât și prin dificultate, este cea a competenței după materie. Multitudinea și diversitatea cauzelor civile *lato sensu* au determinat amplificarea felurilor de proceduri civile și au condiționat specializarea judecătorilor. Câteva decenii în urmă justiția civilă se efectua doar în procedură civilă generală pe acțiuni civile și în procedură specială. Ulterior au început să apară diverse categorii ale procedurilor de control [1, p. 44-46].

Procedura în contencios administrativ la început a fost mai mult declarativă [2], ulterior a fost particularizată în Legea nr. 793/2000 [3]. Din 01.04.2019 încercăm să aplicăm consecvent Codul administrativ al Republicii Moldova nr. 116/2018 (în continuare – Cadm) [4].

Însă scopul acestei mici cercetări este un aspect practic al delimitării competenței după materie în interiorul aceleiași instanțe de judecată, în cadrul căreia activează jude-

cători specializați. Chiar dacă statul nostru și-ar putea permite crearea și asigurarea unei bune funcționări a mai multor instanțe specializate, problema delimitării competenței după materie oricum ar exista.

MATERIAL ȘI METODĂ

Problema privind competența se acutizează în procedura contenciosului administrativ, care trebuie delimitată de procedura civilă pe acțiuni civile, numită deja tot mai frecvent procedură civilă de drept comun.

Bineînțeles că în acest scop urmează de clarificat cum va trebui să procedeze un judecător de contencios administrativ dacă i se distribuie o cerere de chemare în judecată care în mod evident este de drept comun, de exemplu, este de partaj de avere între două persoane fizice, jurisdicția teritorială nefiind pusă la îndoială.

Codul administrativ oferă o soluție procesuală foarte clară – judecătorul printr-o încheiere nesusceptibilă de recurs își declină competența și remite președintelui de instanță dosarul spre redistribuire aleatorie (art. 199 alin. (2) Cadm). Asta însemnând *prima facie* că judecătorul însuși *ex officio* își apreciază propria competență după materie.

În al doilea rând, președintele instanței este obligat să aprecieze cărei specializare i se atribuie cauza: este ea de contencios administrativ sau este o cauză civilă de drept comun. O asemenea prerogativă pentru președintele de instanță este prevăzută deocamdată doar în Codul administrativ, ea referindu-se și la situațiile inverse, când judecătorilor de drept comun li se distribuie acțiuni în contencios administrativ (art. 199 alin. (3) Cadm).

Iar utilizarea noțiunii „conflict de competență” în asemenea situații deranjează grav adepții interpretărilor *ad litteram*. Pe bună dreptate, doctrina procesuală clasică și legiuitorul moldav utilizează conceptul conflictul de competență doar între instanțe. Dar această abordare este deja depășită de realități și de dinamica relațiilor sociale generatoare de litigii. Conflicte de competență se pot produce în interiorul unei instanțe, dacă aceasta constă din judecători specializați, cum este, de exemplu, judecătoria municipiului Chișinău. Și în instanțele unde judecători nu sunt așa de mulți și specializarea de contencios administrativ nu este într-atât de distinctă o atare confuzie tot se poate produce, doar că soluția pare a fi mai simplă, comportând mai mult caracter tehnic. Judecătorul care examinează cauze de drept comun și cauze de contencios administrativ trebuie să clarifice de sine stătător în ce procedură va examina o cerere sau alta: fie regulile procesuale din Codul administrativ, fie normele clasice de procedură civilă din Codul de procedură civilă (în continuare – CPC) [5], între acestea existând suficiente diferențe procedurale.

Constatăm, cu regret, că nu există deocamdată soluție procesuală pentru situația în care președintele de instanță nu este de acord cu încheierea judecătorului de contencios administrativ de declinare a competenței, considerând totuși că respectiva cauză este și trebuie examinată anume în contencios administrativ. Reamintim că încheierea

respectivă – de declinare a competenței conform art. 199 Cadm – nu este susceptibilă de recurs. Cu toate acestea, nu credem că un atare conflict de prerogative în interiorul instanței ar trebui proliferat. Soluția ar fi ca președintele instanței să poată să ceară opinia instanței ierarhic superioare, care în esență va soluționa un conflict de competență după materie prin act care nu se supune niciunei căi de atac. Bineînțeles că acest conflict de competență este în interiorul unei instanțe, dar de la asta el nu este mai puțin important.

Aici trebuie să punctăm că unele cauze civile sunt foarte dificil de calificat dacă sunt de drept comun sau de contencios administrativ.

Nu întotdeauna calitatea de pârât a unei autorități publice denotă dacă acțiunea este de contencios administrativ. Autoritățile publice suficient de frecvent sunt subiecți de drept civil, adică interacționează cu persoanele de pe principii de egalitate, participând la raporturi juridice civile clasice. În art. 2 alin. (3) Cadm expres este menționat că *prevederile prezentului cod nu se aplică: a) raporturilor juridice de drept privat la care participă autoritățile publice*. Asupra modului de delimitare a acestor categorii de litigii vom reveni detaliat în alt studiu.

Calitatea de pârât în contencios administrativ nu revine în mod exclusiv doar autorităților publice. Dacă activitatea unui subiect de drept este calificată ca activitate administrativă, litigiul va fi de contencios administrativ, chiar dacă pârâtul nu este o autoritate publică. Exemple în acest sens sunt unele instituții publice (gen, Agenția Servicii Publice), sau asociații ale liberilor profesioniști (gen, Uniunea Avocaților, Uniunea Națională a Executorilor Judecătorești).

Iar litigiile generate de contractele administrative în genere încă nu au niciun reper stabil în practica judiciară națională. Putem exemplifica fără a pretinde caracter exhaustiv următoarele contracte ca fiind administrative:

- Contract de administrare fiduciară (Legea nr. 121/2007 [6]);
- Contract de locațiune/arendă sau în superficie a terenurilor proprietate publică (Legea nr. 121/2007);
- Parteneriat public-privat (Legea nr. 179/2008 [7]);
- Contract de concesiune de lucrări și contract de concesiune de servicii (Legea nr. 121/2018 [8]);

Iată de ce delimitarea litigiilor private de litigiile de contencios administrativ actualmente este extrem de dificilă și conflictele interne de competență după materie există indiferent de faptul dacă este scrisă sau nu undeva această nouă noțiune juridică.

Stringența soluționării conflictelor interne de competență după materie este de o importanță mai mare decât disputele terminologice.

Chintesența conflictelor interne de competență după materie în contencios administrativ rezultă din prevederea art. 2 alin. (3) lit. a) Cadm, potrivit căreia *prevederile prezentului cod nu se aplică: a) raporturilor juridice de drept privat la care participă autoritățile publice*. Judecătorii și președinții instanțelor, dar și instanțele ierarhic su-

perioare, de fapt, vor trebuie să înceapă a dezvolta în practică cum delimităm dreptul administrativ de dreptul civil, în cazurile în care statul și unitățile administrativ-teritoriale în persoana diferitor autorități publice sunt acționate în judecată.

Este mult mai important să găsim cea mai justă cale procesuală de a le soluționa. Prevederea actuală (art. 199 Cadm) este insuficientă ca soluție procesuală. Considerăm că și instanța ierarhic superioară trebuie investită cu această prerogativă.

Și asta pe lângă faptul că se conturează o practică mai puțin demnă de soluționare a conflictului intern de competență după materie utilizând inadmisibilitatea acțiunii. Nu putem susține ideea că un judecător de contencios administrativ va putea face inadmisibilă o cerere de chemare în judecată, care în esență este de drept comun, folosindu-se de art. 207 alin. (2) Cadm. Primul risc, pe care trebuie să-l semnalăm pentru a-l evita, este că actualmente acest articol lasă impresia că temeiurile de inadmisibilitate nu sunt prevăzute exhaustiv de lege și judecătorul poate utiliza orice alt temei pe care îl crede potrivit pentru a face o acțiune inadmisibilă. (2) *Acțiunea în contencios administrativ se declară inadmisibilă în special când*: Sintagma **în special când**, ne permite să admitem că mai există temeiuri de inadmisibilitate, neprevăzute de lege, fapt pe care îl considerăm flagrant greșit și în disonanță cu regula că statul poate institui norme de natură să ordoneze accesul liber la justiție, dar acestea trebuie să fie clare, previzibile și să nu afecteze dreptul în esența sa. *Curtea Europeană menționează că accesul la justiție poate fi limitat, în special prin instituirea condițiilor de admisibilitate, domeniu în care statul se bucură de o anumită marjă de apreciere. Aceste limitări trebuie să urmărească un scop legitim, asigurându-se o proporționalitate între interesul persoanei și scopul legitim urmărit (Guérin contra Franței, 29 iulie 1998, § 37). Totuși, limitările nu trebuie să reducă la zero esența acestui drept. Regulile de procedură au scopul de a asigura o bună administrare a justiției și, în special, a asigura securitatea raporturilor juridice, iar cei implicați în proceduri trebuie să se aștepte ca aceste reguli să fie aplicate (Miragall Escolano ș.a. contra Spaniei, 25 ianuarie 2000, § 33) [9].*

Al doilea risc procesual derivă din utilizarea foarte frecventă a lit. e) alin. (2) art. 207 Cadm, potrivit căreia *reclamantul nu poate revendica încălcarea, prin activitatea administrativă, a unui drept în sensul art. 17.*

Iarăși fără a pretinde enumerare limitativă considerăm că lit. e) alin. (2) art. 207 Cadm se va aplica dacă:

- este exclus controlul judecătoresc în procedura contenciosului administrativ, cu excepția lit. a) alin. (3) art. 2 Cadm;
- reclamantul pretinde un drept care nu este prevăzut de lege și nici nu poate fi dedus din prevederi legale;
- dreptul pretins, desi prevăzut de lege, nu aparține reclamantului;
- reclamantul nu este afectat prin activitate administrativă (de ex., pârâțul nu-i subiect de drept administrativ sau actul nu este act administrativ etc.).

REZULTATE ȘI DISCUȚII

Substituirea regulii declinării de competență după materie prin inadmisibilitatea acțiunii conform lit. e) art. 207 Cadm este o pseudosoluție foarte nedemnă și profund nerespectuoasă în raport cu justițiabilii. Să ne închipuim unde am ajunge dacă am aplica întotdeauna instituția inadmisibilității pentru situații de lipsă de competență după materie în contencios administrativ (art. 207 alin. (2) lit. e) Cadm).

De exemplu, un judecător de contencios administrativ face inadmisibilă printr-o încheiere recurabilă o cerere de chemare în judecată de drept comun (art. 207 alin. (1) lit. e) Cadm). Dacă încheierea se menține de către instanța de recurs, ea exclude posibilitatea adresării repetate în judecată a aceluiași reclamant cu aceeași acțiune (art. 207 alin. (3) Cadm).

Dacă înțelegem că interdicția din alin. (3) art. 207 Cadm se referă doar la cauzele de contencios administrativ, atunci justițiabilul poate depune repetat aceeași acțiune **în aceeași instanță** (!), sperând că ea va ajunge la judecătorul de drept comun. De ce trebuie să facem într-atât de dificilă accesarea la justiție într-o instanță mare cu diferite specializări, pe care un justițiabil poate să nu le distingă foarte bine?

Trebuie să reamintim că cererile sunt distribuite aleatoriu prin intermediul Programului Integrat de Gestionare a Dosarelor, iar riscul erorilor tehnice persistă.

Soluția este doar în concretizarea legislativă a conceptului de conflict intern de competență și a prerogativelor de soluționare a acestuia.

Această problemă este foarte ușor de rezolvat, fie pe cale legislativă, fie prin reconsiderarea în practică a conceptului de conflict intern de competență după materie.

Dacă conflictul intern de competență după materie nu este soluționat de către judecător și de către președintele instanței, problema juridică deja va lua o amploare mult mai mare și soluțiile vor fi mult mai dificil de găsit.

Să presupunem că un judecător de contencios administrativ a soluționat după regulile Codului administrativ o acțiune civilă, a pronunțat o hotărâre și cauza în mod firesc a ajuns în instanța de apel la completul de contencios administrativ. Cum trebuie să procedeze judecătorii instanței de apel dacă consideră că respectiva cauză nu trebuia soluționată în contencios administrativ? Va putea completul de contencios administrativ al Curții de Apel să facă uz de instituția declinării de competență similar judecătorilor din fond?

Art. 231 alin. (2) Cadm prevede că *pentru procedura în apel se aplică corespunzător prevederile cap. II din cartea a treia, dacă din prevederile prezentului capitol nu rezultă altceva.*

În esență, asta semnifică că dacă completul competent pentru examinarea apelurilor în contencios administrativ constată din start sau pe parcursul examinării că instanța de fond greșit a soluționat o cauză conform Codului administrativ, atunci va trebui să-și declinine competența și să remită președintelui de instanță dosarul spre redistribuire aleatorie.

Adică, președintele instanței de apel va trebui să soluționeze conflictul intern de competență după materie și dacă consideră că litigiul e de contencios administrativ – să-l

remită înapoi completului de contencios administrativ, iar dacă consideră că litigiul e de drept civil – să-l remită spre soluționare completului de drept comun. Doar că nuanțarea vine din faptul că avem deja o hotărâre pronunțată în privința căreia instanța de apel are diferite împuterniciri în contencios administrativ (art. 240 Cadm) și în dreptul comun (art. 385 CPC). Dacă apelul este judecat de către completul de contencios administrativ, nu există nici o șansă pentru trimiterea la rejudecare în fond (art. 240 alin. (2) Cadm – *instanța de apel nu este în drept să trimită cauza spre rejudecare în instanța de fond*). Dacă apelul va fi judecat de către completul de drept comun, posibilitatea casării hotărârii cu trimitere la rejudecare în fond se va baza pe art. 385 lit. d) și 388 lit. i) CPC – *cauza a fost examinată cu încălcarea competenței jurisdicționale*.

Pentru a evita aceste complicații procesuale, care într-un final afectează justițiabilii, durata procedurilor, costurile și cheltuielile, compromis finalitățile, este mult mai simplu să renunțăm la orgolii și să recunoaștem că un conflict intern de competență după materie poate fi soluționat în funcție de dificultatea sa de către judecătorul căruia i s-a repartizat cauza spre examinare, de către președintele instanței și de către instanța ierarhic superioară. În ultimul caz este necesar să renunțăm la clișeu că un conflict de competență ar putea să existe doar între instanțe. Jurisprudența națională demonstrează că sunt mai simple conflictele între instanțe – pentru că sunt mai mult de ordin teritorial, decât cele din interiorul acestora – pentru că se referă la delimitările după materie.

CONCLUZII

În concluzie, conflictele de competență după materie sunt extrem de complicate și considerăm că formarea unei practici judiciare constante în privința acestora este o stringență. Delimitarea litigiilor de drept civil în care sunt implicate autoritățile publice de litigiile de contencios administrativ în care sunt implicate și alte entități care desfășoară activitate administrativă este un deziderat al timpurilor noastre. Specializarea judecătorilor în interiorul unei instanțe duce inevitabil la conflicte interne de competență după materie. Competența soluționării acestora trebuie etapizată în funcție de complexitatea conflictului intern de competență după materie:

În primul rând, judecătorul însuși își va aprecia propria competență.

În al doilea rând, președintele instanței este obligat să se expună.

În al treilea rând, instanța ierarhic superioară trebuie investită cu soluționarea conflictelor interne de competență după materie pentru a optimiza durata examinării, a forma și consolida practica judiciară referitor la acest aspect sensibil.

Referințe:

1. BELEI, E. ș.a. *Drept procesual civil. Partea generală*. Chișinău. Lexon, 2016. 461 p.
2. Codul de procedură civilă al Republicii Moldova din 1964, abrogat în 2003. <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=286228>

3. Legea contenciosului administrativ, nr. 793/2000, abrogată în 2019. https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=112184&lang=ro#
4. Codul administrativ al Republicii Moldova, nr. 116/2018. https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=16072&lang=ro#
5. Codul de procedură civilă al Republicii Moldova, nr. 225/2003. https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=138883&lang=ro#
6. Legea privind administrarea și deetatizarea proprietății publice. nr. 121/2007. https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=137574&lang=ro#
7. Legea cu privire la parteneriatul public-privat, nr.179/2008. https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=138425&lang=ro#
8. Legea cu privire la concesiunile de lucrări și concesiunile de servicii, nr. 121/2018. https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=138437&lang=ro#
9. Hotărârea Curții Constituționale nr. 14/2012. https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=7843&lang=ro