REGLEMENTAREA ȘI RESPECTAREA DREPTULUI PERSOANEI VĂTĂMATE DE CĂTRE AUTORITĂȚI: INCERTITUDINI ȘI CONTROVERSE

Iurie CERNEAN
Doctorand, Școala doctorală Științe juridice, Universitatea de Stat din Moldova,
Chișinău, Republica Moldova
e-mail: *iurie.cernean@parlament.md*
https://orcid.org/0000-0003-1231-4034

The article is devoted to a particularly topical issue for the rule of law - the right to petition and the right of the injured person by a public authority. Despite the constitutional and normative regulation of these rights, the practice denotes a negligence and a flagrant violation of them. In this context, the main objective of this study is to argue (based on a case study) the discrepancy between regulation and constitutional guarantee and their practical implementation.

***Keywords**: human rights, petition right, injured rights, injured person's right, petition, prior request, administrative litigation.*

Introducere

Una dintre cele mai acute probleme în cadrul unui stat de drept, după cum destul de just apreciază cercetătorii autohtoni [5, p. 290], o reprezintă protecția deficitară a persoanei față de atotputernicia statului. Chiar dacă unele măsuri (garanții) de consolidare a statutului juridic al persoanei în raport cu statul sunt luate inclusiv la nivel constituțional, totuși la o analiză atentă a acestora se poate ușor constata că ele sunt afectate de grave carențe de reglementare și, pe cale de consecință, de aplicare practică [12, p. 23]. Este vorba în esență de două drepturi fundamentale ale persoanei *dreptul la petiționare* (art. 52 din Constituția Republicii Moldova [3]) și *dreptul persoanei vătămate de o autoritate publică* (art. 53 din Constituție).

La nivel normativ, aceste două drepturi fundamentale au suportat relativ recent unele modificări/completări în contextul adoptării *Codului administrativ al Republicii Moldova* [1], care a substituit vechea legislație în materie: *Legea cu privire la petiționare* nr. 190/1994 [10] și *Legea contenciosului administrativ* nr. 793/2000 [9]. Cu toate acestea, nu se poate afirma că carențele enunțate mai sus au fost înlăturate, aceleași dificultăți continuând să persiste și în continuare.

Scopul studiului. Pornind de la cele menționate mai sus, în prezentul demers științific ne propunem realizarea unei analize succinte a *dreptului persoanei vătămate de o autoritate publică* în coroborare cu *dreptul la petiționare*, în vederea elucidării carențelor de reglementare și a deficiențelor practice de aplicare a acestora.

Rezultate obținute și discuții

Înainte de a trece nemijlocit la analiza subiectului, ținem să precizăm conținutul propriu-zis al drepturilor fundamentale enunțate. Astfel, *dreptul de petiționare* al persoanei este reglementat la nivel constituțional în art. 52 din *Constituția Republicii Moldova* în următoarea redacție: „(1) Cetăţenii au dreptul să se adreseze autorităţilor publice prin petiţii formulate numai în numele semnatarilor. (2) Organizațiile legal constituite au dreptul să adreseze petiții exclusiv în numele colectivelor pe care le reprezintă." La rândul său, *dreptul persoanei vătămate de o autoritate publică* este reglementat în art.

53 din *Constituţie* după cum urmează: „(1) 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 repararea pagubei. (2) Statul răspunde patrimonial, potrivit legii, pentru prejudiciile cauzate prin erorile săvârşite în procesele penale de către organele de anchetă şi instanţele judecătoreşti."

Unul din elementele de legătură dintre aceste două drepturi fundamentale este *cererea/petiția* pe care persoana o poate adresa autorităților statului, instituții care destul de frecvent în practică nu sunt delimitate, fapt ce generează consecințe destul de negative pentru persoane în calitatea lor de justițiabili.

În vederea argumentării acestei poziții, în continuare, ne vom axa mai întâi pe analiza reglementărilor vechi în materie, raportate la practică, după care, cu ocazia unui alt demers științific, vom aborda și situația legislației noi.

În trecut, cu titlu general *petiția* a fost definită în *Legea cu privire la petiționare* nr. 190/1994 (în vigoare până la 01.04.2019), în art. 4 alin. (1), după cum urmează: „(1) Prin petiţie, în sensul prezentei legi, se înţelege orice cerere, reclamaţie, propunere, sesizare, adresată organelor de resort, inclusiv cererea prealabilă prin care se contestă un act administrativ sau nesoluţionarea în termenul stabilit de lege a unei cereri." Deci, observăm că legiuitorul, în cadrul acestei definiții a evidențiat în mod special un tip distinct de petiție – *cererea prealabilă,* aceasta fiind „o petiţie adresată organelor administraţiei publice prin care sunt contestate actele administrative ale acesteia [6, p. 400].

În paralel, *Legea contenciosului administrativ* nr. 793/2000 (în vigoare până la 01.04.2019), în art. 2, a definit *cererea prealabilă* ca fiind „cererea prin care autorităţii emitente sau organului ierarhic superior i se solicită reexaminarea unui act administrativ cu caracter individual sau normativ". În esență, o astfel de definiție atestăm și în legislația României, unde aceasta este denumită *plângere prealabilă* și presupune „plângerea prin care se solicită autorității publice emitente sau celei ierarhic superioare, dupa caz, reexaminarea unui act administrativ cu caracter individual sau normativ, în sensul revocării acestuia" (*Legea contenciosului administrativ* nr. 554/2004 [8]). Observăm că în România definiția cererii prealabile este mai completă, întrucât legiuitorul precizează clar scopul reexaminării actului administrativ – revocarea acestuia.

Aderând la opinia expusă în doctrină [7, p. 74], considerăm că definiția cuprinsă în *Legea cu privire la petiționare* nr. 190/1994 este cea mai relevantă și completă definiție a cererii prealabile, deoarece însă noțiunea de *contestare* presupune o împotrivire/plângere față de actele considerate ilegale și abuzive în vederea anulării acestora.

O primă concluzie ce trebuie conturată la moment este că *cererea prealabilă* necesită a fi net delimitată de celelalte *petiții* pe care ar putea să le înainteze cetățenii autorităților publice. Acest lucru presupune în mod special faptul că nu orice *petiție* adresată autorităților trebuie calificată drept *cerere prealabilă* (moment destul de frecvent neglijat în practică, mai ales de către instanțele judecătorești) [12, p. 24].

Revenind la legislația pe care o analizăm, observăm că ea cuprinde și norme importante de procedură referitoare la examinarea *petițiilor/cererilor prealabile*. Astfel, potrivit art. 4 alin. (2) din *Legea cu privire la petiționare* nr. 190/1994: „(2) Cererea prealabilă se adresează organului emitent. În cazul în care organul emitent are un organ ierarhic superior, cererea prealabilă poate fi adresată, la alegerea petiţionarului, organului emitent sau organului ierarhic superior. (3) Petiţionarul, care nu este satisfăcut de răspunsul primit la cererea prealabilă sau nu a primit un răspuns în termenul stabilit de lege, este în

drept să sesizeze instanţa de contencios administrativ competentă."

Din acest ultim alineat, observăm că petiționarul are dreptul să se adreseze instanței de contencios administrativ atunci când „nu este satisfăcut de răspunsul primit la *cererea prealabilă* sau nu a primit un răspuns în termenul stabilit de lege". Este un moment extrem de important întrucât, în practică, pot fi atestate cazuri când instanțele de judecată recunosc un astfel de drept petiționarilor care „nu sunt satisfăcuți de răspunsul primit la *petiție*", ceea ce practic contravine legii.

Vom invoca în acest sens și prevederile art. 16 alin. (1) din *Legea cu privire la petiționare* nr. 190/1994, potrivit cărora: „Petiționarii, care consideră că drepturile lor sunt lezate și nu sunt de acord cu deciziile organului sau persoanei oficiale, care au examinat petiția, au dreptul de a se adresa în instanța de contencios administrativ în termen de 30 zile de la data comunicării deciziei, dacă, conform legii, se adresează direct la instanță, sau de la data primirii răspunsului la cererea prealabilă, sau, în caz dacă în intervalul menționat nu au primit răspuns – din ziua când trebuiau să-l primească".

Din aceste dispoziții este clar că petiționarii, în cazul în care se consideră lezați și nu sunt de acord cu decizia organului care a examinat petiția lor, au dreptul să se adreseze în instanța de contencios administrativ în termen de 30 de zile:

- de la data comunicării deciziei, dacă, conform legii, se adresează direct la instanță;
- sau de la data primirii răspunsului la cererea prealabilă;
- sau, în caz dacă în intervalul menționat nu au primit răspuns – din ziua când trebuiau să-l primească.

Așadar, deducem că petiționarii pot să se adreseze direct în instanța de judecată dacă nu sunt satisfăcuți de răspunsul primit la *petiția* înaintată doar dacă legea prevede expres acest lucru.

Ca excepții de la această regulă, Legea citată prevede:

- art. 8 alin. (5): „Petiţiile care conţin elemente de extraneitate se examinează în termen de până la 90 de zile lucrătoare, cu condiţia ca, în termen de 30 de zile lucrătoare, petiţionarului să i se expedieze un răspuns prin care să fie informat despre măsurile întreprinse în vederea soluţionării petiţiei sale. În cazul în care petiţionarul nu este de acord cu răspunsul primit, el are dreptul să sesizeze instanţa de contencios administrativ în modul stabilit."
- art. 9 alin. (3): „În cazul în care, conform interdicției prevăzute la alin. (2), nu este posibilă remiterea petiţiei pentru examinare organului sau persoanei oficiale de a cărei competenţă ține soluţionarea problemelor sesizate în petiţie, aceasta se restituie petiţionarului. Răspunsul prin care petiţionarului i se restituie petiţia se consideră răspuns la cererea prealabilă şi petiţionarul are dreptul să sesizeze instanţa de contencios administrativ în modul stabilit."

La fel și art. 16 alin. (2) din *Legea contenciosului administrativ* nr. 793/2000 prevede: „Acţiunea poate fi înaintată nemijlocit instanţei de contencios administrativ **în** cazurile expres prevăzute de lege şi în cazurile în care persoana se consideră vătămată într-un drept al său prin nesoluționarea în termen legal ori prin respingerea cererii prealabile privind recunoaşterea dreptului pretins şi repararea pagubei cauzate."

Prin urmare, o altă concluzie ce urmează a fi formulată privește nemijlocit dreptul petiționarului de a sesiza instanța de contencios administrativ, care poate fi exercitat în câteva cazuri: în primul rând, atunci când legea expres prevede acest drept (inclusiv, când petiționarii nu sunt satisfăcuți de răspunsul primit la *petiție*); în al doilea rând, atunci când petiționarul nu este satisfăcut de răspunsul primit la *cererea prealabilă* și, în al treilea rând, atunci când petiția nu a fost soluționată în termenul legal [12, p. 23-24].

În context, considerăm necesar a releva și unele prevederi din legile speciale. În concret, vom invoca dispozițiile *Codului fiscal al Republicii Moldova* [2] potrivit cărora Serviciul Fiscal de Stat (și funcționarii fiscali) are obligația „să examineze petiţiile, cererile şi reclamaţiile contribuabililor în modul stabilit de lege" (art. 136 pct. 12).

Atragem atenția că în *Codul Fiscal al RM*, *cererea prealabilă* este substituită cu sinonimul *contestație* (potrivit art. 133 alin. (1) pct. 12)*,* fiind dedicat un capitol separat (nr. 17 din Titlul V) doar *contestațiilor,* cele mai relevante prevederi din acesta fiind următoarele:

1) art. 267 alin. (1): „Decizia Serviciului Fiscal de Stat sau acţiunea funcţionarului fiscal poate fi contestată numai de persoana vizată în decizie sau împotriva căreia a fost întreprinsă acţiunea ori de reprezentantul ei, în modul stabilit de prezentul cod".

2) art. 268: „(1) Contestaţia împotriva deciziei Serviciului Fiscal de Stat sau acţiunii funcţionarului fiscal poate fi depusă, dacă prezentul cod nu prevede altfel, în decursul a 30 de zile de la data comunicării deciziei sau a întreprinderii acţiunii contestate." (în cazul omiterii acestui termen din motive întemeiate, el poate fi restabilit). „(2) Contestaţia depusă după expirarea termenului indicat la alin.(1), nerestabilit în modul prevăzut la acelaşi alineat, va rămâne neexaminată."

3) art. 270 alin. (2): „La examinarea contestaţiei este invitat contribuabilul pentru a da explicaţii, având dreptul să depună documente confirmative. Contribuabilul este citat în conformitate cu art.226 alin. (1), (2) şi alin.(3) lit.a)-e). Cazul poate fi examinat în absenţa contribuabilului dacă acesta a fost citat în modul stabilit şi, din motive neîntemeiate, nu s-a prezentat sau dacă a solicitat examinarea contestaţiei în absenţa sa."

Din câte se poate observa, procedura de examinare a contestațiilor (adică a *cererilor prealabile*, nu a *petițiilor*) de către Serviciul Fiscal de Stat este destul de clar reglementată. În pofida acestui fapt, în practica judiciară atestăm o interpretare eronată a acestor norme juridice și o aplicare distorsionată a acestora, ceea ce practic accentuează și mai mult insecuritatea juridică a persoanei în raporturile sale cu statul.

Pentru a argumenta această idee vom face trimitere la o speță soluționată recent de Curtea de Apel Chișinău, în fața căreia a fost atacată o hotărâre a instanței de contencios administrativ prin care a fost respinsă acțiunea reclamantului X înaintată împotriva Serviciului Fiscal de Stat pe motivul că răspunsul primit de către reclamant, în calitatea sa de petiționar la cererea prealabilă înaintată Serviciului Fiscal de Stat, nu a fost contestat în termen în instanța de contencios administrativ. Chiar dacă sub aspect procedural un astfel de temei pentru respingerea acțiunii este logic și legal (conform normelor Codului de procedură civilă), totuși este de precizat că pentru invocarea acestuia era absolut necesar a clarifica statutul cererii înaintate de către petiționar: *petiție* sau *cerere prealabilă*.

În fapt, reclamantul X, fiind notificat de către Serviciul Fiscal de Stat (printr-un aviz de plată) că i s-a stabilit obligația de a achita un impozit, a dresat o petiție acestei autorități prin care a solicitat efectuarea unui recalcul și verificarea datelor folosite la stabilirea acestui impozit, în mod concret reevaluarea bunului imobil care constituia baza impozabilă în cazul dat (întrucât conform calculelor sale o astfel de obligație fiscală nu-i este imputabilă). Referitor la termene, chiar dacă în cazul dat nu a fost respectat termenul de 30 de zile din momentul notificării avizului de plată (petiția fiind depusă peste 45 de zile), Serviciul Fiscal de Stat a examinat-o și a emis un răspuns în adresa petiționarului prin care l-a informat că nu există temei pentru recalcul și că toate calculele au fost corecte.

Observăm că sub aspect de procedură, examinarea petiției s-a realizat fără respectarea art. 268 și a art. 270 alin. (1) din *Codul fiscal* (citate mai sus), petiționarul nefiind implicat în niciun fel în aceasta.

Altfel spus, petiția a fost depusă și în termenul prevăzut de lege petiționarul a primit răspuns la ea. În esență, procedura de examinare a petiției denotă faptul că aceasta a fost percepută de către Serviciul Fiscal de Stat drept o *petiție* și nu o *contestație.*

Evident, într-o asemenea situație apar câteva întrebări: Ce poate și ce trebuie să întreprindă petiționarul? Are dreptul acesta să se adreseze în instanța de contencios administrativ cu respectarea termenului prevăzut de lege sau nu?

Din prevederile *Legii cu privire la petiționare* nr. 190/1994 și ale *Legii contenciosului administrativ* nr. 793/2000*,* enunțate și analizate mai sus, este clar că în situația dată petiționarul ar putea să conteste în instanță răspunsul la *petiție* doar dacă *Codul fiscal* (ca lege specială) ar prevedea expres acest drept. Referitor la acesta, după cum s-a putut observa din normele citate anterior, *Codul fiscal* stipulează expres dreptul contribuabilului de a se adresa în judecată doar în cazul unui dezacord cu decizia pe care Serviciul Fiscal de Stat a emis-o pe marginea *contestației* sale (*cererii prealabile*). *Per a contrario*, este clar că *Codul fiscal* nu prevede dreptul de a contesta direct în instanță decizia Serviciului Fiscal de Stat emisă în rezultatul examinării *petiției*.

În acord cu acest cadru normativ, petiționarul nu s-a adresat în instanța de contencios administrativ, iar evenimentele care au urmat au dictat o altă strategie de apărare. Fără a se respecta termenul de contestare a răspunsului la *petiție*, peste 21 de zile, Serviciul Fiscal de Stat a emis o Hotărâre cu privire la executarea silită a obligației fiscale stabilite petiționarului în calitate de contribuabil. Ca reacție, petiționarul (în decurs de 17 zile de la notificare) a depus în adresa Serviciului Fiscal de Stat o *cerere prealabilă,* prin care a contestat Hotărârea de executare silită a obligației fiscale invocând stabilirea abuzivă a acesteia în baza unor calcule eronate.

De această dată, Serviciul Fiscal de Stat a examinat *cererea prealabilă* conform normelor procedurale de examinare a contestațiilor din *Codul fiscal* (cu invitarea petiționarului) și, în final, a respins-o, invocând două momente/temeiuri:

- în primul rând, a constatat că Hotărârea cu privire la executarea silită a obligației fiscale a fost emisă legal (din punct de vedere procedural);
- în al doilea rând, a refuzat să examineze capătul de cerere referitor la calculele eronate și stabilirea abuzivă a obligației fiscale, întrucât asupra acestuia s-a expus în răspunsul său anterior dat la petiția inițială, pe care petiționarul trebuia să-l conteste în instanța de contencios administrativ.

Se poate observa că în timp ce legea nu prevede dreptul petiționarului de a contesta în instanță răspunsul la *petiție*, autoritatea publică a refuzat a examina pretenția acestuia formulată deja în *cerere prealabilă*, invocând faptul că deja a răspuns la această pretenție, iar petiționarul urma să o conteste în instanță. Cel mai grav este că poziția dată a fost preluată atât de către instanța de fond în care a fost contestată decizia asupra *cererii prealabile*, cât și în instanța de apel, fără a se invoca careva argumente întemeiate. Altfel spus, doar în baza faptului că petiționarul nu a contestat în instanță răspunsul primit la *petiția* inițială. În final, petiționarul-reclamant s-a pomenit cu o hotărâre judecătorească prin care practic a fost impus să execute o obligație fiscală, legalitatea căreia nu a fost verificată, probată și confirmată nici de către autoritatea publică, nici de către instanță.

Concluzii

În încheiere, cât de paradoxal nu ar părea, însă miezul acestei injustiții își are rădăcina într-un moment foarte simplu și banal – nedelimitarea clară a *petiției* de *cererea prealabilă* (doar în practică, deoarece legea o prevede!), combinată cu formalismul pronunțat și fără margini al sistemului judecătoresc.

Cu regret, asemenea confuzii sunt destul de frecvente în practica judecătorească, iar superficialitatea

cu care sunt examinate cauzale în contencios administrativ accentuează și mai mult poziția destul de șubredă a persoanei în fața atotputerniciei statului [12, p. 26].

În fine, acest caz vobește destul de clar despre realizarea și respectarea în practica reală *a dreptului la petiționare* și *dreptului persoanei vătămate de o autoritate publică*, în calitatea lor de garanţii constituţionale de asigurare a celorlalte drepturi și libertăţi constituţionale ale persoanei (inclusiv, de suport juridic pentru exercitarea diverselor forme de control asupra activităţii autorităţilor publice [11, p. 59; 4, p. 209]).

Bibliografie

1. *Codul administrativ al Republicii Moldova*, nr. 116 din 19.07.2018. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 309-320 din 17.08.2018.

2. *Codul fiscal al Republicii Moldova* nr. 1163 din 24.04.1997. Republicat în: Monitorul Oficial al Republicii Moldova Ediţie Specială, 08 februarie 2007 (actualizat prin Legea nr. 102 din 18.06.20, MO159/30.06.20).

3. *Constituţia Republicii Moldova* din 29.07.1994. Republicată: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.78/140 din 29.03.2016 (cu modificări și completări ulterioare aduse prin Legea nr. 256 din 25.11.2016 și Legea nr. 70 din 13.04.2017)

4. *Constituţia Republicii Moldova. Comentariu.* Chișinău*:* Arc, 2012.

5. COSTACHI, Gh. *Cetățeanul și puterea în statul de drept.* Monografie. Chișinău: S.n., 2019 (Tipogr. "Print Caro"). 860 p.

6. DIACONU, M. *Mecanismul asigurării legalității actelor administrative în Republica Moldova.* Chișinău: S.n., 2013. 552 p.

7. IACUB, I. *Recursul administrativ potrivit Codului Administrativ al Republicii Moldova. Cererea prealabilă.* În: Conceptul de dezvoltare a statului de drept în Moldova și Ucraina în contextul proceselor de eurointegrare, materiale ale conferinței internaționale științifico-practice din 2-3 noiembrie 2018. Chișinău, 2018.

8. *Legea contenciosului administrativ* nr. 554/2004. În: Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 1154 din 07/12/2004 (actualizată la 24 aprilie 2018).

9. *Legea contenciosului administrativ* nr. 793 din 10.02.2000. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 57-58 din 18.05.2000 (cu modificări și completări ulterioare). Abrogată din 01.04.2019 prin Codul administrativ nr. 116/2018.

10. *Legea cu privire la petiţionare*, nr. 190 din 19.07.1994. Republicată în: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 6-8 din 24. 01.2003. Abrogată din 01.04.2019 prin Codul administrativ nr. 116/2018.

11. MARIAN, O. *Dreptul persoanei la repararea prejudiciului cauzat de autoritățile statului*. În: Particularitățile adaptării legislației Republicii Moldova și Ucrainei la legislația Uniunii Europene, materiale ale conferinței științifico-practice internaționale din 23-24 martie 2019. Chișinău: S.n., 2019.

12. CERNEAN, Iu. *Dreptul persoanei vătămate de autorități: între reglementare și respectare practică.* În: Legea și Viața, 2020, nr. 8-9.