

ADMISIBILITATEA ACȚIUNII ÎN CONTENCIOS ADMINISTRATIV

CONDITIONS FOR ADMISSION OF THE ACTION IN ADMINISTRATIVE LITIGATION

DOI: 10.5281/zenodo.14714230

UDC: 347.9:342.9

Natalia SAITARLI

Catedra de Științe Politice și Administrative
Universitatea de Stat „B. P. Hasdeu” din Cahul

E-mail: saitarli@gmail.com

ORCID ID: 0000-0002-1147-4477

Rezumat: *Una dintre condițiile de eficiență și legalitate ale activității autorităților publice este aplicarea corectă a normelor legale în activitatea acestora. În caz contrar, potrivit art. 53 din Constituția Republicii Moldova, persoana vătămată într-un drept al său de o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin neso-luționarea în termenul legal a unei cereri, este îndreptățită să obțină recunoașterea dreptului pretins, anularea actului și repararea pagubei. Prin urmare, orice control desfășurat asupra activității autorităților publice ar trebui să fie bine stipulat prin norme juridice pentru a nu afecta drepturile persoanelor fizice ori juridice.*

Cuvinte cheie: *autoritatea publică, persoana fizică, persoana juridică, act ad-ministrativ*

Abstract: *One of the conditions for the efficiency and legality of the activity of public authorities is the correct application of legal norms in their activity. Otherwise, according to art. 53 of the Constitution of the Republic of Moldova, the person injured in his right by a public authority, through an administrative act or by not resolving a claim within the legal term, is entitled to obtain the recognition of the claimed right, the annulment of the act and the reparation of the damage. Therefore, any control carried out over the activity of public authorities should be well stipulated by legal norms in order not to affect the rights of natural or legal persons.*

Key words: *public authority, natural person, legal person, administrative act*

Introducere

În cadrul procesului de reformare și democratizare a Republicii Moldova, sub influența opiniei publice mondiale și sub presiunea forțelor democratice interne, s-a impus cu consecvență reglementarea juridică a răspunderii statului (administrației) pentru erorile, abuzurile și pagubele aduse particularului prin actele ilegale ale autorităților publice și ale funcționarilor acestora (Lavric L., 2003, p. 179).

Un rol major în acest context l-a avut aderarea și ratificarea de către Republica Moldova a instrumentelor internaționale și regionale de protecție a drepturilor și libertăților omului, care au stat la baza democratizării relațiilor dintre stat și cetățeni (Costachi Gh., 2009, p. 109), printre care inclusiv reglementările referitoare la instituția contenciosului administrativ. Astfel, normele din acest domeniu, au fost adoptate, mai întâi, în Legea contenciosului administrativ (abrogată), iar de la 1 aprilie 2019 codificate în Codul administrativ al Republicii Moldova nr. 116 din 19.07.2018, urmărind asigurarea drepturilor și intereselor ale persoanelor fizice și juridice de către autoritățile publice.

Asigurarea respectării drepturilor persoanelor fizice ori juridice de către autoritățile publice depinde foarte mult de respectarea legalității activității, mai întâi, administrative realizată de autoritățile publice, și, în continuare, activității desfășurată în cadrul instanțelor de contencios administrativ.

Legalitatea este o condiție necesară și importantă a statului de drept. Prin legalitate se înțelege respectarea strictă a prevederilor normelor de drept atât de către stat, prin reprezentanții – autoritățile publice, în primul rând în opinia noastră, cât și de toți membrii societății (Orlov M., Belecciu Ș., 2005, p. 210).

În caz contrar, în conformitate cu art. 189 alin. (1) din Cod administrativ: *(1) Orice persoană care revendică încălcarea unui drept al său prin activitatea administrativă a unei autorități publice poate înainta o acțiune în contencios administrativ.*

Acest drept poate fi revendicat printr-o acțiune în contencios administrativ, cu privire la care decid instanțele de judecată competente pentru examinarea procedurii de contencios administrativ, conform art. 20 din codul sus-menționat, iar pentru ca acțiunea să fie examinată de către instanța de judecată trebuie să fie respectate anumite condiții pentru înaintarea ei.

Ceea ce este foarte important, deoarece în caz de nerespectare a acestor condiții acțiunea poate fi respinsă ca inadmisibilă fără examinarea ei.

Art. 207 din Codul administrativ determină mai mult cazurile de inadmisibilitate a acțiunii, decât condițiile pentru admisibilitatea unei acțiuni în contenciosul administrativ, de ce și există în practică anumite situații care oferă posibilitatea instanței de judecată să restituie cerere de chemare în judecată, încălcând dreptul persoanei fizice ori juridice la accesul liber la justiție în contencios administrativ.

Pe deplin suntem de acord cu opinia cercetătorului din domeniul

dat că accesul la justiție în contencios administrativ este la fel de liber ca în dreptul comun. Însă caracterul neabsolut al acestuia, precum și rațiunile statului de a-l ordona pentru a-i oferi caracter echitabil demonstrează necesitatea legiferării unor situații care va da rezultate efective. Este salutar faptul că sarcina verificării temeiurilor de admisibilitate revine judecătorului din oficiu. Însă temeiurile și efectele procesuale ale acestora constituie preocuparea primordială (Belei E., 2021, p. 331).

Scopul studiului, este de a analiza condițiile de admisibilitatea acțiunii în contencios administrativ, evidențiind situațiile problematice în domeniul dat.

Metodologia cercetării

Pentru elaborarea acestui studiu au fost folosite diferite metode de cercetare ca: metoda rațională, care a fost aplicată la studiul juridic al fenomenului; metoda analizei logice, axată pe ideea utilizării raționamentelor logice, metoda ce a permis argumentarea juridică a opiniilor contrare, inclusiv a interpretărilor legale a prevederilor normative; metoda analizei critice, care a permis sintetizarea și examinarea, inclusiv critică, a dispozițiilor normative; etc.

Rezultate

Distincția dintre condițiile de admisibilitate a controlului judecătoresc asupra actelor (activității) administrative și cele de admitere a acțiunii nu prezintă doar un interes teoretic, ci are și consecințe practice. Dacă o singură condiție de admisibilitate nu este îndeplinită, fără a mai intra în cercetarea fondului cauzei, instanța respinge acțiunea ca inadmisibilă. În schimb, dacă toate condițiile date sunt îndeplinite procesul își urmează cursul, continuând cu administrarea probelor și concluziilor în fond, pentru ca în funcție de probele administrate, instanța să admită acțiunea ca întemeiată, ori împotriva să o respingă ca neîntemeiată (Belecciu Ș., 2003, p. 47-48).

Astfel, conform art. 207 alin. (1) din Codul administrativ *Instanța de judecată verifică din oficiu dacă sunt întrunite condițiile pentru admisibilitatea unei acțiuni în contenciosul administrativ. Dacă este inadmisibilă, acțiunea în contencios administrativ se declară ca atare prin încheiere judecătorească susceptibilă de recurs.*

În alin. (2) se prevede: *Acțiunea în contencios administrativ se declară inadmisibilă în special când:*

a) există o hotărâre judecătorească definitivă cu privire la un litigiu între aceleași părți, cu același obiect și pe aceleași temeiuri de drept;

b) există o încheiere judecătorească prin care s-a dispus încetarea procesului în legătură cu faptul că reclamantul a renunțat la acțiune sau și-a retras acțiunea într-un litigiu între aceleași părți, cu același obiect și pe aceleași temeuri de drept sau că între părți s-a încheiat o tranzacție de împăcare;

c) la aceeași sau la altă instanță de judecată se examinează o acțiune între aceleași părți, cu același obiect și pe aceleași temeuri de drept;

d) acțiunea a fost depusă după expirarea termenului prevăzut la art. 209;

e) reclamantul nu poate revendica încălcarea, prin activitatea administrativă, a unui drept în sensul art. 17;

f) nu sunt întrunite condițiile prevăzute la art. 208;

g) acțiunea a fost depusă de o persoană fără împuterniciri în acest sens;

h) cererea de chemare în judecată nu corespunde cerințelor prevăzute la art. 211 alin. (1) și (2) și art. 212 alin. (1) și reclamantul nu a înlăturat neajunsurile în termenul stabilit de instanța de judecată.

O parte a temeiurilor de inadmisibilitate reprezintă în esență premise de exercitare a dreptului la acțiune întrucât exclude posibilitatea adresării repetate în judecată a aceluiași reclamant cu aceeași acțiune (temeiurile specificate la art.207 alin. (2) lit. a)-e).

Alt grup de temeuri de inadmisibilitate face posibilă adresarea repetată în judecată a aceluiași reclamant cu aceeași acțiune (temeiurile specificate la art.207 alin. (2) lit. f)-h)).

Pentru oricare dintre temeiurile de inadmisibilitate se adoptă o încheiere pasibilă de recurs. În lipsa acesteia judecătorii de contencios administrativ, nu emit încheieri de acceptare, fapt care are anumite avantaje, dar și confuzionări ale justițiabililor (Belei E., 2021, p. 331).

Reieșind din prevederile art. 207 din Codul administrativ care, cum deja am menționat, determină mai mult cazurile în care acțiunea va fi declarată inadmisibilă, decât condițiile de admisibilitate a ei, și pe baza lor vom încerca să formulăm condițiile de admisibilitatea acțiunii în contenciosul administrativ, cu evidențierea greșelilor care pot fi săvârșite de persoana fizică ori juridică în timpul întocmirii acțiunii în acest domeniu, pentru a preveni respingerea acțiunii de către instanța de judecată ca inadmisibilă.

Discuții

La întocmirea acțiunii în contencios administrativ, în primul rând, trebuie să fie foarte bine determinată instanța de judecată competentă de

a examina aceasta acțiune, deoarece judecătorul, după ce primește acțiune, de la început, este obligat să-și verifice mai întâi competența generală, jurisdicțională după materie și teritorială, și numai pe urmă să întreprindă acțiunea procesuală necesară (art. 192-193 din Cod).

În cazul dat, persoana fizică ori juridică, care depune acțiune, având calitatea de reclamant, este obligată să depună cerere de chemare la instanța de judecată din raza administrativ-teritorială în care are sediul autoritatea publică, și activitatea căreia se contestă.

Este foarte important de a determina, în cazul dat, și calitatea părților, și obiectul acțiunii. Adică în calitate de reclamant poate fi persoana fizică ori juridică, în calitate de pârât obligatoriu trebuie să fie autoritatea publică. În cazul contractelor administrative este posibil să fie invers. În calitate de obiect al acțiunii trebuie să figureze activitatea administrativă (art. 5 din Cod).

Dacă persoanele fizice ori juridice se adresează în contencios administrativ cu cereri care rezultă din raporturi juridice de drept privat la care participă autoritățile publice art. 2 alin. (3) lit.a) din Cod, pentru acestor de situații li se aplică prevederile art. art. 198 sau 199, iar judecătorii de contencios administrativ vor adopta încheiere de transmitere fără drept de recurs cu referire la declinare de competență sau strămutare.

Dacă e corectă competența, subiectul are drept la sesizare, obiectul acțiunii este de contencios administrativ, în calitate de pârât este autoritatea publică, în continuare, judecătorul verifică elementele cererii de chemare depusă în judecată.

Cu alte cuvinte cererea de chemare trebuie să fie întocmită corect, conform cerințelor de formă prevăzute în art. 211 și 212 din Cod. De la respectarea lor, la fel, depinde admisibilitatea acțiunii în contencios administrativ.

Susținem opinia că prevederile din articolele date sunt mai simple și mai clar enunțate decât în art.166-167 din Codul de procedură civilă. Deci e mai ușor de respectat și de verificat (Belei E., 2021, p. 331).

Astfel, conform art. 211 din Cod: În cererea de chemare în judecată se indică:

- a) instanța de judecată la care se depune acțiune;
- b) numele și prenumele (dacă persoana este fizică) sau denumirea (dacă persoana este juridică) reclamantului, domiciliul sau sediul acestuia; dacă reclamantul este o persoană juridică, se indică datele bancare și codul fiscal;
- c) numele și prenumele reprezentantului legal sau împuternicit și adresa lui, în cazul în care cererea se depune de un reprezentant;

d) denumirea pârâtului în calitate de autoritate publică și sediul acesteia;

e) pretențiile reclamantului;

f) circumstanțele de fapt și de drept pe care reclamantul își întemeiază pretenția;

g) enumerarea tuturor probelor pe care reclamantul le deține și le poate prezenta;

h) datele despre respectarea procedurii prealabile, dacă o astfel de procedură este prevăzută de lege.

Este important de a menționa că în cerere de chemare este necesar de a indica nu numai domiciliu (la reclamant), sau sediu, (la pârât), dar și datele de contact: numărul de telefon, adresa electronică. Dacă nu sunt cunoscute de reclamant, este necesar de a indica în cerere “nr. de telefon nu e cunoscut”.

Pretențiile trebuie să refere strict la obiectul acțiunii, adică la activitatea administrativă, argumentate că anume prin ea au fost încălcate drepturile reclamantului. La fel, poate fi menționat și argumentat prejudicial material adus reclamantului prin activitatea administrativă din partea autorității publice.

Pretențiile argumentate înseamnă confirmate prin probe. Probele, cum este menționat în lege, care pot fi prezentate instanței de judecată. Pentru aceasta copiile documentelor (în calitate de probă) se anexează la cerere.

Conform art. 212 din Codul administrativ la cerere de chemare pot fi anexate, în calitate de probă, următoarele acte:

a) copia actului administrativ contestat și copia deciziei cu privire la cererea prealabilă, dacă legea prevede o astfel de procedură;

b) copia actului de identitate al reclamantului persoană fizică sau extrasul din Registrul de stat al persoanelor juridice, dacă reclamantul este persoană juridică;

c) documentul care confirmă împuternicirile reprezentantului legal sau împuternicit;

d) copii de pe cererea de chemare în judecată și de pe toate înscrisurile anexate, într-un număr egal cu numărul de participanți la proces;

e) dovada achitării taxei de stat și/sau a taxei de timbru, în cazurile prevăzute în Legea taxei de stat nr. 213/2023.

Reclamantul este în drept de a anexa și alte înscrisuri la cererea de chemare în judecată, dacă consideră că sunt importante pentru examinarea cauzei și vor confirma faptul încălcării al dreptului lui.

Numărul exemplarelor de cerere cu documentele anexate, ca ea să fie admisă la instanța de judecată, trebuie să corespundă numărului participanților indicați în cerere. Copiile documentelor trebuie să fie confirmate prin semnătură că sunt în corespundere cu documentelor originale. Adică pe fiecare copie a documentului este necesar să fie scris *copia corespunde originalului și semnătura*.

Cum putem observa, conform lit. h) din art. 211 din Cod, de reclamanț, înainte ca să fie depusă cerere de chemare la instanța de judecată, este necesar să fie respectată procedura prealabilă, care, la fel, este una din condițiile de admisibilitate a acțiunii în contencios administrativ.

Astfel, conform art. 164 din Cod *Cererea prealabilă se depune în scris, pe suport de hârtie sau în formă de document electronic, la autoritatea publică emitentă*.

Se are în vedere la autoritatea publică care a adoptat actul administrativ, și prin care reclamantul consideră că au fost încălcate drepturile lui.

Cererea prealabilă poate fi îndreptată spre: *a) anularea în tot sau în parte a unui act administrativ individual ilegal sau nul; ori b) emiterea unui act administrativ individual* (art. 162 alin. (3) din Cod).

Cu alte cuvinte, cererea prealabilă poate fi depusă numai dacă persoana își revendică drepturile încălcate prin emiterea sau respingerea emiterii unui act administrativ individual (art. 166 din Cod).

Este important de a menționa că aceasta cerere, la fel, trebuie să fie întocmită corect, în ea să fie clar formulate pretențiile față de autoritatea publică și anexate toate probele confirmative de încălcarea drepturilor solicitantului. La fel, este important ca cererea prealabilă să fie depusă în termen și în ea să fie formulat clar ce se solicită: anularea în tot sau în parte a unui act administrativ individual (acțiune în contestare) și obligarea autorității publice să emită un act administrativ individual (acțiune în obligare). Aceasta trebuie să fie făcut în termen de 30 de zile de la comunicarea sau notificarea actului administrativ individual ori a respingerii petiției (art. 165 din Cod).

Procedura de examinare a cererii prealabile nu se efectuează dacă:

a) actul administrativ individual este emis de către Guvern, un consiliu local sau Adunarea Populară a Găgăuziei;

b) decizia cu privire la cererea prealabilă înrăutățește situația unei persoane față de situația din decizia inițială;

c) legea prevede expres adresarea nemijlocită în instanța de judecată (art. 163 din Cod).

Cererea prealabilă trebuie să fie examinată de autoritatea publică în termen de 30 de zile, răspunsul la ea să fie comunicat solicitantului, care, în continuare, în următoarele 30 de zile este în drept să se adreseze cu o acțiune la instanța de judecată (art. 209 din Cod).

Astfel, *acțiunea în contencios administrativ se înaintează în termen:*

(1) Acțiunea în contestare și acțiunea în obligare se înaintează în decurs de 30 de zile, dacă legea nu prevede altfel. Acest termen începe să curgă de la:

a) data comunicării sau notificării deciziei cu privire la cererea prealabilă sau data expirării termenului prevăzut de prezentul cod pentru soluționarea acesteia;

b) data comunicării sau notificării actului administrativ individual, dacă legea nu prevede procedura prealabilă. Prevederile art.165 alin. (1) referitoare la nesoluționarea în termen se aplică corespunzător.

Deci, la cerere de chemare în judecată, în calitate de probă a respectării procedurii prealabile, se anexează copia cererii prealabile și copia răspunsului autorității publice, dacă i-a fost comunicat reclamantului. Reclamantul este în drept să se adreseze la instanța de judecată și fără răspunsul din partea autorității publice.

În final, cererea de chemare în judecată trebuie să fie semnată de reclamant. Dacă interesele lui reclamant sunt prezentate de reprezentantul lui legal ori împuternicit, atunci cererea poate fi semnată de către el, numai obligatoriu la cerere să fie anexat și documentul confirmativ (de exemplu mandatul avocatului).

Concluzii:

Din cele analizate putem generaliza că pentru ca acțiunea în contencios administrativ să fie admisibilă, și să fie examinată de către instanța de judecată, este necesar de a respecta anumite condiții:

- condiția referitoare la competența instanțelor de judecată;
- condiția referitoare la calitatea reclamantului (subiecții cu drept de sesizare) și calitatea pârâtului (să fie autoritatea publică);
- condiția referitoare la obiectul acțiunii (să fie activitatea administrativă);
- condiția referitoare la forma, conținutul și anexele cererii de chemare în judecată;
- condiția referitoare la respectarea procedurii prealabile;
- condiția referitoare la termenul de prescripție.

Referințe bibliografice:

1. Lavric, L. (2003). Unele considerente privind instituția *răspunderii organelor* autorităților publice pentru prejudiciul patrimonial cauzat prin acte administrative individuale. *Edificarea statului de drept: Materialele conferinței internaționale științifico-practice (Chișinău, 26-27 septembrie 2003)*. Chișinău: Transparency International – Moldova, Tipografia „Bons Offices”, 2003.
2. Costachi, Gh., Stratulat, D. (2009). Semnificația contenciosului administrativ într-un stat de drept. *Revista Națională de Drept*, nr.10-12.
3. Codul administrativ al Republicii Moldova nr. 116 din 19.07.2018, publicat în Monitorul Oficial nr. 309-320 din 17.08.2018, art. 466.
4. Orlov, M., Belecciu, Ș. (2005). *Drept administrativ*. Chișinău: Elena-V. I.
5. Belei, E. (2021). Admisibilitatea acțiunii în contencios administrativ. *Integrare prin cercetare și inovare, conferință științifică națională cu participare internațională (2021; Chișinău) și Conferința științifică națională cu participare internațională „Integrare prin cercetare și inovare”, 10-11 noiembrie 2021: Rezumatele comunicărilor*.
6. Belecciu, Ș. (2003). Contenciosul administrativ. Chișinău: Elena-V. I.