

REFLECȚII ASUPRA EFECTELOR CONTENCIOSULUI ADMINISTRATIV

Diaconu Mihail - doctor în drept, judecător Judecătoria Buiucani, mun. Chișinău

Articolul cuprinde un studiu sumar asupra efectelor contenciosului administrativ, altfel spus asupra modului în care are loc restabilirea legalității ca rezultat a examinării cauzelor în instanța de contencios administrativ. În concret, în cazul constatării ilegalității actului administrativ sau a faptului administrativ și a prejudicierii drepturilor persoanei, instanța este în drept să dispună anularea actului administrativ, restabilirea drepturilor încălcate și despăgubirea prejudiciilor cauzate

Cuvinte-cheie: contencios administrativ, restabilirea legalității, anularea actului administrativ, restabilirea drepturilor persoanei, prejudiciu moral și material, repararea prejudiciului, executarea hotărârilor judecătorești.

The article summarizes a study on the effects of administrative contentious in other words on how to produce the restoration of legality as a result of the examination of cases in administrative court. Concretely, if it found the illegality of the administrative act or administrative fact and injury of personal rights, the court is entitled to order the annulment of the administrative act, restoring the violated rights and compensation for damage caused.

Keywords: administrative contentious, reestablish of legality, annulment of the administrative act, restoring the rights of the person, moral and material damage, compensation for damage, enforcement of judgments.

В статье рассматриваются последствия административного судопроизводства, то есть, возможности восстановления законности в результате рассмотрения дел в административном суде. В частности, подчеркивается, что если установлено незаконность административного акта или административного факта и нарушение личных прав, суд может отменить незаконный административный акт, восстановить нарушенные права и компенсировать причиненный ущерб.

Ключевые слова: административный суд, восстановление законности, аннулирование административного акта, восстановление прав человека, моральный и материальный ущерб, возмещение ущерба, исполнение судебных решений.

Introducere. În rezultatul unui amplu studiu axat pe particularitățile mecanismului de asigurare a legalității actelor administrative [4, p. 448], am stabilit că contenciosul administrativ reprezintă un control de legalitate asupra actelor administrative și faptelor asimilate acestora ale administrației publice, exercitat de către instanțele judecătorești în scopul contracarării abuzurilor și a exceselor de putere admise de autorități, apărării

și restabilirii drepturilor persoanelor care au fost vătămate în procesul de administrare. Prin urmare, contenciosul administrativ are o dublă misiune: ordonarea activității administrației publice și apărarea drepturilor persoanei, ambele circumscrise unui scop comun – asigurarea legalității în activitatea administrației publice.

Pornind de la scopul și misiunea contenciosului administrativ, considerăm important

de precizat care sunt/pot fi efectele concrete ale examinării acțiunilor în contencios administrativ sau, altfel spus, cum efectiv are loc restabilirea legalității în cadrul acestui proces. Clarificarea acestui moment prezintă importanță atât teoretică, cât și practică, întrucât pe lângă dezvoltarea teoriei contenciosului administrativ, cercetarea acestui aspect va contribui inevitabil la elucidarea unor carențe în materie cu identificarea implicită a unor soluții de optimizare.

Scopul studiului. Pornind de la cele menționate, în prezentul demers științific ne propunem expunerea unor reflecții relevante pe marginea problemei efectelor contenciosului administrativ circumscrise conceptului de restabilire a legalității, în vederea elucidării modalităților concrete de realizare a acesteia.

Rezultate obținute și discuții. Referindu-ne în continuare nemijlocit la modalitățile de restabilire a legalității în contenciosul administrativ, precizăm inițial că în baza art. 1 alin. (2) din *Legea Republicii Moldova contenciosului administrativ* [6], reclamantul poate cere instanței de contencios administrativ competente, atunci când se consideră vătămat într-un drept al său recunoscut de lege, de către o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri, *anularea actului, recunoașterea dreptului pretins și repararea pagubei ce i-a fost cauzată* (e.n.).

De aici rezultă că instanța de judecată va avea de cercetat *existența dreptului subiectiv* care aparține reclamantului și *ilegalitatea actului administrativ* prin care i se încalcă acest drept. Constatând existența acestor două elemente, instanța de contencios administrativ va putea decide anularea actului și repunerea în drepturi a reclamantului.

Respectiv, sîntem în prezența contenciosului de plină jurisdicție și de anulare, instanța judecătorească avînd o competență deosebit de largă în controlul legalității actelor administrative [3, p. 420].

În ceea ce privește *temeiurile* anulării actului administrativ contestat, acestea, în principiu, coincid cu condițiile de legalitate a actelor administrative (examineate în literatura de specialitate [4, p. 140-194]). Astfel, potrivit art. 26 din *Legea contenciosului administrativ*, actul administrativ

contestat poate fi anulat, în tot sau în parte, în cazul în care:

- este ilegal în fond ca fiind emis contrar prevederilor legii;
- este ilegal ca fiind emis cu încălcarea competenței;
- este ilegal ca fiind emis cu încălcarea procedurii stabilite.

În viziunea noastră [4, p. 486-487], cea mai complicată este constatarea ilegalității în fond a actului administrativ. Totodată, examinînd legalitatea actelor administrative, instanța de contencios administrativ va cerceta dacă actul administrativ contestat este conform cu legea în sensul strict al cuvîntului, ca act care emană de la puterea legiuitoare.

De multe ori actele administrative sînt emise în baza unor reglementări juridice care provin de la autoritățile administrative și care sînt făcute pe baza și în executarea legii. Legalitatea actului administrativ care se întemeiază pe aceste norme juridice, va fi apreciată în raport cu aceste reglementări. Respectiv, ilegalitatea actului contestat poate fi dedusă din constatarea ilegalității actului normativ pe care se întemeiază.

Ilegalitatea actului administrativ poate să rezulte și din încălcarea principiilor de drept care sînt înscrise în Constituție sau în legea ordinară sau cele care sînt consacrate în doctrină și jurisprudență. Adesea judecătorul în acțiunile de contencios administrativ își va întocmi hotărîrea pe astfel de reguli care nu există într-un text scris, dar care sînt necesare pentru rezolvarea litigiului dedus în fața instanței, ținînd cont de nevoile administrației și drepturile cetățenilor [3, p. 419].

În cazul în care instanța de contencios administrativ realizează controlul legalității unui act administrativ la cererea reclamantului și constată că este întemeiată, dispune (în baza art. 25 din *Legea contenciosului administrativ*) admiterea acțiunii și anulează, în tot sau în parte, actul administrativ sau obligă pîrîtul să emită actul administrativ cerut de reclamant ori să elibereze un certificat, o adeverință sau oricare alt înscris, ori să înlătore încălcările pe care le-a comis, precum și dispune adjudecarea în contul reclamantului a despăgubirilor pentru întîrzierea executării hotărîrii.

Anularea totală a actului administrativ poate avea loc în cazul în care reclamantul solicită anularea lui totală, iar când motivele acțiunii se referă numai la o parte a actului administrativ, atunci poate fi anulată numai această parte.

Anularea în tot sau în parte a actului administrativ contestat poate fi admisă pe baza temeiurilor prevăzute de art. 26 din *Legea contenciosului administrativ*. Pentru ca anularea actului să fie totală, este necesar ca toate prevederile sale să fie ilegale, întrucât în situația în care ilegalitatea nu afectează decât unele dispoziții ale actului atacat, anularea se va produce doar asupra dispozițiilor respective, celelalte prevederi ale actului continuând să producă efecte juridice. Totuși, un act administrativ nu este susceptibil de anulare parțială decât în cazul în care dispoziția ilegală din conținutul său poate fi detașată de celelalte dispoziții ale acestuia. În situația în care această detașare nu este posibilă, existând o indisolubilă legătură între dispozițiile legale și cele ilegale, actul administrativ contestat va trebui anulat integral.

Anularea parțială nu presupune însă și dreptul instanței de contencios administrativ de a schimba ceva din conținutul actului supus controlului judecătoresc, întrucât aceasta are doar dreptul de a suprima dispozițiile ilegale ale actului contestat, iar modificarea unui act administrativ de către instanța de contencios administrativ ar însemna substituirea acesteia organului administrației publice emitente, ceea ce constituie o lezare adusă principiului separării puterilor în stat, consfințit în *Constituția Republicii Moldova* [2].

În context, sunt relevante și unele momente procedurale. Astfel, legiuitorul, prin art. 24 alin. (3) din *Legea contenciosului administrativ*, a stabilit o excepție de la regulile generale de judecare a pricinilor de contencios administrativ, conform căreia, în acțiunile privind anularea actului administrativ, sarcina probațiunii este pusă pe seama pîrîtlui. Prin urmare, neprezentarea de către pîrît a probelor ce confirmă legalitatea actului emis constituie temei de anulare a acestuia, cu excepția cazurilor când înscrisurile sau alte probe ce au servit ca temei pentru emiterea actului administrativ se află la reclamant [5].

Actul administrativ anulat, în tot sau în parte, încetează a produce efecte juridice din momentul

în care hotărîrea instanței de contencios administrativ devine irevocabilă (altfel spus, hotărîrile judecătorești prin care s-au anulat acte administrative cu caracter normativ au putere numai pentru viitor [5]). Și doar ținînd cont de unele circumstanțe concrete și de eventualitatea survenirii unor urmări juridice negative, instanța de contencios administrativ poate stabili, prin hotărîrea sa, că normele declarate nule nu vor produce efecte juridice de la data adoptării actului administrativ.

În cazul în care instanța anulează actul administrativ ca ilegal, iar intrarea în vigoare a acestui act a fost condiționată de publicarea lui în sursa oficială, instanța va dispune publicarea hotărîrii în aceeași sursă sau într-o altă publicație.

Atunci când actul administrativ a fost anulat sau autoritatea publică refuză să emită actul administrativ, instanța de contencios administrativ va obliga autoritatea publică să emită actul respectiv. Instanța poate obliga, de asemenea, autoritatea publică să elibereze reclamantului certificatul, adeverința sau alt înscris solicitat. Dacă la cererea înaintată de reclamant autoritatea publică nu a dat răspuns în termenul stabilit de lege și reclamantul îl va solicita, instanța de contencios administrativ competentă, în temeiul prevederilor *Legii cu privire la petiționare* [7], va obliga autoritatea emitentă respectivă sau funcționarul public respectiv să-i dea reclamantului răspunsul cerut.

În situația refuzului de a rezolva o cerere sau a nerezolvării ei în termenul prevăzut de lege, nu mai este necesară procedura administrativă prealabilă, deoarece reclamantul s-a adresat anterior organului chemat în judecată, adică pîrîtlui, și nu ar mai avea rost o nouă cerere. Instanța de contencios administrativ competentă nu va putea hotărî totuși conținutul actului cerut și nici condițiile în care organul administrativ ar urma să rezolve cererea, deoarece s-ar încălca principiul separării puterilor în stat. De aici rezultă că scopul urmărit de *Legea contenciosului administrativ* este de a pune la dispoziția instanțelor judecătorești o cale procedurală de înlăturare a pasivității și inacțiunii autorităților administrative, pentru a le obliga să se pronunțe asupra cererilor ce le sînt adresate [3, p. 421].

În contextul restabilirii legalității, instanța de contencios administrativ, de rînd cu anularea actelor administrative ilegale, este în drept, la solicitarea reclamantului sau din oficiu să suspende total sau parțial, actul administrativ sau să ia măsuri de asigurare a acțiunii prevăzute la art. 175 din *Codul de procedură civilă al Republicii Moldova* [1].

La soluționarea chestiunii cu privire la suspendarea actului administrativ, instanța ia în considerație toți factorii și interesele relevante și dispune suspendarea lui numai dacă constată că actul este susceptibil de a cauza un prejudiciu iminent, ce ar putea fi ireparabil, sau dacă există temeieri vădite privind ilegalitatea actului.

Noțiunea de pagubă iminentă, poate viza potențialitatea perturbării funcționării unei instituții sau a unui serviciu public ori afectării grave a altui interes public sau privat.

În același timp, instanța nu poate dispune suspendarea actului administrativ dacă acesta a fost executat [5].

Potrivit art. 25 alin. (3) și (4) din *Legea contenciosului administrativ*, în cazul admiterii acțiunii, instanța de contencios administrativ se pronunță, la cerere, și asupra reparării prejudiciilor materiale și morale cauzate prin actul administrativ ilegal sau prin neexaminarea în termenul legal a cererii prealabile (dacă acțiunea în despăgubiri se va înainta concomitent cu cererea inițială sau prin înaintarea unei cereri suplimentare, dacă aceasta a fost înaintată ulterior).

Mărimea prejudiciului moral se stabilește de instanța de contencios administrativ, independent de prejudiciul material, în funcție de caracterul și gravitatea suferințelor psihice sau fizice cauzate, de gradul de vinovăție a pîrîtului, dacă vinovăția este o condiție a răspunderii, luîndu-se în considerare circumstanțele în care a fost cauzat prejudiciul, precum și statutul social al persoanei vătămate.

Practica judiciară demonstrează că mult mai frecvente sînt pagubele morale pricinuite de autoritatea publică decît cele de ordin material care pot fi cauzate, de exemplu, în cazul concedierii ilegale a persoanei. Or, prin acte administrative ilegale, mai des persoana este vătămată moral. Regimul sovietic nu a acceptat răspunderea administrației în fața particularului (decît parțial,

răspunderea materială) pentru paguba adusă acestuia prin proasta guvernare. Odată instituită despăgubirea morală, alături de cea materială prin *Legea contenciosului administrativ*, aceasta a produs incomodități guvernanților și a pus la grea încercare instanțele de judecată [10, p. 78].

În conformitate cu art. 20 din *Legea contenciosului administrativ*, acțiunile în contencios administrativ pot fi formulate și personal împotriva funcționarului public al autorității administrative pîrîte, care a elaborat actul administrativ contestat sau care a refuzat să soluționeze cererea în care se solicită despăgubiri. Funcționarul public, în temeiul art. 20 alin. (3) din *Lege*, poate chema în garanție superiorul său ierarhic care i-a ordonat să elaboreze actul administrativ sau să refuze soluționarea cererii.

În cazul în care se admite acțiunea, funcționarul public poate fi obligat să plătească despăgubirile solidar cu autoritatea publică respectivă (dacă se va dovedi că el a săvîrșit, intenționat sau din culpă gravă, fapta ilicită prejudiciabilă [5]).

Conform prevederilor art. 23 din *Legea privind administrația publică locală* [8], acțiunea în despăgubiri poate fi înaintată și împotriva consilierilor care au adoptat actul administrativ, dacă au votat pentru adoptarea acestui act. În acest caz, în baza principiului solidarității, consilierii răspund solidar cu autoritatea.

Referitor la expresia legiuitorului, potrivit căreia, funcționarul „poate” fi obligat, se poate desprinde concluzia că instanța de contencios administrativ nu este ținută să-l oblige la plată și pe funcționarul chemat în judecată, ci rămîne la libera ei apreciere să-l oblige, sau nu, la plata daunelor cuvenite reclamantului, solidar cu autoritatea administrativă al cărei funcționar public este.

În ceea ce ne privește, susținem poziția cercetătorilor [3, p. 422], și considerăm că această obligare la plata de daune nu trebuie să fie facultativă, deoarece activitatea autorităților administrative se realizează de funcționari încadrați în aceste autorități și de modul în care aceștia înțeleg să-și exercite atribuțiile ce le revin din funcția publică pe care o dețin, depinde legalitatea actelor administrative adoptate sau emise, precum și rezolvarea, în termenul prevăzut de

lege, a cererilor referitoare la un drept recunoscut de lege și pe această cale apărarea drepturilor recunoscute de lege particularilor [4, p. 493-494].

Semnind acte administrative, funcționarul public își asumă răspunderea pentru efectele juridice ale acestora. Ilegalitatea actelor semnate fiindu-i imputabilă, pe cale de consecință poate face obiectul acțiunii de recuperare a prejudiciilor. Însă, pe de altă parte, și autoritatea pârîtă obligată la plata daunelor are dreptul la acțiune în regres împotriva funcționarului.

Un aspect important al restabilirii legalității în cadrul contenciosului administrativ ține de executarea hotărârilor judecătorești. În acest sens, potrivit art. 32 alin. (3) din *Legea contenciosului administrativ*: în cazul neexecutării în termen a hotărârii (3 zile și, respectiv, 30 de zile în cazul în care termenul nu este prevăzut – e.n.), conducătorul autorității publice în a cărei sarcină a fost pusă executarea acesteia poate fi tras la răspundere în conformitate cu prevederile legislației în vigoare. Comparativ cu varianta inițială a legii, în care se prevedea posibilitatea sancționării cu amendă în folosul statului, în mărime de 10 salarii minime pentru fiecare zi de întârziere, inclusiv procedura executării, prin actuala dispoziție legiuitorul a echivalat răspunderea autorităților publice pentru neexecutarea hotărârilor instanțelor de contencios administrativ cu cea a oricărei persoane fizice sau juridice, pentru neexecutarea hotărârilor judecătorești, prevăzută de legislația contravențională, sau penală, după caz [9, p. 156].

Astfel, înlocuirea răspunderii și a procedurii de aplicare a acesteia, prevăzute inițial în lege, cu o formulă plină de ambiguitate („în conformitate cu legislația în vigoare”), poate fi apreciată ca un pas în defavoarea justiției administrative, ceea ce ne determină să optăm pentru o stabilire concretă a măsurilor ce urmează a fi luate în caz de neexecutare a hotărârilor judecătorești prin

care se dispune restabilirea legalității în activitatea administrației publice.

Literatura:

1. *Codul de procedură civilă al Republicii Moldova*, adoptat prin Legea nr. 225 din 30.05.2003 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 111-115 din 12.06.2003 (cu modificări din 01.10.2012).
2. *Constituția Republicii Moldova*, adoptată la 29.07.1994, în vigoare din 27.08.1994 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 12.08.1994, nr. 1.
3. Cruglițchi T. *Particularitățile examinării acțiunii de contencios administrativ la instanța de fond* // Administrația publică în statul de drept, Materiale ale sesiunii de comunicări științifice, 27-28 sept. 2008. Chișinău: S.n., 2009 (Tipografia „Elena-V.I.” SRL).
4. Diaconu M. *Mecanismul asigurării legalității actelor administrative în Republica Moldova. Monografie*. Chișinău: Î.S. F.E.-P. Tipografia Centrală, 2013. 552 p.
5. *Hotărârea Plenului Curții Supreme de Justiție cu privire la practica aplicării de către instanțele de contencios administrativ a unor prevederi ale Legii contenciosului administrativ*, nr. 10 din 30 octombrie 2009. [resurs electronic]: www.csj.md. (accesat la 28.06.2016).
6. *Legea contenciosului administrativ*, nr.793 din 10.02.2000 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.57-58 din 18.05.2000.
7. *Legea cu privire la petiționare*, nr. 190 din 19.07.1994 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 6-8 din 24. 01.2003.
8. *Legea privind administrația publică locală*, nr. 436 din 28.12.2006 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 09.03.2007, nr. 32-35.
9. Orlov M. *Curs de contencios administrativ*. Chișinău: „Elena-V.I.” SRL, 2009. 158 p.
10. Orlov M. *Drept administrativ*. Chișinău: Epigraf, 2001.