

ETAPA PREALABILĂ ÎN CONTENCIOS ADMINISTRATIV

Mihaela BURDUJA, Mariana PODREA, *studente,*
Facultatea de Drept și Științe Sociale,
Universitatea de Stat „Alecu Russo” din Bălți
 Conducător științific: **Vladimir RUSU**, *lect. univ.*

Abstract: *This article is a starting point in deciphering the essence of the preliminary stage in administrative litigation. We intend to make it clear that the prior stage is a very important element in the administrative litigation procedure. So that in the process of reporting we will make a brief presentation of the essence of the Administrative Code that has recently entered into force, and the Law of administrative contentious.*

Keywords: *legal department, the previous stage, code, procedure, office clerk, application, citizen.*

Termenul de **contencios** provine de la cuvântul francez **contentieux**, care, la rândul lui, își are originea în adjectivul latin **contentious**, care înseamnă „contestat, litigios” și care provine, la rândul său, de la verbul latin **contendere**, ceea ce înseamnă „a lupta”. Contenciosul administrativ reprezintă totalitatea mijloacelor puse la dispoziția cetățenilor pentru a putea lupta în vederea restabilirii ordinii de drept încălcate prin actele juridice și faptele materiale ale organelor administrației publice, în procesul aplicării legilor și în funcționarea serviciilor publice [9, p. 18].

Pe parcursul dezvoltării societății de drept a apărut și necesitatea de a defini și a reda esența, conținutul și sfera contenciosului administrativ.

Profesorul român C. Rarincescu definea contenciosul administrativ ca fiind *totalitate a litigiilor născute între particulari și administrațiile publice, cu ocazia organizării și funcționării serviciilor publice și în care sunt puse în cauză reguli, principii și situații juridice aparținând dreptului public* [8, p. 31].

În opinia lui Theodor Mrejeru, prin contencios administrativ se poate înțelege și ansamblul normelor juridice care reglementează relațiile sociale, ce apar în activitatea de soluționare a litigiilor, în care cel puțin una dintre părți este un organ al administrației publice. În această accepțiune, continuă Theodor Mrejeru, contenciosul administrativ reprezintă o instituție juridică, în cadrul dreptului administrativ, *ca ramură de drept* [5, p. 5].

În Republica Moldova instituția contenciosului administrativ apare după mai mult de două sute de ani de existență a acesteia în Franța și după o sută treizeci de ani de funcționare a sa în România. Astfel, instituția contenciosului administrativ este consfințită în Constituția din 29 iulie 1994, iar la 10 februarie 2000 este adoptată Legea contenciosului administrativ [9, p. 20], însă din 1 aprilie 2019 a intrat în vigoare Codul Administrativ, care definește modul de funcționare a instituțiilor și autorităților administrației publice. Codul are drept scop sistematizarea tuturor reglementărilor legale referitoare la procedura administrativă și a celor referitoare la contenciosul administrativ într-un singur act legislativ în vederea asigurării clarității, coerenței și accesibilității, acesta consacră Cartea a treia procedurii de contencios administrativ. În general, codificarea dreptului administrativ este un aspect inovativ în practica dreptului administrativ.

În domeniul contenciosului administrativ, actuala legislație la art. 20 din Codul administrativ prevede: dacă printr-o activitate administrativă se încalcă un drept legitim sau o libertate stabilită prin lege, 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 Codului administrativ.

Noile reglementări determină domeniul de aplicare a procedurii administrative, modul de desfășurare a acesteia, participanții la procedură, fazele procedurii administrative, operațiunile administrative, contractele administrative, executarea și respectarea actelor administrative, controlul administrativ, căile de atac etc. Codul va reglementa emiterea de acte administrative de către autoritățile publice, mecanismele de rezolvare a petițiilor adresate de către cetățeni, precum și va cuprinde totalitatea actelor legislative care în prezent stabilesc raporturile juridice de drept administrativ.

În premieră, va fi reglementat refuzul de a primi sau a examina o cerere. La fel, pentru prima dată, va fi dispusă obligativitatea întocmirii dosarului administrativ de către autoritățile publice. De asemenea, va fi reglementată procedura de notificare în cadrul procedurii necontencioase, va fi instituită posibilitatea încheierii contractului de împăcare între părți atât în procedura necontencioasă, cât și în cea contencioasă. Proiectul Codului administrativ este structurat în patru cărți care se referă la uniformizarea soluțiilor legale și reglementarea situațiilor juridice semnificate de jurisprudența administrativă. Potrivit autorilor, documentul are menirea de a clarifica principiile, conceptele, etapele procedurii administrative, căile de atac și regimul juridic al actelor, operațiunilor și contractelor administrative, în vederea asigurării respectării drepturilor și libertăților prevăzute de lege ale persoanelor fizice și juridice, ținându-se cont de interesul public și de regulile statului de drept.

Codificarea administrativă ar oferi multiple avantaje, printre care menționăm: simplificarea și corelarea legislației în materie, reducerea numărului de reglementări existente în domeniu, crearea unui cadru legal general de referință, eliminarea paralelismelor, contradicțiilor și necorelărilor legislației în vigoare. Însă, în condițiile în care administrația publică are un înalt grad de complexitate și diversitate, în special în partea ce ține de statutul subiecților și obiectul raporturilor juridice administrative, misiunea elaborării unui Cod administrativ este extrem de dificilă.

Sub aspect procesual examinarea în contencios administrativ se manifestă sub două faze: *procedura prealabilă și procedura în instanța de contencios administrativ* [7, p. 196].

O particularitate [4, p. 36] importantă a cererii prealabile o constituie instituția recursului administrativ ierarhic, potrivit căreia, petiționarul se poate adresa organului ierarhic superior după ce a primit un răspuns nefavorabil din partea autorității emitente.

Înainte de a se adresa instanței judecătorești în legătură cu actul administrativ, cel vătămat în dreptul său prin acel act are obligația de a se adresa, pentru realizarea dreptului său, organului emitent al actului care este obligat să rezolve reclamația în termenul prevăzut de lege [1, p. 64].

În acest sens, articolul 2 din Legea Contenciosului administrativ prevedea că *cerere prealabilă* este cererea prin care autorității emitente sau organului ierarhic superior i se solicită reexaminarea unui act administrativ cu caracter individual sau normativ.

Actuala legislație în art. 19 din Codul administrativ stabilește faptul că cererea prealabilă este instituția care oferă o cale de soluționare prejudiciară a litigiilor administrative. Constatăm faptul că definiția noțiunii de „cerere prealabilă” este formulată vag și confuz. Precizăm că cererea prealabilă nu poate fi considerată drept instituție, or, instituția care oferă posibilitatea soluționării prejudiciare a litigiilor administrative este procedura prealabilă sesizării instanței de judecată. Totodată, menționăm că la art. 9 este inclusă noțiunea de „petiție”, prin care se înțelege orice cerere. Astfel, noțiunea de „petiție” trebuie să acopere inclusiv conceptul de „cerere prealabilă”.

Procedura prealabilă în procesul de verificare a legalității actului administrativ contestat presupune ca autoritatea publică emitentă trebuie să revină asupra conținutului acestuia cu maximă atenție. Această etapă este importantă din următoarele motive [6, p. 131]:

- Administrația publică din țara noastră trece printr-o perioadă de modernizare în vederea alinierii ei la principiile democratice, în care greșelile sunt inevitabile;
- Corpul de funcționari publici este insuficient pregătit din punct de vedere profesional, fiind completat, în mare parte, cu absolvenți ai școlii sovietice, iar o școală națională de științe administrative încă nu s-a format, până în prezent;
- Funcționarii publici nu sunt motivați nici să muncească, nici să se autoperfecteze.

Semnificația termenului de *cerere prealabilă* este dată de articolul 2, alin. 12 din Legea nr. 793/2000 în următoarea formulă: *cerere prin care autorității emitente sau organului ierarhic superior i se solicită reexaminarea unui act administrativ cu caracter individual sau normativ* [6, p. 132].

Această normă, de asemenea, a suportat unele modificări după adoptarea Codului administrativ, în care procedura prealabilă urmărește scopul de a verifica legalitatea actelor administrative individuale. Dacă autoritatea publică nu soluționează petiția în termenele prevăzute de prezentul cod, persoana afectată este în drept să depună cerere prealabilă. Cererea prealabilă poate fi îndreptată spre:

- a. anularea în tot sau în parte a unui act administrativ individual ilegal sau nul;
- b. emiterea unui act administrativ individual.

Cât privește procedura prealabilă, art. 14 din legea abrogată stipula expres că persoana care se consideră vătămată într-un drept al său recunoscut de lege printr-un act administrativ, va solicita printr-o cerere prealabilă autorității publice emitente în termen de 30 zile de la data luării la cunoștință a actului, revocării în tot sau în parte a acestuia, iar acest termen de 30 zile nu se extinde asupra actului administrativ cu caracter normativ [3].

În ceea ce privește prevederile din Codul administrativ, cererea prealabilă se depune în termen de 30 de zile de la comunicarea sau notificarea actului administrativ individual ori a respingerii petiției. Un element de important este faptul că această etapă nu este stipulată a fi obligatoriu. Dacă autoritatea publică nu soluționează cererea în termenul prevăzut de prezentul cod, cererea prealabilă poate fi depusă în decursul unui an de la expirarea termenului [2].

Conform Legii, în cazul în care organul emitent are un organ ierarhic superior, cererea prealabilă poate fi adresată, la alegerea petiționarului, fie organului ierarhic superior, fie organului emitent [3]. Astfel, legislatorul oferă persoanei dreptul de a alege organul căruia trebuie să-i adreseze cererea prealabilă, acesta urmând să rezolve cererea dată în termen de 30 de zile.

Dar, conform Codului administrativ, cererea prealabilă se depune în scris la autoritatea publică emitentă [2]. Dacă cererea prealabilă se depune la autoritatea publică ierarhic superioară, aceasta transmite neîntârziat autorității emitente cererea prealabilă și o eventuală cerere de suspendare a executării actului administrativ individual. Ziua depunerii cererii la autoritatea publică ierarhic superioară se consideră ziua depunerii cererii la autoritatea publică emitentă. Termenul de soluționare a cererii de suspendare a executării actului administrativ individual prevăzut la art. 172 alin. (3) începe să curgă din data înregistrării cererii la autoritatea publică emitentă.

Pornind de la faptul că Legea contenciosului administrativ prevedea în art. 20 alin.(1) „Cererea de chemare în judecată poate fi formulată și împotriva funcționarului public al autorității publice pârâte care a elaborat actul administrativ contestat sau care a refuzat să soluționeze cererea în cazul în care se solicită despăgubiri.” [3], deși în doctrina deseori se întâlnește dilema „este oportun sau nu” să fie atras în calitate de pârât, funcționarul public, „deoarece poate genera pericolul de paralizare a capacităților funcționarului public, de a lucra sau a acționa într-un mod responsabil fiind

responsabil ulterior de repararea prejudiciilor...”, acțiuni confirmate și de prevederile art. 20 a legii menționate „ În cazul în care acțiunea se admite, funcționarul public poate fi obligat să plătească despăgubirile solidar cu autoritatea publică respectivă.”

Rezultă că funcționarul public putea fi introdus în proces doar dacă se solicită plata unor despăgubiri pentru prejudiciul cauzat. Împotriva lui nu putea fi depusă cererea, dacă se solicită doar anularea actului administrativ contestat [9, p. 156].

Spre deosebire de noul Cod administrativ unde aceste prevederi lipsesc, chiar mai mult, subiect cu drept de sesizare în contencios administrativ nu poate fi funcționarul public.

În concluzie, putem menționa că această procedură prealabilă a fost concepută ca o cale ce poate oferi persoanei vătămate posibilitatea de a obține mai rapid rezolvarea diferendului prin recunoașterea dreptului sau a interesului legitim vătămat fără mijlocirea instanței. Caracterul imperativ al normei care reglementează procedura prealabilă decurge și din interesul ocrotit, și anume acela de a evita încărcarea rolului instanțelor cu cereri care pot fi rezolvate pe cale amiabilă.

Bibliografie:

1. BREZOIANU, D., OPRICAN, M. *Contenciosul administrativ*. București: Editura Universității Titu Maiorescu, 2002.
2. Cod administrativ, nr. 116 din 19.07.2018. In: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova* nr. 309-324 din 17.08.2018.
3. Legea contenciosului administrativ, nr. 793 din 10.02.2000. In: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova* nr. 57-58 din 18.05.2000.
4. MOCANU, V., ENCIU, L. *Contenciosul administrativ: Note de curs*. Chișinău: Universitatea de Studii Europene, 2014.
5. MREJERU, Th. *Contenciosul administrativ*. București: Editura All Beck, 2003.
6. ORLOV, M. *Curs de Contencios Administrativ*. Chișinău: Editura Elena-VI, 2009.
7. PRISACARU, V.I. *Tratat de drept administrativ român*. Partea generală. București: Editura Lumina Lex, 1993.
8. RARINCESCU, C. G. *Contenciosul administrativ roman*. București: Editura Universală, Alcalai & Co, 1937.
9. ZUBCO, V., PASCARI, A., CREȚU, Gh. *Contenciosul administrativ*. Chișinău: Editura Cartier, 2004.