

DREPT PUBLIC

CZU: 342.9

DOI: 10.5281/zenodo.3932159

MOTIVELE SUSPENDĂRII EXECUTĂRII ACTULUI ADMINISTRATIV INDIVIDUAL DEFAVORABIL



Angela BOSTAN,
 judecător la Curtea de Apel Chișinău,
 formator INJ
<https://orcid.org/0000-0002-3397-8625>

SUMAR

Suspendarea executării actului administrativ individual defavorabil de către instanța de judecată constituie o măsură urgentă și provizorie de protecție efectivă a persoanei împotriva actelor administrative individuale împovărătoare. Suspendarea are menirea de a stopa temporar funcția executorie a actului administrativ individual. Suspendarea este admisibilă doar pentru actele administrative individuale care pot fi desființate prin acțiunea în contestatare (anulare). Deși suspendarea executării actului administrativ individual defavorabil este condiționată de principiul cererii, totuși, instanța de judecată este suverană în stabilirea din oficiu a faptelor și motivelor legale ale suspendării.

Cuvinte-cheie: *suspendarea executării actului administrativ individual, efect executoriu, motive de suspendare, suspiciuni serioase, rezonabil, legalitate.*

Preliminarii

Odată cu intrarea în vigoare a Codului administrativ [1], care reflectă circa 90% din legislația Germană în materia procedurii administrative și procedurii de contencios administrativ, s-a produs o adevărată „revoluție juridică” – provocare pentru autoritățile publice și instanțele judecătorești.

Judiciarul din Republica Moldova s-a pomenit investit cu instituții juridice și standarde de protecție a drepturilor subiective fenomenal de avansate, dar, în

THE GROUNDS FOR POSTPONING THE EXECUTION OF AN UNFAVORABLE INDIVIDUAL ADMINISTRATIVE ACT

SUMMARY

The postponement of the execution of the unfavorable individual administrative act by the court is an urgent and provisional measure of effective protection of the person against the burdensome individual administrative acts. The postponement is meant to temporarily stop the executory function of the individual administrative act. The postponement is admissible only for individual administrative acts that can be annulled by an appeal (annulment). The postponement of the execution of the unfavorable individual administrative act is conditioned by the principle of the claim, however, the court is sovereign in establishing ex officio the facts and legal reasons for the postponement.

Key-words: *postponement of the execution of the individual administrative act, executory effect, reasons for postponement, serious suspicions, reasonable, legality.*

aceiași timp, mai puțin cunoscute de legislația anterioară intrării în vigoare a Codului administrativ.

Deși judecătorii au fost specializați în materia contenciosului administrativ, erorile de aplicare a Codului administrativ n-au fost și nu sunt puse la adăpost până în prezent. Este o realitate care va mai dura, ea fiind alimentată, în special, de stereotipurile cristalizate și reflectate în acțiunile funcționarilor publici, judecătorilor, avocaților și altor practicieni ai drepturilor, acestora alăturându-se și comunitatea academică.

Cert este un fapt: Codul administrativ a fost elaborat ca o legislație prietenoasă cetățeanului, instituind un control judecătoresc efectiv în vederea protecției drepturilor subiective de orice abuzuri și excese din partea intervenției puterii publice [6, p. 14]. Codul administrativ are o misiune clară: construcția autentică a statului de drept, instituții publice eficiente și protecție legală, efectivă a drepturilor persoanei.



Dintre numeroasele instituții juridice reglementate de Codul administrativ, una, care necesită o atenție nu mai puțin specială din perspectiva protecției legale efective, este suspendarea executării actului administrativ individual defavorabil. Acest studiu are ca scop problematizarea motivelor legale de suspendare a executării actului administrativ individual defavorabil.

Probleme și discuții

Potrivit art. 214 alin. (1) din Codul administrativ, **suspendarea executării actului administrativ individual** contestat poate fi solicitată de către reclamant instanței de judecată care examinează acțiunea de contencios administrativ.

Suspendarea executării actului administrativ creează un remediu efectiv pentru asigurarea respectării principiului legalității – principiu care guvernează întreaga activitate a autorității publice. Admisibilitatea cererii de suspendare este condiționată de intervenția puterii publice prin intermediul actului administrativ individual defavorabil. Actul administrativ este definit în literatura de specialitate drept formă juridică principală a activității organelor administrației publice, care constă într-o manifestare unilaterală și expresă de voință de a da naștere, a modifica sau a stinge drepturi și obligații, în realizarea puterii publice, sub controlul de legalitate a instanțelor judecătorești [4, p. 21].

Codul administrativ a recepționat concepția germană a actului administrativ individual. Potrivit art. 10 alin. (1) din Codul administrativ, actul administrativ individual este orice dispoziție, decizie sau altă măsură oficială întreprinsă de autoritatea publică pentru reglementarea unui caz individual în domeniul dreptului public, cu scopul de a produce nemijlocit efecte juridice, prin nașterea, modificarea sau stingerea raporturilor juridice de drept public. Dar pentru admisibilitatea cererii de suspendare este necesar ca, pe lângă caracterul individual, actul să fie defavorabil, adică să impună destinatarilor obligații, sancțiuni, sarcini sau să afecteze drepturile/interesele legitime ale persoanelor ori să respingă, în tot sau în parte, acordarea avantajului solicitat.

În opinia noastră, suspendarea executării actului administrativ individual defavorabil reprezintă o măsură urgentă și provizorie, care, în esență, are finalitatea de a asigura o protecție efectivă a drepturilor vătămăte prin acte administrative individuale emise de către autoritățile publice.

Teza enunțată rezultă din analiza prevederilor art. 3, 36, 39, 40 și art. 219 din Codul administrativ. Fundamentul constituțional al acestor prevederi legale este art. 20 din Constituția Republicii Moldova, care prevede că orice persoană are dreptul la satisfacție efectivă din partea instanțelor judecătorești competente împotriva actelor care violează drepturile, libertățile și interesele sale legitime. Nici o lege nu poate îngredi accesul la justiție [2].

Este incontestabil faptul că actul administrativ se bucură de prezumția de legalitate, dublată, după cum remarcă și profesorul Antonie Iorgovan, de prezumția de veridicitate și prezumția de autenticitate, de unde decurge principiul că actul administrativ este execu-

riu din oficiu (*executio ex officio*) din momentul comunicării destinatarului, însă doar atâta timp cât instanța nu a intervenit prin instrumentele legal-procesuale eficiente pentru a paraliza executarea sau pentru a-l anula [4, p. 65]. Deci, prezumția de legalitate de care beneficiază actul administrativ este o prezumție simplă (*iuris tantum*), în timp ce prezumția de adevăr legal (*res iudicata pro veritate habetur*), care caracterizează actul jurisdicțional, este o prezumție absolută irefragabilă (*iuris et de iure*), de unde deducem faptul că, uneori, actul administrativ are valoare juridică sau forță normativă inferioară hotărârii judecătorești.

Legiuitorul, pornind de la principiul asigurării protecției efective a drepturilor persoanei, a reglementat expres posibilitatea solicitării suspendării executării actului administrativ individual defavorabil, atât până la inițierea acțiunii în contenciosul administrativ, cât și pe parcursul procesului de contencios administrativ. Suspendarea executării actului administrativ individual urmărește, din punct de vedere practic, de a preveni riscul prejudicierii drepturilor persoanei prin însuși aspectul temporar al procesului de contencios administrativ. Astfel, datorită fenomenului temporar, procesul de contencios administrativ poate constitui o activitate instrumentală de prejudiciere a persoanei, pe când scopul său este de a proteja drepturile persoanei.

Conform art. 3 din Codul administrativ, legislația administrativă are drept scop reglementarea procedurii de îndeplinire a activității administrative și a controlului judecătoresc asupra acesteia, 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.

Astfel, filozofia juridică a Codului administrativ, pe lângă dogma de legalitate și pace juridică, este animată de ideea de legislație prietenoasă cetățeanului. Totodată, prin prisma acestei idei urmează a fi percepută și aplicată măsura suspendării executării actului administrativ individual.

Conceptul legal de protecție legală efectivă instituit de către Codul administrativ rezidă în faptul că drepturile subiective ale persoanei urmează a fi apreciate în realitatea lor obiectivă și nu doar ca o categorie juridică iluzorie și teoretică, dar ca pe niște realități practice capabile să ofere demnității umane o realizare substanțială. În acest sens, art. 36 din Codul administrativ prevede că instanța de judecată competentă să soluționeze acțiunile în contencios administrativ este obligată să respecte principiul supremației dreptului, în conformitate cu care demnitatea omului, drepturile și libertățile lui sunt valori supreme și sunt garantate de stat. Instanțele de judecată competente aplică principiul supremației dreptului cu luarea în considerare a jurisprudenței Curții Europene pentru Drepturile Omului.

Deci, atâta timp cât autoritatea publică sau instanța de judecată, urmare a contestării actului administrativ, se află în proces de verificare a legalității acestuia, este echitabil ca el să nu-și producă efectele asupra celor vizați. Sub acest aspect, după cum s-a remarcat în practica judiciară, în procesul executării din oficiu a actelor administrative, urmează a fi asigurat un anumit

echilibru, precum și anumite garanții către particulari, întrucât acțiunile autorităților publice nu pot fi discreționare, iar legea este chemată să furnizeze individului o protecție adecvată împotriva arbitrariului. Anume pornind de la acest concept, suspendarea executării actelor administrative urmează a fi implementată ca fiind un eficient și real instrument legal-procedural pus la îndemâna autorității emitente sau a instanței de judecată, pentru a asigura respectarea principiului legalității, fiind absolut echitabil, ca, atâta timp cât autoritatea publică sau judecătorul se află în proces de evaluare, sau respectiv – control judecătoresc, acestea să nu-și producă efectele față de cei vizați.

Sediul materiei suspendării actului administrativ îl constituie art. 214 alin. (2) din Codul administrativ, care prevede că instanța de judecată **poate** dispune suspendarea executării actului administrativ individual din motivele prevăzute la art. 172 alin. (2).

Verbul „*poate*” din textul normativ citat denotă un drept discreționar al instanței de judecată în instituirea suspendării actului administrativ individual defavorabil. Însă exercitarea dreptului discreționar menționat nu poate constitui o modalitate de a desfășura o activitate arbitrară. Suspendarea, ca remediu judiciar, urmează a fi dispusă de instanța de judecată într-un just echilibru cu drepturile persoanei, interesul public și necesitatea respectării statului de drept. Orice ilegalitate evidentă a actului administrativ individual este un motiv serios de a suspenda executarea acestui act.

Prepoziția „*din*”, care precedează expresia „motivele prevăzute la art. 172 alin. (2)”, distinge două motive alternative de suspendare a executării actului administrativ individual. Totodată, această concluzie rezultă și din prevederile art. 172 alin. (2) din Codul administrativ, care stabilește: „Motivele suspendării sunt:

- a) existența unor suspiciuni serioase și rezonabile privind legalitatea actului administrativ individual defavorabil;
- b) existența pericolului iminent de producere a unor prejudicii ireparabile prin executarea în continuare a actului administrativ individual defavorabil”.

Astfel, după sintagma „defavorabil” de la lit. a), este aplicat semnul de punctuație „;”, după care urmează al doilea motiv alternativ de suspendare, pe când în cazul textului de la art. 215 alin. (1) din Codul administrativ este folosită conjuncția cumulativă „și”.

Prin noțiunea de suspiciuni serioase și rezonabile privind legalitatea actului administrativ se au în vedere asemenea fapte care ar convinge judecătorul că actul administrativ individual ar fi ilegal, deoarece ilegalitatea propriu-zisă a acestuia este o chestiune de fond și se verifică în cadrul dezbaterilor judiciare. Mai mult, raționamentul respectiv reiese și din aceea că ilegalitatea actului administrativ individual este una din condițiile cumulative de admitere a acțiunii în contestare, potrivit art. 224 alin. (1) lit. a) din Codul administrativ.

În esență, legalitatea/ilegalitatea actului administrativ individual cuprinde două dimensiuni [4, p. 40]:

1. legalitatea/ilegalitatea materială, adică respectarea normelor de drept substanțial care se aplică prin actul administrativ individual defavorabil;

2. legalitatea/ilegalitatea formală, adică respectarea normelor de procedură administrativă la emiterea actului administrativ individual și competența.

Totodată, se verifică respectarea principiului proporționalității, securității juridice, egalității de tratament și utilizarea dreptului discreționar.

La stabilirea temeiului prevăzut de art. 172 alin. (2) lit. a) din Codul administrativ, în limitele examinării și caracterului sumar al procedurii prevăzută de art. 214 din Codul administrativ, instanța de judecată verifică ambele dimensiuni ale legalității actului administrativ individual.

Potrivit art. 172 alin. (2) lit. b) din Codul administrativ, constituie motiv de suspendare a executării actului administrativ existența pericolului iminent de producere a unor prejudicii ireparabile prin executarea în continuare a actului administrativ individual defavorabil.

Din momentul comunicării actului administrativ individual, acesta devine valabil și, pe lângă funcția de clarificare juridică, procedurală și de lucru decis, mai îndeplinește funcția de titlu executoriu.

Astfel, conform art. 171 alin. (4) și 139 alin. (1) din Codul administrativ, actul administrativ individual produce efectele unui titlu executoriu, indiferent de faptul dacă este ilegal, deoarece funcția executorie este fundamentată pe prezumția de legalitate a actului administrativ individual până la proba contrară.

Prin urmare, ca și în cazul motivului de suspendare anterior analizat, suspendarea actului administrativ pentru temeiul din art. 172 alin. (2) lit. b) din Codul administrativ are aceeași menire de a institui un efect suspensiv în funcția de titlu executoriu al actului administrativ individual defavorabil, pentru a nu admite prejudicierea ireparabilă a drepturilor subiective ale persoanei.

Prin pericol iminent trebuie de înțeles un proces pe punctul de a se iniția și care nu poate fi evitat. Aspectul respectiv urmează să fie interpretat și aplicat în conformitate cu principiul proporționalității intruziunii în drepturile persoanei și durata procesului de contencios administrativ. Spre exemplu, s-ar impune suspendarea executării unei decizii fiscale cu privire la impunerea unor obligații fiscale pecuniare, care, în raport la volumul de afaceri și patrimoniul profesionistului, este una net superioară din punctul de vedere al sarcinii economice. În asemenea caz, există un pericol iminent ca activitatea economică a conturbabilului să fie stopată și să fie declanșată procedura de insolvență.

Noțiunea de „prejudicii ireparabile” are semnificația de daune aduse drepturilor subiective, în sensul art. 17 din Codul administrativ, care nu pot fi reparate sau repararea lor reieșind din importanța dreptului revendicat și durata procesului este una irațională sau anevoioasă [7, p. 202]. Același temei se regăsește în art. 21 alin. (2) din Legea contenciosului administrativ [5]: „În cazuri temeinic justificate și în scopul prevenirii unei pagube iminente, instanța poate dispune suspendarea actului administrativ și din oficiu”.

Motivele suspendării executării actului administrativ individual defavorabil nu pot fi reținute și dispusă suspendarea pentru cazurile în care acțiunea în contencios administrativ este exclusă, conform art. 190 din



Codul administrativ [3, p.142]. De asemenea, nu pot fi suspendate actele Băncii Naționale a Moldovei care țin de domeniul politicii monetare și valutare, inclusiv de măsurile de salvagardare, actele Băncii Naționale cu privire la administrarea specială asupra băncilor referitoare la retragerea licenței entităților supravegheate de Banca Națională, cu privire la inițierea procedurii de lichidare silită a băncilor, actele Băncii Naționale adoptate în procesul de evaluare și supraveghere a calității acționarilor entităților supravegheate de Banca Națională, precum și măsurile implementate de Banca Națională, de administratorul special sau de lichidator în cursul administrării speciale sau lichidării silite a băncii [1].

Motivele suspendării, din punct de vedere probator, nu necesită un nivel de forță probantă specific pentru demonstrarea temeiului de admitere a acțiunii în contestare. Astfel, în conformitate cu prevederile art. 214 alin. (3) din Codul administrativ, pentru probarea faptelor, participanții, în locul prezentării probelor obișnuite, pot depune o declarație pe propria răspundere.

Concluzii

Motivele suspendării executării actului administrativ individual defavorabil asigură o protecție intermediară efectivă pentru reclamant, atunci când actul administrativ individual defavorabil prezintă carențe serioase din perspectiva legalității administrației publice. Suspendarea, ca măsură de protecție preliminară, este posibilă doar atunci când dreptul subiectiv urmează a fi protejat prin intermediul acțiunii în contestare. Pentru a oferi un remediu de apărare temporar prompt, cererea de suspendare poate fi depusă și până la înaintarea acțiunii în contestare. Suspendarea executării actului administrativ individual nu constituie o expunere anterioară asupra obiectului acțiunii în contestare, iar suspendarea executării actului administrativ individual nu constituie, într-un final, temei de a admite acțiunea, dacă nu este ilegal actul administrativ individual și vătămât dreptul reclamantului.

Dispoziția art. 172 alin. (2) lit. b) din Codul administrativ urmează a fi interpretată teleologic și sistemic, în special – în partea ce ține de sintagma „*ireparabil*”. O interpretare *ad literam* este absurdă și îngreudește în mod iremediabil câmpul de aplicare a textului legal la realitățile practice.

În ce privește interdicția legală de a suspenda actele Băncii Naționale a Moldovei care țin de domeniul politicii monetare și valutare, inclusiv de măsurile de salvagardare, actele Băncii Naționale cu privire la administrarea specială asupra băncilor referitoare la retragerea licenței entităților supravegheate de Banca Națională cu privire la inițierea procedurii de lichidare silită a băncilor, actele Băncii Naționale adoptate în procesul de evaluare și supraveghere a calității acționarilor entităților supravegheate de Banca Națională, precum și măsurile implementate de Banca Națională, de administratorul special sau de lichidator în cursul administrării speciale sau lichidării silite a băncii, legiuitorul urmează să revadă dispoziția respectivă în contextul și premisele care au generat adoptarea acestei norme juridice.

Suspendarea executării actului administrativ se impune și în virtutea Recomandării nr. R(89) din 13.09.1989 a Comitetului de Miniștri din cadrul Consiliului Europei [8], privitoare la protecția jurisdicțională provizorie în materie administrativă, prin care se remarcă faptul că este de dorit să se asigure persoanelor o protecție provizorie, fără a recunoaște, totuși, eficacitatea necesară a acțiunii administrative. Recomandarea menționată relevă faptul că executarea imediată și integrală a actelor administrative contestate sau susceptibile de a fi contestate poate, în anumite condiții, cauza un prejudiciu ireparabil pe care echitatea îl impune a fi evitat la maximum, în măsura posibilului. Astfel, se deduce concluzia certă că asemenea măsuri pot fi luate mai ales în situația în care executarea actului administrativ este de natură a cauza pagube grave, dificil de reparat chiar și atunci când există un argument juridic aparent valabil față de legalitatea actului administrativ. Recomandarea precitată le solicită autorităților jurisdicționale ca decizia cu privire la măsurile de protecție provizorie să fie luată în limitele competenței și fără ca astfel să influențeze în vre-un fel soluția asupra fondului, cu atât mai mult atunci când există un argument juridic aparent valabil în raport cu elementele de legalitate a actului administrativ contestat. În această ordine de idei, se impune concluzia că instanța de judecată competentă nu este obligată în mod automat și necondiționat să dispună suspendarea actului administrativ, fiind absolut obligatoriu pentru obținerea protecției jurisdicționale să se facă dovada îndeplinirii condițiilor prevăzute de normele de drept intern.

Referințe bibliografice:

1. Codul administrativ al Republicii Moldova. Nr. 116 din 19.07.2018. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2018, nr.309-320. În vigoare din 01 aprilie 2019.
2. Constituția Republicii Moldova din 29.07.1994. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 1994, nr. 1.
3. Dornean Păunescu R.L. *Excepția de nelegalitate*. București: Universul Juridic, 2017. 288 p.
4. Iorgovan A. *Tratat de drept administrativ. Forme de realizare a administrației publice. Domeniul public și serviciul public. Răspunderea în dreptul administrativ. Contenciosul administrativ*. Volumul II. Ediția a III-a. București: All Beck, 2002. 640 p.
5. Legea contenciosului administrativ. Nr.793 din 10.02.2000. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2000, nr. 57-58. Abrogată din 1 aprilie 2019.
6. Puie O. *Tratat teoretic și practic de contencios administrativ*. Volumul II. București: Universul Juridic, 2016. 1097 p.
7. Prisăcaru V. *Contenciosul administrativ român*. București: ALL BECK, 1998. 564 p.
8. Recomandarea nr. R(89) din 13.09.1989 a Comitetului de Miniștri către statele membre privind protecția provizorie acordată de instanță pe probleme administrative, adoptată Comitetului de Miniștri la 13.09.1989, la reuniunea cu nr.428 a Delegațiilor Miniștrilor, https://www.academia.edu/12166716/Recomandare_nr._R_89_8_1989_a_Comitetului_de_Ministri_CE_.pdf (vizitat la 04.05.2020).