



## ESENȚA ȘI VALOAREA CONTENCIOSULUI ADMINISTRATIV ÎNTR-O SOCIETATE DEMOCRATICĂ

Mihail DIACONU,  
doctorand (judecător)

Recenzent: **Gheorghe COSTACHI**, doctor habilitat în drept, profesor universitar (AȘM)

### RÉSUMÉ

*Des litiges entre l'administration et les particuliers se sont rencontrés sans doute dans toute société organisée; tout détenteur d'un pouvoir est porté à en abuser, et à faire naître de oppositions, des litiges. La notion d'„excès de pouvoir” n'est moderne qu'en sa formulation. En ne l'envisageant que sous ce premier aspect, on pourrait soutenir que le contentieux administratif a existé depuis la plus haute antiquité.*

*Ces observations faites, personne ne niera que l'organisation du contentieux administratif que nous allons étudier soit essentiellement moderne: elle est intimement liée au concept de l'„Etat de droit”, au „principe de légalité”, finalement, au concept même de „libertés publiques”; elle se révèle marquée par les idées politiques formulées au XVIII<sup>e</sup> siècle, illustrées par la Révolution française.*

*Le contentieux administratif est l'ensemble des litiges attraités devant les juridictions administratives, et par extension, les règles qui s'appliquent au traitement de ces litiges.*

**A** cum mai bine de două sute de ani, odată cu principiul separației puterilor în stat, care a destrămat puterea absolută a regilor, s-a pus și problema responsabilității statului în fața particularilor. Semnificația deosebită a acesteia a determinat valorificarea ei ca fiind drept unul din principiile Revoluției Franceze de la 1789. Cu toate acestea, însă principiul dat nu și-a găsit o exprimare practică imediată. Abia în a doua jumătate a sec. al XIX-lea a fost pusă în aplicare teoria răspunderii statului pentru daune<sup>1</sup>. Este cazul contenciosului administrativ, instituție ce a cunoscut de-a lungul timpului o dezvoltare diferită atât de la stat la stat, cât și în cadrul unuia și aceluiași stat.

Etimologic, termenul de „contencios” provine din latină, de la verbul *contendere*, care înseamnă luptă, confruntare.

În doctrină, termenul de „contencios” a fost utilizat în principal pentru a face distincția dintre căile de atac împotriva actelor administrative și recursurile administrative. Un recurs dobânda caracterul de „contencios”, atunci când instituțiile care soluționau litigiile dintre administrație și cetățeni aveau competența de a anula actele ilegale.

În sens organic, contenciosul desemna instituțiile care soluționau litigiile dintre administrație și cetățeni.

În sens material, contenciosul se definește prin calitatea unor subiecți de drept, precum și prin regulile speciale de judecată<sup>2</sup>.

În evoluția instituției contenciosului administrativ au existat, din punct de vedere formal, trei sisteme mari<sup>3</sup>:

- sistemul potrivit căruia a judeca administrația era

totuna cu a administra (s-a menținut până la revoluția burgheză din Franța);

- sistemul jurisdicției speciale, care se bazează pe separația netă dintre activitatea administrativă și activitatea de jurisdicție (de competența tribunalelor administrative);

- sistemul controlului judecătoresc de drept comun, specific dreptului anglo-saxon (potrivit acestui sistem, instanțele de drept comun soluționau litigiile de natură administrativă în baza normelor de drept civil).

În perioada interbelică, definiția contenciosului administrativ pleca de la sfera normelor juridice aplicabile unui litigiu administrativ, indiferent de instituția care soluționa litigiul. În acest sens, avem definiția dată de profesorul C. Rarincescu: „Totalitatea litigiilor născute între particulari și Administrațiunile publice și în care sunt puse în cauză reguli, principii și situațiuni juridice aparținând dreptului public”.

Mai recent, dl profesor A. Iorgovan afirma: „Vom înțelege prin contencios administrativ numai litigiile de competența instanțelor judecătorești, dintre un organ al administrației publice, respectiv un funcționar public sau, după caz, o structură autorizată să presteze un serviciu public, pe de o parte, și alt subiect de drept, pe de altă parte”.

Dacă e să ne referim la esența instituției juridice investigate, notăm că, potrivit cercetătorului A. Baurciulu<sup>4</sup>, noțiunea de „contencios administrativ” exprimă activitatea de soluționare de către instanțele de contencios administrativ, prevăzute de lege, a conflictelor în care cel puțin una din părți este o autoritate a administrației publice, un funcționar al acesteia sau un serviciu public



administrativ, conflicte înnăscute din acte administrative ilegale, ori din refuzul rezolvării unei cereri referitoare la un drept recunoscut de lege.

Deci, prin esență, contenciosul administrativ este, în primul rând, o instituție juridică de apărare a drepturilor omului împotriva eventualelor abuzuri ale organelor administrației publice și a funcționarilor ei<sup>5</sup>. Or, funcția principală a instituției rezidă în protejarea drepturilor omului.

În aceeași ordine de idei, dna prof. E.Aramă<sup>6</sup> notează că contenciosul administrativ este un mijloc foarte important pentru apărarea drepturilor omului, ajutându-l să se opună unor autorități abuzive și să obțină câștig de cauză împotriva abuzurilor și actelor ilegale ale autorităților publice. Alte voci susțin că contenciosul administrativ este instrumentul juridic la îndemâna fiecărui cetățean folosit pentru a fi protejat de abuzurile autorităților; mijloc fundamental de protecție a drepturilor cetățenilor, de rezolvare a conflictelor de interes dintre stat și particulari<sup>7</sup>.

Astfel, din perspectiva dată, contenciosul administrativ nu este altceva decât totalitatea mijloacelor juridice puse la dispoziția cetățenilor pentru a putea acționa în vederea restabilirii ordinii de drept și a drepturilor lor legale tulburate prin actele juridice și faptele materiale ale organelor administrației de stat, intervenite în aplicarea legilor și în funcționarea serviciilor publice<sup>8</sup>.

În același timp, merită atenție și o altă abordare a problemei date, ce poate fi atestată la cercetătorul T.Mrejeru<sup>9</sup> potrivit căruia într-un stat de drept, în care distribuția puterilor nu este rigidă, ci bazată pe colaborare și control reciproc, aplicarea rațională și suplă a principiului separației puterilor impune atât respectarea legalității de către autoritățile publice, cât și controlul legalității actelor acestora, înfăptuit de către instanțele judecătorești. Doar în așa mod, în viziunea sa, se poate menține echilibrul și încrederea dintre cetățeni și stat, între administrați și cei ce administrează, condiții esențiale de existență a unei societăți democratice.

Într-o manieră asemănătoare se expun și unii cercetători autohtoni, susținând că contenciosul administrativ rezultă din principiul separației puterilor în stat, care stabilește legătura dintre puterea judecătorească și cea executivă prin modalitatea de control judecătorec a activității organelor administrației publice<sup>10</sup>.

Prin urmare, controlul exercitat de instanțele de contencios administrativ asupra actelor administrative constituie atât o garanție suplimentară a exercitării depline de către cetățeni a drepturilor lor, o protecție juridică împotriva eventualelor încălcări ale acestor drepturi, cât și o garanție pentru asigurarea echilibrului între puterile statului, a legalității în cadrul administra-

ției publice, pentru îmbunătățirea activității organelor administrației, a activității generale a statului. Din aceste considerente, se poate susține că importanța deosebită a contenciosului administrativ se fundamentează pe dubla sa valență: ca mijloc de protecție a drepturilor omului și ca mijloc de asigurare a echilibrului între puteri și a legalității în activitatea administrației<sup>11</sup>.

**Aspecte normative și practice.** 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<sup>12</sup>. 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<sup>13</sup>.

Drept rezultat, la nivel constituțional și legislativ, s-a conturat un cadru juridic adecvat de soluționare a litigiilor dintre administrație și cei administrați născute din acte de putere publică. O primă formulare clară a principiului responsabilității administrației în fața particularului a fost consacrată în art. 53 alin. (1) din Constituția Republicii Moldova în următoarea formulă: „persoana vătămată într-un drept al său de o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri, este îndreptățită să obțină recunoașterea dreptului pretins, anularea actului și repararea pagubei”. Prin esență, acesta este temeiul constituțional al contestării actelor autorităților publice și a răspunderii acestora pentru vătămările aduse prin nesocotirea sau încălcarea drepturilor și libertăților legitime ale persoanei.

Acest drept este garantat prin instituirea unui control judecătorec asupra actelor administrative, dar și a răspunderii patrimoniale a statului pentru vătămările aduse persoanelor prin fapte ilegale sau erori ale funcționarilor publici. Dreptul menționat, după cum susțin unii cercetători<sup>14</sup>, este o garanție constituțională de asigurare a celorlalte drepturi și libertăți constituționale, un suport juridic pentru exercitarea diverselor forme de control asupra activității autorităților publice.

Dezvoltarea principiului și dreptului în discuție o regăsim în cuprinsul *Legii contenciosului administrativ*<sup>15</sup>, care trasează scopul de bază al instituției contenciosului administrativ, și anume: „contracarea abuzurilor și exceselor de putere ale autorităților publice, apărarea drepturilor persoanei în spiritul legii, ordonarea activității autorităților publice, asigurarea ordinii de drept” (art. 1 alin. (1)).



În plan teoretic, susține dna prof. M.Orlov<sup>16</sup>, acest scop este demn de invidiat de orice stat democratic, în practică, însă se va realiza cu adevărat doar atunci, când autoritățile publice și instanțele de contencios administrativ se vor pătrunde de esența acestuia și vor accepta ideea responsabilității statului și a rigorilor justiției administrative.

Rolul deosebit al acestui act legislativ este văzut în faptul că:

- a creat o instanță de judecată specializată, pe principiile existente în practica statelor democratice;
- a asigurat realizarea principiului constituțional de verificare a actelor administrative de către instanțe specializate și supunerea acestora controlului judecătoresc;
- a sporit accesul persoanelor fizice și juridice la justiție;
- a oferit posibilitatea de contestare în justiție a actelor administrative ilegale;
- a contribuit la sporirea responsabilității autorităților administrației publice pentru procesele decizionale etc.

Se poate constata că *Legea contenciosului administrativ* are o importanță deosebită pentru construcția statului de drept în țara noastră. Ea pune la dispoziția oricărei persoane un instrument eficace împotriva abuzurilor autorităților administrative, mijloace de restabilire a legalității încălcate, de repunere în drepturi a celor vătămați prin actele administrative ilegale, de sancționare a celor care folosesc abuziv competența pe care o au în legătură cu emiterea actelor administrative<sup>17</sup>.

Prin esența sa, contenciosul administrativ are un impact continuu asupra autorităților publice, urmărind contracararea abuzurilor și exceselor de putere, ordonarea activității și asigurarea ordinii de drept.

*Contracararea abuzurilor și a exceselor de putere* se realizează prin evaluarea de către judecător a puterii discreționare a autorității publice pârâte, raportând-o la situația de caz concretă pentru a stabili dacă limitele acesteia sunt depășite, iar autoritatea publică a intrat în zona excesului de putere.

*Ordonarea activității* autorităților administrației publice este realizată, în principal, prin intermediul răspunderii în contencios administrativ. Răspunderea intervine ca finalitate a controlului judecătoresc, exercitat în cadrul procesului de contencios administrativ și poate să îmbrace forma „plății despăgubirilor stabilite de instanța judecătorească (dacă reclamantul a solicitat acordarea acestora) și obligarea autorității publice de a emite actul administrativ solicitat”. Astfel, îndreptățirea persoanei vătămate într-un drept al său de o autoritate publică nu poate fi făcută în alt mod decât prin atragerea la răspundere a autorității pârâte.

Răspunderea administrativ-patrimonială generată de contenciosul administrativ este o formă nouă de răspundere nu doar în dreptul administrativ, dar și în legislația țării noastre, a cărei apariție a fost determinată de instituirea instituției contenciosului administrativ și care poartă un caracter complex și urmează a fi abordată de știința dreptului administrativ într-o manieră multiaspectuală și interdisciplinară<sup>18</sup>.

Existența unor măsuri concrete de răspundere a administrației pentru daunele cauzate prin acte de putere publică impune o atitudine mult mai serioasă și exigență a funcționarilor publici față de atribuțiile cu care sunt învestiți, față de nivelul lor de profesionalism și necesitatea de perfecționare continuă a performanțelor profesionale din domeniul de activitate. Faptul consacării în legislație a acestei forme de răspundere este o garanție a restabilirii particularului în dreptul său subiectiv vătămat de către o autoritate publică și sporește încrederea acestuia în natura democratică a guvernării<sup>19</sup>.

Un scop final al contenciosului administrativ ține de *asigurarea ordinii de drept* în cadrul activității administrației publice, care este redusă doar la cazurile când autoritățile publice (guvernării) se abat de la normele dreptului. În acest sens, controlul judecătoresc asupra executării întocmai a legii de către organele administrației publice este o condiție necesară și importantă pentru întărirea ordinii de drept în general în cadrul statului.

Din cele expuse, este evident că rolul și semnificația deosebită a contenciosului administrativ pentru edificarea statului de drept în Republica Moldova sunt de necontestat. Totodată, cu toate avantajele pe care le prezintă cadrul legal actual al instituției date, totuși el este grevat și de o serie de neajunsuri, care reduc considerabil eficiența contenciosului administrativ, în special, în ceea ce privește atingerea scopurilor sale. Sub acest aspect, în doctrină, în repetate rânduri a fost subliniată necesitatea unor norme procesuale proprii justiției administrative (Cod de procedură administrativă), a unor instanțe specializate în contencios administrativ cu magistrați pregătiți în domeniu, pentru ca definitiv să se delimiteze justiția de drept comun de cea de contencios administrativ.

În același timp, aceasta nu este suficient. Realitatea demonstrează, spre regret, că după multe decenii de regim dictatorial prin care a trecut statul nostru, în care puterea era considerată infailibilă, este foarte dificil de a implementa prevederile contenciosului administrativ și de a determina autoritățile publice să conștientizeze faptul că pot fi chemate în instanță în calitate de pârâte. Justiția continuă și astăzi să protejeze, mai mult interesele autorității pârâte, decât drepturile și libertățile persoanei vătămate în litigiile de contencios administrativ.



Drept rezultat, statul răspunde în fața particularului, în mare parte, doar datorită jurisprudenței Curții Europene a Drepturilor Omului, în cazurile când persoanele vătămate de autoritățile publice din Republica Moldova declanșează un astfel de proces.

Din această perspectivă susținem ideea prof. M.Orlov<sup>20</sup>, potrivit căreia eficiența acestei instituții depinde în mod direct de corpul magistraților. Respectiv, pentru soluționarea obiectivă a litigiilor de contencios administrativ, este nevoie de anumiți judecători sau instanțe specializate, care, pe lângă cunoașterea jurisprudenței de drept comun, să cunoască foarte bine însuși procesul de administrație, în toată complexitatea sa, competența tuturor organelor administrației publice, cerințele de valabilitate a actelor administrative și principiile de bază care guvernează administrația publică într-un stat democratic. Pe lângă profesionalismul corpului de magistrați, e necesar și un pronunțat spirit de echitate și dreptate manifestat de aceștia în soluționarea cazurilor de contencios administrativ, deoarece numai dacă vor acționa cu toată responsabilitatea morală, vor reuși să asigure legalitatea în cadrul administrației publice, ordonarea funcționarilor publici și respectul drepturilor cetățenilor ca valori fundamentale ale statului de drept.

Alături de aceasta, pentru ca contenciosul administrativ să-și atingă scopurile prestabilite, e necesar ca cetățenii să nu ezite în nici un caz să profite de posibilitatea de a acționa în judecată autoritățile publice, indiferent de modul în care își imaginează șansele unui eventual câștig de cauză. Acest fapt va fi de natură să intensifice controlul judecătoresc asupra administrației, să sporească, respectiv, responsabilitatea autorităților publice pentru respectarea drepturilor omului și îndeplinirea conștiințioasă a atribuțiilor de serviciu (conștientizarea că sunt în serviciul cetățeanului și a societății) și nu, în ultimul rând, să contribuie la dezvoltarea societății civile în cadrul statului nostru, în special a activismului juridic al cetățenilor. Desigur, în cazul dat, stimularea cetățenilor se va datora, în mare parte, obiectivității și justeței promovate de puterea judecătorească<sup>21</sup>.

Un stimul deosebit pentru dezvoltarea instituției date considerăm că va constitui propagarea la nivelul întregii populații a cazurilor practice de contencios administrativ mai ales de către ONG-urile specializate în materia drepturilor omului, cu comentariile, concluziile și propunerile de rigoare. Anume astfel considerăm că se va contribui la dezvoltarea conștiinței și culturii juridice a cetățenilor, se va stimula activismul civic în sensul determinării unei reacții prompte și corespunzătoare din partea cetățenilor în toate cazurile de abateri admise de către reprezentanții administrației publice,

nu prin acte de corupție, ci prin căi și mijloace legale, inclusiv judiciare.

#### Note:

<sup>1</sup> Orlov M., Belecciu Șt. Drept administrativ (pentru uzul studenților). Chișinău: „Elena-V.I.”, 2005, p.234.

<sup>2</sup> Gheorghiu R. Iu. Drept administrativ. București: Editura Economică, 2005, p.206.

<sup>3</sup> Ibidem, p.206-207.

<sup>4</sup> Baurciulu A. Controlul asupra activității organelor administrative în dreptul comparat. Chișinău, 2002, p.183.

<sup>5</sup> Zubco V., Pascari A., Creangă I., Cobîșneanu V. Ghidul cetățeanului în contenciosul administrativ. Chișinău: Ulysse, 2003, p.11.

<sup>6</sup> Aramă E. Cadrul legislativ și protecția eficienței a drepturilor omului. În: Buletinul Asociației Tinerilor Juriști, 1997, nr.3. p.6-7.

<sup>7</sup> Baurciulu A. Op.cit., p.183.

<sup>8</sup> Orlov M. Curs de contencios administrativ. Chișinău: „Elena-V.I.” SRL, 2009, p.68.

<sup>9</sup> Mrejeru T. Contenciosul administrativ. Doctrină. Jurisprudență. București: Editura All Beck, 2003, p.41-42.

<sup>10</sup> Creangă I., Gurin C. Drepturile și libertățile fundamentale. Sistemul de garanții. Chișinău: TISH, 2005, p.356.

<sup>11</sup> Costachi Gh. Direcții prioritare ale edificării statului de drept în Republica Moldova. Chișinău, 2009, p.235.

<sup>12</sup> Lavric L. Unele considerente privind instituția răspunderii organelor autorităților publice pentru prejudiciul patrimonial cauzat prin acte administrative individuale. În: Edificarea statului de drept: Materialele conferinței internaționale științifico-practice (Chișinău, 26-27 septembrie 2003). Chișinău: Transparency International – Moldova, 2003, Tipografia „Bons Offices”, p.179.

<sup>13</sup> Costachi Gh., Stratulat D. Semnificația contenciosului administrativ într-un stat de drept. În: Revista Națională de Drept, 2009, nr.10-12, p.109.

<sup>14</sup> Creangă I., Gurin C. Op.cit., p.286-287.

<sup>15</sup> Legea contenciosului administrativ, nr.793/XIV din 10.02.2000. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 57-58/375 din 18.05.2000 (republicată în Monitorul Oficial, ediție specială din 03.10.2006).

<sup>16</sup> Orlov M. Op.cit., p.76-77.

<sup>17</sup> Orlov M., Belecciu Șt. Op.cit., p.233.

<sup>18</sup> Orlov M. Răspunderea administrativ-patrimonială – o nouă formă a răspunderii în dreptul administrativ. În: Administrația publică: aspecte practico-științifice, probleme și perspective: Materialele conferinței științifico-practice. Chișinău: CEP USM, 2004, p.250.

<sup>19</sup> Orlov M. Curs de contencios administrativ, p.76.

<sup>20</sup> Ibidem, p.80.

<sup>21</sup> Costachi Gh., Stratulat D. Semnificația contenciosului administrativ într-un stat de drept. În: Revista Națională de Drept, 2009, nr.10-12, p.113.