

COMPETENȚA INSTANȚELOR DE JUDECATĂ ÎN MATERIE DE CONTENCIOS ADMINISTRATIV

JURISDICTION OF THE COURTS ON ADMINISTRATIVE ISSUES

Călin TOMULEȚ, *magistru în drept,*
Universitatea de Stat din Moldova

Summary

The author analyses the law court jurisdiction in administrative cases in this article. It is also described the essence of material and territorial jurisdiction competence, as well as how to resolve the conflict of jurisdiction. As well it is analysed the problem of mismatch between court jurisdiction of the courts in administrative jurisdiction established by the law on administrative jurisdiction and the Code of civil procedure.

Contenciosul administrativ este o instituție fundamentală a statului de drept, care reprezintă instrumentul prin intermediul căruia orice persoană fizică sau juridică se poate apăra de eventualele abuzuri ale organelor administrației publice și ale funcționarilor care își desfășoară activitatea în cadrul acestor organe. Ca rezultat, prezența acestei instituții de drept asigură realizarea eficientă a scopului contenciosului administrativ, și anume: contracararea abuzurilor și exceselor de putere ale autorităților publice, apărarea drepturilor persoanei în spiritul legii, ordonarea activității autorităților publice, asigurarea ordinii de drept.

Indiferent însă de natura activităților desfășurate pentru realizarea scopului contenciosului administrativ, instanțele de judecată trebuie să acționeze pe baza și în limitele competenței prestabilite prin regulile de drept.

În literatura de specialitate, competența este definită atât din punct de vedere obiectiv, cât și din punct de vedere subiectiv. Din punct de vedere obiectiv, competența se referă la spațiul activității funcționale a unui organ de stat, iar din punct de vedere subiectiv, competența se referă la aptitudinea sau puterea de care dispune organul în îndeplinirea misiunii pentru care este destinat.

Raportând termenul *competență* la autoritățile judecătorești, aceasta semnifică aptitudinea recunoscută de lege unei instanțe judecătorești de a judeca un litigiu.

Normele de competență pot fi clasificate în norme de competență generală, care reglementează competența unor organe în raport cu organele din alte sisteme, și norme de competență jurisdicțională, care reglementează competența în interiorul puterii judecătorești.

Analizând legislația, putem diviza competența în competență materială, care determină atribuțiile comune instanțelor ce fac parte din sistemul judecătorec, astfel fiind determinate pe verticală prerogativele instanțelor de diferite

grade, și competență teritorială, care delimitează pe orizontală prerogativele între instanțele de același grad [9, p.121].

Competența materială

Conform art.115 din Constituția Republicii Moldova [1], justiția se înfăptuiește în numele legii prin Curtea Supremă de Justiție, prin curțile de apel și judecătoria. Pentru anumite categorii de cauze pot funcționa, potrivit legii, judecătoria specializate. Organizarea instanțelor judecătorești, competența acestora și procedura de judecată sunt stabilite prin lege organică.

Legea organică, și anume art.6 al Legii contenciosului administrativ, nr.793-XIV din 10.02.2000 [2], prevede că „*competență de judecare a acțiunilor în contenciosul administrativ au:*

- a) judecătoriile;*
- b) curțile de apel;*
- c) Curtea Supremă de Justiție.*

Pentru judecarea acțiunilor în contenciosul administrativ, la curțile de apel și la Curtea Supremă de Justiție se instituie colegii specializate. În curțile de apel, unde nu pot fi instituite colegii de contencios administrativ, acțiunile în contenciosul administrativ sunt judecate de complete de judecată sau de judecatori desemnați de președintele instanței respective. În judecătoria, acțiunile în contenciosul administrativ sunt judecate de judecatori desemnați de președintele instanței respective”.

Așadar, competența materială are în vedere delimitarea competenței instanțelor judecătorești pe linie ierarhică între instanțe de grad diferit ori între instanțe de drept comun și instanțele specializate. Competența materială va fi analizată detaliat în cadrul următoarelor subiecte ale temei.

Competența teritorială

Potrivit normei generale, și anume – art.38 alin.(1) din Codul de procedură civilă al Republicii Moldova [4], „*acțiunea se intentează în instanța de la domiciliul pârâtului*”.

Legea contenciosului administrativ explică, în art.11, esența competenței teritoriale în sens de lege specială: „*Acțiunile de contencios administrativ se înaintează în judecătoriile sau curțile de apel în a căror rază teritorială își are domiciliul reclamantul sau își are sediul pârâtul, cu excepția cazurilor când prin lege este stabilită o altă competență*”.

Analizând cele expuse mai sus, constatăm: în contenciosul administrativ competența teritorială poartă un caracter alternativ, adică este o competență la alegerea reclamantului. Deci, numai acestuia îi aparține dreptul să aleagă instanța de judecată competentă unde va depune acțiunea: la domiciliu ori la sediul său, sau la domiciliu ori la sediul pârâtului [9, p.122].

În continuare vom examina competența fiecărei instanțe de judecată în examinarea cazurilor de contencios administrativ stabilită de Legea contenciosului administrativ.

Competența judecătoriilor

Legea contenciosului administrativ stabilește, în art.7, competența judecătoriilor, și anume:

- examinează litigiile ce țin de nesoluționarea în termenul legal a cererilor și de verificarea legalității actelor administrative emise sau adoptate de autoritățile publice care sunt constituite și activează pe teritoriul satului, comunei sau orașului pentru promovarea intereselor și soluționarea problemelor colectivităților locale, de serviciile publice descentralizate organizate în mod autonom în unitatea administrativ-teritorială respectivă, de funcționarii publici din cadrul organelor și serviciilor menționate și de persoanele de drept privat de nivelul respectiv, care prestează servicii publice;

- în baza legislației cu privire la administrația publică locală, judecătoriile soluționează cererile privind constatarea circumstanțelor care justifică suspendarea activității consiliului local;

- în baza legislației electorale, judecătoriile soluționează contestațiile în materie electorală, cu excepția celor date prin lege în competența altor instanțe judecătorești;

- judecă litigiile cu privire la refuzul organelor notariale de a îndeplini anumite acte notariale, precum și verifică legalitatea actelor notariale îndeplinite, cu excepția cazurilor când între persoanele interesate apare un litigiu de drept privat ce decurge din actul notarial contestat, situație în care cauza se examinează în ordinea acțiunii civile.

Competența curților de apel

Legea contenciosului administrativ stabilește, în art.8, competența curților de apel și, anume:

- examinează în primă instanță litigiile ce țin de nesoluționarea în termenul legal a cererilor și de verificarea legalității actelor administrative emise sau adoptate de autoritățile publice care sunt constituite și activează pe teritoriul raionului, municipiului, unității teritoriale autonome cu statut juridic special pentru promovarea intereselor și soluționarea problemelor populației unității administrativ-teritoriale, de serviciile publice descentralizate organizate în mod autonom în unitatea administrativ-teritorială respectivă, de serviciile publice desconcentrate, de funcționarii publici din cadrul organelor și serviciilor menționate, precum și de persoanele de drept privat de nivelul respectiv asimilate autorităților publice, care prestează servicii publice;

- în baza legislației cu privire la administrația publică locală, curțile de apel soluționează cererile privind constatarea circumstanțelor care justifică suspendarea activității consiliului raional;

– în afară de litigiile enumerate la pct.(1) și (2), Curtea de Apel Chișinău, ca instanță de contencios administrativ, judecă în primă instanță litigiile ce țin de nesoluționarea în termenul legal a cererilor și de verificarea legalității actelor administrative emise sau adoptate de autoritățile de specialitate ale administrației publice centrale, de autoritățile publice autonome constituite de către autoritățile publice centrale și de funcționarii publici din cadrul acestor organe;

– în condițiile Codului electoral, Curtea de Apel Chișinău verifică legalitatea hotărârilor Comisiei Electorale Centrale cu privire la încălcarea legislației electorale;

– Curtea de Apel Comrat verifică legalitatea actelor administrative emise sau adoptate de autoritățile publice centrale ale Găgăuziei;

– ca instanțe de recurs, curțile de apel judecă recursurile declarate împotriva hotărârilor pronunțate de judecătorii.

Competența Curții Supreme de Justiție

Legea contenciosului administrativ stabilește, în art.9, competența Curții Supreme de Justiție, și anume:

– exercită controlul asupra legalității actelor administrative cu caracter individual adoptate și/sau emise de Parlament, Președintele Republicii Moldova și Guvern, prin care sunt lezate drepturile și interesele legitime ale persoanelor fizice și juridice, în afara actelor exceptate de la controlul judecătoresc;

– verifică legalitatea hotărârilor Consiliului Superior al Magistraturii în cazurile prevăzute de lege;

În ca instanță de recurs, Curtea Supremă de Justiție judecă recursurile declarate împotriva hotărârilor pronunțate în primă instanță de curțile de apel, precum și alte recursuri date prin lege în competența sa.

În urma modificărilor operate în Codul de procedură civilă, s-a stabilit următoarea competență în materie de contencios administrativ:

În conformitate cu art.33 alin.(1) din Codul de procedură civilă [4], „*instanțele judecătorești judecă toate pricinile civile cu participarea persoanelor fizice, persoanelor juridice și autorităților publice privind apărarea drepturilor, libertăților și intereselor legitime încălcate sau contestate, pricini pentru care legea nu prevede competența altor organe*”.

Articolul 33¹ din Codul de procedură civilă relevă că „*judecătoriile examinează și soluționează în fond toate pricinile civile, dacă legea nu prevede altfel*”.

Analizând normele legale privitor la competența instanțelor de judecată în materia contenciosului administrativ, constatăm apariția unor dificultăți la aplicarea lor, și anume: neconcordanța dintre competența stabilită de Legea contenciosului administrativ și cea stabilită de Codul de procedură civilă.

Pentru aplicarea corectă și uniformă a Legii contenciosului administrativ și a Codului de procedură civilă privitor la competența instanțelor de judecată în

materia contenciosului administrativ, Plenul Curții Supreme de Justiție a făcut unele explicații pe marginea acestei probleme.

Legea procesuală prevede că instanțele judecătorești judecă toate pricinile civile, dacă legea nu prevede competența altor organe. În conformitate cu art. 2 alin.(2) din Codul de procedură civilă, *„dacă, la judecarea pricinii civile, se constată că o lege sau un alt act normativ nu corespunde unei legi sau unui alt act normativ cu o putere juridică superioară, instanța aplică normele legii sau ale altui act normativ care are putere juridică superioară”*.

Conform art.6 alin.(7) al Legii privind actele legislative, nr.780-XV din 27.12.2001 [3], în cazul în care între două acte legislative cu aceeași forță juridică apare un conflict de norme ce promovează soluții diferite asupra aceluiași obiect al reglementării, se aplică prevederile actului posterior.

Competența judecătoriilor stabilită în Codul de procedură civilă prin Legea nr.155 din 05.07.2012 pentru modificarea și completarea Codului de procedură civilă al Republicii Moldova [3] este posterioară competenței stabilite prin Legea contenciosului administrativ.

Așadar, din sensul art.12 alin.(2), art.33, art.331 din Codul de procedură civilă și al art.6 alin.(7) din Legea privind actele legislative rezultă că instanțele judecătorești de drept comun sunt competente a judeca în primă instanță, ca instanță de contencios administrativ, toate pricinile, indiferent de ierarhia autorităților ale căror acte administrative se contestă. Or, art.39 alin.(5) din Legea privind actele legislative expres prevede că abrogarea poate fi însoțită de adoptarea unei noi reglementări în materie, dar poate fi și independentă de o nouă reglementare, atunci când se înlătură un act sau o normă necorespunzătoare, iar art.47 alin.(1) lit. e) din aceeași lege prevede că acțiunea actului legislativ încetează dacă acesta a devenit caduc.

Prevederile actuale ale Codului de procedură civilă în materia competenței judecătoriilor sunt posterioare în raport cu prevederile art.7 alin.(1) și ale art.8 alin.(3) din Legea contenciosului administrativ din 10.02.2000 cu modificările și completările ulterioare, care *au devenit caduce*, motiv pentru care urmează a fi aplicate prevederile Codului de procedură civilă și nu art.7 alin.(1) și art.8 alin.(3) din Legea contenciosului administrativ din 10.02.2000 cu modificările și completările ulterioare.

Prin urmare, toate pricinile civile în procedura contenciosului administrativ urmează a fi examinate în primă instanță de instanțele judecătorești de drept comun, iar hotărârile acestora se vor supune apelului și recursului în modul prevăzut de Codul de procedură civilă.

Una din problemele discutate în literatura de specialitate este cea a conflictului de competență și modul de soluționare a lui. Astfel, conflictul de competență este explicat ca fiind situația în care două sau mai multe instanțe judecătorești

rești se consideră concomitent competente să soluționeze o anumită cauză, ori, dimpotrivă, se consideră necompetente și își declină, toate, competența.

Legiuitorul a prevăzut soluționarea conflictului de competență prin reglementarea acestei situații în două acte normative, și anume:

Conform art.44 din Codul de procedură civilă al Republicii Moldova [4], *„instanța judecătorească în fața căreia s-a ivit conflictul de competență jurisdicțională suspendă din oficiu procesul și înaintează dosarul către instanța în drept să soluționeze conflictul de competență. Când două sau mai multe judecătorii din circumscripția aceleiași curți de apel se declară competente să judece aceeași pricină sau când, prin încheieri irevocabile, ele își declară incompetența de a judeca aceeași pricină, conflictul de competență se judecă de către curtea de apel comună. Conflictul de competență dintre două sau mai multe judecătorii care nu țin de aceeași curte de apel ori dintre o judecătorie și o curte de apel, ori între curțile de apel se judecă de Colegiul civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție. Instanța competentă să judece conflictul de competență soluționează, fără citarea participanților la proces, conflictul dintre instanțe printr-o încheiere, care nu se supune nici unei căi de atac”*.

Potrivit art.12 al Legii contenciosului administrativ, *„dacă, în cadrul judecării pricinii, se stabilește că litigiul este de competența unei alte instanțe judecătorești, instanța de contencios administrativ își declină competența și strămută pricina în instanța competentă. În cazul în care se constată că, într-o pricină ce se judecă în instanța de contencios administrativ, una din pretenții este de drept comun, cu excepția cazurilor când prin emiterea actului administrativ contestat s-a cauzat o pagubă materială, instanța de contencios administrativ emite o încheiere, fără drept de atac, de separare a pretenției de drept comun și de strămutare a acesteia în instanța competentă. Conflictul de competență dintre judecătorii și colegiile sau completele de contencios administrativ ale curților de apel se soluționează de Colegiul civil și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție”*.

Analizând normele legale descrise mai sus, putem evidenția următoarele trăsături:

1. conflictul de competență poate fi de două feluri: *pozitiv*, în cazul în care două instanțe se declară competente să soluționeze aceeași pricină, și *negativ*, în cazul în care două instanțe se declară incompetente să soluționeze aceeași pricină;
2. instanța suspendă din oficiu procesul și înaintează dosarul către instanța în drept să soluționeze conflictul de competență;
3. dacă într-o pricină ce se judecă în instanța de contencios administrativ una din pretenții este de drept comun, cu excepția cazurilor când prin emiterea actului administrativ contestat s-a cauzat o pagubă materială, instanța de con-

tencios administrativ emite o încheiere, fără drept de atac, de separare a pretenției de drept comun și de strămutare a acesteia în instanța competentă;

4. conflictul de competență se soluționează de către instanța de judecată ierarhic superioară comună;

5. conflictul de competență se soluționează de către instanța de judecată fără citarea participanților la proces, printr-o încheiere, care nu se supune nici unei căi de atac.

În concluzie, vom menționa că competența instanțelor de judecată în materie de contencios administrativ stabilită de Legea contenciosului administrativ diferă de competența stabilită în Codul de procedură civilă. Aceasta se datorează faptului că legiuitorul, modificând competența instanțelor de judecată în Codul de procedură civilă, nu a făcut modificările de rigoare și în Legea contenciosului administrativ. La depunerea și primirea cererilor de chemare în judecată urmează să ne conducem de regula că toate cauzele în procedura contenciosului administrativ urmează a fi examinate în primă instanță de instanțele judecătorești de drept comun, iar hotărârile acestora se vor supune apelului și recursului în modul prevăzut de Codul de procedură civilă.

REFERINȚE BIBLIOGRAFICE

1. Constituția Republicii Moldova din 29.07.1994. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1994, nr.1.
2. Legea contenciosului administrativ, nr.793 din 10.02.2000. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2000, nr.57-58.
3. Legea privind actele legislative, nr.780-XV din 27.12.2001. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2002, nr.36-38.
4. Codul de procedură civilă al Republicii Moldova, nr.225-XV din 30 mai 2003. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2003, nr.111-115.
5. Legea pentru modificarea și completarea Codului de procedură civilă al Republicii Moldova nr.155 din 05.07.2012. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2012, nr.185.
6. Ciochină I. Unele aspecte privind competența instanțelor judecătorești de contencios administrativ în Republica Moldova. În: Revista Națională de Drept, 2004, nr. 8, p.51.
7. Dastic A. Contenciosul administrativ. Chișinău: Î.S.F.E.-P. „Tipografia Centrală”, 2007.
8. Orlov M. Curs de contencios administrativ. Chișinău: Elena-VI, 2009.
9. Tomuleț C., Vacarenco I. Contenciosul administrativ: Suport de curs pentru studenți la specialitatea administrație publică. Chișinău: CEP USM, 2014.