
APĂRAREA DREPTURILOR OMULUI PRIN PRISMA
CONTESTĂRII ACTELOR ADMINISTRATIVE*

DEFENSE OF HUMAN RIGHTS THROUGH THE PRISM OF
CONTESTATION OF ADMINISTRATIVE ACTS

SLUSARENCO Svetlana,
dr., conf. univ., USM

Summary

Human rights and freedoms must be protected against the illegal actions of other individuals, the public power being considered to be responsible for the defense of these rights and freedoms. Man must be protected from power by avoiding abuse by state governing bodies. Limiting state power in relation to fundamental rights and freedoms is the expression of a balanced relationship between the exercise of sovereignty and its purpose. Any administrative act which infringes a right or a legitimate interest may be challenged in the administrative court.

Keywords: *human rights, responsibility, individual administrative act, normative administrative act, administrative procedure, judicial control, administrative litigation procedure.*

**Studiu realizat în baza Proiectului „Modernizarea mecanismelor de guvernare axate pe protecția drepturilor omului” (20.80009.1606.15), în cadrul Laboratorului de Cercetare Științifică „Drept Public Comparat și e-Guvernare”, Facultatea de Drept, USM.*

Analiza conceptului de „bună guvernare” ne conduce la structurarea acestui termen pe câteva dimensiuni: dimensiunea tehnică a conceptului, care vizează aspectul economic al guvernării, transparența responsabilităților guvernului, eficacitatea în managementul resurselor publice; dimensiunea socială, care presupune construirea, întărirea și promovarea instituțiilor democratice și a toleranței la nivelul societății; dimensiunea politică care se referă la caracterul legitim al guvernării, la responsabilitatea elementelor politice din guvern, la respectul pentru drepturile omului și pentru lege [1, p. 23].

Statul reprezintă un garant al drepturilor fundamentale ale omului.

Drepturile și libertățile omului trebuie protejate împotriva acțiunilor ilegale ale celorlalți indivizi, puterea de stat fiind responsabilă. Dar, în același timp, omul trebuie să fie protejat și în fața puterii, ceea ce presupune evitarea abuzului din partea organelor de conducere a statului. Limitarea puterii statale în raport cu drepturile și libertățile fundamentale generează instituirea unui echilibru între exercitarea suveranității și scopul acesteia, interesul public.

Drepturile fundamentale sînt asigurate prin acțiuni practice și procedee juridice eficiente, astfel în acest context, apare problema garanțiilor drepturilor fundamentale, ceea ce presupune sancționarea încălcării acestora. Sancțiunile operate în acest scop pot fi grupate după subiectul emitent. Pentru cazurile în care autoritatea legiuitoare nu respectă normele constituționale, care îi sînt supraordonate, este instituită o garanție care se manifestă prin posibilitatea controlului constituționalității legii. Pentru cazurile în care organele executive încalcă drepturile fundamentale ale omului sînt instituite garanții care se manifestă prin controlul politic exercitat de Parlament, Guvern, sau de președintele țării, prin controlul administrativ inițiat de autoritățile administrației publice sau de cetățeni și controlul jurisdicțional, inclusiv prin contencios administrativ [2, p. 29].

Acestea reprezintă premisele realizării drepturilor omului în raporturile cu administrația publică, fiind necesare identificarea și evidențierea unor mecanisme de promovare și apărare a drepturilor și libertăților omului în raporturile cu administrația publică.

Caracterul actual al controlului administrativ rezultă din necesitatea intensificării responsabilității autorităților administrației publice, dar și din necesitatea sporirii responsabilităților pentru controlul de legalitate a actelor administrative, reieșind din interesele naționale pe care statul le promovează.

Statul constituie un garant al drepturilor fundamentale ale omului, iar persoana trebuie să fie protejată în fața puterii, prin evitarea abuzului de putere din partea autorităților statale. Ca mecanisme de protejare a drepturilor omului, distingem mijloacele contencioase și mijloacele necontencioase de protejare a drepturilor și libertăților fundamentale ale omului. Un mijloc contencios de promovare și protejare a drepturilor omului este instituția contenciosului administrativ.

În acțiunea de promovare și protejare a drepturilor omului în raporturile cu administrația publică se pot distinge două concepte diferite și anume, conceptul

Apărarea drepturilor omului prin prisma contestării actelor administrative*

de „drepturi și libertăți ale omului” și conceptul de „administrație publică”, care se întrepătrund și interacționează într-o foarte mare măsură, dând naștere unei legături aproape indesctribibile [3, p. 7].

Instituția contenciosului administrativ a fost concepută ca un mijloc concret și nu formal, de protejare, garantare și promovare a drepturilor omului și de a oferi cetățeanului recunoașterea dreptului sau a interesului legitim, anularea actului administrativ și repararea pagubei.

Instituția contenciosului administrativ a reprezentat și reprezintă o garanție juridică a cetățeanului în fața abuzurilor autorităților publice, un barometru foarte important al democrației. Contenciosul administrativ reprezintă un paznic judiciar al cetățeanului în fața comportamentului abuziv al autorităților. Comportamentul abuziv al autorităților, puterea discreționară a acestora, putere oferită chiar de lege, nu trebuie să determine o generalizare a activității autorităților în acest sens, ba din contră, acestea trebuie să țină seama de faptul că, în orice societate democratică bazată pe principiul statului de drept, cetățeanului i se consacră dreptul de a cere explicații cu privire la existența unei bune administrări. În cadrul acțiunii de promovare și protejare a drepturilor omului în raporturile cu administrația publică prin intermediul contenciosului administrativ o atenție deosebită trebuie acordată subiectelor de sesizare a instanței, prin intermediul cărora are loc protejarea și promovarea drepturilor omului. Omul trebuie să fie protejat în fața puterii prin evitarea abuzului de putere din partea organelor de conducere statală, întrucât aceasta conduce la abuzul de putere și de drept.

Contenciosul administrativ conține totalitatea regulilor aplicabile soluționării din punct de vedere juridic a tuturor litigiilor apărute în urma activității administrative a statului, reguli ce au ca scop atât impunerea unui comportament legal al autorităților administrației publice în activitatea lor, cât și repararea prejudiciilor morale și materiale apărute în legătură cu lezarea unor drepturi ale persoanelor fizice și juridice. Contenciosul administrativ reprezintă un mijloc și nu un scop, astfel încât potrivit reglementărilor sale constituționale, oferă garanția fundamentală pentru protejarea drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățeanului, dar și a intereselor legitime ale acestuia [3, p. 53].

Activitatea executivă desfășurată de organele administrației de stat este în ansamblul ei o activitate complexă. Din aceasta cauză ea reprezintă un adevărat proces. Caracterul de proces al acestei activități se evidențiază mai ales cu privire la actele sau deciziile administrative a căror formare, aplicare și verificare se prezintă ca un ansamblu de operațiuni aflate într-o succesiune logică și

necesară. Procesul administrativ se poate defini ca ansamblul activitatilor (actelor și faptelor) realizate de administrația de stat în îndeplinirea atribuțiilor sale [4].

Într-o opinie, procedura administrativă poate fi definită în două sensuri. Astfel, pe de o parte, procedura administrativă reprezintă ansamblul formalităților îndeplinite de organele administrației de stat în îndeplinirea atribuțiilor sale. Pe de altă parte, procedura administrativă cuprinde totalitatea normelor juridice care reglementează forma în care se desfășurează activitatea executivă sau ansamblu normelor juridice privind formele și modalitățile specifice de elaborare, punere în executare și control al actelor administrative, precum și de realizare a operațiunilor administrative și tehnico-materiale de către structurile administrației publice. Procedura administrativa este forma sau ansamblul de formalitati îndeplinite de organele administratiei de stat pentru organizarea executarii si executarea în concret a legilor si a actelor subordonate acestora, acte care pot emana de la administratia de stat sau de la alte subiecte de drept [4].

Actul administrativ constituie principala formă de realizare a activității administrației publice. Unii autori definesc actele juridice administrative ca fiind „acte juridice unilaterale, obligatorii și executorii, emise în temeiul puterii de stat, prin care se organizează executarea sau se execută în concret legile și celelalte acte ale organului statului [5, p. 219]. În opinia altor autori, prin act administrativ se înțelege acea 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 principal de legalitate al instanțelor judecătorești [6, p. 216]. În funcție de gradul de întindere a efectelor juridice, actul administrativ unilateral poate avea caracter normativ sau caracter individual [7].

Actul administrativ individual reprezintă actul de voință exprimat prin acțiunea sau inacțiunea unei autorități și acel act de voință generează drepturi și obligațiile sau influențează direct drepturile, libertățile sau interesele legale ale cetățenilor.

Codul administrativ al Republicii Moldova definește actul administrativ individual ca fiind 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 [8, art. 10].

Apărarea drepturilor omului prin prisma contestării actelor administrative*

Potrivit Codului Administrativ al RM, un act administrativ normativ este actul juridic subordonat legii adoptat, aprobat sau emis de o autoritate publică în baza prevederilor constituționale sau legale, care nu se supune controlului constituționalității și stabilește reguli de aplicare obligatorii pentru un număr nedeterminat de situații identice [8, art. 12]. Doctrina definește actul administrativ normativ ca un act juridic al administrației, adoptat în regim de putere publică, care conține dispoziții normative, cu caracter de repetabilitate, fiind supus regulilor de publicitate pentru a fi adus la conștiință subiecților de drept [9, p.3]. Sunt astfel de acte, spre exemplu, hotărârea de guvern prin care se stabilesc anumite prețuri maximale pentru anumite produse, o hotărâre a unui consiliu local de stabilire a taxelor locale, etc [10].

Actul administrativ cu caracter normative prezintă trăsături asemănătoare oricărui alt act administrativ, având însă anumite particularități.

Actul administrativ reprezintă forma juridică principală a activității autorităților administrației publice. Administrația publică reprezintă puterea executivă a statului, având ca și activitate organizarea executării și executarea în concret a legilor de către autoritățile care compun acest sistem [11, p.1]. Drept urmare, deși activitatea autorităților publice poate îmbrăca diferite forme, forma principală cu semnificație juridică o reprezintă actul administrativ prin care autoritățile administrației publice își realizează competența și implicit sarcinile ce le revin [12, p.9].

Actul administrativ normativ reprezintă o manifestare unilaterală de voință. Caracterul unilateral al actului administrativ constă în emiterea acestuia fără participarea sau consimțământul subiecților de drept cu privire la care generează efecte juridice. De asemenea, unilateralitatea actelor administrative determină, în principiu, revocabilitatea acestora [11, p.191]. Revocarea actelor administrative normative mai poartă denumirea de *abrogare*. De asemenea, caracterul unilateral se păstrează indiferent dacă: actul a fost emis de o autoritate publică cu caracter colegial; actul este emis în baza unei prealabile intervenții aparținând unei alte autorități publice; actul este emis la cererea expresă a persoanei interesate (drept exemplu, hotărârea cu caracter normativ a consiliului local reprezintă manifestarea unilaterală de voință a acestuia și nu a celui care a avut inițiativa [7].

Actul administrativ normativ este emis în temeiul și pentru realizarea puterii publice. Astfel, actul administrativ normativ este emis sau adoptat de către organe care au calitatea de subiect special investit cu atribuții de putere publică, organele respective având, în raporturile juridice generate de aceste

acte, o poziție de supraordonare față de celelalte subiecte ale raporturilor juridice respective [13, p.30]. Inegalitatea juridică între autorul actului administrativ și subiectul destinat al prevederilor actului este accentuată și de unilateralitatea manifestării de voință [14, p.344]. Actul administrativ este obligatoriu. Caracterul obligatoriu al actului administrativ este o consecință a prezumției de legalitate ce funcționează în favoarea unui asemenea act [15, p.105-106].

Actele administrative beneficiază de prezumția de legalitate, care are ca efect producerea imediată a consecințelor juridice ale actului, fără a mai fi necesară cercetarea legalității acestuia, fiind posibilă executarea directă. În cazul actelor juridice care nu realizează puterea de stat, caracterul executoriu se dobândește numai dacă legea îl prevede, deși actul individual are o aparență de legalitate. Astfel, caracterul legal nu contribuie singur la asigurarea caracterului executoriu al actelor administrative [16].

Actul administrativ normativ conține reguli generale cu aplicabilitate repetată și produce efecte *erga omnes*. Astfel, actele administrative normative se delimitează de cele individuale prin **conținut**, dar și prin calitatea subiecților. Astfel, actul normativ conține reglementări de principiu care se adresează unor persoane nedeterminate, adică are o aplicabilitate generală. Gradul de generalitate a actelor administrative normative diferă, în sensul că, anumite norme privesc orice persoană aflată în țară, spre exemplu, regulile privind circulația pe drumurile publice, iar alte norme au un obiect de reglementare mai restrâns, de exemplu, normele ce privesc categorii determinate de persoane [12, p.12].

Actele administrative normative conțin reglementări cu caracter general, impersonale, care produc efecte *erga omnes*, în timp ce actele individuale produc efecte, de regulă, față de o persoană, sau uneori față de mai multe persoane, nominalizate expres în conținutul acestor acte. Cu alte cuvinte, un act administrativ este fie normativ, fie individual, **în funcție de întinderea efectelor juridice pe care le produce**. Actele administrative normative conțin reguli impersonale și privesc persoane nedeterminate, asemenea legilor. Totuși actele administrative normative trebuie să fie în concordanță cu legea, aceasta din urmă aflându-se deasupra actului administrativ normativ în ierarhia normelor. De aceea se afirmă că actul administrativ unilateral este emis pe baza legii și pentru organizarea executării și executarea în concret a legilor și a celorlalte acte normative [17].

Spre deosebire de actul cu caracter normativ, actul administrativ cu caracter individual reprezintă o manifestare de voință care creează, modifică sau stinge drepturi și obligații în beneficiul sau în sarcina unei persoane determinate. Actul

Apărarea drepturilor omului prin prisma contestării actelor administrative*

administrativ individual poate lua mai multe forme: acte prin care se stabilesc drepturi și obligații determinate pentru destinatarul său; acte atributive de statut personal (diploma, decizia de pensionare); acte prin care se aplică constrângerea administrativă (procesul-verbal de contravenție); acte administrative jurisdicționale. O altă diferență între actul administrativ normativ și cel individual constă în faptul că actele individuale nu pot încălca actele normative [12, p.12].

Actul administrativ este supus unui regim juridic special, de drept administrativ. Astfel, actele administrative normative sunt supuse unui regim special, compus din reguli special privind forma, condițiile de validitate și controlul acestora. În ceea ce privește formalitățile, actul administrativ individual poate avea și forma orală spre deosebire de actele administrative normative care trebuie să îmbrace în mod obligatoriu forma scrisă. Această formalitate este necesară **în virtutea condiției publicării** sale și reprezintă o garanție a respectării legalității și transparenței administrației publice. De asemenea, actele administrative individuale sunt supuse, în principiu, comunicării spre deosebire de cele normative care trebuie publicate în mod obligatoriu. Acest lucru prezintă interes deoarece, spre deosebire de comunicare, publicarea reprezintă, în anumite situații, o condiție esențială pentru valabilitatea actelor administrative, astfel încât nepublicarea acestora atrage inexistența lor [11, p. 193].

Actul administrativ este unilateral, chiar dacă a fost emis de mai multe organe administrative, nefiind în prezența unui contract intervenit între organele emitente. În cazul contractului există nu numai un acord de voință, ci și subiecte diferite, capacități juridice distincte, drepturi și obligații opozabile între părțile contractului. În cazul actelor emise în comun, drepturile și obligațiile apar opozabile nu între organele respective, ci față de subiecții destinatari pentru care actul apare tot ca o manifestare unilaterală de voință, chiar dacă provine de la mai multe subiecte de drept.

Referitor la **întinderea efectelor juridice** produse de actele administrative, trebuie făcută diferența între actele administrative normative care, în principiu, produc toate categoriile de efecte, fiind și izvoare ale dreptului și actele administrative individuale care se prezintă, **în principiu**, ca fapte juridice ce dau naștere la raporturi de drept administrativ, dar și la alte categorii de raporturi [12, p. 21].

În ceea ce privește **încetarea efectelor** actelor administrative, cele normative sunt întotdeauna și oricând revocabile spre deosebire de cele individuale care, ca regulă, sunt revocabile, existând anumite excepții. De asemenea, actele

administrative individuale pot fi cu revocate cu efecte *ex tunc* spre deosebire de cele normative care pot fi abrogate cu efecte doar pentru viitor [7].

Efectele juridice ale actelor administrative sunt rezultatul manifestării unilaterale de voință a organului de stat, singurul element hotărâtor, și ca prezența unor condiții prealabile, concomitente sau ulterioare adoptării actului, asigură doar valabilitatea actului respectiv. Caracterul unilateral al actului determină, cu unele excepții, și caracterul revocabil al deciziilor administrative. Dacă în dreptul civil majoritatea actelor unilaterale sunt irevocabile, odată ce au beneficiat de acceptarea părților, în dreptul administrativ actele sunt, în principiu, revocabile. Caracterul unilateral al deciziilor administrative, spre deosebire de caracterul unilateral al unor acte civile, nu face necesară, în scopul perfectării actului, existența consimțământului celeilalte părți. Caracterul unilateral al actelor administrative dublat de caracterul revocabil al acestora, aseamănă și distinge această categorie de acte de hotărârile instanței judecătorești. Aceste hotărâri sunt unilaterale, fiind emise în temeiul autorității de stat, dar prin adoptarea lor, instanța se dezinvestește de orice drept de revenire sau de retractare a soluției pronunțate [16].

Posibilitatea exercitării controlului judecătoresc asupra actelor administrative temperează libertatea autorității publice de a decide și determină necesitatea încadrării în limitele legalității. De asemenea, celor ce se consideră vătămați prin actele administrative ale autorităților publice le este pus la îndemână un instrument eficace împotriva abuzurilor acestora și a nerespectării legilor, creându-se astfel mijloace de restabilire a legalității încălcate, de sancționare a celor ce folosesc abuziv competența pe care o au în legătură cu emiterea actelor administrative [18].

Actul administrativ se caracterizează prin câteva trăsături: actul administrativ este un act juridic, el producând efecte juridice prin faptul că dă naștere, modifică sau stinge un raport juridic administrativ. Producerea de efecte juridice de către un act juridic administrativ este condiționată de îndeplinirea tuturor condițiilor prevăzute de lege, în caz contrar el nefiind decât un fapt juridic. Actul administrativ este o manifestare unilaterală de voință ce provine, în principal, de la o autoritate administrativă. Dacă la emiterea sau adoptarea unui asemenea act participă mai multe persoane, actul administrativ rămâne o manifestare unilaterală de voință, fiind expresia unei singure voințe (cea publică), acordată în proporții diferite, prin lege, diferitelor organe sau autorități administrative. Drepturile și obligațiile părților, în cazul actului administrativ,

Apărarea drepturilor omului prin prisma contestării actelor administrative*

nu au la bază un acord de voințe, ci sunt rezultatul manifestării unei singure voințe juridice, respective voința autorității administrative. Actul administrativ organizează executarea legilor sau le execută în concret. Toate litigiile juridice născute din adoptarea / emiterea unui act administrativ ori din executarea lui sunt, de regulă, de competența instanțelor de contencios administrative [20].

Actul administrativ se caracterizează printr-o triplă prezumție: prezumția de autenticitate, prezumția de veridicitate și prezumția de legalitate. Prezumția de autenticitate reprezintă trăsătura actului administrativ care prezumă calitatea actului de a fi emis de organul evocat prin forma sa exterioară (ștampilă, antet, semnături etc.) Prezumția de veridicitate exprimă calitatea actului administrative de a corespunde adevărului, de a corespunde, prin fondul său, întrutotul voinței emitentului. Prezumția de legalitate este acea calitate a actului administrativ de a corespunde legii în accepțiunea lato sensu [20, p.8].

Toți cetățenii vătămați în drepturile sau interesele lor legitime au posibilitatea de a-și apăra aceste drepturi în fața instanțelor de contencios administrative. Orice act administrativ care lezează un drept sau un interes legitim, poate fi contestat în instanța de contencios administrativ. Temeiul constituțional al contestării actelor autorităților publice și a răspunderii acestora pentru vătămarile aduse prin încălcarea drepturilor și libertăților legitime ale persoanei, rezultă din art.53 alin.(1) din Constituția Republicii Moldova, care prevede: „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” [19].

Potrivit Codului Administrativ al RM, Orice persoană care revendică încălcarea unui drept al său prin activitatea administrativă a unei autorități publice poate înainta o acțiune în contencios administrativ. O acțiune în contencios administrativ poate fi înaintată și atunci când autoritatea publică nu a soluționat în termen legal o cerere. În cazurile prevăzute de lege, precum și în scopul revendicării drepturilor ce reies dintr-un contract administrativ, acțiunea în contencios administrativ poate fi înaintată și de autoritatea publică [8, art. 189].

Nu pot fi contestate cu acțiune în contencios administrativ următoarele acte administrative actele exclusiv politice ale Parlamentului, ale Președintelui Republicii Moldova și ale Guvernului; actele administrative cu caracter diplomatic referitoare la politica externă a Republicii Moldova; actele de comandament cu caracter militar [8, art. 189].

Procedura administrativă și contenciosului administrativ sînt guvernate de principiul legalității, unul din principiile democratice fundamentale, care impune respectarea tuturor drepturilor și libertăților fundamentale ale omului. Principiul legalității este consacrat în art.7 al Constituției Republicii Moldova conform căreia „Nici o lege și nici un alt act juridic care contravine prevederilor Constituției nu au putere juridică“. În Uniunea Europeană elementele definitorii ale principiului legalității, sunt redate *expresis verbis*, prin dispozițiile art.13 alin. (2) din Tratatul Uniunii Europene, iar în opinia unor autoriprincipiul legalității constituie fundamentul actelor juridice în dreptul Uniunii Europene, în al doilea rînd este fundamentul controlului de legalitate exercitat asupra actelor juridice pentru a verifica conformitatea normelor de rang inferior față de cele de rang superior și în al treilea rînd, orice act care contravine acestui principiu va fi declarat nul de către Curtea de Justiție a Uniunii Europene în cadrul unui exercițiu judiciar complex de verificare a legalității acestuia [21, p. 8].

Un proces în materie de contencios administrativ nu poate dura o perioadă îndelungată de timp, aducând atingere atât interesului personal al părților în proces, precum și interesului general al societății fără o justificare temeinică. În cazul în care Codul Administrativ al RM sau alte legi speciale nu impun un anumit termen, autoritățile publice și instanțele de judecată competente trebuie să acționeze într-un termen rezonabil [8, art.27]. Termenul rezonabil, ca garanție a unui proces echitabil, în sensul art.6 paragraf. (1) din C.E.D.O., este pe deplin aplicabil și în cadrul procedurilor administrative reglementate pentru soluționarea oricăror cereri de către organele administrației publice centrale sau locale. Termenul rezonabil înseamnă atât operativitate cât și acceptarea unei durate de care ar depinde soluționarea corectă a cauzei. Instanța de contencios administrativ trebuie să asigure o operativitate normală, continuă, fără întreruperi și amânări nejustificate. Principiul aplicării termenului rezonabil se regăsește și în Carta Drepturilor Fundamentale ale Uniunii Europene art.47 în care se menționează „, orice persoană are dreptul la un proces echitabil, public și într-un termen rezonabil, în fața unei instanțe judecătorești independente și imparțiale, constituită în prealabil prin lege“. Astfel, în opinia noastră principiul aplicării termenului rezonabil este atât un drept fundamental, precum și o condiție pentru ca un proces să fie considerat echitabil [22]. Convenția Europeană pentru Apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților Fundamentale, amendată prin protocoalele adiționale la această convenție (încheiată la Roma la 4 noiembrie 1950 și ratificată de Republica Moldova prin Hotărârea Parlamentului nr. 1298-XIII din 24 iulie 1997), statuează în art. 6 alin. 1: „Orice persoană are dreptul la judecarea în mod echitabil, în mod public și *într-un termen rezonabil* a cauzei

Apărarea drepturilor omului prin prisma contestării actelor administrative*

sale, de către o instanță independentă și imparțială, instituită de lege, care va hotărî, asupra încălcării drepturilor și obligațiilor sale cu caracter civil” [23, p.64].

În cazurile prevăzute de lege, pînă la înaintarea acțiunii în contencios administrativ, se va respecta procedura prealabilă. Dacă procedura prealabilă nu este prevăzută de lege, acțiunea în obligare se admite numai în cazul în care reclamantul a depus anterior la autoritatea publică competentă o cerere de emiteră a actului administrativ individual [8, art. 208].

Respectarea procedurii prealabile a generat neclarității cu referire la actele administrative ce au efect pe termen scurt. În acest sens, Colegiul civil al Curții de Apel Chișinău a expediat în adresa Curții Constituționale sesizarea privind excepția de neconstituționalitate ridicată de o parte a procedurii de contencios administrative, cu referire la procedura prealabilă.

Curtea Constituțională menționează că articolul 208 alin. (1) din Codul administrativ instituie procedura prealabilă ca o condiție de formulare a acțiunii în contencios administrativ. Nerespectarea acestei proceduri are ca rezultat declararea inadmisibilității acțiunii (articolul 207 alin. (2) lit. f) din Cod). Curtea Constituțională a menționat că scopul procedurii prealabile constă în verificarea legalității actelor administrative individuale, inclusiv a celor care au efect pe termen scurt, prin prisma legalității și a respectării procedurii de emiteră, și de a determina revizuirea sau revocarea actelor administrative de către organul emitent, în cazul ilegalității acestora [24, pct. 28, 30, 33].

Curtea a mai stabilit că în materia contenciosului administrativ procedura prealabilă este o procedură grațioasă, care nu presupune implicarea unui organ cu atribuții jurisdicționale, ci chiar a aceluiași organ care a emis actul administrativ sau a organului ierarhic superior. În cazul manifestării dezacordului privind actul emis ca urmare a procedurii prealabile, acesta poate fi supus unui control judecătoresc, cu stabilirea tuturor garanțiilor procesuale pentru justițiabil (asigurarea principiului contradictorialității, egalității, disponibilității în drepturi) și a remediilor juridice efective împotriva actului administrativ contestat. Curtea relevă că, potrivit articolului 207 alin. (2) lit. f) din Codul administrativ, nerespectarea procedurii prealabile presupune declararea inadmisibilității acțiunii în contencios administrativ. Totuși, acest fapt nu exclude posibilitatea adresării repetate în judecată a aceluiași reclamant, cu aceeași acțiune (articolul 207 alin. (4) din Cod). Astfel, cu respectarea procedurii prealabile, persoana are dreptul să conteste din nou, în instanța de judecată, actul administrativ care îi încalcă drepturile, libertățile și interesele legitime. Curtea reiterează că stabilirea

unor condiții de admisibilitate pentru introducerea acțiunilor în justiție nu constituie o încălcare a accesului liber la justiție [24, pct. 44,45].

Procedura prealabilă constituie o modalitate mai rapidă de protejare a drepturilor celui vătămat prin actul administrativ atacat, fără formalități și termene, mai puțin costisitoare. De asemenea, procedura administrativa prealabila comportă un beneficiu pentru reclamant, deoarece organul administrației de stat care a emis actul sau organul ierarhic superior al acestuia poate verifica și dispune asupra actului atacat atât din punct de vedere al legalității, cât și oportunității acestuia, pe cînd ce instanțele judecătorești se pot pronunța doar asupra legalității actului atacat în justiție.

Instituția contenciosului administrativ se situează în categoria mijloacelor contencioase de protejare a drepturilor omului, iar reglementările ce vizează această instituție sînt în conformitate cu natura fundamentală a dreptului de acces la un control independent al legalității actelor administrative, drept recunoscut fiecărui individ. Astfel, în conformitate cu prevederile art.6 alin.1 al Convenției Europene a Drepturilor Omului din 1950 „orice persoană are dreptul să-i fie făcută cunoscută cauza în mod public și într-un răstimp rezonabil, de către un tribunal independent și imparțial, stabilit prin lege, care va decide.”

Contenciosul administrativ, ca element esențial este indispensabil al statului de drept, reprezintă, în fapt, o concretizare a principiului separației puterilor și controlului reciproc al acestora, fiind astfel o modalitate de exercitare a controlului judecătoresc asupra activității desfășurate de autoritățile unei alte puteri statale, respectiv ale puterii executive. Controlul judecătoresc asupra activității de organizare a executării legii și de executare în concret a acesteia se deosebește de controlul administrativ sau parlamentar, care vizează toate aspectele activității organelor administrației publice, prin aceea că în timpul controlului judecătoresc exercitat de organele judecătorești se verifică conformitatea cu legea a activității organelor administrației publice [18].

Atribuirea controlului administrației publice altor autorități decât cele ale puterii executive se datorează faptului că autoritățile puterii judecătorești au o poziție suficient de consolidată față de acestea, fiind în măsură să ia hotărâri în deplină independență. Astfel, persoanele vătămate în drepturile ori în interesele lor legitime, de către o autoritate publică, printr-un act administrativ ilegal, tipic sau asimilat, au posibilitatea să ceară instanțelor de contencios administrativ să aplice sancțiuni împotriva ilegalităților săvârșite de autorități. Hotărârea pronunțată de aceste instanțe se bucură de autoritate de lucru judecat, fiind

Apărarea drepturilor omului prin prisma contestării actelor administrative*

presupus că exprimă adevărul, *res iudicata pro veritate habetur*, în sensul că, odată ce aceasta a rămas definitivă, prin epuizarea sau neexercitarea în termen a tuturor căilor de atac permise, chestiunea rezolvată prin hotărâre nu mai poate fi pusă în discuție prin niciun fel de cale judecătorească îi înaintea niciunei instanțe judiciare [18, p.5].

Instituția contenciosului administrativ reprezintă în opinia unor autori [18, p. 327], forma democratică de reparare a încălcărilor săvârșite de către organele și autoritățile administrative, de limitare a puterii arbitrare a acestora, de asigurare a drepturilor individuale ale administrațiilor, sau, mai sintetic, forma juridică de apărare a particularilor – persoane fizice sau juridice – împotriva abuzurilor administrației publice [3, p. 53]

Un rol important pe care îl au hotărârile instanțelor de contencios administrativ, efectele și consecințele viitoare ale acestor hotărâri în planul acțiunilor de promovare și protejare a drepturilor omului în raporturile cu administrația publică este acela că determină o atenție sporită din partea autorităților administrației publice pe viitor [3, p. 11].

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 administrației publice, pentru îmbunătățirea activității organelor administrației, a activității generale a statului [26, p. 110].

Este necesar ca cetățenii să beneficieze de posibilitatea de a acționa în judecată autoritățile publice, pentru ca instituția contenciosului administrative să-și atingă scopul. Acest fapt va intensifica controlul judecătoresc asupra administrației, va spori, responsabilitatea autorităților publice în sensul respectării drepturilor omului și îndeplinirea conștiințioasă a atribuțiilor de serviciu și va contribui la consolidarea societății civile în cadrul statului. Implicarea cetățenilor de a-și apăra drepturile sale, va fi determinat de biectivitatea și legalitatea deciziilor judecătorești. O societate democratică presupune sporirea responsabilității autorităților administrației publice, care se exprimă prin controlul de legalitate a actelor administrative, reieșind din interesele naționale pe care statul le promovează cât și a responsabilității magistraților pentru soluționarea necorespunzătoare a litigiilor de contencios administrativ.

Referințe bibliografice:

1. Șaptefrați Tatiana. Buna guvernare: caracteristici, dimensiuni și metode de evaluare. În: *Administrarea Publică*, nr. 3, 2015. P.21-27
2. Munteanu Anatolie. Manualul funcționarului public în domeniul drepturilor omului. Editura ARC, Chișinău , 328 p. ISBN 978-9975-61-932-5
3. Marinică Elena Claudia. Promovarea și protejarea drepturilor omului prin mijloace contencioase. P. 11. Editura I.R.D.O, București, 2011. ISBN 978-973-9316-93-4. 184 p.
4. Principiile procedurii administrative// <https://www.coursehero.com/file/31290565/Principiile-procedurii-administrativedocx/> (vizitat 18.01.2021)
5. Iovănaș I., *Drept administrativ și elemente ale științei administrației*, Ed. Didactică și pedagogică, București, 1977, 354 p.
6. Ionescu R., *Drept administrativ*, Ed. Didactică și pedagogică, București, 1970, 251 p.
7. Distincția între actul administrativ normativ și cel individual. <http://abcjuridic.ro/distinctia-dintre-actul-administrativ-normativ-si-cel-individual/>
<https://biblioteca.regielive.ro/.../procedura-actelor-administrative-78192.html> (vizitat 11.01.2021).
8. Codul Administrativ al Republicii Moldova, nr. 116 din 19-07-2018, Publicat: 17-08-2018 în Monitorul Oficial Nr. 309-320 art. 466
9. Gherghină Șt. Claudiu-Angelo, *Legalitatea actului administrativ normativ în statul de drept. Rezumatul. tezei de dr. șt. Juridice*. Craiova, 2018. 28 p.
10. Dragoș, Dacian și Ranta Ana, *Elemente de drept administrative*. Suport curs. <https://ru.scribd.com/document/120779580/Drept-administrativ>. (vizitat 11.01.2021).
11. Trăilescu Anton, *Drept administrativ*, C.H. Beck, București, 2005. 416 p.
12. Apostol Dana Tofan, *Drept administrativ, volumul 2*. Editura C. H. Beck, 2017, ISBN / ISSN, 978-606-18-0734-5, 568 p.
13. Trăilescu Anton, *Actele administrației publice locale*, Editura ALL BECK, București, 2002, 270 p.
14. Nedelcu, Iulian M. *Drept administrativ și elemente de știința administrației*, Universul Juridic, București, 2009, ISBN: 978-973-127-225-2, 582 p;

Apărarea drepturilor omului prin prisma contestării actelor administrative*

15. Clipa Cristian, Teoria funcției publice (I) Raportul juridic de serviciu - noțiune, natură, părți, obiect și conținut,, Editura Hamangiu, București, 2011,

16. Noțiunea și trăsăturile caracteristice ale actului administrativ. <https://administrare.info/administra%C8%9Bie-public%C4%83/5513-no%C5%A3iunea-%C5%9Fi-tr%C4%83s%C4%83turile-caracteristice-ale-actului-administrativ> (vizitat 11.01.2021).

17. Decizia Secției de contencios administrativ și fiscal al Înaltei Curți de Casație și Justiție, nr. 1718/2013, www.iccj.ro. (vizitat 18.01.2021)

18. Riciu, Iuliana Procedura contenciosului administrativ : aspecte teoretice si repere jurisprudentiale / Iuliana Riciu. - Bucuresti : Editura Hamangiu, 2012. - 20 cm; ISBN 978-6-06-522440-7. 488 pag.

19. Constituția Republicii Moldova, Chișinău, 2019. 69p.

20. Ardeleanu Monica. Drept administrativ. Suport de curs. Bucuresti, 2007. 85 p. http://www.umk.ro/images/documente/drept/drept_administrativ_1.pdf (vizitat 18.01.2021)

21. Carta Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene . Jurnalul Oficial al Uniunii Europene. P. 11 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0389:0403:ro:PDF> (vizitat 18.01.2021)

22. Zubco Valeriu. Principiile aplicabile contenciosului administrativ potrivit proiectului Codului administrative. Revista Studii Juridice Universitare, nr. 3-4/2014.ISSN 1857-4122

23. Balmuş Victor, Iurie Frunză, Incertitudinea unor prevederi din codul administrative al Republicii Moldova. Revista ACADEMOS nr.3/2019, p.59-68

24. Decizia Curții Constituționale a Republicii Moldova privind excepția de neconstituționalitate a articolului 207 alin. (2) lit. f) din Codul administrative (*respectarea procedurii prealabile până la înaintarea acțiunii în contencios administrativ*) din 2 iunie 2020. Publicat: 17-07-2020 în Monitorul Oficial Nr. 180-187 art. 96

25. Petrescu Rodica Narcisa. Drept administrativ, ediție revăzută și adăugită, Ed. Cordial Lex, Cluj-Napoca, 2001, 288 p.

26. Costachi Gheorghe, Stratulat Diana, Semnificația contenciosului administrative într-un stat de drept, Revista Națională De Drept, Nr. 10-12, 2009, p.109-113