

HOTĂRÎREA CURȚII CONSTITUȚIONALE
cu privire la interpretarea art. 114 din
Constituția Republicii Moldova

Nr.21 din 23.06.97

Monitorul Oficial al R.Moldova nr.45/24 din 10.07.1997

* * *

În numele Republicii Moldova
Curtea Constituțională în componența:

Pavel BARBALAT	- președinte
Nicolae CHISEEV	- judecător-raportor
Mihai COTOROBAI	- judecător
Nicolae OSMOCHESCU	- judecător
Gheorghe SUSARENCO	- judecător
Ion VASILATI	- judecător-raportor

cu participarea Ludmilei Zadorojnîi, greșier, autorului sesizării, Victor Cecan, deputat în Parlament, președintele Comisiei juridice, pentru numiri și imunități, conducîndu-se de prevederile art. 135 alin. (1) lit. b) din Constituție, art. 4 alin. (1) lit. b), art. 25 lit. g) și art. 31 alin. (1) din Legea cu privire la Curtea Constituțională, a examinat în ședință publică dosarul privind interpretarea art. 114 din Constituție.

În procesul examinării prealabile a sesizării au fost studiate normele legislației speciale, actele codificate, ce au incidență asupra problemei în cauză, precum și motivele invocate în sesizare.

Audiind informația judecătorilor-raportori, argumentele autorului sesizării, examinînd materialele prezentate,

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

a c o n s t a t a t :

1. Temei pentru examinarea dosarului, conform art. 25 lit. g) din Legea cu privire la Curtea Constituțională, a servit sesizarea domnului Victor Cecan, deputat în Parlament, președintele Comisiei juridice, pentru numiri și imunități, privind interpretarea art. 114 din Constituție.

În sesizare se susține că practica aplicării legislației Republicii Moldova, în special a normelor Codului cu privire la contravențiile administrative, denotă că un șir de contravenții administrative sînt examinate de organele care nu au atribuții de autoritate judecătorească. Aceste organe sînt în drept să aplice sancțiuni administrative, prevăzute de Codul cu privire la contravențiile administrative.

Parlamentul a adoptat o serie de acte legislative prin care a restrîns dreptul unor organe, ce nu fac parte din sistemul judecătoreșc, de a examina cauze administrative și de a aplica sancțiuni administrative. Această activitate legislativă a Parlamentului nu este însă susținută de unele autorități publice. Astfel, în Parlament au parvenit un șir de proiecte de legi cu privire la contravențiile administrative, în care se propune restabilirea dreptului organelor extrajudecătorești de a examina dosarele administrative și de a aplica sancțiuni administrative.

Avînd în vedere că asupra problemei abordate în sesizare nu există un punct de vedere comun, iar jurisdicția administrativă este o ramură de drept complicată și multiaspectuală, autorul sesizării solicită interpretarea art. 114 din Constituție sub următoarele aspecte:

- dacă examinarea dosarelor administrative poate fi considerată drept înfăptuire a justiției în numele legii;
- dacă sînt în drept autoritățile publice sau alte organe centrale și de specialitate ale statului, care nu fac parte din sistemul judecătoreșc, să înfăptuiască justiția în numele legii pe baza dosarelor

administrative instrumentate.

2. Art. 114 din Constituție stipulează că justiția se înfăptuiește în numele legii numai de instanțele judecătorești.

Justiția este un gen de activitate juridică deosebit. Sensul ei este dezvăluit în legătură sistematică cu normele art. 6, 20, 21, 22, 115, 116, 117, 119, 120 din Constituție.

Noțiunea de "justiție" și noțiunea de "putere judecătorească", consfințite în Constituție, nu sînt identice.

Potrivit art. 1 alin. (1) din Legea privind organizarea judecătorească, puterea judecătorească este independentă, separată de puterea legislativă și puterea executivă, are atribuții proprii, exercitate prin intermediul instanțelor judecătorești, în conformitate cu principiile și dispozițiile prevăzute de Constituție și de alte acte normative, ceea ce înseamnă că societatea și statul împuternicesc autoritățile judecătorești să înfăptuiască justiția.

Conform art. 115 alin. (1) și (2) din Constituție și art. 15 alin. (1) și (2) din Legea privind organizarea judecătorească, instanțele judecătorești, care exercită puterea judecătorească și înfăptuiesc justiția în numele legii sînt Curtea Supremă de Justiție, Curtea de Apel, tribunalele și judecătoriile, care au următoarele caracteristici:

- origine legală;
- permanență;
- sînt organe cu jurisdicție obligatorie;
- aplică principiul contradictorialității și normele de drept.

Formele de înfăptuire a justiției sînt judecarea de către instanțele judecătorești a tuturor cauzelor privind raporturile juridice, civile, administrative și penale, precum și orice alte cauze pentru care legea nu stabilește o altă competență (art. 4 alin. (2) din Legea privind organizarea judecătorească). Aceste instanțe judecătorești au împuterniciri diferite și înfăptuiesc justiția în forme procesuale diferențiate.

O parte componentă a sistemului judecătoresc o constituie instanțele judecătorești economice, menționate în art. 9 din Legea cu privire la instanțele judecătorești economice, care înfăptuiesc justiția prin soluționarea cauzelor ce au drept obiect relațiile economice dintre persoanele fizice și juridice.

Dezbaterile judiciare se desfășoară în baza principiilor de procedură, consfințite în Constituție și Legea privind organizarea judecătorească.

Apărarea judiciară se referă nu numai la drepturile fundamentale ale omului, ci și la drepturile asigurate prin lege și alte acte normative.

Apărarea judiciară include de asemenea examinarea de către instanțele judecătorești a cauzelor ce izvorăsc din raporturi juridice administrative. Dosarele din această categorie cuprind un sistem complex de interrelații ce izvorăsc în procesul organizării și înfăptuirii puterii executive în stat. Art. 230 din Codul de procedură civilă stipulează cauzele ce izvorăsc din raporturile juridice administrative, care se judecă de instanțele judecătorești.

Majoritatea lor o constituie cererile de percepere de la cetățeni a restanțelor de impozite, de autoimpunere a populației sătești și de asigurare obligatorie, precum și plîngerile împotriva acțiunilor nelegitime ale organelor administrației publice, întreprinderilor, instituțiilor, organizațiilor și persoanelor cu funcții de răspundere ale acestora, săvîrșite cu încălcarea legii sau cu depășirea împuternicirilor, ce lezează drepturile persoanelor fizice și juridice.

Cu toate că aceste cauze se examinează de instanțele judecătorești conform regulilor generale din Codul de procedură civilă, ele nu pot fi considerate ca acțiuni civile. Drept temei procesual pentru intentarea acestor cauze administrative sînt cererile și plîngerile, depuse în condițiile legii.

Obiectul probației circumstanțelor contestabile este strict indicat în lege și se reduce la verificarea de către instanțele judecătorești a legalității actelor organelor administrației publice și persoanelor cu funcții de răspundere.

Aceste și alte particularități procesuale ale unor astfel de cauze administrative au determinat separarea lor într-un titlu aparte cu denumirea de "Procedura cauzelor ce izvorăsc din raporturi juridice administrative".

Una din formele importante și specifice de apărare a drepturilor și libertăților cetățenilor o constituie examinarea de către instanțele judecătorești a cauzelor cu privire la contravențiile administrative. Natura juridică a acestor cauze este definită de Codul cu privire la contravențiile administrative.

Legislația cu privire la contravențiile administrative constă din Codul cu privire la contravențiile administrative și alte acte normative, adoptate de Parlament, de Guvern și de organele administrării publice locale, potrivit competenței lor.

Cauzele cu privire la contravențiile administrative sînt examinate de:

- comisiile administrative de pe lîngă organele executive ale administrației publice locale;
- organele afacerilor interne, departamentele și inspectoratele de stat, de alte organe (persoane cu funcții de răspundere) abilitate;
- judecătoriile raionale, de sector, municipale.

Numărul cauzelor cu privire la contravențiile administrative este considerabil și are tendința de a se majora.

Contravențiile administrative cuprind diferite domenii:

- protecția muncii și ocrotirea sănătății populației;
- ocrotirea mediului înconjurător, a monumentelor de istorie și cultură;

- comerțul, finanțele și industria meșteșugurilor;
- gospodăria comunală și de locuințe și cel de amenajări;
- industria, folosirea energiei termice și electrice;
- agricultura, încălcarea regulilor sanitaro-veterinare;
- transporturile, gospodăria rutieră și telecomunicațiile, precum și contravențiile administrative ce atentează la proprietate, la ordinea publică, la modul stabilit de administrare, la îndeplinirea justiției.

În capitolele 16 și 21 din Codul cu privire la contravențiile administrative sînt determinate competența și modul de examinare a cauzelor cu privire la contravențiile administrative.

Legislatorul a stabilit competența fiecărui organ (fiecărei persoane cu funcție de răspundere), împuternicit să examineze cauzele cu privire la contravențiile administrative, a aprobat nomenclatorul acestor cauze și tipurile de decizii pronunțate (art. 269).

În vederea asigurării legalității la aplicarea măsurilor de influență pentru contravențiile administrative este necesar ca: procedura în cauzele cu privire la contravențiile administrative să se îndeplinească în condițiile respectării cu strictețe a legalității; aplicarea măsurilor de influență administrativă de către organele și persoanele cu funcții de răspundere abilitate să se facă în limitele competenței lor, în strictă conformitate cu legislația.

Este important și faptul că toate deciziile organelor (persoanelor cu funcții de răspundere) asupra cauzelor cu privire la contravențiile administrative pot fi atacate, depunîndu-se o plîngere la judecătoria raională, de sector, municipală, adică pot fi supuse controlului judiciar (art. 274 din Cod).

Procurorul raionului, sectorului sau municipiului de asemenea poate contesta decizia asupra cauzei cu privire la contravenția administrativă (art. 276 din Cod).

În cadrul examinării plîngerii sau protestului împotriva deciziei asupra cauzei cu privire la contravenția administrativă instanța judecătorească verifică legalitatea și temeinicia deciziei pronunțate. Aceasta face posibilă apărarea persoanei împotriva încălcării neîntemeiate a drepturilor și libertăților ei constituționale, creează garanții suplimentare de asigurare a legalității.

O particularitate principială a examinării de către judecătoriile raionale, de sector și municipale a plîngerii sau a protestului împotriva deciziei asupra cauzei cu privire la contravenția

administrativă o constituie faptul că hotărîrea instanței judecătorești, care examinează plîngerea sau protestul, este definitivă (art. 273 alin. 2 din Codul cu privire la contravențiile administrative), adică se examinează numai la o instanță judecătorească.

Posibilitatea de a ataca decizia judecătorească asupra cauzelor cu privire la contravențiile administrative în instanța judecătorească ierarhic superioară ar constitui o garanție eficientă a respectării drepturilor cetățeanului împotriva acțiunilor și deciziilor ilegale ale organelor de stat și persoanelor cu funcții de răspundere. Această restricție a dreptului de a ataca astfel de decizie ar însemna scoaterea aproape totală de sub control a deciziilor emise de judecătorii din instanța judecătorească inferioară. Curtea Constituțională prin Hotărîrea nr. 20 din 16 iunie 1997 a constatat că aceste restricții contravin art. 20 din Constituție.

Faptul că Procurorul General și adjuncții lui au posibilitatea de a înainta în mod extraordinar la Curtea Supremă de Justiție un recurs împotriva deciziilor instanțelor judecătorești, care au examinat la rîndul lor plîngerea și protestul împotriva hotărîrii organului (persoanelor cu funcții de răspundere) asupra cauzei cu privire la contravențiile administrative, precum și faptul că procurorul ierarhic superior are posibilitatea de a înainta recurs împotriva unor astfel de hotărîri pe cale extraordinară (art. 282/9 din Cod), nu scad din acuitatea problemei în cauză.

Contestarea în aceste cazuri a hotărîrilor judecătoreștilor, emise în prima instanță, este necesar să se studieze cu minuțiozitate, pentru a se elabora metodele corespunzătoare de reglementare a ei.

Relațiile dintre cetățean și stat, în persoana organelor de stat, au un caracter complex și multiaspectual. Această chestiune este actuală și impune căutarea căilor adecvate de rezolvare. În multe țări există un sistem al organelor administrative de justiție, însă experiența lor arată că nu orice conflict administrativ este dat în competența lor, ci își găsește rezolvarea de către organele respective.

Curtea Constituțională consideră că examinarea de către instanțele judecătorești a cauzelor ce izvorăsc din raporturile juridice administrative, a cauzelor cu privire la contravențiile administrative, precum și examinarea plîngerilor și protestelor împotriva deciziilor asupra cauzelor cu privire la contravențiile administrative este o formă de îndeplinire a justiției. Totodată, hotărîrile organelor, care nu au atribuții de autoritate judecătorească, luate asupra cauzelor cu privire la contravențiile administrative nu constituie îndeplinirea justiției.

Pentru motivele expuse, conducîndu-se de art. 26 alin. (1) și (2), art. 27 din Legea cu privire la Curtea Constituțională, art. 66, 69 și 70 din Codul jurisdicției constituționale,

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

H O T Ă R Ă Ș T E :

1. Examinarea în fond de către instanțele judecătorești a cauzelor ce izvorăsc din raporturile juridice administrative, a cauzelor cu privire la contravențiile administrative, precum și examinarea plîngerilor și protestelor împotriva deciziilor asupra cauzelor cu privire la contravențiile administrative este o formă de îndeplinire a justiției.

2. Hotărîrile organelor, care nu au atribuții de autoritate judecătorească, luate asupra cauzelor cu privire la contravențiile administrative nu constituie îndeplinirea justiției.

3. Conform art. 26 din Legea cu privire la Curtea Constituțională prezenta Hotărîre nu poate fi atacată, este definitivă, intră în vigoare la data adoptării și se publică în "Monitorul Oficial al Republicii Moldova".

PREȘEDINTELE
CURȚII CONSTITUȚIONALE

Pavel BARBALAT

Chişinău, 23 iunie 1997.
Nr. 21.