Conf. Univ. dr. Maria Orlov
Conf. Univ. dr. Ştefan Belecciu

# DREPT ADMINISTRATIV

CZU 342.9(075.8)
O-77

Aprobată şi recomandată pentru editare de către Catedra Drept Public şi consiliul editorial al Facultăţii „Drept”, al Academiei „Ştefan cel Mare” a MAI al Republicii Moldova

**Recenzenţi:**
**Tudor Roşca,** Conferenţiar Universitar doctor, USM

Descrierea CIP a Camerei Naţionale a Cărţii

Orlov, Maria
Drept administrativ: (pentru uzul studenţilor) / Maria Orlov, Ştefan Belecciu; Acad. “Ştefan cel Mare” a MAI al Rep. Moldova. – Ch. : Acad. “Ştefan cel Mare” a MAI al Rep. Moldova, 2005. –310p.
ISBN 9975-935-88-5
1000 ex.

342.9(075.8)

ISBN 9975-935-88-5

# CAPITOLUL I. CARACTERIZAREA GENERALĂ A ADMINISTRAŢIEI PUBLICE

## 1. Originea şi esenţa conducerii sociale

Conducerea, sub diverse forme, a apărut o dată cu societatea umană din necesitatea de convieţuire în comun a indivizilor. În acelaşi timp, nu putem numi conducerea din perioada prestatală ca *administraţie* în sensul deplin al acestui cuvânt, cu toate că esenţa ei rămâne a fi aceeaşi: *de a organiza şi dirija viaţa socială spre binele şi în interesul majorităţii membrilor societăţii date, întru satisfacerea nevoilor sociale prin prestarea serviciilor de interes vital*.

Societatea, menţionează prof. Ioan Alexandru, este un mod de existenţă în sfera fenomenelor vieţii, iar definirea conceptului de societate subsumează două categorii de sensuri:

- cristalizării specifice de relaţii între indivizii umani şi instituţii (societate capitalistă, societate rurală ş.a.);
- caracterul de unitate (entitate ) pe care îl dobândesc relaţiile sociale relativ hotărnicite (societatea românească, germană, europeană), tot în această categorie de sensuri se încadrează şi comunităţile mici, care sunt reprezentative pentru o zonă determinată (având deci valoare de eşantion) şi care servesc drept baze de cercetări etnografice.

Conceptul de societate, în limbajul comun nu-şi realizează operaţionalizarea analitică decât sub forma altor concepte precum: sistem social, structură socială, comunitate.[1]

Convieţuirea în comun, din cele mai străvechi timpuri, a generat de la sine apariţia conducerii sociale ca o condiţie a supravieţuirii. Cetele de oameni primitivi, pornind în căutarea hranei (unica necesitate la acel timp), riscau să piară de foame dacă nu se găsea cineva care, având mai multă experienţă, forţă fizică sau intelect mai dezvoltat, putea să asigure această necesitate (prin prinderea unui animal, adunarea de plante şi fructe hrănitoare pentru perioada de iarnă ş. a.)

Despre necesitatea şi importanţa conducerii sociale o formulare metaforică destul de reuşită găsim la Karl Marx care spunea: - "un violonist poate să cânte şi singur, iar o orchestră are nevoie de dirijor". Fără dirijor cântecul orchestrei va fi lipsit de armonie după cum şi viaţa socială în cazul lipsei de conducere.

[1] Ioan Alexandu, Administraţia publică, Bucureşti, 1999, p.43

În acelaşi timp, această apreciere înaltă a esenţei conducerii sociale nu i-a împiedicat pe fondatorii "comunismului ştiinţific" să lanseze teoria dispariţiei statului şi dreptului în societatea comunistă. Statul, privit de ei ca "o maşină aflată în mâinile clasei dominante care are drept scop exploatarea şi ţinere în supunere a clasei exploatate", trebuia să dispară odată cu dispariţia claselor dominante şi a exploatării omului de către om. Astăzi ne dăm bine seama că această teorie nu poate avea sorţi de izbândă din cauza aspectului său eronat. Existenţa acestei teorii, însă, pe parcursul a două secole de dezvoltare şi aplicare practică (în cazul URSS şi a altor state socialiste) şi-a lăsat amprenta la formarea modelului contemporan de mecanism statal care trasează noi obiective. Astfel, organizat în baza principiilor: separaţiei puterilor, justiţiei şi echităţii sociale, statul modern, privit ca cel mai mare prestator de servicii are funcţiile de:

- determinare a conduitei indivizilor în societate prin stabilirea de reguli a căror respectare asigură armonia relaţiilor dintre aceştia;
- executare a funcţiilor şi sarcinilor ce-i revin statului, precum şi a obligaţiilor stabilite în relaţiile dintre stat şi persoană;
- prestare de servicii publice întru asigurarea unui nivel de viaţă decent cetăţenilor;
- înfăptuirea justiţiei în caz de încălcare de către participanţii la relaţiile sociale a normelor de drept stabilite.

Prin urmare, după cum menţiona Heghel, statul nu apare numai ca o necesitate exterioară societăţii civile, ca o putere străină şi superioară acesteia, ci el este şi scopul imanent al societăţii civile, statul apărând ca un subiect strict necesar faţă de care indivizii au drepturi şi obligaţii.[2]

O dată cu apariţia şi dezvoltarea statului conducerea societăţii se înfăptuieşte de către un aparat specializat cu un număr relativ mare de persoane angajate în funcţiile acestuia.

Conducerea socială la diferite popoare şi la diferite etape de dezvoltare ale societăţii a fost influenţată de anumiţi factori de natură politică, economică, socială etc., care au determinat în mare măsură reuşita guvernării, iar uneori şi soarta acestor popoare.

Istoria omenirii, menţionează Prof. A. Iorgovan, este istoria guvernării şi administrări popoarelor, mari imperii (exemplul tipic Imperiul mongol) n-au rezistat tocmai datorită lipsei unei administraţii şi mari imperii au avut longevitate (exemplul tipic Imperiul roman) tocmai datorită unei administraţii foarte bine organizate. [3]

Astfel, având originea din cele mai străvechi timpuri, conducerea socială sau administraţia (în sensul modern) s-a manifestat sub diverse aspecte pe parcursul dezvoltării istoriei omenirii.

---

[2] Heghel, *Principiile filozofiei dreptului*, Ed. Acad. Bucurcşli. 1969, p. 286.
[3] Antonie lorgovan, Drept administrativ, Bucureşti, 1993, v.1, p. 11

Studierea fenomenului administrativ are o importanţă deosebită pentru aplicarea practică a celor mai moderne procedee şi mecanisme de dirijare cu toate domeniile vieţii sociale, garantând şi asigurând, în acelaşi timp, drepturile şi libertăţile legitime ale particularului.

Unele din aceste mecanisme se utilizează cu succes din cele mai străvechi timpuri, şi, nu au făcut decât să se fundamenteze prin argumente incontestabile de fiecare generaţie şi de fiecare regim de guvernare.

Scopul administraţiei este argumentat de prof. Verginia Vedenaş prin următoarele:

Omul este o fiinţă socială. El nu poate să producă tot ceea de ce are nevoie pentru existenţa sa. Diviziunea socială a muncii presupune diversitatea modurilor de satisfacere a intereselor personale şi generală.

Nevoile umane pot fi îndeplinite atât prin implicarea particularilor în prestarea de servicii publice cât şi prin realizarea acestui lucru de către administraţie.

Există domenii în care particularii nu pot interveni, spre pildă apărarea, serviciile diplomatice etc.

În această sferă se regăseşte una din raţiunile care justifică intervenţia administraţiei.[4]

Toate popoarele, tuturor timpurilor şi-au dorit un nivele de trai decent. Însă, mijloacele prin care guvernarea a încercat să realizeze acest obiectiv au fost la toate popoarele şi în toate timpurile diferite.

## 2. Administraţia publică contemporană şi factorii ce o determină

Administraţia publică, sau fenomenul administrativ, sub toate aspectele de organizare şi funcţionare este obiectul principal de cercetare al ştiinţei dreptului administrativ.

Există mai multe definiţii, opinii şi concepţii referitor la administraţia publică, elaborate în diferite timpuri de diferite şcoli de drept administrativ.

O analiză comparativă a acestor teorii o găsim în lucrările Prof. A. Iorgovan. În acesată ordine de idei, autorul sus-numit menţionează că: doctrina franceză circumscrie sfera administraţiei publice exclusiv în sfera executivului fără a include relaţiile extreme şi relaţiile dintre executiv şi celelalte puteri. Spre deosebire, autorii germani includ în sfera administraţiei publice şi relaţiile extreme, în schimb exclud din această sferă “comanda armatei", considerând că prin natura sa aceasta nu are nimic comun cu administraţia.

Doctrina română are mai multe curente sau teze de definire a administraţiei publice dintre care se evidenţiază:

[4] A se vedea, Verginia Vedenaş, Drept administrativ şi instituţii politico-administrative, manual practice, Editura LUMINA LEX, Bucureşti, 2002, p. 16

Teza neconcordanţei (Şcoala de la Cluj) prin care se afirmă că nu există o concordanţă perfectă între formele fundamentale de activitate a statului şi categoriile sale de organe;

Teza concordanţei (Şcoala de la Bucureşti) concepţia căreia este axată pe ideea existenţei unei concordanţe perfecte între formele fundamentale de realizare a puterii de stat şi categoriile de organe care le îndeplinesc.[5]

Referitor la legătura dintre dreptul administrativ şi administraţia publică, care este obiectul de bază a celui dintâi prof. Verginia Vedenaş menţionează că în literatura juridică sau conturat trei curente:

1) Cel ce promovează teza „*unicităţii*" potrivit căreia administraţiei publice îi este aplicabilă o singură categorie de norme, dreptul administrativ.
2) Cel de-al doilea curent este cel al „*pluralităţii*" potrivit căruia administraţiei publice îi sunt aplicabile două categorii de norme juridice:
   a) norme ale dreptului administrativ;
   b) norme ale altor ramuri de drept.
3) În fine, acela potrivit căruia *dreptul administrativ se aplică nu numai administraţiei publice ci şi activităţilor de natură administrativă realizate de alte organe de stat*.[6]

Pornind de la faptul că fenomenul administrativ este unul complex, considerăm absolut justificate tezele curentelor 2 şi 3 din cele expuse mai sus.

Noţiunea de administraţie publică, menţionează un alt autor, are un dublu sens: unul de organizare (formal-organic) şi altul de activitate (material-funcţional). Ea este un ansamblu de organisme care, pe baza legii, desfăşoară o activitate cu un anumit specific, anume de organizare a executării şi de executare în concret a legii.[7]

Nu putem vorbi încă despre o şcoală sau teorie În Republica Moldova referitoare la administraţia publică din simplul motiv, că statul (în formula actuală) are o istorie scurtă, iar ştiinţa juridică se dezvoltă, de regulă, ca urmare a consolidării legislaţiei şi a mecanismului statal şi nu poate anticipa acest eveniment, decât sub formă de ipoteze. Rolul şcolii de drept, însă, nu este de a inventa neapărat o teorie nouă, ci acela de a studia teoriile existente şi de a selecta elementele cele mai potrivite care ar contribui la buna organizare şi funcţionare a administraţiei publice în condiţiile existente.

Deoarece în perioada sovietică se utiliza termenul „*administraţia de stat*", astăzi se mai pune întrebarea, dacă „*administraţia publică*" coincide cu „*administraţia de stat*" şi, respectiv, cu „*puterea executivă*" a statului.

[5] A se vedea, A. Iorgovan, op. cit. vol. 1, p. 9-74.
[6] Verginia Vedenaş, op. cit. p.15
[7] Ion Popescu Slănicescu, Teoria funcţiei publice, ed. EVRICA, Brăila, 1999, p.15

În acest sens, ţinem să menţionăm faptul, că doctrina administrativă a elaborat teza de administraţie publică (sau serviciu public) în sens larg şi în sens restrâns. În sens larg, cuprinde activităţile tuturor autorităţilor publice (legislative, executive, judecătoreşti, centralizate de stat sau descentralizate şi autonome) prin care se contribuie la organizarea executării sau executarea legii precum şi la prestarea de servicii populaţiei. În sens restrâns, fiind doar activitatea autorităţilor puterii executive.

Pornind, însă, de la faptul că procesului de administrare i se mai spune şi proces de guvernare (ca sinonime ), atunci nu putem limita „administraţia" doar la executarea sarcinilor „executivului", prima având o semnificaţie mai amplă şi mai extinsă: adică, şi de trasare a strategiilor pe termen lung şi executarea sarcinilor curente.

Din cele expuse, putem desprinde că administraţia publică constituie un sistem de autorităţi bine organizat la nivel naţional şi local, în baza principiilor constituţionale, care desfăşoară (în regim de putere publică) activităţi îndreptate spre exercitarea legii sau organizarea executării acesteia prin emiterea de acte normative subordonate legii, precum şi prestarea de servicii publice în interesul general al societăţii.

Ar fi o eroare absolutizarea oricărui model de mecanism statal sau elaborarea unei teorii universale în ce priveşte administraţia publică, din motivul că atât în primul caz cât şi în al doilea suntem în prezenţa unor fenomene complexe influenţate de anumiţi factori obiectivi şi subiectivi, specifici fiecărei societăţi. La modul cel mai general, putem desprinde următorii factori:

**1. Factorul economic**, sau condiţiile economice, care influenţează în mod direct şi necruţător buna desfăşurare a procesului de administraţie.

Spre exemplu, criza economică generează întotdeauna o agonie în conducere, urmată de întreprinderea de măsuri „nepopulare" de redresare a situaţiei, care sunt, de regulă, în detrimentul majorităţii populaţiei, cu răsfrângere negativă mai ales asupra păturilor ei vulnerabile.

Sărăcia este şi una din cauzele ce conduc la mărirea numărului de infracţiuni şi alte delicte cu caracter economic - fenomen ce iese de sub controlul organelor de drept şi adânceşte criza economică.

Dimpotrivă, o economie bine organizată, care asigură întreaga populaţie cu un nivel decent de viaţă, influenţează pozitiv asupra procesului de administraţie prin distragerea atenţiei individului de la problemele existenţei lui materiale şi orientarea societăţii spre idealuri şi aspiraţii înalt-umane.

**2. Factorul geopolitic** joacă şi el un rol nu mai puţin important la succesul sau insuccesul programului de guvernare.

Un mediu geopolitic favorabil, atunci când statul este înconjurat de ţări binevoitoare, toate forţele interne sunt îndreptate spre ridicarea nivelului de trai al populaţiei prin colaborare economică şi politică reciproc avantajoasă.

Pe când în cazul unei atitudini duşmănoase a statelor vecine, în mod firesc, se recurge la mărirea cheltuielilor pentru securitatea statului, ceea ce împiedică buna desfăşurare a procesului de administraţie.

**3. Politica internă** dusă de puterea de stat constituie, de asemenea, un factor important ce influenţează procesul de administrare.

Instabilitatea politica internă, vrajba naţională, atitudinea diferenţiată a guvernării faţă de anumite grupări sociale (etnice, profesionale, regionale) dezorientează investitorii şi stopează fluxul investiţiilor (atât străine, cât şi interne), în lipsa cărora economia este practic paralizată.

Politica statului trebuie să fie de natură de a consolida unitatea poporului cât de pestriţă nu ar fi componenţa lui etnică. Unitatea poporului se asigură: prin unitatea normelor de drept aplicate tuturor persoanelor fizice şi juridice (inclusiv persoanelor juridice de drept public, autorităţilor publice, unităţilor administrativ-teritoriale de acelaşi gen); prin unitatea limbii de stat; a tradiţiilor acestui pământ care trebuie să devină norme de conduită a tuturor persoanelor născute sau venite în ţară din orice colţ al lumii, indiferent de originea lor etnică.

Administraţia publică este cea care realizează politica statului în toate domeniile vieţii sociale, atât cea internă, cât şi cea externă. În dependenţă de claritatea demersului politic al legiuitorului şi amploarea reglementării normative a acestor sarcini va reuşi sau nu administraţia să-şi îndeplinească atribuţiile date.

După cum vedem, factorii economic, geopolitic şi politic sunt strâns legaţi între ei şi influenţează în mod direct bunul mers al activităţii administraţiei publice.

**4. F*actorul social-cultural***. Într-o societate cu o înaltă cultură şi conştiinţă socială, juridică, civică - administraţia se organizează şi activează în baza înaltelor principii de democraţie şi echitate socială. Nu în zădar se spune că fiecare popor este demn de Guvernul pe care-1 alege, avându-se în vedere administraţia la general. O societate cu un grad scăzut de conştiinţă socială, angajată orbeşte în campanii (jocuri) politice, fără o instruire elementară de cunoaştere a drepturilor şi libertăţilor constituţionale de participare la guvernare a fiecărui membru al său, nu-şi realizează aceste drepturi, sau le exercită fără cunoştinţă de cauză şi de multe ori induşi în eroare prin obrăznicia promisiunilor deşarte din perioada campaniilor electorale.

Obligaţia de a ridica nivelul de conştiinţă socială, juridică, civică, culturală şi politică îi revine Guvernului. Acesta din urmă poate să îndeplinească obligaţia dată prin alocare de surse financiare suficiente pentru noi programe de instruire în şcoala generală, punându-se accentul pe

disciplinele socio-umanistice, educaţie civică, juridică pe care trebuie s-o posede cetăţeanul unui stat de drept. În situaţia unei economii decăzute şi o politică internă instabilă devine imposibilă realizarea obiectivelor propuse pentru ridicarea nivelului de conştiinţă socială.

Această situaţie, a unui cerc vicios, poate dura timp îndelungat în cazurile când:

- economia este în criză din cauza unei guvernări proaste şi a unei situaţii geopolitice nefavorabile;
- situaţia politică internă este instabilă din cauza crizei economice, a sărăciei şi a nivelului scăzut de conştiinţă socială de care pe deplin profită aventuriştii şi amatorii de putere;
- nivelul conştiinţei sociale este scăzut, la rândul său, din cauza crizei economice şi a unei guvernări proaste, iar guvernarea este proastă din cauza tuturor fenomenelor expuse mai sus.

Astfel, ajungem la vorba moldoveanului "de ce eşti prost - că eşti sărac, de ce eşti sărac - că eşti prost".

Suntem departe de gândul că trăim într-o societate incultă. Poporul nostru şi-a păstrat mult din cultura europeană cultivată de secole de către înaintaşii neamului românesc. Şcoala generală continuă să-şi îndeplinească cu demnitate misiunea şi în aceste condiţii cum ar fi: cele mai mici salarii pe ţară pentru învăţători, insuficienţă de căldură şi hrană pentru copii ş. a.

Ceea ce împiedică cu adevărat buna guvernare este lipsa şcolilor de administraţie publică şi respectiv, lipsa culturii politice, juridice şi administrative în administraţia publică. Majoritatea funcţionarilor publici de decizie au făcut şcoala sovietică a administraţiei de comandă, centralizată, şi nu cunosc metodele moderne de administrare. Prima facultate de administraţie publică, înfiinţată în 1997 la Academia de Administrare Publică, după trei promoţii a fost închisă în 2002, rămânând să funcţioneze doar cursurile postuniversitare şi de perfecţionare de durată scurtă. La câteva din universităţile din ţară există specialităţi de administraţie publică în cadrul altor facultăţi: relaţii internaţionale, ştiinţe politice şi administrative sau drept şi administraţie publică, dar acestea sunt insuficiente pentru pregătirea întregului corp de funcţionari publici după modelul şcolilor similare din ţările Comunităţii Europene, spre care tinde şi Republica Moldova.

Desigur, a constata faptele este mult mai uşor decât a oferi soluţii optime de ameliorare a situaţiei. În acelaşi timp, nu există o reţetă unică de ieşire din criza economică şi politică, după cum nu este nici un sistem de administraţie publică universal bun de importat în aceste cazuri. În schimb, există principii unanim recunoscute în baza cărora se construieşte un sistem democratic de guvernare, iar cunoaşterea şi aplicarea acestor principii determină în mare măsura succesul guvernării.

## 3. Modernizarea continuă a administraţiei publice

După cum am menţionat deja, administraţia publică se deosebeşte de la stat la stat şi de la o perioadă istorică la alta. Mai mult ca atât, administraţia este într-o continuă schimbare, determinată, fie de necesităţile şi insistenţele societăţii civile, fie de îndemnul opiniei publice mondiale, fie de ambiţiile (adeseori neargumentate) clasei politice aflate la guvernare.

Atunci când aceste schimbări în procesul de administrare au drept scop îmbunătăţirea vieţii sociale, indiferent de faptul la a cui iniţiativă au fost făcute, suntem în prezenţa unei modernizări a administraţiei publice.

Fiecare popor trebuie să-şi făurească o administraţie publică proprie, care să răspundă intereselor acestuia, tradiţiilor fundamentate de secole, iar natura acestei administraţii va depinde, în mare parte, de regimul politic al statului respectiv.

Aceasta rezultă din realitatea că Autorităţile publice activează şi sunt influenţate de mediul social, politic şi juridic.[8]

Mediul social al administraţiei este ansamblul factorilor externi care îi influenţează structura, formele şi conţinutul acţiunii ei. Activitatea şi structura administraţiei publice evoluează în concordanţă cu dinamica exigenţilor mediului social.

După cum am menţionat mai sus, o mare influenţă asupra administraţiei publice o are mediul politic. Aceasta se întâmplă din cauza că autorităţile administraţiei publice sunt cele mai importante instrumente de care dispune puterea politică pentru satisfacerea necesităţilor societăţii. Administraţia trebuie să se sprijine pe o putere politică, a cărei autoritate faţă de cetăţeni este un factor principal al eficienţei sale.

Activitatea administraţiei publice este influenţată şi diferă în dependenţă de mediul juridic în care se exercită. Îndeplinind sarcinile, primite de la puterea politică, autorităţile administraţiei politice asigură apărarea drepturilor şi intereselor legitime ale persoanelor fizice şi juridice. Pe de altă parte, însăşi structura administraţiei, funcţiile ei sunt stabilite şi reglementate de lege, prin influenţa mediului juridic asupra administraţiei, aceasta fiind destul de evidentă.

În activitatea organelor administrative centrul se deplasează tot mai frecvent şi mai pronunţat de la administrarea directă spre dirijarea indirectă, de la soluţionarea problemelor curente spre exercitarea managementului strategic.

În cazul când aceste schimbări sunt radicale şi se referă nu numai la aspectul funcţional al administraţiei publice ci şi la regimul politic al statului, la organizarea structurală a teritoriului, ş. a., putem vorbi despre o reformă a statului respectiv. Spre exemplu, trecerea, începând cu anul 1991, a fostelor state socialiste la un regim democratic de guvernare.

[8]A se vedea, Mihai Oroveanu „Tratat de ştiinţa Administraţiei, Bucureşti 1996 pag. 57

Reforma administraţiei nu poate fi confundată cu procesul continuu de modernizare a acesteia. Reforma presupune schimbări radicale nu numai in aspect instituţional şi funcţional, dar şi a principiilor de guvernare, a metodelor utilizate şi naturii raporturilor dintre administraţie şi cei administraţi.

Reorganizarea instituţională şi funcţională a administraţiei publice urmăreşte scopul să optimizeze mecanismele raporturilor între autorităţile administraţiei publice centrale şi locale într-o strânsă conexiune cu noua organizare administrativ –teritorială. Se ştie că sarcinile care stau în faţa administraţiei publice vor putea fi realizate de unităţile instituţionale noi, or, problemele care apar se cer a fi rezolvate de instituţii competente, abilitate cu anumite drepturi şi responsabilităţi. În acest sens putem vorbi despre două aspecte ale procesului instituţional.

Pe de o parte, interesele realizării reformei iniţiază construirea unor organe noi atât la nivel central cât şi la nivel local, iar pe de altă parte se impune restructurarea dimensională şi funcţională a organelor existente ale administraţiei publice. Necesitatea punerii în aplicare a mecanismelor reformei de către reţeaua nouă instituţională determină caracterul prioritar al reorganizării instituţionale şi funcţionale în desfăşurarea reformei administraţiei publice.[9]

„Reformă" – provine de la latinescul „reformo", ceea ce înseamnă o schimbare sau într-o definiţie mai complexă, înseamnă transformarea politică, economică, socială, culturală cu caracter limitat sau de structură a unei stări de lucruri, pentru a obţine o ameliorare sau un progres, o schimbare în sânul unei societăţi[10].

„Reforma administraţiei publice" – reprezintă un set de schimbări deliberate care optimizează structura şi schimbă funcţionalitatea activităţii acestora[11].

Reforma administraţiei publice este un proces dinamic, şi ca orice proces de reformă structurală şi funcţională, el nu poate fi niciodată încheiat şi desăvârşit. Realizarea uni proces de analiză diagnostică a situaţiei existente la nivelul administraţiei publice centrale, cât şi la nivelul administraţiei publice locale, identificarea problemelor cu care se confruntă acestea, a priorităţilor ce trebuie avute în vedere în rezolvarea acestora, dar şi a resurselor disponibile, acestea fiind doar câteva din condiţiile necesare formulării unei strategii coerente privind reforma în administraţia publică.

Elaborarea unei strategii de reformă în administraţia publică impune un amplu proces de modernizare şi vizează o evaluare obiectivă a următoarelor aspecte:

---

[9] A se vedea, Aurel Sîmboteanu "Reforma administraţiei publice în republica Moldova" Ed. MUSEUM, Chişinău 2001, pag 32.

[10] Dicţionar Explicativ al Limbii Române, Institutul Iorgu Iordan, Univers Enciclopedic, 1998, pag. 907.

[11] Christopher Poelit, Geert Boukaert, „Public Management Reform", New-York, 2000, pag.8

- Analiza misiunilor specifice ale administraţiei şi a modului de îndeplinire a acestora, care permit reflecţii generale asupra locului şi rolului administraţiei publice în sistemul politic, economic, social;
- Analiza cadrului organizatoric existent al administraţiei publice;
- Analiza eficacităţii sociale a activităţii specifice a administraţiei publice locale;
- Analiza nivelului de democratizare a administraţiei publice.

Reformele administrative, pe lângă faptul că implică mari cheltuieli financiare, riscă, uneori să nu atingă scopul scontat, dacă nu se iau în calcul toţi factorii interni şi externi care pot influenţa acest proces. În dezvoltarea lor statele recurg şi la reforme radicale dar, o dată la sute de ani, când sunt prezente suficiente premise economice, sociale şi politice. Prin urmare, nu trebuie de confundat reforma administraţiei cu modernizarea ei curentă. Reforma este prin esenţă tot un proces de modernizare, dar unul radical şi limitat în timp.

La rândul său, modernizarea administraţiei este un proces continuu, nelimitat în timp, al oricărei societăţi, cât de înalt nu ar fi nivelul de dezvoltare socială acest proces nu încetează, fiind determinat de dinamica transformărilor sociale îndreptate spre creşterea nivelului de trai al populaţiei.

Orice modernizare a administraţiei, cu atât mai mult o reformă administrativă, va avea succes doar în cazul când va fi fundamentată temeinic din punctul de vedere al ştiinţei administraţiei.

## 4. Ştiinţa dreptului administrativ si ştiinţa administraţiei publice

Astăzi, ca o ramură a ştiinţelor moderne tot mai mult se vorbeşte despre ştiinţa administraţiei publice. Prof. V. I. Prisacaru face o analiză a ştiinţei dreptului administrativ şi ştiinţei administraţiei publice ca fenomene diferite.

Astfel, ştiinţa dreptului administrativ, menţionează autorul sus-numit, se ocupă de studierea normelor de drept administrativ care se realizează în diferite forme: studierea dreptului administrativ în cadrul facultăţilor de drept, elaborarea de articole şi studii ce au ca obiect unele aspecte ale dreptului administrativ, precum şi întocmirea de monografii ce se ocupă cu studierea aceleiaşi ramuri a dreptului public - dreptul administrativ - este ceea ce în mod obişnuit se numeşte doctrina juridică.

Ştiinţa dreptului administrativ se referă numai la aspectul juridic al fenomenului administrativ, rămânând astfel în penumbră alte aspecte deosebite care ţin de esenţa fenomenului administrativ, precum cele politice, sociale, tehnice etc.[12]

Pe când ştiinţa administraţiei are drept obiect cercetarea procesului de administrare în toată complexitatea sa, constând din cercetarea ştiinţifică a sociologiei administrative, istoriei administrative, politicii administrative, economiei, demografiei, urbanismului şi sistematizării teritoriului.[13]

În acelaşi timp, ştiinţa dreptului administrativ şi ştiinţa administraţiei se află într-o interdependenţă incontestabilă. Astfel, celelalte ştiinţe administrative nu se pot dezvolta decât în cadrul legal stabilit de normele dreptului administrativ. La rândul lor, normele de drept administrativ şi ştiinţa dreptului administrativ se dezvoltă şi se perfecţionează în baza regulilor elaborate de ştiinţa administraţiei.

În acest context, prof. A. Iorgovan, menţionează că aspectul juridic din sfera de cercetare a ştiinţei administraţiei este cercetat într-o viziune interdisciplinară, deci într-o unitate dialectică cu aspectele de natură politică, economică, psihologică, tehnică etc. , care, după caz, determină, însoţesc ori derivă din aspectul juridic, dar conturând alături de acesta esenţa fenomenului administrativ statal (public în general). În acest fel ştiinţa administraţiei "pregăteşte terenul" cercetării juridice cum, la rândul ei, cercetarea juridică a administraţiei publice contribuie la dezvoltarea şi clarificarea studiilor de ştiinţa administraţiei.[14]

Fenomenul administrativ constituie obiectul cercetării ştiinţei administraţiei, mai mult sau mai puţin, în orice societate. În opinia unor autori, dacă observăm numai fenomenul, fără ai cerceta esenţa, s-ar putea crede că, fiind vorba de o activitate pur executivă, cei ce fac administraţia trebuie doar să se supună, să asculte şi să execute, să aibă doar un anumit talent organizatoric şi o anumită experienţă. În realitate, fenomenul administrativ, ca orice fenomen social-politic, are anumite particularităţi, o esenţă şi nişte principii şi legităţi proprii ce se descoperă doar printr-o aprofundată şi multilaterală cercetare ştiinţifică.[15]

De fapt, administraţia ca activitate pur executivă, expusă mai sus, am trăit-o din plin în perioada socialistă. Aceasta se explică prin faptul inexistenţei facultăţilor de administraţie publică în fosta URSS, iar ştiinţa administraţiei ca disciplină de predare nu era inclusă la nici una din facultăţi. Şcolile superioare de partid (unicele de acest profil) educau în viitorii demnitari de stat doar „simţul organizatoric, de ascultare şi supuşenie”.

---

[12]A se vedea, Ioan Alexandru, Ion Popescu-Slăniceanu, Mihaela Cărăuşan, Cosmin-Ionuţ Enescu, Dragoş Dinca, *Drept administrativ*, Editura Economica, Bucureşti, 2003, p.31

[13] V. I. Prisacaru, Tratat de drept administrativ Român, Bucureşti, 1993, p. 27-28

[14] A. Iorgovan, op. cit. vol. 1, p. 245

[15] Ioan Alexandru, Ion Popescu-Slăniceanu, ş.a., op.cit. p.29

Obiectul de cercetare al ştiinţei administraţiei, menţionează autorii sus-numiţi, îl constituie administraţia publică, şi nu administraţia în general (deci nu cea particulară, sau cea nestatală, în general) în toată complexitatea sa, ca fenomen social, politic, juridic, cu principiile şi legităţile pe baza cărora se poate realiza structurarea sa corespunzătoare, descentralizarea responsabilităţilor, raţionalizarea deciziei, apropierea administraţiei de cei administraţi, ridicarea randamentului activităţii administrative, în general, raţionalizarea administraţiei publice, atât în ceea ce priveşte organizarea, cât şi funcţionarea ei. Nici una dintre ştiinţele cu care se interferează ştiinţa administraţiei, precizează autorii, nu cercetează şi nici nu îşi propune să cerceteze fenomenul administrativ public, în toată complexitatea sa, ci doar unele laturi ale acestui fenomen, aspect ce demonstrează autonomia ştiinţei administraţiei.[16]

În perioada de trecere de la un regim centralizat, totalitar la unul democratic, este deosebit de important de a se pune accentul pe dezvoltarea ştiinţei administraţiei publice, inclusiv a ştiinţei dreptului administrativ, care să reflecte particularităţile specifice societăţii în cauză în complexitatea lor. În caz contrar nu se va încununa cu succes demararea procesului de administrare şi a reformelor preconizate în administraţia publică existentă, acestea fiind condiţionate de un suport ştiinţific fundamentat şi un cadru normativ adecvat.

Dezvoltarea ştiinţei, la rândul său, nu se poate realiza fără susţinerea şi încurajarea cercetătorilor din partea puterii de stat, fără un suport material-financiar rezonabil în domeniul învăţământului de specialitate şi un număr anual rezonabil de burse la facultăţile de administraţie publică care ar putea să îmbunătăţească treptat calitatea corpului de funcţionari publici ca principali actori în procesul de administraţie publică.

## 5. Administraţia publică şi puterea executivă

Problema care se pune este dacă aceste două noţiuni sunt identice, cu semnificaţie de sinonime absolute, sau sunt diferite. Ar fi o eroare răspunsul categoric, fără o analiză a termenului de *administraţie publică*. Acest termen este recent introdus şi utilizat în limbajul juridic din republica noastră. În perioada socialistă a fost cunoscut doar termenul de *administraţie de stat*, care presupunea un sistem de autorităţi statale prin care se realiza puterea executivă, ceea ce şi a determinat identificarea de către unii autori a acestor două noţiuni.

Când comparăm noţiunile de *administraţie de stat* şi *administraţie publică* nu trebuie să ne limităm doar la deosebirea termenilor lingvistici, ci este foarte important să observăm şi deosebirea de esenţă a acestor două noţiuni. Administraţia publică are ca obiectiv de bază

[16] Ibidem, p. 32-33

satisfacerea interesului public care constă din: *interesul general statal şi interesul particular al fiecărei persoane*, având drept scop primordial - ridicarea bunăstării tuturor persoanelor aflătoare în acest stat, pe când *administraţia de stat,* în concepţia socialistă, urmărea doar scopul menţinerii puterii de stat şi asigurării continuităţii executării funcţiilor statului. Sistemul socialist a absolutizat importanţa interesului general, unde individul s-a „contopit" cu societatea în aşa măsură încât interesele sale personale s-au dizolvat în masa interesului general, pierzându-şi de fapt esenţa.

Noţiunea de *administraţie de stat* se utilizează şi astăzi în terminologia administrativă, prin aceasta înţelegându-se administraţia publică centrală.

În literatura de specialitate este pusă în dezbatere o altă întrebare, dacă administraţia publică locală este sau nu parte a puterii executive. Un răspuns indirect găsim la V. Popa, care spune: "administraţia publică locală face parte şi ea din administraţia publică generală", iar raportând administraţia publică la cea privată, autorul sus-numit defineşte administraţia publică ca: "o varietate de activităţi a unui ansamblu de organe investite prin Constituţie şi lege, în regim de putere publică, să aducă la îndeplinire legile sau, în limitele legii, să realizeze valorile politice, sociale şi economice care exprimă interesul general al societăţii".[17]

Autorităţile publice locale, organizate în baza principiului descentralizării şi autonomiei locale, nu sunt formate în mod imperativ de către stat ci sunt alese în mod democratic de populaţia comunităţii, aceasta însă nu exclude natura lor *statală*, făcând parte din administraţia publică generală a statului.

Din cele expuse, putem trage concluzia că noţiunea *de administraţie publică* este mai vastă decât cea *de administraţie de stat*, cuprinzând-o pe aceasta din urmă, dar fiind realizată şi prin intermediul autorităţilor autonome, descentralizate sau chiar şi particulare, când acestea prestează servicii sau înfăptuiesc o activitate de interes public general. Astfel, prin administraţia publică se stabileşte un coraport mai adecvat dintre interesul general şi cel particular, care asigură atât continuitatea funcţiilor statului, cât şi existenţa (drepturile, libertăţile, nivelul de trai) individului.

O altă problemă care se pune este raportul dintre administraţia publică şi puterea executivă. Pornind de la principiul separaţiei puterilor, în sens funcţional, puterea executivă este una din funcţiile de bază ale statului de rând cu cea legislativă şi cu cea judecătorească.

Unii autori consideră că noţiunea de administraţie publică nu se identifică cu cea de putere executivă, prima având o sferă mai largă. Pornind de la faptul că funcţia executivă poartă un caracter complex, la îndeplinirea ei participă în afară de organele administraţiei publice şi organisme cum sunt regiile autonome, societăţile comerciale cu capital integral de stat,

[17] V. Popa, Drept public, Chişinau, 1998, p. 359-360.

instituţiile particulare autorizate de lege să îndeplinească un serviciu public şi chiar organele de conducere ale puterii legiuitoare sau ale celei judecătoreşti.[18]

Tot în acest sens, prof. Rodica Narcisa Petrescu menţionează: datorită caracterului complex al obiectului funcţiei executive, la îndeplinirea ei pot concura şi alte organisme ca regii autonome, societăţi comerciale cu capital integral sau majoritar de stat sau chiar instituţii particulare autorizate de lege să desfăşoare un serviciu public. Uneori, activităţi cu natură executivă pot desfăşura şi organele de conducere ale puterii legiuitoare sau ale celei judecătoreşti.[19]

Un interes deosebit prezintă concepţia conform căreia, corelaţia executiv-administraţie publică nu trebuie privită într-un mod dogmatic, matematic, ea prezintă în primul rând un interes teoretic, în practică lucrurile fiind mult mai complexe. Executivul înseamnă în primul rând bicefalismul Preşedinte – Guvern şi presupune, în sensul material funcţional al termenului, *acea funcţie a statului, distinctă de puterea legislativă şi judecătorească, prin care se asigură executarea legii, în accepţiunea contemporană a termenului.* În aceiaşi opinie, făcându-se trimitere şi la alţi autori se afirmă că, executivul presupune două dimensiuni:

a) **guvernarea** însemnă „a lua decizii esenţiale care angajează viitorul naţiunii" sau „decizii cu bătaie lungă";

b) **administraţia**, care înseamnă îndeplinirea sarcinilor cotidiene.

Administraţia, concluzionează autoarea citată, este deci un segment al executivului fără a se suprapune cu acesta.[20]

O altă opinie, exprimată de prof. Ioan Vida constă în următoarele: "*puterea executivă sau executivul îndeplinesc funcţii administrative, fără ca prin aceasta să se confunde cu administraţia publică sau să se limiteze la conducerea acesteia. În sensul cel mai general al termenului, executivul desemnează acea funcţie a statului care asigură executarea legii prin activităţi extrem de diverse.*

*În rândul acestora intră exercitarea funcţiei de şef al statului, coordonarea acţiunii administraţiei publice pentru punerea în aplicare a legii, desfăşurarea unor acţiuni directe de aplicare a legii sau de organizare a aplicării legii, exercitarea unor atribuţii care privesc impulsionarea procesului legislativ, ca şi conducerea generală a statului*."[21]

---

[18] A se vedea, I. Popescu Slănicescu, op. cit. p.11; M.Preda, Curs de drept administrativ, partea generală, Bucureşti, 1995, p.14; Al.Negoiţă, Drept administrativ, Ed.Sylvi, Bucureşti, 1996, p.6.
[19] Rodica Narcisa Petrescu, Drept administrativ, Editura ACCENT, Cluj-Napoca, 2004, p.18
[20] Verginia Vedenaş, op.cit. p.29 - 30.
[21] **Ioan Vida, Puterea executivă şi administraţia puhlică, Bucureşti. 1994, p. 30**

Principiul separaţiei puterilor se aplică astăzi în condiţii de partajare a puterii politice pe care Montesquieu nu le-a putut avea în vedere la conceperea teoriei sale, iar hotarele dintre cele trei puteri nu au fost nicicând despărţite printr-un "*perete chinezesc*", având mai multe pârghii de interacţiune şi chiar exercitare de activităţi improprii, care după natura funcţiei lor ţin de o altă putere (guvernul adoptă ordonanţe cu putere de legi ordinare, parlamentul adoptă acte administrative de numiri în funcţii etc.) Din cele expuse ne dăm bine seama că raportul dintre puterea executivă şi administraţia publică poartă un caracter complex şi nu are anumite limite stabile.

Aceasta se datorează în mare măsură viabilităţii structurii administrative şi structurii politice care diferă de la stat la stat şi de la o etapă istorică la alta, având la bază mai mulţi factori determinanţi.

Cu toate acestea putem formula raportarea acestor două noţiuni în felul următor: puterea executivă are funcţia de bază conducerea cu administraţia publică dar nu o cuprinde în întregime şi nici nu se limitează la aceasta, iar administraţia publică include puterea executivă în cea mai mare parte dar se realizează şi prin intermediul altor organe autonome care nu fac parte din puterea executivă.

## 6. Administraţia publică în ţările polietnice

Una din problemele cu care se confruntă administraţia, în procesul de realizare a sarcinilor ce-i revin, este cea a satisfacerii intereselor diferitor minorităţi (grupări) etnice prin asigurarea liberei dezvoltări a acestora, excluzând orice fel de discriminare.

Problema rezolvării de către administraţia publică, pe calea concilierii, a conflictelor dintre anumite grupări etnice (părţi componente ale unui popor), trece în mileniul trei ca una de importanţă primordială.

Un studiu în această materie este necesar pentru dezvoltarea ştiinţei administraţiei, la general, şi pentru orientarea spre democratizare a administraţiei publice din Republica Moldova, în mod special.

Republica Moldova este o ţară polietnică, după cum sunt majoritatea ţărilor lumii, şi, în mod evident, se confruntă cu multiple probleme de convieţuire paşnică specifice coloritului etnic din acest spaţiu.

Politica statului sovietic, din care până la 27.08.1991 a făcut parte republica noastră, a fost de a unifica în mod artificial etniile aflătoare pe întregul teritoriu al URSS prin impunerea unei singure limbi oficiale (limba rusă), a unui sistem unic economic bazat pe proprietatea

obştească asupra mijloacelor de producţie, lăsând să se dezvolte doar parţial anumite elemente de cultură naţională.

O dată cu destrămarea imperiului sovietic, cu declararea suveranităţii şi independenţei Republicii Moldova, problemele ce ţin de relaţiile inter-etnice au devenit mult mai acute, în mare parte şi din cauza acestei false unificări.

Nu ne propunem să răspundem la toate întrebările care frământă astăzi societatea şi, în special, administraţia într-un stat polietnic, încercăm doar să ne expunem părerea subiectivă, referitor la starea de fapt din Republica Moldova, prin prisma factorilor ce pot determina, după caz, fie pacea şi buna înţelegere, fie apariţia conflictelor inter-etnice.

Unul din factori ţine de originea şi dezvoltarea istorică a celor mai numeroase grupări etnice de pe teritoriul Republicii Moldova. Acestea din urmă, în marea lor parte, au avut o intervenţie şi stabilire forţată în spaţiul dat, ca urmare a războaielor de cotropire duse de statele vecine, unele etnii fiind aşezate compact, altele – răzleţit pe întreg teritoriul. Anume aşezările compacte ale grupărilor etnice au produs mari confuzii şi dificultăţi la democratizarea administraţiei publice în ţara noastră din ultimii 14 ani.

Un alt factor îl constituie cadrul juridic de reglementare a administraţiei publice, în special pe plan local, care se întemeiază pe înaltele principii democratice ale autonomiei locale şi descentralizării serviciilor publice de interes local.

În acelaşi timp, ţinem să menţionăm consacrarea constituţională şi a altei forme de autonomie – cea de statut juridic de autonomie "specială" acordat Găgăuziei (conform art.111 al Constituţiei), unei unităţi administrativ - teritoriale de nivelul II, cu o populaţie de circa 200.000 locuitori, majoritatea găgăuzi. Dacă aparent, la acel moment (1994) , soluţia respectivă a calmat spiritul agresiv de ameninţare a unităţii statale din partea acestei grupări etnice din sudul Republicii, atunci, după cum vedem din diferendumul transnistrian, autonomia "specială" nu este o soluţie prea reuşită, cu atât mai mult una universală, pentru păstrarea integrităţii teritoriale şi a unităţii statale. Mai mult ca atât, din punctul de vedere al ştiinţei dreptului, autonomia "specială", bazată pe criteriul etnic, este o eroare şi un precedent nedorit în dezvoltarea constituţionalismului modern, care poate provoca şi mai mult separatismul şi ultranaţionalismul.

Legislaţia Republicii Moldova conţine un şir de prevederi democratice referitoare la organizarea şi funcţionarea autorităţilor administrative-teritoriale care oferă drepturi politice, economice şi sociale egale tuturor cetăţenilor, indiferent de originea lor etnică. În acelaşi timp, prin evidenţierea unor anumite grupări etnice cărora legislaţia le acordă statut juridic special, se produce o discriminare a celorlalte grupări, indiferent de numărul reprezentanţilor acestora si forma lor de aşezare: compactă sau mai puţin compactă, majoritate sau minoritate. Un stat unitar,

democratic, acordă autonomie administrativă egală tuturor unităţilor administrativ teritoriale (comunităţilor locale), indiferent de coloritul lor etnice.

Factorul politic, fiind strâns legat de cel juridic, este determinat de cadrul normativ de reglementare a administraţiei publice. Prevederile legislative consacră principiul descentralizării serviciilor publice locale, care presupune transferul unui şir de competenţe, ce aparţineau autorităţilor centrale, organelor reprezentative ale unităţilor administrativ-teritoriale. În acest context, este necesar de menţionat faptul, că aceste competenţe sunt de natură economică, socială, culturală, şi în nici un caz, de natură politică. Într-un stat unitar - cum este şi Republica Moldova - strategiile de dezvoltare politică a statului în întregime şi a structurilor lui administrative rămân probleme de interes naţional, gestionate de către organele centrale şi reprezentanţii acestora în plan local, uniform şi coerent pe întreg teritoriul ţării.

Factorul economic este într-o strânsă interdependenţă cu toate celelalte aspecte enunţate mai sus. Economia socialistă, planificată în mod centralizat pe mai mulţi ani oferea cetăţenilor un nivel de viaţă mai mult sau mai puţin decent, însă stabil, fapt ce a contribuit mult la anihilarea spiritelor ultranaţionaliste, precum şi la dezvoltarea spiritului de fraternitate, de apropiere a diferitelor etnii din acel spaţiu.

În acelaşi timp, conflictele armate care au avut loc în ultimul deceniu în spaţiul fostului lagăr socialist au fost privite, mai des, prin prisma "vrajbei naţionale", ca şi conflicte inter-etnice. Este probabil şi prezenţa acestui factor, însă, dacă se ţine cont de faptul că în perioada socialismului s-au format multe familii polietnice, factorul "vrajbei naţionale" nu mai poate fi calificat ca determinant în aceste conflicte.

În această ordine de idei, considerăm drept factor esenţial care a generat aceste situaţii de conflict criza politică şi economică, sărăcia şi pierderea speranţei în ziua de mâine a majorităţii populaţiei, şi, în mod special, interesele politice meschine a celora care deţineau puterea politică la un moment dat.

Nu putem lăsa fără atenţie nici factorul social-cultural, care este strâns legat de ceilalţi factori menţionaţi anterior. Pentru a asigura echitatea socială, statul trebuie să dispună de o bază economică dezvoltată care ar completa libertatea individului din societate cu un suport material corespunzător şi ar asigura un nivel decent de viaţă. În acelaşi timp, administraţia trebuie să valorifice eficient bogăţia spirituală a poporului care este o sinteză a tradiţiilor, moralei şi culturii tuturor etniilor ce alcătuiesc poporul dat. Aspectul polietnic al unui popor este un prilej de îmbogăţire reciprocă printr-o concurenţă sănătoasă care are drept scop final atingerea unui înalt nivel de cultură.

În prezent, Republica Moldova este împărţită în aspect administrativ-teritorial în unităţi de nivelul unu – oraşe (municipii), sate (comune), unităţi de nivelul doi – raioane şi unitatea

administrativ-teritorială cu statut special Gagauz-Yeri. Cele de nivelul uni şi raioanele îşi exercită activitatea în baza principiului autonomiei locale consacrat în art.109, iar ultima în baza principiului de autonomie „specială" consacrat în art. 111 din Constituţia Republicii Moldova:

***„(1) Găgăuzia este o unitate teritorială autonomă cu un statut special care, fiind o formă de autodeterminare a găgăuzilor, este parte integrantă şi inalienabilă a Republicii Moldova şi soluţionează de sine-stătător, în limitele competenţei sale, potrivit prevederilor Constituţiei Republicii Moldova, în interesul întregii populaţii, problemele cu caracter politic, economic şi cultural.***

***(2) Pe teritoriul unităţii teritoriale autonome Găgăuzia sînt garantate toate drepturile şi libertăţile prevăzute de Constituţia şi legislaţia Republicii Moldova.***

***(3) În unitatea teritorială autonomă Găgăuzia activează organe reprezentative şi executive potrivit legii.***

***(4) Pămîntul, subsolul, apele, regnul vegetal şi cel animal, alte resurse naturale aflate pe teritoriul unităţii teritoriale autonome Găgăuzia sînt proprietate a poporului Republicii Moldova şi constituie totodată baza economică a Găgăuziei.***

***(5) Bugetul unităţii teritoriale autonome Găgăuzia se formează în conformitate cu normele stabilite în legea care reglementează statutul special al Găgăuziei.***

***(6) Controlul asupra respectării legislaţiei Republicii Moldova în unitatea teritorială autonomă Găgăuzia se exercită de Guvern, în condiţiile legii.***

***(7) Legea organică care reglementează statutul special al unităţii teritoriale autonome Găgăuzia poate fi modificată cu votul a trei cincimi din numărul deputaţilor aleşi în Parlament".***

După cum vedem din alin. (1) din norma constituţională menţionată mai sus, autonomia specială, acordată regiunii locuită în majoritate de găgăuzi ca grup etnic, nu este altceva decât autonomie politică sau legislativă.

Paradoxal este faptul că legiuitorul, obsedat de importanţa autonomiei grupărilor etnice, a adoptat un cadru normativ destul de impunător (Legea privind statutul juridic special al Găgăuziei nr.344-XIII din 23.12.1994) de reglementare a autonomiei acestora, acordându-le chiar autonomie politică cu drept de autodeterminare şi de adoptare a legilor locale în aproape toate domeniile reglementate de legile organice.

În acelaşi timp, autonomia locală administrativă, acordată comunităţilor locale şi regionale din întreaga ţară, rămâne şi azi un principiu doar declarat în art.109 din Constituţie, fără o reglementare normativă detaliată de exercitare a acestuia. Până în prezent nu este adoptată

o lege a autonomiei locale şi descentralizării,[22] fapt ce împiedică cu mult buna funcţionare a autorităţilor publice locale din întreaga ţară. În situaţia creată, este foarte dificil pentru aceste autorităţi să înţeleagă a se conduce în activitatea lor de principiul autonomiei locale.

Unul din focarele separatismului din Europa rămâne a fi teritoriul Republicii Moldova din stânga Nistrului unde legislaţia ţării nu este recunoscută şi nu este respectată. Iniţial şi acest conflict a fost caracterizat ca unul inter-etnic.

Acum, după 13 ani în care au fost întreprinse, fără nici un rezultat, diverse încercări de rezolvare a acestui conflict pe cale paşnică, ne dăm bine seama că acest caracter polietnic al populaţiei de pe ambele maluri ale Nistrului nu a fost şi nici nu poate fi motivul declanşării separatismului. Adevăratul motiv rămâne lipsa voinţei clasei politice de unificare a statului, lipsa maturităţi politice şi lupta pentru putere a liderilor politici.

Criza politică care durează de la înfiinţarea Republicii Moldova ca stat independent (27.08.1991) conjugată cu o criză economică de aceeaşi intensitate este o povară prea grea pentru orice popor. Aceste două fenomene negative sunt interdependente şi administraţia urmează să determine adevăratele cauze ale declanşării lor şi să întreprindă măsuri complexe pentru revenirea la normalitate. Instabilitatea politică reprezintă una din piedicile fluxului de investiţii străine, care ar putea contribui la relansarea economiei.

În această situaţie sarcina de bază a administraţiei publice este de a organiza şi utiliza în mod eficient (în baza principiilor economiei de piaţă şi a liberei concurenţe) potenţialul uman şi economic intern pentru a ridica nivelul de trai al populaţiei.

Nu ne rămâne decât să concluzionăm, polietnia unui popor nu este o piedică în dezvoltarea democraţiei, ci este o stare a lucrurilor (un adevăr istoric) care trebuie luată în consideraţie în mod obiectiv în organizarea procesului de funcţionare a administraţiei publice. Ignorarea de către administraţie a intereselor (sau privilegierea) anumitor grupări etnice aşezate în ţară sau preocuparea prea mare de acestea încât să pună în defavoare naţiunea de origine (majoritară), asociate cu sărăcia şi disperarea, constituie motivul de bază al conflictelor inter-etnice. De multe ori, însă, conflictelor generate de interese politice li se atribuie un colorit inter-etnic, confruntând anumite grupări etnice într-o luptă din care nici o parte nu va câştiga.

În acest context, ţinem să menţionăm faptul că dacă administraţia publică s-ar conduce în activitatea sa de înaltele principii democratice şi ar ţine cont de interesele tuturor grupărilor etnice, asigurând participarea nestingherită a reprezentanţilor acestora la rezolvarea celor mai importante probleme de stat, şi, dacă şi-ar îndeplini misiunea sa de bază, aceea de a asigura

[22] O Lege-cadru (nr.339/2004) privind descentralizarea este adoptată recent în România. A se vedea în acest sens, Rodica Narcisa Petrescu, *Consideraţii asupra noii legi-cadru privind descentralizarea*, Revista de drept public, nr. 1/2005, pp. 35-44

tuturor cetăţenilor un nivel de trai decent, cu certitudine o bună parte din conflicte, inclusiv de natură inter-etnică, nu ar exista.

# CAPITOLUL II. PRINCIPIILE DE BAZĂ ALE ADMINISTRAŢIEI PUBLICE

## *Importanţa teoretică şi practică a principiilor în administraţia publică*

Ştiinţa dreptului administrativ a elaborat un şir de principii care stau la baza organizării şi funcţionării sistemului administrativ. Unele din ele sunt principii generale ale dreptului, altele constituie doar caracteristici ale dreptului administrativ.

Principiile fundamentale ale dreptului, menţionează prof. I. Santai, sunt regulile care constituie temelia sistemului de drept al unei societăţi şi se regăsesc, în mod specific, în ramurile juridice care compun dreptul, precum şi în normele ju-ridice care alcătuiesc acele ramuri[23].

Principiile dreptului administrativ sunt regulile, formulele sau ideile călăuzitoare pe care se bazează organizarea şi activitatea sistemului administraţiei publice.

Principiile fundamentale se desprind din Constituţie, din alte legi, iar unele sunt o creaţie a ştiinţei dreptului. Astfel, în literatura de specialitate, întâlnim mai multe clasificări ale acestora: constituţionale şi neconstituţionale; materiale şi procesuale etc.

în continuare vom examina cele mai importante principii ale dreptului administrativ şi ale ştiinţei administraţiei publice.

### *A. Principiile materiale*

***1.*** ***Legalitatea*** reprezintă unul din principiile fundamentale ale societăţii organizate într-un stat de drept. Aceasta înseamnă că autorităţile publice, inclusiv cele administrative, în activitatea lor trebuie să se conducă de prevederile legii, să emită acte juridice numai conform şi în baza legii.

Acest principiu, atunci când se referă la administraţia publică, implică respectarea Constituţiei, a principiilor generale ale dreptului, a legilor organice şi ordinare, a deciziilor judecătoreşti, a regulilor cutumiare şi a prevederilor dreptului internaţional când acestea sunt parte a dreptului intern, a actelor administrative aplicabile.

Principiul legalităţii mai înseamnă că actele administrative nu produc efect retroactiv, exceptând cazurile în care este prevăzut expres în lege sau sunt în fa voarea persoanei private.

În materie de sancţionare administrativă, principiul legalităţii se manifestă prin faptul că atât sancţiunile, cât şi faptele pentru care se aplică ele, precum şi organele sau persoanele împuternicite să aplice aceste sancţiuni sunt stabilite prin lege, sancţiunea se aplică numai în

[23] loan Santai, *Introducere în studiul dreptului,* Bucureşti, Fundaţia Universitară *Aisteda,* 1999, p. 27-28.

limita stabilită la data săvârşirii faptei cu luarea în consideraţie a tuturor circumstanţelor în care s-a săvârşit această faptă.

2. *Egalitatea în faţa legii* presupune că autorităţile administrative trebuie să examineze fiecare caz aprofundat şi echitabil, referindu-se la legile în vigoare, iar acestea din urmă nu trebuie să împiedice autorităţile administrative să examineze fiecare caz într-o manieră adaptată la circumstanţele particulare. Situaţiile obiectiv identice trebuie să fie tratate în acelaşi fel, iar situaţiile obiectiv diferite pot (sau, în unele cazuri, ar trebui) să fie tratate diferit. Cu toate că unele deosebiri obiective nu pot servi drept temei de tratare diferită, cum ar fi în cazul când persoana beneficiază de anumite drepturi şi libertăţi fundamentale asigurate în baza instrumentelor internaţionale referitor la drepturile omului, în acest sens, prevederile Convenţiei Europene a Drepturilor Omului interzic ca deosebirile de sex, rasă, culoare, limbă, religie, opinie politică, origine etnică sau socială, apartenenţă la o minoritate naţională, proprietate, naştere sau alte statute să fie utilizate ca justificare de tratare diferită în ceea ce priveşte posedarea drepturilor omului conţinute în acest instrument, cum ar fi, spre exemplu: libertatea de exprimare, de reuniune pacifică şi asociere, de opinie, conştiinţă şi religie, libertatea justiţiei - dreptul la un proces echitabil şi public etc.

Principiul egalităţii în faţa legii nu poate fi invocat pentru a extinde o practică ilegală. Pentru a evita confuziile, diferenţele de tratare ce rezultă din modificările generale ale practicii, acestea din urmă trebuie să fie pronunţate public.

**3.** ***Respectarea scopului şi a obiectivelor trasate de lege.*** Autorităţile administrative nu-şi pot exercita împuternicirile decât în scopul realizării obiectivelor conferite de lege. Fiind legat, în mare măsură, de principiul legalităţii, principiul dat determină autorităţile administrative, ca la emiterea oricărui act administrativ de organizare a executării sau de executare propriu-zisă a legii, să nu poată urmări un scop străin obiectivelor ei. Scopul sau obiectivele legii sunt, de regulă, indicate fie în preambulul, fie în normele din conţinutul legii, iar, uneori, în alte acte de interpretare a acesteia.

**4.** ***Proporţionalitatea.*** Acest principiu presupune utilizarea mijloacelor adecvate pentru atingerea scopurilor propuse şi un echilibru just între interesul public şi cel privat implicate în proces, pentru a evita limitarea nejustificată a drepturilor şi intereselor persoanelor private.

**5.** ***Principiul obiectivităţii*** presupune luarea în consideraţie a tuturor circumstanţelor la emiterea deciziei administrative cu aprecierea la justa lor valoare a celor de importanţă primordială şi omiterea celor mai puţin importante sau inutile.

**6.** ***Imparţialitatea*** (nepărtinirea) este de asemenea un principiu al administraţiei, care interzice ca consideraţiile subiective ale funcţionarului să afecteze, iar interesele personale sau

private ale acestuia să influenţeze actul administrativ. Conform acestui principiu, nici un funcţionar public nu poate interveni la luarea unei decizii sau rezolvarea unei plângeri sau reclamaţii într-o afacere care atinge interesele sale personale sau a celor din familia lui, a prietenilor sau duşmanilor săi, sau în ceea ce priveşte un apel contra deciziei luate de el însuşi.

**7. *Buna credinţă*** cere ca autorităţile administrative să activeze onest, să fie coerente în deciziile şi declaraţiile lor şi să onoreze încrederea legitimă acordată de către persoanele private. O manifestare elocventă a bunei credinţe din partea autorităţii administrative (a funcţionarilor săi) este recunoaşterea propriei erori şi imperfecţiuni.

8. ***Transparenţa.*** Acest principiu se manifestă prin dreptul oricărei persoane la informaţie pe care autoritatea publică trebuie să i-o prezinte în termeni rezonabili, prin mijloace eficace şi corespunzătoare. Refuzul prezentării informaţiei poate avea loc dacă interesul public o cere sau pentru protecţia sferei private şi a altor interese legitime. Drept exemplu de interes public legitim într-o societate democratică pot servi: securitatea naţională, securitatea publică, bunăstarea economică a ţării, prevenirea infracţiunilor, prevenirea divulgării informaţiilor confidenţiale etc. Refuzul prezentării informaţiei trebuie să fie însoţit de o motivaţie detaliată şi să poată fi obiectul unui control judiciar sau al altei forme de control independent.

**9. *Regula de favorizare a persoanei private.*** Acest principiu se aplică mai des în cadrul sancţionării administrative. Orice probă îndoielnică este în favoarea persoanei, spune acest principiu. O persoană nu poate fi pedepsită de două ori pentru una şi aceeaşi faptă. Neretroactivitatea legii în caz de înăsprire ulterioară a pedepsei.

### *B. Principiile procesuale*

**1. *Obligativitatea de a accepta demersurile persoanei private şi de a le soluţiona în modul cel mai potrivit.*** Soluţionarea depinde de natura demersului (care poate fi o petiţie, o plângere, un recurs etc., mai mult sau mai puţin formale, care sesizează autorităţile administrative în scris sau oral). Termenele şi condiţiile de depunere şi de soluţionare a petiţiilor sunt stabilite de *Legea cu privire la petiţionare, Legea contenciosului administrativ, Codul procesual civil.* Orice demers nu poate fi refuzat fără examinare şi fără să se dea un răspuns din partea autorităţii administrative, cu excepţia unui demers vădit neîntemeiat sau absurd, în cazul în care demersul nu este întocmit după forma stabilită de legislaţie, autoritatea administrativă este oricum obligată să-l accepte şi să ajute persoana interesată sau să-i dea forma potrivită ea însăşi.

**2. *Dreptul de a fi ajutat sau asistat.*** Persoana interesată are dreptul de a fi reprezentată sau ajutată în faţa unei proceduri administrative. Procedura administrativă trebuie să fie, în măsura posibilităţii, mai puţin costisitoare pentru cel interesat.

**3. *Promptitudinea (rapiditatea) în executare.*** Procedura administrativă şi emiterea deciziei trebuie efectuate în termeni rezonabili. Noţiunea de *termen rezonabil* suscită mai multe discuţii. Se consideră a fi nerezonabil acel termen când autoritatea administrativă, din motive subiective (lipsă de personal sau aglomerare de probleme), amână abuziv emiterea deciziei.

**4. *Dreptul de a fi auzit.*** Persoanele interesate au dreptul de a argumenta valoarea faptelor, probelor etc. Legislaţia naţională stabileşte dacă observaţiile pot fi făcute totalmente sau parţial, verbal sau în scris. La emiterea deciziei autoritatea administrativă trebuie să ia în consideraţie faptele, argumentele şi probele pe care cel interesat le-a prezentat.

**5. *Obligativitatea autorităţii administrative de a informa persoanele interesate despre procedura administrativă şi dreptul lor de a fi ascultate sau auzite.*** Cei interesaţi trebuie să fie informaţi, prin mijloace potrivite şi în timp util, despre existenţa unei proceduri administrative şi despre dreptul lor de a prezenta dovezi, argumente, probe. La fel şi directivele administrative trebuie aduse la cunoştinţa celor interesaţi în termen util şi prin mijloace potrivite, pentru a putea fi contestate în caz de necesitate.

**6. *Principiul procedurii colective***. Actul administrativ care cointeresează un număr mare de persoane trebuie să fie adoptat printr-o procedură deosebită cu respectarea următoarelor exigenţe:

• cei interesaţi trebuie să fie informaţi prin mijloace potrivite despre criteriile care le vor permite să aprecieze efectele eventuale ale acestui act asupra drepturilor, libertăţilor şi intereselor lor;

• ţinând seama de obiectul şi efectele proiectului de decizie, trebuie să li se dea celor cointeresaţi posibilitatea să numească unul sau mai mulţi reprezentanţi comuni ori să fie reprezentaţi de către asociaţii sau organizaţii la desfăşurarea procedurii administrative.

Orice decizie care poate să afecteze sau să lezeze drepturile ori interesele legitime ale unei persoane private trebuie să fie motivată. Motivaţia trebuie să fie adecvată, clară şi necontradictorie. Ea se expune în decizie sau se indică clar unde poate fi găsită. Decizia trebuie să stabilească şi căile de recurs posibile cu indicarea: naturii recursului; instanţelor de recurs şi termenelor de depunere a acestuia.

***7. Accesul la informaţie***. Persoanele interesate au dreptul de a fi informate, înainte ca decizia să fie luată, despre faptele, argumentele, probele, mijloacele pe care autoritatea administrativă contează să-şi fondeze decizia. Această informaţie trebuie să fie prezentată într-o manieră sau formă clară pentru persoana privată.

***8. Obligativitatea deciziei***. Autoritatea administrativă are obligaţia de a lua o decizie la finele oricărei proceduri, indiferent de faptul dacă aceasta are loc din iniţiativa proprie sau din

iniţiativa unei persoane private. Tăcerea sau absenţa reacţiei din partea autorităţii administrative dă dreptul de recurs celui interesat.

În teoria dreptului se face distincţie între principiile fundamentale ale dreptului şi principiile aplicabile unor ramuri de drept: dreptul civil, dreptul administrativ, dreptul penal etc. Un rol important în definirea principiilor fundamentale îi revine disciplinei Teoria generală a dreptului, ea având ca obiect de studiu şi principiile determinate prin generalizarea unor idei conţinute în normele tuturor ramurilor de drept.

Prin principiu se desemnează acele „idei, abstractizări sintetice prin care se redau trăsăturile comune generale, proprii unui fenomen sau grup de fenomene”[24]. Sunt astfel individualizate principiile răspunderii juridice: principiul răspunderii pentru fapte săvârşite cu vinovăţie, principiul justei sancţiunii şi principiul celerităţii tragerii la răspundere, ele sintetizând esenţa „fenomenului" răspunderii juridice.

În literatura de specialitate, găsim mai multe definiţii a principiilor dreptului:

În opinia prof. Gh. Boboş “***prin principiul dreptului înţelegem atât un fundament al sistemului de drept, cât şi o modalitate de coordonare a normelor juridice în jurul unor idei călăuzitoare”[25].*** Definiţia este urmată de distincţia dintre principiile fundamentale care reflectă ce este esenţial şi profund în cadrul unui tip de drept - şi principii valabile numai anumitor ramuri ale dreptului.

Dar prof. I. Ceterchi[26] ne dă următoarea definiţie, care de fapt este definiţia de bază: ***Principiile dreptului sunt acele idei generale, postulate călăuzitoare sau percepte directoare care stau la baza întregului sistem de drept dintr-o ţară orientând reglementările juridice şi de aplicare a dreptului***

Termenul de principiu vine din latinescul ***principiu,*** care înseamnă început, obârşie având sensul de element fundamental.

Importanţa practică a principiilor în drept este analizată de prof. N. Popa în două sensuri:

Într-un sens, principiile dreptului asigură construcţia unitară a sistemului de drept, această latură apărând în mod pregnant în procesul de elaborare a dreptului şi constituindu-se într-un element important de tehnică legislativă.

In cel de-al doilea sens, principiile de drept capătă o dimensiune cognitivă contribuind „în mod decisiv la cunoaşterea sistemului dreptului”[27].

---

[24] **Colectiv - Element de drept public** şi privat, Universitatea Ecologică „Dimitrie Cantemir", Târgu - Mureş, 1993, p. 89.op. cit **Eugen Popa, Mari instituţii ale dreptului administrativ**, Lumina Lex, Bucureşti 2002.

[25] **Gh. Boboş, *Teoria generală a Statului şi Dreptului,*** Ed. DIDACTICĂ ŞI PEDAGOGICĂ, Bucureşti, 1983, pag.186.

[26] I. Ceterchi, I. Craiovean, *Introducere în Teoria Generală a Dreptului,* Bucureşti, 1993, pag. 25.

[27] ***N. Popa, Prelegeri de sociologie juridică,*** Universitatea, Bucureşti, 1989, pag. 123

Astfel putem constata importanţa deosebită a principiilor atât în procesul de elaborare a dreptului, cât şi în cel de aplicare a normelor juridice, în acest din urmă caz, cunoaşterea lui îi conferă interpretului un instrument ştiinţific preţios de analiză.

Trebuie să evidenţiem faptul că principiile au un conţinut determinat de condiţiile social istorice, politice, economice şi culturale pe care le reflectă un sistem de drept. Aceasta l-a determinat pe Mircea Djuvara să afirme că: *„Suntem foarte uşor înclinaţi a comite eroare de a crede că un principiu de drept sau de justiţie este un produs al unei pure speculaţiuni şi că ar apărea în mintea noastră înainte de experienţă... De aceea nu pot exista imuabile care să valoreze pentru orice timp şi orice loc"*[28].

Raportul între Stat şi individ are ca bază inegalitatea, căci Statul are la dispoziţie puterea publică, adică facultatea, posibilitatea de a-şi impune voinţa sa individului, însă nu în mod arbitrar, ci după anumite norme, pe care trebuie să le respecte, în materie de contracte însă, Statul nu se serveşte de puterea publică, ci se pune pe teren de egalitate cu individul.

În Statul modern, bazat pe legalitate, puterea publică este organizată tocmai pentru a face posibilă dominaţia legalităţii şi a înlătura absolutismul; puterea publică este împărţită în trei puteri distincte încredinţate la titulari separaţi şi independenţi unii de alţii. Acesta este principiul separaţiei puterilor.

Din cele prezentate până acum se poate observa că în drept principiile au trei nivele de generalizare: ***principii ale dreptului*** (înţelese ca principii fundamentale aplicabile întregului sistem de drept). ***Principii ale ramurilor de drept,***[29] ***şi principii aplicabile anumitor instituţii juridice*** (este vorba de principii de organizare şi funcţionare administraţiei publice). În dreptul nostru, spune Paul Negulescu, găsim şase principii mari ce stau la baza dreptului administrativ.

1. Reglementate prin lege a activităţii administraţiei, care trebuie să nu vatăme drepturile individuale;

2. Responsabilitatea Statului şi a funcţionarilor pentru actele administrative, care au vătămat un individ;

3. Competenţa puterii judecătoreşti pentru a putea controla legalitatea actelor administrative şi chiar constituţionalitatea legilor;

4. Existenţa unor acte de comandament, făcute de puterea executivă, în perioada de criză, care scapă de orice control jurisdicţional, (Actele exceptate de la controlul judecătoresc );

5. Principiul permanentizării şi al specialităţii serviciului public, adică Statul. (Această teorie a serviciului public formează un capitol important în dreptul administrativ);

---

[28] **Mircea Djuvara,** ***Drept şi sociologie,*** INSTIUTUL SOCIAL ROMÂN, Bucureşti, 1936, pag. 11, citat de **Eugen Popa în** ***Mari instituţii ale dreptului administrativ,*** Lumimna Lex, bucureşti, 2002, pag. 7

[29] **I. Santai,** ***Drept administrativ şi ştiinţă administrativă,*** voi. I. Ediţie nerevizuită, Ed.RISOPRINT, Cluj-Napoca, 1998, pag.35.

6. Un organ sau funcţionar care exercită atribuţii de putere publică nu poate delega altuia atribuţiile sale decât în conformitate cu legea[30].

Dreptul administrativ ca ştiinţă, studiază, de rând cu alte probleme, si principiile care guvernează procesul de administraţie.

Faţă de celelalte ramuri de drept, dreptul administrativ are o particularitate: el nu este codificat şi înregistrează o dinamică legislativă semnificativă, acest din urmă aspect fiind confirmat de realităţile post sovietice, „din cauza mobilităţii, multiplicităţii, fragmentării dispoziţiilor legislative în materie administrativă, s-a simţit însă în această materie, înaintea tuturor celorlalte ramuri de drept, necesitatea de a trece peste această metodă de studiu cunoaşterea - *amănunţită a unor texte de lege* -pentru a se cerceta principiile"[31].

Din punct de vedere al conţinutului lor, principiile dreptului administrativ cuprind fie axiome, sau deducţii, fie prezentare explicită a unor reguli cu caracter general. La această situaţie se referă Ilie lovănaş, atunci când afirmă ca: „în privinţa generală ale dreptului şi, în special ale dreptului administrativ, este necesar să facem deosebire între acele principii care sunt cuprinse într-un act normativ şi acelea care se desprind din mai multe acte normative, prin generalizare"[32].

**Principiile generale** sunt acele principii care stau la baza întregii activităţi administrative a statului şi colectivităţilor locale şi au ca scop facilitarea realizării obiectivului fundamental de satisfacere a interesului general;

Activitatea administraţiei publice, care de fapt este subordonată realizării doleanţelor şi a necesităţilor omului, este organizată şi funcţionează în baza principiilor funcţionale ale ştiinţei administraţiei, ce stau la baza întregii activităţi administrative a statului şi colectivităţilor locale. Aceste principii deduse din prevederile Constituţiei Republicii Moldova şi ale altor acte normative ce reglementează organizarea şi funcţionarea administraţiei publice, formează un cadru teoretic şi metodologic adecvat reformei administraţiei publice, permit abordarea complexă a oricăror probleme din administraţia publică, fiind utile şi în activitatea practică a autorităţilor administraţiei publice[33].

[30] **Paul Negulescu ,Tratat de drept administrativ,** Voi I, Bucureşti, 1934, p. 12.
[31] **Mircea Djuvara,** ***Teoria generală a dreptului. Drept raţional, izvoarele şi dreptul pozitiv,*** Editura, „ALL", Bucureşti, 1995, p. 71, citat de **Eugen Popa în** ***Mari instituţii ale dreptului administrativ,*** Lumina Lex, Bucureşti, 2002, pag. 8
[32] **Eugen Popa în** ***Mari instituţii ale dreptului administrativ,*** Lumimna Lex, Bucureşti, 2002, pag. 9.
[33] **Aurel Sîmboteanu,** ***Reforma administraţiei publice în Republica Moldova,*** Editura MUSEUM, 5 Chişinău 2001, pag. 45.

## 1. Principiul suveranităţii poporului

Este unul din principiile fundamentale care reiese din art. 2 al Constituţiei Republicii Moldova şi prevede că suveranitatea naţională aparţine poporului Republicii Moldova, care o exercită în mod direct şi prin organele sale reprezentative, în normele stabilite de Constituţie.

Nici o persoană particulară, nici o parte din popor, nici un grup social, nici un partid politic sau o altă formaţiune obştească nu poate exercita puterea de stat în nume propriu. Uzurparea puterii de stat constituie cea mai gravă crimă împotriva poporului[34].

Puterea statală, însă, este cea mai autoritară putere. Ea are următoarele trăsături:

- Este un atribut al statului care se identifică cu forţa. Această forţă se materializează prin diverse instituţii politico-juridice. (autorităţi publice, armată, poliţiei etc.).
- Are un caracter politic.
- Are o sferă generală de aplicare.
- Deţine monopolul constrângerii: numai ea are posibilitatea de a folosi constrângerea şi dispune de aparatul de constrângere.
- Puterea de stat este suverană.

Această ultimă trăsătură - suveranitatea - este cea mai importantă[35]. Termenul **„suveranitate"** este folosit pentru prima dată de către juristul francez, Clemant Tennere, în contextul analizei Constituţiei Franceze din 1791. El a devenit suveranitatea ca fiind **„libertatea colectivă a societăţii".**

În epoca modernă suveranitatea tot mai frecvent este definită ca „dreptul statului de a conduce societatea, de a stabili raporturile cu alta state"[36]. Suveranitatea poate fi internă şi externă.

Suveranitatea **internă** presupune că pe teritoriul ţării nici o putere i socială nu este superioară puterii statului, fapt pentru care este denumită şi ! supremaţia puterii de stat.

Suveranitatea **externă** nu este altceva decât capacitatea statului de a nu se lăsa condus în relaţiile sale externe de către o altă putere, indiferent de faptul dacă puterea publică a consimţit să se limiteze în unele relaţii externe[14]. Limitarea suveranităţii nu poate fi absolutizată. Conceptul de suveranitate e corelativ cu conceptul de stat. Dacă două elemente definitorii ale statului, consideră Ioan Alexandru[37] - teritoriul şi populaţia - au un caracter obiectiv - material, cel de-al treilea element esenţial — suveranitatea naţională — are un caracter subiectiv naţional şi înseamnă că dreptul de a comanda aparţine naţiunii. Dacă în cazul referendumului suntem în

[34] **Constituţia Republicii Moldova** ***adoptată la 29 iulie 1994,*** **art. 2.**
[35] **Orlov Măria, Negru Boris, Cuneţchi Tatiana, Cojocaru Eugenia, Hristiev Eugen, Perebinos Mihail,** ***Quo vadis Moldova?, Administraţia publică,*** Chişinău 2002, p. 21. ***"idem,*** p.22
[36] Ibidem.
[37] **loan Alexandru,** ***Structuri, mecanisme şi instituţii administrative,*** volumul I, Bucureşti, 1996,

prezenţa unei forme de guvernare directă de către popor, apoi în cazul exercitării suveranităţii naţionale prin organele sale reprezentative e vorba de o guvernare indirectă, ceea ce înseamna că poporul deleagă dreptul de guvernare unor organe reprezentative.

Dreptul delegat de a fi reprezentat oferă organului reprezentativ un aspect colectiv. Aceasta decurge din caracterul electiv al autorităţilor publice reprezentative. Prin alegeri autorităţile investite cu dreptul de a guverna în numele poporului obţin calitatea de a fi reprezentative şi publice[38] .

Autorităţile publice reprezentative se mai evidenţiază şi printr-o competenţă materială absolută[39]. Acest caracter este şi el legat indisolubil de noţiunea de suveranitate, deoarece pentru a realiza dreptul poporului de a dispune de el însuşi, de a fi stăpân pe soarta sa, autorităţile care-1 reprezintă trebuie să dispună de plenitudinea atribuţiilor, fiind limitate doar de constituţie şi de lege. La acesta se cere de adăugat că organele reprezentative trebuie să exercite atribuţiile lor permanent. Aceasta este posibil numai asigurându-se stabilitatea autorităţilor reprezentative prin reglementare constituţională, legitimându-se astfel actul de exercitare a puterii publice.

Conceptul de suveranitate populară este atribuit filosofului francez Jean Jacques Rousseau, în opinia căruia poporul reprezintă totalitatea indivizilor ce locuiesc pe un anumit teritoriu, fiecare dintre ei stăpânind o cotă-parte egală din suveranitate[40]. Formulând teoria clasică a suveranităţii poporului în lucrarea sa "Contractul social", Jean Jacques Rousseau a fundamentat principiul potrivit căruia la originea suveranităţii s-ar afla un pact social[41].

Concepţia suveranităţii poporului este fundamentată pe ideea universalismului cetăţenilor[42], conform căreia fiecare individ deţine o cotă-parte din suveranitate, proporţională cu numărul total al populaţiei[43]. Suveranitatea poporului este considerată astfel ca fiind suma voinţelor indivizilor, guvernanţilor încredinţându-li-se nu suveranitatea, ci numai exerciţiul acesteia, ei fiind de fapt simpli mandatari, delegaţi ai poporului[44]. O asemenea viziune presupune un absolutism democratic, legiferarea numai prin iniţiativă populară, supremaţia legislativului asupra executivului, sufragiu universal în toate cazurile, iar mandatul deputaţilor - în mod obligatoriu - trebuie să fie întotdeauna un mandat imperativ, implicând din partea cetăţenilor dreptul de revocare a celor aleşi[45].

---

[38] **Aurel Sîmboteanu,** ***Reforma administraţiei publice în Republica Moldova,*** Editura MUSEUM, Chişinău 2001, pag. 46.
[39] **Victor Popa,** ***Regimul reprezentativ - regim democratic//*** *„* Administrarea publică", 1995, nr. 3,pag.48-54
[40] **Cristian** ***Ionescu, Principii fundamentale ale democraţiei constituţionale,*** Editura Lumina Lex, Bucureşti, 1997, p. 31.
[41] **Jean Jacques Rousseau,** ***Contractul social,*** Editura Moldova, Iaşi, 1996, p. 72.
[42] **Ion Deleanu,** ***Instituţii si proceduri constituţionale,*** voi. II, Editura Servo-Sat, Arad, 1998, p. 50.
[43] **Tudor Drăganu,** ***op. cit.,*** **p. 208.**
[44] **Victor Duculescu, Constanţa Călinoiu, Georgeta Duculescu,** ***Constituţia României comentată şi adnotată,*** Edit. Lumina Lex, Bucureşti, 1997, p. 22
[45] **Idem.**

Exercitarea directă a suveranităţii de către popor constituie cele trei forme de guvernare semi-directă cunoscute în dreptul constituţional: referendumul, votul popular şi iniţiativa legislativă.

Menţionăm faptul, că şi Constituţia Federaţiei Ruse din 12 decembrie 1993, la art. 3 alin. 2 prevede că "poporul îşi exercită puterea atât direct, cât şi prin intermediul organelor puterii statului şi al organelor autoadministrării locale"[46].

## 2. Principiul separaţiei şi colaborării puterilor.

Principiul separaţii puterilor şi-a făcut loc în gândirea umanităţii numai în momentul când s-a simţit nevoia instaurării regimului constituţional. El a avut o semnificaţie atât de mare pe continentul american şi european, încât nu se poate vorbi despre crearea noilor societăţi democratice în afara principiului separaţiei puterilor. Iar atunci bând, o dată cu regimul constituţional, s-a ajuns la ideea statului de drept, s principiul separaţiei puterilor a fost considerat ca singurul instrument capabil să-1 realizeze.

În concepţia lui Locke, puterea legislativă şi executivă nu trebuiau să fie încredinţate în mâna unei singure persoane, deoarece „puterea legislativă este acea care are dreptul de a determina cum trebuie să fie întrebuinţaţă forţa statului pentru a proteja comunitatea şi pe membrii săi"[47].

Din confruntarea concepţiei lui Locke în materia de separaţie a puterilor statului cu organizarea fundamentală a statului englez, se observă că el nu epune în opera sa o teză abstractă, ci prezintă un tablou sugestiv al organizării constituţionale a Angliei. Concluzia lui Locke nu este atât o formulare categorică a separaţiei puterilor, cât o distincte a puterii legislative de puterea executivă. Astfel, Leon Duguit artă că „pentru a se asigura acţiunea guvernamentală, o pondere reciprocă trebuia să se instituie între diferite organe. Nu era o separare a puterilor care le-ar fi izolat, care le-ar fi provocat conflicte şi le-ar fi împiedicat liberul joc al maşinăriei politice. Era mai degrabă o colaborare a organelor şi o repartiţie a funcţiunilor".

O reconstrucţie, o dezvoltare şi o sistematizare a problemei separaţiei puterilor o întâlnim, nu fără evidenţierea influenţei lui Locke, dar cu pronunţată parte de originalitate, la Montesquien. El dă o formulare precisă şi cală a acestei teorii a separaţiei puterilor, care va forma unul din punctele principale a programelor revoluţiilor burgheze[48]

---

[46] **Ovidiu Ţinea,** ***Constituţii şi alte texte de drept public,*** Editura Imprimeriei de Vest, Oradea, 1997, p. 557

[47] **John Locke,** ***Essai sur le pouvoir civil,*** Traduction, introduction, et notes par Jean-Louis Fyot, 1952, p. 157, op. **cit.Gh. Tănase Gheorghe,** ***Separaţia puterilor în stat,*** Editura Ştiinţifică, Bucureşti 1994, p. 8.

[48] **Leon Duguit,** ***Lecon de droitpublic general,*** Paris, 1926, p. 196, op. cit. **Gh. Tănase Gheorghe,** ***Separaţia puterilor în stat,*** Editura Ştiinţifică, Bucureşti 1994, p. 9.

Deci, părintele principiul separaţiei puterilor în stat este considerat filosoful francez Charles Louis Montesquieu (1689 - 1755). în cartea sa „Despre spiritul legilor" el arată că în fiecare stat sunt trei puteri: N legislativă, executivă şi judecătorească, care trebuie să fie separate în scopul înlăturării despotismului, asigurării echilibrului şi armonizării forţelor sociale[49].

Sunt în fiecare stat, spune Montesquieu, trei puteri: legislativă, executivă şi judecătorească. Dar daca acestea sunt puterile statului, ele trebuie să fie separate, adică să fie încredinţata unor titulari deosebiţi, Şi această necesitate apare în concepţia lui Montesquieu ca fiind comandată de ideea de libertate politică. Pentru Montesquieu, libertatea nu se poate realiza decât prin obstacole în calea abuzului în care ar putea fi tentat să se dedea orice om şi orice organ al starului, dacă el ar fi dotat cu prea multă putere.

Dar, "orice om care are putere este înclinat să abuzeze de ea", spunea Montesquieu şi tot el dădea soluţia: "pentru a nu se putea abuza de putere, trebuie ca prin aşezarea lucrurilor puterea să oprească puterea". Desfăşurând această idee, prof. T. Drăganu consideră că: "Pentru ca libertăţile individuale să nu fie nesocotite, puterea publică trebuie divizată între mai multe puteri, astfel în cât o putere să se opună celeilalte şi să se creeze, în locul unei forţe unice, un echilibru de forţe. Prin faptul că puterea de comandă în stat se fracţionează între mai multe organe, care au acelaşi interes ca atribuţiile lor să nu fie încălcate de celelalte organe ale statului, se asigură aplicarea strictă a legilor şi respectarea libertăţilor individuale"[50].

În lupta pe care a susţinut-o împotriva monarhiei absolute, filosoful iluminist francez se afirmă ca un gânditor progresist. Dar revindecările lui Montesquieu nu au satisfăcut Revoluţiei franceze de la sfârşitul sec. XVIII-lea. îl vedem prea puţin agreat de Voltaire şi combătut de Rousseau, pentru ideile sale politice moderate, teoria separaţiei puterilor aşa cum fusese de Montesquieu, apărând-i lui Russeau ca o renunţare la o cârmuire populară pe cale d eligibilitate.

Ideea separaţiei puterilor se întâlneşte în concepţia lui Russeau, ca un instrument firesc pentru limitarea absolutismului monarhic şi pentru o progresivă organizare a statului. Dar dacă Russeau ajunge la aceeaşi concepţie ca şi Montesquieu, consideraţia că-1 călăuzeşte este cu totul diferită. Pentru Russeau, puterea legislativă se confundă cu însuşi conceptul de suveranitate. Ea nu putea fi exercitată decât pe cale directă, prin votul întregii naţiuni şi nu putea să aibă ca obiect decât întocmirea de acte cu caracter general şi impersonal. Puterea executivă sau guvernământul nu putea, din contra, să consiste decât în acte particulare şi se distingea în mod necesar în dreptul legiuitorului[51].

---

[49] **Voiculescu Marin,** ***Istoria doctrinei politice,*** Bucureşti, 1992, pag. 95-97, op.cit. **Aurel SîmboteanuyRe/orma** ***administraţiei publice în Republica Moldova,*** Editura MUSEUM, Chişinău 2001, pag. 47.

[50] **Tudor Drăganu,** ***Introducere în teoria şi practica statului de drept,*** Cluj - Napoca, Editua *Dacia,* 1992, p.30.

[51] **A. Esmein,** ***Droit Constitutionnel,*** Tomel, Paris, 1927, p. 495, op. cit. **Gh. Tănase Gheorghe,** ***Separaţia puterilor în stat,*** Editura Ştiinţifică, Bucureşti 1994, p. 12

Russeau nu admitea independenţa puterii executive, deoarece aceasta era supusă puterii legislative ale cărei ordine le execută şi care o supraveghează asupra modului de îndeplinire şi atribuţiilor fixate de ea. Dar politicienii noştri, spune Russeau, neputând să împartă suveranitatea în principiul său, o împart în obiectul său. Ei o împart în forţă şi voinţă, în putere legislativă şi în putere executivă, în drept de impozit de justiţie şi de război, în administraţie interioară şi în puterea de a trata cu străinătatea, când confundă toate aceste părţi, când le separă. Ei fac din suveran o fiinţă fantastică şi formată din bucăţi asemănătoare. Este ca şi cum omul ar compune omul din mai multe corpuri în care unul ar avea ochii, altul braţele, altul picioarele şi nimic mai mult[52].

Şi pentru Russeau, ca şi pentru Locke, puterea judecătorească nu este ceva distinct. Dar spre deosebire de filosoful englez, pentru Russeau ea este o ramură a puterii executive nu a celei legislative, supusă unor anumite reguli speciale.

Cea dintâi aplicaţie practică a principiului separaţiei puterilor a fost realizată de statele americane, care în secolul al XVIII-lea, se găseau în plină revoluţie constituţională, începând încă în 1780, primele constituţii ale statelor Massaghusetts, Maryland, Virginia, New-Hampshire introduc acest principiu. Ulterior constituţie statelor federale, ai cărei creatori au fost Hamilton, Madison şi Jay, adoptă principiul separaţiei puterilor sub forma întreită de putere legislativă, executivă şi judecătorească.

În anul 1791 Revoluţia franceză introduce acest principiu în *„Declaraţia drepturilor omului",* care, în art.16, se exprimă astfel: „Orice societate în care garanţia drepturilor nu este asigurată, nici separaţia puterilor determinată, nu are Constituţie”[53].

Ulterior principiul separaţiei şi colaborării în stat la baza organizării de stat a tuturor statelor democratice, el fiind consacrat, explicit sau implicit, în condiţiile acestor state.

„Separaţia puterilor, spune Piere Lalumiere, nu exclude o *colaborare.* Pe plan organic miniştrii pot să fie în Parlament ţi sunt responsabili înaintea lui. E plan funcţional, fiecare din puteri este însărcinată cu titlul principal al unei funcţii, dar participă în mod egal la funcţie exercitată de către cealaltă. Parlamentul şi guvernul exercită unul asupra celuilalt o acţiune reciprocă, constantă. Colaborează de o manieră intimă la punerea în lucru a activităţii generale a statului, dar colaborează în formă diferite la aceeaşi cauză a diversităţii structurale”[54].

Teoria colaborării puterilor a fost privită de unii teoreticieni însemnând, de fapt, începutul imixtiunii puterii executive în atribuţiile puterii legislative. Duverger afirmă că echilibrul

---

[52] **Cf, Leon Duguit,** ***Tratate de droit constituonnel,*** **voi. II, ediţia a III-a, Paris, 1928, p.680, op.cit. Gh. Tănase Gheorghe,** ***Separaţia puterilor în stat,*** **Editura Ştiinţifică, Bucureşti 1994, p. 12.**

[53] **L. Duguit, H. Monnier, R. Bonnard,** ***Leş Constitutions el Ies principales lois politigues de la France depuis 1789,*** **Ediţia a VH-a, paris 1952, op. cit. Gh. Tănase Gheorghe,** ***Separaţia puterilor în stat,*** **Editura Ştiinţifică, Bucureşti 1994, p. 13.**

[54] **Pierre Lalumiere et Andre Demichel,** ***Leş regimes parlementares europeens,*** **Paris, 1966, p.6, op. cit. Gh. Tănase Gheorghe,** ***Separaţia puterilor In stat,*** **Editura Ştiinţifică, Bucureşti 1994, p. 14.**

puterilor este foarte nestabil. Un organ predomină de obicei asupra altuia, şi totodată, „predominarea adunărilor legislative este un fenomen rar, dimpotrivă, predominarea organului executiv este ai frecvent”[55].

Acest principiu a fost considerat ca generator de libertăţi politice şi a fost unul din principiile de bază ale Constituţiei SUA din 1787 şi ale Constituţiei Franceze din 1791. Mai târziu, acest principiu a fost preluat şi de alte state. Aplicarea lui a suferit cu timpul unele modificări, trecându-se de la separaţia absolută a puterilor la separaţia lor prin colaborare[56].

Nu putem trece cu vederea principiul separaţiei puterilor atât şi din motivul că este consacrat în Constituţia Republicii Moldova, prin urmare, / este un principiu constituţional, cât şi din propria convingere că acest principiu nu şi-a pierdut de-a lungul veacurilor importanţa şi actualitatea sa. Dacă acum două sute de ani separaţia puterilor în *legislativă, executivă* şi *judecătorească,* de rând cu alte principii democratice, a pus capăt regimului de monarhie absolută şi a favorizat instituirea regimului democratic (republican) de guvernare, astăzi acest principiu este o garanţie împotriva instaurării dictaturii şi a regimului autocratic[57].

Acest principiu este fixat în art. 6 al Constituţiei Republicii Moldova. Se deduce şi din distribuţia competenţelor şi atribuţiilor între autorităţile publice atât pe orizontală, în putere legislativă, executivă şi judecătorească, cât şi pe verticală, în autorităţi ale administraţiei publice centrale şi locale.

Cât priveşte originea şi evoluţia principiului separaţiei puterilor, acesta este pe larg descris în lucrările de drept constituţional. Nouă nu ne rămâne decât să menţionăm legătura dintre acest principiu şi organizarea administraţiei publice.

În măsura în care Constituţia consacră principiul separaţiei puterilor şi stabileşte un spectru larg de frâne de contragreutăţi de puterile statului, putem desprinde care este forma de guvernământ în ţara dată: prezidenţială, parlamentară sau mixtă[58].

În prezent, principiul separaţiei puterilor în stat este controversat. Unii îl consideră învechit, depăşit, alţii pledează pentru modernizarea lui în favoarea unei puteri forţă, de regulă, a executivului. Constituţia Republicii Moldova în titlul III „Autorităţile publice" reglementează puterile publice, competenţa lor şi raporturile dintre ele. El este structurat în deplină conformitate cu principiul separaţiei celor trei puteri de bază. Fiecare dintre aceste trei puteri este investită cu anumite prerogative, nici una din ele n-are posibilitate de a uzurpa atribuţiile celorlalte puteri, între organele care exercită prerogativele unei anumite puteri există o legătură funcţională, o colaborare strânsă, menită să asigure armonia procesului de conducere a societăţii şi

[55] **M Duverger,** ***Droit Constilutionnel at institutionspolitiques,*** Paris, 1955, p. 530, op. cit. **Gh. Tănase Gheorghe,** ***Separaţia puterilor în stat,*** Editura Ştiinţifică, Bucureşti 1994, p. 15
[56] **Aurel Sîmbuteanu,** ***Reforma administraţiei publice în Republica Moldova.Editura*** MUSEUM, Chişinău2001,pag. 47.
[57] **Măria Orlov,** ***Drept Administrativ,*** Editura EPIGRAF, Chişinău, 2001, p. 13.

împiedicarea abuzului unei puteri faţă de altă putere. Din aceste considerente, la baza principiului separaţiei puterilor se află mecanismul de verificare reciprocă între puteri şi de asigurare a unui echilibru funcţional între ele[59].

## 3. Principiul legalităţii

Anume Constituţia stabileşte principiile, modul de organizare şi funcţionare a autorităţilor administraţiei publice şi raporturile dintre aceste autorităţi şi cetăţeni. Astfel, principiul legalităţii presupune supremaţia Constituţiei şi legilor. Toate organele publice cât şi funcţionarii care activează în ele sunt obligaţi ei înşişi să respecte legile şi să asigure respectarea lor de către cetăţeni.

Anume acest principiu, atunci când se referă la administraţia publică, implică respectarea Constituţiei, a principiilor generale ale dreptului, a legilor organice şi ordinare, a deciziilor judecătoreşti, a regulilor cutumiare şi a prevederilor dreptului internaţional când acestea sunt parte a dreptului intern, a actelor administrative aplicabile.

Principiul legalităţii mai însemnă că actele administrative nu produc efect retroactiv, exceptând cazurile în care este prevăzut expres de lege sau sunt în favoarea persoanei private.

În materie de sancţionare administrativă, principiul legalităţii se manifestă prin faptul că atât sancţiunile, cât şi faptele pentru care se aplică ele, precum şi organele sau persoanele împuternicite să aplice aceste sancţiuni sunt stabilite prin lege, sancţiunea se aplică numai în limita stabilită la data săvârşirii faptei cu luarea în consideraţie a tuturor circumstanţelor în care s-a săvârşit această faptă[60].

Întreaga activitate a administraţiei publice, inclusiv aplicarea principiilor sale, urmează să se efectueze într-un cadru legal şi să decurgă din celelalte acte normative pe care ea le execută[61]. Acest principiu formează cadrul activităţii autorităţilor statelor în limita legilor, asigură stabilitatea juridică, drepturile şi libertăţile omului şi înseamnă subordonarea tuturor activităţilor autorităţilor publice voinţei supreme a naţiunii, consemnată în principiile şi normele pactului fundamental statuat în Constituţie[62].

Dacă pentru puterea legislativă voinţa juridică supremă în care trebuie să se încadreze activitatea ei este Constituţia, pentru celelalte activităţi ale statului exercitate prin puterea executivă şi cea judecătorească, cadrul de legalitate peste care nu se poate trece îl constituie atât Constituţia, cât şi legile.

---

[58] **Tudor Drăganu,** ***Introducere în teoria şi practica statului de drept,*** Cluj - Napoca, Editua *Dacia*, 1992, p.32-35.
[59] **Boris** ***Negru,Caracterul autorităţilor publice*** *//"Administrarea publică", 1997,* nr. l, pag. 23 -.27
[60] **Măria Orlov,** ***Drept administrativ,*** Editura EPIGRAF, Chişinău, 2001, p. 9.
[61] **Mihai T. Oroveanu,** ***Tratat de ştiinţa administraţiei,*** Bucureşti, 1996, pag 131.
[62] **loan Alexandru,** ***Structuri, mecanisme şi instituţii administrative,*** *Voi. I,* Bucureşti, 1996,pag.56-57, op.cit. **Aurel Sîmboteanu,** ***Reforma administraţiei publice în Republica*** *Moldova,Editura* MUSEUM, Chişinău, 2001, pag. 48.

E de menţionat că în perioada de tranziţie de la un stat totalitar la un stat democratic, etapa prin care trece actualmente Republica Moldova, aplicarea principiului legalităţii se confruntă cu multe dificultăţi. Administraţia publică suferă nu numai din cauza lipsei de legi, dar şi din cauza necunoaşterii legislaţiei în vigoare şi, respectiv, a depăşirii foarte lente a greutăţilor de aplicare a lor.

Necunoaşterea prevederilor legilor, pe de o parte, şi nedorinţa unora de a le aplica, pe de altă parte, creează o situaţie care duce la scăderea eficienţei activităţii autorităţilor administraţiei publice.

Ilustrul Profesor Tudor Drăganu menţionează: *"Prin principiul legalităţii se înţelege regula fundamentală a dreptului nostru, în virtutea căreia toate organele statului, organizaţiile obşteşti, funcţionarii, cetăţenii şi ceilalţi locuitori ai ţării sunt obligaţi să respecte strict legile şi celelalte acte normative ale organelor puterii şi administraţiei de stat, ce reglementează raporturile sociale la care participă"*[63].

În acelaşi timp principiul legalităţii desemnează şi supunerea autoadministrării locale tuturor normelor juridice internaţionale ori a tratatelor la care ţara este parte.[64]

## 4. Principiul democraţiei.

Procesul de reformare prin care trece administraţie publică este strâns legat de democratizarea societăţii. Noţiunea de democraţie este indisolubil legată de noţiunea de putere, în sens larg, democraţia este o formă politico - statală de organizare a societăţii unde poporul este recunoscu drept unica sursă a puterii şi are posibilitatea s-o realizeze fie în mod direct, fie prin organele reprezentative[65].

Dicţionarul explicativ uzual al limbii române ne dă următoarea definiţie a democraţiei *:a) Formă de organizare şi de conducere politică a societăţii, care proclamă societatea poporului. b)Forma de guvernare a statului, bazate pe separaţia puterilor şi pe votul universal. c)Metodă de conducere a unui colectiv care asigură participarea tuturor membrilor la luarea deciziei importante*[66].

Democraţia este nu numai o varietate de organizare politico-statală a societăţii, dar şi un mijloc de reglementare a relaţiilor dintre diverse elemente ale sistemului politic. Administraţia publică ca element al acestui sistem se află într-un proces de reformare car, după conţinutul lui

[63] **Tudor Drăganu,** ***Drept Constituţional,*** Editura didactică şi pedagogică, Bucureşti, 1972, p. 275-276.
[64] **Corneliu Manda, Cezar-Corneliu Manda,** ***Administraţia publică locală din România,*** Editura Lumina Lex, Bucureşti, 1999, p. 115.
[65] **Aurel Sâmboteanu,** ***Reforma administraţiei publice în Republica Moldova,*** Editura MUSEUM,Chişinău 2001, p.42.
[66] **Silviu Berejan, Claudia Rusu, Ana Vulpe, Ion Zaporojan,** ***Dicţionar explicativ uzual al limbii române,*** Editura Litera, Bucureşti 1999

are un caracter complex. Reforma cuprinde structurile, funcţiile, atribuţiile autorităţilor administraţiei publice, precum şi relaţiile dintre administraţia publică centrală administraţia publică locală, dintre cele două niveluri ale administraţiei publice locale, dintre organele administraţie publice şi alta elemente ale sistemului politic.

Deci acest principiu presupune:

1) suveranitatea naţională aparţine poporului Republicii Moldova, care o exercită în mod direct şi prin organele sale reprezentative;

2) asigurarea participării poporului la soluţionarea celor mai importante probleme ale societăţii şi ale statului prin referendum;

3) asigurarea participării poporului la formarea directă a unor autorităţi publice prin alegeri libere, care au loc în mod periodic prin sufragiu universal, egal, direct, secret şi liber exprimat;

4) descentralizarea administrativă;

5) participarea poporului la procesul de legiferare;

6) obligaţiunea autorităţilor publice de a asigura potrivit competenţelor ce le revin, informarea corectă a cetăţenilor asupra treburilor publice[67].

Unele schimbări, transformări, reformări trebuie efectuate în baza unor principii noi, democratice,care ar reflecta gradul actual de dezvoltare a societăţii şi ar facilita o evoluţie ascendentă a ei în viitor. Pornind de la aceasta, principiile de organizare şi funcţionare a administraţiei publice trebuie să decurgă din spiritul valorilor generale ale democraţiei.. Valorile - principii universale ca libertatea, egalitatea, suveranitatea poporului au apărut şi s-au dezvoltat pe parcursul secolelor, odată cu evoluţia istorică a popoarelor. Multe concepţii contemporane tratează aceste valori mai larg, adăugând la ele drepturile omului, supremaţia legii, echitatea socială, pluralismul. Alcătuind în totalitatea lor o viziune modernă în dezvoltarea societăţii, valorile general umane servesc drept suport esenţial al principiilor administraţiei publice[68].

Intr-o societate democratică, statul organismul politic care dispune de forţă şi decide cu privire la întrebuinţarea ei - garantează juridic şi / efectiv libertatea şi egalitatea indivizilor.

După cum spune Hegel, ***ideea dreptului este libertatea, şi pentru ca ea să fie înţeleasă, observată, ea trebuie să fie cunoscută atât de conceptul ei cât şi în existenta ei reală.***

Libertatea constituie substanţa dreptului, iar sistemul dreptului este domeniul libertăţii înfăptuite.

---

[67] **Orlov Măria, Negru Boris, Cuneţchi Tatiana, Cojocarii Eugenia, Hristiev Eugen, Perebinos Mihail, *Quo vadis Moldova?, Administraţia publică,* Chişinău 2002, p. 36.**

[68] **Aurel Sâmboteanu, *Reforma administraţiei publice în Republica Moldova,* Editura MUSEUM,Chişinău 2001, p.43.**

„Fiecare individ are dreptul la viaţă, la libertate şi la siguranţă personală" - prevede art. 3 din Declaraţia Universală a Drepturilor Omului.

Fiind fundamente ale vieţii sociale, libertatea şi egalitatea trebuie saşi găsească expresie juridică. Nu poate exista egalitate decât între oamenii liberi şi nici libertatea decât între oameni a căror egalitate este consfinţită juridic. Egalitatea înseamnă echilibrul vieţii, iar libertatea înseamnă capacitatea oamenilor de a acţiona fără dificultăţi[69].

Aplicarea acestui principiu ţine să asigure egalitatea în drepturi a cetăţenilor în faţa legilor şi autorităţilor publice, fără privilegii şi discriminări. Autorităţile administraţiei publice sunt chemate să asigure deplina egalitate a dreptului în toate domeniile vieţii economice, politice, juridice, sociale şi culturale pentru toţi cetăţenii ţării fără deosebire de naţionalitate, origine etnică, limbă, religie, sex, opinie, apartenenţă politică, avere sau origine socială, în acest fel se garantează posibilitatea participării tuturor cetăţenilor la viaţa politică, economică socială şi culturală[70].

Egalitatea în faţa legii presupune că autorităţile administrative trebuie să examineze fiecare caz aprofundat şi echitabil, referindu-se la legile în vigoare, iar acestea din urmă nu trebuie să împiedice autorităţile administrative să examineze fiecare caz într-o manieră adaptată de circumstanţele particulare[71].

Reiese din adevărul că unitatea este generată de egalitatea între cetăţeni şi serveşte ca un fundament al statului care recunoaşte şi garantează, prin Constituţie, dreptul tuturor cetăţenilor la păstrarea, dezvoltarea şi exprimarea identităţii lor etnice, culturale, lingvistice şi religioase.

Recunoaşterea pluralismului în societate serveşte drept condiţie şi în acelaşi timp este o democraţie a garanţiei. Manifestarea pluralismului politic, cultural, religios trebuie să se desfăşoare în condiţiile legii.

Partidele politice, asociaţiile culturale, comunităţile religioase, sânt chemate să contribuie la definirea şi la examinarea voinţei cetăţenilor, în domeniul respectiv, dar numai în condiţiile respectării suveranităţii naţionale, a integrării teritoriale, a ordinii de drept, a principiilor democraţiei şi asigurării unităţii poporului ca fundament al statului.

Aliniatul unu al art. 10 al Constituţiei stabileşte că Republica Moldova este patria comună şi indivizibilă a tuturor cetăţenilor ei. Aceasta presupune atât teoretic cât şi practic integritatea teritorială a ţării. Asigurarea integrităţii teritoriale este o datorie a fiecărui cetăţean şi o sarcină importantă în activitatea autorităţilor publice. Analiza trecutului istoric ne mărturiseşte că spiritul integrităţii teritoriale a fost permanent prezent în evoluţia statalităţii noastre. Acest principiu are

---

[69] **Dumitru Baltag, Alexei Guţu,** ***Teoria generală a dreptului, Chişinău 2002***

[70] **Aurel Sâmboteanu, "*Reforma administraţiei publice în Republica Moldova*"** Editura MUSEUM.Chişinău 2001, p.49

[71] **Măria Orlov,** ***Drept administrativ,*** Chişinău 2001, pag 9.

pentru Republica Moldova o semnificaţie deosebită la etapa actuală de dezvoltare, când problemele depăşirii tendinţelor de dezmembrare teritorială şi asigurării unităţii poporului continue să persiste în activitatea autorităţilor publice. *Garantul unităţii şi integrităţii teritoriale a ţării, conform art. 77 al Constituţiei, este Preşedintele Republicii Moldova. Realizarea acestei funcţii este într-o strânsă legătură cu exercitarea funcţiei de reprezentare şi depinde în mare măsură de modul utilizării unor aşa posibilităţi cum ar fi contracararea pe plan intern şi extern a acţiunilor care pot pune în pericol atributele suverane ale ţării. Evoluţia conflictului din Transnistria*[72]*, situaţia actuală din partea de Est a Republicii Moldova, necesitatea soluţionării problemelor existente mărturisesc despre actualitatea principiului unităţii poporului şi integrităţii teritoriale.*

## 5. Principiul colegialităţii

Principiul colegialităţii a fost un principiu des discutat în literatura juridică de specialitate, deoarece în perioada sovietică organizarea şi funcţionarea consiliilor săteşti, de orăşel, orăşeneşti şi comitetelor lor executive se înfăptuiau de asemenea conform acestui principiu.

Conceptul de conducere colegială presupune "cu *necesitate participarea mai multor persoane la adoptarea unor decizii, în cadrul unui organ colegial, legal constituit*"[73].

Principiul colegialităţii în activitatea consiliului local se manifestă şi în stadiul de pregătire a proiectelor de hotărâri, în activitatea comisiilor de deputaţi, etc.

Principiul colegialităţii se referă de asemenea şi la asigurarea condiţiilor necesare pentru ca membrii consiliilor locale să poată participa activ şi constructiv la pregătirea şi adoptarea hotărârilor, în acest scop, membrii consiliilor locale trebuie să aibă posibilitatea să ia cunoştinţă din timp de proiectele de hotărâri, să primească informaţiile necesare, să-şi exprime liber opinia, să facă propuneri şi observaţii referitoare la problema dezbătută de către consiliul local.

Legea cu privire la administraţia publică locală din 18 martie 2003[74] şi anume art. 6 alin. 2 menţionează că relaţiile dintre autorităţile administraţiei publice au a bază pe lângă principiile constituţionale şi colaborarea şi rezolvarea problemelor, se are în vedere colaborarea organelor administraţiei publice locale de nivelul întâi cu cele de nivelul doi.

Legea Republicii Moldova cu privire la Guvern în art. 2 subliniază ca principiu de bază al activităţii guvernului: asigură colegialitatea şi răspunderea personală a membrilor Guvernului în procesul elaborării, adoptării şi realizării hotărârilor.

---

[72] **Vasile Nedelciuc,** ***Republica Moldova*** *(culegere de acte legislative, date statistice fi alte acte oficiale),* Chişinău, Universitas, 1992, pag. 61 - 118

[73] **Ilie lovănaş,** ***Drept administrativ şi elemente ale ştiinţei administraţiei,*** Editura didactică şi pedagogică, Bucureşti, 1977, p. 62-63.

## 6. Principiile publicităţii şi transparenţei.

Unul din cele mai ample acte normative în domeniul accesului la informaţie oficială, la nivel naţional, este Legea cu privire la accesul la informaţie Nr. 982-XIV din 11.05.2000, adoptată de Parlamentul Republicii Moldova şi publicată în Monitorul Oficial din 28 iulie 2000.

Legea nominalizată are drept obiect de reglementare:

a) raporturile dintre furnizorii de informaţie şi persoană fizică şi/sau juridică în procesul de asigurare şi de realizare a dreptului constituţional de acces la informaţie;
b) principiile, căile, condiţiile, căile şi modul de realizare a accesului la informaţiile oficiale, aflate în posesia furnizorilor de informaţii;
c) aspectele accesibilităţii informaţiei în cadrul personal şi protecţiei acesteia în cadrul soluţionării problemei;
d) drepturile solicitanţilor informaţiei, inclusiv al informaţiei cu caracter personal;
e) obligaţiile furnizorilor de informaţii în procesul asigurării accesului la informaţie oficiale;
f) modalitatea apărării drepturilor de acces la informaţi[75]

Din punct de vedere a problematicii studiate de noi prezintă interes scopurile legii nominalizate care constau conform punctului b) al art.2 în „eficientizarea procesului de informare a populaţiei şi a controlului efectuat de către cetăţeni asupra activităţii autorităţilor publice şi a instituţiilor publice"; şi c) „stimularea formării opiniilor şi participării active a populaţie la procesul de luare a deciziilor în spirit democratic".

Cine sunt furnizorii de informaţii oficiale obligaţi prin lege să le furnizeze solicitanţilor?

În art. 5 al Legii privind accesul la informaţie în această calitate sunt determinate:

a) autorizaţiile administraţiei publice locale şi centrale;
b) instituţiile publice locale şi centrale care au scop efectuarea atribuţiilor de administrare, social-culturale şi a altor atribuţii cu caracter necomercial;
c) persoane fizice şi juridice care sunt abilitate cu gestionarea unor servicii publice ce culeg, selectează, posedă, păstrează, dispun de informaţii oficiale, inclusiv de informaţii cu caracter personal.

Dacă pornim de la prevederile legii, fiecare funcţionar public din primărie sau din serviciile publice ale consiliilor locale cade sub incidenţa acestui articol devenind furnizor de informaţii oficiale şi dispunând de drepturile şi obligaţiile ce reies din legea examinată.

---

[74] **Legea Republicii Moldova cu privire la administraţia publică locală din nr. 123-XV 18 martie 2003,** publicată în Monitorul Oficial din 19 martie 2003, art.6.

Drept solicitant al informaţiei oficiale este orice cetăţean al Republici i. Mo Ido va precum şi cetăţenii altor state, care au domiciliu sau reşedinţa pe' teritoriul R. Moldova, apatrizii stabiliţi cu domiciliu sau cu reşedinţa pe teritoriul Republicii Moldova.

Persoana are dreptul de a solicita furnizorilor de informaţii, personal sau prin reprezentanţii săi, orice informaţii aflate în posesia acestora, cu excepţiile stabilite de legislaţie. Dreptul persoanei de a avea acces la informaţii, inclusiv la informaţiile cu caracter personal, nu poate fi îngrădit decât în condiţiile legii. Orice persoană care solicită acces la informaţii în conformitate cu prezenta lege este absolvită de obligaţia de a-şi justifica interesul pentru informaţiile solicitate.

În sensul legii nominalizate sunt considerate informaţii oficiale toate informaţiile aflate în posesia şi la dispoziţia furnizorilor de informaţii, care au fost elaborate, selectate, prelucrate, sistematizate şi/sau adoptate de organele sau de persoanele oficiale sau puse la dispoziţia lor în condiţiile legii sau de către alţi subiecţi de drept.

Este semnificativ compartimentul legii ce ţine de restricţiile în exercitarea dreptului de acces la informaţie. Aceasta poate avea loc doar în cazurile prevăzute de o lege organică care ar corespunde următoarelor necesităţi: respectarea drepturilor şi reputaţiei altor persoane; protecţia securităţii naţionale, ordinei publice, ocrotirii sănătăţii sau protecţia moralei societăţii.

În conformitate cu prevederile aceluiaşi articol, accesul la informaţie nu poate fi limitat cu excepţia:

a) informaţiilor ce constituie secretul de stat;
b) informaţiilor confidenţiale din domeniul afacerilor, prezentate instituţiilor publice cu titlu de confidenţialitate;
c) informaţiile cu caracter personal, a căror divulgare este considerată drept imixtitudine în viaţa privată a persoanei;
d) informaţiilor ce ţin de activitatea operativă şi de anchetă a organelor de resort;
e) informaţiile ce reflectă rezultatele finale sau intermediare ale unor investigaţii ştiinţifice şi tehnice.

Conform prevederilor legii, dacă accesul la informaţie şi documentele solicitate este parţial limitat, furnizorii de infirmaţii sunt obligaţi să prezinte solicitanţilor părţile documentului, accesul la care nu conţine restricţii conform legislaţiei, indicându-se în locurile porţiunile omise sau din sintagmele : „secret de stat", „secret comercial", „informaţie confidenţială despre persoană".

---

[75] **Legea Republicii Moldova privind accesul la informaţie** Nr. 982- XIV din 11.05.2000, Monitorul Oficial al Republica Moldova nr. 88-90/664 din 28.07.2000.

Constituţia Republicii Moldova proclamă că democraţia în Republica Moldova se exercită în condiţiile pluralismului politic, care este incompatibil cu dictatura şi totalitarismul. Pornind de la acest principiu, este evident, că pluralismul este opusul umanismului, democraţia fiind incompatibilă cu monopolul sau chiar şi cu privilegiul unei doctrine, negând orice pretenţie de a instaura ortodoxia în domeniul ideologic. Fără îndoială că un sistem pluralist, pus în funcţie prin intermediul instituţiilor politice, culturale şi sociale nu poate fi dezvoltat decât în baza unor garanţii şi premise constituţionale[76].

Astfel, art.32 din Constituţia Republicii Moldova garantează fiecărui cetăţean „libertatea gândirii, a opiniei, precum şi libertatea exprimării în public prin cuvânt, imagine sau prin alte mijloace posibile". Pentru o liberă exprimare a opiniilor, art. 34 obligă autorităţile publice, potrivit competenţelor ce le revin, să asigure informarea corectă a cetăţenilor asupra treburilor publice şi asupra problemelor de interes personal, dreptul la informaţie nu trebuie să prejudicieze măsurile de protecţie a cetăţenilor sau siguranţa naţională. Mijloacele de informare publică, de stat sau private sunt obligate să asigure informarea corectă a opiniei publice.

Publicitatea este unul din elementele importante ale sistemului democratic de administrare a societăţii şi statului[6] .

Realizarea principiului publicităţii în activitatea organelor autoadministrării locale presupune asigurarea unui caracter deschis în activitatea lor şi informarea sistematică a populaţiei referitor la această activitate.[77]

Realizarea principiului publicităţii în organizarea şi funcţionarea autoadministrării locale, potrivit căruia organele de autoadministrare locală asigură informarea populaţiei despre activitatea lor, este consfinţit şi în statutele comunităţilor teritoriale, în regulamentele organelor reprezentative de autoadministrare locală, în alte acte juridico-normative ce se referă, de exemplu, la statutul aleşilor locali.

Principiul publicităţii şi transparenţei presupune asigurarea unei înviorări largi a cetăţenilor despre activitatea organelor administraţiei publice şi întreţinerea unor legături strânse între cetăţeni şi aceste organe, art. 34 din Constituţie prevede dreptul persoanei de a avea acces la orice informaţie de interes public. Autorităţile publice, potrivit competenţelor ce le revin, sunt obligate să asigure informarea corectă a cetăţenilor despre afacerile publice şi despre problemele de interes personal. Norma constituţională prevede de asemenea că dreptul la informaţie nu trebuie să prejudicieze măsurile de protecţie a cetăţenilor sau siguranţa naţională[78].

---

[76] **Academia de Administrare Publică pe lângă Guvernul Republicii Moldova,** ***Administrarea publică":*** Nr. 2(34), 2002, p. 28.

[77] **O. E. Kutafin, V. I. Fadeev,** ***Munitipal'noe pravo Rossijskoj Federatii*** Dreptul municipal al Federaţiei Ruse), Izd-vo Jurist, 1997, p. 105.

[78] **Aurel Sîmboteanu,** ***Reforma administraţiei publice în Republica Moldova,*** Editura MUSEUM, Chişinău 2001, pag. 52.

Dreptul persoanei de a avea acces la orice informaţie de interes public nu poate fi îngrădit.

Autorităţile publice, potrivit competenţelor ce le revin, sunt obligate să asigure informarea corectă a cetăţenilor asupra treburilor publice şi asupra problemelor de interes personal.

Dreptul la informaţie nu trebuie să prejudicieze măsurile de protecţie a cetăţenilor sau siguranţa naţională.

Mijloacele de informare publică, de stat sau private, sunt obligate să asigure informarea corectă a opiniei publice. Mijloacele de informare publică nu sunt supuse cenzurii.

Foarte important este că mijloacele de informare publică, de stat sau private să asigure informarea corectă a opiniei publice. Problemele transparenţei administrative se cer a fi rezolvate astfel încât să asigure un grad înalt de imparţialitate şi obiectivitate. Numai în aşa fel transparenţa va contribui la soluţionarea corectă a sarcinilor atribuite acestor autorităţi.

Desigur, este foarte important ca cetăţenii să fie informaţi despre activitatea autorităţilor publice. Dar nu mai puţin important este şi informarea autorităţilor publice despre năzuinţele şi doleanţele cetăţenilor. Aceasta se asigură pe diferite căi, cum ar fi efectuarea sondajelor de opinii privind diverse probleme de interes comun, generalizarea propunerilor, sugestiilor expuse de cetăţeni pe diferite căi, inclusiv folosirea dreptului constituţional de a se adresa autorităţilor publice prin petiţii formulate în numele semnatarului, sau dreptul organizaţiilor legal constituite de a se adresa cu petiţii exclusiv în numele colectivelor pe care le reprezintă.

Prin aceste mijloace cetăţenii, colectivităţile umane contribuie la verificarea îndeplinirii deciziilor organelor administraţiei publice. In caz de necesitate, sub influenţa opiniei publice poate avea loc corectarea deciziei organelor administraţie publice, aducerea lor în concordanţă cu realităţile sociale aflate în continuă schimbare. Totodată, opinia publică poate sa influenţeze asupra iniţierii, pregătirii şi adoptării unor noi decizii în scopul soluţionării problemelor noi apărute[79].

Un rol important în realizarea principiului publicităţii în sistemul autoadministrării locale îl are mass-media. Astfel, în regiuni şi raioane, consiliile respective au ziarele lor, susţinute din bugetele locale, cu ajutorul cărora se aduc la cunoştinţa populaţiei problemele de importanţă locală ce sunt dezbătute în sesiunile consiliilor raionale şi regionale, hotărârile adoptate de consiliile respective, etc.

[79] **Idem**

O confirmare a principiului transparenţei şi publicităţii în România ne serveşte Legea nr. 52 din 21/01/2003 privind transparenţa decizională în administraţia publică[80].

În această lege se stabilesc regulile procedurale minimale decizionale în cazul autorităţilor administraţiei publice centrale şi altor instituţii publice care utilizează resursele financiare, în asociaţiile legal constituite ale acestora, având drept scop sporirea gradului de responsabilitate a administraţiei publice, stimularea participării active a cetăţenilor în procesul de luare şi de elaborare a actelor normative şi sporirea gradului de transparenţă la nivelul întregii administraţii[81].

Înfăptuirea principiului publicităţii în activitatea organelor de autoadministrară locală *creează* condiţii pentru participarea cetăţenilor la rezolvarea problemelor de importanţă locală.

Sesizarea cetăţenilor nu este numai o sursă de informare referitoare la interesele populaţiei, ea oferă cetăţenilor posibilitatea de a-şi apăra drepturile şi interesele legale şi de-a obţine restabilirea lor în cazul încălcării de către organele şi funcţionarii de conducere ai autoadministrării locale.

Realizarea principiului publicităţii şi transparenţei presupune un înalt nivel de cultură al cetăţenilor, a colectivităţilor umane, autorităţilor publice, precum şi reprezentanţilor mijloacelor de informare în masă.

Principiul sus menţionat este redat atât la nivel naţional cât şi la nivel internaţional, ca de exemplu în *Declaraţia Universală a Drepturilor Omului,*[82] *Pactul internaţional cu privire la drepturile economice, sociale şi culturale*[83]*,Pactul internaţional cu privire la drepturile civile şi*

---

[80] ***Legea adoptată de Parlamentul României nr.*** *52.* ***din 21/01/2003 privind transparenţa • decizională în administraţia publică*** . Publicat în Monitorul Oficial, Partea I nr. 03/02/2003.

[81] **Idem**

[82] **Declarafia Universală a Drepturilor Omului.** Adoptată şi proclamată de Adunarea generală a O.N.U. prin Rezoluţia 217 A(1II) din 10 decembrie 1948 la New York. Republica Moldova a aderat la Declaraţie prin Hotărârea Parlamentului nr. 217-XII din 28.07.90. Publicată în ediţia oficială „Tratate internaţionale ", 1998, voi. I, p. 11. Extras.

**Art.l** Toata fiinţele umane se nasc libere şi egale în demnitate şi drepturi. Ele sunt înzestrate cu „ raţiune şi conştiinţă şi trebuie să se comporte unele faţă de celelalte în spiritul paternităţii.

Art. 19 Orice om are dreptul la libertatea opiniilor şi exprimării lor, acest drept include libertatea de a avea opinii fără imixtiune de afară, precum şi libertatea de a căuta, de a primi şi de răspândi informaţii şi idei prin orice mijloace şi independent de frontierele de stat.

Art. 20 Orice persoană are dreptul la întrunire şi de asociere paşnică . Nimeni nu poate fi obligat să facă parte dintr-o asociaţie.

**Art.** 29 Persoana are îndatoriri faţă de colectivitate, numai în cadrul acesteia fiind posibilă dezvoltarea liberă şi deplină a personalităţii sale. în executarea drepturilor şi libertăţilor sale, fiecare persoană este supusă numai îngrădirilor stabilite de lege în scopul exclusiv al asigurării recunoaşterii şi respectării drepturilor şi libertăţilor celorlalţi şi în vederea satisfacerii cerinţelor juste ale moralei, odinii publice şi bunăstării materiale, într-o societate democratică.

[83] **Pactul internaţional cu privire Ia drepturile economice, sociale şi** culturale. Adoptată la 16 decembrie 1996 la New York. Adoptată şi proclamată de Adunarea generală a O.N.U. la 16 decembrie 1966 prin Rezoluţia 2200 A(XXI) intrat în vigoare la 3 ianuarie 1967, cf. Dispoziţiilor art. 27. Ratificat, prin Hotărârea Parlamentului nr. 217-XII din 28.07.90. în vigoare în Republica Moldova la 26 aprilie 1993. Publicată în ediţia oficială „Tratate internaţionale ", 1998, voi. I, p. 18. Extras.

Art. 15. l.Statele părţi la prezentul pact recunosc fiecăruia dreptul a) de a participa la viaţa culturală; b) de a beneficia de procesul ştiinţific şi de aplicaţiile sale; c) de a beneficia de protecţia intereselor morale şi materiale decurgând din orice producţie ştiinţifică, literară sau artistică a cărui autor este. 2. Măsurile pe care statele părţi la

*politice*[84]*, Documentul reuniunii de la Copenhaga a conferinţei pentru dimensiunea umană a C.S.C.E*[85]*, Convenţia pentru Apărarea Drepturilor Omului şi Libertăţilor fundamentale,*[86] *etc.*

## 7. Principiul priorităţii şi garantării drepturilor persoanei private

În baza acestui principiu activitatea administraţiei publice trebuie să fie fundamentate pe baze morale, ca fapt obligatoriu nu facultativ. Drepturile omului sunt o valoare supremă şi toate autorităţile administraţiei publice poartă răspundere faţă de cetăţeni pentru respectarea lor. Aceasta decurge din prevederile constituţionale, conform cărora demnitatea omului, drepturile şi libertăţile cetăţenilor, libera dezvoltare a personalităţii umane, dreptatea reprezintă valori supreme şi sunt garantate[87].

Enunţarea acestui principiu are menirea să ducă la îmbunătăţirea activităţii administraţiei publice, dat fiind faptul că în fiecare moment administraţia publică este expusă unei mari tentaţii, şi anume de a se considera pe ea însăşi drept propriul ei scop[88], sistemul administrativ neavând alte justificări, în faţa acelora care-l pun în mişcare, decât perfecţionarea funcţionării şi armonia mecanismelor sale. Reforma administraţiei, având drept scop îmbunătăţirea activităţii şi structurii administraţiei publice, trebuie să stopeze dezvoltarea acestei tentaţii, care are tendinţa de a dovedi echivalentul administrativ al raţiunii de stat.

---

prezentul Pact le vor lua pentru a asigura deplina exercitare a acestui drept trebuie să cuprindă măsuri necesare pentru a asigura menţinere, dezvoltarea şi difuzarea ştiinţei şi culturii. 3. Statele părţi la prezentul Pact se angajează să respecte libertatea indispensabilă cercetării ştiinţifice şi activităţi creatoare; 4. statele părţi la prezentul Pact recunosc urările binefăcătoare care trebuie să rezulte din încurajare şi dezvoltarea cooperării şi contactelor internaţionale în domeniul ştiinţei şi culturii.

**Art.** 16 1.Statele părţi la acest Pact, se angajează să prezinte, în conformitate cu dispoziţiile cuprinse în această parte a Pactului, rapoarte asupra măsurilor pe carele-au adoptat şi asupra progreselor obţinute în asigurarea respectării drepturilor

[84] **Pactul internaţional cu privire la drepturile civile şi politice.** Adoptat şi deschis spre semnare la Adunarea generală a Naţiunilor Unite la 16 decembrie 1996 la New York. Intrat în vigoare la 23 martie 19967, cf. art. 49, pentru dispoziţiile de la art. 41. Rarificat prin Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova nr. 317-Xii din 28.07.90. în vigoare pentru Republica Moldova din 26 aprilie 1993.

[85] **Documentul Reuniunii de Ia Copenhaga a Conferinţei pentru dimensiunea umană a C.S.C.E.** Adoptat la 29.06 .90.. Aderat prin Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova nr. 707-XII din 10.09.91.

(5.8) Legile-adoptate conform unei proceduri publice - şi reglementările fac obiectul unor publicaţii care reprezintă condiţia aplicabilităţii lor . Aceste texte vor fi accesibile tuturor.

[86] **Convenţia pentru Apărarea Drepturilor Omului şi Libertăţilor Fundamentale.** Adoptată la Roma la 4 noiembrie 1950. A intrat în vigoare la 3 septembrie 1953. în vigoare pentru Republica Moldova la l februarie 1998.

**Art. 6 Dreptul la un proces echitabil.**

Orice persoană are dreptul la judecată în mod echitabil, în mod public şi într-un termen rezonabil a cauzei sale, de către o instanţă independentă şi imparţială instituită de lege, care va hotărî fie asupra încălcării drepturilor şi obligaţiilor sale cu caracter civil, fie asupra temeinicii oricărei acuzaţii în materie penală îndreptată împotriva sa. Hotărârea trebuie să fie prezentată în mod public, dar acc4esul în sala de şedinţe poate fi interzis presei şi publicului pe întreaga durată a procesului sau a unei părţi a acesteia în interesul moralităţii, al ordinei publice ori a securităţii naţionale într-o societate democratică, atunci când interesele minorilor sau protecţia vieţii private a părţii la proces o impun, sau în măsura considerată absolut necesară de către instanţă atunci când, în împrejurările speciale, publicitatea ar fi de natură să aducă atingere intereselor justiţiei.

**Art.8 Dreptul Ia respectarea vieţii private.**

Orice persoană are dreptul la respectarea vieţii sale private şi de familie, a domiciliului să şi a corespondenţei sale.

[87] **Aurel Sîmboteanu,** ***Reforma administraţiei publice în Republica Moldova,*** Editura MUSEUM.Chişinău 2001, p.49

[88] **Mihai T. Oroveanu,** ***Tratat de ştiinţa administraţiei,*** Bucureşti, 1996, pag. 130.

Începând cu anul 1997, în Republica Moldova se implementează, cu concursul Programului Naţiunilor Unite pentru Dezvoltare, un amplu *i* proiect care urmăreşte crearea şi funcţionarea unei instituţii naţionale independente pentru promovarea şi apărarea drepturilor şi libertăţilor omului cu mandat de reflectare a tratatelor şi convenţiilor internaţionale la care statul nostru este parte[89]. Dacă administraţia publică are misiunea de a servi omul, cu atât mai mult are sarcina de a servi toţi oamenii care alcătuiesc colectivitatea umană naţională, satisfăcând interesul public. Desigur că suma intereselor individuale care alcătuieşte interesul general are mai mare importanţă decât interesul unui singur om. De aceea în activitatea sa administraţi publică urmează să respecte această importanţă şi prioritate.

Astfel, administraţia publică este obligată să satisfacă interesul general, chiar sacrificând drepturile şi interesele individuale atunci când interesul general impune o asemenea situaţie. Ierarhizarea satisfacerii cerinţelor sociale de către administraţia publică nu încalcă semnificaţia şi finalitatea principiului că administraţia publică este în serviciul omului, deoarece tocmai interesul impune să se dea prioritate satisfacerii interesului general[90].

[89] ***Legea cu privire la avocaţii parlamentari II*** "Monitorul oficial al Republicii Moldova", 1997, nr. 82 - 83 , 11 decembrie.
[90] **Aurel Sîmboteanu,** ***Reforma administraţiei publice în Republica Moldova,*** Editura MUSEUM; Chişinău, 2001, pag. 49 - 51

# CAPITOLUL III. DREPTUL ADMINISTRATIV – RAMURĂ A DREPTULUI PUBLIC

## 1. Noţiunea dreptului administrativ

Dreptul administrativ poate fi studiat sub două aspecte:

a) ca un ansamblu de norme juridice, care reglementează activitatea administraţiei publice şi formează o ramură distinctă de drept în cadrul sistemului dreptului şi,

b) ca ramură a ştiinţei juridice care se ocupă de cercetarea: normelor dreptului administrativ, raporturilor de drept administrativ, a actelor administrative, a formelor de control administrativ, a statutului şi carierei funcţionarilor publici, a răspunderii administraţiei ş. a.

Ca ramură distinctă de drept, în cadrul sistemului dreptului, dreptul administrativ nu are o istorie prea îndelungată. Deoarece însuşi dreptul public, având apariţia în perioada democraţiilor timpurii, mai târziu, la perioada formelor clasice de stat sclavagist şi feudal, cedează în favoarea dreptului privat. Astfel, la aceste perioade istorice o dezvoltare fructuoasă capătă doar ramurile de drept civil şi penal.

Renaşterea democraţiei, într-o formă mult mai perfectă spre sfârşitul secolului XVIII, face recunoscute anumite raporturi dintre individ, ca cetăţean, şi stat, ca autoritate publică cu drepturi şi obligaţii reciproce care nu au la bază proprietatea sau valorile materiale, ci au drept obiect puterea publică în raport cu organizarea conducerii sociale. Normele juridice ce reglementează aceste raporturi fac parte din dreptul public. Declaraţiile referitoare la drepturile omului, precum şi constituţiile apărute la această perioadă au pus baza normativă şi ştiinţifică a dreptului public.

Dreptul administrativ ca parte a dreptului public se conturează, evident, mai târziu pe la mijlocul secolului XIX. După cum menţiona prof. E. D. Tarangul, dreptul administrativ este de dată destul de recentă, ca şi dealtfel dreptul public în general. Un drept administrativ propriu zis găsim abia în statul modern înfiinţat de Revoluţia franceză, care a pus principiul legalităţii.[91] Dreptul administrativ român, la rândul său, a căpătat o dezvoltare fructuoasă începând cu sec. XX, avându-i ca fondatori pe iluştrii profesori Anibal Teodorescu, Paul Negulescu, E. D. Tarangul ş. a., fiind influenţat atât de doctrina şi jurisdicţia administrativă franceză cât şi de cea germană.[92]

[91] E. D. Tarangul, op. cit. p. 1
[92] J.H. Vermeulen, Evoluţia dreptului administrativ român, Bucureşti,1943, p.21-43.

Puterea în republicile democratice care s-au format cu două secole în urmă era organizată în baza principiului separaţiei puterilor (în legislativă, executivă şi judecătorească), iar dreptul administrativ s-a format în baza normelor care reglementau, în special, activitatea organelor puterii executive.

Dreptul administrativ în Republica Moldova este în plină formare, fiind de aceeaşi vârstă cu însuşi statul actual, format după destrămarea URSS. Soarta vitregă a poporului aflat între Nistru şi Prut, a făcut ca pe parcursul ultimelor două secole să fie folosit ca monedă de schimb la sfârşitul bătăliilor marilor puteri din Europa, şi, respectiv, ba rupt de la Ţară, ba întors înapoi pentru a fi rupt din nou. Prin urmare, la această perioadă nu putem vorbi despre un sistem de drept propriu. Formarea unui astfel de sistem a devenit posibil abia după căpătarea independenţei. La această etapă de tranziţie a statului la un sistem democratic de guvernare este foarte important de a avea un sistem de drept corespunzător înaltelor democraţii. Nu mai puţin important este şi delimitarea clară a ramurilor de drept după obiectul raporturilor sociale pe care le reglementează.

Ca ramură distinctă a dreptului, dreptul administrativ constă dintr-un ansamblu de norme juridice care reglementează raporturile de instituire şi activitate a organelor administraţiei publice, raporturile dintre aceste organe şi cetăţeni sau dintre funcţionarii publici şi cetăţeni, raporturi ce iau naştere, se dezvoltă şi se sting în procesul de administraţie.

Obiectul dreptului administrativ, menţionează prof. I. Alexandru, îl formează acele raporturi sociale care constituie obiectul activităţii administrative a statului şi a colectivităţilor locale, realizată, în principal, de către autorităţile administraţiei publice potrivit normelor legale, cu excepţia raporturilor sociale care se nasc în procesul realizării activităţii financiare a statului şi a colectivităţilor locale.[93]

Tot în această lucrare, se face o delimitare de valoare a dreptului administrativ de alte ramuri de drept (constituţional, financiar, civil, dreptul muncii ş. a.) în baza obiectului de reglementare şi a altor criterii. Astfel, referindu-se al raportul dintre dreptul administrativ şi cel constituţional autorii subliniază că: deşi cele două ramuri de drept se află într-o strânsă legătură, totuşi ele nu se identifică deoarece ramura conducătoare a întregului sistem de drept este dreptul constituţional, iar normele dreptului administrativ, care reglementează raporturi sociale specifice, trebuie să fie conforme cu normele de drept constituţional. Cum şi Constituţia cuprinde unele norme care reglementează activitatea administrativă, rezultă că acestea fac parte, atât din ramura dreptului constituţional, cât şi din ramura dreptului administrativ. Dreptul administrativ este strâns legat şi cu dreptul financiar care reglementează raporturi sociale ce se nasc în procesul formării, repartizării şi întrebuinţării fondurilor băneşti destinate necesităţilor publice. Cu toate

[93] I. Alexandru, I. Popescu-Slaniceanu ş.a., op. cit. p.35

că aceste raporturi ce se formează în domeniul administraţiei publice şi constituie obiectul unei anumite grupe de norme juridice, denumită legislaţie administrativ-financiară, normele respective având totuşi un puternic specific financiar, aparţin dreptului financiar. Activitatea autorităţilor administraţiei publice cu personalitate juridică este supusă reglementării atât a normelor de drept administrativ, cât şi a celor de drept civil. Chiar dacă dreptul administrativ reglementează unele raporturi patrimoniale, precum înfiinţarea de către autorităţile administraţiei publice unor agenţi economici şi înzestrarea lor cu mijloacele necesare activităţii, despăgubirile în cadrul răspunderii patrimoniale a funcţionarilor publici faţă de terţi, el se deosebeşte de dreptul civil prin faptul că: reglementează raporturile patrimoniale prin metoda subordonării părţilor raportului juridic, cel puţin una din părţile raportului de drept administrativ trebuie să fie o autoritate publică sau i instituţia a administraţiei publice, majoritatea normelor dreptului administrativ sunt  norme imperative şi nu dispozitive, cum sunt cele de drept civil. Dreptul muncii reglementează raporturile contractuale dintre o autoritate, instituţie şi salariatul său, cu drepturile şi şi obligaţiile ce decurg din contractul de muncă, iar dreptul administrativ reglementează numai raporturile administrative ce se nasc între aceste autorităţi şi cei ce le compun şi în care elementul subordonare este evident. Şi în cadrul raportului juridic de muncă există o subordonare, dar aceasta se fundamentează pe necesitatea disciplinei muncii în cadrul unui colectiv de muncă.[94]

Prof. A. Iorgovan defineşte dreptul administrativ ca ramură a dreptului public care reglementează, concret sau cu valoare de principiu, relaţiile sociale din sfera administraţiei publice, precum şi pe cele de natură conflictuală dintre autorităţile publice sau structuri private, învestite cu autoritate publică, pe de o parte, şi cei vătămaţi în drepturile lor prin actele administrative ale acestor autorităţi, pe de altă parte.[95]

În opinia prof. Rodica Narcisa Petrescu, Dreptul administrativ poate fi definit ca ramura sistemului de drept care cuprinde normele juridice care reglementează raporturile sociale referitoare la organizarea şi activitatea administraţiei publice pe baza şi în executarea legii.[96]

Cu toate că dreptul administrativ, ca ramură de drept, conţine un număr impunător de norme mai rămân a fi lipsite de reglementări clare un şir de aspecte a activităţii administraţiei publice. Ne referim, în primul rând la normele de procedură administrativă, care lipsesc la moment în dreptul administrativ al Republicii Moldova, instituţia răspunderii disciplinare a funcţionarilor publici, aceasta fiind reglementată în codul muncii, şi instituţia răspunderii ministeriale, norme pe care le considerăm de extremă importanţă la edificarea statutului de drept şi buna funcţionare a administraţiei publice.

[94] Ibidem, pp. 36-40
[95] A. Iorgovan, Tratat de drept administrativ, Bucureşti, 1996, vol. 1, p. 128.

În pofida tuturor greutăţilor prin care trece Ţara noastră, sistemul de drept se dezvoltă, iar dreptul administrativ îşi conturează tot mai clar obiectul, fiind cercetat şi studiat în cadrul facultăţilor de drept şi a celor de administraţie publică, iar perspectiva integrării europene va accelera punerea la punct a lacunelor legislative expuse mai sus.

## 2. Normele de drept administrativ

Ca oricare alte norme juridice, normele de drept administrativ reprezintă o categorie de norme (reguli) sociale, instituite sau recunoscute de stat, general obligatorii şi impersonale a căror aplicare este asigurată de forţa de constrângere a statului, care stabilesc conduita subiectelor ce participă într-o formă sau alta la înfăptuirea administraţiei publice.

Pe lângă trăsăturile caracteristice generale, normele de drept administrativ conţin şi unele însuşiri specifice care le individualizează în raport cu alte categorii de norme juridice. In acest sens, prof. M. Dvoracec consideră că:

a) Normele juridice administrative au un caracter general, impersonal, abstract, prescriind o conduită tipică şi având o aplicabilitate repetată la un număr nelimitat de cazuri. De asemenea ele au un caracter voliţional, obligatoriu, antrenează efecte juridice şi atrag nemijlocit răspunderea celor care le încalcă;

b) Normele juridice administrative reglementează o categorie aparte de raporturi sociale, raporturi care se nasc în cadrul şi pentru realizarea activităţii executive a statului. [97]

La rândul său, prof. M. Preda, evidenţiază următoarele trăsături proprii normelor dreptului administrativ:

- Ele reglementează raporturi sociale care apar între autorităţile administraţiei publice precum şi între acestea şi particulari în realizarea sarcinilor administraţiei publice;
- Normele dreptului administrativ sunt foarte variate, întâlnindu-se, practic, în aproape toate domeniile şi sectoarele de activitate;
- Cu excepţia celor cuprinse în Constituţie şi legi, normele dreptului administrativ se emit în baza şi în vederea executării legii.[98]

Prin urmare, anume caracterul voliţional şi imperativ al normelor de drept administrativ deosebesc aceste norme de alte norme de drept. Volitivul acestor norme se exprimă prin faptul că la realizarea lor nu se antrenează voinţa ambelor părţi, adică a administratorilor şi a

[96] Rodica Narcisa Petrescu, *Drept administrativ,* Editura accent, Cluj-Napoca, 2004, p.44
[97] Maria V. Dvoracec, Drept administrativ. Notiuni introductive, laşi, 1993, p. 62
[98] Mircea Preda, Curs de drept administrativ, partea generală, Bucureşti, 1995, p.27

administraţilor, fiind de ajuns doar voinţa administratorilor, devenind astfel obligatorii pentru cei administraţi, indiferent de voinţa lor.

La fel ca celelalte norme de drept, normele dreptului administrativ au o structură trihotomică, cuprinzând cele trei elemente: *ipoteza, dispoziţia şi sancţiunea*.

*Ipoteza* prevede împrejurările, condiţiile în care se aplică norma respectivă şi subiectele la care se referă. Tot în ipoteză se pot include anumite definiţii, principii, scopuri sau tălmăciri ale unor termeni. Ipoteza normei administrativ-juridice poate fi mai detaliată şi să-şi găsească exprimarea în primele articole din cadrul dispoziţiilor generale ale legii, sau poate fi generic înţeleasă, sau desprinsă din reglementările privitoare la organizarea şi funcţionarea organelor administrative.

După modul de determinare ipoteza poate fi absolut determinată sau relativ determinată.

*Dispoziţia* normei arată conduita pe care trebuie s-o urmeze subiectele la care se referă. Ea este, în general, categorică, imperativă, deoarece relaţiile sociale reglementate de normele dreptului administrativ se desfăşoară în procesul de realizare a puterii de stat.

După gradul de imperativitate a dispoziţiei normele din dreptul administrativ le putem grupa în felul următor:

1. Norme cu dispoziţii *operativ*e, prin care subiectele sunt obligate la o anumită conduită sau prestaţie şi care urmează a fi exercitate în mod obligatoriu exact sau întocmai în limita prescripţiei. Acestea sunt cele mai imperative şi categorice dispoziţii, care nu se discută ci se execută şi le întâlnim în formă clasică în domeniul militar.

2. Norme cu dispoziţii *prohibitive,* care cuprind reguli de interzicere a unor acţiuni. De regulă aceste norme conţin şi sancţiuni majoritatea cărora sunt consacrate în Codul contravenţional şi Statute disciplinare.

3. Norme cu dispoziţii *permisive,* care prevăd doar posibilitatea de a acţiona sau nu, lăsând la alegerea subiectelor de drept să facă sau nu anumite acţiuni. Sarcinile trasate de aceste norme au de asemenea caracter imperativ şi obligatoriu, doar că este lăsată subiectului libera alegere a căilor de realizare ale acestora.

*Sancţiunea* normelor de drept administrativ prevede consecinţele juridice care decurg din nerespectarea conduitei prescrise de dispoziţie.

Un număr nu prea mare de norme din dreptul administrativ conţin sancţiuni. În unele cazuri sancţiunea poate fi subînţeleasă sau aplicabilă mai multor norme.

În funcţie de gradul de determinare, sancţiunile normelor de drept administrativ pot fi: *determinate, relativ determinate, alternative şi cumulative*.

Deoarece răspunderea în dreptul administrativ este o instituţie foarte complexă, conţinând mai multe forme, respectiv, şi sancţiunile prin care se realizează cunosc o varietate impunătoare. Spre exemplu:

- sancţiuni *administrativ-disciplinare* (destituirea, revocarea din funcţie, transferul disciplinar, retrogradarea);
- sancţiuni *administrativ-contravenţionale* (amenda, confiscarea, privarea de un drept special, arestul contravenţional);
- sancţiuni *administrativ-patrimoniale* (obligarea la repararea prejudiciului produs printr-o daună materială sau morală de către o autoritate publică).

Pe lângă sancţiuni în forma lor clasică, normele dreptului administrativ pot conţine şi alte măsuri de constrângere, cum ar fi:

- măsuri de *constrângere cu caracter nesancţionator* (reţinerea unei persoane, obligarea la tratament medical);
- măsuri de *executare silită* (ridicarea obiectelor, demolarea construcţiilor neautorizate);
- măsuri *referitoare la actele juridice administrative* (anularea, suspendarea, revocarea).

Sub aspectul structurii logico-juridice, pentru normele de drept administrativ este caracteristică predominarea dispoziţiei şi a ipotezei, sancţiunea fiind întâlnită mai rar.

Normele dreptului administrativ pot fi clasificate în câteva categorii în baza diverselor criterii înaintate de ştiinţa juridică, după cum urmează în continuare:

*După obiectul reglementării*: norme organice, care reglementează înfiinţarea, organizarea activităţii şi desfiinţarea organelor administraţiei publice; norme materiale, care reglementează drepturi şi obligaţii ale subiectelor dreptului administrativ; norme procesuale, care reglementează modul de realizare a drepturilor şi obligaţiilor consacrate în normele materiale, modul de funcţionare a organelor administraţiei publice, precum şi modul de rezolvare a conflictelor dintre administraţie şi cei administraţi; norme care reglementează răspunderea în dreptul administrativ.

*După sfera de cuprindere:* norme generale, care au o sferă largă de reglementare; norme speciale, care reglementează numai o anumită problemă, sau se referă la o anumită categorie de subiecte; norme de excepţie, care reglementează situaţii apărute în mod excepţional.

*După forţa lor juridică*: norme constituţionale; norme stabilite prin lege organică sau ordinară; norme stabilite prin decret prezidenţial; norme conţinute în ordonanţele şi hotărârile Guvernului; norme stabilite prin actele normative ale organelor centrale de specialitate şi norme stabilite prin actele normative emise de organele administraţiei publice locale.

*După criteriul funcţiei dreptului administrativ*, care se realizează prin norma respectivă, prof. A. Iorgovan, împarte normele dreptului administrativ în:

- norme organice;
- norme de structurare în sistem a altor categorii de norme juridice;
- norme de garantare a aplicării altor categorii de norme juridice, inclusiv prin măsuri de constrângere administrativă;
- norme de apărare a valorilor sociale cu caracter generic (dar neesenţiale) pentru societate - normele contravenţionale şi
- norme de contencios administrativ.

Necesitatea cunoaşterii tuturor categoriilor de norme de drept administrativ, menţionează autorul sus numit, decurge din faptul că, atunci când există mai multe norme juridice care reglementează aceleaşi relaţii sociale, va trebui să se facă o operaţie de analiză a criteriilor ce fundamentează aplicarea unei norme înaintea celeilalte. Este clar că ori de câte ori din actul normativ în care este cuprinsă norma se desprinde sensul normelor dreptului administrativ de norme care "guvernează", ele se vor aplica înaintea altor categorii de norme ce vizează aceeaşi materie, mai exact, normele de altă natură, de drept civil, de dreptul muncii etc. , vor fi "subordonate", prin efectele lor, sensului "trasat" prin normele dreptului administrativ. De asemenea, norma specială se va aplica faţă de norma generală, iar norma de excepţie se va aplica şi faţă de norma generală şi faţă de norma specială.[99]

La rândul său, prof. Rodica Narcisa Petrescu clasifică normele dreptului administrativ şi *în funcţie de specificul raporturilor sociale pe care le reglementează*, în felul următor:

- norme care reglementează organizarea şi funcţionarea autorităţilor administraţiei publice şi raporturile dintre ele;
- norme care au ca obiect raporturile dintre autorităţile administraţiei publice, pe de o parte, şi persoane fizice şi juridice, pe de altă parte;
- norme referitoare la statutul funcţionarului publice;
- norme care reglementează răspunderea autorităţilor administraţiei publice;
- norme care reglementează răspunderea contravenţională a persoanelor fizice şi juridice;
- norme care reglementează controlul administrativ;
- norme care reglementează instituţia contenciosului administrativ;
- norme procesuale, care reglementează principiile şi procedura după care se desfăşoară activitatea autorităţilor administraţiei publice.[100]

## 3. Sistematizarea normelor de drept administrativ

[99] A.Iorgovan,op.cit.v.1, p.150
[100] Rodica Narcisa Petrescu, *Drept administrativ,* Editura accent, Cluj-Napoca, 2004, p.45

Orice ramură de drept este compusă dintr-un grup de norme juridice care reglementează relaţiile într-un anumit domeniu. Domeniul administraţiei publice este foarte vast, cuprinzând un număr mare de diverse raporturi şi, respectiv, ramura dreptului administrativ conţine un număr impunător de norme juridice destinate reglementării acestor raporturi. Faptul dat implică, în mod inevitabil, o sistematizare, o aranjare într-o anumită ordine a normelor din ramura respectivă în scopul cunoaşterii şi aplicării lor cu eficienţă şi oportunitate.

Despre o sistematizare perfectă se poate vorbi doar în cazul codificării dreptului (spre exemplu dreptul penal, civil). Cât priveşte dreptul administrativ, se consideră imposibilă codificarea, deoarece, administraţia publică are sarcini foarte variate şi complexe, executarea cărora cere o viabilitate sporită, motiv pentru care ramura dreptului administrativ este într-o permanentă perfecţionare, cu modificări prea dese atât a raporturilor cât şi a normelor de drept ce o alcătuiesc.

Spre deosebire de alte ramuri de drept, în virtutea viabilităţii sale, precum şi a domeniului complex pe care îl reglementează, dreptul administrativ nu poate fi codificat decât în limitele anumitor instituţii din cadrul său (de exemplu răspunderea contravenţională, funcţia publică sau serviciul public, procedura administrativă, etc.).

Cu toate acestea, menţiona J. H. Vermeulen, găsim o ţară care şi-a codificat Dreptul său administrativ: Portugalia. La 31 decembrie 1936 este aprobat codul administrativ portughez, împărţit în patru capitole, tratând respectiv despre:

- organizarea administrativă;
- funcţionarii administrativi şi angajaţi;
- finanţele locale;
- contenciosul administrativ.

Codificarea portugheză, continuă autorul, pe care noi nu o credem compatibilă cu dinamismul Dreptului administrativ prezintă totuşi o experienţă interesantă pentru toţi acei care se îndeletnicesc cu adâncirea ştiinţelor administrative, atât din punctul de vedere teoretic cât şi practic. Dar, rămânem la părerea că Dreptul administrativ este în plină evoluţie chiar în ţări vechi şi cu o oarecare tradiţie administrativă, iar unele din cauzele care determină o atare evoluţie, au un caracter general şi nu specific anumitor ţări.[101]

Mai găsim în unele ţări, de exemplu Polonia, aşa zisul Cod de procedură administrativă, prin care se reglementează organizarea şi desfăşurarea activităţii de emitere a deciziilor de către organele administraţiei publice de diferite nivele, precum şi raporturile dintre ele.

[101] **J. H. Vermeulen, op. cit. p. 19-20.**

Propus dezbaterilor publice este şi proiectul Codului de procedură administrativă al României, care ar putea servi un bun model şi pentru noi. Dacă norme materiale ce reglementează activitatea administraţiei publice sunt îndeajuns, atunci cele procedurale aproape că lipsesc sau se conţin fragmentar în diferite acte normative.

După cum vedem, unele instituţii ale dreptului administrativ pot fi supuse codificării. Nu putem trece cu vederea nici codificarea din dreptul administrativ sovietic, care, începând cu 1985, a codificat instituţia răspunderii contravenţionale care a fost sistematizată în *Codul cu privire la contravenţiile administrative,* adoptat în 1985, în schimb la peste 500 acte normative care vizau contravenţiile până la acel moment.

La prima vedere, dificultăţi în această privinţă nu s-au produs, dat fiind că contravenţiile îşi au originea în Codul penal francez din 1810, unde la fel erau codificate. Meritul acestei codificări este incontestabil, dar s-au produs prin aceasta şi unele confuzii. Astfel, fiind codificate, contravenţiile au devenit "unicele" abateri administrative pasibile de răspundere, celelalte abateri administrative de natură necontravenţională rămânând în afara oricărei răspunderi. Mai mult decât atât, *procedura contravenţională* s-a confundat cu *procesul administrativ,* iar *activitatea de constatare şi examinare a contravenţiilor* cu *activitatea administrativă a M.A.I.*

Aceste confuzii s-au datorat, într-o oarecare măsură, şi denumirii codului: *Codul cu privire la contravenţiile administrative*. În prezent continuă să se discut (începând încă cu anul 1999) în Parlament proiectul noului cod care va purta un alt titlul - *Cod contravenţional* (după părerea noastră mai reuşit dar nu perfect, deoarece spunem cod penal şi nu infracţional, respectiv, mai corect ar fi *cod cu privire la contravenţii*). Avantajul noului cod este că se va omite cuvântul "administrativă" de pe lângă "contravenţie", prin urmare, contravenţiile vor căpăta un regim juridic propriu – contravenţional şi o formă corespunzătoare de răspundere – răspundere contravenţională. Va rămâne aceasta o instituţia a dreptului administrativ, sau se va contura ca ramură de drept distinctă, vom putea judeca după adoptarea codului. În opinia noastră, mult mai raţional ar fi fost să se includă contravenţiile în Codul penal, după modelul francez.

Pot fi codificate şi alte grupări de norme din dreptul administrativ cu condiţia că ele reglementează raporturi care au un obiect relativ mai stabil.

Prin adoptarea Legii contenciosului administrativ (la 10.02.2000) s-a format o nouă instituţie a dreptului administrativ şi s-a evidenţiat deja o nouă formă a răspunderii în dreptul administrativ - administrativ-patrimonială, care, spre deosebire de cea contravenţională, face parte din dreptul administrativ în toate sistemele moderne de drept. Cu regret, pe parcursul a 5 ani de existenţă această instituţie nu şi-a realizat scopul trasat în textul legii, deoarece lipsesc norme (cod, sau un capitol din cod) de procedură administrativă contencioasă. Procedura civilă

care se aplică la examinarea litigiilor de contencios administrativ, prin normele pe care le conţine, nu poate asigura repunerea în drepturi a persoanei vătămate de către o autoritate publică într-un termen cât mai scurt de la data vătămării.

Ramurile de drept codificate cunosc, atât ca materie didactică, cât şi ca ramură de drept, o sistematizare mai simplă, compusă din două părţi principale: partea generală şi partea specială, după cum este structurat şi codul.

Cât priveşte dreptul administrativ, o astfel de sistematizare este insuficientă şi incompletă, cu toate că în sistemul sovietic de predare se practica împărţirea cursului în: partea generală şi partea specială, unde partea generală cuprindea toate instituţiile dreptului administrativ, iar partea specială, normele ce reglementau domeniile concrete ale administraţiei (domeniul economic, politic, social-cultural ş. a.).

Teoria generală a dreptului, în baza principiilor unanim recunoscute, identifică ca structuri ale sistemului dreptului: ramura de drept şi instituţia juridică (ca parte a ramurii). În acest context, putem distinge din multitudinea normelor de drept administrativ acele grupări care au un obiect de reglementare specific din obiectul general al ramurii, denumindu-le, în modul lor firesc, instituţii ale dreptului administrativ.

Luând în consideraţie scopul principal al administraţiei publice de organizare a executării şi executare a legii, putem evidenţia următoarele grupări de norme ale dreptului administrativ, care pot fi considerate ca instituţii ale acestei ramuri, de exemplu:

- *Normele* juridice care au drept obiect de reglementare alcătuirea, competenţa şi funcţionarea organelor administraţiei publice, precum şi raporturile dintre acestea;
- *Normele* care reglementează serviciul public şi activitatea organelor administraţiei publice (statutul funcţionarului public, actul administrativ, contractul administrativ, operaţiunile administrative);
- *Norme* consacrate răspunderii administrative sub toate formele ei;
- *Norme* juridice care reglementează raporturile ce se formează cu prilejul exercitării controlului organelor administraţiei publice în scopul asigurării legalităţii în administraţie;
- Instituţia contenciosului administrativ ş. a.

Acestea sunt cele mai generale instituţii din ramura dreptului administrativ, fără a exclude posibilitatea grupării normelor juridice administrative şi în alt mod.

Am vorbit mai sus despre avantajele codificării ramurii de drept administrativ, dar există şi autori care neagă ideea codificării. Prof. Verginia Vedinaş, făcând trimitere la unii din aceştia menţionează: argumentul cel mai puternic care se invocă de către cei care neagă ideea codificării dreptului administrativ este acela că *un cod devine repede o „biblie" în care administraţia crede*

*şi de la care nu se mai abate.* Din această perspectivă, într-o oarecare măsură acţiunea administraţiei, prin codificare, ar avea de suferit. Supleţea care trebuie să caracterizeze acţiunea administraţiei, izvorâtă din necesitatea de a satisface nevoi publice aflate în continuă transformare, evoluţie, de a găsi soluţii pentru a satisface nevoile, mereu altele şi mereu mai multe, ar constitui un obstacol în existenţa unui cod. Toate acestea, continuă autoarea, nu trebuie să determine concluzia că ideea codificării trebuie abandonată. Trebuie realizată o „**balanţă**" a avantajelor şi dezavantajelor, care să determine ca soluţia adoptată să fie pe deplin legitimată.[102]

Într-o altă opinie, **simplificarea, sistematizarea, normalizarea** *şi* **unificarea activităţii administraţiei publice** *reprezintă poate cele mai puternice argumente care s-ar afla la baza codificării administrative.*

*În plus, o asemenea reglementare ar trebui să conducă la* **eliminarea oricăror paralelisme sau contradicţii între actele normative în domeniu.**

*Totodată e de presupus că, în timp, codificarea procedurii administrative va permite* **utilizarea unei terminologii unitare,** *la ora actuală întreaga activitate în administraţia publică fiind caracterizată printr-o mare varietate de denumiri, dar mai ales, prin numeroase confuzii privind identificarea corectă a tipului de act administrativ emis.*[103]

Ideea codificării dreptului este determinată atât de „inflaţia" legislaţiei, recunoscută astăzi de toţi specialiştii, cât şi de procesul de integrare europeană, care presupune ajustarea legislaţiei naţionale la cea comunitară prin simplificarea dreptului. Sistemul de drept naţional al fiecărei ţări este influenţat de sisteme de drept supranaţionale, iar la nivelul Comunităţilor Europene un sistem de drept propriu spaţiului european. Fundamentul acestui sistem este Constituţia Europeană.

## 4. Raporturile de drept administrativ

Prin *raport juridic* înţelegem relaţiile sociale care sunt reglementate de norme juridice, iar prin *raport de drept administrativ* raporturile juridice care se formează în legătură cu organizarea, funcţionarea şi activitatea autorităţilor administraţiei publice, şi care se nasc, se modifică şi se sting în condiţiile prevăzute de normele dreptului administrativ. Prin urmare una din condiţiile necesare pentru existenţa unui raport administrativ-juridic este prezenţa normei de drept administrativ.

[102] Verginia Vedinaş, op.cit. pp. 62-63

[103] Dana Apostol Tofan, Puterea discreţionară şi excesul de putere al autorităţilor publice, Editura ALL BECK, Bucureşti, 1999, p.382

Dacă luăm drept criteriu frecvenţa şi diversitatea acestor raporturi, putem constata că ele se pot compara doar cu raporturile de drept civil. De la naştere şi până la moarte persoana intră în diverse raporturi cu autorităţile şi instituţiile publice, de la cele mai simple (prestări de servicii) până la cele mai complexe (ca funcţionar de decizie într-o autoritate publică).

Ca orice raport juridic, raportul de drept administrativ conţine trei elemente componente: *subiecte, obiect şi conţinut*.

Pentru *subiect* este caracteristic faptul, că cel puţin unul din participanţi la raport trebuie să fie o autoritate administrativă, iar celălalt poate fi atât o autoritate publică cât şi un funcţionar public sau, după caz, un particular. Este imposibil de a face o enumerare completă a subiectelor (posibile) raporturilor administrative, dar putem să le grupăm în următoarele categorii:

- autorităţile publice (organele administraţiei publice, alte autorităţi ca parte într-un raport de drept administrativ);
- persoanele juridice (altele decât cele din punctul a );
- organizaţiile obşteşti şi politice;
- persoanele fizice (funcţionari publici, cetăţeni ai Republicii Moldova, cetăţeni străini şi apatrizi).

În funcţie de poziţia subiectelor în raport deosebim: *subiect supraordonat şi subiect subordonat ; subiect activ şi subiect pasiv.* De cele mai dese ori subiectul supraordonat este şi subiectul activ, însă aceasta nu este o condiţie obligatorie.

Calitatea de subiect al raportului juridic administrativ este legată de noţiunea de *capacitate juridică*, care la persoanele fizice este alcătuită din capacitatea de folosinţă şi capacitatea de exerciţiu, iar la persoanele juridice din competenţa stabilită expres în acte normative.

*Obiectul* raportului juridic administrativ îl constituie acele acţiuni sau abstenţiuni (inacţiuni) pretinse de către subiectul activ de la subiectul pasiv sau într-o formulare generală - conduita subiectelor. Unii autori includ în noţiunea de obiect al raportului juridic şi acele valori sau scopuri materiale pe care le urmăresc părţile încadrându-se în raport (ordinea publică, eficienţa economică etc.).

*Acţiunile* sunt manifestările materiale şi de altă natură pe care le întreprinde subiectul. Ele pot fi atât licite cât şi ilicite.

*Abstenţiunile* constituie acea stare de lucruri când subiectul este obligat să nu întreprindă careva acţiuni sau este obligat să acţioneze şi nu o face (sub formă de inacţiune ilicită).

*Conţinutul* raportului juridic administrativ îl formează drepturile şi obligaţiile reciproce, ale subiectelor participante la acest raport, stabilite de actele normative.

Pentru a avea loc un raport de drept administrativ, sunt necesare trei premise: *subiectele de drept administrativ, norma juridică administrativă şi o împrejurare, un act sau fapt juridic*, de care legea leagă apariţia raportului propriu-zis. Aceste împrejurări mai poartă denumirea de izvor al raportului juridic administrativ. Este important de a nu confunda izvoarele raportului juridic cu izvoarele dreptului administrativ despre care vom vorbi în următorul paragraf.

Unii autori de drept administrativ admit naşterea raportului juridic administrativ direct din norma juridică. Astfel, prof. A. Iorgovan, spune că raporturile de drept administrativ sunt tocmai relaţiile sociale care au fost reglementate, direct sau indirect, adică prin intervenţia unor fapte juridice, de către normele dreptului administrativ.[104]

Drept fapt juridic pot servi atât acţiunile sau inacţiunile umane cât şi evenimentele care nu depind de voinţa omului.

*Raporturile din cadrul administraţiei* se împart în două categorii clasice, recunoscute de toţi autorii de drept administrativ:

a) *raporturi de subordonare* sau pe verticală şi

b) *raporturi de colaborare* sau pe orizontală.

*Raportul de subordonare* se caracterizează prin faptul că subiectele lui au statut juridic diferit şi se subordonează unul altuia; naşterea şi realizarea acestui raport sunt determinate fie de voinţa legiuitorului, fie de voinţa unilaterală a subiectului supraordonat, iar realizarea lui constituie o obligaţie juridică pentru subiectul subordonat. Aceste raporturi apar între o autoritate publică, pe de o parte, şi alt subiect de drept administrativ, pe de altă parte, acesta fiind fie o altă autoritate publică, fie un funcţionar public, fie o persoană juridică civilă sau o persoană fizică.

*Rapoartele de colaborare* au următoarele trăsături specifice: subiectul purtător al autorităţii publice colaborează de pe o poziţie egală cu celălalt subiect al raportului administrativ; naşterea şi realizarea lor concretă este determinată de manifestarea voinţei din partea ambelor subiecte; condiţiile manifestării acestor voinţe sunt prevăzute expres în lege.

Referindu-se la aceste două categorii de raporturi din dreptul administrativ, prof. A.Iorgovan evidenţiază două trăsături esenţiale ce le caracterizează:

1) unul dintre subiecte este, în mod obligatoriu, un purtător al autorităţii publice; de regulă un organ al administraţiei publice (poate fi însă şi o altă autoritate de stat sau, excepţional, o structură nestatală, autorizată să presteze serviciu public, alături sau în locul unei autorităţi a administraţiei publice);

[104] A. Iorgovan, op.cit., vol. 1, p. 153

2) sunt raporturi de putere, care apar în sfera relaţiilor sociale, reglementate de normele dreptului administrativ.[105]

În baza primei trăsături, autorul, intenţionează să delimiteze raporturile juridice administrative de raporturile de drept privat, iar a doua serveşte drept criteriu de delimitare a raporturilor de drept administrativ de alte raporturi de drept public (drept constituţional, drept penal etc.).

Deoarece sistemul administraţiei de stat (în cea mai mare parte) este bazat pe principiul subordonării ierarhice, majoritatea raporturilor de drept administrativ sunt raporturi de subordonare. Pe măsura democratizării societăţii şi a perfecţionării mecanismului de administraţie se presupune şi o creştere a numărului de raporturi administrativ-juridice de colaborare, precum şi a altor tipuri de raporturi juridice administrative.

În acest context, unii autori evidenţiază ca raporturi juridice administrative pe cele *de prestaţie a anumitor servicii* persoanelor juridice şi fizice de către autorităţile administraţiei publice. Buna organizare şi funcţionare a serviciilor publice constituie un element esenţial pentru calitatea vieţii în societatea modernă. Prestarea serviciilor de către administraţia publică se face pe baza prevederilor legale iar folosirea de către beneficiari a serviciilor publice îi pune pe aceştia în raporturi juridice administrative deosebit de variate.

Din această varietate de raporturi, din domeniul prestării serviciilor publice, se desprind şi anumite raporturi juridice administrative cu caracter privat, exprimate sub formă de contracte administrative, cum ar fi cele de concesiune, de angajare într-o funcţie publică ş. a. Chiar dacă aceste raporturi conţin mai multe trăsături caracteristice dreptului privat, ele sunt supuse regimului de drept public deoarece realizează un obiectiv şi un interes generat şi nu unul particular. Prin urmare, acestea sunt raporturi juridice administrative şi nu civile sau de dreptul muncii, chiar dacă au unele trăsături comune.

Din gama raporturilor administrative mai putem distinge aşa-zisele *raporturi de participare,* care sunt, în mare măsură, similare cu cele de colaborare şi *raporturi de conflict*, care sunt de obicei cele ce se nasc din contravenţii şi alte abateri administrative, din litigiile de contencios administrativ, dar pot fi şi unele conflicte de competenţă, spre exemplu, între două autorităţi publice locale de acelaşi nivel.

Deoarece administraţia publică nu reuşeşte să realizeze toate sarcinile ce stau în faţa ei cu forţele proprii, antrenează în aceste activităţi sectorul privat, prin dezvoltarea parteneriatului public-privat, lărgind prin aceasta spectrul raporturilor juridice administrative.

[105] A. Iorgovan, op. cit. vol. 1, p. 156

## 5. Izvoarele dreptului administrativ

Izvoarele dreptului administrativ sunt formele în care se exprimă normele dreptului administrativ care nasc, modifică sau sting drepturi şi obligaţii dintr-un raport de drept administrativ. Izvoarele se împart în: a)*materiale* (formele de existenţă) şi b)*formale* (formele juridice de exprimare a voinţei guvernanţilor).

În literatura sovietică se practica doar analiza izvoarelor formale pentru o ramură sau alta de drept, concepţie care se mai păstrează în unele state ex-sovietice.

Doctrina juridică occidentală a împărţit izvoarele de drept administrativ în izvoare *scrise şi nescrise.* Prima categorie cuprinde: Constituţia, legile, regulamentele, ordonanţele etc., iar a doua: cutuma, jurisprudenţa, principiile generale şi doctrina.

Pornind de la faptul că la noi sunt recunoscute doar izvoarele formale ale dreptului(care îmbracă forma actelor juridice normative), pe acestea le vom caracteriza în continuare.

Normele de drept administrativ, în virtutea diversităţii lor, sunt cuprinse în cele mai diferite acte juridice normative, care uneori fac parte din alte ramuri de drept (constituţional, financiar etc.), ceea ce înseamnă că şi izvoarele dreptului administrativ pot îmbrăca cele mai diverse forme.

În funcţie de organul emitent şi de forţa lor juridică, izvoarele dreptului administrativ se ordonează şi se ierarhizează după cum urmează:

*Constituţia* - care are forţă juridică supremă şi conţine norme privind organizarea şi funcţionarea principalelor autorităţi ale administraţiei publice, precum şi principiile care stau la baza funcţionării lor;

*Legea* – numai cea care conţine norme de drept administrativ (*Legea cu privire ia Guvern, Legea privind administraţia publică locală, Legea contenciosului administrativ etc*.);

*Decretele Preşedintelui Republicii* - atunci când acestea poartă caracter normativ şi cuprind norme de drept administrativ (*Decretul privind instaurarea stării excepţionale, sau de mobilizare în caz de agresiune).*

*Ordonanţele şi Hotărârile Guvernului* - acestea sunt, în marea lor majoritate, izvoare de drept administrativ deoarece au un caracter normativ şi prin intermediul lor se organizează activitatea ministerelor şi a altor autorităţi ale administraţiei publice;

*Ordinele şi instrucţiunile* emise de miniştri, precum şi actele juridice emise de serviciile publice desconcentrate ale ministerelor, organizate în unităţile administrativ – teritoriale, care nasc, modifică sau sting raporturi juridice de drept administrativ;

*Actele juridice* adoptate sau emise de organele administraţiei publice locale autonome şi descentralizate (*hotărâri, decizii, dispoziţii ale consiliilor locale şi ale primarilor*);

*Tratatele internaţionale* la care Republica Moldova este parte, în cazul când acestea conţin norme ale dreptului administrativ şi sunt de aplicabilitate directă.

# CAPITOLUL IV. SISTEMUL ADMINISTRAŢIEI PUBLICE

## *Secţiunea I. NOŢIUNI GENERALE*

### 1. Noţiuni despre sistemul administraţiei publice

Pentru a defini sistemul administraţiei publice, este nevoie să precizăm ce se înţelege prin *administraţie publică* şi în ce raport se află aceasta din urmă cu noţiunea de *autoritate publică* sau cu noţiunea, mai des folosită în literatura din perioada socialistă, de *administraţie de stat.*

După cum menţionează şi prof. A. Negoiţă, noţiunea *de administraţie publică* este mai largă decât noţiunea de *administraţie de stat,* pentru că o cuprinde pe aceasta, dar include şi administraţia locală care priveşte direct anumite *"dezmembrăminte"* ale statului, cum sunt comunele, oraşele şi judeţele, precum şi organizaţii de stat distincte, cum sunt regiile autonome, instituţiile social-culturale ş.a.[106]

La rândul său, noţiunea de *autoritate publică* este mai largă decât noţiunea de *administraţie publică.* Autoritatea publică, având ca sinonim puterea publică, cuprinde toate cele trei puteri - executivă, legislativă şi judecătorească.

Destinaţia şi sarcina principală a administraţiei publice este organizarea executării şi executarea legii. Prin această destinaţie administraţia publică este foarte mult apropiată de puterea executivă a statului, având, în acelaşi timp, anumite tangenţe şi cu celelalte două puteri.

De puterea legislativă administraţia este legată şi chiar subordonată prin faptul că aceasta îi dă fiinţă (prin adoptarea actelor juridice de înfiinţare şi funcţionare), îi stabileşte obiectivele care urmează a fi executate şi înfăptuieşte controlul executării lor. Cât priveşte legătura cu puterea judecătorească, aceasta ţine mai mult de organizarea executării şi de executarea hotărârilor judecătoreşti de către organele administraţiei publice, cum ar fi poliţia, organele Ministerului Justiţiei ş.a.

Cu toate că obiectivele administraţiei publice coincid cu cele ale puterii executive, aceste două noţiuni nu sunt absolut identice din motivul expus anterior, şi anume: administraţia publică se realizează atât de organe ale puterii de stat (executive), cât şi de diferite instituţii social-culturale, unităţi economice, regii autonome etc., care nu fac parte din puterea executivă. Puterea executivă coincide cu administraţia de stat sau, mai bine zis, este realizată prin organele administraţiei de stat.

[106] A. Negoiţă, *op.cit.,* p. 6.

Prin *sistem al administraţiei publice* se înţelege totalitatea organelor structurate într-un sistem destinat unei activităţi de organizare a executării şi de executare a legii, în interesul întregii populaţii a ţării, care se aplică pe întreg teritoriul statului. Această activitate poate fi atât de conducere şi dirijare, cât şi de prestaţie a anumitor servicii populaţiei sub cele mai diverse forme.

Orice sistem are la bază elemente comune pentru toate structurile care-1 formează. Elementul esenţial care uneşte organele administraţiei publice (statale şi nestatale) într-un sistem este obiectivul lor comun, expus anterior, de a organiza anumite servicii de interes public.

Orice organizare statală are un sistem de organe, prin care înfăptuieşte conducerea societăţii sau guvernarea, în funcţie de anumiţi factori, acest sistem poate fi mai mult sau mai puţin reuşit.

După cum menţionează prof. I. Alexandru, în fiecare ţară şi în orice moment al istoriei, regimul administrativ este rezultatul unei serii de cauze, în cea mai mare parte exterioare lui: el reflectă regimul politic, economic, social al statului în care se aplică. Fără îndoială, orice sistem administrativ are în el o anumită parte de moştenire, de tradiţie, care-i este inerentă, de aceea nu trebuie să uităm să-1 analizăm în funcţie de timpul şi mediul în care există şi din care a ieşit.[107]

## 2. Noţiuni despre organul administraţiei publice, elementele componente şi trăsăturile lui caracteristice

Înainte de a trece la definirea şi caracteristica organelor administraţiei publice, trebuie să răspundem la întrebarea dacă sunt sinonime absolute noţiunea de *organ* cu cea de *autoritate publică.* Confuzia apare chiar din textul Constituţiei în vigoare, care, în titlul III, denumit *Autorităţile publice,* descrie organele celor trei puteri — legislativă, executivă şi judecătorească, fără a cuprinde pe deplin noţiunea de *autoritate publică,* aceasta fiind prezentă şi în Titlul V, art. 134, unde se spune: *"Curtea Constituţională este unica autoritate de jurisdicţie constituţională".*

De asemenea, în titlul III se mai utilizează aceste două noţiuni într-un mod care le echivalează. Spre exemplu, găsim în art. 107 *"**organele centrale** de specialitate sunt ministerele... In scopul conducerii coordonării şi exercitării controlului în domeniul organizării economiei şi în alte domenii care nu intră nemijlocit în atribuţiile ministerelor se înfiinţează, în condiţiile legii, **şi alte autorităţi** administrative'".* De asemenea, Constituţia acceptă noţiunea de autorităţi publice locale, pentru a desemna organele de conducere autonome şi descentralizate din unităţile administrativ-teritoriale.

[107] I. Alexandru, *op. cit.,* p.70

Pentru a putea să facem trimitere în continuare la textul legii şi la anumite postulate ştiinţifice, susţinem ideea că noţiunile *organ public* şi *autoritate publică* isunt echivalente şi semnifică un colectiv organizat de oameni care exercită prerogative de putere publică, fie într-o activitate statală, fie într-o activitate din administraţia locală autonomă.[108]

Sistemul administraţiei publice este compus din mai multe părţi denumite *organe ale administraţiei publice.*

Prin *organ al administraţiei publice* se înţelege o structură organizaţională, având ca suport uman unul sau mai mulţi agenţi, constituită pe baza legii, dotată cu f mijloace materiale şi financiare potrivit legii, care are capacitate juridică şi este î învestită cu competenţa necesară, pentru a putea acţiona în vederea organizării executării şi executării legii sau prestării de servicii publice în limitele legii, făcând j parte din sistemul organelor administraţiei publice.

Reieşind din această definiţie, putem evidenţia următoarele elemente componente ale organelor administraţiei publice;

a) ***Personalul*** - elementul primordial al organului administraţiei publice, constituind forţa vie, funcţionari sau agenţi, prin care se realizează cea mai mare şi importantă parte din sarcinile ce revin sistemului administraţiei publice.

b) ***Mijloacele materiale şi financiare*** - un atribut necesar folosit de către funcţionarii încadraţi în acest organ pentru realizarea sarcinilor ce le revin. Bunurile materiale cu care sunt dotate aceste organe pot constitui patrimoniul acestora, dar pot aparţine şi domeniului public (terenurile, clădirile), fiind puse la dispoziţia organelor respective;

c) ***Capacitatea juridică civilă,*** pe care o au în calitate de unităţi cu personalitate de drept public, le este necesară, pentru a intra în anumite raporturi juridice cu caracter privat;

d) ***Competenţa*** — elementul de bază care constă dintr-un ansamblu de atribuţii stabilite de Constituţie şi de alte legi prin care se conferă drepturi şi obligaţii autorităţilor publice în vederea realizării puterii publice.

După cum menţionează prof. A Iorgovan, de vreme ce prin *organ de stat* înţelegem un colectiv organizat de oameni învestiţi prin lege cu anumită competenţă în realizarea puterii de stat, este clar că orice organ de stat presupune existenţa nu numai a unor oameni, dar şi a unor acte normative, care să stabilească sarcinile şi atribuţiile acestui colectiv în procesul complex de

[108] A se vedea în acest sens: Tudor Drăganu, *Drept constituţional şi instituţii politice, tratat elementar,* Bucureşti, Editura *Lumina-Lex,* 1998, voi. 2, p. 7-10; A.Iorgovan, *op. cit., Tratat de drept...,* voi. 2, p.351.

realizare a puterii publice, precum şi a unor clădiri cu birouri şi mobilier, a mijloacelor financiare etc[109].

Literatura juridică de specialitate este destul de bogată în enunţarea trăsăturilor caracteristice organelor administraţiei publice. Astfel, după M. Preda, aceste trăsături denotă că:

• activitatea organelor administraţiei publice are ca obiect specific organizarea realizării legii şi a actelor normative bazate pe lege;

• îşi desfăşoară activitatea în sfera puterii executive;

• sunt înfiinţate prin lege sau în baza legii, fiind învestite cu putere (statală), fapt ce le conferă dreptul de a folosi forţa publică a statului pentru realizarea sarcinilor ce le revin;

• pentru ca activitatea lor să nu depăşească limitele puterii cu care au fost învestite, actele juridice pe care le emit sunt supuse controlului de legalitate de către stat;

• sunt înfiinţate atât la nivel central, cât şi la nivel local, fiind dotate cu resurse umane de specialitate (funcţionari publici), cu resurse materiale şi financiare pe care le administrează în numele persoanei juridice pe care o reprezintă[110].

La rândul său, prof. V. Prisacaru menţionează următoarele trăsături specifice organelor administraţiei publice:

• sunt organe de stat, ceea ce implică, pentru asigurarea realizării sarcinilor lor specifice, posibilitatea de a folosi forţa publică a statului;

• sunt înfiinţate prin lege sau în baza legii;

• întreaga activitate a lor se desfăşoară pe baza şi în vederea executării legii;

• actele juridice emise sau adoptate de aceste organe sunt supuse unui control de legalitate prevăzut de lege;

• activitatea acestor organe este desfăşurată de un personal de specialitate - funcţionarii publici;

• întreaga activitate a acestor organe se desfăşoară în interesul statului, al unităţilor administrative, precum şi al particularilor (persoane fizice şi juridice)[111].

Prof. T. Drăganu, definind organele statului ca structuri instituţionalizate, constituite în vederea exercitării unor atribuţii în cadrul funcţiilor statului şi integrate într-un sistem înzestrat cu forţă publică de constrângere, consideră drept trăsătură caracteristică a acestor organe faptul

[109] A. Iorgovan, *op. cit., Tratat de drept...,* voi. 2, p. 354
[110] M. Preda, *op. cit.,* p. 55.
[111] V. I. Prisacaru, *op. cit.,* p. 66.

că ele sunt înzestrate fie cu atribuţia de a emite pe cale unilaterală acte obligatorii, fie cu cea de a participă la procedura legală de elaborare a unor asemenea acte[112].

Distingerea trăsăturilor caracteristice organelor administraţiei publice nu este doar o problemă ştiinţifică, ci, chiar mai mult, una practică. Prin intermediul sau cu ajutorul acestora trebuie să răspundem, cel puţin, la două întrebări:

a) prin ce se deosebesc organele administraţiei publice de alte autorităţi ale statului ?

b) prin ce se deosebesc organele administraţiei publice de organizaţiile nestatale?

Pentru a răspunde la prima întrebare, găsim suficiente trăsături specifice organelor administraţiei publice, expuse de autorii citaţi mai sus, iar cât priveşte cea de a doua sunt necesare unele concretizări.

Cea mai simplă deosebire dintre organele statale şi cele nestatale este că primele sunt înfiinţate de către stat în scopul realizării funcţiilor statului, pe când cele nestatale nu sunt înfiinţate de către stat, deşi pot contribui la realizarea aceloraşi funcţii.

întrebarea care se iscă este, dacă autorităţile publice locale autonome şi descentralizate, alese de corpul electoral, sunt organe de stat sau nestatale, o dată ce este cert că ele participă, într-o formă sau alta, la realizarea funcţiei executive a statului.

In baza mai multor argumente, prof. T. Drăganu trage următoarea concluzie: faptul că organele administrative descentralizate sunt alese de corpul electoral şi se bucură de o autonomie relativ largă nu le lipseşte de caracterul lor etatic, pentru că, oricât de larg ar fi realizată descentralizarea într-un stat, organele locale continuă să exercite atribuţii legate de funcţiile fundamentale ale statului. Aceste organe, spune în continuare autorul, nu numai că acţionează în temeiul şi în limitele unei împuterniciri conferite lor prin lege, dar ele sunt abilitate să emită pe cale unilaterală, în anumite domenii, acte obligatorii, susceptibile de a fi sancţionate prin constrângerea de stat. Asemenea activităţi, însă, nu sunt desfăşurate în temeiul unei puteri proprii, ci numai în măsura şi în limitele în care sunt autorizate prin lege[113].

De multe ori statul învesteşte, prin lege, cu competenţa de a emite acte obligatorii nu numai pentru membrii lor, şi altor organe cu caracter neguvernamental, în acest context este vorba de instituţiile de învăţământ private care au dreptul să elibereze diplome, de asociaţiile vânătorilor — să emită autorizaţii de vânătoare etc. Acestea, însă, nu pot recurge la emiterea acestor acte decât în temeiul normelor de drept care le conferă o astfel de competenţă. Menţionăm faptul că aceasta nu este o trăsătură care deosebeşte organele de stat de cele nestatale, deoarece şi competenţa organelor de stat de a emite pe cale unilaterală acte juridice este limitată şi prevăzută întotdeauna de o dispoziţie legală.

[112] T. Drăganu, *op. cit., Drept constituţional...,* voi. 2, p. 11.
[113] Idem, p. 12.

În calitate de trăsătură distinctivă rămâne a fi faptul că organele statale îşi realizează actele emise cu ajutorul forţei de constrângere statală, pe când organele nestatale, chiar şi în cazul în care formează un sistem (de exemplu, federaţia sindicatelor) nu pot miza pe forţa coercitivă a statului la realizarea propriilor acte şi nici nu dispun de forţă de constrângere proprie.

Dacă deosebirea dintre organele statale şi cele nestatale rămâne a fi destul de simplă (în baza criteriilor enunţate mai sus), atunci recunoaşterea organelor nestatale care fac parte din administraţia publică în calitate de participanţi la realizarea anumitor funcţii ale statului ca subiecte de drept public este condiţionată de prevederea prin lege sau prin alte acte normative a unei atare competenţe în fiecare caz aparte.

Astfel, putem spune că administraţia publică este înfăptuită atât de organele statale centralizate şi de cele descentralizate, cât şi de organele nestatale, atunci când legea le conferă o astfel de competenţă.

## 3. Clasificarea organelor administraţiei publice

Dată fiind activitatea deosebit de complexă a organelor administraţiei publice şi diversitatea de domenii pe care o cuprind, la nivel central şi local, aceste organe pot fi clasificate în diverse categorii în baza mai multor criterii.

*După natura lor* sau sub aspectul componenţei, organele administraţiei publice pot fi: a) *organe colegiale* (pluripersonale) şi b) *organe individuale* (unipersonale), în cadrul organului individual (de conducere unipersonală) actele administrative se emit prin manifestarea de voinţă a unei singure persoane (conducătorul, ministrul), iar în cazul organului colegial (Guvernul, consiliile locale) actele administrative, pentru a produce efecte juridice, se adoptă pe cale de deliberare de un colectiv, a cărui competenţă este stabilită de lege.

Atât în cadrul organelor de stat individuale, cât şi în cel al organelor colegiale, menţionează prof. T. Drăganu, agenţii abilitaţi să ia, pe cale unilaterală, măsuri obligatorii sau să participe, în o formă oarecare, la luarea unor asemenea hotărâri îşi îndeplinesc atribuţiile în cadrul unor structuri organizatorice formate din funcţionari, a căror sarcină este fie să pregătească hotărârile acestor agenţi, fie să contribuie la punerea lor în executare, fără să aibă însă o putere de decizie proprie[114].

In structura statelor moderne sunt întâlnite atât organe colegiale, cât si unipersonale, considerându-se că pentru adoptarea unei hotărâri cât mai chibzuite, este indicat ca ea să fie încredinţată unui organ colegial, în cadrul căruia, din confruntarea opiniilor şi punctelor de vedere, soluţia legală şi oportună poate triumfa, în schimb, punerea în executare a unei hotărâri deja luate va putea fi mai operativă şi mai promptă, dacă ea va fi dată în competenţa unei singure

persoane. Din aceste considerente, administraţia publică locală este alcătuită din organe colegiale de decizie - consiliile locale şi organele executive unipersonale - primarul.

Punând în discuţie anumite exemple derogatorii de la această regulă, autorul sus-numit consideră că apariţia şi răspândirea formei colegiale de structurare a organelor de stat este un rezultat al progresului ideilor democratice, potrivit cărora se consideră că o măsură luată pe baza unei dezbateri prealabile în cadrul unui colectiv va putea fi, prin conţinutul ei, mai conformă intereselor generale şi va prezenta mai puţine riscuri pentru libertăţile individuale decât hotărârea unei singure persoane, hotărâre care poate fi pripită sau expresia unui interes personal. Principiul democratic nu este însă întotdeauna decisiv. Uneori pot interveni considerente de ordin practic care îl fac inoperant. Astfel, în cele mai avansate state democratice, se simte nevoia ca, ţinând cont de specificul obiectului lor, anumite activităţi să fie încredinţate unui organ individual (de exemplu, reprezentarea statului în relaţiile interne şi externe)[115] .

*După modul de formare, sunt* organe ale administraţiei publice a) *alese* (consiliile locale) şi b) *numite* (miniştrii, conducătorii organelor de specialitate centrale şi din unităţile administrativ-teritoriale). Se consideră ales organul colegial sau individual desemnat prin vot de către corpul electoral. Spre deosebire de cele alese, organele numite (individuale sau colegiale) sunt desemnate de un organ de stat împuternicit în acest sens de Constituţie sau de lege.

În clasificările date de literatura sovietică se mai desprindea o categorie de organe în baza acestui criteriu şi anume: *organe formate de organele reprezentative ale statului,* având-use în vedere Guvernul şi fostul comitet executiv raional. Nu putem fi de acord cu o astfel de categorie distinctă, din motiv că astăzi însăşi Constituţia consacră numirea Guvernului, în art. 82, şi pune la baza formării administraţiei publice locale principiul eligibilităţii în art. 109.

*După competenţa teritorială,* pot fi: *organe centrale* şi *locale*. Organele centrale îşi exercită competenţa asupra întregului teritoriu al statului, fiind numite şi organe naţionale. Organele locale sunt constituite şi funcţionează în judeţe şi în celelalte unităţi administrativ-teritoriale (sate, oraşe, municipii).

Unii autori disting, în baza acestui criteriu, şi organe regionale constituite în circumscripţii mai întinse, alcătuite din câteva judeţe.

*După competenţa materială,* organele administraţiei publice se împart în: *organe de competenţă generală,* care au atribuţii în toate domeniile şi ramurile de activitate (de exemplu, Guvernul, consiliile locale) şi *organe de competenţă specială,* care au atribuţii într-o singură

[114] T. Drăganu, *op. cit.,Drept constituţional...,* voi. 2, p.9-10.
[115] Idem, p. 13-15.

ramură sau într-un domeniu concret de activitate (de exemplu, ministerele, departamentele, serviciile descentralizate ale ministerelor).

O altă clasificare ar putea fi făcută, având drept criteriu *sursa principală de finanţare,* conform căruia se pot distinge *organe bugetare* şi *organe de autogestiune* (autofinanţare) ale administraţiei publice.

## *Secţiunea II INSTITUŢIA PREŞEDINTELUI REPUBLICII*

## 1. Locul şi rolul şefului de stat în diferite sisteme politice

Şeful statului reprezintă o instituţie de aceeaşi vârstă cu statul. Pe tot parcursul dezvoltării istoriei a existat un şef de stat (având diverse denumiri - rege, împărat, ţar etc.), esenţa şi rolul căruia au rămas de-a lungul anilor aceleaşi - de a conduce ţara şi de a o reprezenta în relaţiile cu alte state.

În sistemele politice moderne, acolo unde nu s-a păstrat monarhia ca formă de guvernământ, şef al statului se consideră preşedintele sau prezidentul ţării.

În ţara noastră instituţia prezidenţială este recent instituită, în septembrie 1990, şi din acest motiv nu găsim în literatura de specialitate o tratare ştiinţifică bine determinată a locului şi rolului ei în sistemul autorităţilor publice. Cu atât mai mult că forma în care a fost consacrată această instituţie iniţial în Constituţia în vigoare a şi suferit anumite modificări.

Bunăoară, putem găsi astfel de afirmaţii precum că Preşedintele Republicii are unele atribuţii legislative şi careva atribuţii executive fără a avea un loc bine determinat[116]. Această părere este profund greşită, elaborată în baza unei analize superficiale a atribuţiilor şefului de stat.

Acordarea Preşedintelui Republicii atribuţiilor de promulgare a legilor, de dizolvare a Parlamentului, de iniţiativă legislativă nu înseamnă altceva decât un mecanism de influenţare a puterii legislative din partea puterii executive, stabilit de Constituţie în scopul colaborării şi păstrării echilibrului dintre aceste puteri. Preşedintele Republicii nu poate avea atribuţii legislative şi din motiv că unica autoritate legislativă, conform art. 60 din Constituţia Republicii Moldova, este Parlamentul, iar, în conformitate cu modificările şi completările care au survenit în legea fundamentală, Parlamentul, printr-o lege de abilitare, deleghează Guvernului, şi nu Preşedintelui dreptul de a emite ordonanţe cu putere de lege ordinară.

Nu putem fi de acord nici cu părerea, potrivit căreia Preşedintele Republicii împarte egal puterea executivă cu Guvernul, aflându-se pe aceeaşi treaptă în sistemul autorităţilor publice, în primul rând, Preşedintele Republicii numeşte Guvernul, în baza votului de încredere acordat de Parlament (oricum nu se poate numi pe cineva într-o funcţie egală cu a celui care numeşte),

în al doilea rând, Preşedintele dispune de atribuţii de putere mult mai mari (chiar şi cele enumerate mai sus) de care nu dispune nici un guvern sau prim-ministru. Anume aceste atribuţii de putere, specifice şefului statului, ridică şi menţin autoritatea executivă la nivel de cea legislativă şi de cea judecătorească.

Prin urmare, Preşedintele Republicii, pe lângă calitatea de a fi şef al statului, este şi şef al executivului, aflându-se în vârful piramidei sistemului acestor autorităţi.

Deoarece Constituţia Republicii Moldova consacră un mecanism statal foarte apropiat de cel român, problemele cu care ne confruntăm în procesul de organizare şi conducere socială sunt asemănătoare, în acest context, considerăm actuală şi pentru noi definiţia pe care o dă prof. T. Drăganu raporturilor dintre Parlament, Preşedintele Republicii şi Guvern, definiţie pe care o citătm: *"Cadrul constituţional pune faţă în faţă un preşedinte al Republicii înzestrat cu o statură juridică destul de puternic profilată şi un Parlament, care nu poate fi dizolvat decât în condiţii cu totul excepţionale. Este evident că o asemenea reglementare constituţională nu poate fi socotită decât o reflectare foarte net definită a* principiului *separaţiei puterilor statului. Această strictă separaţie este atenuantă prin faptul că între aceste două organe, care nu depind unul de celălalt, a fost plasat un organ tampon: Guvernul, ţap ispăşitor, destinat să fie unica victimă probabilă a unei confruntări sau înfruntări între doi giganţi*[117] .

Pornind de la statutul juridic conferit de Constituţie Preşedintelui Republicii, rolul lui în stat va depinde, în mare măsură, de jocul forţelor politice şi sociale, precum şi de poziţia şefului de stat în raport cu majoritatea politică din Parlament.

## 2. Alegerea şi demiterea Preşedintelui Republicii

Ca rezultat al unei lupte de ambiţii dintre legislativ şi executiv, care a durat circa doi ani sub genericul modificării regimului de guvernământ (unii în *parlamentar,* alţii în *prezidenţial),* Parlamentul a adoptat, la 27.07.2000, modificarea prevederilor Constituţiei referitoare la modalitatea de alegere a Preşedintelui Republicii.

Astfel, dacă, conform art.78 din Constituţie, Preşedintele era ales prin sufragiu universal de întreg poporul, atunci modificarea ce a intervenit stabileşte o altă modalitate, şi anume, alegerea şefului de stat de către Parlament prin vot secret. Poate fi ales în această funcţie orice cetăţean cu drept de vot care are vârsta de 40 de ani (în varianta abrogată era 35 de ani), a locuit sau locuieşte permanent pe teritoriul Republicii Moldova nu mai puţin de 10 ani şi posedă limba de stat. Este ales candidatul care a obţinut votul a trei cincimi din numărul deputaţilor aleşi, în caz de nealegere, se organizează al doilea tur de scrutin între primii doi candidaţi. Dacă şi în turul doi nici

[116]A se vedea: A. Borodac, *Bazele statului şi dreptului Republicii Moldova,* Chişinău, Editura *Ştiinţa,* 1997.
[117] T. Drăganu. *op. cit., Drept constituţional...,* voi. 2, p. 232.

unul din candidaţi nu întruneşte numărul necesar de voturi, se organizează alegeri repetate, în cazul eşecului alegerilor repetate, Preşedintele în exerciţiu dizolvă Parlamentul şi stabileşte data alegerilor parlamentare[118].

O astfel de situaţie a avut loc la finele anului 2000 (când nu s-a reuşit alegerea şefului de stat) şi începutul anului 2001 (dizolvarea Parlamentului şi organizarea alegerilor parlamentare anticipate la 25.02.2000), iar recenta modificare a art.78 al Constituţiei a fost realizată fără rezerve.

Durata mandatului Preşedintelui Republicii este de 4 ani de la data depunerii jurământului şi nici o persoană nu poate îndeplini această funcţie decât pentru cel mult două mandate consecutive (art.80).

Demiterea Preşedintelui Republicii poate avea loc în condiţiile prevăzute de art.89 al Constituţiei. Astfel, *"In cazul săvârşirii unor fapte prin care încalcă prevederile Constituţiei, Preşedintele Republicii Moldova poate fi demis de către Parlament cu votul a două treimi din numărul deputaţilor aleşi. Propunerea de demitere poate fi iniţiată de cel puţin o treime din deputaţi şi se aduce neîntârziat la cunoştinţa Preşedintelui Republicii Moldova. Preşedintele poate da Parlamentului şi Curţii Constituţionale explicaţii cu privire la faptele ce i se impută".*

După cum vedem, Preşedintele poate fi ales cu votul a trei cincimi (un număr mai mic), iar demis cu votul a două treimi (un număr mai mare) din numărul deputaţilor aleşi. Deci, demiterea este mai costisitoare decât numirea şi, dacă Parlamentul care a adoptat modificarea formei de alegere a Preşedintelui n-a reuşit să aleagă un Preşedinte (în condiţiile politice existente), atunci realizarea procedurii de demitere este şi mai puţin posibilă.

Una din deosebirile actualului text al Constituţiei de cel precedent se referă la motivul demiterii Preşedintelui: în actualul text se spune "în *cazul săvârşirii unor fapte prin care încalcă prevederile Constituţiei",* iar în cel precedent - în *cazul săvârşirii unor fapte grave prin care încalcă prevederile Constituţiei".* Era destul de dificil în vechea formulare de a constata ce este *o faptă gravă* şi mult mai dificil va fi în continuare de a aprecia *fapta* care poate servi drept motiv de demitere a Preşedintelui. Orice Decret anulat de către Curtea Constituţională este pe motiv de încălcare a prevederilor Constituţiei, deci poate servi drept astfel de temei.

Subiectul care a dominat în lumea politică de la noi în ultimii ani a fost schimbarea formei de guvernământ. O dată cu modificările menţionate mai sus din Constituţie, s-a declarat că schimbarea a avut loc şi suntem azi în prezenţa unui regim parlamentar de guvernământ. Este aşa sau nu, vom vedea în continuare din analiza atribuţiilor Preşedintelui.

[118] A se vedea: LEGEA REPUBLICII MOLDOVA cu privire la procedura de alegere a Preşedintelui Republicii Moldova Nr.1234-XIV din 22.09.2000 *Monitorul Oficial al R.Moldova nr.139-140/996 din 02.11.2000*

## 3. Atribuţiile Preşedintelui Republicii Moldova

Dat fiind că puterea în stat se împarte în legislativă, executivă şi judecătorească, este evident că instituţia preşedintelui ţine de cea executivă.

Preşedintele Republicii (conform art. 77 din Constituţie) este şeful statului, reprezintă statul şi este garantul suveranităţii, independenţei naţionale, al unităţii şi integrităţii teritoriale a ţării, în acest scop, Preşedintelui i se conferă un şir de atribuţii.

Atribuţiile Preşedintelui Republicii sunt prevăzute în Constituţia Republicii Moldova, fapt care le dă o valoare de putere supremă. Opinia privind numărul mic de împuterniciri date şefului de stat poate fi discutabilă, în ce priveşte promulgarea legilor, această atribuţie este mai mult sau mai puţin formală din motivul revotării acesteia cu aceeaşi majoritate simplă. Această situaţie, însă, poate fi compensată prin valorificarea de către şeful statului a altor atribuţii pe care le are. Astfel, nimeni nu-l împiedică să iniţieze în Parlament o lege de cotitură radicală în dezvoltarea societăţii, care ar intra în istorie ca lege a şefului de stat cutare sau cutare. Iniţiativa legislativă aparţine unui cerc foarte restrâns: deputaţilor în Parlament, Preşedintelui Republicii şi Guvernului (art.73), deci este o atribuţie de maximă importanţă.

O categorie aparte de atribuţii ale şefului de stat o constituie cele de formare a Guvernului. Preşedintele Republicii, după consultarea fracţiunilor parlamentare, desemnează un candidat pentru funcţia de prim-ministru şi numeşte Guvernul în baza votului de încredere acordat de Parlament, în caz de remaniere guvernamentală sau de vacanţă a funcţiei, Preşedintele Republicii revocă şi numeşte, la propunerea prim-ministrului, pe unii membri ai Guvernului (art.98).

In ceea ce priveşte participarea Preşedintelui Republicii la lucrările Parlamentului, adresarea de mesaje acestuia, promulgarea legilor şi dizolvarea Parlamentului, nu le putem considera că sunt atribuţii cu caracter executiv sau legislativ acestea fiind instrumente de influenţare în scopul menţinerii echilibrului între cele trei puteri. De asemenea, numirea judecătorilor în instanţele judecătoreşti, înfăptuită prin decretul Preşedintelui Republicii, nu are nici caracter executiv, nici de justiţie.

Alta este problema manifestării voinţei unilaterale şi a puterii acestor atribuţii: mesajele adresate Parlamentului pot fi luate în consideraţie sau nu de către acesta; promulgarea legilor rămâne a fi o formalitate, atâta timp cât revotarea se face cu acelaşi număr de voturi; dizolvarea Parlamentului este lăsată la "voinţa" proprie a acestuia din cauza condiţiilor stricte stabilite în art. 85: *"dacă nu a acceptat votul de încredere pentru formarea Guvernului, în termen de 45 de zile de la prima solicitare şi numai după respingerea a cel puţin două solicitări",* sau *"în cazul blocării procedurii de adoptare a legilor timp de 3 luni",* sau dacă şi după alegerile repetate Preşedintele Republicii nu va fi ales. Numirea judecătorilor, de asemenea, poartă un caracter mai mult de solemnitate decât de putere, deoarece nu se poate pune la îndoială decizia unui organ

specializat (Consiliul Superior al Magistraturii), care a selectat candidaţii prin concurs, în baza rezultatelor unui examen de capacitate.

Atribuţiile din domeniul politicii externe ţin, în cea mai mare parte, de şeful statului, chiar dacă în acest domeniu au atribuţii atât Parlamentul, cât şi Guvernul.

Preşedintelui Republicii i se acordă atribuţii deosebit de importante în domeniul militar, în calitate de comandant suprem al forţelor armate, Preşedintele poate declara: mobilizarea parţială sau generală, precum şi starea de război. Necesitatea acordului sau aprobării din partea Parlamentului, cât şi contrasemnarea de către prim-ministru a acestor activităţi nu trebuie privită ca o diminuare a puterii şefului de stat. în cazul dat se ia în vedere importanţa deosebită a problemei care atinge interesul general naţional şi trebuie să fie rezolvată cu acordul întregii puteri supreme, pentru a evita erorile fatale.

Art. 88 din Constituţie stabileşte şi alte atribuţii, care dau imagine Preşedintelui atât ca şef al statului, cât şi ca autoritate executivă situată superior Guvernului, în ce priveşte suspendarea actelor Guvernului care contravin legislaţiei (art.88), considerăm nereuşită plasarea acesteia printre *"alte atribuţii",* această atribuţie este deosebit de importantă în asigurarea legalităţii şi îndeplinirii exacte a programului de guvernare. Preşedintele trebuie să apeleze la această modalitate de câte ori se cere, dirijând astfel activitatea Guvernului.

Din cele expuse, devine clar că instituţia preşedintelui trebuie să fie studiată şi în cadrul dreptului administrativ (materia de bază având însă sediul în dreptul constituţional), deoarece Preşedintele exercită atribuţii esenţiale cu caracter executiv, iar prin numărul şi valoarea acestora ridică autoritatea executivă la nivelul celorlalte autorităţi (legislativă şi judecătorească).

În urma examinării atribuţiilor Preşedintelui Republicii prin prisma modificărilor care au survenit în textul Constituţiei, putem trage concluzia că doar două din atribuţii au dispărut în noua formulă, cea de *"participare la şedinţele Guvernului şi de consultare a acestuia"* şi dreptul de sesizare a Curţii Constituţionale, în rest s-au păstrat toate atribuţiile din varianta iniţială. Luând în calcul şi modificarea formei de alegere a Preşedintelui (alegerea de către Parlament în locul alegerilor universale), putem oare vorbi despre schimbarea formei de guvernământ? Considerăm că forma de guvernământ a rămas aceeaşi - mixtă, doar că s-au adăugat unele trăsături în favoarea regimului parlamentar, fără a se exclude toate trăsăturile regimului prezidenţial. Regimuri de extremă (parlamentar sau prezidenţial) au ţările care şi-au construit aceste sisteme sute de ani şi care au rezistat tuturor timpurilor şi ispitelor. Ţările în curs de dezvoltare (după cum este şi ţara noastră) îşi aleg forma mixtă de guvernământ, preluând elementele cele mai comode şi mai adecvate situaţiilor concrete de la regimurile clasice.

## 4. Actele Preşedintelui Republicii

Deşi art. 94 din Constituţie poartă un titlu care ar da de înţeles că sunt mai multe feluri de acte ale Preşedintelui, în text acestea se limitează doar la o categorie, şi anume: "în exercitarea atribuţiilor sale, Preşedintele Republicii Moldova efm'te decrete, obligatorii spre executare pe întreg teritoriul statului. Decretele se publică în Monitorul Oficial al Republicii Moldova". Nu este clar din acest text dacă publicarea decretelor este obligatorie şi care sunt consecinţele nepublicării.

Dacă am convenit că Preşedintele Republicii este şeful statului, dar şi şeful executivului, este evident că în îndeplinirea atribuţiilor sale el recurge la toate cele patru categorii de forme de activitate, prin care, în statele democratice moderne, este îndeplinită funcţia executivă: a) acte juridice; b) fapte materiale juridice; c) operaţii administrative; d) acte exclusiv politice[119].

Dintre actele juridice, ca manifestări de voinţă unilaterale, emise în scopul executării atribuţiilor conferite Preşedintelui Republicii prin Constituţie, care produc efecte juridice, fac parte decretele (individuale şi normative) şi alte acte individuale care nu îmbracă forma decretului (de numire a consilierilor ş. a.).

Faptele materiale juridice sunt acele activităţi desfăşurate de Preşedintele Republicii, ale căror efecte juridice nu sunt o consecinţă a voinţei acestuia, ci a unei activităţi materiale a lui. Astfel, considerăm a fi un fapt material juridic desemnarea candidatului pentru funcţia de prim-ministru de către Preşedintele Republicii, după consultarea fracţiunilor parlamentare, deoarece această acţiune nu face decât să sesizeze Parlamentul pentru a se expune asupra acestei candidaturi. Drept consecinţă, produce confuzii procedura practicată la noi la formarea guvernului, de a desemna candidatul la funcţia de prim-ministru prin decret prezidenţial, care, după cum am menţionat mai sus, este un act juridic, producător de efecte juridice şi care intră în vigoare după publicarea lui în *Monitorul Oficial.*

Faptele materiale juridice trebuie să fie deosebite de simplele operaţii materiale care nu produc efecte juridice: participarea la întruniri şi conferinţe internaţionale, primirea oaspeţilor etc.

În exercitarea atribuţiilor prevăzute de Constituţie, Preşedintele Republicii recurge şi la acte exclusiv politice, care nu produc efecte juridice, dar au o importanţă deosebită la îndeplinirea atribuţiilor care vizează independenţa, unitatea şi integritatea statului, precum şi reprezentarea statului în relaţiile interne şi externe. Astfel de acte sunt: mesajele adresate Parlamentului, declaraţii, apeluri, demersuri etc.

[119] Idem, p. 279-285.

O problemă care, cu regret, nu se abordează încă la noi este cea a controlului judecătoresc al legalităţii actelor juridice ale Preşedintelui. Este evident, dar nu şi suficient, controlul constituţionalităţii decretelor Preşedintelui Republicii din partea Curţii Constituţionale. Mai rămâne să se răspundă la întrebarea cum se asigură conformitatea actelor juridice emise de către Preşedintele Republicii (în special cele individuale) cu celelalte legi în vigoare. Decretele, fiind o categorie a actelor administrative, emise în baza şi în scopul executării legii, urmează să fie supuse controlului de legalitate ca orice alt act administrativ, cu excepţia actelor cu caracter exclusiv politic ale Preşedintelui Republicii, despre care am vorbit mai sus.

### *Secţiunea III. GUVERNUL REPUBLICII MOLDOVA ŞI ADMINISTRA ŢIA PUBLICA CENTRALA DE SPECIALITA TE*

## l. Formarea şi componenţa Guvernului

Noţiunea de *guvern,* menţionează T. Drăganu, poate avea un triplu sens: a) într-o accepţiune foarte largă, acest termen desemnează totalitatea organelor politice ale statului, inclusiv parlamentul; b),într-un sens mai puţin larg - totalitatea organelor care formează puterea executivă, adică şeful statului împreună cu consiliul de miniştri; c) într-un sens restrâns, prin *guvern* se înţelege numai acea parte a puterii executive, care este formată din ansamblul miniştrilor (consiliul de miniştri), cu excluderea şefului statului[120].

Guvernul este organul central al puterii executive, care asigură realizarea politicii interne şi externe a statului şi exercită conducerea generală a administraţiei publice pe întreg teritoriul ţării şi în toate domeniile de activitate supuse reglementării legii. La exercitarea atribuţiilor, Guvernul se conduce de programul său de activitate, acceptat de Parlament, de Constituţie, de *Legea cu privire la Guvern* şi de actele normative în vigoare.

După natura activităţii pe care o desfăşoară, Guvernul este organismul cel mai important prin care se asigură coerenţa administraţiei publice ca activitate de organizare a executării legii în toate compartimentele sistemului administraţiei publice.

Ordinea de formare şi structura Guvernului este consacrată în Constituţie (art.97,98). Guvernul este alcătuit din: prim-ministru, prim-viceprim-ministru, viceprim-miniştri, miniştri, precum şi din alţi membri stabiliţi prin lege organică. Astfel, Constituţia utilizează noţiunea de *guvern* în sensul ei restrâns. Membri ai Guvernului pot fi numai cetăţenii Republicii Moldova.

Constituţia în vigoare este prima care utilizează noţiunea de *guvern* în ţara noastră. Constituţiile sovietice utilizau noţiunea de *sovietul (consiliul) miniştrilor.* Mai exact, termenul *guvern* a intrat în circuitul juridic la noi o dată cu adoptarea *Legii cu privire la Guvern,* la 31.05.1990.

Constituţia stabileşte următoarea ordine de formare a Guvernului: după consultarea fracţiunilor parlamentare, Preşedintele Republicii Moldova desemnează un candidat pentru funcţia de prim-ministru şi numeşte Guvernul, în baza votului de încredere acordat de Parlament. Candidatul la funcţia de prim-ministru va cere, în termen de 15 zile de la desemnare, votul de încredere al Parlamentului asupra programului de activitate şi a întregii liste a Guvernului. Programul de activitate şi lista Guvernului se dezbat în şedinţa Parlamentului. Acesta acordă încredere Guvernului prin votul majorităţii deputaţilor aleşi. Guvernul îşi exercită atribuţiile din ziua depunerii jurământului de către membrii lui în faţa Preşedintelui Republicii Moldova (art. 98).

Funcţia de membru al Guvernului este incompatibilă cu exercitarea oricărei altei funcţii retribuite (art.99). Funcţia de membru al Guvernului încetează în caz de demisie, de demitere, de incompatibilitate sau de deces (art. 100).

Pentru realizarea atribuţiilor ce-i revin, pe lângă Guvern funcţionează Cancelaria de Stat ca instituţie distinctă, condusă de Directorul Cancelariei de Stat al Republicii Moldova. Cancelaria de Stat dispune de un personal format din funcţionari de carieră care îndeplinesc activităţi legate de: pregătirea unor materiale analitice, informative şi de altă natură; elaborarea de propuneri, de proiecte de legi, de decrete, hotărâri şi dispoziţii; verificarea sistematică a executării lor.

In scopul consultării prim-ministrului, prim-viceprim-ministrului, viceprim-miniştrilor şi miniştrilor în problemele generale de administrare a statului şi economiei, în componenţa Cancelariei de Stat funcţionează servicii şi secţii în care activează consultanţi (art.30 din *Legea cu privire la Guvern).*

Pentru organizarea activităţii interne a Guvernului se formează Prezidiul Guvernului, din fac parte prim-ministrul, prim-viceprim-ministrul, viceprim-miniştrii.

Activitatea Guvernului se desfăşoară sub formă de şedinţe care au loc în Funcţie de necesităţi, dar nu mai rar decât o dată pe trimestru. Şedinţele Guvernului sunt publice. La ele pot participa şi alte persoane, în conformitate cu legislaţia. La decizia prim-ministrului, şedinţele pot fi închise (art.25). Şedinţele sunt prezidate de prim-ministru, care coordonează activitatea membrilor Guvernului cu respectarea competenţelor şi responsabilităţilor ce le revin.

Prim-ministrul, conform *Legii cu privire la Guvern,* exercită un şir de atribuţii, cum ar fi:

- ia decizii, în limitele competenţei Guvernului, în cazuri excepţionale, în problemele conducerii Republicii şi informează despre aceasta Guvernul la şedinţa ordinară;
- asigură colegialitatea în activitatea Guvernului;
- propune componenţa Guvernului şi programul de guvernare a Parlamentului;
- acordă împuterniciri pentru negocierea şi semnarea tratatelor internaţionale;

[120] Ibidem, p. 308.

- prezintă spre examinare Prezidiului cazurile de stimulare sau de sancţionare disciplinară a membrilor Guvernului;
- informează Preşedintele Republicii în problemele deosebit de importante pentru ţară.

În cazul imposibilităţii prim-ministrului de a-şi exercita atribuţiile sau în cazul decesului acestuia, Preşedintele Republicii va desemna un alt membru al guvernului ca prim-ministru interimar, până la formarea noului Guvern, în cazul demisiei prim-ministrului demisionează întregul Guvern.

Guvernul asigură realizarea politicii interne şi externe a statului, exercită conducerea generală a administraţiei publice şi este responsabil în faţa Parlamentului pentru activitatea sa.

Guvernul, cel puţin o dată pe an, ţine în faţa Parlamentului o dare de seamă asupra activităţii sale. Membrii Guvernului sunt obligaţi să răspundă la întrebările formulate de deputaţi referitor la activitatea Guvernului şi a organelor din subordinea lor.

Conform art.106-1 al Constituţiei, Guvernul îşi poate angaja, din proprie iniţiativă, răspunderea în faţa Parlamentului asupra unui program, unei declaraţii de politică generală sau unui proiect de lege. Guvernul este demis dacă moţiunea de cenzură, depusă în termen de 3 zile de la prezentarea programului, declaraţia de politică generală sau proiectul de lege au fost votate de majoritatea deputaţilor. Dacă Guvernul nu a fost demis, proiectul de lege prezentat se consideră adoptat, iar programul sau declaraţia de politică generală devine obligatorie pentru Guvern.

De asemenea, Parlamentul, la propunerea a cel puţin o pătrime din deputaţi, poate exprima vot de neîncredere Guvernului, care se hotărăşte cu votul majorităţii deputaţilor.

Fiecare membru al Guvernului are, de asemenea, dreptul de a demisiona. Un motiv pentru demisionarea Guvernului este şi alegerea unui nou Parlament.

Guvernul îşi exercită mandatul până la data validării alegerilor unui nou Parlament, iar în cazul exprimării votului de neîncredere sau demisiei prim-ministrului îndeplineşte numai funcţii de administrare a treburilor publice până la depunerea jurământului de către noul Guvern.

Conform acestor prevederi, Guvernul poartă răspundere politică în faţa Parlamentului. Demiterea este cea mai severă sancţiune în cazul răspunderii politice a Guvernului. Dar împărtăşim ideea mai multor autori, că, pe lângă răspunderea politică, pe care o considerăm insuficientă, trebuie să existe şi o răspundere juridică (penală, civilă, patrimonială a administraţiei pentru acte administrative ilegale) bine conturată normativ, altfel spus, o responsabilitate ministerială.

## 2. Domeniile de activitate şi atribuţiile Guvernului

După cum am menţionat anterior, atribuţiile Preşedintelui Republicii sunt consacrate în Constituţie - Legea fundamentală, pe când atribuţiile Guvernului fac obiectul reglementării legii organice, şi anume, a *Legii cu privire la Guvern,* nr.64-XII din 31.05.90, care, după cum este şi firesc, a suferit mai multe modificări şi completări.

Conform art.l din Legea sus-numită, Guvernul asigură realizarea politicii interne şi externe a statului, exercită conducerea generală a administraţiei publice şi este responsabil în faţa Parlamentului.

Activitatea Guvernului, exprimată în politica acestuia de organizare a executării şi de executare a legii, se extinde asupra tuturor domeniilor şi este prestabilită de un şir de principii şi direcţii de activitate.

Dintre principiile de bază putem numi următoarele: principiul legalităţii (în activitatea sa Guvernul se călăuzeşte de Constituţie, de celelalte legi, de decretele Preşedintelui Republicii şi de tratatele internaţionale la care Republica Moldova este parte); cel al democraţiei; al utilităţii sociale; al colegialităţii adoptării actelor administrative şi răspunderii personale a membrilor Guvernului ş.a. (art.2).

Art. 3 din Legea nr.64-XII stabileşte direcţiile principale ale activităţii Guvernului. Astfel, în conformitate cu împuternicirile sale, Guvernul:

- creează condiţii pentru stabilirea şi asigurarea suveranităţii economice şi politice a ţării;
- elaborează concepţia dezvoltării social-economice a republicii, programul şi mecanismul trecerii la economia de piaţă;
- asigură libera iniţiativă, deetatizarea, privatizarea, demonopolizarea economiei şi dezvoltarea relaţiilor de piaţă;
- elaborează strategia dezvoltării tehnico-ştiinţifice, promovează politica naţională în domeniul culturii, ştiinţei, tehnicii, tehnologiei;
- garantează tuturor subiectelor proprietăţii libertatea activităţii economice şi egalitatea lor în drepturi;
- protejează interesele naţionale în activitatea economică, financiară şi valutară;
- realizează colaborarea economică cu ţările lumii şi asigură protejarea intereselor naţionale în activitatea economică externă;
- formează un sistem eficient de ocrotire socială a populaţiei;
- promovează politica de stat în domeniul ocrotirii sănătăţii populaţiei;
- asigură utilizarea raţională a resurselor naturale şi integrităţii lor, protecţia ecologică a populaţiei şi a mediului;

- favorizează dezvoltarea autonomiei organelor administraţiei publice de toate nivelurile (s-a avut în vedere, probabil, administraţia publică locală);
- asigură legalitatea, ordinea publică, drepturile şi libertăţile cetăţenilor;
- promovează politica securităţii naţionale, dirijează activitatea de apărare a ţării;
- asigură respectarea şi executarea legilor, hotărârilor Parlamentului, decretelor Preşedintelui, tratatelor internaţionale (în opinia noastră, acest domeniu este cuprins în *"asigurarea legalităţii",* mai sus);
- promovează o politică externă în conformitate cu competenţa sa.

In ceea ce priveşte competenţa Guvernului, aceasta este prevăzută în titlul II al Legii nr.64-XII. Atribuţiile Guvernului sunt foarte variate.

***Atribuţiile de ordin general ale Guvernului:***

- promovează legile şi alte acte normative;
- stabileşte funcţiile ministerelor, departamentelor, ale altor autorităţi administrative din subordinea sa;
- coordonează şi exercită controlul asupra activităţii organelor administraţiei publice locale;
- realizează programele dezvoltării economice şi sociale, creează condiţii pentru funcţionarea autoadministrării (este greu de înţeles ce s-a avut în vedere prin "autoadministrare");
- conduce organele de apărare şi cele ale securităţii;
- asigură promovarea politicii interne şi externe a ţării.

***Atribuţiile Guvernului în domeniul dezvoltării sociale, învăţământului, tineretului şi sportului, culturii şi ocrotirii sănătăţii:***

promovează o politică de stat unitară în vederea asigurării unui trai decent populaţiei;

- realizează politica de stat în domeniul proceselor migraţioniste şi al demografiei;
- ia măsuri în vederea sporirii numărului locurilor de muncă;
- asigură condiţii social-economice, creează o bază tehnico-materială şi fonduri speciale pentru dezvoltarea învăţământului public, tineretului, culturii, ocrotirii sănătăţii, protecţiei mediului ambiant;
- elaborează direcţiile strategice de dezvoltare a urbanismului, a gospodăriei comunale şi de locuinţe;
- ia măsuri în vederea asigurării populaţiei cu produse alimentare, mărfuri industriale, medicamente, servicii, promovează politica statului în domeniul standardizării, metrologiei, acreditării şi certificării produselor;

- dirijează activitatea de ocrotire a monumentelor de istorie şi cultură, asigură elaborarea programului naţional de colaborare culturală cu comunităţile naţionale ale moldovenilor care locuiesc în afara ţării, asigură dezvoltarea turismului, promovează politica statului în domeniul culturii fizice.

***Atribuţiile Guvernului în domeniul economiei:***

- exercită funcţiile de proprietar al patrimoniului statului;
- reglementează activitatea tuturor ramurilor economiei;
- întreprinde măsuri pentru asigurarea libertăţii comerţului şi a activităţii de întreprinzător;
- stabileşte proporţii raţionale de folosire a venitului naţional;
- organizează şi promovează activitatea economică externă a republicii;
- organizează elaborarea şi îndeplinirea programelor, concepţiilor şi strategiilor naţionale;
- ia măsuri în vederea ocrotirii şi folosirii raţionale a bogăţiilor naturale;
- formează politica de stat în domeniul investiţiilor şi elaborează programele de investiţii;
- suspendă, în modul stabilit de legislaţie, hotărârile şi alte decizii ale ministerelor, departamentelor, dacă acestea contravin legislaţiei în vigoare.

***Atribuţiile Guvernului în domeniul finanţelor, creditelor, impozitelor, preţurilor şi circulaţiei monetare:***

- asigură executarea a politicii unice a statului în domeniul finanţelor, creditelor şi circulaţiei monetare;
- elaborează şi prezintă Parlamentului anual proiectele bugetului de stat şi bugetului asigurărilor sociale;
- promovează politica unică a statului în domeniul preţurilor;
- promovează politica vamală şi financiar-valutară.

Pe lângă aceste grupe de atribuţii, mai importante, de competenţa Guvernului ţin un şir de împuterniciri în domeniile: muncii şi politicii de cadre în serviciul public; ştiinţei şi tehnicii; asigurării securităţii şi capacităţii de apărare a statului; politicii externe.

Multitudinea de atribuţii asigură realizarea eficientă şi deplină a tuturor funcţiilor şi sarcinilor care-i revin administraţiei publice.

Faptul că atribuţiile Guvernului, spre deosebire de cele conferite Preşedintelui Republicii, nu sunt consacrate în Constituţie, ci într-o lege organică, este încă un argument în confirmarea opiniei că Preşedintele Republicii nu împarte în mod egal puterea executivă cu Guvernul (sau cu prim-

ministrul), fiind, în acelaşi timp, pe deplin de acord cu opinia că centrul de greutate în ceea ce priveşte administraţia cade pe Guvern[121].

## 3. Actele Guvernului

Conform art.102 al Constituţiei Republicii Moldova şi art.30, 30-1 din *Legea cu privire la Guvern,* Guvernul adoptă ***hotărâri, ordonanţe* şi *dispoziţii.***

Hotărârile se adoptă pentru organizarea executării legilor şi pentru exercitarea atribuţiilor cu care este învestit Guvernul.

Dispoziţiile se emit de prim-ministru pentru organizarea activităţii interne a Guvernului.

Ordonanţele se emit în conformitate cu legea specială de abilitare a Guvernului în condiţiile procedurii delegării legislative, consacrate în art. 106-2 din Constituţie şi art.30-1, 30-2 din *Legea cu privire la Guvern*[122]..

Hotărârile şi ordonanţele adoptate de Guvern se semnează de prim-ministru, se contrasemnează de miniştrii care au obligaţia punerii lor în executare şi se publică în *Monitorul Oficial* al Republicii Moldova. Nepublicarea atrage inexistenţa hotărârii sau ordonanţei (art.102, p.4). Această ultimă prevedere este o noutate în textul Constituţiei, astfel condiţionată publicarea devine obligatorie[123]

În art.30 din *Legea cu privire la Guvern* este reglementată ordinea de adoptare a hotărârilor şi dispoziţiilor, făcându-se o extindere a obligativităţii publicării în Monitorul Oficial şi asupra dispoziţiilor Guvernului. Astfel, *"hotărârile şi dispoziţiile Guvernului se semnează de Prim-ministru",* acestea, *"cu excepţia celor de l uz intern şi celor care conţin secret de stat, se publică în Monitorul Oficial în termen de 10 zile de la data adoptării".* Hotărârile Guvernului intră în vigoare la data adoptării, dacă în textul lor nu este stabilit alt termen. Hotărârile Guvernului care aduc atingere drepturilor şi libertăţilor omului intră în vigoare de la data publicării în Monitorul Oficial. Dispoziţiile Guvernului intră în vigoare la data emiterii.

Unele hotărâri ale Guvernului sunt contrasemnate de miniştrii care au obligaţia punerii lor în aplicare. Spre exemplu, hotărârile privind executarea bugetului - de ministrul finanţelor; hotărârile cu privire la securitatea statului, la ordinea publică, la capacitatea de apărare - de miniştrii respectivi (al securităţii, al afacerilor interne, al apărării); hotărârile cu caracter

[121] A se vedea: A. Iorgovan, *op. cit., Tratat...,* voi. 2, p. 492

[122] A se vedea şi **LEGEA REPUBLICII MOLDOVA privind abilitarea Guvernului de a emite ordonanţe Nr.304-XV din 11.07.2003** *Monitorul Oficial al R.Moldova nr.163-166/660 din 01.08.2003*

[123] A se vedea **LEGEA REPUBLICII MOLDOVA privind actele normative ale Guvernului şi ale altor autorităţi ale administraţiei publice centrale şi locale Nr.317-XV din 18.07.2003** *Monitorul Oficial al R.Moldova nr.208-210/783 din 03.10.2003*

complex, care reglementează funcţionarea diferitelor ramuri, se contrasemnează de către un ministru responsabil pentru punerea acestora în aplicare.

După modelul unor state europene, unde principiul separaţiei puterilor nu cunoaşte o profundă rigiditate, Parlamentul Republicii Moldova a adoptat completarea Constituţiei cu instituţia delegării legislative. Astfel, art. 106-2 stabileşte: *"în vederea realizării programului de activitate al Guvernului, Parlamentul poate adopta, la propunerea acestuia, o lege specială de abilitare a Guvernului pentru a emite ordonanţe în domenii care nu fac obiectul legilor organice"*. După cum vedem, legiuitorul a lăsat la latitudinea Parlamentului emiterea acestei legi.

Legea de abilitare a Guvernului de a emite ordonanţe se adoptă pe o perioadă definită, indicându-se domeniile şi data până la care pot fi emise. Astfel, participarea Guvernului la activitatea de legiferare poartă un caracter limitat.

Ordonanţele intră în vigoare la data publicării, fără a fi promulgate. Dacă Legea de abilitare o cere, ordonanţele se supun aprobării Parlamentului, în acest caz, Guvernul, concomitent cu proiectul ordonanţei, examinează şi proiectul legii privind aprobarea ordonanţei şi îl prezintă Parlamentului spre aprobare în termenul stabilit de legea de abilitare. Dacă Parlamentul nu respinge proiectul de lege privind aprobarea ordonanţelor, acestea rămân în vigoare, în cazul în care Parlamentul respinge proiectul legii privind aprobarea ordonanţei, aceasta îşi pierde efectele juridice de la data intrării în vigoare a legii de respingere.

Ordonanţele sunt acte normative cu putere de lege ordinară, se semnează de prim-ministru şi se contrasemnează de miniştrii care au obligaţia punerii lor în aplicare, se publică în *Monitorul Oficial* al Republicii Moldova şi intră în vigoare ; în modul stabilit pentru actele oficiale, se abrogă, se suspendă şi se modifică de l Guvern prin ordonanţe în limitele termenului de abilitare, la expirarea acestui termen pot fi abrogate, suspendate sau modificate prin lege.

Pe lângă aceste acte stabilite de Constituţie, Guvernul poate adopta şi diferite acte cu caracter exclusiv politic, cum ar fi: declaraţii, apeluri, moţiuni, programe etc.

Important este de constatat care sunt formele de control ale actelor Guvernului. Curtea Constituţională exercită controlul constituţionalităţii hotărârilor şi ordonanţelor Guvernului (în baza alin.1, lit.a, art.135 din Constituţie). Conform Legii contenciosului administrativ, sunt supuse, pe această cale, controlului de legalitate actele administrative ale tuturor autorităţilor publice.

Pentru a răspunde la această întrebare, este necesar să cunoaştem natura juridică a actelor adoptate de Guvern. Referitor la hotărâri, în textul Constituţiei găsim răspunsul: *"Hotărârile se adoptă pentru organizarea executării legii* (art.102). Respectiv, hotărârile Guvernului sunt acte administrative adoptate în baza legii şi în corespundere cu aceasta, iar controlul asupra lor este un control de legalitate, şi nu de constituţionalitate, hotărârile urmează a fi puse faţă în faţă cu legea pe

care o pune în executare, şi nu cu Constituţia. Legalitatea presupune conformarea actelor Guvernului (ca acte emise în scopul organizării executării legilor) nu numai Constituţiei, ci şi tuturor legilor. Pe lângă acestea, Guvernul emite şi acte individuale care pot atinge un drept subiectiv al unei persoane private ce nu are dreptul de sesizare la Curtea Constituţională pentru a-şi apăra dreptul lezat, pe când calea contenciosului administrativ îi este oricând la îndemână.

În opinia noastră, legislaţia conţine o gravă confuzie atâta timp cât Constituţia lasă în competenţa Curţii Constituţionale controlul asupra hotărârilor Guvernului.

După cum menţionează prof. A.lorgovan, hotărârile sunt actele Guvernului ce dezvoltă o reglementare stabilită prin lege, asigurând punerea în executare a legii, pe când ordonanţele înlocuiesc legile. Ordonanţa, ca act juridic al Guvernului, este expresia unei competenţe legislative delegate, ea depăşeşte sfera strictă "a *conducerii generale a administraţiei publice",* apărând ca o modalitate da participare a Guvernului la realizarea *"puterii legislative",* participare reclamată de însăşi raţiunea sa politică de a *"realiza politica internă şi externă a* ţării"[124].

În baza celor expuse, putem trage concluzia că ordonanţele Guvernului sunt acte normative care au caracter legislativ şi, datorită acestui fapt, sunt supuse, pe bună dreptate, unui control de constituţionalitate, potrivit art.135, lit.a, din Constituţie.

După cum am menţionat deja, instituţia delegării legislative este recent introdusă în sistemul dreptului din ţara noastră, ca urmare a procesului de modernizare a sistemului de raporturi dintre autorităţile publice. Fiecare stat îşi construieşte propriul sistem de puteri şi de raporturi dintre acestea, orientându-se după anumite sisteme clasice, consolidate de-a lungul veacurilor.

In această ordine de idei, prof. A. Iorgovan, făcând o analiză a rolului Guvernului în mecanismul politic şi statal, distinge trei categorii de Constituţii: a) care stabilesc Guvernului un rol trihotomic: politic, legislativ şi administrativ (de exemplu, Spania, Portugalia); b) care stabilesc un rol dihotomic: politic şi administrativ (de exemplu, Franţa) şi c) care stabilesc un rol exclusiv politic (de exemplu, Olanda, Grecia) sau un rol exclusiv administrativ (de exemplu Austria, Norvegia)[125].

In funcţie de rolul şi sfera de competenţă, Guvernul, în diferite ţări, poate emite, pe lângă hotărâri, şi alte acte juridice. Astfel, în baza delegării legislative, unele Guverne pot emite decrete-legi sau ordonanţe cu putere de lege în condiţii strict determinate de Constituţie sau de legi.

## *Secţiunea IV. ADMINISTRAŢIA PUBLICA CENTRALĂ DE SPECIALIT A TE*

Din această categorie fac parte ministerele, departamentele, serviciile şi inspectoratele de stat, comisiile şi consiliile guvernamentale şi alte organe centrale ale administraţiei de stat, autonome, cum

[124] Idem, p.491-493.
[125] [1] Idem, p. 452-453

sunt: Curtea de Conturi, Banca Naţională ş.a. Conform art. 107 din Constituţia Republicii Moldova principalele organe [centrale de specialitate sunt ministerele care promovează politica Guvernului, hotărârile, ordonanţele şi dispoziţiile acestuia, conduc domeniile încredinţate şi sunt responsabile de activitatea lor.

În scopul conducerii, coordonării şi exercitării controlului în domeniul organizării economiei şi în alte domenii care nu intră nemijlocit în atribuţiile ministerelor, se înfiinţează şi alte autorităţi administrative cum ar fi: departamentele, servicii şi inspectorate de stat.

Capitolul VIII din Constituţie, având titlul *Administraţia publică,* şi care consacră doar administraţia centrală de specialitate şi administraţia publică locală, face să se producă confuzia, precum că Guvernul (consacrat în capitolele VI-VII) nu face parte din administraţia publică. Mai mult ca atât, la adoptarea *Legii serviciului public,* legiuitorul, influenţat şi de această eroare, n-a reuşit să determine cu claritate noţiunea şi categoriile funcţionarilor publici, după cum nici doctrina nu a elaborat o concepţie unică la definirea şi caracterizarea administraţiei publice, în acest sens, şi în literatura juridică română sunt divergenţe de opinii, dat fiind că în Constituţia acestei ţări se atestă aceeaşi confuzie[126].

## 1. Ministerele

Ministerele sunt organe centrale ale puterii executive care conduc administraţia publică în diferite ramuri şi domenii de activitate.

Numărul ministerelor, după cum menţionează prof. A. Negoiţă, este determinat de funcţiile şi sarcinile administraţiei publice, precum şi de interesele politice care se manifestă la factorii care compun sistemul politic. Numărul prea mare al ministerelor, pe lângă faptul că împovărează bugetul statului, prezintă şi dificultatea coordonării anevoioase la nivelul guvernului, dar şi numărul mic de ministere creează dificultăţi în funcţionalitatea administraţiei prin blocajul care se produce prin supraîncărcarea miniştrilor responsabili de prea multe probleme din domeniul pe care îl conduc.

Numărul ministerelor poate varia prin contopirea unor ministere, despărţirea lor sau înfiinţarea de noi ministere[127].

De competenţa ministerelor ţine: prognozarea dezvoltării domeniilor încredinţate în baza studierii experienţei mondiale; elaborarea programelor de dezvoltare tehnico-ştiinţifică şi social-economică; asigurarea financiară a realizării programelor şi asigurarea socială a salariaţilor; asigurarea pregătirii cadrelor; controlul realizării sarcinilor programelor etc.

[126] A se vedea:T. Drăganu, *op. cit., Drept constituţional...,* voi. 2., p. 309 şi I. Vida, *op. cit.,* p. 87.
[127] A. Negoiţă, *op. cit.,* p. 76.

Guvernul poate delega, prin hotărâre, unele funcţii ce-i aparţin, către ministerele de domeniu. Acest drept se realizează prin adoptarea de acte normative departamentale, înregistrate în modul stabilit şi publicate în *Monitorul Oficial* al Republici Moldova (art.21, alin.4, *Legea 64-XII).*

Ministerele sunt organe unipersonale, conduse de un ministru numit de Preşedintele Republicii în baza votului de învestitură acordat de Parlament. Ministrul poartă răspundere personală pentru îndeplinirea sarcinilor puse în faţa lui.

Conducerea unipersonală a ministrului este îmbinată cu cea colegială, în structura fiecărui minister se formează Colegiul ministerului, compus din ministru ca preşedinte, viceminiştri şi conducători de subdiviziuni în număr de 9-11 membri, aprobaţi de Guvern. La Colegiu se pun în discuţie cele mai importante probleme, dar hotărârea acestuia nu are putere juridică (fiind o structură consultativă) până la aprobarea ei prin ordinul ministrului.

Ministerele îşi realizează activitatea şi distribuirea competenţelor în baza Regulamentului aprobat de Guvern. Din punct de vedere organizatoric, personalul ministerului se grupează în *direcţii, secţii, birouri, servicii* şi *departamente,* în virtutea sarcinilor ce le revin, ministerele au dreptul de a face remanieri în aparatele lor prin reînnoirea contractelor de muncă sau prin atestarea funcţionarilor de stat.

Ministerele promovează o politică statală de cadre, îndreptată spre completarea propriului aparat central şi a organelor de resort cu specialişti de înaltă calificare, creează sistemul ramural de instruire continuă a cadrelor, organizează pregătirea specialiştilor cu studii superioare şi medii speciale, asigură pregătirea ?cadrelor, inclusiv în străinătate (art.21, *Legea 64-XII).*

Pornind de la prevederile art. 97 al Constituţiei, care stabileşte că Guvernul este alcătuit din: prim-ministru, prim-viceprim-ministru, viceprim-miniştri, miniştri şi alţi membri stabiliţi prin lege organică[128], putem trage concluzia că toate ministerele se află în subordinea Guvernului şi nu pot fi înfiinţate ministere autonome.

În îndeplinirea atribuţiilor ce le revin, ministerele emit ordine şi instrucţiuni, obligatorii, de regulă, pentru ramura dată.

## 2. Autorităţi administrative centrale de specialitate

In doctrina administrativă se utilizează termenul de *administraţie ministerială,* care desemnează organele centrale de specialitate subordonate direct Guvernului, indiferent dacă au sau nu denumirea de ministere, iar titularii acestora fac parte, de drept, în baza Constituţiei, din Guvern,

[128] Art.4 din Legea Republicii Moldova cupriire la Guvern din 31.05.1990

dar există în fiecare ţară şi organe denumite comitet, consiliu, agenţie, departament, al căror titular, de regulă, nu face parte din Guvern[129].

Alin. 2, art. 107 din Constituţie permite să se înfiinţeze, în condiţiile legii, şi alte autorităţi administrative în scopul conducerii, coordonării şi exercitării controlului în domeniul organizării economiei şi în alte domenii care nu intră nemijlocit în atribuţiile ministerelor, în baza acestei prevederi, au fost înfiinţate un şir de autorităţi administrative centrale de specialitate autonome: Curtea de Conturi, Avocatul Parlamentar, Banca Naţională etc. întrucât aceste autorităţi au drept obiectiv de bază, în cea mai mare parte a lor, asigurarea legalităţii şi a ordinii de; drept în administraţie, mai detaliat vom vorbi despre ele în capitolul respectiv.

În art. l al *Legii privind administraţia publică locală* se dă următoarea definiţie administraţiei publice centrale: *"totalitatea autorităţilor de specialitate ale administraţiei publice, constituite pentru satisfacerea, sub conducerea Guvernului, a intereselor generale ale societăţii la nivelul întregii ţări".* Prin acestea se subînţeleg doar autorităţile subordonate Guvernului, nu şi cele autonome, astfel şi în această definiţie legiuitorul a avut în vedere *"administraţia de stat",* în sensul ei restrâns, şi nu *"administraţia publică".*

Guvernul poate crea comisii şi consilii permanente şi provizorii pentru studierea unor probleme şi pentru elaborarea hotărârilor în vederea dezvoltării economiei, politicii în domeniul finanţelor, creditelor, preţurilor, valutei, circulaţiei monetare, precum şi în domeniile politicii sociale, învăţământului public, culturii şi din alte sfere ale vieţii (art.22, alin.5, *Legea 64-XII).*

Activitatea comisiilor şi consiliilor este condusă de prim-ministru, de miniştri sau de alte persoane numite de Guvern.

Guvernul exercită controlul legalităţii şi oportunităţii activităţii ministerelor, departamentelor, a altor organe din subordinea sa, a prefecturilor, fiind în drept să abroge actele administrative emise de aceste organe pe motiv de ilegalitate. Prim-ministrul poate cere dări de seamă conducătorilor acestor organe (art.23, *Legea 64-XII).*

Actuala structură a autorităţilor administraţiei publice centrale este următoarea:

AUTORITĂŢI ADMINISTRATIVE CENTRALE
Serviciul Standardizare şi Metrologie;
- Serviciul Vamal;
- Serviciul Grăniceri;
- Biroul Naţional de Statistică;
- Biroul Naţional Migraţiune;
- Biroul Relaţii Interetnice;
- Centrul pentru Combaterea Crimelor Economice şi a Corupţiei;
- Camera de Licenţiere;
- Agenţia Agroindustrială „MOLDOVA-VIN";
- Agenţia pentru Silvicultură „MOLDSILVA";

[129] A. Iorgovan, *op. cit., Tratat de drept...,* voi. 2, p. 522.

- Agenţia Relaţii Funciare şi Cadastru;
- Agenţia pentru Dezvoltarea Regională;

Agenţia Rezerve Materiale, Achiziţii Publice şi Ajutoare Umanitare

**INSTITUŢII ŞI ORGANIZAŢII CENTRALE:**

- Academia de Ştiinţe a Moldovei;
- Academia de Administrare Publică pe lîngă Preşedintele Republicii Moldova;
- Administraţia de Stat a Aviaţiei Civile;
- Agenţia Naţională pentru Reglementare în Telecomunicaţii şi Informatică;
- Agenţia Naţională pentru Reglementare în Energetică;
- Agenţia de Stat pentru Proprietatea Intelectuală;
- Camera de comerţ şi industrie;
- Serviciul de Stat de Arhivă;
- Serviciul de Stat pentru Problemele Cultelor;
- Serviciul de Protecţie şi Pază de Stat;

Consiliul Coordonator al Audiovizualului;

## *Secţiunea V. SISTEMUL AUTORITĂŢILOR PUBLICE LOCALE*

## 1. Principiile de bază ale administraţiei publice locale

***Autonomia locală, formele ei.*** Prin organizarea, din punct de vedere administrativ, a teritoriului statul urmăreşte, după cum menţionează prof. M. Preda, *ca prin structurile administrativ-teritoriale pe care le creează să poată conduce şi guverna mai uşor societatea, iar colectivităţile locale, indiferent la ce nivel s-ar situa acestea, tind spre o gestiune autonomă cât mai accentuată a problemelor care le privesc, atât în raport cu statul cât şi cu structurile administrativ-teritoriale organizate la nivel superior. Orice stat, pentru a putea fi bine condus şi administrat, îşi împarte teritoriul în unităţi administrative, cărora le recunoaşte personalitatea juridică şi le conferă totodată, atât atribuţii de drept public cât şi atribuţii de drept privat*.[130]

Din cele expuse putem trage concluzia că doar statul (prin intermediul organului reprezentativ suprem – Parlamentul) deţine monopolul organizării, reorganizării şi modernizării structurii sale administrative. Fiecare din aceste structuri (unităţi administrativ-teritoriale) au propriile autorităţi publice care formează sistemul autorităţilor publice locale. Modul de organizare şi funcţionare a acestora este determinat de legislaţie.

Astfel, potrivit prevederilor art.109 din Constituţia Republicii Moldova: *”(1)Administraţia publică în unităţile administrativ-teritoriale se întemeiază pe principiile autonomiei locale, descentralizării serviciilor publice, ale eligibilităţii autorităţilor publice locale şi ale consultării cetăţenilor în problemele locale de interes deosebit*.

[130] Mircea Preda, Autorităţile administraţiei publice, Lumina-Lex, Bucureşti, 1999, p.423

*(2) Autonomia priveşte atît organizarea şi funcţionarea administraţiei publice locale, cît şi gestiunea colectivităţilor pe care le reprezintă.*

*(3) Aplicarea principiilor enunţate nu poate afecta caracterul de stat unitar„.*

Prin această consacrare constituţională principiul autonomiei locale capătă o importanţă fundamentală pentru guvernarea locală. Într-o formulare mai detaliată acest principiu este consacrat în Legea privind administraţia publică locală (nr.123-XV din 18.03.03). Noţiunea de autonomie locală este stipulată în alin.2 din art.1 al acestei Legi, după cum urmează: „autonomie locală – *drept şi capacitate a colectivităţilor locale de a rezolva şi de a gestiona, în condiţiile legii, sub proprie răspundere şi în favoarea lor, o parte importantă din treburile publice. Autonomia priveşte, de asemenea, organizarea şi funcţionarea administraţiei publice locale".*

Articolul 3 din Legea sus-numită reconfirmă principiile de bază ale administraţiei publice locale, consacrate în Constituţie, enunţând în alin. (2) un nou element al autonomiei locale, şi anume cel de autonomie financiară: *Autorităţile administraţiei publice locale beneficiază de autonomie financiară, au dreptul la iniţiativă în tot ceea ce priveşte administrarea treburilor publice locale, exercitîndu-şi, în condiţiile legii, autoritatea în limitele teritoriului administrat.*

Este evident faptul că autonomia locală rămâne o simplă declaraţie fără un suport financiar adecvat. Ţinând cont de acest fapt, legiuitorul consacră în art. 9, din Legea menţionată care este suportul financiar al autonomiei locale: „*Pentru asigurarea autonomiei locale, autorităţile administraţiei publice locale elaborează şi aprobă bugetele unităţilor administrativ-teritoriale, avînd dreptul să pună în aplicare şi să determine cuantumul impozitelor şi taxelor locale, în condiţiile legii*".

Autonomia financiară nu este un principiu de sine-stătător ci doar unul din principalele instrumente de realizare a autonomiei locale.

Din limba greacă veche cuvântul autonomie înseamnă ( auto - singur, independent, iar nomos - lege) libertatea de a guverna prin propriile sale legi. Astfel, diferitele colectivităţi umane aflătoare pe teritoriul unui stat, menţionează distinsul profesor Tudor Drăganu, vor putea fi considerate autonome în cazul în care vor fi în situaţia de a adopta norme juridice în condiţii de independenţă faţă de autorităţile publice centrale. Gradul de autonomie a organului va putea varia în dependenţă de forţa juridică mai mare sau mai mică a actelor pe care le emite. Din acest punct de vedere autorul clasifică autonomia în: autonomie legislativă şi autonomie administrativă.[131]

[131] Tudor Drăganu, *Drept constituţional şi instituţii politice*, Editura LUMINA LEX, Bucureşti, 1998, vol.2, pp. 337-338

Autonomie legislativă va fi în cazul când unor colectivităţi umane li se va recunoaşte dreptul de a adopta, fie direct, fie prin intermediul unor reprezentanţi, norme cu cea mai mare forţă juridică, adică legi constituţionale, organice sau ordinare. Această formă de autonomie este caracteristică statelor membre ale statelor federale.

Autonomie administrativă, la rândul său, va fi în cazul când colectivităţilor respective li se va recunoaşte dreptul de a emite, în conformitate cu legislaţia în vigoare, numai norme cu o forţă juridică inferioară sau subordonată legilor. O astfel de autonomie este acceptată de statele unitare, fiind conferită şi colectivităţilor locale de la noi, după cum am văzut din dispoziţiile Legii privind administraţia publică locală.

Pornind de la afirmarea la nivel de Constituţie a principiului autonomiei locale, acesta trebuie privit prin prisma prevederilor constituţionale referitoare la structura de stat, pentru a putea interpreta corect "*limitele*" şi "*form*a" autonomiei locale. Astfel, în art.1 al Constituţiei se stabileşte că "*Republica Moldova este un stat suveran şi independent, unitar şi indivizibil*".

În baza celor expuse, putem formula următoarea definiţie: "*autonomia locală (într-un stat unitar) este de natură administrativă, însemnând dreptul şi capacitatea efectivă pentru colectivităţile locale să reglementeze şi să administreze în cadrul legii, sub propria lor răspundere şi în favoarea populaţiei respective (sau comunităţii locale), o parte importantă din treburile publice, realizată prin intermediul autorităţilor administraţiei publice locale"*.

Aliniatul (1) şi (2)al art.112 din Constituţie stabileşte în sarcina cui este pusă realizarea autonomiei locale: *„Autorităţile administraţiei publice, prin care se exercită autonomia locală în sate şi în oraşe, sînt consiliile locale alese şi primarii aleşi. Consiliile locale şi primarii activează, în condiţiile legii, ca autorităţi administrative autonome şi rezolvă treburile publice din sate şi oraşe".*

Aceiaşi prevedere o regăsim în alin. (1), art. 5 din Legea nr.123-XV, însă sub denumirea de „*subiectele autonomiei locale*": **„***Autorităţile administraţiei publice prin care se exercită autonomia locală în sate (comune), oraşe (municipii) sînt consiliile locale, ca autorităţi deliberative, şi primarii, ca autorităţi executive***".**

Esenţa autonomiei locale constă în dreptul unităţilor administrativ-teritoriale de a-şi satisface interesele proprii fără amestecul autorităţilor centrale, principiu care atrage după sine descentralizarea administrativă, autonomia fiind un drept iar descentralizarea, un sistem care implică autonomia.

Realizarea autonomiei locale este asigurată prin dreptul colectivităţilor locale de a recurge la organele judecătoreşti pentru a-şi apăra liberul exerciţiu al atribuţiilor şi pentru respectarea drepturilor conferite de Constituţie şi de alte legi. În această ordine de idei, art. 7, din Legea nr.123-XV, stipulează: *„În exercitarea atribuţiilor, autorităţile administraţiei publice*

*locale dispun de autonomie, consfinţită şi garantată prin Constituţia Republicii Moldova, prin tratatele internaţionale la care Republica Moldova este parte, prin prezenta lege şi prin alte acte legislativ"***.**

Nu mai puţin importante sunt stipulările legislative referitoare la raporturile dintre autorităţile publice locale. Astfel, alin (3) al art.113 din Constituţie stabileşte: „*Raporturile dintre autorităţile publice locale au la bază principiile autonomiei, legalităţii şi colaborării în rezolvarea problemelor comune"*.

La rândul său Legea nr.123-XV consacră în art. 6, raporturile dintre autorităţile administraţiei publice, după cum urmează: **„***Consiliile locale şi primarii funcţionează ca autorităţi administrative autonome şi rezolvă treburile publice din sate (comune), oraşe (municipii) în condiţiile legii. Raporturile dintre autorităţile publice centrale şi cele locale, precum şi dintre autorităţile publice de nivelul al doilea şi cele de nivelul întîi, au la bază principiile autonomiei, legalităţii, transparenţei şi colaborării în rezolvarea problemelor comune".*

Aceste prevederi legislative corespund reglementărilor similare prevăzute de Carta Europeană "*Exerciţiul autonom al puterii locale*", adoptată la Strasbourg la 15.X.1985. Este şi firesc, deoarece în procesul de reorientare politică şi economică a statelor ex-sovietice, statul nostru a optat pentru descentralizare şi pentru autonomie, acestea fiind cele mai eficiente forme de autogestiune administrativă, care asigură un înalt grad de democratizare a vieţii sociale şi politice in Republica Moldova.

O nouă formă de autonomie locală în teoria şi practica constituţionalismului european este cea acordată - „*unităţii teritoriale autonome cu statut special*", consacrată în art. 111 din Constituţia Republicii Moldova, care se referă la teritoriul din sudul Republicii populat în majoritate de găgăuzi: *„ Găgăuzia este o unitate teritorială autonomă cu un statut special care, fiind o formă de autodeterminare a găgăuzilor, este parte integrantă şi inalienabilă a Republicii Moldova şi soluţionează de sine-stătător, în limitele competenţei sale, potrivit prevederilor Constituţiei Republicii Moldova, în interesul întregii populaţii, problemele cu caracter politic, economic şi cultural".*

În ştiinţa juridică autonomia este legată de un component al teritoriului unui stat, se recunoaşte de către stat colectivităţilor locale dar nu şi unor segmente etnice ale populaţiei, ci tuturor locuitorilor cuprinşi într-o unitate administrativ-teritorială. De asemenea, trebuie subliniat faptul că autonomia unei unităţi administrativ-teritoriale nu se opune autonomiei alteia, după cum nu poate fi mai largă decât alta sau de a se bucura de un statut special de autonomie.[132]

[132] Manda Corneliu, *Administraţia publică locală din România*, Editura LUMINA LEX, Bucureşti, 1999, p.100

Admiterea unor asemenea concepţii, ca cea menţionată mai sus, ar însemna să se creeze o discriminare între cetăţenii unei ţări, în funcţie de apartenenţa lor la o naţiune sau la o minoritate etnică. De altfel, asemenea concepţii nu sunt folosite şi nici acceptate în doctrina constituţională şi de drept administrativ, după cum, nu sunt menţionate nici în documentele internaţionale. În opinia noastră, excepţia care se conţine în art.111 al Constituţiei Republicii Moldova, prin care se consacră un statut special de autonomie pentru unele localităţi din ţară, pe motiv etnic, va deveni un precedent nefast pentru constituţionalismul mondial.

Mai mult ca atât, în procesul de integrare europeană fiecare stat îşi consolidează propriul mecanism statal prin unificarea sistemului politic legislativ şi administrativ. Toate ţările Europei sun polietnice, dar formează o singură naţiune ca subiect al raporturilor interstatale.

Rămâne în continuare o întrebare, fără un răspuns dat din partea doctrinei juridice, ce înseamnă "*statutul special de autono*mie". Dacă se are în vedere autonomia culturală, - aceasta se cuprinde în conţinutul autonomiei administrative. Autonomie naţională ? Naţiunea o constituie întregul popor şi nu o parte a acestuia, după cum reiese din art. 2 al Constituţiei. Cu toate acestea, în preambul şi în tot textul Legii privind statutul juridic special al Găgăuziei se vorbeşte despre "*poporul găgăuz puţin numeros, care locuieşte compact pe teritoriul Republicii Moldova*". Această prevedere vine în contradicţie cu art.10 din Constituţie care consacră: "*Statul are ca fundament unitatea poporului Republicii Moldova*" şi nu vorbeşte despre *unitatea popoarelor.*

Cu atât mai greu este de răspuns la întrebare, în cazul când organului reprezentativ al unităţii autonome cu statut special (Adunarea Populară a Găgăuziei), i se recunoaşte dreptul de a adopta "*legi locale***"**, în condiţiile în care Constituţia consacră doar trei categorii de legi: *constituţionale, organice şi ordinare*, fără să spună ceva despre "*legi locale*". Domeniile în care pot fi adoptate *legile locale* sunt foarte diverse şi majoritatea lor sunt deja reglementate pe întreg teritoriul ţării, prin *legi organice*. Dintre acestea fac parte: *ştiinţa, cultura, învăţământul, ocrotirea sănătăţii, activitatea bugetar - financiară şi fiscală, relaţii de muncă şi asistenţă socială, de organizare teritorială* ş. a.(art.12, Legea nr.344-XIII)

Instituţia delegării legislative (prevăzută în art.106/1 din Constituţia Republicii Moldova), este recunoscută de multe ţări, dar, ca dreptul autorităţilor executive centrale (Preşedinte, Guvern şi nu a autorităţilor locale) de a adopta acte juridice cu putere de lege, făcându-se această delegare printr-o lege specială, în domenii ce nu sunt reglementate prin legi organice, fiind şi limitate în timp. În unele cazuri, legea de abilitare cu competenţă legislativă cere şi aprobarea de către Parlament a ordonanţei Guvernului, pe când Adunarea Populară a Găgăuziei trimite legile şi hotărârile sale Guvernului Republicii Moldova, "*cu titlu de informare*" (art.13 din Legea nr.344-XIII).

Pornind de la criteriile enunţate mai sus de clasificare a autonomiei, în cazul regiunii Găgăuze, considerăm că suntem în prezenţa unei autonomii legislative sau politice (incomplete) care, în mod logic, include în sine şi autonomia administrativă deplină.

***Descentralizarea serviciilor publice ca mecanism de realizare a autonomiei locale.***

Sistemul serviciilor publice într-o ţară este determinat de un regim de centralizare sau de descentralizare, de autonomie sau de subordonare. Ca urmare, în organizarea şi funcţionarea administraţiei publice, din punct de vedere istoric, s-au conturat două sisteme de organizare administrativă: *sistemul centralizat şi cel descentralizat*, la care se adaugă unul intermediar şi secundar , respectiv, *organizarea desconcentrată*.

În cazul centralizării, statul îşi asumă singur sarcina administrării (a realizării funcţiei executive) în toate domeniile ce presupun promovarea interesului general: justiţie, ordinea publică, apărarea naţională şi relaţiile externe, fără ca să se antreneze în această activitate persoane juridice de drept public – altele decât statul – care să se bucure de autonomie.

Un alt element definitoriu pentru organizarea centralizată, este acela al puterii ierarhice, determinat ca un sistem în cadrul căruia şeful este în măsură să se impună subordonaţilor săi, iar autorităţile administrative locale activează într-o strânsă dependenţă faţă de autorităţile centrale.

După E. D. Tarangul centralizarea administrativă trebuie deosebită de centralizarea politică, care constă, în primul rând, într-o centralizare a funcţiei legislative a statului în competenţa unui singur organ legislativ pentru întreaga ţară, fapt ce duce la unitatea legislaţiei pe întreg teritoriul ţării. În al doilea rând, centralizarea politică presupune o singură conducere politică a ţării, adică un singur guvern pentru întreaga ţară, după cum şi este organizată administraţia într-un stat unitar.[133]

Centralizarea administrativă, constă într-o concentrare a activităţii administrative în mâinile autorităţilor centrale, diferitelor ministere, care conduc, pe întreg teritoriul ţării, cu serviciile date în competenţa lor, prin intermediul agenţilor locali.

În cazul descentralizării administrative, statul nu-şi mai asumă singur sarcina administrării, ci o împarte, în anumite cote, cu alte categorii de persoane juridice de drept public.

În acest sens, descentralizarea este un mod de organizare în care serviciile publice cu caracter regional, local sau special sunt organizate şi conduse de autorităţi administrative autonome care sunt în afară de ierarhia autorităţilor statului.

După cum menţionează prof. Eugen Popa, descentralizarea administrativă, ca mod de organizare a administraţiei publice într-un stat, îmbracă două forme: descentralizarea teritorială şi cea pe servicii.[134]

---

[133] E.D.Tarangul, *Tratat de drept administrtaiv*, Cernăuţi, 1944, p.66

[134] Eugen Popa, *Mari instituţii ale dreptului administrativ,* Editura LUMINA LEX, Bucureşti, 2002, p.2

În cazul descentralizării teritoriale, anumite servicii publice locale sunt scoase din competenţa autorităţilor centrale şi date în competenţa autorităţilor locale descentralizate, care le girează în circumscripţiile în care au fost alese.

Descentralizarea pe servicii nu se referă la un grup de servicii de interes local, date în competenţa autorităţilor locale, ci la un singur serviciu public, care este scos din competenţa centrală sau locală, atribuindu-se o organizare autonomă, spre exemplu serviciul de notariat.

Esenţa descentralizării serviciilor publice în baza autonomiei locale constă în a satisface cu promptitudine şi maximă eficienţă a unor interese specifice colectivităţii locale.

Recunoaşterea principiului autonomiei locale înseamnă implicit recunoaşterea existenţei organizării descentralizate, utilizând criteriul administrativ-teritorial. Pentru ca o colectivitate locală să fie considerată descentralizată este necesar să fie îndeplinite următoarele condiţii:

- colectivitatea locală să beneficieze de personalitate juridică;
- colectivitatea locală să dispună de autorităţi administrative proprii;
- supravegherea colectivităţii locale să se facă de către autorităţile centrale numai prin forme stabilite de Constituţie sau alte legi.

Se spune, că democraţia nu se decretează ci se trăieşte. Autonomia locală şi descentralizarea sunt principii de realizare a democraţiei, respectiv, această maximă se referă, în plină măsură, şi la ele. Am adăuga doar, că acestea trebuie trăite zi de zi pentru a-şi confirma existenţa şi pentru a asigura libera dezvoltare a membrilor colectivităţii sale.

Viabilitatea unui principiu, ca şi a oricărui alt fenomen din societate, depinde în mare măsură atât de reuşita reglementării juridice a acestuia în coraport cu alte fenomene sociale, cât şi de perfecţiunea mecanismului de punere în aplicare a acestor reglementări.

***Eligibilitatea autorităţilor publice locale.*** Principiul eligibilităţii autorităţilor publice locale vine să-l completeze pe cel al autonomiei şi descentralizării serviciilor publice locale. Autonomia va avea un conţinut adecvat intereselor colectivităţii locale numai în cazul când va fi realizată de autorităţi publice reprezentative, alese pe cale democratică de către membrii acestei colectivităţi.

Consacrat în art.109 al Constituţiei, principiul eligibilităţii autorităţilor publice locale capătă o importanţă fundamentală în realizarea valorilor democratice la nivel regional.

Codul electoral (C.E. în continuare) , adoptat la 21.11.1997, stabileşte în detalii regimul juridic de realizare a acestui principiu. Astfel, titlul V al acestui Cod este dedicat alegerilor locale.

Conform art.119 C.E.: "*Primarii oraşelor (municipiilor) şi satelor (comunelor) şi consilierii în consiliile raionale, orăşăneşti (municipale) şi săteşti (comunale) se aleg prin vot*

*universal, egal, direct, secret şi liber exprimat, pentru un mandat de 4 ani, care începe efectiv din ziua efectuării alegerilor locale generale*".

Drept concluzie pute spune că atâta timp cât Constituţia declară un anumit principiu el trebuie să fie respectat cu stricteţe, în primul rând, de cei care l-au adoptat , în al doilea rând de cei care sunt obligaţi să-l pună în executare şi, nu în ultimul rând, de toţi cetăţenii.

Această concluzie nu este o simplă doleanţă ci o condiţie incontestabilă în edificarea statului de drept.

***Consultarea cetăţenilor pe probleme de interes major.*** Consultarea cetăţenilor pe problemele de interes major este de asemenea un principiu constituţional consacrat în art.109. Întru realizarea acestui principiu Codul electoral stabileşte atât ordinea cât şi problemele care pot fi soluţionate pe calea referendumului republican (capitolul 13) şi a referendumului local (capitolul 14) adică, prin consultarea cetăţenilor.

Referendumul republican se desfăşoară în scopul exercitării puterii poporului şi participării lui nemijlocite la conducerea şi administrarea treburilor de stat pe probleme de interes naţional (art.142, C.E.).

Referendumul local reprezintă consultarea cetăţenilor în probleme de interes deosebit pentru sat (comună), oraş (municipiu), judeţ, unitate administrativ-teritorială cu statut special, precum şi pentru revocarea primarului (art.175, C.E.).

Practica utilizării principiului consultării cetăţenilor prin referendum local, acumulată de la adoptarea Codului electoral, ne demonstrează aplicarea lui unilaterală, mai des în cazul revocării primarului. Acest fapt vine să ne confirme nivelul scăzut de conştiinţă social-politică şi juridică a populaţiei. Prin urmare, cetăţenilor le este greu să desprindă din multitudinea de probleme cotidiene care din ele sunt cele de interes deosebit şi merită a fi înaintate pentru consultare prin referendum.

**Principiul subsidiarităţii.** Autonomia locală şi descentralizarea serviciilor de interes local pot fi realizate cu succes numai în cazul când sunt însoţite şi de *principiul subsidiarităţii*, care nu este prevăzut în Constituţie şi nici în Legea privind administraţia publică locală, ci doar, pentru prima dată, este consacrat în Legea privind serviciile publice de gospodărie comunală (nr.1402- XV din 24.10.2002). Aceste servicii, în urma reformelor din ultimii ani, au fost transmise din subordinea APC în subordinea APL. Însă, Guvernul continuă să exercite anumite atribuţii, de ordin general, în acest domeniu. Exercitarea acestor atribuţii au la bază un şir de principii printre care şi: *elaborarea strategiilor şi politicilor locale în domeniul gospodăriei comunale în baza subsidiarităţii* (art.13, alin. (3), lit. c).

Principiul subsidiarităţii, în opinia prof. Eugen Popa: „*trebuie să fie un principiu permanent de acţiune, căci el este un principiu esenţialmente politic întrucât vizează apropierea,*

*cât mai mult posibil, a deciziei de cetăţean*".[135]

Acelaşi autor, subliniază în continuare că subsidiaritatea are la bază ideea fundamentală în conformitate cu care decizia în ceea ce priveşte realizarea propriilor interese trebuie să aparţină persoanei, cominităţii-familie, comună, oraş sau sat – a căror interese sunt în discuţie.

Subsidiaritatea apare în mod concret ca un principiu de repartizare a competenţelor între individ şi grup, între colectivităţile locale şi stat.

Dacă subsidiaritatea presupune localizarea competenţelor la nivelul intereselor individului sau colectivităţii locale, care cunosc cel mai bine propriile nevoi şi mijloacele de care dispun pentru realizarea acestora, acelaşi principiu justifică şi intervenţia altor autorităţi atunci când eficacitatea acţiunii locale nu este realizată. Transferul competenţei către o autoritate superioară poate fi generat doar de „ineficacitatea intervenţiei celulelor de bază ale societăţii".[136]

Prin urmare, principiul subsidiarităţii este strâns legat de principiul autonomiei locale şi cel al descentralizării serviciilor publice de interes local. Mai mult ca atât, le vine în ajutor atunci când autoritatea publică locală nu este în stare (din cauza lipsei mijloacelor financiare) să organizeze un serviciu de importanţă vitală pentru populaţie. Important este şi faptul, în ce măsură autoritatea publică locală va înţelege necesitatea acestui serviciu şi va putea să-l argumenteze, va recunoaşte imposibilitatea sa financiară de a-l organiza şi, va şti a cui intervenţie trebuie să fie cerută sau acceptată.

În baza principiului subsidiarităţii, ca regulă, intervin autorităţile centrele, adică Guvernul (ministerul de resort), care trebuie sa prevadă in bugetul de stat anual surse financiare pentru astfel de intervenţii.

## 2. Administraţia publică locală de nivelul doi

Conform legislaţiei în vigoare sistemul administraţiei publice locale este compus din două nivele: unităţi administrativ-teritoriale şi, respectiv, autorităţi publice locale de nivelul unu şi doi. De nivelul unu sunt consiliile locale, ca autorităţi deliberative, şi primarii, ca autorităţi executive, iar de nivelul doi, respectiv, consiliul raional şi preşedintele raionului.

Art. 1 din Legea nr. 123-XV dă următoarea definiţie autorităţilor administraţiei publice locale de nivelul al doilea – *autorităţi publice, luate în ansamblu, avînd competenţă generală sau specială, care sînt constituite şi activează pe teritoriul raionului, municipiului Chişinău, unităţii teritoriale autonome cu statut juridic special pentru promovarea intereselor şi soluţionarea problemelor populaţiei unităţii administrativ-teritoriale.*

[135] Popa Eugen, Corelarea principiului autonomiei locale cu alte principii de drept, Editura Servo - Sat, Arad, p.27
[136] Idem, p.28

*Consiliul raional* este autoritatea reprezentativă a populaţiei raionului, care se compune din consilieri, aleşi în condiţiile Codului electoral. Numărul de consilieri se stabileşte în funcţie de numărul de locuitori ai raionului de la data de 1 ianuarie a anului în care au loc alegerile, conform datelor statistice, în modul stabilit de legislaţie.

Articolul 49 din Legea nr. 123-XV, din 18.03.03, stabileşte atribuţiile consiliului raional după cum urmează:

„*a) coordonează activitatea consiliilor locale în vederea realizării serviciilor publice de interes raional;*

*b) organizează serviciile publice de interes raional şi aprobă regulamentele lor;*

*c) analizează propunerile făcute de consiliile şi de primarii satelor (comunelor) şi oraşelor (municipiilor) în vederea elaborării de prognoze şi programe economice, refacerii şi protecţiei mediului înconjurător;*

*d) aprobă strategii, prognoze, planuri şi programe de dezvoltare social-economică a raionului, programe de utilizare a forţei de muncă în teritoriu şi monitorizează realizarea acestora;*

*e) aprobă bugetul raional, relaţiile acestuia cu bugetele satelor (comunelor), oraşelor (municipiilor) şi contul de încheiere a exerciţiului bugetar raional, precum şi fondurile extrabugetare;*

*f) aprobă suma totală a cheltuielilor şi statele de personal ale instituţiilor sferei sociale din subordine, organizează, în colaborare cu consiliile locale şi în limitele competenţei sale, servicii publice de interes raional, aprobă tarifele la serviciile cu plată, prestate de instituţiile şi serviciile menţionate, cu excepţia instituţiilor medico-sanitare;*

*g) stabileşte orientările generale privind dezvoltarea urbanistică a localităţilor şi amenajarea teritoriului;*

*h) alege din rîndul consilierilor, în condiţiile prezentei legi, preşedintele şi vicepreşedintele raionului;*

*i) desemnează, pe bază de concurs desfăşurat conform legislaţiei în vigoare, secretarul consiliului raional, şefii de direcţii (direcţii generale) de economie şi reforme, de finanţe, de sănătate, de cultură, de învăţămînt, de tineret şi sport, de asistenţă socială şi protecţie a familiei, de arhitectură şi urbanism, de agricultură şi alimentaţie, de relaţii funciare şi cadastru, precum şi ai altor subdiviziuni subordonate consiliului, încunoştinţînd autorităţile administraţiei publice centrale de specialitate;*

*j) aprobă propriul regulament în baza regulamentului-cadru al consiliilor locale aprobat de Parlament;*

*k) aprobă organigrama şi statele de personal ale aparatului preşedintelui raionului, ale direcţiilor şi ale altor subdiviziuni subordonate consiliului raional, luînd ca bază organigrama şi statele-tip aprobate de Guvern;*

*l) decide sau, după caz, propune, înfiinţarea, în condiţiile legii, de instituţii publice şi întreprinderi municipale;*

*m) aprobă, în condiţiile legii, norme specifice pentru structurile autonome şi pentru instituţiile publice pe care le înfiinţează;*

*n) înfiinţează, reorganizează şi lichidează instituţii social-culturale şi asigură buna lor funcţionare, în limita alocaţiilor prevăzute la bugetul respectiv;*

*o) asigură condiţii pentru organizarea şi desfăşurarea de activităţi ştiinţifice, instructiv-educative, cultural-educative, sportive şi de tineret;*

*p) decide, în condiţiile legii, asocierea cu alte autorităţi ale administraţiei publice locale, inclusiv cooperarea transfrontalieră, pentru realizarea unor lucrări şi servicii de interes public, precum şi colaborarea cu agenţi economici şi asociaţii obşteşti din ţară şi din străinătate, în scopul realizării unor acţiuni sau lucrări de interes comun*".

Consiliul raional îşi exercită mandatul de la data declarării ca legal constituit până la data constituirii legale a consiliului nou-ales. Mandatul consiliului raional poate fi prelungit, prin lege organică, în caz de război sau catastrofă.

Consiliul raional se întruneşte în şedinţe ordinare o dată la 3 luni, iar în şedinţe extraordinare ori de câte ori este necesar, la cererea preşedintelui raionului sau a cel puţin o treime din numărul consilierilor aleşi, conform ordinii de zi.

Convocarea consiliului raional se face prin dispoziţie a preşedintelui raionului cu cel puţin 10 zile înaintea şedinţelor ordinare şi cu cel puţin 3 zile înaintea celor extraordinare. În temeiul dispoziţiei, fiecărui consilier se expediază o înştiinţare în care se indică ordinea de zi, data, ora şi locul desfăşurării şedinţei. Înştiinţarea este semnată de secretarul consiliului raional.

În exercitarea atribuţiilor, consiliul raional adoptă decizii cu votul majorităţii consilierilor prezenţi, cu excepţia cazurilor în care legea sau regulamentul consiliului cere un număr mai mare de voturi. Deciziile se semnează de preşedintele şedinţei şi se contrasemnează de secretar (art.52).

Legea prevede şi ordinea de suspendare a consiliului raional. Astfel, conform art.54:

„ *(1) Activitatea consiliului raional poate fi suspendată dacă acesta a adoptat în mod deliberat decizii repetate în aceeaşi materie care au fost anulate de către instanţa de contencios administrativ prin decizii definitive întrucît încălcau grav prevederile Constituţiei sau ale legislaţiei în vigoare .*

*(2) În cazurile prevăzute la alin.(1), oficiul teritorial al Aparatului Guvernului sau, după caz, preşedintele raionului ori Guvernul sînt în drept să se adreseze în instanţă de judecată pentru constatarea circumstanţelor care justifică suspendarea activităţii consiliului raional.*
*(3) Suspendarea activităţii consiliului raional se face de către Parlament, la propunerea motivată a preşedintelui raionului, sau, după caz, a Guvernului, în temeiul unei hotărîri judecătoreşti definitive, date în condiţiile alin.(2), prin care au fost constatate circumstanţele care justifică suspendarea*".

**Preşedintele şi vicepreşedintele raionului.** Consiliul raional alege preşedintele raionului, la propunerea a cel puţin o treime din consilierii aleşi, cu votul majorităţii consilierilor aleşi. În cazul în care candidatura propusă nu întruneşte votul majorităţii consilierilor aleşi, în termen de 15 zile se convoacă o nouă şedinţă în vederea organizării alegerilor repetate. Dacă şi după alegerile repetate nici una din candidaturile propuse nu întruneşte votul majorităţii consilierilor aleşi, în termen de o săptămână se organizează o votare suplimentară în urma căreia se consideră ales candidatul care întruneşte cel mai mare număr de voturi.

Preşedintele raionului este ajutat de vicepreşedinţi. Numărul vicepreşedinţilor se stabileşte de consiliul raional, în funcţie de numărul locuitorilor din raion. Raionul cu până la 50.000 de locuitori poate avea un vicepreşedinte, iar raionul cu peste 50.000 de locuitori poate avea 2 vicepreşedinţi.

Vicepreşedintele raionului este ales de consiliul raional, la propunerea preşedintelui raionului, în aceleaşi condiţii (art56).

Preşedintele raionului este asistat în activitatea sa de un aparat, care se află în subordinea sa. Organigrama şi statele aparatului preşedintelui raionului sunt aprobate de consiliul raional, la propunerea preşedintelui raionului, în baza organigramei şi a statelor-tip aprobate de Guvern.

Preşedintele raionului încheie şi reziliază contractele individuale de muncă cu personalul aparatului şi secretarul consiliului raional, promovează şi supraveghează cadrele, stabileşte atribuţiile acestora.

Preşedintele raionului ia măsuri şi este responsabil pentru instruirea şi pregătirea profesională a funcţionarilor din aparatul său.

## 3. Administraţia publică locală de nivelul întâi

Autorităţile administraţiei publice locale de nivelul întâi sunt definite în art. 1, din Legea nr.123 – XV, ca fiind: – *autorităţi publice, luate în ansamblu, avînd competenţă generală sau specială, care sînt constituite şi activează pe teritoriul satului (comunei), oraşului (municipiului) pentru promovarea intereselor şi soluţionarea problemelor colectivităţilor locale.*

Tot în această normă se consacră noţiunile de:

- ***consiliu local*** *– autoritate reprezentativă şi deliberativă a populaţiei unităţii administrativ-teritoriale de nivelul întîi, aleasă în vederea soluţionării problemelor de interes local;*
- ***primar*** *– autoritate reprezentativă a populaţiei unităţii administrativ-teritoriale şi executivă a consiliului local, aleasă prin vot universal, egal, direct, secret şi liber exprimat.*

**Consiliile locale** sunt compuse din consilieri aleşi în condiţiile Codului electoral. Numărul de consilieri se stabileşte în funcţie de numărul de locuitori ai unităţii administrativ-teritoriale de la data de 1 ianuarie a anului în care au loc alegerile, conform datelor statistice, după cum urmează:

| Numărul de locuitori ai unităţii administrativ-teritoriale | Numărul de consilieri |
|---|---|
| pînă la 1.500 | 9 |
| între 1.501 şi 2.500 | 11 |
| între 2.501 şi 5.000 | 13 |
| între 5.001 şi 7.000 | 15 |
| între 7.001 şi 10.000 | 17 |
| între 10.001 şi 20.000 | 23 |
| între 20.001 şi 50.000 | 27 |
| între 50.001 şi 100.000 | 33 |
| între 100.001 şi 200.000 | 35 |
| peste 200.000 | 43 |

Consiliul local este legal constituit dacă sînt validate mandatele a cel puţin două treimi din numărul de consilieri specificat mai sus.

Consiliile locale se întrunesc în primă şedinţă în termen de 20 de zile din data validării mandatelor de consilier. Consilierii din unităţile administrativ-teritoriale de nivelul întâi se convoacă în primă şedinţă prin hotărâre a consiliului electoral de circumscripţie. Consiliul electoral de circumscripţie notifică Comisiei Electorale Centrale prima convocare a consiliului local.

Şedinţa consiliului este deliberativă dacă la ea participă cel puţin două treimi din numărul consilierilor aleşi. În cazul în care nu poate fi asigurată această majoritate, şedinţa se va ţine peste 3 zile, respectându-se aceleaşi condiţii. Dacă nici la a doua convocare şedinţa nu este

deliberativă, se va proceda la o nouă convocare, peste 3 zile. La această nouă, a treia, convocare, şedinţa va fi deliberativă dacă se va asigura prezenţa majorităţii consilierilor aleşi. În situaţia în care, datorită absenţei nemotivate a consilierilor, nu se va putea întruni nici la ultima convocare, consiliul se consideră dizolvat de drept.

Lucrările primei şedinţe sînt conduse de cel mai în vârstă consilier dintre cei prezenţi, asistat de 1 sau 2 dintre cei mai tineri consilieri dintre cei prezenţi la şedinţă (art.17).

Articolul 18 din Legea nr.123-XV din 18.03.03 stabileşte atribuţiile de bază ale consiliilor locale:

*„(1) Consiliul local are drept de iniţiativă şi decide, în condiţiile legii, în toate problemele de interes local, cu excepţia celor care ţin de competenţa altor autorităţi publice.*

*(2) Pornind de la competenţa unităţii administrativ-teritoriale de nivelul întîi, consiliul local îndeplineşte în teritoriul administrat următoarele atribuţii de bază:*

*a) alege din rîndurile consilierilor viceprimarul (viceprimarii), la propunerea primarului, în condiţiile prezentei legi;*

*b) desemnează, la propunerea primarului, şefii de subdiviziuni, servicii, de întreprinderi municipale din subordine, numeşte secretarul consiliului în bază de concurs, desfăşurat în condiţiile prezentei legi şi ale altor acte legislative;*

*c) eliberează, în temeiul legii, viceprimarul şi secretarul consiliului, alte persoane desemnate de consiliu;*

*d) aprobă statutul satului (comunei), oraşului (municipiului) şi regulamentul său pe bază de statut-cadru şi regulament-cadru, aprobate de Parlament; aprobă alte regulamente şi reguli prevăzute de lege;*

*e) elaborează şi aprobă studii, prognoze şi programe de dezvoltare social-economică şi de altă natură ;*

*f) aprobă, la propunerea primarului, organigrama şi statele primăriei în baza statelor-tip, aprobate de Guvern, ale structurilor şi serviciilor publice din subordine;*

*g) aprobă bugetul local şi fondul de rezervă, precum şi fondurile extrabugetare; aprobă împrumuturile şi contul de încheiere a exerciţiului bugetar;*

*h) decide punerea în aplicare şi modificarea, în limitele competenţei, a cuantumului impozitelor şi taxelor locale, a modului şi a termenelor de plată a acestora, acordarea de facilităţi pe parcursul anului bugetar, operează modificări în bugetul local;*

*i) aprobă, în condiţiile legii, norme specifice pentru instituţiile publice de interes local din subordine;*

*j) aprobă, în condiţiile legii, planurile urbanistice ale localităţilor din componenţa unităţii administrativ-teritoriale, precum şi planurile de amenajare a teritoriului;*

*k) înfiinţează instituţii publice de interes local şi organizează servicii publice locale pentru desfăşurarea activităţilor în gospodăria comunală, transporturile locale, reţelele edilitare etc., asigură buna lor funcţionare, determină suportul financiar în cazul cheltuielilor bugetare;*

*l) aprobă programele locale de refacere şi de protecţie a mediului; contribuie la protecţia şi conservarea monumentelor de istorie şi de arhitectură, a parcurilor şi rezervaţiilor naturale;*

*m) ia măsuri pentru protecţia parcurilor, rezervaţiilor naturale, spaţiilor verzi şi monumentelor naturii;*

*n) aprobă limitele admisibile de utilizare a resurselor naturale de interes local;*

*o) formează din rîndurile membrilor săi, în funcţie de specificul şi necesităţile locale, comisii consultative de specialitate pentru diferite domenii de activitate, modifică componenţa acestora;*

*p) decide, în condiţiile legii, asocierea cu alte autorităţi ale administraţiei publice locale, inclusiv din străinătate, pentru realizarea unor lucrări şi servicii de interes public, precum şi colaborarea cu agenţi economici şi asociaţii obşteşti din ţară şi din străinătate în scopul realizării unor acţiuni sau lucrări de interes comun;*

*r) decide, în condiţiile legii, înfiinţarea instituţiilor publice de interes local, întreprinderilor municipale şi societăţilor comerciale sau participarea la capitalul statutar al societăţilor comerciale;*

*s) decide stabilirea de legături de colaborare, cooperare, inclusiv transfrontalieră, şi de înfrăţire cu localităţi din străinătate;*

*t) examinează informaţiile consilierilor, ia decizii pe marginea lor; audiază dările de seamă şi informaţiile primarului, conducătorilor de subdiviziuni, întreprinderi municipale şi de instituţii publice din subordine;*

*u) ridică mandatul consilierilor în condiţiile legii; iniţiază, după caz, şi decide desfăşurarea referendumului local;*

*v) aprobă programe locale de utilizare a forţei de muncă şi asigură îndeplinirea lor;*

*x) administrează bunurile publice ale satului (comunei), oraşului (municipiului);*

*y) aprobă simbolica unităţii administrativ-teritoriale, atribuie sau schimbă denumiri de străzi, pieţe, scuaruri şi de alte locuri publice la aer liber, stabileşte data celebrării hramului localităţii, conferă cetăţenilor Republicii Moldova şi celor străini, cu merite deosebite, titlul de cetăţean de onoare al satului (comunei), oraşului (municipiului), în condiţiile legii.*

*(3) Consiliul local exercită şi alte atribuţii stabilite prin lege, prin statutul satului (comunei), oraşului (municipiului) ori prin regulamentul consiliului*".

Consiliul local se întruneşte în şedinţă ordinară o dată la 3 luni, la convocarea primarului, cu excepţia primei şedinţe şi se poate întruni, în conformitate cu ordinea de zi, în şedinţă

extraordinară ori de câte ori este necesar, la cererea primarului sau a cel puţin o treime din numărul consilierilor aleşi.

Convocarea consiliului local se face cu cel puţin 5 zile înainte de şedinţele ordinare şi cu cel puţin 3 zile înainte de cele extraordinare.

În caz de maximă urgenţă pentru rezolvarea intereselor locuitorilor satului (comunei), oraşului (municipiului), convocarea consiliului local se poate face de îndată.

Convocarea consiliului local se face prin dispoziţie a primarului sau, în cazul în care acesta se află în imposibilitatea de a convoca consiliul, a viceprimarului. Dacă primarul sau viceprimarul refuză convocarea, consiliul local este convocat, conform ordinii de zi, de un grup de cel puţin o treime din consilierii aleşi. În înştiinţarea convocării în şedinţă, care se expediază consilierilor, se indică ordinea de zi, data, ora şi locul unde va avea loc şedinţa.

Ordinea de zi se aduce la cunoştinţă locuitorilor satului (comunei), oraşului (municipiului) prin presa locală sau prin alt mijloc de publicitate, inclusiv prin afişare (art.20).

Şedinţele consiliului local sînt publice.

**Primarul şi viceprimarul.** Satele (comunele) şi oraşele (municipiile) au câte un primar şi un viceprimar, municipiile Bălţi, Bender, Comrat şi Tiraspol au câte un primar şi 3 viceprimari, municipiul Chişinău are un primar general şi 4 viceprimari, aleşi în condiţiile legii.

Oraşele cu o populaţie de peste 15.000 de locuitori, prin decizie a consiliului respectiv, pot avea 2 viceprimari. Viceprimarii satelor (comunelor), oraşelor (municipiilor) cu o populaţie sub 5.000 de locuitori îşi exercită, de regulă, funcţiile pe baze obşteşti.

Viceprimarii cad sub incidenţa Legii privind statutul alesului local (art.31).

Alegerea, confirmarea legalităţii alegerii primarului şi validarea mandatului acestuia se fac în condiţiile Codului electoral.

Primarul îşi exercită atribuţiile de la data validării mandatului până la data validării următorului mandat de primar, cu excepţia cazurilor când mandatul încetează înainte de termen. Prelungirea, prin lege organică, a mandatului primarului poate avea loc numai în caz de război sau catastrofă.

Mandatul primarului încetează înainte de termen în caz de:

a*) revocare prin referendum local, în condiţiile Codului electoral;*

*b) demisie;*

*c) incompatibilitate a funcţiei;*

*d) imposibilitate de a exercita funcţia pe o perioadă mai mare de 4 luni consecutive, inclusiv din motiv de boală;*

*e) intrare în vigoare a sentinţei de condamnare;*

*f) deces.*

Consiliul local poate iniţia, în condiţiile Codului electoral, un referendum local de revocare a primarului, prin vot secret, *în cazul în care acesta a comis acţiuni ce contravin Constituţiei, a încălcat sau a executat necorespunzător atribuţiile ce îi revin potrivit prezentei legi şi altor acte normative, fapte constatate prin hotărîre judecătorească definitivă* (art.33).

Articolul 34 din Legea nr.123-XV din 18.03.03 stabileşte următoarele atribuţii de bază ale primarului:

*„(1) Pornind de la competenţa unităţii administrativ-teritoriale de nivelul întîi, primarul îndeplineşte în teritoriul administrat următoarele atribuţii de bază:*

*1) în domeniul asigurării ordinii de drept:*

*a) asigură executarea deciziilor consiliului local;*

*b) asigură, în limitele competenţei, respectarea Constituţiei, legilor şi altor acte normative;*

*c) constată încălcările legislaţiei în vigoare comise de persoane fizice şi juridice în teritoriul administrat şi ia măsuri pentru înlăturarea sau curmarea acestora şi, după caz, sesizează organele de drept;*

*d) asigură ordinea publică prin intermediul colaboratorilor poliţiei, al gărzilor populare, al serviciului de pompieri şi salvatori şi al organelor de protecţie civilă, acestea fiind obligate să reacţioneze cu promptitudine la solicitările primarului, în condiţiile legii;*

*e) iniţiază referendum local, alte măsuri de consultare a populaţiei în probleme locale de interes deosebit; ia măsuri pentru organizarea alegerilor şi a referendumurilor;*

*f) ia măsuri, prevăzute de lege, privind desfăşurarea întrunirilor publice; supraveghează tîrgurile, pieţele, oboarele, parcurile, locurile de agrement şi ia măsuri operative pentru buna lor funcţionare;*

*g) ia măsuri de interzicere sau de suspendare a spectacolelor, a reprezentaţiilor şi a altor manifestări publice care contravin ordinii de drept sau bunelor moravuri;*

*h) înregistrează asociaţiile obşteşti care intenţionează să activeze în unitatea administrativ-teritorială respectivă, precum şi remite informaţia de rigoare autorităţilor abilitate;*

*i) contribuie la funcţionarea serviciului de stare civilă;*

*j) reprezintă în raporturi juridice satul (comuna), oraşul (municipiul) în calitate de persoană juridică;*

*2) în domeniul economic şi financiar-bugetar:*

*a) prezintă consiliului local, anual şi ori de cîte ori este necesar, rapoarte cu privire la situaţia social-economică a satului (comunei), oraşului (municipiului);*

*b) coordonează elaborarea, de către primărie, a proiectului de buget local şi a contului de încheiere a exerciţiului bugetar şi le propune spre aprobare consiliului local;*

*c) exercită funcţia de ordonator principal de credite al satului (comunei), oraşului (municipiului);*

*d) verifică, din oficiu sau la cerere, încasarea şi cheltuirea mijloacelor de la bugetul local şi informează consiliul local despre situaţia existentă;*

*e) organizează prestări servicii de gospodărie comunală, de transport local, de evacuare a deşeurilor, servicii pentru reţelele edilitare şi altele asemenea, asigură buna funcţionare a acestora;*

*f) efectuează inventarierea bunurilor din domeniul public şi cel privat al satului (comunei), oraşului (municipiului) şi le administrează, în limitele competenţei;*

*g) coordonează şi controlează activitatea serviciilor publice de sub autoritatea consiliului local;*

*h) eliberează autorizaţii prevăzute de lege;*

*3) în domeniul politicii de cadre:*

*a) propune organigrama şi statele, schema de salarizare a personalului primăriei şi le supune aprobării consiliului local, elaborează şi aprobă statutul personalului primăriei;*

*b) numeşte şi eliberează din funcţie personalul primăriei, conduce şi controlează activitatea acestuia, contribuie la formarea şi reciclarea profesională;*

*c) stabileşte atribuţiile viceprimarului (viceprimarilor) şi ale personalului primăriei;*

*4) în domeniul învăţământului, protecţiei sociale şi al ocrotirii sănătăţii:*

*a) contribuie la asigurarea condiţiilor pentru buna funcţionare a instituţiilor de învăţământ, de cultură, de ocrotire a sănătăţii care deservesc localitatea;*

*b) exercită, în numele consiliului local, funcţiile de tutelă şi curatelă, supraveghează activitatea tutorilor şi a curatorilor;*

*c) organizează şi supraveghează măsurile de protecţie socială şi de ajutor social;*

*d) coordonează activitatea de asistenţă socială asupra copiilor, persoanelor în etate, invalizilor, familiilor cu mulţi copii, asupra altor categorii de persoane socialmente vulnerabile, sprijină activitatea asociaţiilor obşteşti de utilitate publică din teritoriul satului (comunei), oraşului (municipiului);*

*e) asigură realizarea programelor naţionale şi locale privind utilizarea forţei de muncă, crearea a noi locuri de muncă, organizarea lucrărilor publice remunerate;*

*5) în domeniul ecologiei şi amenajării teritoriului:*

*a) asigură elaborarea planului general de urbanism şi a documentaţiei de urbanism şi amenajare a teritoriului şi le prezintă spre aprobare consiliului local, în condiţiile legii;*

*b) asigură realizarea lucrărilor publice conform documentaţiei de proiectare;*

*c) întreprinde măsuri, în condiţiile legii, menite să asigure protecţia mediului;*

*6) în domeniul apărării şi situaţiilor excepţionale:*

*a) ia măsuri, în comun cu centrul militar, pentru încorporare în serviciul militar în termen şi concentrare, propune consiliului local spre aprobare cuantumul mijloacelor financiare necesare organizării în localitate a activităţilor de pregătire pentru mobilizare şi de mobilizare;*

*b) ca preşedinte al Comisiei pentru situaţii excepţionale, ia măsuri, în comun cu organele centrale de specialitate şi cu serviciile publice ale acestora din teritoriu, în vederea prevenirii şi diminuării consecinţelor calamităţilor naturale, catastrofelor, incendiilor, epidemiilor, epifitotiilor şi epizootiilor şi, în acest scop, mobilizează, după caz, populaţia, agenţii economici şi instituţiile publice din localitate, aceştia fiind obligaţi să execute;*

*7) în alte domenii:*

*a) sprijină colaborarea cu localităţi din alte ţări, precum şi extinderea cooperaţiei şi a legăturilor directe cu acestea;*

*b) recomandă consiliului local să confere persoanelor fizice cu merite deosebite, cetăţeni ai Republicii Moldova şi străini, titlul de cetăţean de onoare al satului (comunei), oraşului (municipiului)".*

Primarul prezintă, la cererea consiliului local, informaţii despre executarea deciziilor adoptate de consiliu, alte informaţii despre activitatea sa de exercitare a anumitor atribuţii ce îi revin potrivit legii.

Viceprimarii sînt aleşi, la propunerea primarului, prin decizie a consiliului, cu votul majorităţii consilierilor aleşi. În cazul în care candidatura propusă nu întruneşte numărul necesar de voturi la 2 şedinţe consecutive, primarul propune consiliului o altă candidatură.

Eliberarea din funcţie a viceprimarului se face de către consiliul local, la propunerea primarului sau a unei treimi din numărul consilierilor aleşi, prin decizie adoptată cu votul majorităţii consilierilor aleşi (art.36).

În exercitarea atribuţiilor, primarul emite dispoziţii cu caracter normativ şi individual. Dispoziţiile cu caracter normativ se remit, în termen de 5 zile după semnare, oficiului teritorial al Aparatului Guvernului şi intră în vigoare la momentul aducerii conţinutului lor la cunoştinţă publică. Dispoziţiile cu caracter individual devin executorii după ce sînt aduse la cunoştinţă persoanelor vizate în ele.

În cazul în care a fost deferit justiţiei pentru săvârşirea unei infracţiuni, primarul poate fi suspendat din funcţie până la soluţionarea definitivă a cauzei. Organizarea de noi alegeri pentru funcţia de primar nu se admite pe întreaga durată a suspendării.

Suspendarea poate fi dispusă numai de către instanţa de judecată, în condiţiile legii.

Dacă a fost achitat sau dosarul său penal a fost clasat, primarul suspendat din funcţie are dreptul la reparare, în condiţiile legii, a prejudiciului cauzat. Primarul este restabilit în funcţie până la expirarea mandatului său(art.38).

În cazul încetării înainte de termen a mandatului, în cazul suspendării din funcţie, precum şi în cazul imposibilităţii primarului de a-şi exercita atribuţiile, interimatul se asigură, de drept, de către un viceprimar.

## 4. Controlul activităţii autorităţilor publice locale

Capitolului IX din noua Lege privind administraţia publică locală (nr.123-XV din 18.03.2003) stabileşte modalităţile de control administrativ asupra activităţii autorităţilor publice locale.

Anterior, prin Legea nr.186-XIV din 06.11.98 privind administraţia publică locală, a fost instituită pentru prima dată instituţia prefectului în sistemul APL cu atribuţii specifice controlului de tutelă administrativă după modelul francez. Înfiinţată în a doua jumătate a anului 1999, instituţia prefectului a început să activeze în plină forţă începând cu anul 2000.

Fie din motive că nu a reuşit să se manifeste, fie din alte motive, prin Legea nr.781-XV din 28.12.2001, instituţia prefectului se desfiinţează, atribuţiile acesteia urmând să fie trecute „preşedintelui comitetului executiv raional", care urma să fie „reanimat" din vechiul sistem administrativ o dată cu reorganizarea administrativ-teritorială. Conform prevederilor acestei legi, preşedintele comitetului executiv raional (ales de consiliul dat din rândurile consilierilor săi) urma:

- să fie reprezentantul Guvernului în teritoriu;
- să conducă serviciile desconcentrate ale ministerelor şi departamentelor în teritoriu, şi
- să supravegheze legalitatea actelor emise de autorităţile publice locale (inclusiv a consiliului raional care l-a numit în funcţie şi al cărui preşedinte urma să fie).

Curtea Constituţională a declarat neconstituţionale mai multe prevederi din legea dată (inclusiv cea menţionată mai sus), iar Parlamentul a suspendat intrarea în vigoare a acesteia până la data alegerilor locale generale şi formarea noului sistem al unităţilor administrativ-teritoriale de nivelul doi (raioane) cu noi autorităţi publice de acest nivel.

Ca urmare, pe parcursul anului 2002, Guvernul a elaborat mai multe proiecte ale legii privind administraţia publică locală încercând să ţină cont atât de Hotărârea Curţii Constituţionale cât şi de recomandările Consiliului Europei. La 19.12.02 un astfel de proiect a fost expediat în adresa ministerelor şi departamentelor „*spre examinare şi expunere de opinii*".

În cele din urmă, Legea nr.123-XV, adoptată la 18.03.2003, la capitolul controlul administrativ, stabileşte prevederi cu titlu de „*noutate absolută*" pentru sistemul de administraţie

publică din Republica Moldova (probabil şi din lume), care necesită a fi examinate prin prisma doctrinei dreptului administrativ şi a ştiinţei administraţiei publice.

Astfel, art.68 consacră **noţiunea şi scopul controlului administrativ**:

„(1) *Activitatea autorităţilor administraţiei publice locale de nivelul întâi şi a celor de nivelul al doilea este supusă controlului administrativ în temeiul Constituţiei, al prezentei legi şi altor acte legislative."*

Această prevedere denotă faptul că controlul administrativ poate fi exercitat doar în cazurile expres prevăzute de lege şi potrivit prescripţiilor acesteia . În acest caz, rămâne să presupunem că legiuitorul s-a referit doar la controlul administrativ extern al APL, deoarece controlul administrativ intern nu este prevăzut de acte legislative. Totodată, sperăm că legiuitorul va determina cu maximă claritate limitele controlului şi atribuţiile organelor de control în Regulamentele de funcţionare a acestora.

*„(2) Controlul administrativ al activităţii autorităţilor administraţiei publice locale vizează respectarea Constituţiei, tratatelor internaţionale la care Republica Moldova este parte, prezentei legi şi altor acte normative atât de autorităţile administraţiei publice locale de nivelul întâi şi de nivelul al doilea, cît şi de funcţionarii acestora."*

Din acest aliniat reiese că controlul administrativ al activităţii APL este un control de legalitate deoarece vizează doar verificarea respectării actelor normative, cu toate că în continuare legea îl va extinde şi ca control de oportunitate, după cum urmează:

*„(3) Controlul administrativ include controlul legalităţii şi al oportunităţii activităţii autorităţilor administraţiei publice locale."*

Această prevedere vine în contradicţie cu cea de la alin. (2): dacă controlul administrativ, în sensul acestei legi, vizează doar respectarea Constituţiei şi a altor acte normative, atunci el nu poate include în sine decât controlul legalităţii. Controlul oportunităţii activităţii APL exclude principiul autonomiei acestora. Această formă de control poate fi acceptată doar ca control administrativ intern, înfăptuit de conducătorul APL în privinţa angajaţilor subordonaţi lui, şi, după cum am menţionat deja, în noţiunea dată în alin.(1), această lege se referă la controlul extern al APL.

Articolul 69, stabileşte *principiile controlului administrativ***,** după cum urmează:

*a) exercitarea numai potrivit procedurilor şi în cazurile prevăzute de legislaţia în vigoare;*

Acest principiu ne întoarce din nou la gândul că controlul administrativ al APL este un control extern, şi, în mod normal, un control de legalitate.

*b) respectarea proporţionalităţii între amploarea intervenţiei autorităţii de control şi importanţa intereselor pe care le protejează;*

Principiul declarat în p. b), la prima vedere, se aseamănă mult cu prevederea alin.3. art.8 din Carta Europeană „Exerciţiul autonom al puterii locale" care stipulează*: „Controlul administrativ al colectivităţilor locale trebuie să fie exercitat respectându-se raportul între amploarea intervenţiei autorităţii care exercită controlul şi importanţa intereselor pe care ea înţelege a le menţine",* dar cuvintele subliniate diferă. De fapt, această înlocuire de cuvinte comportă şi schimbări esenţiale ale sensului frazei date.

Astfel, în Lege se vorbeşte despre controlul administrativ al activităţii APL, iar în Carta Europeană despre controlul administrativ al colectivităţilor locale (vezi alin (3) din art.68). De asemenea, Carta Europeană menţionează necesitatea **respectării raportului** între amploarea intervenţiei autorităţii de control şi importanţa **intereselor pe care ea înţelege a le menţine**, iar Legea stabileşte **respectarea proporţionalităţii** între amploarea intervenţiei autorităţii de control şi importanţa **intereselor pe care le protejează**.

În primul rând, dacă proporţionalitatea poate fi înţeleasă ca un raport între mărimi care variază proporţional, atunci **nu orice raport este o proporţie**, respectiv aceste cuvinte nu sunt sinonime absolute care pot fi înlocuite fără a atinge esenţa frazei.

În al doilea rând, nu putem pune semnul egalităţii între ***interesele pe care*** autoritatea de control ***înţelege a le menţine*** şi ***interesele pe care*** aceasta ***le protejează***. Cu atât mai mult, ar fi o gravă eroare dacă organele de control ar **proteja anumite interese**. În activitatea lor ele urmează a fi imparţiale, având drept scop doar constatarea în mod obiectiv a stării de fapt a lucrurilor şi sesizarea autorităţile competente să ia măsuri (de regulă, cele de justiţie administrativă).

*„c) neadmiterea limitării dreptului autorităţii administraţiei publice locale de a administra în mod autonom, în condiţiile legii, afacerile ce ţin de propria competenţă.*

La alin.(2) se menţionează, că: *Controlul administrativ vizează* ***în principal*** *legalitatea activităţii autorităţilor administraţiei publice locale.*

Este greu de presupus ce a avut în vedere legiuitorul prin formularea - „***în principal***", dar practica ne va arăta în continuare.

Alin. (3) este cel ce consacră noua formă de control, şi anume: *Exercitarea controlului administrativ* ***de oportunitate*** *de către autorităţi de nivel superior se admite doar în partea ce se referă la atribuţiile delegate de către stat autorităţilor administraţiei publice locale*.

Din sensul acestor principii reiese că controlul administrativ nu va mai fi un control de tutelă administrativă care vizează doar legalitatea actelor emise de autorităţile publice locale, ci un control al întregii activităţi a autorităţilor publice, inclusiv şi din punct de vedere al oportunităţii. Acest control este argumentat prin faptul că *se referă la atribuţiile delegate de către stat autorităţilor administraţiei publice locale*. Însă, dacă analizăm art. 12 şi 13 din Legea dată, vom vedea cât de sofisticate sunt formulate aceste atribuţii *delegate* APL.

**Subiectele controlului administrativ** sunt consacrate în art.70 al acestei legi după cum urmează:

(1*) Guvernul este responsabil de organizarea controlului administrativ al activităţii autorităţilor administraţiei publice locale exercitat nemijlocit de Aparatul Guvernului sau prin intermediul oficiilor teritoriale ale Aparatului Guvernului.*

*(2) Regulamentul de organizare şi funcţionare, structura şi statele de personal ale oficiului teritorial al Aparatului Guvernului se aprobă prin hotărîre de Guvern.*

*(3) Subiecte ale controlului de oportunitate sînt: Aparatul Guvernului, organele administraţiei publice centrale de specialitate, alte autorităţi administrative, care acţionează inclusiv prin intermediul serviciilor desconcentrate din unităţile administrativ-teritoriale potrivit competenţelor ce revin acestora în condiţiile legii.*

**Controlul de legalitate**. Art. 71, alin. (1), al Legii nr. 123-XV determină obligativitatea controlului de legalitate al actelor emise de autorităţile publice locale. Astfel, controlului obligatoriu sunt supuse următoarele acte ale APL:

*a) deciziile consiliilor locale de nivelul întâi şi ale celor de nivelul al doilea;*

*b) actele normative ale primarului, ale preşedintelui raionului şi ale pretorului;*

*c) actele privind organizarea licitaţiilor şi actele de atribuire de terenuri;*

*d) actele de angajare şi actele de eliberare a personalului administraţiei publice locale;*

*e) dispoziţiile care implică cheltuieli sau angajamente financiare de cel puţin 30.000 lei în unitatea administrativ-teritorială de nivelul întâi şi de cel puţin 300.000 lei în unitatea de nivelul al doilea;*

*f) actele emise în exercitarea unei atribuţii delegate de stat autorităţilor administraţiei publice locale.*

După cum vedem obiectul controlului obligatoriu de legalitate este selectiv şi strict determinat. Însă, după ce se face o enumerare a actelor supuse controlul, legiuitorul, în alin. (2) al acestui articol obligă secretarul consiliului de a transmite „*subiectului învestit cu dreptul de control procesul-verbal al fiecărei şedinţe a consiliului în termen de 15 zile de la şedinţă”*, fapt ce denotă verificarea legalităţii tuturor actelor emise de consiliul local, inclusiv cele enumerate la alin.(1).

Pe lângă *controlul obligatoriu*, legiuitorul distinge şi o altă formă de control: - *controlul facultativ,* astfel*, Până la data de 10 a fiecărei luni, secretarul consiliului transmite oficiului teritorial al Aparatului Guvernului lista actelor adoptate de primar sau de preşedintele raionului pentru luna precedentă.*

*(2) Oficiul teritorial al Aparatului Guvernului poate proceda la controlul legalităţii oricărui act care nu constituie obiectul unui control obligatoriu în termen de 30 de zile de la data primirii listei menţionate la alin.(1)".* (art.72, Legea 123-XV)

Este greu de presupus care din actele primarului sau ale preşedintelui raionului poate stârni interesul oficiului teritorial al Aparatului Guvernului doar după titlul lui din lista prezentată de secretar.

O altă modalitate nouă de control este – controlul solicitat de autoritatea administraţiei publice locale, potrivit art.73, din Legea 123-XV, care constă în următoarele:

*„(1) Consiliul local de nivelul întâi şi consiliul local de nivelul al doilea pot solicita oficiului teritorial al Aparatului Guvernului să verifice legalitatea oricărui act adoptat de autoritatea executivă în cazul în care consideră că acesta este ilegal.*

*(2) În cazul în care consideră că decizia consiliului local este ilegală, primarul, preşedintele raionului sau secretarul pot solicita oficiului teritorial al Aparatului Guvernului efectuarea unui control al legalităţii.*

*(3) Cererea de efectuare a controlului legalităţii este depusă în termen de 30 de zile de la data emiterii actului, cu indicarea prevederilor legislaţiei ce se consideră a fi încălcate.*

*(4) În termen de 30 de zile de la data primirii cererii, oficiul teritorial al Aparatului Guvernului va lua una din următoarele decizii:*

*a) declanşarea procedurii de control prevăzute la art.75;*

*b) respingerea cererii cu indicarea motivelor şi încunoştinţarea solicitantului."*

Dacă controlul de legalitate înfăptuit de oficiul teritorial al Aparatului Guvernului vine să înlocuiască controlul de tutelă administrativă înfăptuit de către prefect, atunci devine inoportună respingerea cererii prin care se solicită controlul actelor administrative ale APL, iar termenul de 30 de zile pentru solicitare şi 30 de zile pentru examinare pare a fi exagerat.

În acest context, considerăm că în urma oricărei cereri de control al legalităţii actelor administrative (mai ales în cazul când vine de la o autoritate publică) organul învestit cu atribuţii de control este obligat să declanşeze o atare procedură pentru a putea da un răspuns obiectiv.

**Controlul la solicitarea persoanelor vătămate** este o altă formă de control propusă de Legea privind administraţia publică locală:

*„(1) Orice persoană fizică sau juridică ce se consideră vătămată într-un drept al său de către o autoritate a administraţiei publice locale printr-un act administrativ poate solicita oficiului teritorial al Aparatului Guvernului controlul legalităţii actului.*

***(2) Cererea de efectuare a controlului legalităţii se depune în termen de 30 de zile de la data publicării sau comunicării actului. În ea se indică prevederile legislaţiei ce se consideră***

***a fi încălcate.***

*(3) În termen de 30 de zile de la data primirii cererii, oficiul teritorial al Aparatului Guvernuluit va lua una din următoarele decizii:*

*a) declanşarea procedurii de control prevăzute la art.75;*

*b) respingerea cererii cu indicarea motivelor şi încunoştinţarea solicitantului. În acest caz, solicitantul nu este lipsit de dreptul de a sesiza direct instanţa de contencios administrativ.*

*(4) Exercitarea dreptului prevăzut în prezentul articol nu lipseşte solicitantul de dreptul sesizării directe a instanţei de contencios administrativ, în condiţiile legii".* (art.74)

Din analiza acestei norme putem desprinde două momente:

- Guvernul se presupune a fi organul ierarhic superior al autorităţilor publice locale autonome, deoarece Legea contenciosului administrativ (nr.793-XIV) prevede dreptul persoanei vătămate de a ataca actul vătămător fie autorităţii emitente, fie autorităţii ierarhic superioare. În cazul dat nu avem de ales;
- Prin alin.(4) se exclude practic procedura prealabilă din instituţia contenciosului administrativ în cazul contestării directe de către persoana vătămată a actelor administrative ale APL în instanţa de contencios administrativ. Ţinem să menţionăm că legiuitorul insistă la această procedură prealabilă doar în cazurile solicitării controlului de către o altă autoritate publică (vezi art.73).

Controlul judecătoresc al actelor administrative la solicitarea persoanei vătămate printr-un astfel de act, sau prin nesoluţionarea în termenul legal a unei cereri este reglementat pe deplin în *Legea contenciosului administrativ* (nr.793-XIV din 10.02.2000), lege-cadru pentru această instituţie a dreptului administrativ. Conform acestei legi procedura prealabilă (recursul graţios) este obligatorie. În această ordine de idei, considerăm absolut inutilă dublarea reglementări date în *Legea privind administraţia publică locală*, cu atât mai mult fiind expusă într-o formă diferită.

Pentru a nu aglomera legislaţia cu repetări confuze, art.74 putea fi expus într-o singură frază „*persoana vătămată într-un drept al său legitim printr-un act administrativ emis de APL contestează acest act conform prevederilor Legii contenciosului administrativ*". Deoarece, nu poate fi stabilită o altă cale de contestare a actelor APL decât a celor emise de APC, în cazul când există o lege-cadru în acest domeniu.

Articolul 75 determină *împuternicirile oficiului teritorial al Aparatului Guvernului privind controlul legalităţii:*

*„(1) În cazul în care consideră că un act emis de autoritatea administraţiei publice locale este ilegal, oficiul teritorial al Aparatului Guvernului notifică autorităţii locale emitente nelegalitatea actului controlat, cerând modificarea sau abrogarea lui totală sau parţială.*

*(2) În cazul exercitării controlului obligatoriu al legalităţii, sesizarea oficiului teritorial al Aparatului Guvernului trebuie făcută într-un termen de 30 de zile de la data primirii copiei de pe act sau ultimului document, sau unei informaţii suplimentare, necesare constatării legalităţii actului.*

*(3) În termen de 30 de zile de la data primirii notificării, autoritatea locală emitentă trebuie să modifice sau să abroge actul contestat.*

***(4) În cazul în care, în termenul stabilit la alin.(3), autoritatea locală emitentă şi-a menţinut poziţia sau nu a reexaminat actul contestat, oficiul teritorial al Aparatului Guvernului poate sesiza instanţa de contencios administrativ în termen de 30 de zile de la data primirii notificării refuzului de a modifica sau de a retrage actul contestat sau, în caz de tăcere a autorităţii locale emitente, în termen de 60 de zile de la data notificării cererii de modificare sau de retragere a actului în cauză".***

**După natura lor aceste atribuţii se aseamănă mult cu cele ale prefectului din sistemul precedent, doar că termenul de reexaminare a crescut de la 7 la 30 de zile, iar termenul de sesizare a instanţei de contencios administrativ de la 20 la 30 de zile. Mai mult ca atât, prefectul exercita şi alte atribuţii decât cea de supraveghere a legalităţii în APL(de conducere a serviciilor desconcentrate în teritoriu, spre exemplu), pe când oficiul teritorial al Aparatului Guvernului are doar atribuţii de control.**

*Sesizarea directă a instanţei de contencios administrativ* este prevăzută de art.76 al Legii privind administraţia publică locală, după cum urmează**:**

„(1) *În cazul în care consideră că actul poate avea consecinţe grave şi în scopul prevenirii unei pagube iminente, oficiul teritorial al Aparatului Guvernului poate sesiza direct instanţa de contencios administrativ după primirea actului pe care îl consideră ilegal, încunoştinţând de îndată autoritatea locală emitentă.*

*(2) O dată cu sesizarea instanţei de contencios administrativ, oficiul teritorial al Aparatului Guvernului poate cere acesteia suspendarea actului contestat sau dispunerea unor alte măsuri provizorii.*

*(3) În termen de 3 zile de la primirea sesizării, instanţa de contencios administrativ decide asupra suspendării actului şi/sau dispunerii unor alte măsuri provizorii solicitate de oficiul teritorial al Aparatului Guvernului, după audierea părţilor vizate*".

Prin urmare, oficiul teritorial al Aparatului Guvernului , ca şi persoana vătămată poate sesiza direct instanţa de contencios administrativ, ocolind procedura prealabilă.

Prin această prevedere se neagă din nou procedura prealabilă în contencios administrativ, procedură atât de necesară la etapa când administraţia publică din Republica Moldova este la începutul democratizării şi mai are de învăţat pe propriile erori.

**Controlul de oportunitate.** După cum am menţionat anterior, pentru a respecta principiul autonomiei locale, autorităţile publice centrale înfăptuiesc doar supravegherea legalităţii actelor emise de autorităţile publice locale autonome şi descentralizate.

Legiuitorul nostru a considerat necesară instituirea şi a unui control de oportunitate asupra activităţii APL. Art. 77, din Legea nr.123-XV, consacră *împuternicirile subiectelor controlului de oportunitate*, după cum urmează:

*„(1) Pentru ca autorităţile administraţiei publice locale să-şi exercite atribuţiile delegate de stat, subiectele controlului de oportunitate sînt în drept să modifice ori să revoce actul, în termen de 15 zile de la data primirii lui, din motiv de oportunitate. În caz de inactivitate a autorităţii administraţiei publice locale chiar şi după avertismentul subiectului controlului, acesta poate să emită actul respectiv în locul autorităţii incapabile de a lua decizia."*

Se pune întrebarea, dacă pe lângă atribuţiile date prin lege în competenţa autorităţilor publice locale, este necesar de a li se delega şi alte atribuţii, care de fapt aparţin autorităţilor publice centrale. Prin această delegare autorităţile publice centrale vor ţine în permanentă tensiune autorităţile publice locale autonome şi descentralizate prin modificarea, anularea sau chiar emiterea în locul lor a actelor administrative. Administraţia publică centrală are propriile servicii desconcentrate în teritoriu asupra cărora pot exercita orice formă de control.

*(2) În toate cazurile prevăzute în alin.(1), subiectul controlului de oportunitate notifică decizia sa autorităţii administraţiei publice locale în termen de 5 zile de la data adoptării.*

*(3) În cazul în care consideră că decizia subiectului controlului de oportunitate este ilegală, autoritatea administraţiei publice locale este în drept să atace decizia în instanţă de contencios administrativ, în termen de 30 de zile de la data notificării, încunoştinţând de îndată subiectul controlului de oportunitate care a emis decizia.*

*(4) Autoritatea administraţiei publice locale poate cere instanţei de contencios administrativ suspendarea de urgenţă a deciziei subiectului controlului de oportunitate sau adoptarea unor alte măsuri provizorii, dacă există pericolul unor pagube iminente. Despre măsurile solicitate instanţei de contencios administrativ, autoritatea administraţiei publice locale comunică de îndată subiectului controlului de oportunitate care a emis decizia.*

*(5) Instanţa de contencios administrativ, în termen de 3 zile de la primirea sesizării, decide, după audierea părţilor vizate, asupra suspendării actului şi/sau asupra dispunerii unor alte măsuri provizorii solicitate".*

Din alin. (1) al acestui articol se presupune că controlul de oportunitate vizează doar atribuţiile delegate de către stat autorităţilor publice locale.

Art.10 şi 11 din Legea nr.123-XV stabilesc care este competenţa proprie unităţii administrativ-teritoriale de nivelul întâi şi doi, iar art.12 şi 13 determină atribuţiile delegate de către stat în competenţa acestora.

După cum aceste competenţe şi atribuţii poartă mai mult un caracter declarativ va fi greu de presupus aria dezvoltării controlului de oportunitate. Spre exemplu: ca competenţă proprie unităţii administrativ-teritoriale de nivelul întâi la art.10, p. e) este prevăzută „ *acordarea de asistenţă socială populaţiei, inclusiv protecţia tinerei familii şi familiilor cu mulţi copii, mamei şi a drepturilor copilului, persoanelor în etate şi solitarilor, în partea ce nu intră în competenţa altor autorităţi”*, iar prin art.12, p. a) este delegată de către stat în competenţa unităţilor administrativ-teritoriale de nivelul întâi „*protecţia socială a populaţiei, inclusiv a populaţiei afectate de şomaj”.*

În acest caz „**asistenţa socială**” va fi supusă doar controlului de legalitate, pe când **„protecţia socială**” şi controlului de oportunitate.

Dacă presupunem că ideea controlului de oportunitate a fost inspirată din Carta Europeană (art.8, p.2 ), atunci trebuie să menţionăm că aceasta admite „*un control de oportunitate exercitat de autorităţile de nivel superior vizavi* ***de sarcinile*** *a căror executare este delegată colectivităţilor locale”* , dar ***nu de atribuţiile*** delegate. Între aceste două noţiuni de asemenea este o deosebire esenţială.

În art. 78, din Legea 123-XV, sunt consacrate *împuternicirile subiectelor controlului administrativ*, pe care le expunem în continuare:

*„(1) La cererea subiectului controlului administrativ, autoritatea administraţiei publice locale este obligată să-i furnizeze, în termen de 10 zile, copiile de pe toate documentele şi alte informaţii solicitate. Secretarii consiliilor locale sînt responsabili de această obligaţie.*

*(2) Autorităţile administraţiei publice locale şi funcţionarii acestora sînt obligaţi să permită accesul în clădirile lor şi ale subdiviziunilor, să răspundă la întrebări, să dea explicaţii şi să prezinte documente la solicitarea funcţionarilor subiectului controlului administrativ.*

*(3) În timpul exercitării controlului, funcţionarii subiectului controlului administrativ nu pot da ordine directe funcţionarilor autorităţii administraţiei publice locale. Orice solicitare de documente trebuie să fie adresată autorităţii locale vizate. Transmiterea documentelor va fi efectuată de secretar în condiţiile alin.(1)”.*

Aceste prevederi se referă la ambele forme de control administrativ – de legalitate şi de oportunitate.

Legiuitorul a ţinut să determine şi *publicitatea controlului administrativ* prin următoarea prevedere:

„(*1) Anual, până la sfârşitul lunii martie, Aparatul Guvernului elaborează şi prezintă Guvernului, un raport privind controlul actelor autorităţilor administraţiei publice locale pentru perioada de activitate din anul precedent.*

*(2) Raporturile privind activitatea de control se dau publicităţii"*.(art.79, Legea nr.123-XV).

Este binevenit respectarea principiului publicităţii, dar mai utilă considerăm ar fi fost publicitatea imediată (nu o dată pe an), care ar putea avea ca scop prevenirea săvârşirii a astfel de încălcări din partea altor autorităţi publice şi ar activiza controlul din partea opiniei publice.

# CAPITOLUL V. FUNCŢIA PUBLICĂ ŞI STATUTUL FUNCŢIONARULUI PUBLIC

## 1. Noţiuni de serviciu public, funcţie publică, funcţionar public

Noţiunea *serviciului public* este o noţiune nouă în terminologia juridică din ţara noastră, în perioada sovietică se folosea, în acest sens, expresia "*serviciu de stat*".

În *Legea serviciului public*, nr.443-XIII, din 04.05.95, sunt definite mai multe noţiuni printre care cele de: *serviciu public, funcţie publică şi funcţionar public*.

Conform alin.1, art.1 din această lege, "*serviciu public înseamnă totalitatea autorităţilor publice şi activitatea persoanelor ce ocupă posturi în aparatul acestor organe, îndreptată spre realizarea împuternicirilor acestor autorităţi în scopul dezvoltării economiei, culturii, sferei sociale, promovării politicii externe, apărării ordinii de drept şi asigurării securităţii naţionale, ocrotirii drepturilor, libertăţilor şi intereselor legitime ale cetăţenilor*".

La capitolul *personalul din autorităţile publice*, în literatura de specialitate română, unii autori evită utilizarea formulei "*serviciu public*", pentru a nu se confunda cu activitatea de prestare a serviciilor publice populaţiei, în special cu pluralul acestei expresii "*servicii publice*". De exemplu, prof. A. Negoiţă denumeşte acest capitol "*personalul organelor administraţiei publice*". La noi, deşi legea poartă titlul de: "*Lege a serviciului public*", obiectul reglementat rămâne a fi funcţia publică şi statutul juridic al funcţionarului public.

Referindu-se la aspectul unanim recunoscut în literatura de specialitate din diferite ţări, I. Popescu Slăniceanu menţionează că noţiunea de *serviciu public* a atins dezvoltarea cuvenită la mijlocul secolului nostru o dată cu multiplicarea şi diversificarea nevoilor şi intereselor generale ale membrilor societăţii. Un serviciu public este organizat când nevoile unei colectivităţi, apărute pentru prima dată, sau care au fost realizate înainte de particulari îmbracă trăsăturile unei nevoi de interes public, când devine evident un fenomen social. Chiar şi în acest caz pentru crearea unui serviciu public este nevoie de o voinţă politică exprimată într-un act juridic de înfiinţare, act în care se precizează care sunt, şi cum se asigură mijloacele materiale şi băneşti, resursele umane, necesare desfăşurării activităţii şi nu în ultimul rând, competenţa pe care i-o asigură.[137]

După cum vedem autorul se referă la un alt aspect al serviciului public decât cel stipulat în textul *Legii serviciului public*. Cu toate acestea, legislaţia noastră cunoaşte şi aspectul modern de serviciu public. Astfel, în art. 2 al Legii contenciosului administrativ, nr.793, din.10.02.2000, se face o tălmăcire a noţiunii de serviciu public în sensul acestei legi ca: "*activitate de interes*

*public organizată sau autorizată de o autoritate a administraţiei publi*c". Această noţiune, în nici un caz, n o exclude şi nici nu o plasează în opoziţie cu cea dată de *Legea serviciului public*. Fiecare din ele au semnificaţia sa proprie în contextul instituţiei juridice din care face parte: prima se referă la personalul din administraţia publică şi statutul juridic al acestuia, şi a doua - la activitatea de prestare a serviciilor de interes public de către personalul dat.

Suntem pe deplin de acord cu autorii care consideră aceste două aspecte ca fiind indispensabile. O garanţie pentru buna funcţionare a serviciilor (instituţiilor) publice o constituie instituirea funcţiilor publice şi a calităţii de funcţionar public pentru unele din persoanele care le ocupă. Numai în cadrul unor servicii publice putem vorbi de funcţii publice, de funcţionari publici şi de statutul juridic al acestora.[138]

După adoptarea *Legii serviciilor publice de gospodărie comunală* (nr.1402-XV din 24.10.2002) devine evident faptul că titlul *Legii serviciului public* nu corespunde întocmai obiectului reglementat. La începutul anului 2004 a fost elaborat de către Guvern şi supus expertizei din partea Comunităţii Europene un proiect de *lege privind statutul funcţionarului public,* corespunzător cerinţelor faţă de funcţionarul public european (din Statutul aprobat în mai 1997: Reglementări şi regulamente aplicabile funcţionarilor şi agenţilor Comunităţii Europene[139]), care urma să înlocuiască *Legea serviciului public*. Din motive neclare, până în prezent acest proiect nu a fost supus adoptării de către Parlament.

Serviciile publice, la rândul lor, prestate de autorităţile publice în scopul satisfacerii anumitor nevoi ale membrilor societăţii, au fost şi rămân în atenţia cercetătorilor. În această ordine de idei, ţinem să menţionăm că, în literatura juridică au fost oglindite mai multe cerinţe (caracteristici) şi principii care stau la baza organizării şi funcţionării serviciilor publice. Astfel, prof. P. Negulescu[140] distinge următoarele caractere esenţiale ale serviciului public:

- nevoile serviciilor publice ale Statului, judeţului sau comunei sunt satisfăcute din bugetele acestor administraţii;
- gestiunea financiară a acestor servicii publice e supusă legii contabilităţii publice;
- actele juridice îndeplinite de agenţii serviciului sunt acte administrative, iar agenţii sau funcţionarii serviciului sunt supuşi ierarhiei administrative;
- serviciul public are o funcţionare regulată şi continuă atât timp cât există;
- serviciul public este oferit publicului în mod egal şi, de regulă, în mod gratuit, întrucât acesta este alimentat prin impozite;

---

[137] Ion Popescu Slăniceanu, op.cit.p.21
[138] Ibidem, p.22
[139] A se vedea o analiză amplă a acestor acte normative în lucrarea: Constanţa Calinoiu, Verginia Vedinaş, *Teoria funcţiei Comunitare,* Editura Lumina Tipo, Bucureşti, 1999
[140] Paul Negulescu, op.cit. p. 126

- serviciul public cuprinde reguli juridice speciale care îi oferă posibilitatea de a folosi procedee de drept public (exemplu, exproprierea pentru cauza de utilitate publică, numirea funcţionarilor conform legii etc).

Alţi autori[141] consideră că la baza organizării şi funcţionării serviciilor publice trebuie să stea următoarele principii:

- *principiul continuităţii*, care exprimă faptul că au fost create pentru a desfăşura activitatea în mod continuu, fără întreruperi;
- *principiul adaptabilităţii*, care exprimă necesitatea adaptării serviciului public la schimbările şi exigenţele interesului general;
- *principiul neutralităţii*, care are semnificaţia creării şi funcţionării serviciilor publice doar pentru a servi interesele generale şi nu anumite interese în avantajul unora;
- *principiul egalităţii*, care este în legătură cu precedentul şi care exprimă faptul că toate persoanele interesate au acces în mod egal, fără diferenţieri sau discriminări la satisfacerea unor nevoi, care intră în obiectul de activitate al serviciului respectiv.

Serviciile publice trebuie, de rând cu cele expuse mai sus, să fie flexibile, dinamice şi eficiente, încât beneficiarul să poată primi prestaţii de cea mai înaltă calitate şi la costuri rezonabile.

*Funcţia publică*, conform *Legii nr.443-XIII*, înseamnă *"unitatea primară a autorităţii publice, care determină locul şi rolul cetăţeanului în munca socială în sistemul serviciului public, drepturile şi obligaţiile, exigenţele faţă de pregătirea lui profesională* (alin. 2 art. 1).

Ştiinţa dreptului administrativ ne oferă mai multe formulări ale acestei noţiuni. Astfel, Prof. A. Iorgovan, defineşte *funcţia publică* ca o situaţie juridică a persoanei fizice - învestită, legal, cu atribuţii în realizarea competenţei unei autorităţi publice - ce constă în ansamblul drepturilor şi obligaţiilor ce formează conţinutul raportului juridic complex dintre persoana fizică respectivă şi organul care 1-a învestit.[142] Prof. P. Negulescu, constatând că noţiunile de serviciu public şi de funcţie publică sunt în raport de parte faţă de total, defineşte funcţia publică ca o grupare de atribuţii, de puteri şi competenţe în scop de a da satisfacţiune unor anumite interese generale.[143]

Funcţia publică şi statutul ei juridic se instituie de Parlament, de Preşedintele Republicii Moldova, de Guvern şi alte autorităţi publice centrale sau locale, în limita competenţei lor stabilite de Constituţie şi alte legi. Statutul juridic al funcţiei publice include drepturile, obligaţiile, responsabilitatea funcţionarului public, exigenţele faţă de pregătirea lui profesională.

[141] Corneliu Manda, Doina Banciu, Cezar Manda, Administraţia publică şi cetăţeanul. Structuri. Autorităţi. Informaţie publică, Ed. Tehnică, Bucureşti, 1997, p.73,74
[142] A. Iorgovan, op. cit., vol. 2, p. 929
[143] Paul Negulescu, Tratat de drept administrativ, vol. I, Bucureşti, 1934, p.531

*Legea serviciului public* consacră şi noţiunea de funcţionar public. Astfel, *"funcţionar public înseamnă persoana care ocupă funcţie de stat remunerată şi care dispune de ranguri şi grade, stabilite în conformitate cu principiile prezentei legi"* (alin.3, art.1). Dar, legiuitorul nostru nu se limitează la definiţia de funcţionar public, ci mai defineşte şi o categorie aparte de "*persoane cu funcţii de răspundere*". Astfel, "*persoană cu funcţie de răspundere este funcţionarul public învestit cu atribuţii în vederea exercitării funcţiilor autorităţilor publice sau a acţiunilor administrative de dispoziţie şi organizatorico-economice*" (alin.4 art.1).

Din acest nefericit joc de cuvinte se poate presupune, că: *funcţionarul public* numai "*ocupă funcţii*" şi "*dispune de ranguri şi grade*", pe când *persoana cu funcţie de răspundere* mai este şi "*învestită cu atribuţii în vederea exercitării funcţiilor*". În ce ne priveşte, considerăm că orice funcţie este de răspundere, deoarece se înfiinţează în scopul satisfacerii unui interes public (general), iar funcţionarul public deţine o funcţie pentru a exercita anumite atribuţii cu care este învestit în mod legal.

Menţionăm că *Legea contenciosului administrativ* conţine, de asemenea, o tălmăcire a noţiunii de *funcţionar public,* dar nu în scop de anulare sau desconsiderare a cele expuse anterior, ci pentru a clarifica cine poate fi acţionat în judecată, pe calea contenciosului administrativ, pentru daunele aduse particularului prin acte administrative sau prin nesoluţionarea unei cereri în termenul legal. Astfel, conform acestei legi, " *funcţionar public este persoana numită sau aleasă într-o funcţie de decizie sau de execuţie din structura unei autorităţi publice*".

Art.3 determină sfera de acţiune a *Legii serviciului public* care se extinde asupra: *judecatorilor, procurorilor, loctiitorilor si ajutorilor acestora, ofiterilor de urmarire penală, colaboratorilor din serviciul diplomatic, serviciul fiscal, garda financiara, din organele controlului vamal, securitatii statului, din organele de interne, asupra militarilor, in partea in care nu este reglementata prin acte legislative speciale privind statutul lor juridic*.

Nu se extinde această Lege asupra Preşedintelui Republicii Moldova, asupra deputaţilor din Parlament, membrilor Guvernului, judecătorilor Curţii Constituţionale, membrilor Curţii Supreme de Justiţie, membrilor Consiliului Superior al Magistraturii, asupra consilierilor autorităţilor administraţiei publice locale şi primarilor, al căror statut juridic este stabilit de Constituţie şi de alte legi, precum şi asupra persoanelor care efectuează deservirea tehnică ce asigură funcţionarea autorităţilor publice.

Practica ultimilor ani a demonstrat că nu se conturează prea clar o demarcare: cine este funcţionar public şi cine nu, deşi deţine o funcţie publică. O opinie neoficială a guvernatorilor a fost de a restrânge numărul persoanelor care au calitatea de funcţionar public pe motiv că Legea le conferă acestora careva garanţii sociale şi compensaţii materiale. Noi considerăm că aceste manifestări de "grijă" a legiuitorului faţă de funcţionarii publici nu fac decât să stârnească

nemulţumiri şi să ducă la inechitate socială. Ceea de ce are, cu siguranţă, nevoie funcţionarul public pentru o activitate eficientă este: stabilitate în funcţie, remunerare adecvată, obiectivitate în promovare şi garantarea dreptului la carieră profesională.

Legiuitorul consacră un şir de ***principii fundamentale de activitate a serviciului public*** (funcţionarilor), printre care:

- *devotamentul faţă de stat şi faţă de popor;*
- *principiul legalităţii;*
- *responsabilităţii personale pentru exercitarea atribuţiilor de serviciu;*
- *respectarea drepturilor şi intereselor persoanelor fizice şi juridice;*
- *profesionalismul, competenţa şi spiritul de iniţiativă;*
- *obligativitatea hotărârilor organelor ierarhic superioare;*
- *democratismul şi publicitatea;*
- *protejarea activităţii legitime a funcţionarului public* (art. 4 din Legea nr.443-XIII).

Principiile expuse se aseamănă mai mult cu nişte cerinţe (exigenţe) faţă de funcţionarii publici pe care aceştia trebuie să le respecte. Aceasta ne demonstrează încă o dată că în *Legea serviciului public* este consacrat anume *statutul juridic al funcţionarului public*.

## 2. Clasificarea funcţionarilor publici

Multitudinea şi diversitatea funcţiilor publice determină clasificarea funcţionarilor publici (care deţin aceste funcţii) în mai multe categorii, în dependenţă de criteriul ales.

Astfel, prof. P. Negulescu, pornind de la noţiunea că cetăţenii, care concurg într-un mod oare-care şi într-o sferă mai mult sau mai puţin înaltă la funcţionarea unui serviciu public, exercitând un post sau o funcţiune, se numesc, în sens larg, funcţionari publici, şi, îi împarte pe aceştia în *guvernanţi* - cei ce determină care nevoi de interes general urmează să fie satisfăcute, în ce măsură şi prin ce proceduri, şi *agenţi* - care aduc la îndeplinire cele hotărâte de guvernanţi.[144]

La rândul său, prof. A. Iorgovan, referindu-se la clasificarea funcţiilor (nu a funcţionarilor), în baza a mai multor criterii din care se desprind două mari categorii din punctul de vedere al importanţei funcţiei: *funcţii de conducere şi funcţii de execuţie*.[145]

[144] P. Negulescu, op. cit., p. 538
[145] A. Iorgovan, op. cit., vol. 2, p. 632

Funcţionarii publici pot fi clasificaţi şi în raport cu domeniul de activitate (funcţionari în medicină, învăţământ, agricultură etc. ), cu modul de recrutare (funcţionari aleşi şi numiţi), cu volumul şi caracterul atribuţiilor (funcţionari de decizie, de control, de execuţie) etc.

O clasificare oficială a funcţiilor publice este prevăzută de *Legea serviciului public*. Astfel, art. 8 din Legea nr.443-XIII împarte funcţiile publice în trei ranguri:

- *rangul întâi* include funcţiile de conducere din autorităţile publice centrale, funcţiile de conducere din autorităţile administraţiei publice a unităţilor teritoriale autonome cu statut special, conform anexei nr. 2, parte integranta a prezentei legi, din care fac parte: Viceministru, Conducător de autoritate publică centrală de specialitate, care nu este membru al Guvernului, constituită de Preşedintele Republicii Moldova, de Parlament sau de Guvern; adjunctul lui; Membru al Curţii de Conturi, Conducător al Cancelariei de Stat, adjunctul lui, Rectorul si vicerectorii Academiei de Administrare Publica de pe lângă Preşedintele Republicii Moldova, Reprezentant permanent in structura reprezentativă a Republicii Moldova in organismul internaţional la care Republica Moldova este parte, daca statutul juridic al acestei structuri nu este reglementat de altă lege, Conducator de autoritate a administraţiei publice a unităţii teritoriale autonome cu statut special care nu este membru al Guvernului; Consilier al Preşedintelui Republicii Moldova, Consilier al Preşedintelui Parlamentului, Consilier al Prim-ministrului, Consilier al Preşedintelui Curţii Supreme de Justitie;
- *rangul doi* include funcţiile de conducere din unităţile autorităţilor publice centrale, funcţionarii de execuţie din aceste autorităţi si funcţionarii de conducere din autorităţile administraţiei publice locale, conform anexei nr. 3, după cum urmează: Conducător adjunct de autoritate a administraţiei publice a unităţii teritoriale autonome cu statut special, Conducător de unitate a aparatului Preşedintelui Republicii Moldova, adjunctul lui, Conducător de unitate a aparatului Parlamentului, adjunctul lui, Conducător de unitate a Cancelariei de Stat; adjunctul lui, Şef al Secretariatului Curţii Constituţionale, adjunctul lui,

consilier al Preşedintelui Curţii Constituţionale, Director de departament, şef de direcţie, şef de catedra, şef de secţie (din compartimentele care nemijlocit realizează instruirea funcţionarilor publici) ai Academiei de Administrare Publica de pe lângă Preşedintele Republicii Moldova, Funcţionar cu împuterniciri respective in structura reprezentativă a Republicii Moldova in organismul internaţional la care Republica Moldova este parte, daca statutul juridic al acestei structuri nu este reglementat de alta lege, Conducător de departament, de un alt organ al administraţiei publice din subordinea administraţiei publice centrale de specialitate, adjunctul lui, Conducător de subsecţie, controlor superior de stat al

Curţii de Conturi, Conducător de direcţie autonomă, conducător de secţie autonomă si conducător de secţie din componenţa direcţiei ministerului, departamentului, conducător de serviciu, de un alt organ al administraţiei publice din subordinea administraţiei publice centrale de specialitate, adjuncţii lor, alte funcţii echivalente, Ajutor, purtător de cuvânt, referent, consultant, expert si consilier din aparatul Preşedintelui Republicii Moldova, din aparatul Parlamentului, din aparatul Curţii Supreme de Justiţie, din Cancelaria de Stat, din minister si departament, Conducător de direcţie, conducător de secţie, conducător de serviciu si adjuncţii lor, consultant, specialist, alte funcţii echivalente din Secretariatul Curţii Constituţionale, Conducător de direcţie, conducător de secţie, conducător de serviciu si alte funcţii echivalente din autoritatea administraţiei publice a unităţii teritoriale autonome cu statut special, din autoritatea administraţiei publice locale, precum si din unitatea teritoriala a departamentului, serviciului si unui alt organ al administraţiei publice din subordinea administraţiei publice centrale de specialitate, conducator de serviciu de stat de arhiva din raion, secretar si viceprimar salarizat al autorităţii administraţiei publice locale, Conducător de direcţie, conducător de secţie, conducător de serviciu si alte funcţii echivalente din instanţa judecătorească, procuratura, din serviciul diplomatic, serviciul fiscal, Centrul pentru Combaterea Crimelor Economice si Corupţiei, din organele controlului vamal, securităţii statului, organele de interne, organele apărării, a căror activitate nu este reglementată prin acte legislative speciale privind statutul juridic al acestor autorităţi publice, adjuncţii lor;

- *rangul trei* include celelalte funcţii din autorităţile publice.

Fiecare rang conţine câte trei grade de calificare. Trecerea la un nou grad se face succesiv, în corespundere cu pregătirea profesională a funcţionarului, cu rezultatele muncii şi ale atestării, efectuate în modul stabilit de legislaţie.

## 3. Drepturile şi obligaţiile funcţionarului public

În calitate de funcţionar public, persoana fizică, pe lângă atribuţiile cu care este învestit, mai are, potrivit legii, un şir de drepturi de natură economică şi socială. Prof. A. Negoiţă deosebeşte două categorii de drepturi: una, care le au funcţionarii publici în legătură cu funcţia pe care o exercită, şi a doua, în legătură cu profesia lor, realizată în cadrul funcţiei publice.[146]

Legislaţia în vigoare din ţara noastră îi conferă funcţionarului public următoarele *drepturi* care cuprind ambele categorii menţionate de autorul sus-numit:

- *să examineze probleme şi să ia decizii în limitele împuternicirilor sale;*

[146] **A. Negoiţâ, op. cit., p. 102**

- *să solicite, în limitele competenţei sale, şi să primească de la alte autorităţi publice, precum şi de la persoane fizice şi juridice, indiferent de tipul de proprietate şi forma lor de organizare juridică, informaţia necesară;*
- *să-şi perfecţioneze pregătirea profesională;*
- *să avanseze în serviciu;*
- *să-şi cunoască drepturile şi obligaţiile de serviciu;*
- *să fie remunerat conform funcţiei;*
- *să se asocieze în sindicate;*
- *să beneficieze de protecţia juridică în corespundere cu statutul său.*
- *Pe lângă drepturi funcţionarul public are şi un şir de obligaţii cu privire la exercitarea atribuţiilor ce-i revin. Astfel, funcţionarii publici sunt obligaţi:*
- *să execute la timp şi calitativ deciziile autorităţilor publice în problemele ce ţin de competenţa lui;*
- *să dirijeze cu cunoştinţă de cauză sectorul de muncă încredinţat;*
- *să manifeste iniţiativă şi perseverenţă;*
- *să asigure îndeplinirea întocmai a sarcinilor ce stau în faţa autorităţii publice;*
- *să respecte cu stricteţe drepturile şi libertăţile cetăţenilor;*
- *să se călăuzească, în exercitarea atribuţiilor, de legislaţia în vigoare; să fie obiectiv şi imparţial;*
- *să nu dea dovadă de tergiversări şi birocratism;*
- *să examineze la timp propunerile, cererile şi plângerile cetăţenilor;*
- *să studieze opinia publică şi să ţină cont de aceasta în activitatea sa;*
- *să păstreze secretul de stat şi un alt secret ocrotit de lege;*
- *să-şi perfecţioneze în permanenţă pregătirea profesională* (art. 10 din Legea nr.443-XIII).

Aceste drepturi, stabilite prin lege, nu pot fi privite ca nişte drepturi generale date cetăţenilor şi lăsate la latitudinea acestora de a se folosi sau nu de ele, după cum sunt cele declarate în Constituţie. Drepturile şi obligaţiile, enumerate mai sus, formează statutul juridic al funcţionarului public, şi trebuie privite ca împuterniciri, atribuţii sau elemente necesare pentru realizarea acestora din urmă. Spre exemplu, funcţionarul public, având dreptul să examineze cereri şi să ia decizii, presupune şi obligaţia de a exercita acest drept, ori de câte ori este necesar.

## 4. Restricţii şi exigenţe faţă de funcţionarii publici

Fiind învestit cu atribuţii în vederea exercitării puterii publice, funcţionarul public este supus unor restricţii şi exigenţe în vederea ocupării funcţiei respective.

Astfel, conform art. 11 al Legii serviciului public (nr.443-XIII), nu poate ocupa o funcţie publică persoana care:

- *este considerată incapabilă prin hotărârea judecăţii;*
- *are antecedente penale, care rezultă dintr-o infracţiune săvârşită cu intenţie, ce nu au fost ridicate sau stinse în modul stabilit de lege;*
- *nu are dreptul să ocupe o funcţie în subordinea sau sub controlul funcţiilor deţinute în aceeaşi autoritate publică sau în altele de rudele lui directe;*
- *funcţionarul public nu are dreptul să deţină două funcţii în acelaşi timp sau să cumuleze o altă muncă, prin contract sau acord, în întreprinderi străine sau organizaţii mixte etc. , cu excepţia activităţilor ştiinţifice, didactice şi de creaţie;*
- *să fie împuternicit al unor terţe persoane în autoritatea publică în care este angajat;*
- *să desfăşoare nemijlocit activitate de întreprinzător ori să înlesnească, în virtutea funcţiei sale, activitatea de întreprinzător a persoanelor fizice şi juridice în schimbul unor recompense, servicii, înlesniri;*
- *să aibă conturi nedeclarate în băncile străine;*
- *să plece în delegaţie peste hotare din contul persoanelor fizice sau juridice;*
- *să primească daruri şi servicii pentru îndeplinirea atribuţiilor de serviciu, cu excepţia semnelor de atenţie simbolice, conform normelor de politeţe şi ospitalitate recunoscute;*
- *să participe la greve care dereglează funcţionarea autorităţii publice respective, de a cărei activitate depinde asigurarea societăţii cu bunuri şi servicii de importanţă vitală*.

Printre exigenţe speciale faţă de funcţionarul public legiuitorul specifică: "*La încadrarea în serviciul public şi ulterior în fiecare an, funcţionarul este obligat să prezinte, în modul stabilit de lege, o declaraţie privind veniturile, averea imobiliară şi mobiliară de valoare, depunerile bancare şi hârtiile de valoare, angajamentele financiare, inclusiv în străinătate*" (art.12, Legea nr.443-XIII).

Alte exigenţe şi cerinţe înaintate faţă de funcţionari publici care decurg din Constituţie şi alte acte normative sunt:

- cunoaşterea limbii de stat;
- cetăţenia Republicii Moldova;

- vârsta generală-18 ani;
- profesionalismul;
- să posede capacităţi şi aptitudini politice;
- un comportament de o moralitate înaltă.

Drept cerinţe speciale dictate de caracterul funcţiei şi domeniul de activitate pot fi: studii superioare, sănătate excelentă (în poliţie, armată), vârstă anumită pentru unele categorii de funcţionari (procurori, judecători etc.).

## 5. Temeiurile juridice de apariţie şi încetare a raporturilor de serviciu

Drept temei juridic de apariţie a raportului de serviciu, în raport cu modalitatea de ocupare a funcţiei publice vacante, poate fi:

a) încheierea unui acord individual de muncă (contract de serviciu);

b) emiterea unei hotărâri, dispoziţii sau ordin de numire în funcţie;

c) decizia de aprobare a rezultatelor alegerilor.

*Legea serviciului public* stabileşte că ocuparea funcţiei publice se face prin *angajare, numire, alegere, concurs*. Funcţiile de specialişti se ocupă prin angajare şi concurs. Funcţiile de conducere (de răspundere) se ocupă prin numire, alegere sau concurs.

Ocuparea funcţiilor publice prin numire se efectuează de autoritatea publică ierarhic superioară sau de persoana cu funcţii de răspundere împuternicită.

Ocuparea funcţiilor publice prin angajare, alegere şi concurs se efectuează de autoritatea publică în cadrul căreia persoana urmează să lucreze. Modul de ocupare a funcţiilor publice prin angajare, numire, alegere şi concurs, cu excepţia cazurilor prevăzute de legislaţie, este determinat de Guvern (art. 14 din Legea nr.443-XIII).

Cetăţenii încadraţi pentru prima dată în serviciul public în calitate de *persoane cu funcţii de răspundere* - depun jurământul.

Intenţionat sau nu, legiuitorul evită forma de angajare prin contract administrativ (contract de serviciu) într-o funcţie publică. Din textul reprodus mai sus al art. 14 din *Legea serviciului public,* se pare că anume în cazul *angajării* se presupune încheierea unui contract de serviciu, doar că cuvântul "*angajare*" este, mai degrabă, o tălmăcire a noţiunii de "*ocupare a funcţiei",* decât a *"contractului administrativ*".

Incetarea serviciului public are loc *in temeiul si in modul stabilit de legislaţia muncii,* stabileşte în alin. (1), art.28 din Legea serviciului public, după care se enumeră un şir de *temeiuri specifice încetării raportului de serviciu,* după cum urmează:

- *neexecutarea obligaţiilor;*
- *încălcarea restricţiilor;*
- *comiterea unei fapte ilicite pentru care se prevede răspundere disciplinară, materială, administrativă sau penală;*
- *nerespectarea exigenţelor speciale;*
- *refuzul de depunere a jurământului;*
- *pierderii cetăţeniei Republicii Moldova;*
- *expirarea împuternicirilor în funcţia publică;*
- *demisionarea în legătura cu schimbarea conducătorilor autorităţii publice, a persoanelor care deţin funcţii de rangul întâi;*

Astfel, încetarea raportului de serviciu poate avea loc fie prin concedierea funcţionarului la iniţiativa autorităţii publice, fie prin demisie, la cererea funcţionarului public (din proprie iniţiativă), sau indiferent de voinţa părţilor (nerealegerea pe un nou termen, decesul funcţionarului etc.).

## 6. Modalităţile de completare a funcţiilor vacante

Ocuparea funcţiilor publice potrivit art.14 din Legea serviciului public (nr.443-XIII) se face prin: *angajare, numire, alegere şi concurs*.

***Angajarea*** presupune încheierea unui acord de muncă sau în terminologia juridică, când acordul se încheie de o autoritate publică cu un funcţionar public, se mai spune contract (administrativ) de serviciu. Acest contract se deosebeşte atât de cel din dreptul civil, cât şi de cel din dreptul muncii, deoarece este încheiat în baza normelor de drept administrativ care se conţin în diferite regulamente şi statute de serviciu şi poartă un caracter imperativ. Părţile din acest contract sunt libere în alegerea doar a condiţiilor facultative din contract, atribuţiile fiind stabilite în mod unilateral de către autoritatea publică, în condiţiile legii. Cu toate acestea, nu putem fi de acord că *angajarea* este o modalitate de ocupare a funcţiei, fiindcă încheierea unui acord urmează a fi confirmată printr-un act juridic de numire în funcţia dată, care, de fapt, constituie temeiul juridic ce dă naştere raportului de serviciu.

***Numirea*** în funcţie - o modalitate pe larg folosită pe larg în sistemul totalitar dar, se practică şi în sistemele democratice numai în privinţa funcţiilor politice. La noi, numirea se practică şi azi pe larg, fapt care împiedică formarea unui corp de funcţionari profesionist, modern şi eficient. Sub o altă formă, numirea în funcţie este pe larg utilizată în toate sistemele moderne

de administraţie publică, doar că se face, de regulă, prin concurs, în ordinea descrescătoare a mediilor obţinute este numită în funcţia vacantă persoana care a câştigat concursul.

La încadrarea în serviciu prin angajare sau numire părţile pot conveni asupra susţinerii unei perioade de probă, care nu depăşeşte 6 luni, în care se verifică dacă persoana corespunde funcţiei, (art.16, Legea nr.443-XIII).

O altă modalitate de ocupare a funcţiilor vacante este ***alegerea,*** care este strict determinată în legislaţie. Astfel, prin alegeri pot fi ocupate funcţiile de: primari, consilieri, rectori ai instituţiilor superioare de învăţământ ş. a.

Ordinea de ocupare a funcţiilor vacante prin ***concurs,*** practic, este cea mai eficientă modalitate şi se foloseşte pe larg în ţările democratice.

Concursul a fost mai puţin folosit în vechiul regim sovietic, deoarece, distribuirea planificată a întregii populaţii în câmpul muncii, făcea să nu existe principala condiţie a concursului - mai mulţi pretendenţi la una şi aceiaşi funcţie, condiţie pe care o avem din plin astăzi, prin prezenţa şomajului, precum şi a excesului de instituţii de învăţământ superior de stat şi particulare care nu-i repartizează şi nu-i asigură cu loc de muncă pe absolvenţi.

Legislaţia obligă autorităţile publice se creează o rezervă de cadre pentru completarea oportună a posturilor vacante şi pentru avansare în funcţie. În rezerva de cadre sunt incluşi funcţionarii publici care au urmat cursuri de perfecţionare, au gradul de calificare necesar şi sunt recomandaţi, de comisia de atestare, pentru funcţii superioare, precum şi persoanele care prin calităţile lor pot deţine funcţiile respective (art. 20, Legea nr.443-XIII).

De aici rezultă că şi atestarea favorizează completarea funcţiilor vacante, atunci când este făcută în mod obiectiv. În urma atestării funcţionarul poate fi: avansat; i se conferă gradul următor de calificare; concediat; i se măreşte sau reduce, după caz, salariul.

## 7. Retribuirea muncii şi garanţiile sociale ale funcţionarilor publici

Conform art. 24, alin. (1): *Retribuirea muncii trebuie să asigure funcţionarilor publici condiţii materiale pentru exercitarea independenţă a atribuţiilor, să contribuie la completarea autorităţilor publice cu cadre competente, să încurajeze conştiinciozitatea şi spiritul de iniţiatvă. Retribuirea muncii se constituie din salariul funcţiei, sporuri la salariu şi alte suplimente*.

Acesta este imperativul dictat de lege, însă alta este realitatea. Criza economică prin care trece Republica Moldova face imposibilă asigurarea existenţei materiale la un nivel decent a funcţionarului public, fapt care îl pune în situaţie de a fi dependent de elementele criminale, în mâinile cărora, în ultimii 15 ani, s-a concentrat cea mai mare parte din bogăţia ţării.

Cuantumul salariului funcţiei se stabileşte în raport cu responsabilitatea şi complexitatea atribuţiilor. Acest criteriu este extrem de generalizat. Rămâne de datoria ştiinţei administraţiei de a elabora criterii obiective de evaluare a cantităţii şi calităţii muncii intelectuale, pentru a o aprecia la justa ei valoare.

Funcţionarul public beneficiază de un *spor la salariu pentru grad de calificare, pentru vechime în muncă, pentru grad ştiinţific, pentru cunoaşterea a două sau mai multor limbi, una din care este cea de stat.*

Articolul 25 din Legea serviciului public stabileşte garanţiile sociale si compensaţiile funcţionarilor publici. Astfel, *funcţionarii publici si membrii familiilor lor care locuiesc împreuna cu ei beneficiază de asistenţă medicala gratuită la nivel minim necesar in instituţii curative profilactice de stat, inclusiv după pensionare, sunt asiguraţi cu locuinţă in modul stabilit de legislaţie, în cazul lichidării sau reorganizării autorităţii publice ori reducerii statelor de personal, funcţionarii disponibilizaţi primesc o indemnizaţie de concediere egala cu 6 salarii medii lunare dacă vechimea in serviciul public este de cel puţin 2 ani, precum si o indemnizaţie de şomer egala cu un salariu mediu, in modul stabilit de legislaţie.*

*Funcţionarului public si membrilor familiei lui li se garantează apărare contra violenţei, ameninţărilor, insultelor si altor acţiuni nelegitime in legătura cu exercitarea funcţiei sale.*

*In cazul in care funcţionarul public este demis in legătura cu săvârşirea unor acţiuni ilegale, inclusiv neindeplinirea sistematică a atribuţiilor, dreptul la garanţiile sociale si la compensaţiile stabilite in prezentul articol nu se păstrează.*

*Schimbarea conducătorilor autorităţilor publice nu este temei pentru încetarea exercitării atribuţiilor funcţionarilor publici din iniţiativa noilor conducători, cu excepţia celor care deţin funcţiile indicate la art.14 alin.(8).*

## 8. Măsurile de stimulare a funcţionarilor publici

Conform art.26 din Legea serviciului public, *funcţionarii publici pot fi stimulaţi pentru exercitarea exemplară a atribuţiilor, spirit activ şi spirit de iniţiativă, pentru munca îndelungată şi ireproşabilă. Măsurile de stimulare si modul de aplicare a acestora sunt stabilite de legislaţia muncii.*

Măsurile de stimulare pot avea caracter moral şi caracter material.

Pentru merite deosebite în muncă funcţionarii publici sunt propuşi spre a fi distinşi cu decoraţii de stat şi titluri onorifice.

Legislaţia stabileşte următoarele distincţii de stat:

- ***ordine*** - Ordinul Republicii, Ştefan cel Mare, Gloria Muncii, Recunoştinţa Patriei;
- ***medalii*** - Pentru Vitejie, Meritul Militar, Meritul Civic, Mihai Eminescu, Gheorghi Jucov;
- ***titluri onorifice*** - Meşter faur, Maestru în Arte, Om emerit ş. a.

Regulamentele de serviciu şi statutele disciplinare ale diferitor autorităţi publice pot conţine norme referitoare şi la alte măsurile de stimulare adecvate activităţii pe care o desfăşoară funcţionarii acestora.

Astfel, conform p.12 din *Statutului disciplinar al organelor afacerilor interne*, aprobat prin Hotărârea Guvernului din 04.01.96, pentru colaboratorii din efectivul de trupă şi corpul de comandă al MAI sunt prevăzute următoarele măsuri de stimulare:

- *mulţumire;*
- *premierea cu cadouri de preţ sau bani;*
- *acordarea unui concediu suplimentar plătit cu durata de pînă la 10 zile;*
- *expunerea fotografiei pe Panoul de onoare;*
- *ridicarea sancţiunii disciplinare;*
- *decorarea cu insigne ale MAI;*
- *conferirea anticipată a gradului special imediat următor sau gradului de calificare;*
- *conferirea gradului special următor cu o treaptă mai sus decît cel prevăzut pentru funcţia deţinută;*
- *decorarea cu arme albe sau de foc;*
- *înregistrarea în Cartea de onoare a Ministerului Afacerilor Interne.*
- *Pentru merite deosebite, colaboratorii organelor afacerilor interne pot fi decoraţi cu distincţii de stat.*

Astfel de măsuri sunt binevenite pentru toate domeniile de activitate ale administraţiei publice.

## 9. Răspunderea juridică a funcţionarilor publici

***Conceptul răspunderii. Responsabilitate. Răspundere. Sancţiuni. Formele răspunderii.***

Răspunderea ca fenomen social are un caracter complex. Ea presupune, în primul rând, aplicarea conştientă a prevederilor conţinute de normele sociale, în al doilea rând, o judecată de valoare asupra comportamentului personal şl al urmărilor sociale ce survin şi, în al treilea rând, posibilitatea aplicării unor viitoare măsuri de către organele competente ale statului, de

organizaţiile obşteşti sau colectivele de muncă pentru comportare ilicită, precum şi repararea prejudiciului provocat prin această comportare.

Teoria responsabilităţii juridice s-a dezvoltat în special ca aspect al fenomenului de răspundere sau ca premisă psihologică a acestuia.

Responsabilitatea înseamnă percepţia conştientă a ceea ce se face, de ce se face şi, care sunt consecinţele posibile ale acestei acţiuni. Ea presupune înţelegerea necesităţii propriilor acţiuni, simţul de răspundere şi, poate fi examinată ca un regulator intern al comportamentului ce se contopeşte strâns cu ideea de îndatorire, ca responsabilitate pentru viitor.

Răspunderea, la rândul său, nu este altceva decât o condamnare din partea statuiui, a organizaţiei obşteşti sau a colectivului faţă de fapta săvârşită. Aceasta este o reacţie a societăţii la încălcarea intereselor ei prin nerespectarea normelor stabilite şi presupune aplicarea de sancţiuni pe care autorul faptei trebuie să le suporte.

Sancţiunile constituie mijloacele de realizare a răspunderii juridice şi sunt stabilite în mod exhaustiv de normele ce formează instituţia răspunderii juridice sub diversele ei forme: penală, administrativă, civilă (materială), disciplinară.

Răspunderea juridică a funcţionarului public intervine ca urmare a săvârşirii unei fapte ilicite în timpul exercitării funcţiei sau în legătură cu exercitarea acesteia.

După cum menţionează Gh. Zaharia, neîndeplinirea obligaţiilor de serviciu, sau în legătură cu serviciul, pot să declanşeze diferite forme de răspundere juridică a funcţionarilor administraţiei publice, în funcţie de natura abaterii: răspunderea administrativ-disciplinară specifică funcţionarilor publici; răspunderea administrativ - disciplinară propriu-zisă, specifică domeniului administrativ, deci mai cuprinzătoare; răspunderea administrativ-contravenţională. Toate aceste forme de răspundere fiind din domeniul dreptului administrativ. Dar şi răspunderea materială, răspunderea civilă şi penală pot fi declanşate prin abaterile funcţionarilor publici.[147]

Prof. A. lorgovan, făcând o analiză de sinteză a formelor de răspundere juridică a funcţionarilor publici descrise în literatura de specialitate până la 1990, se opreşte la următoarele:

- răspundere disciplinară,
- răspundere contravenţională,
- răspundere penală şi
- răspundere patrimonială.[148]

În legislaţia din ţara noastră s-au conturat practic următoarele forme de răspundere juridică a funcţionarilor publici:

- disciplinară;

[147] Gheorghe Zaharia, Drept administrativ român, laşi, 1996, vol.l,p.l36
[148] Antonie lorgovan, Drept administrativ, tratat elementar, Bucureşti, 1994, vol. 4, p. 369.

- administrativă;
- penală şi
- civilă (materială).

Cea administrativă, la rândul ei se împarte în:

- răspundere administrativ-disciplinară ( aplicată doar funcţionarilor publici în baza statutelor disciplinare);
- răspundere administrativ-contravenţională (prevăzută de Codul cu privire la contravenţiile administrative);
- răspundere administrativ – patrimonială (prevăzută de Legea contenciosului administrativ nr.793-XIV din 10.02.2000).

Funcţionarii publici pot fi traşi la răspundere juridică (oricare din formele enumerate mai sus) numai în temeiul şi în modul stabilit de legislaţie.

***Răspunderea disciplinară.*** Răspunderea disciplinară a funcţionarilor publici intervine în cazul săvârşirii unei abateri în timpul exercitării funcţiei sau în legătură cu exercitarea acesteia, dacă prin abaterea dată se încalcă obligaţiile ce decurg din raportul juridic de serviciu sau dacă abaterea dăunează prestigiului funcţiei.

Conform articolului 30 din *Legea serviciului public:*

*„(2) Se aplică sancţiune disciplinară în cazul neexercitării sau exercitării necorespunzătoare a funcţiei.*

*(3) Sancţiunile disciplinare şi modul lor de aplicare se stabilesc în conformitate cu legislaţia muncii şi prezenta lege.*

*(4) Persoanele cu funcţie de răspundere care încalcă regulile concursului de angajare în serviciul public, care angajează ignorînd restricţiile prevăzute la art. 11 şi nu respectă regulile de atestare a funcţionarilor publici şi de conferire a gradelor de calificare sînt retrogradaţi pe un termen de pînă la un an sau concediaţi, dacă acţiunile lor nu atrag răspundere penală”*.

Astfel, Legea serviciului public stabileşte o singură sancţiune disciplinară nouă, specifică funcţionarilor publici, expusă mai sus în alin (4), care, de regulă, nu se aplică, deoarece atestarea şi promovarea funcţionarilor publici poartă un caracter formal, având drept motivaţie criteriul politic şi nu cel de performanţe profesionale.

Legiuitorul nu s-a obosit să facă în această lege-cadru, care stabileşte statutul juridic al funcţionarului public, cel puţin, trimitere la faptul că pentru un şir de categorii de funcţionari sunt prevăzute sancţiuni disciplinare, distincte de cele din Codul muncii, în Statute disciplinare (MAI, MA ş. a.) cu indicarea organelor (persoanelor cu funcţii de răspundere) competente să le aplice şi a procedurii de aplicare specifice dreptului administrativ.

Spre exemplu, p.14 din *Statutului disciplinar al organelor afacerilor interne*, aprobat prin Hotărârea Guvernului din 04.01.96, pentru colaboratorii din efectivul de trupă şi corpul de comandă al MAI sunt prevăzute următoarele sancţiuni disciplinare:

- *observaţie;*
- *mustrare;*
- *mustrare aspră;*
- *retrogradarea în gradul de calificare;*
- *retrogradare în funcţie;*
- *retrogradare în gradul special cu o treaptă;*
- *avertizarea asupra corespunderii lor parţiale cu serviciul;*
- *concedierea din organele afacerilor interne.*

O astfel de răspundere, care se aplică funcţionarilor publici pentru încălcarea disciplinei de serviciu, pentru neîndeplinirea atribuţiilor sau exercitarea defectuoasă a acestora, poartă denumirea de răspundere administrativ-disciplinară.

Legislaţia muncii consacră răspunderea disciplinară a tuturor participanţilor la raporturile de muncă, inclusiv şi a funcţionarilor publici, după cum reiese din alin.(3), art.30 al Legii serviciului public.

În această ordine de idei, considerăm că funcţionarii publici, ca reprezentanţi (purtători) ai puterii publice, urmează a fi traşi la o răspundere disciplinară mult mai strictă decât simplii angajaţi.

Ar fi mult mai rezonabil ca răspunderea disciplinară a funcţionarilor publici să fie prevăzută în Legea privind statutul juridic al funcţionarului public, sau într-un Statut disciplinar-cadru, aprobat de către Guvern – „Statutul Disciplinar al funcţionarului public", în baza căruia să fie elaborate Statute Disciplinare pe ramuri sau domenii, după modelul celor existente.

Codul muncii, la capitolul răspunderea disciplinară, în art.206, consacră următoarele sancţiuni:

*a) avertismentul;*

*b) mustrarea;*

*c) mustrarea aspră;*

*d) concedierea (în temeiurile prevăzute la art.86 alin.(1) lit. g ) – k ), m) şi o) –r ),*

***adică pentru:***

*g) încălcarea repetată, pe parcursul unui an, a obligaţiilor de muncă, dacă anterior au fost aplicate sancţiuni disciplinare;*

*h) absenţa fără motive întemeiate de la lucru mai mult de 4 ore consecutive în timpul zilei de muncă;*

*i) prezentarea la lucru în stare de ebrietate alcoolică, narcotică sau toxică, stabilită în modul prevăzut la art.76 lit.k);*

*j) săvârşirea la locul de muncă a unei sustrageri (inclusiv în proporţii mici) din patrimoniul unităţii, stabilite prin hotărâre a instanţei de judecată sau a organului de competenţa căruia ţine aplicarea sancţiunilor administrative;*

*k) comiterea de către salariatul care mânuieşte nemijlocit valori băneşti sau materiale a unor acţiuni culpabile dacă aceste acţiuni pot servi temei pentru pierderea încrederii angajatorului faţă de salariatul respectiv;*

*m) comiterea de către salariatul care îndeplineşte funcţii educative a unei fapte imorale incompatibile cu funcţia deţinută;*

*o) semnarea de către conducătorul unităţii (filialei, subdiviziunii), de către adjuncţii săi sau de către contabilul-şef a unui act juridic nefondat care a cauzat prejudicii materiale unităţii;*

*p) încălcarea gravă, chiar şi o singură dată, a obligaţiilor de muncă de către conducătorul unităţii, de către adjuncţii săi sau de către contabilul-şef;*

*r) prezentarea de către salariat angajatorului, la încheierea contractului individual de muncă, a unor documente false (art.57 alin.(1)), fapt confirmat în modul stabilit*;(art.86, alin.1, Codul muncii).

După cum observăm din aceste norme sancţiunile disciplinare generale, aplicate salariaţilor, sunt mult mai puţine decât cele prevăzute în Statutul disciplinar al MAI, iar motivele eliberării din funcţie sunt mult mai multe pentru salariaţi decât pentru funcţionarii publici, prevăzute de art.30, alin. (1) din *Legea serviciului public*.

Atât condiţiile, cât şi termennul de contestare a actului de sancţionare disciplinară, prevăzute de Codul muncii, diferă de cele prevăzute de Legea contenciosului administrativ care constituie o lege-cadru în materia contestării actelor administrative (inclusiv a ordinului de sancţionare disciplinară).

Astfel, conform art.355, alin. (1) din Codul muncii: *Cererea privind soluţionarea litigiului individual de muncă se depune în instanţa de judecată:*

*a) în termen de un an de la data cînd salariatul a aflat sau trebuia să afle despre încălcarea dreptului său;*

*b) în termen de 3 ani de la data apariţiei dreptului respectiv al salariatului, în situaţia în care obiectul litigiului constă în plata unor drepturi salariale sau de altă natură, ce i se cuvin salariatului.*

La rândul său, art.14, alin. (1) din Legea contenciosului administrativ consacră: *Persoana care se consideră vătămată într-un drept al său, recunoscut de lege, printr-un*

*act administrativ va solicita, printr-o cerere prealabilă, autorităţii publice emitente, în termen de 30 de zile de la data comunicării actului, revocarea, în tot sau în parte, a acestuia, în cazul în care legea nu dispune altfel*.

După care urmează la art.15, alin. (1): *Cererea prealabilă se examinează de către organul emitent sau ierarhic superior în termen de 30 de zile de la data înregistrării ei, decizia urmând a fi comunicată de îndată petiţionarului dacă legislaţia nu prevede altfel*.

Ultima etapă a procedurii de contestare a actelor administrative vătămătoare se conţine în art. 17, alin. (1): *Cererea prin care se solicită anularea unui act administrativ sau recunoaşterea dreptului pretins poate fi înaintată în termen de 30 de zile, în cazul în care legea nu dispune altfel. Acest termen curge de la:*

*a) data primirii răspunsului la cererea prealabilă sau data expirării termenului prevăzut de lege pentru soluţionarea acesteia;*

*b) data comunicării refuzului de soluţionare a unei cereri prin care se solicită recunoaşterea dreptului pretins sau data expirării termenului prevăzut de lege pentru soluţionarea unei astfel de cereri;*

*c) data comunicării actului administrativ, în cazul în care legea nu prevede procedura prealabilă.*

Din aceste prevederi legislative reiese că termenul de adresare în judecată, în ordinea contenciosului administrativ este de cel mult 90 zile de la data aducerii la cunoştinţă a actului administrativ vătămător, iar potrivit art 355, alin.(1) din Codul muncii - 1an sau 3 ani, după caz.

***Răspunderea civilă (materială).*** Această formă de răspundere se aplică în cazurile în care, prin acţiunile sau inacţiunile unui funcţionar public, aflat în exerciţiul funcţiei sau în afara lui, s-au cauzat, fie serviciului public în care îşi desfăşoară activitatea, fie unui particular (persoană fizică sau juridică), anumite pagube materiale. Răspunderea dată constă răspunderea dată în repararea pagubei pricinuite.

Se aplică răspunderea civilă (materială) faţă de funcţionarii publici, ca şi faţă de orice alt angajat sau cetăţean, conform prevederilor generale din Codul civil şi a prevederilor speciale din Codul muncii şi altor acte normative, referitor la participanţii contractului de muncă.

Răspunderea materială poate fi atât delictuală cât şi contractuală, deoarece intervine atât în cazul când se săvârşeşte un delict, cât şi în cazul când nu se respectă careva clauze contractuale (spre exemplu în contractul de răspundere materială).

Funcţionarul public nu răspunde de eventualele pagube aduse patrimoniului unităţii în care activează, dacă acestea se încadrează în limitele legale, dacă sunt provocate de cauze neprevăzute şi care nu puteau fi înlăturate.

Răspunderea materială din Codul muncii se referă mai mult la salariaţi decât la funcţionarii publici care, de regulă, nu participă direct la procesul de producţie (de muncă), cu excepţia cazurilor când aceştia au încheiat cu autoritatea publică, pe lângă contractul de serviciu, un contract de răspundere materială deplină pentru anumite bunuri încredinţate în virtutea funcţiei pe care o deţine. Astfel, conform art.339 din Codul muncii:

*(1) Contractul scris cu privire la răspunderea materială deplină poate fi încheiat de angajator cu salariatul care a atins vârsta de 18 ani şi care deţine o funcţie sau execută lucrări legate nemijlocit de păstrarea, prelucrarea, vânzarea (livrarea), transportarea sau folosirea în procesul muncii a valorilor ce i-au fost transmise.*

*(2) Nomenclatorul funcţiilor şi lucrărilor menţionate la alin. (1), precum şi contractul-tip cu privire la răspunderea materială individuală deplină, se aprobă de Guvern.*

După natura ei, aceasta constituie o răspundere în faţa angajatorului şi constă în repararea totală sau parţială a prejudiciului.

***Răspunderea penală.*** Conform prevederilor art.30 din *Legea serviciului public*, răspunderea penală a funcţionarului public intervine:

*„(5) Dacă acţiunile funcţionarului, legate de îndeplinirea obligaţiilor de serviciu, întrunesc elementele componente ale infracţiunii, conducătorul autorităţii publice este obligat să prezinte materialele respective organelor de urmărire penală şi, în baza deciziei acestora, să-l înlăture de la exercitarea obligaţiilor de serviciu cu suspendarea salariului.*

*(6) Durata înlăturării din funcţie nu poate depăşi termenele stabilite de legislaţie pentru urmărire penală sau judecare a cauzei.*

*(7) Dacă în urma urmăririi penale se constată că decizia de înlăturare din funcţie nu este legitimă, ea se anulează, iar funcţionarului public i se plăteşte salariul mediu lunar pentru întreaga perioadă de înlăturare*".

Codul penal, adoptat recent, conţine un capitol aparte dedicat infracţiunilor săvârşite de persoane cu funcţie de răspundere (cap. XV - art.324-332). Dintre acestea fac parte: c*orupere pasivă, coruperea activă, traficul de influenţă, abuzul de putere sau abuzul de serviciu, excesul de putere sau depăşirea atribuţiilor de serviciu, neglijenţa în serviciu, primirea de către un funcţionar a recompensei illicite, refuzul de a îndeplini legea, falsul în acte publice.*

Aceste fapte sunt pasibile de sancţiuni destul de aspre aplicate funcţionarilor publici, iar în componenţa de infracţiune întâlnim un subiect special - funcţionarul public, şi anume ***persoana cu funcţie de răspundere***.

Codul penal, de rand cu Legea serviciului public, Codul cu privire la contravenţii şi alte acte normative, în art. 123, alin. (1) consacră noţiunea acestui subiect special: *Prin persoană cu funcţie de răspundere se înţelege* ***persoana căreia, într-o întreprindere, instituţie,***

***organizaţie de stat sau a administraţiei publice locale ori într-o subdiviziune a lo****r, i se acordă, permanent sau provizoriu, prin stipularea legii, prin numire, alegere sau în virtutea unei însărcinări, anumite* ***drepturi şi obligaţii în vederea exercitării funcţiilor autorităţii publice*** *sau a acţiunilor administrative de dispoziţie ori organizatorico-economice.*

Pe lângă faptul că această noţiune nu coincide cu cea dată de Legea serviciului public, ca lege-cadru care stabileşte statutul şi categoriile funcţionarilor publici, produce mari erori prin faptul că se confundă (se asimilează) noţiunile de ***întreprindere***, ca agent economic, cu cea de ***autoritate publică***.

Mai mult ca atât, în alin. (2) din acelaşi articol se instituie o nouă categorie de funcţionari publici, cea de ***persoană cu înaltă funcţie de răspundere,*** despre care legea-cadru în această materie tace. Astfel, ***Prin persoană cu înaltă funcţie de răspundere*** *se înţelege persoana cu funcţie de răspundere al cărei mod de numire sau alegere este reglementat de Constituţia Republicii Moldova şi de legile organice, precum* ***şi persoanele cărora persoana cu înaltă funcţie de răspundere le-a delegat împuternicirile sale.***

Nu mai puţin confuză este şi această normă. Ca regulă, competenţa aparţine funcţiei şi nu persoanei care o deţine, respectiv, aceasta nu are dreptul să o delegheze oricui. Actul normativ care stabileşte funcţia prevede expres şi cine exercită interimatul funcţiei în cazul când deţinătorul ei este în imposibilitate de a o exercita.

În continuare, Codul penal evidenţiază încă un nou subiect special al infracţiunii - ***persoana care gestionează o organizaţie comercială, obştească sau altă organizaţie nestatală:*** *Prin persoană care gestionează o organizaţie comercială, obştească sau altă organizaţie nestatală se înţelege persoana căreia, în organizaţia indicată sau într-o subdiviziune a acesteia, i se acordă, permanent sau provizoriu, prin numire, alegere sau în virtutea unei însărcinări, anumite drepturi şi obligaţii în vederea exercitării funcţiilor sau acţiunilor administrative de dispoziţie ori organizatorico-economice* (Articolul 124 CP).

Prin urmare, cap. XVI- art.333-336 CP, consacră o categorie aparte de „infracţiuni săvârşite de persoane care gestionează organizaţiile comerciale, obşteşti sau alte organizaţii nestatale". Din ele fac parte: *luarea de mită, darea de mită, abuzul de serviciu, depăşirea atribuţiilor de serviciu.*

Aceste prevederi eronate, prin fapătul că se conţin în norme de drept penal, pot conduce la urmări extrem de nefaste. Toate categoriile de funcţionari publici trebuie să fie determinate de legea-cadru care stabileşte statutul acestora. După cum este stipulat în *Legea serviciului public* care sunt funcţionarii publici de rangul 1, 2 şi 3, aşa trebuie să fie clar determinat în aceeaşi lege cine sunt "*persoanele cu funcţii de răspundere*" sau "*cu înalte funcţii de răspundere*", cu indicarea acestora în regulamentele de funcţionare, organigramele autorităţilor publice şi fişele

de post, pentru ca persoana să-şi cunoască statutul încă de la momentul când candidează la această funcţie. Faptul că pe aceştia din urmă îi regăsim în actele normative doar în cadrul unor definiţii (şi acestea diferite), face ca organele de drept să aplice abuziv legea, când nu este demonstrată calitatea de subiect special al infracţiunilor din acest capitol, sau avocatul poate să demonstreze lipsa acestui subiect chiar şi în cazul unor infracţiuni grave, săvârşite cu concursul unor înalţi demnitari.

Paradoxal, dar numai în Codul de procedură penală găsim expres prevăzut că procurorul (art.51) şi ofiţerul de urmărire penală (art.57) sunt „*persoane cu funcţii de răspundere*".

Consecinţele acestor erori sunt deja vizibile. Astfel, în lupta organelor de drept cu corupţia tot mai des, prin organele de informare în masă, se aduce la cunoştinţa publicului larg despre mituirea unui învăţător sau coruperea unui medic, care, de fapt, nu sunt nici funcţionari publici, cu atât maim mult cu funcţii de respundere sau conducători ai organizaţiilor obşteşti, după cum o cere legea la calificarea acestor infracţiuni. În schimb, înalţii demnitari rămân a fi infailibili, cu o moralitate şi comportament ireproşabil, ca şi în sistemul sovietic.

Nu avem intenţia să protejăm medicii sau invăţătorii, doar că legiuitorul ar trebui să modifice titlul cap. XV din Codul penal, denumindu-l: „Infracţiuni săvârşite de către funcţionari", prin aceasta îi va cuprinde pe toţi cei care participă la procesul de administraţie publică din toate serviciile – învăţământ, sănătate, asistenţă socială, servicii de gospodărie comunală ş. a.

***Răspunderea administrativă.*** Această formă de răspundere se aplică în cazul săvârşirii abaterilor administrative de către un funcţionar public (persoană cu funcţie de răspundere), prin care se încalcă un raport de serviciu sau se săvârşeşte o contravenţie, aducându-se prin aceasta atingere procesului de administrare şi bunei funcţionări a autorităţilor administrative.

În dependenţă de natura abaterii administrative, obiectul şi consecinţele acesteia, răspunderea administrativă îmbracă trei forme:

- *răspundere administrativ-disciplinară;*
- *răspundere administrativ-contravenţională;*
- *răspundere administrativ-patrimonială*.

*Răspunderea administrativ-disciplinară* a fost expusă mai sus. Ţinem să menţionăm doar faptul că abaterile disciplinare ale funcţionarilor publici aduc atingere imaginii întregului sistem de guvernare şi nu pot fi echivalate cu abaterile disciplinare ale unui simplu angajat ( care aduc atingere doar instituţiei în care lucrează, din sectorul public sau privat). Drept consecinţă şi măsurile de răspundere trebuie să fie adecvate faptei ilicite pentru a atinge scopul, care nu este altul decât activitatea în cunoştinţă de cauză, cu responsabilitate şi respectând limitele legale ale atribuţiilor ce le revin de către toţi funcţionarii publici.

*Răspunderea administrativ-contravenţională* a funcţionarilor publici este prevăzută de Codul cu privire la contravenţiile administrative, care la art. 14 consacră, de asemenea, noţiunea de *persoană cu funcţii de răspundere* şi responsabilitatea acesteia. Astfel: *„Persoană cu funcţii de răspundere, potrivit prezentului cod, este considerată persoana căreia în autorităţile publice, într-o întreprindere, instituţie, organizaţie, indiferent de tipul de proprietate şi forma juridică de organizare, i se acordă permanent sau provizoriu - în virtutea legii, prin numire, alegere sau prin încredinţarea unei însărcinări, - anumite drepturi şi obligaţii în vederea exercitării funcţiilor autorităţii publice sau a acţiunilor administrative de dispoziţie ori organizatorico-economice.*

*Persoana cu funcţii de răspundere se trage la răspundere administrativă pentru nerespectarea prevederilor actelor juridice a căror îndeplinire intră în îndatoririle ei de serviciu".*

Prevederile alin.2 pot fi calificate ca neîndeplinirea obligaţiilor de serviciu, pentru care *Legea serviciului public prevede* – eliberare din funcţie, adică o sancţiune administrativ-disciplinară. Se pune întrebarea ce va fi mai eficient în cazul dat, aplicarea unei sancţiuni contravenţionale (avertisment, amendă) sau una administrativ-disciplinară (mustrare, eliberare din funcţie etc.).

Prin art.15 al aceluiaşi Cod, legiuitorul ne dă o soluţie tocmai inversă, stabilind că: *Militarii şi supuşii serviciului militar, chemaţi la concentrare, precum şi persoanele din efectivul de soldaţi şi din personalul de comandă ale organelor afacerilor interne, poartă răspundere pentru contravenţii administrative conform regulamentelor disciplinare.*

Drept consecinţă, *Statutului disciplinar al organelor afacerilor interne,* aprobat prin Hotărârea Guvernului din 04.01.96, în tot textul utilizează pentru abaterea disciplinară denumirea de *contravenţie*. Aceste erori se datorează faptului că sistemul sovietic a inclus în codul cu privire la contravenţii toate abaterile administrative, iar dreptul administrativ şi doctrina juridică nu a reuşit încă să delimiteze cu claritate cele trei tipuri de fapte ilicite administrative şi, respectiv, forme de răspundere în dreptul administrativ, recunoscute unanim de specialiştii din domeniu.

*Răspunderea administrativ-patrimonial* a autorităţilor publice (funcţionarilor publici) pentru paguba materială şi morală produsă printr-un act administrativ ilegal sau prin refuzul de a soluţiona o cerere, în cazul când aceasta ţine de competenţa sa, este prevăzută de Legea contenciosului administrativ nr.793-XIV din 10.02.200.

Deoarece răspunderea materială este o instituţie a dreptului privat, Codul civil, în art.1404, stabileşte in ce constă răspunderea pentru prejudiciul cauzat de o autoritate publică:

*(1) Prejudiciul cauzat printr-un act administrativ ilegal sau nesoluţionarea în termen*

*legal a unei cereri de către o autoritate publică sau de către o persoană cu funcţie de răspundere din cadrul ei se repară integral de autoritatea publică. Persoana cu funcţie de răspundere va răspunde solidar în cazul intenţiei sau culpei grave.*

*(2) Persoanele fizice au dreptul să ceară repararea prejudiciului moral cauzat prin acţiunile indicate la alin.(1).*

Absolut contradictorie este prevederea din alin. (5) al aceleiaşi norme, care consacră: *Autoritatea publică nu răspunde pentru prejudiciul cauzat prin adoptarea unui act normativ sau omisiunea de a-l adopta, sau prin omisiunea de a pune în aplicare o lege.*

Răspunderea patrimonială a autorităţilor publice este o instituţie juridică nouă a răspunderii în dreptul administrativ, iar Legea nr. 793-XIV este o lege-cadru pentru instituţia dată, care recunoaşte dreptul persoanei vătămate de o autoritate publică de a contesta atât actele administrative individuale, cât şi cele normative, precum şi refuzul de a soluţiona o cerere referitoare la un drept prevăzut de lege. Refuzul se manifestă anume prin *omisiunea de a pune în aplicare o lege* de către autoritatea publică de competenţa căreia ţine punerea în aplicare.

Instituţia contenciosului administrativ (pe care o vom analiza într-un capitol aparte) constituie un succes al procesului de democratizare din ţara noastră şi vine să traducă în viaţă prevederile art.53 din Constituţia Republicii Moldova care consacră – ***dreptul persoanei vătămate de o autoritate publică***: - *Persoana vătămată într-un drept al său de o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluţionarea în termenul legal a unei cereri, este îndreptăţită să obţină recunoaşterea dreptului pretins, anularea actului şi repararea pagubei*.

După cum vedem prevederile Codului civil vin în contradicţie nu numai cu normele dreptului administrativ, ci şi cu Legea fundamentală. Considerăm că aceste erori şi concordanţe din legislaţia noastră se datorează şi faptului lipsei unui Consiliu Ştiinţific Legislativ pe lângă Parlamentul Republicii Moldova, după exemplul altor ţări.

# CAPITOLUL VI . RĂSPUNDEREA ÎN DREPTUL ADMINISTRATIV

## *SECŢIUNEA I. NOŢIUNI GENERALE*

### 1. Convingerea şi constrângerea

Înainte de a vorbi despre formele de răspundere administrativă, este necesar de a caracteriza cele două metode care stau la baza reglementării vieţii sociale şi prin care se asigură buna înţelegere a indivizilor şi armonia în societate.

În toate etapele de dezvoltare a omenirii, în diferite colectivităţi a existat o putere de administrare, formată pentru promovarea unor interese comune. Pentru realizarea acestei puteri s-au solicitat mai multe mijloace şi metode, diverse după caracterul şi intensitatea forţei de influenţă care, pe parcurs, s-au modernizat, perfecţionat şi uneori înlocuit - transformări determinate de dinamica dezvoltării societăţii. Cât priveşte convingerea şi constrângerea, aceste două metode aplicate în conducerea socială, au rezistat tuturor timpurilor şi formelor de guvernare.

Pentru a asigura desfăşurarea normală a vieţii sociale în stat, nu este de ajuns să se adopte legi care să reglementeze comportamentul social, dar, se cere şi o asigurare a subordonării tuturor cetăţenilor normelor conţinute în aceste legi. Această subordonare poate fi realizată, în primul rând, prin faptul că cetăţenii, fiind conştienţi de necesitatea reglementării respective, i se conformează spontan, cât şi prin impunerea ei silită din partea organelor de stat, care dispun, în acest scop, de forţa de constrângere a statului şi o aplică în măsura necesităţii.

Metodele aplicate de către stat în scopul organizării executării legii constituie un ansamblu de modalităţi, o sumă de procedee şi mijloace, prin intermediul cărora se efectuează însuşi procesul de administraţie. Drept exemplu putem denumi: *convingerea, constrângerea, metode economice, juridice şi nejuridice, publice şi secrete.* Exprimând conţinutul activităţii organelor administrative, metoda determină, în acelaşi timp, şi stilul activităţii acestor organe, care poate fi, după caz: *democratic, dictatorial, birocratic, public* sau *secret, uman* sau *antiuman, ordonat* sau *anarhic*.

#### *A. Convingerea în administraţie*

Metoda convingerii înseamnă aplicarea măsurilor educative şi de influenţare psihologică a maselor cu privire la necesitatea de a respecta legile şi alte acte normative.

Noţiunea de *convingere* poartă un caracter complex, având mai multe sensuri, cum ar fi: sensul de fenomen psihic şi acela de metodă de asigurare a respectării normelor de conduită. Ca fenomen psihic, convingerea este un element al conştiinţei omului şi unul din factorii determinanţi ai conduitei lui. Ca metodă de asigurare a respectării normelor de conduită, *convingerea* reprezintă un ansamblu de măsuri educative şi de lămurire, utilizate în scopul determinării indivizilor aflători pe teritoriul statului de a respecta ordinea stabilită.

Toate aceste măsuri generează formarea conştiinţei juridice şi determină indivizii ca să-şi conformeze conduita lor normelor de drept. Conştiinţa juridică este compusă dintr-un complex de reprezentări, noţiuni, judecăţi, convingeri, sentimente ce reflectă principiile de drept, pe când conduita - reprezintă ansamblul faptelor şi acţiunilor dictate de conştiinţă. Între conştiinţă şi conduită există o legătură de influenţă reciprocă. Baza formării convingerilor o constituie reprezentările şi noţiunile, aprecierile şi judecăţile. Procesul formării convingerilor este determinat de un şir de factori atât obiectivi, cât şi subiectivi (social-umani).

Care sunt realităţile ce determină şi îşi găsesc reflectare în convingerile juridice?

După prof. Ilie Iovănaş, această problemă trebuie privită din mai multe puncte de vedere:

- al organului competent să elaboreze norme juridice;
- al celor chemaţi să aplice legea şi
- al celor chemaţi să respecte normele de conduită;

*Convingerea legiuitorului* se bazează pe cunoaşterea legilor de dezvoltare a societăţii; *convingerea celui ce aplică legea*, se bazează pe corespondenţa dintre norma juridică şi o soluţie concretă ce se impune într-un anumit caz concret. Din punctul de vedere al celui ce respectă legea, *convingerea* presupune adeziunea lăuntrică la prescripţiile normei juridice, recunoaşterea faptului că interesele ocrotite prin normele de drept coincid cu propriile sale interese fundamentale, esenţiale şi, că e necesar ca propriile interese neesenţiale să le subordoneze intereselor generale.[149]

Deşi conştiinţa în fiecare caz aparte este unul din elementele caracteristice individuale, ea nu poate fi separată de conştiinţa socială generală. Conştiinţa socială, în diferite societăţi este de nivel diferit, ceea ce facilitează sau stopează, în funcţie de caz, formarea convingerilor juridice. Acest fenomen, de formare şi consolidare a conştiinţei generale, este determinat de un şir de factori de natură economică, socială, politică etc.

O societate democratică, un stat de drept presupune şi un nivel înalt de conştiinţă socială, în general, şi conştiinţă juridică, în special, a cetăţenilor. În atingerea acestui scop,

[149] Ilie Iovănaş, Consideraţii teoretice cu privire la răspunderea administrativă, Teză de doctorat, Cluj, 1968,p.7-11

administraţia utilizează anumite mijloace şi activităţi menite să contribuie la formarea convingerilor juridice ale cetăţenilor. Dintre aceste activităţi putem denumi:

- întărirea bazei economice a statului şi ridicarea nivelului de trai al cetăţenilor (rămânând actuală învăţătura marxistă, precum că viaţa materială determină conştiinţa);
- propagarea şi popularizarea legilor (cunoaşterea legii, precum şi a consecinţelor nerespectării ei creează, la o bună parte a populaţiei, convingerea necesităţii de respectare);
- publicitatea proceselor judiciare ;
- publicitatea activităţii organelor administraţiei publice, utilizând în acest scop pe larg: presa, radioul, televiziunea;
- formarea condiţiilor necesare pentru realizarea accesului liber al populaţiei la administraţie;
- familiarizarea cetăţenilor cu principiile de bază ale dreptului şi politizarea maselor.

Acestea sunt cele mai generale mijloace care contribuie la formarea convingerilor juridice, dar procesul propriu-zis de formare a acestora este deosebit de complicat, conţinând atât elemente psihologice, cât şi sociologice, istorice, etnice etc.

Nivelul înalt de conştiinţă socială constituie o condiţie importantă şi absolut necesară a statului de drept. La etapa iniţială a creării unui astfel de stat, rolul principal în formarea conştiinţei juridice îi revine legiuitorului şi celor chemaţi să execute legea, deoarece anume de ei depinde adoptarea legilor oportune, care să satisfacă interesul majorităţii populaţiei, şi aplicarea mijloacelor celor mai eficiente în realizarea lor, fapt ce determină şi comportamentul celor chemaţi să respecte legea.

Convingerea, ca metodă umană şi destul de eficientă în asigurarea respectării normelor de drept, nu exclude metoda constrângerii, atunci când măsurile educative nu au dat rezultatul scontat.

Este evident faptul că mult mai uşor se impune o anumită comportare prin ordin sau decizie decât prin convingerea membrilor societăţii despre necesitatea unei anumite comportări. Însă, un astfel de stil, bazat doar pe constrângere, ar fi incompatibil cu principiile unui stat democratic, care presupune o anumită corelaţie a metodelor utilizate în administraţie. Această corelaţie trebuie să se întemeieze, în primul rând, pe ideea că ambele metode (convingerea şi constrângerea) sunt viabile şi urmează să se aplice în funcţie de situaţie, iar, în al doilea rând, metoda constrângerii rămâne să se aplice numai în cazuri speciale, când metoda convingerii nu a fost suficientă.

Recunoaşterea corelaţiei existente între convingere şi constrângere nu poate fi echivalată cu identificarea (contopirea) acestor două metode. Ele se deosebesc atât prin caracterul măsurilor şi mijloacelor aplicate, cât şi prin consecinţele aplicării acestora.

*Convingerea* se exprimă prin aplicarea diferitor măsuri de lămurire, educare, organizare şi stimulare pentru a transforma benevol voinţa conducătorului în voinţă a administraţilor, îndreptată spre îndeplinirea de bună voie a voinţei legiuitorului, exprimată în actele normative, pe când constrângerea se poate înţelege ca impunere a voinţei conducătorului în pofida voinţei celor administraţi cu influenţare externă asupra comportamentului lor.[150]

***B. Constrângerea şi formele ei***

În sens filozofic, constrângerea înseamnă determinarea unei persoane la o conduită pe care persoana nu o doreşte, conduită ce nu corespunde convingerilor sale.

În sens juridic, constrângerea înseamnă o sumă de măsuri psihice, fizice şi materiale, prevăzute de lege, care sunt aplicate persoanelor care nu respectă sau nu îndeplinesc cerinţele legii.

În cel mai larg sens, orice normă de conduită umană poate fi măsură de constrângere, în funcţie de poziţia psihică a individului faţă de această normă. Dacă o persoană aderă la prescripţiile normei din convingere, regula de conduită prescrisă de această normă nu-i apare ca o datorie, ca ceva impus din afară contrar voinţei sale, şi, dimpotrivă, dacă norma de conduită este respectată de teama unor urmări negative, această respectare îi apare ca o măsură de constrângere, o obligaţie mai mult sau mai puţin greu de suportat.

Constrângerea socială constituie un ansamblu de măsuri aplicate în societate în cazul nerespectării de bună voie a normelor de conduită, cu scopul de a limita sau anihila posibilitatea de alegere a individului, impunându-i o conduită conformă cu cerinţele normei date.

Sub cele mai diverse forme, constrângerea a existat în toate etapele de dezvoltare ale societăţii umane. Orice comunitate umană presupune o armonizare a acţiunilor membrilor săi pentru satisfacerea interesului general al comunităţii. În acest scop, viaţa în cadrul comunităţii sociale implică o subordonare a individului faţă de societate, asumarea unor obligaţii faţă de grupul din care face parte. Încălcarea acestor obligaţii presupune aplicarea constrângerii din partea organizaţiei sociale respective. Încălcarea de către individ a îndatoririlor faţă de societate are ca bază contradicţia ce apare între interesele generale ale societăţii şi interesele individuale, contradicţie, care nu este decât o manifestare particulară a contradicţiei dintre general şi individual. Această contradicţie, care duce la încălcări ale normelor sociale, justifică constrângerea.

[150] Д.Н.Бахрах, Административная ответственнось вСССР, Свердловск, 1989, стр.2

Ştiinţa juridică nu studiază constrângerea în general, în sensul ei filozofic, ci doar în sens juridic, ca constrângere ce se aplică în baza normelor de drept în legătură cu încălcarea sau nerespectarea acestora. Constrângerea juridică constituie un mijloc de ocrotire a ordinii de drept şi o metodă de administraţie a statului.

Statul deţine monopolul constrângerii organizate, de aici rezultă că o altă formă de organizare socială nu poate dispune de nici o forţă legală de constrângere a membrilor săi.

Deoarece măsurile de constrângere sunt foarte diverse şi conţin multiple particularităţi, este evidentă şi clasificarea lor diferită, în funcţie de criteriul ales.

Astfel, prof. D. Bahrah, clasifică constrângerea în funcţie de subiectul de drept care o exercită în constrângere de stat şi constrângere obştească sau socială.

Constrângerea de stat, la rândul ei, o împărţe în:

- constrângere înfăptuită de organele de justiţie şi
- înfăptuită de alte organe de stat.[151]

Clasificarea în baza organului de stat competent să aplice măsurile de constrângere are un caracter relativ formal. Cu toate că este un criteriu necesar, menţionează prof. A. Iorgovan în acest sens, se dovedeşte, în unele situaţii, insuficient pentru a delimita sfera constrângerii administrative de cea judiciară. Pentru o astfel de delimitare, trebuie să avem în vedere un complex de factori:

- organul care le aplică;
- regimul juridic în care se realizează şi
- finalitatea aplicării acestora.[152]

Este pe deplin justificată această concluzie, dat fiind că, în anumite situaţii instanţele judecătoreşti recurg la anumite măsuri , care ne apar atât ca măsuri administrative după natura lor juridică, cât şi ca măsuri procesuale penale sau civile, după caz, în funcţie de scopul ce este avut în vedere şi de regimul juridic în care se realizează acest scop. Astfel, sub aspectul naturii juridice, o anumită măsură de constrângere poate fi calificată atât prin intermediul ştiinţei dreptului administrativ, precum şi prin prisma altei ramuri de drept, fără ca una să o excludă pe cealaltă.

Caracterul formal al delimitării răspunderii administrative de cea judecătorească poate fi demonstrat şi prin faptul că aplicarea arestului administrativ (ca sancţiune administrativă consacrată în art.23 din *Codul cu privire la contravenţiile administrative al Republicii Moldova*, în continuare CCA) este în exclusivitate de competenţa instanţei judecătoreşti. În acest caz, suntem în prezenţa unei constrângeri judecătoreşti, aplicate în scopul sancţionării unei abateri

[151] D.N.Bahrah, op.cit, p.15
[152] Antonie Iorgovan, Drept administrativ, tratat elementar, vol.3, Bucureşti, 1993, p.180

administrative, într-un regim juridic administrativ. Şi, dacă încercăm să delimităm constrângerea administrativă de cea judecătorească, este greu de presupus despre care merge vorba în cazul dat, dar, luând în consideraţie scopul şi regimul juridic în care se aplică, ne dăm bine seama că este o constrângere administrativă aplicată de către o instanţă de judecată.

O altă clasificare a constrângerii, pe larg răspândită se face în literatura de specialitate, se face în baza naturii raportului juridic încălcat. Din acest punct de vedere se disting:

- constrângere morală şi
- constrângere juridică.

*Constrângerea juridică*, la rândul ei, se împarte în: constrângere *penală, administrativă, disciplinară, materială, civilă şi internaţională.*

*Constrângerea administrativă* constă dintr-un grup de măsuri aplicate în scopul asigurării respectării normelor de drept administrativ şi a altor armuri de drept, precum şi în scopul sancţionării nerespectării acestora.

În unele cazuri, în literatura de specialitate, noţiunea de *constrângere administrativă* este identificată cu cea de *răspundere administrativă* sau de *măsuri de sancţionare contravenţională*, astfel, constrângerea reducându-se până la răspundere contravenţională. În acest sens, considerăm că, dacă, în linii mari, aceste noţiuni reprezintă fenomene asemănătoare ele sunt totuşi diferite, şi, pentru a le deosebi, este necesar de a stabili coraportul dintre ele. În această delimitare, un lucru rămâne a fi cert - nu poate fi tratat unilateral coraportul dintre constrângerea şi răspunderea administrativă, deoarece elementele acestuia constituie nişte categorii complexe. Astfel, la determinarea coraportului dat trebuie să se ţină cont de următoarele momente:

- răspunderea este una din manifestările practice ale constrângerii, dar nu unica;
- de regulă, fiecare tip de constrângere se manifestă prin măsuri de răspundere juridică de acelaşi tip (constrângerea penală - prin măsuri de răspundere penală, cea disciplinară – prin măsuri de răspundere disciplinară, constrângerea administrativă – prin măsuri de răspundere administrativă), dar pot fi şi excepţii;
- răspunderea contravenţională este o parte a răspunderii administrative, care, la rândul său, este o parte a constrângerii administrative, fără a se suprapune întocmai aceste trei noţiuni.

*Măsurile de constrângere administrativă*, la rândul lor, fiind, de asemenea, multiple şi diverse, sunt supuse mai multor clasificări. Clasificarea cea mai des întâlnită în literatira de specialitate este următoarea:

- *măsuri de preîntâmpinare sau prevenire* (controlul vamal, introducerea carantinei, închiderea anumitor porţiuni de frontieră, limitarea circulaţiei transportului etc.);

- *măsuri de reprimare sau stopare* (reţinerea administrativă, închiderea întreprinderilor care au o activitate dăunătoare omului sau mediului etc.);
- *măsuri de pedeapsă sau sancţionare* (în cazul contravenţiilor sunt cele prevăzute de art.23 CCA, dar pot fi şi altele).[153]

Alţi autori mai adaugă la acestea: *măsurile administrativ - educative şi măsuri de asigurare procesuală*.[154]

Aceste tipuri de măsuri de constrângere administrativă se referă, în special, la combaterea şi sancţionarea contravenţiilor, având la bază criteriile de clasificare a măsurilor de constrângere penală, de unde îşi are originea şi această faptă ilicită.

Constrângerea administrativă este mult mai vastă decât răspunderea administrativă şi, cu atât mai mult, decât cea contravenţională, de aceea considerăm aceste clasificări incomplete.

O clasificare mai amplă şi mai cuprinzătoare a măsurilor de constrângere administrativă o face prof. A. Iorgovan în baza următoarelor criterii:

*Din punct de vedere al scopului nemijlocit urmărit*:

- măsuri cu caracter sancţionator;
- măsuri speciale de poliţie administrativă;
- măsuri de executare silită.

*Din punct de vedere al obiectului:*

- măsuri ce se referă la bunuri;
- măsuri ce se referă la persoane;
- măsuri mixte (care privesc lucruri şi persoane);
- măsuri cu privire la mediul înconjurător;
- măsuri cu privire la acte juridice şi operaţiuni tehnico-administrative.

*Din punct de vedere al regimului juridic*:

- măsuri care se aplică într-un regim juridic administrativ (general sau special, după caz);
- măsuri ce se aplică într-un regim juridic complex (al dreptului administrativ şi al altor ramuri de drept).

*Din punct de vedere al organului care le aplică:*

- măsuri aplicate exclusiv de autorităţi ale administraţiei publice;
- măsuri aplicate de autorităţi ale administraţiei împreună cu alte organe de stat;
- măsuri aplicate de autorităţi ale administraţiei cu concursul organizaţiilor nestatale.

*Din punct de vedere al temeiului obiectiv:*

[153] А.А.Ушацкая, Административные правонарушения и ответственность за их совершение, Рига, 1988, стр.56

- măsuri care intervin ca urmare a săvârşirii unei abateri administrative;
- măsuri care intervin ca urmare a săvârşirii altor fapte ilicite;
- măsuri care intervin ca urmare a săvârşirii unor fapte care, deşi nu sunt sancţionate, pun în pericol viaţa şi sănătatea persoanei.

*Din punct de vedere al efectelor neaplicării lor sub aspectul legii penale*:

- măsuri care, în caz de neaplicare, atrag răspunderea penală;
- măsuri care în cazul neaplicării, nu atrag răspunderea penală.

*Din punct de vedere al consecinţelor civile ale aplicării:*

- măsuri producătoare de prejudiciu materiale care dau dreptul la despăgubire;
- măsuri producătoare de prejudiciu patrimoniale care nu se despăgubesc.

*Din punct de vedere al sferei de activitate practic nu există ramură sau domeniu de activitate al administraţiei în care să nu se aplice o categorie sau alta de măsuri de constrângere administrativă.* Cele mai importante sunt:

- măsuri din sfera economiei şi comerţului;
- măsuri din sectorul sanitar şi al ocrotirii sănătăţii;
- măsuri din sectorul financiar-bancar;
- măsuri de protecţie a mediului înconjurător;
- măsuri din domeniul apărării naţionale şi a ordinii publice.[155]

Indiferent de criteriul ales şi de modul de clasificare, toate măsurile de constrângere administrativă au ca scop final educarea cetăţenilor în spiritul respectării normelor de drept. Sancţiunea conţinută în aceste măsuri nu trebuie privită ca scop, ci doar ca o funcţie a constrângerii.

## 2. Conceptul răspunderii juridice

Răspunderea ca fenomen social poartă un caracter complex. Ea presupune, în primul rând, aplicarea conştientă a comandamentelor conţinute de normele sociale, în al doilea rând, o judecată de valoare asupra comportamentului personal şi a urmărilor sociale ce survin, în al treilea rând, posibilitatea aplicării unor viitoare măsuri de către organele competente ale statului, de către organizaţiile obşteşti sau colectivele de muncă pentru comportarea ilicită, precum şi repararea prejudiciului provocat prin această comportare.

Noţiunea de răspundere este legată şi de problema libertăţii voinţei. Astfel, libertatea dă naştere la răspundere, iar răspunderea dirijează libertatea.[156] Răspunderea, ca şi constrângerea,

[154] Е.А.Пастушенко, Функции административного принуждения по советскому законодательству, Саратов, 1986, стр.8-9.

este clasificată după diverse criterii. După prof. D.Bahrah, răspunderea poate fi *pozitivă* sau *negativă.*

*Răspunderea pozitivă* înseamnă percepţia conştientă a ceea ce se face şi care sunt consecinţele posibile ale acestei acţiuni; ea presupune simţul de răspundere şi se contopeşte strâns cu ideea de îndatorire, ca responsabilitate pentru viitor.

*Răspunderea negativă* implică o atitudine de condamnare din partea statului, a organizaţiilor obşteşti sau colectivului faţă de fapta săvârşită, ca o reacţie a societăţii la încălcarea intereselor ei, prin nerespectarea normelor care presupun şi aplicarea răspunderii pentru aceste încălcări.[157]

După V.I.Prisacaru, răspunderea juridică poate fi de două tipuri, şi anume:

- *răspundere juridică în dreptul public, şi*
- *răspundere juridică în dreptul privat*.[158]

Mai mult decât atât, răspunderea juridică se împarte şi în funcţie de ramurile de drept în care sunt cuprinse normele ce reglementează răspunderea juridică specifică fiecărei ramuri de drept. Vom deosebi, din acest punct de vedere, următoarele forme clasice de răspundere juridică:

- ***răspunderea civilă*** - presupune asigurarea respectării normelor de drept civil, precum şi a normelor altor ramuri de drept derivate - dreptul familiei, dreptul mucii etc.;
- ***răspunderea penală*** – este prevăzută de normele dreptului penal şi care intervine în cazul săvârşirii unei fapte ilicite cu un grad sporit de pericol social, adică infracţiunea;
- ***răspunderea administrativă*** - totalitatea normelor ce reglementează răspunderea juridică în cazul încălcării normelor de drept administrativ, norme ale altor ramuri de drept (ecologic, financiar) care reglementează raporturile sociale ce apar între organele administraţiei publice în realizarea sarcinilor puterii executive, precum şi între aceste organe şi particulari;
- ***răspunderea disciplinară*** - totalitatea normelor conţinute, în mare parte, în dreptul muncii, precum şi în diferite statute şi regulamente disciplinare, prin care se sancţionează abaterile disciplinare ale angajaţilor.

În legislaţie nu se dă o definiţie unică noţiunii de *răspundere juridică* care să permită elaborarea unei teorii generale în această materie. De aceea, sarcina construirii unei asemenea definiţii revine doctrinei.

---

[155] A.Iorgovan, op.cit., vol.3, p.190-194
[156] Р.Касалапов, В.Маркин, Свобода и ответственность, Москва, 1969, стр.72
[157] D.N.Bahrah, op.cit.,p.22
[158] Valentin I.Prisacaru, Tratat de drept administrativ român, partea generală, Bucureşti, 1993, p.383.

În teoria generală a dreptului, răspunderea juridică apare, în primul rând, ca o instituţie complexă, deoarece cuprinde norme aparţinând mai multor ramuri de drept şi, în al doilea rând, ca o instituţie generală, întrucât cuprinde mai multe instituţii speciale.

Răspunderea juridică se asociază la prima vedere cu sancţiunea, dar, în esenţă, ele sunt noţiuni diferite, prima constituind cadrul juridic de realizare pentru a doua. Răspunderea juridică este un raport juridic de constrângere, iar sancţiunea juridică reprezintă obiectul acestui raport.[159]

După prof. Ilie Iovănaş, răspunderea juridică reprezintă o expresie a condamnării de către stat a unei conduite ilicite care constă într-o obligaţie de a suporta şi executa o privaţiune.[160]

În viziunea prof. M. Costin, răspunderea juridică îşi are temeiul în faptul ilicit, iar consecinţa constând în aplicarea sancţiunii juridice şi reprezintă un complex de drepturi şi obligaţii care formează conţinutul raportului juridic de constrângere ce se leagă între stat, ca unic subiect activ şi autorul faptei ilicite, subiectul pasiv al raportului juridic respectiv.[161]

După L. Barac, răspunderea juridică reprezintă mult mai mult decât un complex de drepturi şi obligaţii corelative, iar raportul juridic de constrângere este de natură mai degrabă să înlesnească înţelegerea conţinutului instituţiei date decât să-i definească esenţa. Astfel, răspunderea nu va fi instituţie dacă nu va fi confirmată de dreptul obiectiv, responsabilitatea pură neexistând ca instituţie, prin urmare, autoarea defineşte răspunderea juridică ca fiind instituţia ce cuprinde ansamblul normelor juridice care vizează raporturi ce se nasc în sfera activităţii desfăşurate de autorităţile publice, în temeiul legii, împotriva tuturor acelor care încalcă sau ignoră ordinea de drept, în scopul asigurării respectării şi promovării ordinii juridice şi binelui public.[162]

Într-o altă opinie, răspunderea juridică a fost definită, ca fiind o situaţie juridică de avertizare expresă a anumitor subiecte de drept despre consecinţele juridice ale încălcării sau nerespectării normelor de drept în vigoare, de aplicare a constrângerii de stat în modul corespunzător încălcării constatate.[163]

Răspunderea juridică, după părerea noastră, nu se poate reduce doar la o "*obligaţie*" precum nici conţinutul acestei instituţii nu este suficient prin asocierea sa la noţiunea de *raport juridic de constrângere* şi nici privită doar prin prisma "*dreptului obiectiv* ". Pentru o definire mai completă a noţiunii de răspundere juridică este necesar s-o caracterizăm sub două aspecte: *ca instituţie juridică şi ca situaţie juridică.*

---

[159] Gh.Boboş, Teoria generală a dreptului, Cluj-Napoca, 1992, p.185.
[160] Ilie Iovănaş, op.cit.p.49-50
[161] M.Costin, Răspunderes juridică, Cluj-Napoca, 1974, p.27-33
[162] L.Barac, Câteva consideraţii cu privire la definirea răspunderii juridice, Dreptul, nr.4-1994, p.39-41.

Din punct de vedere al dreptului obiectiv, răspunderea juridică constituie totalitatea normelor de drept care stabilesc condiţiile în care se aplică această răspundere, pornind de la ideea de *instituţie juridică.*

Din punct de vedere al dreptului subiectiv, răspunderea juridică poate fi înţeleasă ca acea *situaţie juridică* ce caracterizează complexul de obligaţii şi drepturi în care se găseşte o persoană susceptibilă de a fi sancţionată pentru activitatea sau omisiunea sa cu o măsură de constrângere.

Răspunderea juridică conţine un şir de particularităţi care o deosebesc de alte forme de răspundere şi constrângere socială, dintre care menţionăm:

- este un mijloc de ocrotire a ordinii de drept şi un mod de realizare a puterii de stat;
- este stabilită normativ şi constă în aplicarea şi realizarea normelor de drept;
- ia naştere ca urmare a unei fapte ilicite (acţiune sau inacţiune);
- este însoţită de o condamnare de stat şi obştească a autorului şi a faptei săvârşite de el;
- presupune măsuri de constrângere şi are o influenţă negativă asupra făptuitorului pe care acesta trebuie s-o suporte ;
- se realizează conform unor reguli procesuale speciale, stabilite în normele de drept.

Toate formele de răspundere juridică au la bază anumite principii comune. Principiile răspunderii juridice, la fel ca şi principiile generale ale dreptului, se conturează ca idei călăuzitoare pe care le întâlnim în cadrul instituţiei răspunderii juridice. Aceste principii nu au un caracter exclusiv juridic, în ele fiind incluse şi aspecte politice, morale, doctrinare. Dintre principiile generale ale răspunderii juridice vom menţiona în continuare doar câteva.

***Principiul legalităţii*** - presupune că răspunderea juridică nu poate fi declanşată decât pentru acţiuni prevăzute de lege ca fapte ilicite şi numai conform procedurii stabilite de lege.

***Principiul culpabilităţii*** - presupune că orice subiect de drept poate fi sancţionat numai atunci când este vinovat şi numai în limitele vinovăţiei sale.

***Principiul răspunderii personale***, de la care există excepţia răspunderii pentru fapta altuia (de exemplu în dreptul civil), care presupune că pentru o anumită violare a normei juridice este aplicabilă o singură sancţiune juridică, fapt ce nu exclude cumulul formelor de răspundere juridică în cazul în care, prin una şi aceeaşi faptă, au fost încălcate două sau mai multe norme juridice.

***Principiul prezumţiei nevinovăţiei*** în stabilirea răspunderii juridice, care admite persoana ca fiind nevinovată până când vinovăţia sa va fi dovedită în mod legal, în cursul unui proces juridic public, în cadrul căruia i s-au asigurat toate garanţiile necesare apărării sale.

***Principiul justeţei sancţiunii***, adică a proporţionalităţii sancţiunii în raport cu gravitatea faptei.

---

[163] I.Gliga, Consideraţii privind definiţia răspunderii juridice, "Jurisprudenţia", Cluj, 1970, p.98-99

***Principiul celerităţii*** tragerii la răspundere juridică, de natură a asigura realizarea scopurilor răspunderii juridice, deoarece aplicarea lui implică tragerea la răspundere la timpul potrivit, pentru a putea produce efectele dorite atât faţă de făptuitor, cât şi faţă de societate.

Pentru a exista răspunderea juridică, este necesar, în primul rând, ca o faptă ilicită să se fi produs. Fapta ilicită îmbracă, în funcţie de natura normei încălcate, forma: infracţiunii, contravenţiei, abaterii disciplinare, delictului civil etc. Modalităţile săvârşirii faptei ilicite sunt acţiunea şi inacţiunea.

O altă condiţie necesară a desemnării răspunderii juridice este existenţa legăturii cauzale între fapta ilicită şi rezultatul ilicit. Aceasta este o condiţie necesară, dar nu şi suficientă a răspunderii juridice. După cum menţionează prof. M.Djuvara, a constata numai o relaţie între cauză şi efect nu înseamnă a ridica o problemă juridică, ci una ştiinţifică. Problema juridică este de a şti, atunci când se produce un eveniment, cui trebuie să le atribuim consecinţele juridice şi cine trebuie să-şi asume responsabilităţile.[164]

Atunci când există fapta ilicită, nu putem trece cu vederea nici făptaşul, adică subiectul răspunderii juridice. Ca subiect poate fi atât persoana fizică, cât şi persoana juridică, în unele cazuri, cu condiţia să aibă capacitatea de a răspunde şi de a acţiona în mod liber.

De asemenea, o altă condiţie a răspunderii juridice este vinovăţia, care reprezintă starea sufletească ce-l caracterizează pe autorul faptei ilicite în momentul încălcării normelor de drept. Vinovăţia exprimă o atitudine psihică negativă faţă de interesele şi valorile protejate prin normele de drept. Ea poate avea formă de intenţie, în dreptul civil numită *dol,* sau *culpă*. Intenţia poate fi directă şi indirectă, iar culpa poate avea formă de imprudenţă, neglijenţă, nepricepere şi neatenţie.

Numai în prezenţa tuturor acestor condiţii putem vorbi despre realizarea răspunderii juridice.

## 3. Răspunderea administrativă ca formă a răspunderii juridice

### *A. Noţiunea şi caracteristicile răspunderii administrative*

Răspunderea juridică îmbracă forme diferite în funcţie de natura raportului juridic încălcat, de calificarea faptei şi natura sancţiunii ce se aplică pentru o faptă ilicită concretă. Astfel, în literatura juridică până în prezent s-au cicatrizat următoarele forme ale răspunderi juridice: *civilă* (materială), *penală, administrativă* şi *disciplinară*. În perspectivă, o dată cu desprinderea sau apariţia noilor ramuri de drept ce reglementează raporturi juridice distincte de

[164] M.Djuvara, Teoria generală a dreptului, vol. 2, Bucureşti, 1930, p.171

cele tradiţionale, nu este exclusă apariţia instituţiilor răspunderii juridice şi în cadrul acestor ramuri, care să exprime noi forme ale răspunderii juridice.

Spre deosebire de răspunderea civilă şi de cea penală, cunoscute, în anumite forme, încă din antichitate, răspunderea administrativă este relativ tânără. Ea are aproximativ două secole de când a fost instituită, în urma revoluţiilor burgheze franceze, ca răspundere a administraţiei (a puterii executive) pentru daunele aduse particularilor prin activitate ilicită.

Abateri în procesul de administraţie au existat întotdeauna, fiind sancţionate (până la acel moment) de normele dreptului civil sau penal, după caz, dat fiind că dreptul administrativ ca ramură distinctă ia naştere mai târziu, la perioada de democratizare a statelor.

Iniţial, răspunderea administrativă s-a angajat ca răspundere pentru prejudiciu cauzat particularilor din culpa organelor administraţiei publice, iar ulterior s-a admis şi atragerea la răspundere administrativă a funcţionarilor publici vinovaţi. Astfel încât în prezent, în Franţa, statul, serviciile publice şi funcţionarii publici răspund, în condiţiile legii, pentru pagubele cauzate particularilor, aceasta constituind esenţa răspunderii juridice administrative pentru ţara dată.

După cum menţionează prof. A. Iorgovan, necesitatea unei noi răspunderi juridice apare atunci când în cadrul teoriei uneia dintre răspunderile existente apar "dereglări logice", efect al apariţiei unor noi tipuri de fapte ilicite care reclamă noi reglementări sancţionatorii, reglementări dezidente. Adică, atunci când nu mai este asigurată concordanţa dintre cele două categorii de criterii, dintre conţinut şi formă. Autorul susţine, că în ansamblul lor fiecare formă de răspundere evocă tocmai regimului juridic al unei anumite categorii de ilicit, adică regimul juridic al răspunderii pe care acest ilicit o atrage.[165]

Organizarea executării şi executarea legii, ca domeniu reglementat de dreptul administrativ, necesită existenţa unei forme de răspundere care declanşează măsuri concrete, prevăzute de legislaţie, pentru sancţionarea abaterilor din domeniul administraţiei publice. Totalitatea normelor ce stabilesc şi reglementează aplicarea acestor sancţiuni formează conţinutul răspunderii administrative.

După prof. Ilie Iovănaş, răspunderea administrativă poate fi definită ca fiind forma condamnării statale, ce constă într-o obligaţie de a suporta şi a executa o privaţiune represivă (patrimonială sau de natură morală), care intervine atunci când au fost încălcate obligaţiile ce constituie conţinutul unui raport de drept administrativ, al cărui regim juridic de stabilire concretă este prevăzut de normele dreptului administrativ.[166]

[165] A.Iorgovan, op.cit., vol.3, p.196
[166] I.Iovănaş, op.cit., p.9

În alt mod, s-ar putea spune că răspunderea administrativă ca formă a răspunderii juridice este consacrată de normele dreptului administrativ, prin care se stabilesc sancţiuni distincte şi o procedură concretă de aplicare a lor în caz de comportament neadecvat normelor de drept administrativ sau altor norme de drept din partea subiectelor de drept participanţi la procesul de guvernare.

Prof. Mircea Preda, defineşte răspunderea administrativă, ca o formă a răspunderii juridice care intervine atunci când încălcându-se normele dreptului administrativ s-a săvârşit o abatere administrativă.[167]

În concluzie, putem spune că răspunderea administrativă, ca formă derogatorie de la răspunderea civilă şi cea penală (în cazul contravenţiei), este o categorie complexă, constituind o problemă neelucidată pe deplin în literatura juridică. În lucrările autorilor ruşi, din perioada sovietică, răspunderea administrativă este suprapusă, mai des, cu cea contravenţională, iar sancţiunile administrative sunt analizate doar prin prisma pedepselor contravenţionale.

Astfel, în viziunea prof. P.Vasilencov, răspunderea administrativă poate fi caracterizată sub două aspecte: în sens larg şi în sens îngust (restrâns).

*Sensul larg* al răspunderii administrative presupune răspunderea instituită de normele dreptului administrativ, care antrenează şi alte forme de răspundere decât cea administrativă. Drept exemplu, autorul prezintă prevederile Codului contravenţional care stabilesc răspundere disciplinară pentru contravenţiile săvârşite de către militari (art.15 CCA). Sensul larg al răspunderii administrative cuprinde, de asemenea, faptul că sancţiunile administrative sunt prevăzute şi în normele altor ramuri de drept, cum ar fi: dreptul funciar, ecologic, financiar etc.

*În sens restrâns* sau direct, susţine autorul sus-numit, răspunderea administrativă presupune sancţiunile administrative aplicate în caz de săvârşire a contravenţiei.[168]

În viziunea noastră, temeiul juridic ce dă naştere răspunderii administrative este fapta ilicită care aduce atingere procesului de administrare, şi, care nu întotdeauna constituie o contravenţie.

Acest fapt, adică definirea, sub diferite aspecte, a răspunderii administrative, influenţează negativ asupra aplicării practice a ei. În urma incertitudinilor care au loc, o faptă contravenţională săvârşită de o persoană va fi sancţionată întotdeauna, dar se pune întrebarea, cum va fi constatată şi sancţionată o abatere administrativă necontravenţională şi care vor fi sancţiunile adecvate aplicate pentru fapta dată.

În această ordine de idei, prof. A. Iorgovan împarte ilicitul administrativ în trei categorii: a)ilicit administrativ - disciplinar; b)ilicit administrativ - contravenţional şi c)ilicit administrativ -

[167] M.Preda, Curs de drept administrativ, partea generală, Bucureşti, 1995, p.181
[168] П.Т.Василенков, Советское административное право, Москва, 1990, стрю184

patrimonial. Fiecărei forme de ilicit administrativ îi corespunde o formă de răspundere administrativă.[169]

În legislaţia ţării noastre îşi găseşte o consacrare bine determinată răspunderea administrativ - contravenţională, cea administrativ - disciplinară nu are o formulare prea clară, iar cea administrativ-patrimonială, declarată în Constituţie (art.53) şi consacrată în *Legea contenciosului administrativ* ( nr.793-XIV, din 10.02.2000), îşi va găsi o aplicare adecvată doar în condiţiile adoptării normelor de procedură administrativă contencioasă şi a instruirii magistraţilor în acest domeniu.

Răspunderea administrativă, ca parte a răspunderii juridice, conţine un şir de particularităţi generale, comune tuturor formelor de răspundere juridică, dar putem desprinde şi anumite criterii care deosebesc răspunderea administrativă de celelalte forme de răspundere juridică.

După prof. I. Iovănaş, astfel de criterii pot fi:

- natura sancţiunii ce se aplică faptei ilicite;
- natura raportului juridic al cărui conţinut a fost încălcat;
- particularităţile de calificare a faptei;
- gradarea pericolului social;
- regimul juridic de sancţionare.[170]

Aici se mai pot adăuga şi alte criterii, cum ar fi: subiectul răspunderii şi consecinţele aplicării asupra acestuia a răspunderii administrative. În baza acestor criterii poate fi făcută o delimitare a răspunderii administrative, mai bine zis a celei contravenţionale, de alte forme de răspundere juridică.

***B. Delimitarea răspunderii administrative de alte forme de răspundere juridică***

Dacă facem o comparaţie dintre răspunderea administrativă şi cea penală după natura sancţiunilor ce le revin, atunci putem constata că ambele sunt de natură represivă, însă, sancţiunea penală este mult mai aspră şi presupune consecinţe juridice mult mai nefavorabile.

Fapta pentru care se aplică răspunderea penală este calificată drept infracţiune şi prezintă un grad mai înalt de pericol social, pe când răspunderea administrativă se aplică pentru sancţionarea abaterii administrative care prezintă un grad de pericol social mai redus.

Răspunderea penală se instituie numai prin lege, pe când măsurile de sancţionare administrativă (mai cu seamă cele disciplinare) pot fi instituite atât prin lege, cât şi prin alte acte normative în cazurile expres prevăzute de lege. Răspunderea penală este aplicată cu

[169] A.Iorgovan, op.cit., vol.3, p.198
[170] I.Iovănaş, op.cit., p.64-72

exclusivitate de instanţele judecătoreşti, pe când cea administrativă atât de judecată, cât şi de un şir de organe administrative şi funcţionari publici abilitaţi cu atribuţii administrativ-jurisdicţionale.

Subiect al răspunderii penale poate fi persoana fizică de la vârsta de 16, uneori 14, ani, iar subiect al răspunderii administrative (contravenţionale) poate fi persoana fizică de la 16 ani. Noul Cod penal consacră ca subiect al răspunderii şi persoana juridică, pentru anumite infracţiuni, iar în materie de contravenţii aceasta este prevăzut doar în proiectul codului contravenţional.

Dacă pornim de la faptul că contravenţia nu este unica abatere administrativă, atunci suntem pe deplin de acord cu prof. A. Iorgovan, care menţionează că: "*abaterea administrativă poate avea ca subiect activ (care devine subiect pasiv în procesul de tragere la răspundere), după caz, un organ al administraţiei de stat, un funcţionar public, o structură nestatală, respectiv o persoană fizică care nu este titulară unei funcţii publice*".[171]

Din cele expuse rezultă că subiect al contravenţiei (în conformitate cu legislaţia la moment în vigoare) poate fi numai persoana fizică, pe când subiect al altor abateri administrative necontravenţionale (adoptarea de acte administrative producătoare de prejudicii) poate fi şi persoana juridică (un organ de stat sau nestatal). Atât timp, cât legiuitorul ţine în umbră formele de răspundere administrativă necontravenţionale, nu va purta răspundere Guvernul, consiliile locale şi alte autorităţi ale administraţiei publice în caz de activitate ilegală, conducere proastă, incompetentă şi nefavorabilă majorităţii populaţiei.

Răspunderea administrativă se deosebeşte de cea disciplinară prin faptul că aceasta din urmă ia naştere ca rezultat al încălcării regulamentului de serviciu, aducând atingere unui raport juridic de muncă, şi se aplică de către administraţia (conducătorul), faţă de care făptuitorul se află în dependenţă de serviciu, pe când temeiul răspunderii administrative este abaterea administrativă prin care se încalcă un raport juridic administrativ şi se aplică de un şir întreg de organe, faţă de care făptuitorul poate să nu fie în nici un raport. Aceste două forme de răspundere se deosebesc şi după natura sancţiunii. Dacă principala sancţiune administrativă este amenda, care are caracter material, atunci sancţiunile disciplinare sunt prin esenţă - de natură morală.

Mult mai evidente sunt deosebirile dintre răspunderea administrativă şi cea civilă. Unul din criteriile de diferenţiere este natura sancţiunii. Dacă sancţiunile administrative sunt preponderent de natură represivă, atunci cele civile sunt de natură reparatorie.

Alt criteriu poate fi considerat caracterul raportului de drept încălcat. Raporturile de drept administrativ iau naştere în cadrul activităţii executive şi sunt, în mare parte, raporturi de

[171] A.Iorgovan, op.cit., vol.3, p.200

subordonare a unuia dintre subiecte faţă de celălalt, pe când raporturile civile au loc între subiecte egale. Răspunderea civilă, de regulă, se realizează din contul averii părţii vinovate, deci este un fel de răspundere materială nu faţă de stat, ci faţă de partea opusă şi are ca temei prejudiciul material provocat, pe când răspunderea administrativă este o răspundere în faţa statului şi nu este condiţionată de prezenţa prejudiciului material.

Astfel, putem spune că răspunderea administrativă este o răspundere autonomă care conţine un şir de particularităţi distincte şi presupune aplicarea sancţiunilor administrative de către subiectele puterii executive, asupra persoanelor care au săvârşit abateri administrative, în baza şi modul stabilit de legislaţia administrativă.

Pornind de la împărţirea tripartită a ilicitului administrativ, propusă de prof. A. Iorgovan, putem distinge următoarele forme de răspundere administrativă: răspundere administrativ - disciplinară, administrativ - patrimonială şi administrativ - contravenţională. Evidenţierea acestor trei feluri de ilicit administrativ, nu înseamnă absolutizarea lor, respectiv, nu se exclude şi existenţa altor forme de ilicit administrativ - juridic.

## *SECŢIUNEA II. RĂSPUNDEREA CONTRAVENŢIONALĂ*

## 1. Caracteristica generală a răspunderii contravenţionale

Răspunderea administrativ - contravenţională intervine pentru o categorie de fapte ilicite numite *contravenţii,* care, spre deosebire de abaterile administrativ-disciplinare, pot fi sau nu încălcări ale unui raport de drept administrativ. Cea mai mare parte a lor este consacrată în *Codul contravenţional*, dar se pot conţine şi în alte acte normative. Un rol progresist în determinarea răspunderii contravenţionale şi a regimului juridic de aplicare a acesteia l-a jucat codificarea contravenţiilor prin adoptarea, la 29.03.85, a *Codului cu privire la contravenţiile administrative.* Până atunci legislaţia contravenţională era compusă din peste 500 de acte normative atât republicane, cât şi unionale (ale URSS).

Răspunderea contravenţională se realizează prin aplicarea măsurilor de constrângere administrativă, *numite sancţiuni contravenţionale*. Sancţiunea contravenţională este o măsură de constrângere statală aplicată în cazul săvârşirii unei contravenţii. Felurile sancţiunilor contravenţionale sunt foarte diverse, ceea ce dă posibilitatea, după prof. M. Studenikina, de a se reacţiona flexibil la faptele contravenţionale, ţinându-se cont de caracterul faptei şi personalitatea contravenientului.[172]

[172] М.С.Студеникина, Что такое административная ответственность? Ленинград, 1990, стрю 8.

După prof. V.Manohin, diversitatea sancţiunilor contravenţionale este determinată de particularitatea dreptului administrativ de a reglementa un cerc foarte larg de relaţii sociale."[173]

În opinia noastră, numărul prea mare de sancţiuni nu contribuie în mod inevitabil la eficienţa răspunderii contravenţionale, dat fiind faptul, că unele din ele produc un efect minimal (de exemplu, ridicarea contra echivalent), având, în acelaşi timp, o procedură de aplicare anevoioasă.

Sancţiunile contravenţionale sunt de natură represivă şi au ca scop lichidarea contravenţiilor şi educarea persoanelor în spiritul respectării normelor de drept. Conţinutul sancţiunii îl constituie pedeapsa. Pedeapsa, însă, după A. Pastuşenco, nu poate fi considerată drept scop, ci doar ca o funcţie a răspunderii administrative, în particular, şi a constrângerii administrative în general.[174]

Conform art.22, CCA, sancţiunea contravenţională "*este o măsură de răspundere şi se aplică în scopul educării persoanei, care a comis o contravenţie administrativă, în spiritul respectării legilor, precum şi în scopul de a se preveni comiterea unor noi contravenţii atât de către contravenientul însuşi, cât şi de alte persoane*".

După cum vedem, spre deosebire de legislaţia penală, legiuitorul substituie formularea *măsuri de pedeapsă prin măsuri de răspundere* în definirea sancţiunii contravenţionale, probabil, pentru a sublinia caracterul mai blând al sancţiunilor contravenţionale faţă de cele penale. Acest fapt, însă, nu anihilează natura represivă a sancţiunii contravenţionale, scopul pedepsei fiind, în acelaşi timp, de educare şi corectare.

La aplicarea sancţiunilor contravenţionale se ţine cont de un şir de principii ce stau la baza răspunderii juridice, considerate generale, şi principii specifice răspunderii contravenţionale, adică particulare. Aceste principii sunt expuse fie în Constituţie sau alte legi, fie că sunt elaborate de ştiinţa juridică. Principiile generale ale răspunderii juridice au fost enumerate anterior, iar cele specifice răspunderii contravenţionale le vom examina în cele ce urmează.

***Principiul legalităţii.*** Reiese din Constituţie, precum şi din *Codul contravenţional*, conform căruia, răspunderea contravenţională poate fi aplicată numai în baza legii, în condiţiile şi ordinea stabilită de legislaţia în vigoare.

***Principiul culpabilităţii***. Contravenţia, ca orice faptă ilicită, este săvârşită cu vinovăţie, de unde rezultă că răspunderea contravenţională se întemeiază pe culpă, considerată sub diferitele ei forme.

[173] В.Манохин, И.Адушкин, Административная ответственность в СССР, Саратов, 1988, стрю 8-12
[174] E.Pastuşenco, op.cit., p.9

***Principiul individualizării răspunderii.*** Presupune ca fiecare individ răspunde personal pentru fapta săvârşită, luându-se în vedere împrejurările, motivul săvârşirii, gravitatea faptei, prejudiciul cauzat şi personalitatea contravenientului.

***Principiul oportunităţii aplicării răspunderii contravenţionale***. Prevede corelaţia dintre timpul săvârşirii faptei şi timpul aplicării pedepsei, dintre gravitatea faptei şi asprimea sancţiunii.

***Principiul utilităţii***. Presupune obligaţia de a alege sancţiunea cea mai adecvată gravităţii faptei comise, iar uneori, pentru un efect mai bun, chiar să se renunţe la pedeapsă.

***Principiul inevitabilităţii răspunderii (fatalităţii).*** Prevede că orice delict trebuie depistat, orice persoană vinovată, indiferent de starea ei socială, trebuie să fie trasă la răspundere prin aplicarea şi executarea sancţiunii corespunzătoare.

***Principiul publicităţii***. Presupune examinarea publică a contravenţiei de către organele competente şi aducerea la cunoştinţa populaţiei a rezultatelor examinării.

***Principiul umanismului***. Presupune aplicarea sancţiunilor contravenţionale fără a aduce atingere onoarei şi demnităţii, drepturilor şi libertăţilor legitime ale contravenientului.

În proiectul noului *Cod contravenţional* sunt propuse următoarele principii ale răspunderii contravenţionale: *principiul legalităţii; egalităţii în faţa legii; prezumţia nevinovăţiei; principiul vinovăţiei şi principiul umanismului*. După cum vedem, sunt acele principii care şi-au găsit consacrare temeinică fie în Constituţie sau alte legi, fie în doctrina juridică.

Răspunderea contravenţională, ca formă a răspunderii administrative, se realizează prin intermediul măsurilor de sancţionare a faptelor contravenţionale stabilite prin lege. Sancţiunile contravenţionale sunt foarte diverse şi diferă de la stat la stat şi de la o etapă de dezvoltare la alta. Ne propunem în continuare să facem o caracterizare a sancţiunilor contravenţionale existente la moment în legislaţia noastră şi cele care se propun prin proiectul noului Cod contravenţional.

## 2. Sancţiunile contravenţionale

Art.23, din CCA (în vigoare la moment) stabileşte pentru comiterea contravenţiilor următoarele sancţiuni:

- avertismentul;
- amenda;
- ridicarea contra echivalent a obiectului, care a constituit instrumentul comiterii sau obiectul nemijlocit al contravenţiei;
- confiscarea obiectului, care a constituit instrumentul comiterii sau obiectul nemijlocit al contravenţiei;

- privarea de dreptul special, acordat cetăţeanului respectiv;
- arestul administrativ;
- expulzarea.

Sancţiunile enumerate se împart în: *principale şi complementare*. Ridicarea contra echivalent şi confiscarea obiectelor pot fi aplicate atât ca sancţiuni principale cât şi complementare. Expulzarea poate fi aplicată numai ca sancţiune complementară. Celelalte sancţiuni pot fi aplicate numai ca sancţiuni principale. Pentru o contravenţie administrativă poate fi aplicată fie sancţiune principală, fie sancţiune principală şi complementară (art.24 CCA).

Esenţa şi caracteristica sancţiunilor contravenţionale expuse în Codul cu privire la contravenţii (adoptat la 29.03.85), chiar şi prin modificările survenite ulterior la capitolul "sancţiuni", nu s-a schimbat prea mult. Sancţiunile au rămas aceleaşi (cu excepţia muncii corecţionale, exclusă prin Legea nr.205-XIV din 25.11.98 şi expulzarea, inclusă prin Legea nr.1524-XV din 12.12.02), păstrându-şi denumirea, esenţa şi chiar ordinea de sistematizare, iar modificările survenite au avut drept motiv schimbările de ordin economic, intervenite în societate, şi se referă în principal la mărimea amenzii.

Pentru o înţelegere mai bună a esenţei sancţiunilor contravenţionale existente actual în Republica Moldova, este necesară o caracterizare mai pe larg a acestora.

***Avertismentul***, ca sancţiune contravenţională, se aplică, de regulă, în scris. În formă verbală avertismentul nu se consideră sancţiune. Fixarea în scris a avertismentului dă posibilitatea, în caz de recidivare a aceleiaşi contravenţii pe parcurs de un an, de a se considera faptul aplicării acestei sancţiuni ca o circumstanţă agravantă la stabilirea următoarei sancţiuni. Codul cu privire la contravenţii conţine un şir de articole, în care se prevede o pedeapsă sporită pentru contravenţia săvârşită repetat. Deci, numai forma scrisă a avertismentului dă posibilitatea de a constata sancţionarea anterioară a contravenientului.

În art.25 CCA se face o paranteză, şi anume: "*În cazurile prevăzute de legislaţie avertismentul se perfectează în alt mod stabilit"*. E greu de presupus care ar putea fi acest *„alt"* mod, nici verbal şi nici în scris, doar că până în anul 1990 se aplica avertismentul şi sub formă de perforare a taloanelor de avertizare, anexă la permisul de conducere a mijloacelor de transport, pentru încălcarea regulilor de circulaţie.

Avertismentul este cea mai blândă sancţiune şi are multe trăsături comune cu măsurile de influenţare morală. Se aplică în caz de contravenţii neînsemnate sau ţinându-se cont de circumstanţele atenuate de săvârşire a contravenţiei. Ca sancţiune contravenţională, avertismentul este prevăzut într-un număr nu prea mare de articole din CCA şi nu este nici o prevedere în partea generală a Codului care să permită aplicarea acestei sancţiuni fără a fi

prevăzută expres în lege. Din această cauză, efectul avertismentului la combaterea contravenţiilor nu este atât de impunător.

Mai potrivită ar fi, se pare, această sancţiune pentru răspunderea administrativ-disciplinară.

***Amenda*** este o sumă unică plătită în beneficiul statului. Ca sancţiune contravenţională este cea mai răspândită măsură de influenţare şi se aplică, practic, pentru toate contravenţiile prevăzute de legislaţie.

Amenda poartă un caracter material, dar în caz de sancţionare a contravenţiei, ea nu este o sancţiune procesuală cu caracter patrimonial, ci este o sancţiune juridică de natură administrativă, care nu presupune restituirea de către făptaş a pagubei materiale şi se aplică indiferent de faptul dacă prin fapta contravenţională s-a adus sau nu un prejudiciu material.

În legislaţia contravenţională din perioada sovietică majoritatea amenzilor aveau un caracter mai mult simbolic, fiind stabilite în mărime de 5-10 ruble.

Legislaţia în vigoare după mai multe modificări din ultimii ani a stabilit indicele maximal de amendă administrativă aplicabilă pentru contravenţii, care nu poate depăşi pentru cetăţeni cincizeci unităţi convenţionale şi pentru persoanele cu funcţii de răspundere trei sute unităţi convenţionale, iar pentru contravenţii săvârşite în scopul obţinerii de profit nu poate depăşi trei mii de unităţi convenţionale. Unitatea convenţională de amendă este egală cu 20 de lei.

Indicele minimal este stabilit în mărime de o unitate convenţională, dacă o altă mărime minimă nu este stabilită de legislaţia în vigoare. Art.26 CCA prevede, ca excepţie, mărirea limitei maxime de amendă contravenţională prin acte legislative "*în cazuri excepţionale, în legătură cu îndeplinirea obligaţiilor ce decurg din tratatele internaţionale ale Republicii Moldova şi din necesitatea specială de a mări răspunderea* ".

De asemenea, această normă stabileşte că: *în caz de sustragere cu rea-voinţă de la achitarea amenzii aplicate pentru contravenţia administrativă săvârşită, instanţa judecătorească poate înlocui această sancţiune cu arest administrativ, calculându-se zece zile de arest pentru o unitate convenţională, termenul fiind cel mult treizeci de zile*.

Pe lângă faptul că amenda este cea mai răspândită sancţiune contravenţională, ea este considerată şi cea mai eficientă. Prin libertatea de mişcare între limita minimală şi cea maximală, fiind atât de mare, la stabilirea amenzii pentru o contravenţie concretă se poate ţine seama, în acelaşi timp, de însemnătatea raportului juridic încălcat şi de pericolul social pe care îl prezintă atât fapta, cât şi făptuitorul. Fiind unanim recunoscută, amenda, ca cea mai eficientă sancţiune contravenţională, totuşi, nu este lipsită de anumite lacune, şi anume, procedura anevoioasă de punere în aplicare face ca aceasta să nu ducă întotdeauna la rezultatul urmărit.

Spre exemplu, persoanei supuse amenzii i se dă posibilitatea să achite benevol această amendă timp de cincisprezece zile. În caz contrar decizia se transmite la locul de muncă pentru a se deconta din salariu suma amenzii. Dacă contravenientul nu plăteşte de bună voie şi nici nu este angajat, atunci decizia se transmite la judecătoria teritorială pentru a se executa de către executorul judiciar prin urmărirea bunurilor personale ale contravenientului, iar când acesta nu posedă nici avere urmăribilă, se întocmeşte un proces verbal care se întoarce, împreună cu decizia organului care a emis-o. Astfel, deseori, decizia rămâne neexecutată şi amenda neachitată.

Altă sancţiune contravenţională este ***ridicarea contra echivalent***, care constă în ridicarea silită (forţată) a obiectului, care a constituit instrumentul comiterii sau obiectul nemijlocit al contravenţiei. Ea presupune valorificarea acestui obiect prin unităţile comerciale, contravaloarea lui fiind achitată fostului proprietar, după reţinerea cheltuielilor făcute în vederea valorificării.

Această sancţiune a fost consacrată doar în câteva articole ale CCA pentru aşa contravenţii ca "*încălcarea regulilor de vânătoare*" (se ridica arma de foc) sau "*pescuitul ilicit*"(se ridicau instrumentele de pescuit). Astăzi, în cazul acestor contravenţii, se aplică confiscarea, iar ridicarea contra echivalent se aplică doar pentru "*Încălcarea regulilor de deţinere, port, transport, folosire sau aplicare a armelor individuale*"(art.182 CCA) şi pentru "*Eschivarea de la comercializarea armelor individuale*" (art.184 CCA), unde, de fapt, este formulată destul de sofisticat "*confiscarea contra echivalent a armelor şi muniţiilor*".

După cum vedem din analiza acestei sancţiuni, procedura de realizare a ei este destul de complicată (atât din punct de vedere al operaţiunilor, cât şi al numărului de persoane implicate în realizare), respectiv, şi efectul ei nu poate fi decât relativ.

Ridicarea contra echivalent este o sancţiune preconizată de regimul sovietic, ca şi munca corecţională, cu scopul de a sublinia umanismul şi caracterul educativ al sancţiunilor contravenţionale, fără a se ţine cont de necesitatea şi eficienţa acestor măsuri. Cu atât mai mult, începând cu 29.03.1990, legislatorul nostru (în baza directivei unionale) a introdus sancţiunea "*ridicarea contra echivalent*" şi în materie penală (art.177 CP al RM) ca pedeapsă pentru încălcarea regulilor de securitate a circulaţiei de către conducătorii mijloacelor de transport, săvârşită în stare de ebrietate (se ridicau mijloacele de transport proprietate personală). Însă, nici în acest domeniu, sancţiunea respectivă nu a căpătat o aplicare răspândită, fiind stabilită sub formă alternativă "*cu, sau fără ridicarea contra echivalent*". Astfel, practic, s-a recurs destul de rar la această măsură ca sancţiune penală, actualmente fiind exclusă.

Următoarea sancţiune, ***confiscarea,*** este asemănătoare după conţinut cu cea precedentă, dar mult mai eficientă, deoarece constă în: *transformarea silită şi în mod gratuit a obiectului,*

*care a constituit instrumentul comiterii sau obiectul nemijlocit al contravenţiei, în proprietate a statului.*

*Poate fi confiscat numai obiectul, care se află în proprietate personală a contravenientului* (art.28 CCA).

Tot acest articol conţine o prevedere paradoxală, şi anume, "*confiscarea armei de foc, a altor unelte de vânătoare şi a muniţiilor nu se poate aplica faţă de persoanele, pentru care vânătoarea este principala sursă de existenţă*". Paradoxul constă în faptul, că într-o ţară agrară, cu un teren foarte redus de păduri (cum este Moldova), este greu de presupus care ar fi persoanele a căror principală sursă de existenţă este vânatul. Aceasta este încă o dovadă că Moldova nu are la moment o legislaţie contravenţională proprie, ci doar o simplă traducere, cu numeroase greşeli de logică, a fostei legislaţii sovietice. În fosta URSS, fără îndoială, existau teritorii (regiunile de tundră), în care principala sursă de existenţă era vânatul. Pe când în Republica Moldova, nici atunci, nici acum nu avem astfel de teritorii.

Modul de realizare a "confiscării" şi lista obiectelor ce nu pot fi confiscate se stabilesc de *Codul cu privire la contravenţii* şi de alte acte legislative.

O altă sancţiune este ***privarea de dreptul special***, acordat cetăţeanului respectiv (dreptul de a conduce mijloace de transport, dreptul la vânătoare), care se aplică pe un termen de până la trei ani pentru încălcarea (gravă sau sistematică) a modului de folosire a acestui drept. În acest caz, nu este vorba de decăderea unei persoane dintr-un drept constituţional, ci doar din dreptul acordat de organele competente personal cetăţeanului respectiv. Termenul minimal de privare nu poate fi mai mic de cincisprezece zile şi realizarea acestei sancţiuni este înfăptuită, de regulă, de către aceleaşi organe care au acordat persoanei dreptul respectiv.

*Privarea de dreptul de a conduce mijloace de transport nu poate fi aplicată invalizilor care se folosesc de aceste mijloace ca urmare a invalidităţii lor, cu excepţia cazurilor, când conduc mijloacele de transport în stare de ebrietate* (art.29 CCA).

Tot aici, aceeaşi prevedere absurdă, de a nu aplica privarea de dreptul la vânătoare persoanelor "*pentru care vânătoarea este principala sursă de existenţă*".

Cea mai aspră sancţiune contravenţională este ***arestul administrativ*** (sau închisoare contravenţională), care se aplică numai în cazuri excepţionale, pentru unele categorii de contravenţii, pe un termen de până la treizeci de zile. Arestul administrativ se aplică numai de instanţele de judecată şi este prevăzut pentru contravenţiile care sunt apropiate prin gravitatea lor de infracţiune. Arestul administrativ, ca cea mai aspră pedeapsă contravenţională, presupune o privaţiune de libertate de timp scurt, însoţită de obligarea contravenientului la prestarea unor activităţi.

*Arestul administrativ nu poate fi aplicat faţă de femeile gravide, faţă de femeile care au copii în vârsta de până la doisprezece ani, faţă de persoanele care n-au atins vârsta de optsprezece ani, faţă de invalizi de grupele întâia şi a doua, faţă de militari şi supuşii serviciului militar chemaţi la concentrare, precum şi faţă de persoanele din efectivul de soldaţi şi din corpul de comandă al organelor afacerilor interne* (art.31 CCA).

***Expulzarea din Republica Moldova,*** *constă în îndepărtarea silită de pe teritoriul Republicii*
*Moldova a cetăţenilor străini sau a apatrizilor care au încălcat regulile de şedere în Republica Moldova şi are drept scop înlăturarea unei stări de pericol şi prevenirea săvârşirii pe viitor de către aceştia a unor fapte socialmente periculoase* (art.31/1, CCA).

Expulzarea este o pedeapsă inclusă recent în Codul cu privire la contravenţii şi se aplică pentru un număr concret de fapte, prin urmare nu considerăm că va avea o aplicare prea răspândită, deoarece, pentru restul contravenţiilor săvârşite de persoanele străine se aplică răspunderea contravenţională conform dispoziţiilor generale, ca şi faţă de cetăţenii Republicii Moldova. Mai mult ca atât, la capitolul executarea sancţiunilor contravenţionale nu este prevăzută procedura de executare a acesteia.

În situaţiile legate de răspunderea pentru contravenţii administrative comise de către cetăţenii străini, care, conform Legilor Republicii Moldova şi a Tratatelor internaţionale în vigoare, se bucură de imunitate faţă de jurisdicţia administrativă, aceste litigii se rezolvă pe cale diplomatică.

Sancţiunile contravenţionale (pe care le-am denumit), în literatura juridică, sunt clasificate în baza a mai multor criterii. Astfel, I.Galagan le împarte în baza a patru particularităţi, şi anume:

- după mijloacele şi modalităţile de influenţare asupra contravenientului (psihic, material, fizic);
- după locul pe care îl ocupă sancţiunea dată în sistemul de sancţiuni (mai aspră sau mai blândă);
- după procedura de aplicare a sancţiunilor şi
- după procedura executării sancţiunilor.[175]

O altă clasificare, în funcţie de caracterul sancţiunilor, o face G.Kuzmiciova, împărţindu-le în:

- sancţiuni cu caracter moral - avertismentul;
- cu caracter material (patrimonial) - amenda, ridicarea contra echivalent, confiscarea şi

[175] И.А.Галаган, Административная ответственность, Воронеж, 1970, стр.233

- sancţiuni îndreptate împotriva persoanei contravenientului, - privarea de drept special, arestul administrativ.[176]

Din caracterizarea de mai sus a sancţiunilor administrativ-contravenţionale, putem trage concluzia că nu numărul sancţiunilor asigură o aplicare adecvată faptei săvârşite, ci calitatea şi conţinutul lor. Numărul destul de mare de sancţiuni contravenţionale poate avea atât efect pozitiv, cât şi negativ. Pozitiv, deoarece permite individualizarea răspunderii şi luarea în consideraţie a tuturor circumstanţelor de săvârşire a contravenţiei, şi negativ, în măsura în care cei ce aplică sancţiunile abuzează de diversitatea lor. În această ordine de idei, ar fi raţional de a se limita numărul sancţiunilor contravenţionale la: *amendă, privare de drept special, confiscare şi închisoare contravenţională*, atâta timp cât numai persoana fizică este subiect pasiv al unui raport juridic de răspundere contravenţională.

Am utilizat în mod intenţionat termenul de "*închisoare contravenţională*" şi nu "*arest administrativ*" aşa cum se obişnuieşte în limbajul legislaţiei din Republica Moldova, traducându-se incorect din limba rusă. Considerăm că între aceşti doi termeni nu este numai o deosebire lingvistică, ci şi una de concepţie. Conştient se evită termenul "*închisoare*", care e caracteristic mai mult sancţiunii penale, pentru a face impresia că "*arestul administrativ*" este o sancţiune mai blândă decât "*închisoarea*", iar unii autori neagă, pur şi simplu, conţinutul deplin de privaţiune de libertate al "*arestului administrativ*".

Este incontestabil faptul, că pentru contravenţii se aplică măsuri mai puţin aspre decât pentru infracţiuni, dar aceasta se poate obţine prin stabilirea unor parametri cantitativi ai aceleiaşi sancţiuni şi nu prin deformarea calitativă a conţinutului ei. Drept exemplu ne poate servi amenda şi confiscarea, care există atât ca sancţiuni administrativ-contravenţionale cât şi penale, deosebindu-se cantitativ, în funcţie de gradul de pericol social al faptei şi fiind direct proporţionale acestuia. La fel şi "*închisoarea contravenţională*" are acelaşi conţinut şi esenţă cu "*închisoarea penală*", ambele fiind stabilite prin sentinţa instanţei judecătoreşti, doar că prima este de termen scurt, corespunzător pericolului social mai redus al contravenţiei faţă de infracţiune.

Sancţiunile contravenţionale se aplică *în limitele, stabilite de actul normativ, care prevede răspunderea pentru contravenţia comisă. La aplicarea sancţiunii se ţine cont de natura contravenţiei comise, de persoana contravenientului, de gradul vinovăţiei lui, de starea materială, de circumstanţele ce atenuează şi ce gravează răspunderea* (art.32 CCA).

Sancţiunea va fi individualizată în raport cu împrejurările săvârşirii contravenţiei şi anumite calităţi personale ale contravenientului (minor, invalid), dar ţinându-se cont de principiul egalităţii tuturor în faţa legii, indiferent de apartenenţa politică sau de starea socială.

[176] Г.А.Кузмичева, Административная ответственность, Москва, 1984, стр.3

La caracterizarea sancţiunilor contravenţionale am atras atenţia asupra unor neajunsuri ale legislaţiei contravenţionale. Este evident faptul că în ultimii ani legislativul a depus eforturi şi în acest domeniu, adoptând un şir de modificări şi completări referitoare la problema în cauză. Aceste modificări, determinate de condiţiile economice şi sociale actuale ale statului nostru, nu se încadrează întotdeauna organic într-un sistem normativ care este depăşit. În această ordine de idei, considerăm că nu sunt suficiente numai nişte modificări sporadice în legislaţia contravenţională, ci este necesar să se adopte cât se poate mai repede noul Cod, care să cuprindă un număr de norme bine sistematizate şi adecvate condiţiilor actuale de existenţă ale statului.

După cum am menţionat deja un astfel de proiect se elaborează încă din anul 1999. Deoarece prin acest proiect de Cod contravenţional se acceptă ca subiect al răspunderii contravenţionale să fie considerată şi persoana juridică, numărul sancţiunilor şi natura lor diferă de cele prevăzute în actualul Cod. Astfel, fără a le face o analiză detaliată, fiind la moment stipulate doar în proiectul care poate să mai sufere schimbări, le vom enumera în continuare pentru comparaţie. Astfel, în varianta de proiect se propun următoarele sancţiuni:

- avertismentul;
- amenda;
- închisoarea contravenţională;
- confiscarea bunurilor destinate sau folosite pentru săvârşirea contravenţiilor, precum şi a bunurilor dobândite prin contravenţie;
- privarea de dreptul special acordat cetăţeanului respectiv;
- expulzarea;
- suspendarea activităţii economice;
- suspendarea autorizaţiei (licenţei de stat) pentru desfăşurarea anumitor genuri de activitate;
- retragerea, anularea autorizaţiei (licenţei de stat) pentru desfăşurarea anumitor genuri de activitate;
- virarea la bugetul statului a unor sume egale cu valoarea impozitelor şi taxelor eschivate , precum şi alte plăţi obligatorii la bugetul de stat, la bugetul local, la bugetul asigurărilor sociale de stat şi în fondurile extrabugetare;
- închiderea contului bancar;
- demolarea construcţiei neautorizate.

După cum vedem din această trecere în revistă, sancţiunile propuse sunt mult mai adecvate relaţiilor (inclusiv celor din domeniul relaţiilor de piaţă) pentru încălcarea cărora urmează să fie aplicate.

Faptul că în legislaţie nu există definiţii şi a altor abateri administrative necontravenţionale (după modelul contravenţiei), duce la o contravenţionalizare extensivă (ne referim la abaterile administrativ-disciplinare) ce cuprinde majoritatea abaterilor din domeniul administraţiei publice.

Legislaţia Republicii Moldova stabileşte un regim juridic special contravenţional, care nu poate fi aplicat altor abateri administrative, necontravenţionale (administrativ - disciplinare, administrativ-patrimoniale). Sub acest aspect, în literatura juridică română s-a făcut propunerea de "*dezadministrativare a regimului juridic contravenţional, de instituire a unui regim special contravenţional ca atare, ceea ce ar echivala cu apariţia unei noi ramuri de drept - dreptul contravenţional*."[177]

Această propunere este actuală şi pentru legislaţia ţării noastre, deoarece, prin stabilirea unui regim juridic special destul de amplu de aplicare a răspunderii contravenţionale, pe care legiuitorul o denumeşte administrativă, rămân în afara atenţiei acestuia alte forme de răspundere pur administrative (administrativ-disciplinară şi patrimonială).

Desprinderea răspunderii contravenţionale din cadrul răspunderii administrative şi, respectiv, din ramura dreptului administrativ, ar face posibil de a se evidenţia abaterile de natură administrativă, prin care se încalcă un raport juridic administrativ şi de a se stabili un regim juridic de sancţionare specific pentru aceste abateri.

Aceasta se poate întâmpla o dată cu adoptarea noului Cod contravenţional. Unele instituţii de învăţământ universitar au inclus deja în planurile lor disciplina „Drept contravenţional" (Academia de poliţie, Academia de Administrare Publică ş. a.), iar prof. Sergiu Furdui a elaborat şi publicat un curs de lecţii la această disciplină.

Regimul juridic şi procedura de aplicare a sancţiunilor contravenţionale sunt pe deplin stabilite în *Codul cu privire la contravenţii*. Noi nu avem drept scop de a face o analiză a Codului, acesta fiind subiectul *Dreptului contravenţional*, însă nu putem să nu ne oprim la temeiul juridic de aplicare a răspunderii administrativ - contravenţionale.

## 3. Contravenţia ca temei juridic de aplicare a răspunderii contravenţionale

Orice formă de răspundere presupune un temei subiectiv de aplicare a măsurilor de sancţionare respective. Răspunderea juridică este determinată de un temei juridic, adică de un temei stabilit prin norme de drept. Acest temei juridic poate servi şi ca criteriu de delimitare a formelor de răspundere juridică. De exemplu, răspunderea penală apare drept urmare a

[177] A.Iorgovan, op.cit., vol.3, p.198

săvârşirii unei infracţiuni, cea disciplinară ca urmare a unei abateri disciplinare, iar cea contravenţională, drept urmare a săvârşirii contravenţiei.

Societatea umană este guvernată de un număr enorm de reguli de conduită necesare convieţuirii în comun a indivizilor. Dar foarte des acţiunile persoanelor nu sunt conforme acestor reguli, fapt care atrage o condamnare din partea societăţii şi chiar din partea statului, atunci când aceste reguli sunt instituite de către stat prin norme de drept.

Faptele care contravin regulilor stabilite de către stat prin norme de drept se consideră fapte ilicite şi antisociale, deoarece aduc atingere anumitor valori sociale.

Faptele ilicite sunt foarte diverse şi pot fi sistematizate după natura raportului juridic încălcat. De aici rezultă că: fapta ilicită prin care se încalcă un raport juridic reglementat de normele dreptului penal constituie *o infracţiune*; fapta ce aduce atingere unui raport de drept civil - *delict civil*; încălcarea unui raport de muncă - *abatere disciplinară*, iar fapta prin care se încalcă un raport juridic administrativ - *abatere administrativă*.

Dat fiind faptul, că legislaţia administrativă din ţara noastră prin noţiunea de *abateri administrative* (ilicit administrativ) desemnează doar ilicitul contravenţional sau contravenţia, vom încerca să dăm o caracterizare acestei fapte. Alte abateri administrative, necontravenţionale, nu sunt definite sau sistematizate în legislaţie, dar existenţa lor este evidentă.

Inexistenţa unei reglementări legislative a abaterilor administrative necontravenţionale poate fi explicată prin faptul că sistemul socialist dispunea de un aparat administrativ formatm, în marea parte, din funcţionari devotaţi cauzei comuniste şi, în caz de abateri de natură administrativă, erau cu succes aplicate măsuri de răspundere pe linie de partid. Ca urmare, nu se impunea necesitatea evidenţierii unei noi categorii de abateri (administrativ - disciplinare) cu un regim juridic specific.

Un alt aspect ni-l sugerează factorul lingvistic. Dacă ţinem cont, că legislaţia administrativă (de altfel ca şi celelalte) din Republica Moldova a avut la bază legislaţia sovietică, formulată iniţial în limba rusă, la traducere nu s-au utilizat întotdeauna termenii cei mai potriviţi. Astfel, "*административное правонарушение*" din ruseşte în sens strict se traduce "*abatere (încălcare) administrativă*", iar în *Codul cu privire la contravenţiile administrative al Republicii Moldova* această noţiune este tradusă prin cuvântul "*contravenţie*", ceea ce însemna identificarea acestor două noţiuni, în defavoarea asigurării legalităţii în administraţie.

În lucrările unor autori ucraineni pentru noţiunea de "*abatere administrativă*" se foloseşte termenul "*delict administrativ*", care imprimă noţiunii în cauză un sens mai larg, ce cuprinde atât contravenţiile, cât şi abaterile administrativ - disciplinare.[178] Dar, lipsa

[178]Л.В.Коваль, Административно-деликтное отношение, Киев, 1979, стр.9

sistematizării legislative a acestor din urmă şi în legislaţia ucraineană nu a făcut posibilă evidenţierea unui ilicit deosebit administrativ şi a unei forme de răspundere specifice, distinctă de cea contravenţională.

Pentru a ne convinge că în noţiunea de "*contravenţie"* nu se poate cuprinde întreaga gamă de abateri administrative, este necesar să se facă o caracterizare cât mai amplă acestei fapte ilicite.

Fapta contravenţională ca o formă de ilicit distinct, îşi are originea în dreptul penal şi anume, în imprimarea tripartită a ilicitului penal: *crime, delicte şi contravenţii*. După cum menţionează prof. V.Dongoroz: "*diviziunea tripartită cunoscută în vechiul drept penal francez de la 1791 şi de cel din Brumar anul IV, apoi, prin menţinerea ei în Codul penal francez de la 1810, ea şi-a făcut drum în mai toate legiuirile penale europene şi extraeuropene*".[179] Drept principal criteriu de delimitare a acestor trei categorii de fapte ilicite a servit gradul de pericol social pe care le prezintă fiecare şi, respectiv, sancţiunea corespunzătoare acestora.

Nu putem vorbi despre o teorie proprie ţării noastre în materie de ilicit administrativ sau contravenţional în plan istoric, dat fiind faptul că, până la 27.08.1991, Republica Moldova nu a existat ca stat independent, cu o legislaţie proprie, sau cel puţin, cu o şcoală (doctrină) proprie în materie de drept administrativ. Aceasta nu înseamnă, însă, că în anumite perioade ale istoriei, Basarabia s-a aflat în afara oricăror dezbateri teoretice sau reglementări juridice asupra faptelor contravenţionale.

În plan istoric, până în anul 1918, contravenţiile erau reglementate juridic în legislaţia penală a Rusiei ţariste care era aplicabilă şi în Basarabia, între anii 1918-1940, Basarabia, reunită la România, a cunoscut o reglementare juridică a contravenţiilor prin Codul penal român din 1865, care califică faptele penale (după exemplul francez) drept contravenţii, delicte şi crime. În perioada postbelică rolul principal la formarea legislaţiei administrativ - contravenţionale a revenit teoriei juridice sovietice.

În legislaţia sovietică, chiar de la formarea URSS; contravenţiile au fost scoase din sfera faptelor penale, fiind calificate ca abateri de natură administrativă. Natura administrativă a contravenţiei, precum şi a răspunderii pe care o presupune săvârşirea acesteia, este determinată de stabilirea lor prin acte normative emise, în parte, de către organele administraţiei de stat, şi, sancţionarea lor, în cea mai mare parte, tot de către organele administraţiei de stat. Întrucât numărul abaterilor sancţionate administrativ a crescut considerabil, spre sfârşitul anilor cincizeci, ai secolului trecut, a fost necesară o limitare a sferei de aplicare a acestei forme de răspundere. Un rol de bază în această privinţă l-a avut Decretul Sovietului Suprem al URSS de la 21.06.1961 "*Cu privire la limitarea aplicării în continuare a amenzii în ordine administrativă*",

[179] Vintilă Dongoroz, Drept penal, Bucureşti, 1939, p. 306

în urma căruia a fost redus numărul organelor împuternicite să stabilească amenda administrativă, numărul organelor şi a persoanelor cu funcţii de răspundere împuternicite să aplice această sancţiune, numărul abaterilor pentru care poate fi aplicată amenda, reducându-se şi mărimea amenzii administrative. În afară de aceasta, a fost anulată sancţionarea prin amendă administrativă a persoanelor juridice, amenda urmând a fi aplicată direct persoanelor cu funcţii de răspundere, care în virtutea obligaţiilor de serviciu trebuiau să ia măsuri pentru îndeplinirea normelor stabilite.

Cu toate aceste măsuri, în perioada anilor 1970-1980 în legislaţia administrativă sovietică existau peste cinci sute de acte normative prin care se stabileau abaterile administrative şi regimul juridic de sancţionare a lor. Acest fapt a determinat adoptarea unui act normativ de bază, care a format dreptul comun în materia contravenţiilor. Probabil, ţinându-se cont de originea penală a contravenţiei, legiuitorul a mers pe calea codificării acestor fapte, preluând o mare parte din principiile ce stau la baza codificării infracţiunilor.

Actul normativ iniţial în baza căruia s-a înfăptuit codificarea contravenţiilor a fost Legea URSS "*Cu privire la Bazele legislaţiei administrative*" adoptată în 1982. Atunci toate republicile unionale au adoptat propriile coduri cu privire la contravenţiile administrative, mai bine zis, a fost o reproducere directă a „*Bazelor"*, fără modificări esenţiale.

Codul cu privire la contravenţiile administrative al R. Moldova, adoptat la 29.03.1985, cu anumite modificări este şi actualmente în vigoare. În acest Cod au fost concentrate majoritatea contravenţiilor, fiind sistematizate în titluri şi capitole(după exemplul *Codului penal*), în funcţie de obiectul lor. Pe lângă aceasta, codul respectiv stabileşte organele competente să examineze faptele contravenţionale, regimul juridic şi procedura de sancţionare a acestora. Este incontestabil rolul pozitiv al codificării, dar nu se poate trece cu vederea faptul că această experienţă pozitivă de sistematizare a contravenţiilor nu a fost extinsă şi asupra altor abateri administrative cu caracter necontravenţional, fapt care a determinat identificarea abaterii administrative cu contravenţia şi a răspunderii administrative cu răspunderea contravenţională.

Un factor deosebit de important în dezvoltarea legislaţiei contravenţionale a fost formularea definiţiei de *contravenţie*, care conţine elementele principale de calificare a acestei fapte. Definirea faptei contravenţionale şi codificarea acestora a uşurat, într-o mare măsură, atât fenomenul constatării, cât şi procedura de sancţionare a lor.

Pentru prima dată în Republica Moldova definiţia contravenţiei a fost consacrată în art.9 CCA adoptat la 29.03.85, având următorul text: "*Contravenţie (abatere) administrativă se consideră acţiunea sau inacţiunea ilicită, culpabilă (premeditată sau imprudentă) ce atentează la ordinea de stat sau publică, la proprietate, la drepturile şi libertăţile cetăţenilor, la modul*

*stabilit de administrare, pentru care legislaţia prevede răspundere administrativă*". Din această definiţie reiese că elementele sau trăsăturile ce caracterizează contravenţia se referă la:

- caracterul antisocial al faptei;
- caracterul ilicit al faptei;
- culpabilitatea faptei;
- prevederea de către legislaţie a răspunderii administrative pentru fapta dată.

În acest sens, prof. M. Preda menţionează că "*pentru a fi în prezenţa unei contravenţii sunt necesare unele condiţii de îndeplinit*". Printre aceste condiţii autorul denumeşte:

- săvârşirea unei fapte;
- pericolul social al faptei;
- vinovăţia făptuitorului şi
- prevederea faptei de către actul normativ.

Prin *faptă* acest autor înţelege, în sens restrâns, "*o acţiune susceptibilă, prin natura sau urmările sale, de a cădea sub prescripţia simţurilor noastre, şi, nu este faptă simpla gândire, fără manifestări externe. În sens mai larg, prin faptă se înţelege o activitate împreună cu urmarea sa, adică împreună cu modificarea pe care a produs-o.*"[180]

În ultimii ani legislaţia Republicii Moldova, inclusiv legea contravenţională, a suferit modificări esenţiale. Aceste modificări ţin mai mult de partea specială a Codului, cu referire la mărimea amenzii, la procedura de examinare a contravenţiilor şi la căile de atac a deciziilor de sancţionare contravenţională. Este formulată într-o nouă redacţie şi noţiunea de contravenţie care are următorul conţinut: "*Contravenţie administrativă se consideră fapta (acţiune sau inacţiune) ilicită ce atentează la personalitate, la drepturile şi interesele legitime ale persoanelor fizice şi juridice, la proprietate, la orânduirea de stat şi la ordinea publică, precum şi alte fapte ilicite pentru care se prevede răspundere administrativă*".

După cum se vede atât în prima cât şi în a doua definiţie a *contravenţiei*, citate mai sus, spre deosebire de noţiunea de *infracţiune*, lipseşte elementul "*pericolului social*". În această ordine de idei, în literatura juridică sovietică s-au format mai multe concepţii în ce priveşte prezenţa sau absenţa "*pericolului social*" ca trăsătură caracteristică a contravenţiei. O parte din autori afirmă că toate contravenţiile prezintă pericol social şi se deosebesc de infracţiuni doar prin gradul acestui pericol, adică infracţiunile prezintă un pericol social mai mare decât contravenţiile.

În opinia prof. D. Bahrah, *în acest caz dispare distincţia calitativă a infracţiunii de alte fapte ilicite*. Comportarea exterioară consideră acelaşi autor, este unica măsură a conştiinţei, adică a factorului subiectiv, şi, dacă toate faptele ilicite prezintă pericol social, înseamnă că şi

subiectul lor este o persoană social periculoasă. De aici ar rezulta că toţi cei care călătoresc fără tichet, traversează strada la culoarea roşie ori fumează în locurile interzise se consideră persoane social-periculoase. În această ordine de idei, autorul adoptă o concepţie dualistă faţă de fenomenul pericolului social al contravenţiei, considerând că *unele contravenţii prezintă pericol social, iar altele - nu*.[181]

Alt autor rus, O. Iacuba, neagă existenţa pericolului social ca trăsătură a contravenţiei, considerând că deşi este o faptă ilicită, dăunătoare, antisocială, *contravenţia nu are un caracter social-periculos, ceea ce o şi deosebeşte calitativ de infracţiune*.[182] În aceeaşi ordine de idei, un alt autor rus, V. Beleaev consideră că*: pericolul social este o particularitate specifică infracţiunii care deosebeşte această faptă de alte fapte ilicite, iar infractorii de autorii altor fapte ilicite*.[183]

Aceste divergenţe de concepţii au loc, deoarece însăşi noţiunea de *pericol social* al faptei poartă un caracter complex şi este greu de definit. Susţinem opinia, conform căreia social-periculoase se consideră acele fapte ilicite care au provocat sau au favorizat posibilitatea de a se cauza în viitor un prejudiciu semnificativ raporturilor sociale. Nu putem fi de acord cu autorii care consideră contravenţia doar o faptă antisocială, dăunătoare, dar lipsită de pericol social şi nici cu părerea, potrivit căreia, din caracterul antisocial al faptei, decurge consecinţa că autorul ei este o persoană social periculoasă. Antisociale pot fi nu numai faptele ilicite, dar şi încălcarea normelor de morală care nu sunt reglementate prin norme de drept, evident că autorii lor nu pot fi consideraţi persoane social periculoase. La fel şi contravenienţii, care săvârşesc fapte cu un pericol social mai redus decât cel caracteristic pentru infracţiuni, nu pot fi consideraţi persoane social periculoase. Numai pentru săvârşirea unor fapte ce prezintă pericol social înalt, autorii lor pot fi consideraţi persoane periculoase care urmează a fi sancţionate penal.

Exprimând părerile diferitor autori, rămânem la concepţia că toate contravenţiile prezintă pericol social. Drept cea mai bună dovadă că un anumit pericol social, al cărui amplitudine este variabilă, caracterizează orice contravenţie ne poate servi următorul fapt: până în anul 1977, conform legislaţiei în vigoare, răspunderea administrativă era aplicabilă numai pentru contravenţii, iar prin Decretul Prezidiului Sovietului Suprem al URSS din 08.02.1977 a fost stabilită posibilitatea scutirii de la răspundere penală a infractorilor care au săvârşit infracţiuni cu un pericol social redus şi tragerea lor la răspundere administrativă. În acest caz putem spune că avem gradul cel mai înalt de pericol social din punct de vedere contravenţional. În acelaşi timp, art. 21 CCA stabileşte următoarea excepţie: "*În cazul când contravenţia este neînsemnată, organul (persoana cu funcţii de răspundere), împuternicit să rezolve cazul, poate să-l*

---

[180] Mircea Preda, Curs de drept administrativ, partea generală, Bucureşti, 1995, p.193-194
[181] D.N.Bahrah, op. cit. p.88
[182] О.Якуба, Административная ответственность, Москва, 1972, стр.42
[183] В.Беляев, Личность преступника в советском уголовном праве, Ростов, 1963, стр.7

*absolvească pe contravenient de răspunderea administrativă şi să se limiteze la observaţie verbală*". Acest ultim caz presupune gradul cel mai redus de pericol social caracteristic contravenţiilor, dar nici de cum nu exclude acest element din componenţa faptei contravenţionale.

În determinarea caracterului social periculos al contravenţiei literatura juridică a întâmpinat dificultăţi ca urmare a omiterii acestei trăsături din însăşi definiţia dată la art.9 CCA. În această privinţă, unii autori, pentru a justifica inexistenţa pericolului social al contravenţiilor, fac trimitere la art.10 şi 11, CCA care reglementează formele de vinovăţie în materie contravenţională, articole care vizează prevederea sau neprevederea "*urmărilor dăunătoar*e" ale faptei, şi nu "*urmările social periculoase*", după cum este utilizat în normele corespunzătoare din *Codul penal*. De aici şi concluzia acestor autori că contravenţia este o faptă "*dăunătoare*" dar nu şi "*social periculoasă*" precum infracţiunea.

După cum menţionează prof. A. Iorgovan, "*dacă infracţiunea lezează valorile sociale esenţiale, contravenţia trebuie înţeles că va avea ca obiect social-juridic generic aceleaşi valori de interes general, dar care sunt situate din punct de vedere al importanţei imediat după cele apărate de legea penală. Corespunzător, afirmă autorul, trebuie admis că prin abaterile disciplinare nu se pot leza decât valori sociale care vizează ordinea normală a desfăşurării procesului de muncă dintr-o unitate şi nu societatea în ansamblul său, ca în cazul contravenţiilor.*"[184] Deci, "*pericolul social*" este şi trăsătura ce deosebeşte contravenţia de abaterea disciplinară.

În acelaşi sens, prof. M.Preda menţionează: "*Pericolul social al faptei este una din trăsăturile esenţiale ale contravenţiei. Acest grad de pericol social este stabilit de lege prin comparaţie cu cel al interacţiunii, în sensul că aceasta trebuie să aibă un pericol social mai redus decât cel al infracţiunii. Pentru a aprecia gradul concret de pericol social al unei fapte şi a o considera drept contravenţie, susţine acest autor, ne putem servi de aceleaşi elemente ca şi în cazul infracţiunilor*".[185]

Dacă în privinţa conţinutului social periculos al contravenţiei sunt exprimate diferite păreri, conţinutul ilicit al acestor fapte este unanim recunoscut. După I.Samoşcenco, ilicitul constituie exprimarea juridică a daunei sociale, produse de contravenţie.[186] Întrucât faptele contravenţionale produc o dezorganizare a sistemului de raporturi sociale, ele au un caracter dăunător şi sunt interzise prin acte juridice.

Nu toate normele administrativ-juridice sunt prohibitive, adică interzic ceva în mod direct. Unele reglementează nemijlocit raporturile sociale prin faptul, că acordă părţilor

[184] A.Iorgovan, op.cit., vol.3, p.222
[185] A se vedea M.Preda, op.cit. p.194

(subiectelor) anumite drepturi şi stabilesc atribuţii, a căror realizare este garantată prin alte norme de drept (cu caracter sancţionator), în funcţie de semnificaţia socială a încălcării de atribuţii şi a prejudiciului social cauzat. Rezultatul acestei aprecieri este exprimat prin stabilire de sancţiuni.

În legislaţia Republicii noastre toate normele ce conţin sancţiuni administrtaive-contravenţionale sunt concentrate în *Codul cu privire la contravenţii*. Dat fiind faptul, că sancţiunile din acest Cod sunt denumite şi identificate cu sancţiunile administrative, rezultă că şi ilicitul contravenţional este identificat cu ilicitul administrativ. Drept urmare, prin codificarea contravenţiilor s-a produs o contravenţionalizare lărgită a abaterilor administrative. De exemplu, se consideră contravenţie încălcarea de către persoanele cu funcţii de răspundere a legislaţiei muncii şi a actelor normative privind protecţia muncii (art.41 CCA), precum şi încălcarea regulilor şi normelor sanitaro-igienice şi sanitaro - antiepidemice (art.42 CCA) de către persoane cu funcţii de răspundere, inclusiv de către cei ce sunt obligaţi să asigure respectarea lor. Neexecutarea obligaţiilor de serviciu sau executarea lor necorespunzătoare constituie, de fapt, o abatere administrativ-disciplinară.

După cum menţionează prof. D. Bahrah: pentru dreptul administrativ este caracteristic neconcordanţa dintre obiectul reglementat şi cel ocrotit (se are în vedere prin sancţiuni "administrative"). Contravenţia administrativă, susţine autorul, este o faptă ilicită de încălcare a normelor de drept administrativ, de drept civil, de drept al muncii, ecologic şi al altor ramuri de drept ocrotite prin sancţiuni administrative.[187] Această afirmaţie poate fi înţeleasă în sensul, că prin faptele contravenţionale nu întotdeauna se încalcă un raport administrativ-juridic, ci şi raporturi de altă natură (patrimonială, de muncă). Deci, ilicitul contravenţional nu este identic cu cel administrativ, dar în acelaşi timp, nici nu include întregul ilicit administrativ, care poate fi şi administrativ-disciplinar, şi administrativ-patrimonial.

Deoarece prin contravenţie se aduce atingere unor valori sociale, care se pot afla şi dincolo de sfera administraţiei de stat, nu este corectă denumirea de *contravenţie administrativă*, după cum se obişnuieşte în legislaţia noastră, ci mai corect ar fi, pur şi simplu, *contravenţie*. Faptul, că ilicitul contravenţional este distinct de cel administrativ, disciplinar, civil sau penal presupune şi un regim juridic contravenţional de sine-stătător, reglementat de dreptul contravenţional şi nu de cel administrativ. Atributul de "*administrativă*" care a însoţit "*contravenţia*" în legislaţia din perioada sovietică i-a indus în eroare pe unii specialişti în materie penală din Moldova, care împart contravenţiile în: *penale, civile şi administrative*. Concepţie absolut greşită, dacă pornim de la originea acestei fapte, şi mai facem şi o traducere

[186] И.Самощенко, Понятие правонврушения по советскому законодательству, Москва, 1963, стр.65
[187] D.Bahrah, op.cit. p.38

echivalentă din ruseşte. Astfel de erori, fiind preluate de studenţi şi doctoranzi în tezele lor, pot produce mari dezavantaje dezvoltării doctrinei juridice din ţara noastră.

Ilicitul este una din principalele trăsături caracteristice ale contravenţiei. Legislaţia contravenţională, asemănător celei penale, nu admite analogia legii. Articolul 7 CCA stabileşte că "*Nimeni nu poate fi supus măsurii de influenţă în legătură cu contravenţia administrativă decât numai în baza şi în modul stabilit de legislaţie*". În partea specială a acestui Cod sunt prevăzute elementele constitutive (subiectul, obiectul, latura obiectivă şi subiectivă) ale contravenţiilor pentru care se stabileşte o răspundere contravenţională adecvată faptei respective. De aici rezultă, că este susceptibilă de răspundere contravenţională persoana care a săvârşit o faptă ce întruneşte toate elementele constitutive prevăzute în partea specială a CCA. Prin aceasta se evidenţiază încă o trăsătură a contravenţiei, cum ar fi legalitatea stabilirii şi sancţionării acestei fapte ilicite.

O altă trăsătură caracteristică contravenţiei este culpabilitatea. Este regretabil faptul, că legiuitorul, în noua formulare dată definiţiei de *contravenţie,* omite termenul de faptă "*culpabilă*", spre deosebire de redacţia iniţială, în care era acest termen. În proiectul noului Cod contravenţional s-a mers şi mai departe fiindcă s-a omis orice definiţie a contravenţiei, stipulându-se: "*se consideră contravenţie fapta (acţiune sau inacţiune) prevăzută şi sancţionată conform prezentului Cod*".

Contravenţia, ca orice faptă contrară ordinii de drept, constituie o manifestare a conduitei umane exteriorizată în cadrul social, adică o acţiune umană realizată sub controlul voinţei şi raţiunii sale, în condiţii în care contravenientul avea libertatea de a alege această conduită negativă în raport cu ordinea de drept. Existenţa acestei posibilităţi de alegere, ca realitate obiectivă, fundamentează şi vinovăţia subiectului care desfăşoară acţiunea respectivă.

Ilicitul contravenţional, menţionează prof. A. Iorgovan, poate să constea dintr-o acţiune, sau dintr-o inacţiune sau din fapte comisiv-omisive, legate indisolubil de o anumită atitudine psihică a autorului acestor fapte faţă de consecinţele lor negative.[188]

Această atitudine psihică exprimă una din formele de vinovăţie. Paradoxală pare a fi lipsa în definiţia dată noţiunii de contravenţie de art.9, CCA a elementului culpabilităţii şi prin faptul, că următoarele articole (10 şi 11) consacră formele vinovăţiei, formularea lor fiind preluată din doctrina şi legislaţia penală. Descrierea formelor de vinovăţie lasă de presupus că este necesară prezenţa acestei trăsături la constatarea contravenţiei. Omiterea în definiţie a trăsăturii de culpabilitate deminuiază considerabil valoarea juridică a acestei definiţii, indiferent dacă această omisiune este datorată unei greşeli tehnice sau de concepţie. Această eroare va da naştere unor concepţii şi teorii inutile în ştiinţa dreptului administrativ, ca şi în cazul "*pericolului social*".

[188] A.Iorgovan, op.cit. vol.3, p.201

Din cele expuse putem trage următoarea concluzie: *contravenţia este o faptă ilicită, antisocială, prevăzută de legislaţie, săvârşită cu vinovăţie şi care prezintă pericol social mai redus decât infracţiunea.* Evitarea oricăreia dintre aceste trăsături la definirea teoretică a contravenţiei, influenţează negativ activitatea practică de constatare şi sancţionare a acestor fapte.

Contravenţia nu este o creaţie a teoriei dreptului, care poate reprezenta anumite fenomene juridice sub diferite aspecte, ci este o faptă obiectivă, reală, comisă în societate. De aceea pentru a o evidenţia din multitudinea enormă de alte fapte din societate, este necesar să se utilizeze pentru definirea noţiunii de contravenţie cele mai esenţiale trăsături ce o caracterizează.

Conform legislaţiei în vigoare, contravenţia este constatată şi sancţionată de un şir de organe ale administraţiei de stat şi persoane cu funcţii de răspundere. În această ordine de idei, este evident faptul că nu poate avea loc o constatare şi sancţionare obiectivă, când lipseşte o definiţie clară şi bine determinată a faptei contravenţionale.

## 4. Delimitarea contravenţiei de alte fapte ilicite

În societate se produc un număr enorm de fapte atât permise, cât şi interzise. Faptele ce contravin anumitor norme de drept sunt fapte ilicite, şi, se împart la rândul lor în mai multe categorii, dintre care putem menţiona: *infracţiunile, contravenţiile, delictele civile şi abaterile disciplinare.*

După natura sa, contravenţia este mai apropiată de infracţiune, fiind considerată şi astăzi în unele ţări o categorie a infracţiunii, prevăzută de codul penal. Fiind dezincriminată în unele ţări, inclusiv şi la noi, contravenţia îşi are totuşi originea în dreptul penal, fapt care explică această apropiere.

Având mai multe puncte de tangenţă, contravenţia şi infracţiunea se şi deosebesc. Principalul criteriu de delimitare a contravenţiei de infracţiune este, după cum am menţionat deja, gradul de pericol social pe care-l prezintă aceste fapte. În cazul contravenţiei pericolul social este mai redus decât în cazul infracţiunii. Aceasta însă nu înseamnă că orice contravenţie prezintă în toate cazurile un pericol social mai redus decât o infracţiune. Nu se poate spune că toate contravenţiile care s-au produs într-o anumită limită de timp au provocat întotdeauna o daună socială mai mică decât toate infracţiunile din aceeaşi perioadă de timp. Aşa dar, criteriul "*pericolului social*" este principal dar nu şi suficient pentru delimitarea contravenţiei de infracţiune. Aceste două fenomene sociale diferă din mai multe puncte de vedere. În primul rând, contravenţiile sunt mult mai numeroase în societate decât infracţiunile. În al doilea rând, în cele mai multe cazuri, obiectul lezat prin contravenţii diferă de cel al infracţiunilor. De exemplu, la

infracţiune obiectul lezării îl poate constitui chiar şi viaţa persoanei, adică o valoare de interes major pentru societate. Însă, chiar atunci când obiectul lezat este identic, atât în cazul contravenţiei, cât şi al infracţiunii (proprietatea, ordinea publică), dauna provocată societăţii prin contravenţii poate fi uneori mai mare decât cea provocată prin infracţiunile de acelaşi gen, ca urmare a numărului mare de contravenţii.

Cu cât sunt mai clare criteriile de delimitare a contravenţiei de infracţiune şi de alte fapte, cu atât mai mult este posibilă o calificare corectă a faptei, fenomen care, după K.Marx: ”*hotărăşte soarta a mii de persoane şi determină aspectul moral al societăţii*.”[189]

Un alt criteriu de delimitare între aceste două fapte poate servi baza normativ-juridică de calificare. Deosebirea constă în faptul că, infracţiunea poate fi consacrată numai de legea penală, pe când contravenţia poate fi prevăzută atât de lege cât şi de alte acte normative.

O altă deosebire poate fi făcută plecând de la natura sancţiunii aplicate pentru aceste fapte. Sancţiunile contravenţionale, ca şi cele penale, sunt de natură represivă, dar sancţiunile penale sunt mult mai aspre decât cele contravenţionale.

Sub alt aspect, aceste fapte se deosebesc şi după organele competente să examineze cazurile respective şi să aplice sancţiunile corespunzătoare. Dacă sancţiunile penale sunt aplicate numai de instanţele judecătoreşti, sancţionarea contravenţională poate fi dată şi în competenţa organelor administraţiei de stat şi se exercită conform unei proceduri simplificate.

Drept trăsături distinctive între fapta contravenţională şi infracţiune pot fi luate în consideraţie: *gradul de pericol social, mărimea daunei materiale, modul de înfăptuire, natura raporturilor juridice încălcate.*

Una şi aceeaşi faptă nu poate fi considerată concomitent şi contravenţie şi infracţiune. În alineatul doi din art. 9, CCA se spune că “*răspunderea pentru contravenţiile prevăzute de prezentul cod intervine, dacă prin caracterul lor aceste contravenţii nu atrag după sine, în conformitate cu legislaţia în vigoare, răspunderea penală*”.

Contravenţia se deosebeşte şi de abaterea disciplinară. După prof. A. Negoiţă, abaterea disciplinară, spre deosebire de contravenţie, “*nu trebuie să fie prestabilită în normele juridice. Decurgând din raporturile de subordonare ierarhică şi fiind legată de desfăşurarea unei relaţii de serviciu, abaterea disciplinară poate fi interpretată ca atare de autoritatea ierarhică sau autoritatea disciplinară.”*[190]

Unii autori susţin că abaterea disciplinară nu prezintă pericol social, deoarece aduce atingere doar relaţiilor de serviciu din interiorul unei unităţi şi nu relaţiilor sociale din cadrul unei colectivităţi locale sau a colectivităţii naţionale. Dacă prin încălcarea unor obligaţii de

[189] К.Маркс, Полное собрание сочинений, том 13, стр.15
[190] A.Negoiţă, op.cit. p.154

serviciu se aduc atingere unor valori sociale, ce depăşesc sfera relaţiilor de serviciu, aceste fapte pot constitui contravenţii.

- După A. Abramova, abaterea disciplinară se deosebeşte de contravenţie prin:
- subiectul încălcării (la abaterea disciplinară sunt muncitorii sau funcţionarii, iar la contravenţie - orice cetăţean ori persoană cu funcţie de răspundere);
- obiectul faptei ilicite (la abaterea disciplinară obiectul este ordinea interioară de muncă a unei întreprinderi concrete, iar la contravenţie - ordinea de stat sau publică, drepturile şi libertăţile cetăţenilor, regulile de securitate tehnică, sanitară, de circulaţie rutieră etc.);
- gradul de daună socială;
- caracterul sancţiunilor şi organele competente să le aplice;
- particularităţile privitoare la procedura de aplicare a sancţiunilor.[191]

După cum s-a menţionat, contravenţiile se deosebesc de abaterile disciplinare şi prin sancţiunile ce le revin. Sancţiunile contravenţionale sunt mai aspre decât cele disciplinare, dat fiind faptul, că contravenţia prezintă pericol social general, pe când abaterea disciplinară prezintă pericol doar pentru buna desfăşurare a relaţiilor de serviciu (de muncă) din cadrul unităţii respective.

O altă delimitare poate fi făcută în funcţie de organele împuternicite să aplice sancţiunile respective. Cele contravenţionale sunt aplicate de instanţele judecătoreşti, de poliţie, de diferite inspectorate (antiincendiar, sanitar), pe când sancţiunile disciplinare sunt aplicate de către conducătorii întreprinderii (organului public) unde activează persoana sancţionată. Prin urmare, autorul abaterii disciplinare se află într-un raport de subordonare faţă de cei competenţi să aplice sancţiunea.

După D.Bahrah, subiectul abaterii disciplinare este membrul unui anumit colectiv stabil, iar subiect de control şi supraveghere este conducătorul acestui colectiv, pe când subiectul contravenţiei poate fi un cetăţean, o persoană cu funcţie de răspundere, care nu are legături stabile cu subiectul de control şi constrângere.[192]

Abaterea disciplinară constă în încălcarea obligaţiilor sau atribuţiilor stabilite de regulamentele interioare şi care revin persoanei ca subiect al unui raport de muncă , sau ca titular al unei funcţii publice, iar contravenţia constă din încălcarea unor reguli obligatorii stabilite pentru toţi cetăţenii, indiferent de faptul că sunt angajaţi sau nu.

Diferă, de asemenea, şi baza normativ-juridică ce reglementează aceste două tipuri de fapte ilicite. Contravenţiile sunt consacrate, în mare parte, de *Codul cu privire la contravenţii*, iar abaterile disciplinare nu au o asemenea consacrare normativă, deoarece sunt doar încălcări a

[191] А.Абрамова, Дисциплина труда в СССР, Москва, 1969, стр.7
[192] D.Bahrah, op. cit. p.35

unor obligaţii de serviciu (care diferă mult în funcţie de natura activităţii prestate), prevăzute în regulamentele de serviciu sau diferite statute disciplinare, precum şi în *Codul muncii*.

Contravenţia se deosebeşte, de asemenea, de delictul civil, în primul rând, după subiectul acestor fapte ilicite. La contravenţii numai persoanele fizice pot fi subiecte pasive (în conformitate cu legislaţia în vigoare), pe când la delictele civile atât persoanele fizice, cât şi cele juridice. În al doilea rând, deosebirea se poate face ţinând seama de consecinţele acestor fapte: la delictele civile, de regulă, consecinţele se caracterizează printr-o daună materială, pe când contravenţiile nu presupun întotdeauna o astfel de daună.

Se mai deosebesc aceste fapte şi după organele competente să le examineze: delictele civile numai de instanţele judecătoreşti, pe când contravenţiile - de un şir de organe ale administraţiei de stat.

Diferă de asemenea şi procedura de examinare, aceasta fiind simplificată în cazul contravenţiilor.

După cum observăm din cele expuse contravenţiile sunt nişte fapte ilicite distincte care conţin un şir de trăsături specifice, în baza cărora organele abilitate cu atribuţii de constatare şi sancţionare le pot face o calificare corectă.

## 5. Elementele constitutive ale contravenţiei

Prin conţinutul contravenţiei se înţelege totalitatea elementelor stabilite în norme de drept, de existenţa cărora depinde calificarea faptei ilicite ca contravenţie.

Fapta contravenţională este un fenomen al realităţii înconjurătoare, iar conţinutul ei îl constituie construcţia logică şi noţiunea juridică a acestei fapte, care exprimă însuşirile şi caracteristicile esenţiale ale acestui fenomen real şi care poate fi privit ca raport antisocial.

Legiuitorul nu inventează trăsături caracteristice faptei ilicite, ele se conţin în realitate, iar el nu face altceva decât să le selecteze pe cele mai importante, mai specifice dintre ele pentru a da expresie conţinutului contravenţiei. Construcţia logică a contravenţiei este fixată în normele de drept, devenind astfel sancţionabilă.

Marea majoritate a contravenţiilor sunt reglementate prin normele *Codului cu privire la contravenţii.* Trăsăturile caracteristice stabilite în aceste norme de drept constituie temeiul juridic necesar şi suficient pentru calificarea faptei ilicite ca contravenţie. Atunci când o faptă ilicită cuprinde trăsăturile prevăzute de partea generală a CCA şi este săvârşită în condiţiile şi modul stabilit de normele din partea specială a acestui Cod, această faptă urmează să fie considerată contravenţie.

La codificarea contravenţiilor au fost preluate un şir de reguli din dreptul penal referitoare la codificarea infracţiunilor. Astfel, la fel ca şi *Codul penal, Codul cu privire la contravenţii* este alcătuit din două părţi: generală şi specială.

Normele din partea generală stabilesc trăsăturile generale ale contravenţiei. Partea specială este alcătuită din norme contravenţionale sancţionatorii care conţin denumirea sau descrierea faptei şi sancţiunea ce-i revine.

După natura lor, faptele contravenţionale sunt destul de diverse, constând din:

- nerespectarea unor măsuri stabilite de autorităţile de stat;
- încălcarea unei reguli cu privire la un raport social oarecare;
- exercitarea unei activităţi fără autorizaţie;
- instigarea la acţiuni violente;
- opunerea cu violenţă sau împiedicarea unui funcţionar public de a-şi exercita atribuţiile legale;
- provocarea dezordinii publice; consumul de băuturi în locurile publice etc.

Această diversitate a determinat gruparea normelor de sancţionare contravenţională în capitole şi secţiuni în funcţie de obiectul lezat.

Dispoziţiile normelor din partea specială nu conţin o enumerare completă a trăsăturilor ce caracterizează fapta contravenţională. Deci, fapta descrisă în aceste norme trebuie studiată în strânsă legătură cu prevederile normelor din partea generală a CCA, care stabilesc trăsături generale caracteristice tuturor contravenţiilor.

Prin *conţinutul faptei contravenţionale* se înţelege ansamblul de elemente şi trăsături caracteristice definite în însăşi norma de drept, care stabileşte sancţiunea sau în altă normă la care se face trimitere la constatarea şi sancţionarea faptei contravenţionale.

Este foarte importantă cercetarea ştiinţifică a contravenţiei, în primul rând, pentru a delimita fapta contravenţională de alte fapte ilicite, iar, în al doilea rând, pentru a ajuta organele împuternicite la calificarea corectă a faptei şi alegerea celei mai adecvate măsuri de influenţare.

Fapta contravenţională, ca şi infracţiunea, conţine patru elemente constitutive obligatorii:

- obiectul;
- latura obiectivă;
- subiectul şi
- latura subiectivă.

Lipsa a cel puţin unuia din aceste elemente are drept consecinţă lipsa conţinutului de contravenţie. Fiecare element constitutiv este format, la rândul său, dintr-un număr de trăsături caracteristice. Pericolul social şi ilicitul, fiind trăsături generale, nu aparţin vreunui element aparte din conţinutul contravenţiei, în schimb, ele încheagă toate aceste elemente, dându-i

formă şi conţinut contravenţiei. Legătura dintre trăsăturile şi elementele constitutive ale contravenţiei precum şi semnificaţia lor la calificarea faptei contravenţionale, este incontestabilă.

În acest context, o caracterizare metaforică a legăturii dintre pericolul social şi elementele infracţiunii (care se referă şi la contravenţie) o face autorul rus V. Kudreavţev. În viziunea acestui autor, pericolul social, ca trăsătură a infracţiunii, există în întregime numai atunci când sunt prezente toate elementele ei. După cum casa are însuşirea de a fi loc de locuit (prin conţinutul tuturor elementelor ce o formează) şi nu se poate spune că această însuşire aparţine peretelui, acoperişului sau sobei (luate în parte), la fel nu ar fi corect să se considere că pericolul social aparţine de sine stătător obiectului, subiectului, laturii obiective sau subiective a infracţiunii... După cum fiecare element al casei contribuie în mod diferit ca acest local să se considere locuinţă, la fel şi fiecare element al infracţiunii, prin esenţa sa face posibilă perceperea caracterului şi gradului pericolului social al infracţiunii. Astfel se formează această trăsătură generală a infracţiunii."[193]

Spre deosebire de *elementele contravenţiei*, care sunt numai patru la număr, *trăsăturile caracteristice* acestei fapte sunt mai multe şi diverse.

După D.Bahrah, trăsăturile caracteristice ale contravenţiei pot fi clasificate în: *permanente şi variabile*. Sunt considerate permanente acele trăsături care sunt stabilite pe deplin în normele de drept sau de teoria dreptului (cum ar fi vârsta, discernământul, contrabanda), iar variabile acele trăsături al căror conţinut nu este fixat concret (încălcarea regulilor sanitare ori de circulaţie), deoarece, în baza legii, conţinutul lor poate fi schimbat de către organele centrale sau locale ale administraţiei de stat competente. Tot ca o categorie de trăsături variabile, autorul menţionează cele cu caracter de apreciere. Existenţa lor urmează să fie stabilită de organul de constatare a contravenţiei, luându-se în consideraţie circumstanţele concrete şi scopul legii. Astfel de aprecieri ca *"grav*", "*grosolan*" sau "*stare ce jigneşte demnitatea umană şi etica obştească*" sunt greu de precizat concret în Cod.[194] Aceste noţiuni urmează a fi lămurite de ştiinţa dreptului în comentariile normelor respective. Cunoaşterea şi stabilirea acestor trăsături de către organele de constatare a contravenţiei este deosebit de importantă, dat fiind că de aceasta depinde aprecierea justă a gradului de pericol social şi calificarea corectă a faptei ilicite. Spre exemplu "*tulburarea ordinii publice*" este o trăsătură caracteristică contravenţiei, iar "*tulburarea gravă şi încălcarea grosolană a ordinii publice*"- caracterizează fapta ca infracţiune, cu un grad de pericol mai mare.

[193] В.Кудрявцев, теоретические основы квалификации преступлений, Москва, стр.88
[194] D.Bahrah, op.cit., p.44

Unele trăsături caracterizează sau definesc contravenţia, altele au ca obiect numai stabilirea gravităţii ei, fiind denumite elemente agravante. În prezenţa lor, fapta ilicită va fi sancţionată printr-o pedeapsă distinctă, de regulă, mai aspră (asemenea trăsături pot fi recidiva, săvârşirea faptei de o persoană cu funcţii de răspundere).

În dependenţă de elementele şi trăsăturile ce le conţin diferă şi structura contravenţiilor. Astfel, după structură putem deosebi contravenţii: *materiale şi formale*. Cele materiale presupun consecinţe negative care decurg din transformări în lumea materială înconjurătoare cu descrierea obligatorie a acţiunii care a provocat aceste consecinţe (de exemplu, distrugerea semănăturilor). Contravenţiile cu structură formală nu presupun asemenea consecinţe materiale negative (de exemplu, încălcarea regulilor de evidenţă militară).

Autorul rus, B.Lazarev, consideră că: majoritatea contravenţiilor după componenţa lor sunt formale şi răspunderea administrativă se aplică, de regulă, indiferent de prezenţa nemijlocită a urmărilor dăunătoare provocate de abaterea respectivă, sau, după caz, absenţa acestor urmări. Este suficient însuşi faptul încălcării normelor ocrotite prin măsuri de răspundere administrativă".[195]

După forma de manifestare, un alt autor, L. Kovali împarte contravenţiile în: *active şi pasive*. Cele active se manifestă printr-o acţiune iar cele pasive prin inacţiune.

După categoria intereselor (valorilor) cărora li se aduce atingere, autorul sus-numit, mai împarte contravenţiile în:

- fapte ce aduc atingere intereselor de stat;
- fapte ce lezează interesele personale ale cetăţenilor şi
- fapte care încalcă interesele obşteşti,

În dependenţă de particularităţile sociale contravenţiile pot fi:

- abateri de serviciu şi
- abateri generale.[196]

Ţinând seama de componenţa structurală, contravenţiile pot fi simple şi alternative. În acest context, prof. Al. Negoiţă susţine, că "*sunt unele contravenţii care se consumă printr-un simplu act al persoanei care a săvârşit-o*".[197] Acestea sunt aşa-numitele "*contravenţii simple*", care alcătuiesc marea parte a faptelor descrise în CCA. Componenţă alternativă putem găsi la contravenţiia: "*Încălcarea regulilor de deţinere, port, transport, folosire sau aplicare a armelor individuale* "(art.182 CCA). În acest caz, se va considera contravenţie încălcarea a cel puţin uneia din aceste ipoteze.

[195] Б.Лазарев, Административная ответственность, Москва, 1976, стр.10
[196] L.V.Kovali, op.cit. p.96
[197] Al.Negoiţă, Drept administrativ şi ştiinţa administraţiei, Bucureşti, 1991, p.192

Dat fiind faptul, că trăsăturile contravenţiei şi semnificaţia lor la constatarea acestor fapte a fost expusă anterior, în continuare vom face o caracterizare a elementelor constitutive ale contravenţiei.

**A. Obiectul contravenţiei**

Obiect al contravenţiei, ca şi al altor fapte ilicite, îl constituie cele mai diverse raporturi sociale, ocrotite prin norme de drept. Ocrotirea prin sancţiuni corespunzătoare a unor raporturi sociale atribuie răspunderii contravenţionale constituie şi un aspect moral. Legiuitorul interzice, de exemplu, conducerea mijloacelor de transport în stare de ebrietate, folosirea de expresii triviale în locuri publice etc., deoarece aceste fapte împiedică dezvoltarea normală a raporturilor sociale, provocând în primul rând o pagubă morală societăţii.

Nu toate raporturile social-utile sunt reglementate prin norme de drept şi nu toate raporturile reglementate de drept sunt ocrotite prin sancţiuni juridice. Ca obiect al contravenţiei administrative pot fi numai acele raporturi, acele valori sociale care sunt ocrotite prin sancţiuni administrativ-contravenţionale. În art. 1, CCA se stabileşte că sarcina legislaţiei contravenţionale este de a ocroti "*personalitatea, drepturile şi interesele legitime ale persoanelor fizice şi juridice, proprietatea, orânduirea de stat şi ordinea publică...*". Aceasta este o precizare desfăşurată dar şi destul de abstractă a obiectului contravenţiei. Pentru a nu limita sfera de contravenţionalizare a faptelor, legiuitorul, în definiţia contravenţiei (art.9, CCA), pe lângă obiectul enumerat mai adaugă "*precum şi alte fapte ilicite pentru care legislaţia prevede răspundere administrativă*".

Când se vorbeşte de obiect ca element al contravenţiei, se au în vedere caracteristicile ale obiectului, specificate în norma de drept corespunzătoare. În multe cazuri în normele din partea specială a CCA sunt indicate expres trăsăturile caracteristice ale obiectului ocrotit (deteriorarea drumurilor, pasajelor de nivel şi a altor instalaţii rutiere - art.137, CCA), dar de cele mai multe ori obiectul este specificat în denumirea capitolului din partea specială (de exemplu, capitolul 13 - Contravenţiile administrative ce atentează la ordinea publică).

Pentru a stabili mai corect obiectul fiecărei fapte ilicite, precum şi locul lui în întregul sistem, însemnătatea acestuia, pentru a califica corect fiecare faptă şi a alege pedeapsa optimă e nevoie de o clasificare a obiectului contravenţiei.

Astfel, în funcţie de gradul de abstractizare a definirii lui legale, D.Bahrah, clasifica obiectul contravenţiei în:

a)general,

b)de gen,

c)de specie şi

d) nemijlocit.

*Obiectul general* al contravenţiei îl constituie acele raporturi care sunt ocrotite prin sancţiuni administrative sau prin sancţiuni stabilite de diferite ramuri de drept (de exemplu- proprietatea).

*Obiectul de gen al contravenţiilor* îl constituie un grup omogen de raporturi sociale ocrotite de lege prin instituirea unei răspunderi administrative (de exemplu, proprietatea privată, de stat).

*Obiectul de specie* include hârtiile de valoare, produsele agricole şi alte bunuri ce constituie o categorie a proprietăţii.

*Obiectul nemijlocit* este concretizat în însăşi norma de drept (mărimea vitezei ce nu trebuie depăşită).[198]

**B. Latura obiectivă a contravenţiei**

După cum s-a mai menţionat, fiecare element din conţinutul contravenţiei este alcătuit dintr-un sistem de trăsături caracteristice prevăzute în normele de drept administrativ.

Latura obiectivă, ca element al contravenţiei, este alcătuită din acele trăsături (sau semne) care caracterizează materialitatea faptei. Mulţi autori de drept penal includ în categoria trăsăturilor obligatorii ale laturii obiective: *pericolul social, ilicitul, consecinţele negative, raportul de cauzalitate.*

După părerea noastră, latura obiectivă a contravenţiei trebuie înţeleasă, plecând de la ideea că pericolul social şi ilicitul sunt totuşi trăsături globale, care rezultă din interacţiunea tuturor trăsăturilor caracteristice ale contravenţiei şi, prin urmare, nu pot fi luate în considerare izolat, atribuindu-le unui element concret.

În ce priveşte consecinţele şi raportul de cauzalitate, definiţia legală a contravenţiilor nu conţine precizări cu privire la consecinţele lor dăunătoare. De aceea, latura obiectivă a contravenţiei va cuprinde, în mod obligatoriu, numai acele trăsături care caracterizează materialitatea faptei sancţionate.

Dacă pornim de la concepţia că majoritatea normelor contravenţionale au un conţinut formal, şi nu material, atunci putem spune că anume fapta, adică acţiunea sau inacţiunea, este principala trăsătură caracteristică a laturii obiective, în jurul căreia se asociază şi alte trăsături specifice facultative, cum sunt: *timpul, locul, mijloacele etc*. Însă, această majoritate nu poate fi absolutizată. Unele fapte contravenţionale produc şi consecinţe negative sau prejudiciu vădite lumii materiale. În aceste cazuri, latura obiectivă va conţine în mod obligatoriu trei trăsături principale: *fapta, consecinţele negative şi raportul de cauzalitate*.

[198] D.Bahrah, op. cit., p.49

Fapta ilicită poate fi simplă sau compusă. Ea se consideră simplă atunci când constă dintr-o acţiune unică înfăptuită într-un termen scurt (furtul, călătoria fără tichet), şi, se consideră compusă atunci când fapta se analizează în mai multe acţiuni, constând dintr-o acţiune extinsă în timp, sau este înfăptuită de un grup de persoane. Pentru fapta alcătuită din mai multe acţiuni este caracteristic faptul că săvârşirea uneia din aceste acţiuni poate fi considerată prin ea însăşi o contravenţie. În acelaşi timp, după cum menţionează V. Malcov, se consideră că contravenientul nu săvârşeşte o nouă faptă dacă îndeplineşte consecutiv mai multe acţiuni sancţionate de aceeaşi normă de drept, de exemplu, mai întâi prepară substanţe narcotice, un timp le păstrează, mai târziu le pune în circulaţie".[199]

O faptă poate fi consumată sau nu. *Codul penal*, spre exemplu, prevede răspundere şi pentru tentativă de infracţiune. În *Codul contravenţional* iniţial nu a fost prevăzută noţiunea de *tentativă de contravenţie*. Prin legea din 01.02.92 Codul a fost completat cu art.11/1 care prevede răspundere pentru tentativa la contravenţie şi are următorul conţinut: "*Tentativă de contravenţie se consideră acţiunea intenţionată îndreptată nemijlocit spre săvârşirea contravenţiei, care, din cauze independente de voinţa contravenientului, nu a fost dusă la capăt. Pedeapsa pentru tentativa de contravenţie se stabileşte conform articolului din partea specială din prezentul Cod, care prevede răspunderea pentru contravenţia respectivă*." Această normă este prezentă şi în proiectul noului *Cod contravenţional*.

Considerăm nerezonabilă această prevedere, dat fiind că contravenţia este o faptă cu un pericol social mult mai redus decât infracţiunea, iar tentativa de contravenţie poate fi stopată prin măsuri de prevenire sau stopare, şi nu prin cele de sancţionare contravenţională. Mai mult decât atât, proiectul amintit conţine drept cauză ce înlătură răspunderea contravenţională "*eroarea de fapt*", ceea ce va face imposibilă aplicarea răspunderii pentru tentativă, aceasta urmând a fi privită întotdeauna prin prisma "*erorii de fapt*".

Din trăsăturile laturii obiective, în mod incontestabil, fac parte timpul şi locul săvârşirii contravenţiei. Aceste trăsături caracteristice au o importanţă juridică în cazul fiecărei contravenţii (de exemplu: timp de noapte, timp interzis, în loc public, la frontieră, în cursul transportului etc.) pentru o apreciere justă a pericolului social şi stabilirea pedepsei adecvate.

Tot în latura obiectivă intră şi modul săvârşirii contravenţiei, adică condiţiile, procedeele, mijloacele de înfăptuire a contravenţiei ( de exemplu, acţiune săvârşită pe ascuns). Ca mijloace pot servi: transportul, arme de foc, substanţe otrăvitoare etc.

Cuantumul daunei poate fi, de asemenea, un criteriu pentru a stabili, dacă fapta urmează să fie considerată contravenţie simplă sau compusă, ori pentru a delimita contravenţia de infracţiune ( de exemplu, sustragerea din averea proprietarului în valoare de până la cinci unităţi

[199] В.Малков, Совокупность преступлений, Казань, 1974, стр. 37

convenţionale se consideră de proporţii mici şi se pedepseşte contravenţional, iar în proporţii mai mari va fi infracţiune).

Atunci când sunt prezente şi consecinţele dăunătoare (negative) ale contravenţiei, este necesar de a constata şi raportul de cauzalitate dintre fapta contravenţională şi aceste consecinţe.

Deci, prin *latura obiectivă* se înţelege partea exterioară a contravenţiei, aspectul vizibil sau posibil de dovedit. Este important ca organul constatator să aibă cunoştinţă de trăsăturile caracteristice ale laturii obiective şi să le menţioneze pe cele prezente în procesul-verbal de constatare, ajutând astfel organul examinator la calificarea corectă a faptei contravenţionale.

**C. Subiectul contravenţiei**

Subiectul contravenţiei este autorul faptei ilicite, al cărei conţinut este stabilit prin lege ca contravenţie. Trăsăturile ce caracterizează un subiect particular sunt clasificate de D. Bahrah în: generale şi speciale. Din trăsăturile generale fac parte vârsta, discernământul ş. a. care se aplică tuturor subiectelor posibile fără deosebire. Cele speciale sunt stabilite în funcţie de anumite situaţii particulare ale unor categorii de cetăţeni şi pot fi grupate, la rândul lor, în baza a mai multor criterii:

- după particularităţile muncii prestate (statutul de funcţionar, persoană cu funcţie de răspundere, căpitan de vas maritim, şofer);
- după activitatea ilicită din trecut (recidivist);
- alte particularităţi ale statutului său juridic (de exemplu militar, invalid).[200]

Statutul juridic al autorilor contravenţiilor este diferit, ceea ce duce la gruparea lor în mai multe categorii. Pornind de la faptul că unele obligaţii prevăzute de lege nu revin tuturor cetăţenilor, ci doar anumitor categorii ale lor, cum ar fi: militarii, persoanele străine, părinţii copiilor minori, deci numai aceste persoane pot fi subiecţi ai încălcării obligaţiilor ce decurg din statutul lor juridic şi responsabili din punct de vedere legal. În acest caz, trăsăturile specifice pentru subiectul contravenţiei se caracterizează prin faptul că:

- sunt proprii doar anumitor grupuri de cetăţeni;
- exprimă specificul statutului lor juridic;
- sunt descrise în articolele părţii speciale a CCA;
- sunt stabilite de către legislator cu scopul diferenţierii răspunderii în funcţie de statutul juridic al persoanelor şi în vederea garantării unei aprecieri juridice echitabile a faptei lor.

Unele norme din CCA conţin două sancţiuni - una pentru cetăţeni în general, iar alta pentru persoane cu funcţii de răspundere.

[200] D.Bahrah, op.cit., p. 57-58

În unele cazuri, în însăşi norma de drept nu se indică expres subiectul special, urmând a fi dedus din conţinutul normei. De exemplu, prin art.116 CCA se sancţionează "încălcarea regulilor de zboruri internaţionale". Subiect al acestei contravenţii nu poate fi însă orice persoană, cu toate că în articolul dat nu este indicat subiectul concret.

Trăsăturile caracteristice ale subiectului general şi special sunt incluse în conţinutul contravenţiei. Dar, în afară de aceste trăsături, în normele de drept sunt stabilite şi alte circumstanţe ce caracterizează subiectul, printre care pot fi: graviditatea femeilor (lor nu li se aplică arestul administrativ), vârsta, starea sănătăţii, statutul de deputat etc.

Pentru a sintetiza aceste trăsături a fost folosită noţiunea de "*subiect deosebit*". Subiectul deosebit conţine însuşiri ce nu sunt incluse în conţinutul contravenţiei, dar care determină mărimea şi tipul pedepselor, ordinea de aplicare a acestora. Trăsăturile caracteristice subiectului "*deosebit*" sunt stabilite în partea generală a CCA sau de alte acte normative şi nu influenţează calificarea faptei, ci doar pedepsele aplicabile.

Legislaţia Republicii Moldova stabileşte că subiectul general al contravenţiei poate fi orice persoană, care la momentul comiterii contravenţiei a împlinit vârsta de 16 ani (art.12 CCA). Ca subiect special pot fi minorii între 16-18 ani "*care au comis contravenţii*", faţă de ei se aplică "*măsurile prevăzute de Regulamentul comisiilor pentru minori*" (art.13 CCA).

Alt subiect special este persoana cu funcţie de răspundere, care pe lângă faptul că este supusă, pentru aceeaşi contravenţie, unor sancţiuni mai severe decât ceilalţi cetăţeni, mai poate fi supusă răspunderii pentru *nerespectarea prevederilor actelor juridice a căror îndeplinire intră în îndatoririle ei de serviciu* (art.14 CCA). Această prevedere este, de fapt, mai mult declarativă, deoarece în partea specială nu există o astfel de contravenţie ca neîndeplinirea atribuţiilor de serviciu, şi, în acest caz, mult mai adecvate sunt măsurile administrativ-disciplinare. Cu regret, o astfel de normă se conţine şi în proiectul noului Cod, fapt ce va împiedica şi pentru viitor distingerea răspunderii contravenţionale de cea administrativ-disciplinară.

Conform art.15 CCA ca subiect special sunt numiţi militarii şi alte persoane asupra cărora se extinde acţiunea regulamentelor disciplinare. Dacă aceste persoane săvârşesc contravenţii prevăzute în CCA, ele vor fi trase la răspundere disciplinară, în afară de încălcarea regulilor circulaţiei rutiere, precum şi alte contravenţii, a căror examinare este de competenţa instanţei judecătoreşti pentru care poartă răspundere conform dispoziţiilor generale. Faţă de aceste persoane nu poate fi aplicată sancţiunea de arest administrativ.

Ca subiect special pot fi menţionate şi persoanele străine, care, de regulă, poartă răspundere pentru contravenţii conform dispoziţiilor generale, dar dacă se bucură de imunitate faţă de jurisdicţia administrativă, chestiunea se rezolvă pe cale diplomatică.

Caracteristica făcută mai sus a subiectului contravenţiei se referă doar la persoana fizică aşa cum este prevăzut în legislaţia în vigoare la moment.

Semnificativ este faptul că în noul Cod se prevede şi răspunderea contravenţională a persoanelor juridice în cazurile expres prevăzute de lege.

**D. Latura subiectivă a contravenţiei**

În orice faptă umană apar un şir de momente obiective şi subiective. Actul de comportare exterioară este rezultatul anumitei activităţi psihice. Orice acţiune a persoanei se află sub controlul conştiinţei şi voinţei ei.

Conştiinţa şi comportarea persoanelor este determinată de condiţii obiective. În limita dependenţei generale la mediul înconjurător, persoana ia o decizie în mod conştient. Libera voinţă este expresia principală a activităţii vitale a persoanei. Aceasta înseamnă posibilitatea de a alege din mai multe variante o comportare corespunzătoare scopului urmărit, precum şi alegerea mijloacelor de realizare.

Săvârşirea de către o persoană a faptei ilicite în mod conştient este o dovadă că aceasta acţionează în spiritul unor convingeri sau impulsuri negative.

Atitudinea psihică a persoanei în procesul săvârşirii contravenţiei formează latura ei subiectivă. Această atitudine psihică prezintă un proces unic, incluzând în sine motivele, emoţiile, conştiinţa şi voinţa.

Principala trăsătură caracteristică a laturii subiective a oricărei contravenţii este vinovăţia sau culpa, adică, atitudinea psihică faţă de fapta comisă. În perioada interbelică, în literatura juridică rusă, era răspândită părerea că "*în dreptul administrativ, spre deosebire de dreptul penal, culpa nu este un element obligatoriu în fiecare caz de aplicare a răspunderii administrative"*.[201]

Chiar şi până la revoluţia din 1917 autorii ruşi considerau că sancţiunile administrative pot fi aplicate independent de culpabilitate, deoarece "*prin sistemul de sancţiuni administrative pedeapsa îşi pierde caracterul de răzbunare, ea devine o măsură exclusiv de intimidare. Problema culpei subiective nu joacă nici un rol*".[202]

În perioada postbelică majoritatea autorilor sovietici s-au orientat în sensul că *"în fiecare caz de contravenţie trebuie să fie dovedită culpa contravenientului*".[203]

Culpabilitatea nu este ceva exterior faţă de contravenţie, ci o însuşire intrinsecă şi o trăsătură esenţială, o condiţie obligatorie de aplicare a răspunderii contravenţionale. Culpa

[201] Советское государство и право, 1940, номер 4, стр.111
[202] Административное право. 1903. стр. 32
[203] С.С.Студеникин, В.А.Власов, Советское административное право, Москва, 1959, стр. 155

contravenientului înseamnă atitudinea negativă faţă de interesele societăţii şi a persoanelor concrete.

După cum menţionează prof. Al. Negoiţă "*pentru a exista răspunderea contravenţională se cere fapta să fie săvârşită cu vinovăţie, săvârşită cu intenţie sau din culpă*".[204]

La fel şi legislaţia R. Moldova în art. 10 CCA cunoaşte noţiunea de *contravenţie săvârşită premeditat (din intenţie*). În această privinţă în Cod se precizează: "*contravenţia se consideră comisă premeditat, dacă persoana care a comis-o, şi-a dat seama de caracterul ilicit al acţiunii sau inacţiunii sale, a prevăzut urmările ei dăunătoare şi le-a dorit (intenţie directă), sau a admis în mod conştient producerea acestor urmări (intenţie indirectă).* Iar, art.11 defineşte noţiunea de contravenţie săvârşită din imprudenţă (din culpă). Potrivit acestui articol, este vorba de o asemenea contravenţie în care "*persoana, care a comis-o, a prevăzut posibilitatea producerii urmărilor dăunătoare ale acţiunii sale, dar a considerat în mod nechibzuit, că ele vor putea fi evitate (sine încredere), sau n-a prevăzut posibilitatea producerii unor asemenea urmări, deşi trebuia şi putea să le prevadă (imprudenţă)*".

Legea evidenţiază două elemente ale intenţiei: primul - intelectual, exprimat în conştientizarea de către o persoană a ilicitului faptei săvârşite şi în prevederea urmărilor negative; al doilea - de voinţă, care constă în dorinţa acestei persoane ca acţiunea să producă consecinţele negative sau admiterea lor conştientă de către ea.

Toate normele de drept ce reglementează comportarea cetăţenilor şi sancţionează comportarea ilicită, sunt, de regulă, date pe larg publicităţii prin intermediul radioului, televiziunii, presei. Comportarea interzisă prin norme juridice, în mare măsură, coincide cu cea interzisă de normele de morală. De aceea se consideră că orice persoană are posibilitatea reală de a avea cunoştinţă de normele de drept, iar necunoaşterea legii nu scuteşte persoana de răspundere.

Momentul volitiv ce caracterizează direcţia voinţei subiectului, este definit de legiuitor ca fiind dorinţa sau admiterea conştientă a urmărilor dăunătoare. Când se vorbeşte de dorinţă se are în vedere tendinţa spre un anumit scop, voinţa fiind îndreptată spre atingerea rezultatului prevăzut.

Admiterea conştientă înseamnă o trăire activă concretizată într-o atitudine volitivă pozitivă faţă de consecinţele dăunătoare ale faptei.

Scopul este forma imaginară a rezultatului spre care tinde vinovatul, reprezentările lui cu privire la acele urmări dorite, care ar trebui să apară în urma săvârşirii contravenţiei. Scopul este prezent numai în cazurile săvârşirii din intenţie (premeditat) a contravenţiei.

[204] Al.Negoiţă, op.cit. p.184

Starea psihică a contravenientului are un conţinut mult mai amplu şi complex comparativ cu acele elemente componente care formează latura subiectivă a contravenţiei (intenţia, culpa, scopul, motivul) luate în parte, deoarece constă dintr-o îmbinare diferită a acestora în fiecare caz concret.

În psihicul persoanei, în timpul pregătirii şi săvârşirii contravenţiei, un loc însemnat îl ocupă emoţiile, diferite impulsuri şi trăiri. Aceste fenomene nu sunt incluse ca elemente constitutive ale conţinutului contravenţiei, dar şi ele influenţează starea psihică a contravenientului, iar în unele cazuri au însemnătate juridică ca circumstanţe atenuante sau agravante. Toate aceste elemente şi trăsături caracteristice în ansamblu formează componenţa de contravenţie, care determină esenţa şi conţinutul acestei fapte ilicite.

## 6. Cauzele care înlătură caracterul contravenţional al faptei şi răspunderea contravenţională

Legislaţia în vigoare a Republicii Moldova prevede trei cauze ce înlătură caracterul ilicit al faptei şi răspunderea contravenţională:

a)extrema necesitate (art.17, CCA);

b)legitima apărare (art.18, CCA);

c) iresponsabilitatea (art.19, CCA).

Astfel, în art.17, CCA, prin care se înlătură răspunderea administrativă pentru contravenţii săvârşite în stare de extremă necesitate, se face şi descrierea condiţiilor necesare ce generează această situaţie. După cum reiese din această normă, contravenţie săvârşită în stare de extremă necesitate se consideră acţiunea îndreptată spre "*înlăturarea unui pericol ce ameninţă ordinea de stat sau publică, proprietatea, drepturile şi libertatea cetăţenilor, modul stabilit de administrare, dacă pericolul acesta în împrejurările date nu putea fi înlăturat prin alte mijloace şi dacă prejudiciul cauzat este mai mic decât cel evita*t". Din acest text putem evidenţia următoarele condiţii principale a stării de extremă necesitate:

- pericolul în care sunt puse anumite valori sociale ocrotite prin lege;
- împrejurare în care pericolul nu poate fi înlăturat altfel;
- prejudiciul cauzat va fi mai mic decât cel evitat;
- fapta prin care s-a înlăturat pericolul este prevăzută de legislaţie ca contravenţie.

După cum menţionează prof. M.Preda "*starea de necesitate înlătură caracterul contravenţional al faptei întrucât lipseşte o trăsătură esenţială şi anume vinovăţia, fără de care nu poate exista o contravenţie*".

Cât priveşte pericolul, el trebuie să prezinte o ameninţare inevitabilă, reală, evidentă, şi nu o simplă impresie sau bănuială.

Din denumirea articolului 17, CCA reiese că nu este o simplă stare de necesitate, ci o stare de "*extremă necesitate*". Aceasta permite de a lua măsuri extreme, adică măsuri cauzatoare de un anumit prejudiciu, dar, respectând condiţia că în împrejurările date prin alte măsuri nu putea fi înlăturat pericolul. Practic, este dificil de apreciat această condiţie, deoarece diferiţi indivizi gândesc diferit şi atunci când unul consideră că nu mai există altă ieşire din situaţie, altul mai poate găsi variante de înlăturare a pericolului. Deci, această condiţie trebuie raportată la împrejurările concrete în care s-a ivit pericolul şi la starea psihologică, nivelul intelectual şi de pregătire în domeniul dat a persoanei care a efectuat acţiunea de salvare.

Nu pare a fi mai simplu nici aprecierea prejudiciului produs, care trebuie să fie mai mic decât cel evitat, iar persoana ce acţionează în stare de necesitate trebuie să fie ferm convinsă în aceasta. Astfel, menţionează autorul sus-numit "*nu se află în stare de necesitate persoana care şi-a dat seama, în momentul când a săvârşit fapta, că prin aceasta cauzează urmări evident mai grave, decât cele care s-ar fi produs prin neînlăturarea pericolului*".[205]

Cât priveşte condiţia ca acţiunea prin care se înlătură pericolul să fie prevăzută de legislaţie drept contravenţie, aceasta apare ca firească, deoarece altfel, problema înlăturării caracterului contravenţional al faptei nu se pune.

Altă cauză care înlătură răspunderea contravenţională este legitima apărare. Prin stare de legitimă apărare legiuitorul descrie acea faptă, prevăzută de legislaţia administrativă ca contravenţie, dar săvârşită "*pentru apărarea ordinii de stat sau publice, a proprietăţii, a drepturilor şi libertăţilor cetăţenilor, a ordinii de administraţie stabilite, opunându-se atentatului ilicit prin cauzarea unui prejudiciu atentatorului, dacă în aceste cazuri n-au fost depăşite limitele legitimei apărări"* (art.18, CCA).

După cum vedem din descrierea situaţiei de legitimă apărare, aceasta este asemănătoare cu starea de extremă necesitate. Deosebirea constă doar în faptul că la legitima apărare pericolul izvorăşte dintr-un atac, în timp ce la starea de necesitate pericolul este creat de diferite împrejurări, uneori independente de voinţa persoanei.

Nu este prea clar din descrierea acestei stări la art.18 CCA dacă persoana aflată în legitimă apărare se apără şi pe sine sau numai valorile sociale enumerate mai sus. Mult mai clar este descrisă această situaţie în legislaţia penală din România unde se spune că este în legitimă apărare acela care săvârşeşte fapta pentru a înlătura un atac material, direct, imediat şi injust, îndreptat împotriva sa, a altuia sau împotriva unui interes obştesc şi care pune în pericol grav persoana sau drepturile celui atacat ori interesul obştesc (art. 44, CPR).

[205] A se vedea M.Preda, op.cit., p.203-204

Pentru ca să constituie o cauză de înlăturare a caracterului contravenţional al faptei, legitima apărare trebuie să întrunească, de asemenea, anumite condiţii. Din art.18, CCA al RM se evidenţiază următoarele condiţii:

- existenţa atacului;
- prejudiciul să fie adus numai atentatorului;
- să nu se depăşească limitele legitimei apărări.

Atacul trebuie să fie evident, şi nu imaginat, material, adică prin recurgere la violenţa fizică, şi nu o simplă ameninţare verbală, să fie direct, adică îndreptat nemijlocit asupra obiectului apărat de lege care constituie o valoare socială de interes particular sau public.

Cât priveşte a doua condiţie, legiuitorul stabileşte că prin fapta îndreptată împotriva unui atac poate fi cauzat prejudiciu numai celui ce atacă şi nici de cum altor persoane aflate în preajmă.

Mai complicată pare a fi a treia condiţie de a nu depăşi limita legitimei apărări. În *Codul cu privire la contravenţii* nu se descrie o precizare a acestei limite.

După cum menţionează prof. M. Preda "*Pentru ca apărarea împotriva unui atac să fie considerată legitimă, trebuie să existe un raport de o oarecare proporţionalitate între fapta săvârşită în apărare şi atacul care a provocat nevoia de apărare. Proporţionalitatea nu înseamnă similitudine sau identitate de fapte, dar nu le exclude*".[206] Evident, nu se poate vorbi de anumite limite concrete, deoarece, fiecare caz de legitimă apărare conţine particularităţi specifice ce ţin atât de calităţile persoanei (atacator şi a cel atacat), cât şi de alte împrejurări în care s-a săvârşit fapta.

Următoarea cauză, prevăzută de legislaţia administrativă, care înlătură caracterul contravenţional al faptei şi răspunderea contravenţională este iresponsabilitatea, adică starea în care persoana care a comis o contravenţie "*nu putea să-şi dea seama de acţiunile sale sau să le conducă din cauza unei boli psihice cronice, unei tulburări temporare a activităţii psihice, debilităţii mintale sau a unei alte stări patologice*" (art.19, CCA).

Iresponsabilitate (în viziunea legiuitorului) înseamnă incapacitatea unor persoane de a-şi da seama de sensul şi de urmările faptelor lor, sau aşi dirija în mod normal voinţa în timpul săvârşirii acţiunii sau inacţiunii ilicite. Iresponsabilitatea este o cauză de scutire de răspunderea contravenţionale, întemeiată pe lipsa de vinovăţie din partea persoanei care a săvârşit contravenţia.

Această stare de incapacitate poate fi constatată numai pe cale medicală, adică, medicii specialişti se pronunţă în privinţa capacităţii persoanei de a-şi dirija acţiunile sau

[206] M.Preda, op.cit., p. 202

inacţiunile în împrejurările date şi trebuie deosebită de *starea de afect* (considerată doar ca circumstanţă atenuantă), la care poate fi adusă şi o persoană sănătoasă sub aspect psihic.

*Iresponsabilitatea,* ca şi celelalte cauze care înlătură răspunderea contravenţională trebuie să îndeplinească anumite condiţii cumulative. După Prof. M. Preda aceste condiţii sunt: În primul rând, este necesar să existe *stare de incapacitate psihică a persoanei*, adică aceasta să fie lipsită de discernământ sau să fie în stare de inconştienţă. În al doilea rând, este necesar ca *starea de incapacitate să existe în momentul săvârşirii faptei*. În al treilea rând, se cere ca *fapta săvârşită să fie dintre cele prevăzute drept contravenţie*.

O cauză aparte care înlătură răspunderea contravenţională este minoritatea, o cauză obiectivă, bazată pe faptul că minorii nu au suficient discernământ în a aprecia gradul de pericol social al faptelor. Astfel, conform legislaţiei în vigoare, nu răspund contravenţional minorii care nu au împlinit vârsta de 16 ani (art.12, CCA), iar faţă de minorii de peste 16 ani, care au comis o contravenţie, se aplică măsurile prevăzute de Regulamentul comisiilor pentru minori (art.13, CCA) şi acestor persoane nu li se aplică sancţiunea de arest administrativ (art.31, CCA).

Acestea sunt cauzele ce înlătură răspunderea contravenţională prevăzute de legislaţia în vigoare. Spre deosebire, legislaţia României, în afara celor menţionate anterior, mai descrie câteva cauze care înlătură caracterul contravenţional al faptei şi răspunderea contravenţională. Astfel de cauze sunt: *o întâmplare ce nu putea fi prevăzută sau înlăturată; fapta săvârşită din constrângere, eroare de fapt sau în stare de necesitate*. Cât priveşte literatura de specialitate română, aici mai întâlnim: *cazul fortuit şi beţia accidentală* drept cauze ce înlătură răspunderea contravenţională.[207]

Termenul "*iresponsabilitate"* mai are sensul lipsă de responsabilitate, care s-ar traduce în ruseşte „безответственность" şi nu „невменяемость", aşa cum este consacrat în lege. În primul sens nu se are în vedere că persoană din cauza stării mintale sau a vreunei infirmităţi nu poate răspunde de fapta imputată, ci din lipsa simţului răspunderii pentru activitatea încredinţată.

Probabil, este raţională omiterea termenului de iresponsabilitate, deoarece are un dublu sens, unul expus în art.19, CCA, şi altul, ca lipsă a simţului de răspundere sau atitudine iresponsabilă faţă de activitatea încredinţată (situaţie întâlnită în administraţia publică de la noi), şi care, din cauza imperfecţiunii legislaţiei cu privire la răspunderea administrativă, în cele mai dese cazuri rămâne nepedepsită. Prejudiciul produs printr-o astfel de iresponsabilitate (mai ales când vine din partea funcţionarului public de rang înalt) poate deveni destul de impunător iar uneori ireparabil. Pentru norma dată ar putea fi mai adecvat titlul: *contravenţie săvârşită fără discernământ*, iar în text este deja descrisă această stare.

[207] A se vedea M.Preda, op.cit. p.207-211

Noţiune improprie, după părerea noastră, de "*iresponsabilitate*", s-a păstrat şi în proiectul noului *Cod contravenţional*, în schimb, numărul cauzelor care înlătură răspunderea contravenţională s-a mărit considerabil. Dintre acestea amintim: *constrângerea fizică sau psihică, eroarea de fapt, infirmitatea, cazul fortuit, beţia accidentală completă.*

## *SECŢIUNEA III. ALTE FORME DE RĂSPUNDERE ADMINISTRATIVĂ*

## 1. Răspunderea administrativ-disciplinară

Funcţionarii organelor administraţiei publice răspund disciplinar pentru abaterile săvârşite în exercitarea funcţiei şi în afara funcţiei pe care o deţin, dacă abaterea dăunează prestigiului funcţiei şi bunei funcţionări a administraţiei.

Abaterile (faptele) care atrag răspunderea disciplinară a funcţionarilor administraţiei publice nu sunt prestabilite printr-o listă exhaustivă într-un anumit act normativ (după modelul faptelor contravenţionale).

Uneori prin acte normative privitoare la statutul diferitor corpuri de funcţionari publici se prevăd anumite abateri cu caracter disciplinar, dar lista acestora nu este completă, deoarece se stipulează, de regulă, în aceste acte normative că pot interveni şi alte abateri de aceeaşi natură.

Ceea ce caracterizează abaterile disciplinare care pot fi imputabile funcţionarilor publici este periclitarea disciplinei care trebuie să existe în funcţionalitatea normală a serviciilor administraţiei publice. De regulă, autoritatea disciplinară este legată de autoritatea ierarhică, deşi exerciţiul autorităţii disciplinare, de cele mai multe ori, este separată de autoritatea ierarhică. Oricum, în toate cazurile, acţiunea disciplinară împotriva funcţionarilor este pornită de autoritatea ierarhică.

Indiferent de faptul cine exercită autoritatea disciplinară - autoritatea ierarhică sau o autoritate disciplinară specială - şi indiferent de modurile în care se realizează acţiunea disciplinară, vom observa existenţa următoarelor trei elemente care caracterizează răspunderea disciplinară a funcţionarilor administraţiei publice.

În primul rând, este nevoie ca funcţionarul să fi săvârşit o *greşeală de serviciu* sau în afara serviciului, greşeală care să prejudicieze realizării funcţiei încredinţate funcţionarului respectiv. Este deci necesară o faptă concretă. Pentru neeficienţa profesională generală

funcţionarul nu poate fi sancţionat disciplinar. În acest caz se dovedeşte a fi incompatibil cu exercitarea funcţiei pe care o deţine.

În al doilea rând, acţiunea disciplinară presupune cu necesitate *o anumită sancţiune disciplinară* care să fie prevăzută în normele juridice care reglementează statutul funcţionarului în cauză.

În sfârşit, în al treilea rând, pentru a exista sancţiuni disciplinare, trebuie să existe *intenţia de a pedepsi* funcţionarul vinovat de săvârşirea unei abateri disciplinare. Prin acest element se face legătura între comiterea abaterii disciplinare şi aplicarea sancţiunii prescrise în normele juridice.

Prin urmare, vom deosebi situaţiile în care intervin anumite măsuri care dezavantajează pe funcţionari în evoluţia carierei lor, dar care nu au caracterul unor sancţiuni disciplinare. Astfel, în cazul unei reorganizări a serviciului trecerea funcţionarului dintr-o funcţie superioară într-una inferioară (care se face, de regulă cu acordul acestuia) nu poate fi considerată ca sancţiune disciplinară, deşi formal s-ar putea interpreta în acest fel schimbarea situaţiei juridice a funcţionarului. Acest lucru este posibil atunci când retrogradarea este prevăzută şi se aplică ca sancţiune disciplinară.

Reglementarea juridică a răspunderii disciplinare a funcţionarilor autorităţilor administraţiei publice constituie, de asemenea, o garanţie pentru apărarea drepturilor acestora în cazul unui eventual abuz din partea funcţionarilor publici ierarhic superiori.

Răspunderea administrativ - disciplinară se deosebeşte de cea administrativ - contravenţională prin faptul că prima ia naştere ca rezultat al încălcării regulamentului de serviciu, al unui raport juridic de serviciu, şi se aplică de către administraţia (conducătorul) faţă de care făptuitorul se află în dependenţă de serviciu, pe când temeiul răspunderii contravenţionale este contravenţia consacrată în CCA, iar sancţiunile sunt aplicate de un şir întreg de organe faţă de care făptuitorul nu se găseşte în nici un fel de raport. Aceste două forme de răspundere se deosebesc şi după natura sancţiunii. Dacă principala sancţiune contravenţională este amenda, care are caracter material, sancţiunile disciplinare sunt, în esenţă, de natură morală.

Nu se în legislaţie o definiţie clară a abaterii disciplinare a funcţionarilor publici. *Legea Serviciului public* face doar trimitere la legislaţia muncii în ce priveşte răspunderea disciplinară a funcţionarilor publici, fără a menţiona statutele şi regulamentele disciplinare conform cărora poartă răspundere disciplinară unele categorii de funcţionari (militari, poliţişti). Aceasta favorizează, pe de o parte, atragerea la răspundere abuzivă a unor funcţionari şi, pe de altă parte, scutirea de la răspundere a altora.

Abaterile disciplinare ale unui simplu angajat şi ale unui funcţionar public, chiar dacă se aseamănă după forma exterioară de exprimare, sunt incomparabile din punctul de vedere al consecinţelor raportate la buna desfăşurare a procesului de administrare.

Din cele expuse putem trage următoarea concluzie: odată ce *Legea serviciului public* nominalizează un şir de categorii de funcţionari publici cu atribuţii, drepturi şi obligaţii deosebit de importante, este necesar de a se stabili tot prin lege şi răspunderea juridică deosebită a acestora sub toate formele ei, inclusiv cea disciplinară. O astfel de răspundere disciplinară poate fi stabilită printr-un statut disciplinar al funcţionarului public, sau ca un capitol distinct în viitoarea *Lege privind statutul funcţionarului public*.

## 2. Răspunderea administrativ-patrimonială

În procesul exercitării funcţiilor în cadrul organelor administraţiei publice se pot produce daune materiale şi morale persoanelor fizice sau juridice în raport cu care intervine activitatea acestor organe. Prejudiciul dat se pot produce atât în cazul exercitării în condiţii legale a funcţiei publice, cât şi atunci când funcţia publică a fost îndeplinită defectuos sau nu a fost îndeplinită.

În primul caz, producerea unor pagube terţilor prin exercitarea funcţiilor publice dă dreptul acestora la despăgubiri în condiţiile stabilite de lege, despăgubirea fiind suportată de administraţia publică. Funcţionarilor administraţiei publice care exercită respectivele funcţii nu li se poate imputa prejudiciul astfel produs, deoarece ei au îndeplinit funcţiile în modul prescris de lege.

În cel de al doilea caz însă, când funcţia este realizată în mod defectuos sau nu este deloc realizată şi prin aceasta se aduc pagube materiale sau morale terţilor, responsabilitatea civilă trebuie să revină funcţionarilor administraţiei publice, în mod solidar cu autorităţile din care ei fac parte şi pentru care lucrează.

Această formă de răspundere a administraţiei sau a funcţionarilor săi pentru prejudiciul adus particularilor sau statului, în procesul exercitării puterii publice, a căpătat denumirea în literatura de specialitate ca *răspundere administrativ-patrimonială*. Unii autori de drept civil se opun acestei denumiri, considerând-o drept "*răspundere materială (civilă) în dreptul administrativ*". Schimbarea termenilor, după noi, nu schimbă esenţa şi necesitatea reglementării juridice cât mai ample a acestei forme de răspundere juridică. Susţinem, în acelaşi timp, prima formulare, din motiv că acest prejudiciu este produs prin încălcarea unui raport de putere şi anume de către un subiect care este deţinător de putere publică, respectiv, aprecierea şi judecarea acestui litigiu trebuie făcut în baza normelor şi a principiilor dreptului public, şi nu a celui privat.

Care este temeiul acestei responsabilităţi, cum operează ea şi ce limite are? Iată problemele pe care este necesar să le examinăm. Desigur funcţia publică este realizată, după cum am spus, de anumite persoane fizice abilitate în acest sens. Realizarea defectuoasă a funcţiei sau nerealizarea acesteia, atunci când prin aceasta se produc pagube terţilor, este firesc să fie imputabilă celor care se fac vinovaţi de producerea pagubelor, deci funcţionarilor, cu toate că nu sunt numai ei răspunzători de producerea acestor pagube.

Producerea pagubelor este imputabilă şi autorităţilor publice pentru care aceşti funcţionari lucrează. Autorităţile administraţiei publice trebuie să răspundă în mod solidar cu funcţionarii lor pentru realizarea defectuoasă sau nerealizarea funcţiei publice în aceste cazuri.

Temeiul răspunderii autorităţilor administraţiei publice pentru pagubele cauzate de funcţionarea lor stă în culpa acestor organe de a nu fi ales pe cele mai bune persoane să exercite funcţia publică şi în culpa de a nu fi supravegheat îndeajuns activitatea acestora, astfel încât realizarea funcţiei publice să se fi desfăşurat normal, fără să se producă pagube terţilor.

Terţii păgubiţi au posibilitatea de a cere despăgubiri fie de la funcţionarii vinovaţi de producerea pagubei, fie de la autorităţile administraţiei publice pentru care lucrează respectivii funcţionari.

Desigur, este convenabilă acţiunea de despăgubire împotriva administraţiei publice care dispune de mijloacele necesare pentru despăgubirea terţilor, urmând ca acestea să se despăgubească de la funcţionarii vinovaţi pe calea regresului.

Răspunderea funcţionarilor administrării publice pentru pagubele cauzate terţilor prin executarea defectuoasă a funcţiei este integrală, urmând să suporte întreaga valoare a pagubelor plătite terţilor păgubiţi de autorităţile pentru care ei lucrează.

Răspunderea autorităţilor administraţiei publice pentru pagubele cauzate de funcţionarii acestora este limitată la acele cazuri în care pagubele produse sunt legate de greşelile serviciului respectiv, deci să aibă legătură cu exercitarea funcţiilor respective.

Ca atare, pagubele cauzate de funcţionarii administraţiei publice, datorită unor greşeli detaşabile de serviciu, în afara funcţiei pe care o deţin, vor fi imputabile cu exclusivitate funcţionarilor publici.

Atunci când se stabileşte o nouă formă de răspundere, este necesar ca legiuitorul să evidenţieze atât trăsăturile specifice faptei ilicite care serveşte drept temei juridic de aplicare, cât şi natura sau esenţa acestei răspunderi.

În această ordine de idei, prof. E. D. Tarangul, menţiona un triplu aspect al responsabilităţii administraţiei:

- responsabilitatea pentru culpă;

- responsabilitatea pentru greşeală de serviciu şi
- responsabilitatea pentru risc.

Prima formă este împrumutată din dreptul privat. Totodată, subliniază autorul, în dreptul public există probleme şi interese diferite de cele ce se pun în dreptul privat, trebuind să se ţină seama de interesele particularilor care reclamă o despăgubire cât mai largă şi completă precum şi de interesele serviciilor publice.

A doua formă de responsabilitate nu se mai bazează pe ideea de culpă din dreptul privat. Astfel, administraţia este declarată responsabilă pentru daunele cauzate printr-o rea funcţionare a serviciului public, iar particularul care cere despăgubiri nu este obligat să dovedească culpa unui funcţionar public.

Responsabilitatea administraţiei pentru risc pleacă de la ideea că funcţionarea serviciilor publice prezintă pentru particulari un risc de a fi păgubiţi şi că, în consecinţă, aceştia trebuie asiguraţi.[208]

În cazul când legislaţia prevede măsuri concrete de răspundere a administraţiei pentru daunele cauzate printr-o rea administraţie, în primul rând, impune o atitudine mult mai serioasă şi exigentă a funcţionarilor publici faţă de atribuţiile lor, un profesionalism înalt şi o năzuinţă de perfecţionare permanentă a modalităţilor şi procedeelor aplicate în administraţie, fapt care stimulează emiterea de acte administrative bine chibzuite şi legale. În al doilea rând, prevederea în legislaţie a acestei forme de răspundere este o garanţie a restabilirii particularului în dreptul său subiectiv, lezat printr-un act administrativ ilegal.

De fiecare dată, când în ştiinţa dreptului intervine o noţiune nouă aceasta este primită cu reticenţă de mediul academic, predispus mai mult spre conservatism şi promovare a ideilor consolidate deja în doctrină.

Răspunderea administrativ-patrimonială este o nouă formă a răspunderii în dreptul administrativ al Republicii Moldova, apariţia căreia a fost determinată de instituirea instituţiei contenciosului administrativ.

În continuare vom încerca să argumentăm necesitatea acestei instituţii juridice şi, respectiv, a noii forme de răspundere administrativă, utilizând metodele analizei şi comparaţiei cu alte forme ale răspunderii juridice.

Instituţia contenciosului administrativ este chemată să realizeze prevederile art. 53 din Constituţia Republicii Moldova, care consacră în aliniatul (1): „***Persoana vătămată într-un drept al său de o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluţionarea în termenul legal a unei cereri, este îndreptăţită să obţină recunoaşterea dreptului pretins, anularea actului şi repararea pagubei***".

[208] E.D.Tarangul, Tratat de drept administrativ român, Cernăuţi, 1944, p.624-630

Îndreptăţirea persoanei vătămate nu poate fi făcută în alt mod decât prin tragerea la răspundere a autorităţii publice pârâte. Din textul Constituţiei reiese că această răspundere conţine trei elemente care pot face obiectul cererii persoanei vătămate:

- ***recunoaşterea dreptului pretins*** – care poate fi realizat prin obligarea autorităţii publice de a soluţiona cererea respinsă, privită ca sancţiune de natură administrativă;
- ***anularea actului*** – este o sancţiune administrativă cu impact mai mult moral asupra autorităţii publice;
- ***repararea pagubei*** – constituie sancţionarea patrimonială a autorităţii publice.

Iată de ce această formă de răspundere nu o putem denumi doar „a*dministrativă*" , pentru a nu o confunda cu cea prevăzută în *Codul cu privire la contravenţii*, dar nici numai „patrimonială", pentru a nu o confunda cu cea din dreptul privat.

În dreptul privat, paguba care se cere a fi reparată este produsă prin acţiunile sau inacţiunile oricărei persoane (inclusiv din aparatul statal), pe când paguba, în sensul art.53 din Constituţie, este produsă printr-un act administrativ ilegal sau prin refuzul de a soluţiona o cerere referitoare la un drept recunoscut de lege, iar pârâtul în aceste cauze va fi întotdeauna o autoritate publică sau un funcţionar al acesteia.

Actul administrativ nu poate fi identificat cu o simplă acţiune, deoarece este un act juridic şi o manifestare unilaterală de voinţă a autorităţii publice, deţinătoare de putere publică, care produce efecte juridice.

De asemenea, refuzul de a soluţiona o cerere (soluţionarea căreia este dată în competenţa autorităţii solicitate) nu poate fi identificat cu o simplă inacţiune, acesta constituind o faptă juridică materială a autorităţii publice care produce, de asemenea, efecte juridice.

Prin urmare, răspunderea autorităţilor publice, consacrată în art.53 din Constituţia Republicii Moldova, constituie o nouă formă a răspunderii în dreptul administrativ – ***răspunderea administrativ-patrimonială.***

Realizarea prevederilor art.53 din Constituţie a devenit posibilă numai după adoptarea la 10.02.2000 a *Legii contenciosului administrativ,* nr.793-XIV, care, consacră în mod detaliat atât regimul juridic cât şi procedura de repunere în drepturi şi despăgubire a persoanei vătămate de o autoritate publică, aceasta devenind lege-cadru pentru răspunderea administrativ-patrimonială.

Deoarece procedura de contestare a actelor administrative, prin care este vătămată o persoana într-un drept al său recunoscut de lege, nu poate fi cuprinsă pe deplin într-o lege organică, legiuitorul a stabilit în *Legea contenciosului administrativ* că dispoziţiile acesteia se vor completa, în materie procesuală, cu prevederile Codului de procedură civilă.

Răspunderea administrativ-patrimonială, pe lângă faptul că este o formă nouă de răspundere în legislaţia ţării noastre, poartă un caracter complex şi urmează a fi abordată de ştiinţa dreptului administrativ într-o manieră multiaspectuală şi interdisciplinară. Aceasta ar uşura aplicarea corectă de către instanţele de contencios administrativ a răspunderii respective.

Nu întâmplător legiuitorul a stabilit înfiinţarea de instanţe specializate pentru judecarea litigiilor în contencios administrativ sub formă de colegiu specializat în cadrul instanţelor de drept comun. Judecătorul administrativ are o sarcină mult mai grea de îndeplinit decât judecătorul civil sau penal. Acestora din urmă, le simplifică cu mult sarcina faptul codificării domeniilor date, pe când dreptul administrativ nu poate fi sistematizat într-un singur cod. La examinarea cauzelor în contencios administrativ judecătorul va apela de fiecare dată la diverse acte normative (Constituţie, legi organice şi ordinare, decrete, ordonanţe, hotărâri şi dispoziţii, regulamente şi instrucţiuni, etc.), fapt ce lasă loc pentru îndoială, dacă lista acestora a fost exhaustivă de fiecare dată şi judecătorul a pus faţă în faţă actul administrativ contestat cu toată documentaţia necesară pentru emiterea lui.

Faptul că până acum nu sunt înfiinţate colegii specializate este o piedică gravă în dezvoltarea instituţiei contenciosului administrativ şi a formei noi de răspundere a administraţiei pe care aceasta o instituie. Nu a contribuit la înfiinţarea acestor instanţe nici reforma judiciară care s-a petrecut în anul 2003. Se poate trage concluzia, că se speculează cu noţiunea de „reformă" nu numai în administraţia publică dar şi în justiţie. Simplificarea sau amplificarea numerică a unui sistem de autorităţi publice nu înseamnă încă o reformă. Adevărata reformă conţine, în mod implicit, principii, forme, metode noi de activitate, necunoscute vechiului sistem.

Examinarea litigiilor în contencios administrativ de către „Colegiul Civil şi de Contencios Administrativ" la Curţile de Apel şi Curtea Supremă de Justiţie ne demonstrează incapacitatea acestora de a delimita atât natura litigiului, care este deosebit de cel civil, cât şi procedura de examinare.

Influenţaţi de practica examinării litigiilor civile, judecătorii nu fac o distincţie între răspunderea civilă şi cea administrativ-patrimonială, judecând în ambele cazuri după aceleaşi principii. Vina o poartă doar legiuitorul care a dat în competenţa aceloraşi judecători examinarea cauzelor atât de diferite (de drept privat şi de drept public), care sunt, practic, diametral opuse.

Pentru a dezvolta o practică corectă în materie de aplicare a răspunderii administrativ-patrimoniale trebuie să se ţină cont de câteva din regulile elementare care ghidează această formă de răspundere.

Litigiile civile se deosebesc de cele de contencios administrativ după calitatea persoanei pârâtului, care în contencios administrativ va fi întotdeauna o autoritate publică deţinătoare a puterii publice. Pornind de la aceasta, legiuitorul a stabilit aplicarea principiului „prezumţiei

vinovăţiei" faţă de pârât, altfel spus, imputându-i sarcina probaţiunii în cazurile refuzului de a rezolva o cerere şi emiterii actului administrativ ilegal. Doar în materie de despăgubire sarcina probaţiunii va aparţine ambelor părţi, similar cauzelor civile.

În acest context, devine absurdă practica stabilită de întoarcere la reexaminare a cauzei de către instanţa de recurs. Dacă pârâtul (autoritatea publică) nu a prezentat în instanţa de fond probe suficiente care să demonstreze nevinovăţia sa, înseamnă că ele nu există şi că este vinovat. Dacă aceste probe sunt prezentate totuşi instanţei de recurs, aceasta din urmă, în mod normal, examinează cauza în fond luându-le în consideraţie, dar nu întoarce spre reexaminare instanţei de fond. Esenţa acestui demers constă în următoarele: deoarece persoana este vătămată de către o autoritate publică, momentul repunerii ei în drepturi trebuie să fie cât mai apropiat de data vătămării, pentru a nu submina imaginea puterii de stat şi pentru a câştiga încrederea cetăţenilor în echitatea socială, şi în faptul că dacă una din puteri greşeşte (cea executivă în cazul dat), o altă putere o pune la respect (cea judecătorească). Prin aceasta se realizează şi principiul constituţional de separaţie şi colaborare a puterilor.

O altă regulă ţine de forma de chemare în instanţă a pârâtului. Deoarece acesta nu este o persoană civilă, ci o autoritate publică, este inadmisibilă ignorarea citaţiei, cu atât mai mult că la data primei înfăţişări pârâtul trebuie să prezinte toate documentele care au stat la baza emiterii actului administrativ contestat, sau a refuzului de a rezolva cererea reclamantului. Chiar dacă legea prevede sancţionarea conducătorului autorităţii publice pârâte cu o amendă de până la zece salarii minime pentru fiecare zi de întârziere, practica demonstrează că judecătorii nu aplică această măsură, amânând şi tergiversând examinarea cauzelor, după modelul celor civile, pe motiv de neprezentare a pârâtului.

Nu mai puţin important este şi partea ce ţine de despăgubire. În cauzele civile este simplu: vinovatul plăteşte cu patrimoniul său.

În cauzele de contencios administrativ, practica judiciară a mers tot pe calea cea mai simplă: despăgubirea se face din patrimoniul autorităţii publice, adică al statului. Indirect, poate şi este vinovat statul că a selectat astfel de funcţionari care aduc numai prejudiciu, dar la direct vinovată este persoana (funcţionarul) care trebuie să răspundă personal.

Evident, statul îşi asumă răspunderea pentru risc în cazul activităţilor periculoase pentru viaţă sau mediu, în cazul unor programe de reformă şi alte riscuri inevitabile, însă de ce trebuie să răspundă statul pentru faptul că funcţionarul public nu-şi cunoaşte atribuţiile de serviciu şi încalcă drepturile legale ale cetăţenilor în cadrul exercitării celor mai obişnuite atribuţii ? Spre exemplu, eliberarea nelegitimă din funcţie nu este decât o ambiţie a conducătorului, şi, în cazul când judecata decide restabilirea în funcţie a persoanei, cu despăgubirea materială şi morală a acesteia, de ce trebuie să sufere bugetul statului? Dacă mai ţinem cont şi de faptul că

conducătorul poate fi ministrul, care poartă doar răspundere politică, ambiţia prea mare a acestora va costa scump statul.

Credem că este de competenţa instanţei de contencios administrativ de a stabili, de fiecare dată în mod individual, gradul de vinovăţie a statului (care răspunde cu patrimoniul său pentru risc) şi a funcţionarului public ( care răspunde pentru propriile erori cu propriul patrimoniu), aplicând principiile răspunderii administrative şi nu a celei civile.

Pentru evitarea confuziilor şi conturarea mai pronunţată a răspunderii administrativ-patrimoniale, care este un element fundamental al democraţiei, este necesară adoptarea de urgenţă a cel puţin două acte legislative: *Legea privind răspunderea ministerială* şi *Codul de procedură administrativă.*

# TEMA VII. ACTUL ADMINISTRATIV

## *Secţiunea I. Noţiunea actelor administrative*

### 1. Noţiunea şi trăsăturile actului administrativ

Actul administrativ constituie o categorie de acte juridice adoptate sau emise de autorităţile şi persoanele care îşi desfăşoară activitatea în administraţia publică, fiind o modalitate de lucru a acestora, prin care se asigură realizarea puterii executive şi înfăptuirea sarcinilor şi obiectivelor ce revin administraţiei publice.

Este greu de formulat într-o singură definiţie noţiunea de *act administrativ.* Cu toate acestea, în *Legea contenciosului administrativ* găsim o tălmăcire oficială a noţiunii de act administrativ, care formează obiectul acţiunii în contenciosul administrativ. Astfel, conform prevederilor art.2, *act administrativ* înseamnă *"manifestarea juridică unilaterală de voinţă, cu caracter normativ sau individual, a unei autorităţi publice, emis în vederea organizării executării sau executării concrete a legii".*

Actul administrativ poate fi exprimat sub diferite forme şi denumiri: decizie, ordin, instrucţiune, regulament, dispoziţie, hotărâre, permis, autorizaţie etc.

Fiind o categorie a actelor juridice, actul administrativ este acea manifestare de voinţă a unei persoane fizice sau juridice, prin care se creează, se modifică sau se sting raporturi juridice de drept administrativ. Rămânând a fi forma principală prin care se asigură realizarea puterii executive, actele administrative se practică, în acelaşi timp, şi în cadrul celorlalte două puteri (legislativă şi judecătorească), însă nu ca activitate de bază a acestora, ci doar ca activitate auxiliară, necesară pentru îndeplinirea activităţii de bază[209] .

Prof. I.Iovănaş împarte formele de realizare a activităţii administraţiei publice în două mari categorii. Prima categorie include formele concrete producătoare de efecte juridice - actele administrative, contractele administrative, actele civile, actele de drept al muncii şi faptele juridice materiale. A doua categorie cuprinde formele de activitate care nu produc efecte juridice proprii - operaţiunile tehnico-administrative şi actele exclusiv politice ale organelor administrative[210].

Actului administrativ îi sunt proprii un şir de trăsături caracteristice, care îl deosebesc de celelalte acte juridice - lege, hotărâre judecătorească, contract de drept privat etc.

Aceste trăsături vor fi descrise în cele ce urmează.

---

[209] M. Preda, op. cit., Curs de drept.,.,p. 91.
[210] Ilie lovănaş, *Drept administrativ,* Arad, Editura *Servo-Sat,* voi.2, 1997, p. 9

***Actul administrativ este un act juridic,*** deoarece produce efecte juridice, adică dă naştere, modifică sau stinge anumite drepturi şi obligaţii, în acest context, autorul sus-numit face unele precizări.

Prima vizează faptul că nu orice manifestare de voinţă este un act juridic, respectiv un act administrativ, ci numai aceea făcută în scopul de a produce efecte juridice. Este necesar să existe o deplină concordanţă între voinţă, scopul manifestării de voinţă şi efectele pe care legea i le recunoaşte.

A doua - arată că o manifestare de voinţă, pentru a fi considerată act juridic, trebuie să fie aptă de a produce efecte juridice proprii.

A treia — trebuie făcută în legătură cu caracterul de act juridic al actului administrativ; realizarea efectelor juridice recunoscute de lege e asigurată prin forţa de constrângere a statului. De aici consecinţa că actele administrative, ca specie a actelor juridice, sunt întotdeauna licite. Cu alte cuvinte, manifestarea de voinţă făcută într-un scop contrar dispoziţiilor legale nu este recunoscută şi asigurată prin forţa coercitivă a statului, deci nu are valoare juridică.

O altă precizare pe care o reclamă caracterizarea actelor administrative ca specie a actelor juridice este că ele sunt manifestări de voinţă declarate[211].

***Actul administrativ este o manifestare unilaterală de voinţă de putere.*** Manifestarea unilaterală de voinţă nu este în toate cazurile clar conturată. Astfel, actele emise la cererea celor interesaţi sunt, de asemenea, acte administrative care îi învestesc pe beneficiari cu drepturi şi obligaţii prevăzute de lege din momentul emiterii lor. în acest caz este, de asemenea, determinantă voinţa unilaterală a autorităţii publice, care poate satisface (prin emiterea actului administrativ) sau refuza cererea.

Sunt destul de numeroase şi cazurile când la emiterea actului administrativ participă mai multe persoane (în cazul organului colegial) sau mai multe organe ale administraţiei publice în comun cu organizaţii obşteşti şi particulare. Se pune întrebarea dacă în aceste cazuri nu suntem în prezenţa unui acord de voinţe. Răspunsul este că şi în aceste cazuri avem o manifestare unilaterală de voinţă juridică (a autorităţii respective sau chiar a statului), deşi la emiterea actului participă mai multe organe sau persoane .

***Actul administrativ este forma principală de activitate a organelor administraţiei publice.*** Obiectul actului administrativ constă în executarea legii. Voinţa unilaterală a organelor administraţiei publice se manifestă în baza şi în executarea legii[212].

***Actul administrativ este obligatoriu spre îndeplinire şi respectare*** atât de persoanele fizice şi juridice cărora le este adresat, cât şi de organul emitent. Această obligativitate a actului

[211] Idem, p.12
[212] A.Negoită, *Drept administrativ şi ştiinţa administraţiei,* Bucureşti, 1993, p. 112.

administrativ derivă din faptul că el este dat pe baza şi în executarea legii şi din această cauză se bucură de prezumţia de legali-ţaţe[213]..

***Actele administrative au o putere juridică inferioară legii,*** fiind la rândul lor aranjate într-o scară ierarhică de subordonare unul faţă de altul.

Fiind emise pe baza şi în executarea legii, actele administrative nu pot conţine dispoziţii contrare legilor, nu pot modifica sau interpreta legea. Din subordonarea ierarhică rezultă că actele organelor superioare ale administraţiei publice sunt obligatorii pentru organele subordonate, iar organele superioare au dreptul de a modifica sau anula, în mod unilateral, actele organelor inferioare.

***Actul administrativ este, de regulă, executoriu imediat*** după ce a intrat în vigoare, fără nici o formalitate, fără a fi necesară întocmirea unor activităţi ulterioare.

## 2. Compararea actului administrativ cu alte acte juridice

### *A. Actul administrativ şi legea*

Actele administrative, ca şi legea, sunt acte juridice, adică dau naştere, modifică sau sting anumite drepturi şi obligaţii.

O altă asemănare este faptul că ambele aceste categorii de acte juridice sunt o manifestare de voinţă de putere unilaterală.

Ambele, de asemenea, sunt obligatorii spre executare, fiind asigurată această obligativitate prin forţa de constrângere a statului.

Dar, după cum am menţionat deja, legea are o putere juridică superioară actelor administrative. In opinia prof. A. Negoiţă, autoritatea legii se întemeiază pe suveranitatea statului, pe când autoritatea actului administrativ derivă din lege. Emiterea şi aplicarea actelor administrative se întemeiază pe organizarea executării legii. De aceea actul administrativ totdeauna se subordonează dispoziţiilor legii. Aceasta justifică multiplele norme de control la care sunt supuse actele administrative privind asigurarea legalităţii lor[214].

Actul administrativ este forma principală de activitate a puterii executive, iar legea este forma principală de activitate a puterii legislative.

O altă deosebire constă în faptul că actul administrativ este executoriu imediat, pe când legea este urmată de o procedură specială de punere în executare (promulgarea, publicarea, emiterea de acte administrative de organizare a executării).

---

[213] M. Preda, *op. cit., Curs de drept...,* p. 99

[214] A. Negoiţă, *op. cit., Drept administrativ şi ştiinţa...,p.* 116

Actele administrative pot avea atât caracter individual, cât şi normativ, iar legea are întotdeauna caracter normativ.

***B. Actul administrativ şi hotărârea judecătorească***

Hotărârea judecătorească este, de asemenea, un act juridic, o manifestare unilaterală de voinţă de putere, emisă în baza legii, obligatorie spre executare, dar care se deosebeşte esenţial de actul administrativ prin următoarele momente:

• *hotărârea judecătorească* este actul juridic prin care se realizează puterea judecătorească, iar *actul administrativ* este forma de realizare a puterii executive;

• prin *hotărârea judecătorească* se aplică legea la un caz concret, având ca scop fie sancţionarea unui delict, fie soluţionarea unui litigiu, iar *actul administrativ* are drept scop organizarea executării şi executarea efectivă a legii;

• *actul administrativ* este executoriu imediat din momentul emiterii, iar *hotărârea judecătorească* este urmată de o procedură de învestire cu formulă executorie prevăzută de normele de procedură penală, civilă, contravenţională ş.a.

***C. Actul administrativ şi contractul civil***

Contractele din dreptul privat sunt, de asemenea, acte juridice care produc anumite efecte juridice, având ca suport juridic normele dreptului privat.

Principala deosebire dintre aceste două feluri de acte juridice constă în următoarele: *actul administrativ* constituie o manifestare unilaterală de voinţă juridică, iar *contractul* civil este acordul a două sau mai multe voinţe juridice în scopul producerii efectelor juridice.

O altă deosebire constă în regimul juridic aplicabil acestor două categorii de acte juridice. *Contractele,* de regulă, sunt supuse regimului de drept privat, iar *actele administrative* - regimului juridic de drept public.

In prezent se vorbeşte tot mai des despre contractul administrativ, o excepţie a contractelor în sensul clasic, care diferă de cel din dreptul privat, fiind o categorie a actelor administrative, în care una din părţi este o autoritate publică, iar cealaltă — un subiect de drept privat (persoană fizică sau juridică) autorizat să presteze servicii publice (contractele de concesionare a serviciilor publice, de angajare în serviciul public, închiriere, împrumut etc.). Chiar dacă şi în contractul administrativ este prezentă voinţa ambelor părţi, autoritatea administrativă poate modifica sau rezilia, din proprie iniţiativă, în condiţiile legii, acest contract.

*Legea contenciosului administrativ* tălmăceşte noţiunea de *contract administrativ* în felul următor: *"contract încheiat de autoritatea publică, în virtutea prerogativelor de putere publică, având ca obiect administrarea şi folosirea bunurilor proprietate publică, executarea lucrărilor*

*de interes public, prestarea de servicii publice, activitatea funcţionarilor publici care reiese din relaţiile de muncă reglementate de statutul juridic al acestora"* (art.2).

## 3. Categoriile de acte administrative

Pe baza caracteristicilor şi comparaţiilor făcute anterior putem defini actele administrative ca acte juridice unilaterale de putere publică, cu o putere juridică inferioară legii, obligatorii şi executorii, prin care se organizează executarea sau se execută în concret legile şi celelalte acte ale statului sau ale colectivităţilor locale.

Pornind de la varietatea şi multitudinea atât a organelor administraţiei publice, cât şi a domeniilor de activitate pe care le conduc acestea, actele administrative pot fi supuse mai multor clasificări, în funcţie de criteriul ales.

Astfel, prof. V.Prisacaru consideră că actele juridice emise de serviciile publice administrative nu au toate aceeaşi natură, nici aceeaşi însemnătate şi valoare juridică, nici acelaşi câmp de punere în lucru, desprinzând următoarele categorii:

- *acte administrative de autoritate',*
- *acte administrative de gestiune*
- *acte administrative cu caracter jurisdicţional*[215].

*Actele administrative de autoritate* (sau acte administrative de putere publică) emană de la o autoritate publică (legislativă, executivă sau judecătorească) în mod unilateral, pe baza şi în vederea executării legii, executarea lor fiind asigurată de puterea publică.

*Acte administrative de gestiune* sunt acte încheiate de serviciile publice administrative cu persoane fizice şi juridice şi privesc buna gestionare a domeniului public al statului sau al unităţii administrativ-teritoriale. Spre deosebire de prima categorie, care sunt acte de manifestare a voinţei unilaterale a autorităţii publice, acestea din urmă presupun două manifestări de voinţă (a serviciului public şi a persoanei fizice sau juridice).

*Actele administrative cu caracter jurisdicţional* sunt emise de organele de jurisdicţie administrativă (învestite prin lege cu atribuţii jurisdicţionale), în mod unilateral, prin care se soluţionează conflictele, apărute între serviciul public şi particulari, conform unei proceduri stabilite prin lege.

*După competenţa materială* actele administrative se împart în:

- acte administrative cu caracter general (hotărârile Guvernului, deciziile consiliilor);
- acte administrative de specialitate (ordine, instrucţiuni ale ministerelor).

*După competenţa teritorială* actele administrative pot fi emise:

[215] V. I. Prisacaru, *op. cit.,* p. 196

• de organele administraţiei publice centrale (au putere juridică pe întreg teritoriul ţării);

• acte emise de organele administraţiei publice locale; (au putere juridică numai în unitatea administrativ-teritorială).

*După numărul manifestărilor de voinţă pe care le conţin:*

• acte administrative simple care conţin o singură manifestare de voinţă;

• acte administrative complexe, care conţin două sau mai multe manifestări de voinţă.

*După natura efectelor juridice pe care le produc sunt:*

• acte administrative care acordă drepturi;

• acte administrative care constată existenţa unui drept. *După autoritatea care le emite sunt acte administrative:*

• emise de organe ale puterii executive;

• emise de aparatul Parlamentului;

• emise de instanţele judecătoreşti;

• emise de autorităţi publice autonome;

• emise de persoane de drept privat asimilate autorităţilor publice în condiţiile *Legii contenciosului administrativ.*

Preşedintele Republicii emite decrete care poartă, de regulă, caracter individual, dar pot fi şi normative de aplicabilitate directă (de exemplu: decretul de instituire a stării excepţionale).

Guvernul emite hotărâri, ordonanţe şi dispoziţii cu caracter, de regulă, normativ, dar dispoziţiile pot avea şi caracter individual.

Ministerele şi departamentele emit ordine şi instrucţiuni, iar autorităţile publice locale - decizii, dispoziţii şi ordine.

Unul din criteriile după care pot fi clasificate actele administrative este acela al întinderii efectelor pe care le produc. Din acest punct de vedere, putem distinge două tipuri de acte administrative: *normative* şi *individuale.*

• *Actele administrative normative* se caracterizează prin faptul că conţin reguli generale de conduită, sunt impersonale şi de aplicabilitate repetată, la un număr nelimitat de subiecte, nu toate organele administraţiei publice au competenţa de a le emite şi nu pot fi contestate în justiţie pe calea acţiunii, ci doar pe calea excepţiei de ilegalitate, iar cerinţele faţă de forma şi procedura de emitere sunt mult mai severe decât la cele individuale.

• *Actele administrative individuale* se caracterizează prin faptul că manifestarea de voinţă a organului competent creează, modifică sau stinge drepturi subiective sau obligaţii în profitul sau în sarcina uneia sau mai multor persoane dinainte determinate[216].

[216] A se vedea: I. lovănaş, *op. cit., Drept administrativ...,* p.21; Tudor Drăganu, *Actele de drept administrtaiv,* Bucureşti, Editura ştiinţifică, 1959, p.86 şi urm., Rodica Narcisa Petrescu, *Drept administrtaiv,* Ed. *Cordial LEX,* Cluj-Napoca, 2001, p.257-261.

în funcţie de conţinutul lor, prof. Ilie lovănaş împarte actele individuale în patru categorii:

• acte prin care se stabilesc drepturi şi obligaţii determinate pentru subiectele cărora li se adresează (de exemplu, actul prin care se atribuie un teren în vederea construcţiei unei locuinţe);

• acte care conferă statut personal beneficiarilor (de exemplu, diplomele şcolare şi universitare, carnetele de conducere auto);

• acte administrative de sancţionare administrativă (prin care se aplică constrângerea administrativă);

• acte administrative jurisdicţionale care au trăsături specifice: soluţionează litigii; sunt emise cu o procedură bazată pe contradictorialitate; organul emitent este independent în darea soluţiei atât faţă de părţi, cât şi faţă de orice persoană sau organ; se bucură de stabilitatea specifică autorităţii de lucru judecate şi trebuie motivate[217].

O altă opinie găsim la prof. R.N.Petrescu, referitor la ultima trăsătură menţionată de autorul precedent, în care se spune: *"Stabilitatea mai mare a actelor administrative nu este identică cu puterea de lucru judecat de care se bucură hotărârile judecătoreşti, ea se manifestă prin faptul că autoritatea administrativă care într-o anumită cauză a emis un act administrativ jurisdicţional nu-l mai poate revoca, modifica sau suspenda*[218]

## 4. Condiţiile de legalitate şi valabilitate a actelor administrative

Pentru ca actele administrative să producă efecte juridice şi să îndeplinească acel rol de punere în acţiune a prevederilor legislative, faţă de ele sunt înaintate mai multe cerinţe sau condiţii atât generale, cât şi speciale (pentru unele categorii de acte). Nerespectarea acestor cerinţe atrage după sine nevalabilitatea actelor administrative cu toate consecinţele ce decurg din această situaţie.

Cu toate că numărul şi varietatea cerinţelor de valabilitate a actelor administrative este destul de mare, autorii de drept administrativ român se referă, în principal, la unele similare, dar fără o coincidenţă totală. Astfel, prof. R. Ionescu menţionează următoarele condiţii de valabilitate a actelor administrative:

• actul administrativ să fie emis în baza şi în executarea legii;

• actul administrativ să fie emis în baza tuturor actelor organelor de stat care sunt superioare organului administrativ emitent;

• actul administrativ să fie emis de organul administrativ numai în limitele competenţei sale;

---

[217] . I.Iovănaş, *op.cit., Drept administrtaiv...,* p. 22-24.
[218] R. N. Petrescu, *op. cit.,* p. 259.

• actul administrativ să fie conform scopului legii ca şi al celorlalte acte normative ale organelor superioare organului administrativ emitent;

• actul administrativ să respecte cerinţele legale referitoare la forma sa;

• actul administrativ să fie oportun[219].

La rândul său, prof. I. Iovănaş înaintează următoarele condiţii de valabilitate, inclusiv de legalitate a actelor administrative:

• actul să fie emis de organul competent în limitele competenţei sale;

• conformitatea actului administrativ cu conţinutul legii şi al actelor cu forţă juridică superioară;

• emiterea lor în forma şi cu procedura prevăzute de lege;

• oportunitatea actelor administrative[220].

Menţionând rolul important al mobilului şi motivului, precum şi faptul că actele administrative trebuie să aibă întotdeauna o bază legală, prof. A. Negoiţă înaintează următoarele condiţii de legalitate a actelor administrative:

• competenţa;

• subordonarea competenţei faţă de o altă competenţă;

• supunerea competenţei de emitere a actelor administrative unor reguli de procedură;

forma actelor administrative[221]

În continuare vom analiza cele mai importante, după părerea noastră, cerinţe înaintate faţă de actele administrative, cerinţe care constituie *condiţiile incontestabile de legalitate şi valabilitate* ale acestora.

1) Una din condiţiile de legalitate este ***conformitatea actului administrativ cu conţinutul legii şi al altor acte cu forţă juridică superioară.***

Actul administrativ este o modalitate juridică de organizare a executării şi de executare a legii, de aceea între actul administrativ şi lege există un raport de subordonare: *totdeauna actul administrativ trebuie să aibă o bază legală.* Legalitatea este o condiţie esenţială a actelor administrative. Legea nu poate şi nici nu trebuie să prestabilească totdeauna toate modalităţile în care trebuie să intervină organele administraţiei cu acte administrative. Punând în executare legea, care reglementează cele mai importante relaţii sociale, organele administraţiei publice pot emite, din oficiu, când consideră necesar, acte administrative cu caracter individual şi normativ întemeiate pe dispoziţiile legii.

---

[219] Romulus lonescu, *Drept administrativ.* Bucureşti, 1970, p. 250-251.
[220] I. lovănaş, *op.cit., Drept administrativ..,* p.35-51.
[221] A. Negoiţă, *op. cit., Drept administrativ...,*voi.2, p. 147-156.

Conformitatea cu conţinutul legii, menţionează prof. I. Iovănaş, trebuie privită prin prisma structurii trihotomice a normei juridice, în raport cu ipoteza normei juridice, organul administrativ are obligaţia să emită actul ordonat de lege, dacă sunt întrunite condiţiile de fapt stabilite de ea, sau să nu emită actul în absenţa lor. Neîndeplinirea acestor obligaţii poate îmbrăca următoarele forme:

• organul administrativ nu emite actul, deşi sunt întrunite condiţiile de fapt pretinse de lege;

• organul administrativ emite un act administrativ, deşi nu sunt întrunite condiţiile de fapt, prevăzute de lege.

Acest act este ilegal, deoarece nu corespunde ipotezei. Este posibil ca organul administrativ să stabilească corect starea de fapt, dar să interpreteze greşit dispoziţia normei juridice sau să aplice o altă dispoziţie decât cea corespunzătoare situaţiei de fapt. Actul administrativ respectiv este nevalabil ca şi în cazul când s-a aplicat o altă sancţiune sau nu s-a aplicat sancţiunea prevăzută de lege[222].

De asemenea, organele administraţiei publice au obligaţia de a acţiona la cererea şi sesizarea cetăţenilor pentru realizarea drepturilor acestora.

2) O altă condiţie de valabilitate a actelor administrative este aceea ca ***actul să fie emis de organul competent în limitele competenţei sale,***

*Competenţa reprezintă ansamblul atribuţiilor conferite de lege persoanelor administrative.*

Competenţa de a face acte administrative este legată de funcţia pe care o îndeplineşte autorul competenţei, nu de persoana acestuia. Exerciţiul competenţei este, în acelaşi timp, un drept şi o obligaţie a autorului actului administrativ.

Competenţa este permanentă, nu se epuizează prin exercitarea acesteia şi poate fi *teritorială*[223] sau *materială.* Cea materială, la rândul său, poate fi: competenţă materială generală şi competenţă materială de specialitate.

***Competenta teritorială*** desemnează limitele în spaţiu în care pot fi exercitate atribuţiile conferite de lege. Astfel, organele centrale îşi desfăşoară competenţa pe întreg teritoriul ţării, iar cele locale - în limitele unităţii administrativ-teritoriale deservite.

*Competenta materială* constă din totalitatea atribuţiilor unui organ administrativ stabilite prin legi şi alte acte. normative. De competenţă materială generală dispune Guvernul, consiliile locale, iar de competenţă materială specială - ministerele, departamentele, inspecţiile şi inspectoratele de stat.

[222] ' I. lovănaş, *op. cit., Drept administrativ...,* voi.2, p. 39-41

Unii autori evidenţiază şi *competenţa personală* care desemnează sfera atribuţiilor conferite unei persoane ce ocupă o anumită funcţie şi *competenţă temporală* ce desemnează limitele de timp în care un organ administrativ îşi poate exercita atribuţiile legale (consiliile locale).[224]

In opinia aceluiaşi autor, noţiunea de *competenţă* poate fi înţeleasă mai corect, dacă este privită prin comparaţie cu noţiunea de *capacitate.*

*Capacitatea administraţiei* desemnează posibilitatea de a participa ca subiect independent (titular de drepturi şi obligaţii) în raporturi de drept administrativ. Conceptul de capacitate nu trebuie confundat cu cel de competenţă care constituie ansamblul atribuţiilor unui organ administrativ (compartiment sau funcţionar) şi limitele exercitării lor.

*Atribuţia,* la rândul ei, este învestirea legală cu anumite prerogative. Deosebirea dintre capacitate şi competenţă, menţionează autorul sus-numit, prezintă nu numai interes teoretic, ci şi practic, din următoarele puncte de vedere:

• capacitatea de drept administrativ este proprie numai organelor administrative, iar competenţă au atât organele administrative, cât şi structurile lor organizatorice şi funcţionale, precum şi funcţionarii;

• atribuţiile care formează conţinutul categoriei de competenţă pot fi transmise spre exercitare altor compartimente sau funcţionari, iar capacitatea nu poate fi transmisă altui subiect de drept[225].

3) O altă condiţie de valabilitate este cea de *eficienţă a actului administrativ.*

Criteriul general de apreciere a eficienţei deciziei, ca act de conducere, îl constituie măsura în care ea răspunde unor necesităţi reale şi oferă soluţii cerute de viaţă, în concordanţă cu evoluţiile dinamice ale societăţii. Pentru ca decizia să fie eficientă, este necesar ca ea să corespundă următoarelor cerinţe:

• să fie fundamentată temeinic, bazată pe studierea şi cunoaşterea realităţii, a schimbărilor care au loc în evoluţia fenomenelor şi proceselor economice şi sociale, pe existenţa unui fond informaţional optim, pe o apreciere obiectivă a consecinţelor acţiunilor preconizate;

• să fie rezultatul unei analize profunde (analiză pluridisciplinară, un volum intens de informaţie de mare varietate, care, de regulă, depăşeşte sfera unui singur sector de activitate);

• să fie strict coordonată (aceasta este o cerinţă de tehnică juridică, coordonarea prevederilor în interiorul actului, precum şi cu celelalte decizii);

• să fie luată operativ;

---

[223] C*ompetenţa teritorială este determinată de limitele în spaţiu ale exercitării atribuţiilor, competenţa teritorială poate fi naţională sau locală.*

[224] **Idem, p.38.**

[225] **Ibidem, p.** 35-37.

• să fie realizabilă.

4) *Oportunitatea actului administrativ,* fiind direct proporţională cu eficienţa, poate fi privită doar ca o condiţie de valabilitate, dar nu şi de legalitate a actelor administrative. Din acest motiv, nu toţi autorii de drept administrativ o enumera printre condiţiile de valabilitate.

în condiţiile crizei economice şi politice, prin care trece ţara noastră acum, nu ne putem permite luxul de a nu atenţiona asupra condiţiei de oportunitate a actelor administrative. Prin oportunitate, menţionează prof. I. Iovănaş, înţelegem realiza-rea sarcinilor şi atribuţiilor legale în termen optim, cu cheltuieli minime de resurse materiale şi spirituale, dar cu eficienţă cât mai mare, precum şi alegerea celor mai potrivite mijloace pentru realizarea scopului legii. Problema oportunităţii se poate pune doar în situaţia în care organele administrative sunt chemate să aducă la îndeplinire norme cu ipoteză, dispoziţie sau sancţiune relativ determinate.

Un act administrativ inoportun, menţionează autorul, e posibil să fie legal, pe când un act ilegal nu poate fi emis ca oportun, pentru că ilegalitatea, într-un stat de drept, nu poate fi niciodată oportună .

*Oportunitatea poate fi apreciată în baza mai multor criterii:*

a) momentul cel mai potrivit pentru adoptarea actului administrativ;
b) locul şi condiţiile concrete în care urmează să se aplice actul administrativ;
c) mijloacele materiale şi spirituale pe care le angajează măsura administrativă;
d) conformitatea actului administrativ cu nivelul condiţiilor generale de viaţă şi cultură;
e) conformitatea actului administrativ cu scopul legii.[226]

5) *Cerinţe faţă deforma* - textul actului administrativ trebuie să fie clar, precis şi corect redactat, pentru a nu produce confuzii şi interpretări diferite, stilul folosit în redactare să fie imperativ, iar conţinutul bine sistematizat, înţelesul unor noţiuni şi termeni utilizaţi să fie precizat, dacă este cazul, în chiar conţinutul actului, evitându-se noţiunile cu mai multe înţelesuri.

## 5. Faptele juridice materiale

Pe lângă forma principală de activitate a serviciului public (emiterea sau adoptarea de acte administrative), există şi alte forme de activitate, cum ar fi: faptele materiale şi operaţiunile administrative sau tehnico-materiale ale autorităţilor administraţiei publice.

*Faptele juridice materiale se împart în:*

• fapte materiale care produc efecte juridice (care determină naşterea, modificarea sau stingerea unor raporturi juridice). După cum în dreptul civil, menţionează V.I.Prisacaru, raporturile juridice civile se nasc, se modifică şi se sting nu numai prin acte juridice, ci şi prin

fapte materiale - acţiuni sau inacţiuni -, tot aşa şi în dreptul administrativ, raporturile juridice de drept administrativ se nasc, se modifică sau sting, atât prin acte juridice, cât şi prin fapte materiale care produc efecte juridice [227];

• fapte materiale care nu produc efecte juridice prin ele însele, dar în lipsa lor nu se pot adopta acte administrative.

Ţinem să menţionăm că nu toate actele administrative produc efecte juridice. Dintre actele administrative neproducătoare de efecte juridice fac parte şi actele cu caracter exclusiv politic (de exemplu, mesajele Preşedintelui Republicii adresate Parlamentului).

După cum am menţionat mai sus, forma principală de realizare a puterii executive o constituie actul administrativ. Elaborarea, însă, a actelor administrative şi realizarea sarcinilor administraţiei publice este de neconceput fără efectuarea unui număr impunător de fapte materiale şi operaţiuni administrative.

*"Dacă examinăm activitatea funcţionarilor publici,* menţiona prof. Paul Ne-gulescu, *constatăm că cea mai mare parte nu fac acte juridice, adică manifestări de voinţă în scop de a produce efecte juridice. Un copist, o dactilografa, un factor poştal, un inginer care supraveghează o lucrare de construcţiune nu fac acte juridice; ei fac acte materiale, activităţi materiale, fapte, care au drept caracter de a produce rezultate de fapt* "[228]

În acelaşi context, prof. A.Iorgovan susţine că ponderea activităţii organelor administraţiei publice o reprezintă asemenea operaţiuni, iar cea mai mare parte din personalul organelor administraţiei publice au ca sarcini de serviciu efectuarea diferitelor operaţiuni administrative sau, după caz, a celor materiale.

Autorul clasifică operaţiunile (faptele) administrative, *sub aspectul naturii intrinseci şi:*

a) operaţiuni cu caracter administrativ (de administraţie);

b) de prestare a serviciilor publice;

c) operaţiuni cu caracter tehnico-productiv (de producţie).

*Operaţiunile de administraţie,* la rândul lor, *din punct de vedere al regimului juridic aplicabil,* pot fi:

a) operaţiuni administrative realizate într-un regim juridic de putere;

b) operaţiuni tehnico-administrative, ce nu sunt realizate într-un regim de putere;

c) operaţiuni tehnice de birou, de rutină a muncii administrative, ce nu produc efecte juridice proprii[229].

---

[226] Ibidem, p. 49.
[227] V.I.Prisacaru, *op. cit.*, p.269.
[228] P. Negulescu, *op. cit.*, p.297
[229] A.Iorgovan, *op.cit.*, *Drept administrtaiv...*, p.12, 13

Analizând mai multe clasificări ale operaţiunilor şi faptelor materiale administrative, făcute în literatura de specialitate de diferiţi autori, Gh. Zaharia le ierarhizează pe acestea în felul următor: *"după acte, punem pe prim-plan operaţiunile tehnico-materiale de care depinde elaborarea şi executarea actelor administrative şi, în strânsă legătură cu acestea - faptele materiale administrative, cu atât mai mult, cu cât unele din acestea se prezintă ca producătoare prin ele însele de efecte juridice, iar operaţiunile tehnico-administrative, tehnico-materiale şi tehnico-productive sunt, în fond, fapte: fie fapte de muncă, de serviciu, fie fapte personale, fie fapte ale funcţionarilor publici, fie fapte ale celorlalţi salariaţi sau ale oamenilor în general"* [230].

Întrebarea care se iscă este, dacă operaţiunile şi faptele juridice administrative pot face obiectul acţiunii în contenciosul administrativ în scopul verificării legalităţii lor. Răspunsul este negativ, deoarece art. 3 din *Legea contenciosului administrativ* recunoaşte ca obiect al acţiunii doar actul administrativ şi nesoluţionarea unei cereri în termenul prescris, însă, art.25 (2) al aceleeaşi legi prevede: *"Instanţa de contencios administrativ este în drept să se pronunţe, în limitele competenţei sale, din oficiu sau la cerere, şi asupra legalităţii actelor sau operaţiunilor administrative care au stat la baza emiterii actului administrativ contestat".*

Operaţiunile administrative constituie elementele de bază ale procedurii de emitere a actului administrativ, respectiv, ilegalitatea acestora poate atrage după sine nulitatea actului administrativ. In acest sens, art.26, lit. *c* a legii sus-numite prevede ca temei de anulare a actului administrativ contestat faptul *"ca fiind emis cu încălcarea procedurii stabilite".*

La pregătirea emiterii deciziei se efectuează o serie de operaţiuni tehnico-materiale pe care le întreprind funcţionarii publici ai organului emitent. Astfel de operaţiuni sunt:

• ***Evidenţa actelor juridice, normative şi individuale*** reprezintă o operaţiune absolut necesară şi importantă pentru a stabili competenţa organului ce trebuie să emită actul respectiv, precum şi pentru a asigura celelalte condiţii de legalitate ale actului;

• ***Statistica*** este o altă operaţie de administraţie, care se foloseşte mai ales la emiterea actelor cu caracter normativ, în aceste cazuri se utilizează statistici pentru a se vedea frecvenţa anumitor fenomene), studii şi calcule statistice efectuate de servicii speciale şi chiar de organe de specialitate;

• ***Studiile*** sunt operaţiuni de administraţie, folosite îndeosebi la emiterea actelor juridice importante (normative, dar şi individuale), în acest scop, multe organe ale administraţiei publice au organizate direcţii sau servicii de studii şi documentare;

• ***Expertizele şi unele procese-verbale*** sunt, de asemenea, operaţiuni folosite în procedura pregătitoare îndeosebi a actelor cu caracter individual. Expertizei au, de regulă, un caracter

[230] G. T.Zaharia, *op. cit.,* p. 191.

individual tehnic şi se fac de către servicii speciale compuse din specialişti tehnicieni. Procesele-verbale constată anumite situaţii de drept sau de fapt;

• ***Referatele, rapoartele, informările şi dările de seamă*** sunt operaţiuni foarte mult utilizate în pregătirea actelor administrative. Ele cuprind diferite date, aprecieri şi uneori propuneri, care, fiind utilizate în cunoştinţă de cauză, conduc li realizarea eficientă a scopului trasat de actul administrativ.

• ***Propunerile*** sunt măsuri pregătitoare ale actului administrativ, prin care un organ al administraţiei publice sesizează organul competent să emită actul în vederea luării acestei măsuri;

• ***Verificările, cercetările şi anchetele*** sunt, de asemenea, acte pregătitoare care se efectuează în vederea emiterii actului administrativ, menite să asigure o fundamentare în fapt a acestora.

Culegerea şi prelucrarea informaţiilor reprezintă, practic, activitatea care are cea mai mare pondere în desfăşurarea etapei de pregătire a deciziei, ca act administrativ, întrucât informaţiile culese stau la baza elaborării variantelor posibil de rezolvare a problemei.

Formele procedurale prealabile enumerate mai sus sunt operaţiuni tehnico-materiale care nu produc prin ele însele efecte juridice

## *Secţiunea II. Procedura emiterii actului administrativ*

Pentru ca manifestarea de voinţă (actul administrativ), a organului administrativ să producă efecte juridice, este necesar ca ea să fie elaborată şi adoptată cu respectarea unor reguli procedurale, precum şi ca actul să cuprindă elementele minim necesare pentru valabilitatea lui.

Stabilirea regulilor de procedură şi a unor forme cărora trebuie să le corespundă actele administrative, nu înseamnă îngreunarea şi complicarea procesului de elaborare a actelor. Ea are scopul să prevină luarea unor măsuri pripite şi insuficient fundamentate. Prin aceasta se ocrotesc atât interesele legitime ale cetăţenilor, cât şi cele ale statului[231].

În literatura de drept comparat s-au făcut încercări de a stabili elementele minime pe care trebuie să le întrunească toate actele administrative. S-a susţinut că "actul trebuie să fie scris, datat şi semnat de către funcţionarul de la care emană. Aceste condiţii – se arată în continuare – sunt indispensabile pentru a putea preciza conţinutul actului, dacă este făcut cu competenţă sau nu şi pentru a putea stabili răspunderile"[232].

---

[231] **A. Balogh, "*Reglementarea procedurii administrative în dreptul socialist comparat*"**, în "Studia Napocensia", seria drept, Editura Academiei, Bucureşti, 1974, pag.73.

[232] **A. Teodorescu, "*Tratat de drept administrativ*"**, vol. I, ediţia a II-a, Bucureşti, Institutul de Arte Grafice "Eminescu" S.A., 1929, pag.384.

Deşi nu întotdeauna legea prevede forma scrisă ca o condiţie de valabilitate a actelor administrative, ea este preferabilă formei orale. Forma scrisă are avantajul că exclude posibilitatea contestării existenţei şi conţinutului actului. Consemnarea în scris a drepturilor şi obligaţiilor pe care le consacră nu depinde de memoria oamenilor. De aceea şi controlul asupra legalităţii şi oportunităţii lor se poate face în condiţii mai corespunzătoare[233].

După prof. T. Drăganu, mai multe sunt cazurile în care administraţia poate proceda, fără să fie obligată să respecte o procedură prestabilită. Această libertate de mişcare se recunoaşte uneori administraţiei de stat, ţinând seama de varietatea sarcinilor care îi revin [234].

În lipsa unui cod de procedură administrativă, care ar putea să reglementeze ordinea de emitere şi intrare în vigoare a actelor administrative, nu ne rămâne decât să analizăm literatura juridică în acest domeniu.

Procedura emiterii actelor administrative cuprinde mai multe activităţi desfăşurate de funcţionarii autorităţii publice care emite actul. Toate aceste activităţi (care sunt, în esenţă, operaţiuni sau fapte materiale administrative) pot fi raportate la trei faze :

***a)*** ***activităţi ale fazei pregătitoare***, (pregătirea şi elaborarea)

***b)*** ***activităţi concomitente emiterii actului,*** (emiterea/adoptarea)

***c)*** ***activităţi posterioare emiterii actului***., (aducerea la cunoştinţă, punerea în executare)

## 1. Activităţi ale fazei pregătitoare

Fazele procedurii administrative se declanşează în două moduri:

a) din oficiu;

b) prin executarea dreptului la petiţionare.

Ca în orice activitate umană, menţionează prof. A. Negoiţă, activitatea organelor administraţiei publice trebuie să pornească sub forma unei intenţii de a realiza ceva, această primă etapă autorul o denumeşte *iniţiativă a deciziei administrative.* Mai des această iniţiativă porneşte de la organul administrativ, dar poate veni şi de la organul legislativ [235]. Astfel, activităţile pregătitoare pornesc de la sesizarea necesităţii emiterii actului, în activitatea autorităţilor administraţiei publice de organizare a executării legii şi de executare nemijlocită a acesteia, necesitatea deciziei administrative decurge, în unele situaţii, din chiar prevederile legii, care dispune că pentru realizarea unor obiective ale conducerii sociale se vor emite acte decizionale de către autorităţile administraţiei publice centrale sau locale.

---

[233] **Ilie Iovănaş, *op. cit.,*** pag.41.
[234] T. Drăganu, *op. cit., Actele...,* p. 119
[235] A. Negoiţă, *op.cit.,Drept administrativ şi ştiinţa...,* p. 125

În alte cazuri autorităţile administraţiei publice emit astfel de acte din oficiu şi din proprie iniţiativă ori la sesizarea altor organe, fără să existe o sarcină expresă în acest sens, cuprinsă într-o dispoziţie a legii.

*Procedură administrativă din oficiu* - procedura administrativă declanşată de persoana administrativă din proprie iniţiativă sau în temeiul dispoziţiei organului ierarhic superior ce are ca obiect emiterea/adoptarea actelor cu caracter normativ şi/sau a celor cu caracter individual ori luarea unei măsuri administrative în condiţiile şi cazurile legal prevăzute.

*Procedura administrativă declanşată prin exercitarea dreptului la petiţionare* se iniţiază prin cerere, reclamaţie, sesizare sau propunere formulată în scris ori prin poşta electronică adresată de cel interesat persoanei administrative competente, în vederea dobândirii, recunoaşterii, exercitării, apărării sau restabilirii unui drept, ori a unui interes legitim personal sau public[236].

Petiţia poate îmbrăca forma de cerere, reclamaţie, sesizare, propunere sau oricare altă formă specificată dreptului de petiţionare, în condiţiile legii.

Procedura privind executarea dreptului la petiţionare se declanşează prin petiţii formulate în nume propriu, cuprinse în scrisori, ori prezentate în audienţe şi consemnate în scris sau transmise prin mijloace electronice, adresate de cei interesaţi persoanei administrative competente.

Petiţia poate îmbrăca formă de cerere, reclamaţie, sesizare, propunere sau oricare formă specifică dreptului de petiţionare[237], în condiţiile legii. Petiţiile necesită de a fi însoţite de acte doveditoare în susţinerea lor. Prin cerere se solicită recunoaşterea sau realizarea unui drept subiectiv sau a unui interes legitim cu caracter personal sau public. Prin reclamaţie se solicită restabilirea unui drept subiectiv sau interes legitim cu caracter personal care a fost încălcat. Prin sesizare se solicită restabilirea unui drept sau interes legitim, de ordin general, încălcat.

Propunerea urmăreşte realizarea unor acţiuni de interes general de către persoana administrativă competentă.

Persoanele administrative au obligaţia să primească, să examineze, să verifice, să soluţioneze petiţiile şi să comunice în scris răspunsurile în cel mai scurt timp, fără a depăşi 30 de zile de la înregistrarea lor. Răspunsurile vor viza în mod obligatoriu, pe solicitant, obiectul petiţiei şi vor fi motivate legal.

*Important*. Persoana administrativă este obligată să primească şi să înregistreze petiţia de îndată. În cazul petiţiilor depuse personal, se va elibera dovada înregistrării lor.

De regulă petiţia cuprinde următoarele elemente:

[236] Procedura data se poate declanşa atât în urma recursului graţios cât şi a celui ierarhic.

- numele prenumele/denumire; domiciliu/sediu;
- obiectul detaliat al solicitării şi justificarea acesteia, după caz;
- împuternicirea dată reprezentantului legal, dacă este cazul
- semnătura petiţionarului sau a reprezentantului său legal;
- data întocmirii (solicitării) petiţiei.

După caz, petiţia poate fi însoţită, de documente sau dovezi prevăzute de reglementările legale în vigoare sau socotite utile de către solicitatn.

Dintre operaţiunile procedurale anterioare emiterii actului administrativ probleme teoretice şi practice deosebite ridică ***avizele*** şi ***acordul prealabil*** [238]**.**

***Avizul*** nu produce el însuşi efecte juridice, dar fără el, atunci când se cere actul administrativ nu este valabil.

Avizele sunt opinii ale unei autorităţi a administraţiei publice, solicitate de o altă autoritate a administraţiei în legătură cu o anumită problemă asupra căreia; autoritatea care îl solicită urmează să se pronunţe prin emiterea unui act administrativ.

Avizele pot fi:

•***facultative*** - atunci când organul emitent are dreptul de a hotărî să ceară sau nu părerea altui organ şi, dacă a cerut-o, să ţină sau nu cont de această părere;

• ***consultative*** - atunci când organul emitent are obligaţia să solicite avizul altui organ, dar nu este obligat să se conformeze acestuia;

• ***conforme*** - atunci când organul emitent are atât obligaţia de a solicita, cât şi de a se conforma acestor avize.

Avizele, la fel, sunt manifestări unilaterale de voinţă, care condiţionează sau, după caz, fundamentează manifestarea unilaterală de voinţă a organului emitent, dar, cu toate acestea, nu produc ele însele efecte juridice, deşi fără ele, atunci când sunt conforme, actul administrativ nu este valabil .

*Acordul* constituie consimţământul unui organ administrativ, dat pentru emiterea actului administrativ de un alt organ şi, la rândul său, poate fi: *prealabil, concomitent* sau *posterior.*

Acordul prealabil se deosebeşte de un aviz conform prin faptul că efectul juridic, în cazul actului emis cu acordul prealabil al altui organ, este rezultatul manifestării de voinţă a mai multor organe, lucru caracteristic pentru actele administrative complexe[239].

În cazul acordului posterior, ne aflăm în situaţie asemănătoare cu cea a aprobărilor propriu-zise, adică a manifestărilor de voinţă a unui organ superior, stabilit de lege, prin care

---

[237] *Petiţiile pot fi formulate persoanl şi oral numai în carul audienţelor. Aceste petiţii vor fi evidenţiate într-un registru special.*

[238] A. Iorgovan, *op. cit., Tratat de drept...,* voi. 2, p. 67. “”

[239] A se vedea: Tudor Drăganu, “Actele administrative şi faptele asimilate lor…”op.cit.,p.96

acesta se declară de acord cu actul emis de un organ inferior.

De regulă, organul al cărui acord se cere este unul ierarhic superior celui emitent sau este un organ care se situează cel puţin pe o treaptă similară.

Atât acordul, cât şi aprobarea nu obligă organul care emite actul administrativ să-l pună în executare, nu acoperă viciile actului administrativ la care se referă, iar în cazul acţiunii de anulare, în litigiu va trebui să figureze ca pârât atât organul care 1-a emis, cât şi cel care şi-a dat acordul.

După cum menţionează prof. A. Iorgovan, aprobarea, acordul şi confirmarea, fiind manifestări de voinţă a unor organe de stat, prin care acestea consimt emiterea unor acte administrative, condiţionează caracterul executoriu al acestor acte, producând astfel, în mod nemijlocit, efecte juridice, fără a crea ele însele noi raporturi juridice. Asemenea raporturi juridice iau naştere numai prin actul juridic de bază al organului emitent, "întregit", însă şi cu efectele aprobării acordului sau confirmării, după caz.

Fiind o unitate în diversitate, efectele nemijlocite ale acordului, aprobării sau confirmării întregesc efectele juridice ale actului administrativ propriu-zis, drept urmare, între teoria actelor administrative complexe[240] şi teoria actelor complementare este o interferenţă dialectică şi nu o respingere totală, reciprocă[241].

Etapa pregătirii deciziei se încheie cu elaborarea variantelor de rezolvare a problemei. Decidentul nu trebuie însă să se limiteze numai la elaborarea variantelor de soluţii, ci trebuie ca, pe baza informaţiilor de care dispune, să evidenţieze pentru fiecare variantă consecinţele pe care aceasta le va produce asupra funcţionării domeniului de activitate respectiv.

## 2. Activităţi concomitente emiterii actului administrativ

Etapa a doua este cea a adoptării sau emiterii propriu-zise a actului, denumită *şi faza deliberării.*

Adoptarea actelor administrative de către autorităţile deliberative, colegiale se face în urma analizei în cadrul şedinţei de lucru, la care trebuie să participe de regulă, cel puţin jumătate plus unu din numărul membrilor acestei autorităţi, Participanţii la dezbateri pot fi de acord cu proiectul, pot propune modificarea lui sau îl pot respinge. După dezbateri, proiectul se pune la vot şi dacă întruneşte numărul necesar de voturi, el este adoptat.

---

[240] "*Acordul, aprobarea, confirmarea şi ratificarea* conduc la *acte administrative complexe* care se caracterizează prin faptul ,că iau naştere prin *două sau mai multe manifestări de voinţă* care provin de la organe diferite, dar, deoarece converg spre producerea aceluiaşi efect juridic, formează o singură unitate juridică", Idem., în acelaşi sens a se vedea R.N.Petrescu, "iDrept administrativ", Cluj-Napoca, 2004

[241] A. Iorgovan, *op. cit., Tratat de drept...,* voi. 2, p. 69

Dintre condiţiile procedurale concomitente o deosebită importanţă prezintă ***cvorumul, majoritatea cerută de lege pentru adoptarea actului*** şi ***motivarea.***

***Cvorumul*** reprezintă numărul de membri care trebuie să fie prezenţi pentru adoptarea actului, număr raportat la totalul membrilor unui organ colegial.

***Majoritatea necesară*** poate fi, după caz, *simplă, absolută* sau *calificată.* respectiv, jumătate din membrii prezenţi, jumătate din membrii aleşi sau 3/5, 2/3 din membrii organului colegial.

***Motivarea*** este operaţiunea administrativă prin care se expun considerentele de fapt şi de drept care justifică emiterea/adoptarea unui act administrativ. Motivarea actului administrativ se face în temeiul notelor de fundamentare, rapoartelor, referatelor, avizelor sau alte asemenea cerinţe procedurale, întocmite de iniţiatorul actului ori de compartimentele de resort. Motivarea se aduce la cunoştinţa solicitantului  la cerere, fie integral fie în rezumat, ori se comunică din oficiu, în condiţiile legii.

***Redactarea*** actelor administrative se face într-un stil concis, clar şi neechivoc, cu respectarea strictă a regulilor gramaticale şi ortografice.

***Semnarea*** actului administrativ se face după caz, de conducătorul persoanei administrative ori de către împuterniciţii acestuia, după care va avea loc înregistrarea, numerotarea, datarea şi ştampilarea actului. Semnarea actelor administrative este condiţia de formă obligatorie prin care se atestă autenticitatea acestora. Lipsa semnăturii atrage inexistenţa actelor administrative emise de organele unipersonale.

Procedura emiterii actului administrativ de către o singură persoană este mai simplă decât în cazul organelor colegiale, dar cuprinde totuşi luarea avizelor necesare, de care trebuie să ia cunoştinţă şi să ţină cont organul emitent.

Unii autori includ în procedura concomitentă a emiterii actului, fie de autorităţile deliberative (colegiale), fie de o singură persoană, şi: acordul conducătorului organului colegial, cum sunt, de exemplu, hotărârile Guvernului, cu acordul prim-ministrului; semnarea şi, eventual, contrasemnarea actului adoptat sau emis; ştampilarea acestuia, darea unui număr de ordine şi datarea (ziua, luna, anul emiteri)[242]

## 3. Activităţi ulterioare emiterii actului administrativ

Următoarea etapă este cea ulterioară adoptării sau emiterii actelor administrative, care cuprinde anumite activităţi necesare intrării în vigoare a actului administrativ şi producerii de efecte juridice.

Această etapă constă în aprobarea/ratificarea, comunicare sau aducerea la cunoştinţa generală a actelor normative precum şi la cunoştinţa celor interesaţi, în cazul actelor individuale, rectificarea, reconstituirea şi arhivarea.

*Aprobarea/ratificarea* reprezintă încuviinţarea dată de o persoană administrativă ierarhic superioară cu privire la un act administrtativemis7adoptat în mod valabil de către o persoană administrativă, această procedură se aplică numai în cazurile expres prevăzute de lege.

*Confirmarea* reprezintă acţiunea de validare a unui act administrativ, realizat în scopul de a-i întări forţa juridică, de ai acoperi eventualele vicii de fond sau de formă, ori în vederea repunerii sale în executare. Actele administrative supuse confirmării produc efecte juridice numai de la data confirmării lor.

*Comunicarea* este operaţia prin care actul administrativ este transmis persoanei sau organului interesat. Necesitatea comunicării se referă mai mult la actele individuale şi anume de la data comunicării se nasc anumite drepturi şi obligaţi

În cazul actelor administrative cu caracter normativ, legea prevede, de regulă, obligaţia publicării lor în *Monitorul Oficial* sau afişării într-un loc public sau prin alte mijloace de difuzare.

Uneori legea prevede publicarea şi a actelor individuale (decretele Preşedintelui Republicii cu privire la acordarea sau retragerea cetăţeniei).

*Rectificarea* este operaţiune de îndreptare a erorilor materiale din înscrsurile administrative, rectificarea poate avea ca obiect erori materiale, omisiuni sau menţiuni greşite din înscrisurile administrative.

*Reconstituirea* este operaţiunea de refacere a unui înscris administrativ.

*Arhivarea* reprezintă operaţiunea de: evidenţă, inventariere, selecţionare, păstrare şi folosire a înscrisurilor administrative create sau deţinute de persoanele administrative.

Cele mai frecvente condiţii procedurale posterioare, după prof. A. Iorgovan sunt: aprobarea, confirmarea, comunicarea, publicarea şi ratificarea, care au valoare juridică diferită[243].

## 4. Efectele juridice ale actelor administrative

*a) Intrarea în vigoare a actelor administrative*

[242] A se vedea G.T. Zaharia, op. Cit., pag.163; V.I. Prisăcaru, Contencios administrativ român, Bucureşti 1998, p.81; A.Iorgovan, op. Cit., Tratat de drept administrativ, vol. 2, pag.70-72.
[243] A.Iorgovan, op. Cit., Tratat de drept administrativ, vol. 2, pag.70-72.

Actele administrative sunt emise în scopul de a produce efecte juridice, adică în vederea creării, modificării sau stingerii anumitor raporturi juridice[244].

Împărtăşim părerea mai multor autori de drept administrativ români că momentul producerii efectelor juridice este acela al comunicării actelor administrative individuale şi al publicării actelor normative. Numai din acest moment, subiectele iau cunoştinţă de conţinutul actului administrativ şi drept urmare li se poate pretinde o anumită conduită[245]. Excepţie fac actele administrative care produc efecte retroactive (acte de anulare sau interpretare) şi actele ce intră în vigoare de la o dată ulterioară stabilită în chiar actul administrativ [246].

Actele administrative cu caracter retroactiv constată (recunosc) existenţa sau întinderea unor drepturi şi obligaţii ce au luat naştere anterior (se mai numesc şi acte declarative sau recognitive) ori inexistenţa lor. Din categoria actelor administrative cu caracter retroactiv fac parte: actele de anulare (revocare) a unor acte administrative, care produc efecte juridice de la data intrării în vigoare a actului desfiinţat sau de la datata emiterii actului de desfiinţare; actele administrative interpretative care emană de la acelaşi organ care a emis actul interpretat sau de la o autoritate ierarhic superioară şi care au efect retroactiv de la data aplicării actului interpretat; actele administrative jurisdicţionale care au efect retroactiv deoarece se recunosc părţilor situaţii juridice preexistente emiterii actului[247].

*b) Încetarea efectelor juridice ale actelor administrative*

La rândul său, încetarea efectelor juridice ale actelor administrative poate avea loc din mai multe motive, în cazurile în care actele administrative au fost emise cu încălcarea cerinţelor expuse mai sus sau cu abateri de la procedura stabilită de lege. În general, actele administrative produc efecte juridice până la momentul scoaterii lor din vigoare printr-un alt act juridic, care aparţine, de regulă, organului emitent, organului ierarhic superior acestuia sau instanţelor judecătoreşti. Actele administrative pot fi abrogate, anulate, revocate, suspendate, modificate ori completate.

*Abrogarea* reprezintă situaţia de încetare definitivă a efectelor actului administrativ prin emiterea/adoptarea unui nou act administrativ. După modul în care se dispune, abrogarea poate fi expresă sau implicită iar, după întinderea efectelor pe care le produce aceasta poate fi totală sau parţială. Este interzis ca prin abrogarea unui act administrativ să se repună în vigoare actul administrativ iniţial anterior desfiinţat.

*Anularea* reprezintă sancţiunea aplicată actelor administrative emise/adoptate cu încălcarea legii şi constă în lipsirea acestora de efectele juridice în vederea cărora au fost

[244] R.N. Petrectu "Drept administrativ", Accent, Cluj-Napoca, 2004, pag. 318.
[245] Idem
[246] Ibidem, p.52-53

emise/adoptate. Anularea poate privi actele administrative cu caracter normativ cât şi cu caracter individual. Cauzele anulării pot viza legalitatea şi/sau legalitatea actului administrativ. Anularea e dispune de persoana administrativă ierarhic superioară, de autorităţile de inspecţie sau control, de cele cu activitate administrativ-jurisdicţională stabilite de lege, ori de instanţele judecătoreşti, în condiţiile şi în cazurile prevăzute de lege.

*Suspendarea* este operaţiunea de întrerupere temporară a efectelor juridice ca o garanţie a legalităţii. Suspendarea poate fi făcută de organele ierarhic superioare sau de alte organe dacă este prevăzut de lege, sau chiar de organul emitent care are şi dreptul de revocare a acestora. Suspendarea poate fi făcută printr-un act juridic în temeiul legii.

Suspendarea actelor administrative poate deveni necesară din mai multe motive: contestarea legalităţii lor de către un cetăţean (de exemplu, în cazul actelor de sancţionare contravenţională sau în ordinea contenciosului administrativ); schimbarea condiţiilor de fapt după emiterea actului şi punerea sub semnul întrebării a legalităţii din considerente de oportunitate; necesitatea de a pune de acord actul cu actele emise de organele ierarhic superioare; clarificarea unor îndoieli asupra legalităţii actului constatat din oficiu de către organul emitent.

*Modificările* pot surveni în urma aceloraşi condiţii şi pot fi săvârşite de organul emitent, de cel ierarhic superior sau din afară.

*Retragerea sau revocarea.* Actul administrativ nu trebuie înţeles ca ceva fix, neschimbat. Organele care emit acte pot să vadă greşit lucrurile când fac aceste acte. De aceea trebuie admisă posibilitatea modificării şi retragerii actului administrativ de către însuşi organul emitent. Cauza revocării poate fi ilegalitatea sau inoportunitatea actului administrativ.

După cum menţiona prof. E. D. Tarangul, un act material care şi-a produs efectele nu mai poate fi revocat (dărâmarea unei case insalubre), actele juridice însă sunt de aşa natură încât ele pot să fie revocate, fie în sensul că se anulează toate efectele juridice pe care le-au produs, deci cu efect retroactiv, *ex tunc,* fie în sensul că ele să nu mai producă în viitor nici un efect juridic, adică *ex nunc* [248].

Revocarea se deosebeşte atât de suspendare, cât şi de anulare prin mai multe momente:

- revocarea este ca regulă, pe când suspendarea ca excepţie;
- suspendarea se hotărăşte când există un dubiu în privinţa legalităţii sau oportunităţii actului, pe când revocarea se dispune când există certitudinea că acesta este ilegal sau inoportun;
- revocarea duce la încetarea definitivă a efectelor actelor administrative, pe când suspendarea la încetarea temporară;

[247] R.N. Petrectu "Drept administrativ", op. cit., pag.318; a se vedea în acelaşi sens, Tdrăganu, op. cit., p. 172-174; I. Iovănaş, op. cit., p.250; I. Santai, op. cit., p. 110-111.

- revocarea se deosebeşte de anulare, pentru că intervine nu numai pentru ilegalitatea, dar şi pentru inoportunitatea actului administrativ;
- revocarea poate fi dispusă numai de organul emitent şi organul ierarhic superior, pe când anularea poate fi dispusă de organul ierarhic superior sau de instanţa de judecată;
- revocate pot fi atât actele ilegale, cât şi cele legale; anulate pot fi doar cele ilegale

*Completarea* actelor administrative constă în introducerea unor dispoziţii noi, cuprinzând soluţii normative şi ipoteze suplimentare, exprimate în texte, care se adaugă elementelor structurale existente.

## 5. Contractul administrativ

### *1.* Teoria contractelor administrative în dreptul francez

*Teoria contractelor administrative* s-a format în dreptul francez datorită jurisprudenţei Consiliului de Stat, care a fost sistematizată de doctrină[249].

În stabilirea noţiunii de contract administrativ, guvernat de regulile dreptului public, s-a avut în vedere competenţa Consiliului de Stat, ca tribunal administrativ, în judecarea litigiilor dintre particulari şi administraţia publică.

Categoria contractelor administrative era compusă din contractele încheiate de administraţie şi un particular, în legătură cu organizarea şi funcţionarea serviciilor publice, în care se stipulează o anumită participare a particularului cocontractant la funcţionarea acestor servicii şi care cuprinde clauze speciale care nu-şi găsesc locul în contractele de drept civil sau comercial[250]. Deoarece contractele privesc un serviciu public şi particularul colaborează voluntar la buna lui funcţionare, acestor contracte li se aplică un regim juridic în mare măsură diferit de cel aplicabil contractelor de drept privat.

*Elementele caracteristice ale contractului administrativ* evidenţiate în această opinie, sunt următoarele:

---

[248] E. D. Tarangul, *op. cit., Tratat...*, p. 517.

[249] Autorul francez Gaston Jeze a fost primul care a sistematizat deciziile jurisprudenţei şi, apoi, a construit teoria generala a contractelor administrative în "Leş principes generaux du droit administratif', ed. III, tome III, 1926, Le functionnement des services publics, p. 297 şi urm., cit. de *C.G. Rarincescu,* în *op. cit.,* p. 201

[250] A se vedea *C.G. Rarincescu, op. cit,* p. 202.

- existenţa unui caiet de sarcini şi condiţii generale care cuprind şi reguli exorbitante de drept comun;

- angajamentul de cooperare activă şi personală a furnizorului la funcţionarea serviciului public;

- contractul încheiat în legătură cu funcţionarea unui serviciu public implică aplicarea unui regim de drept public;

- inserarea unei clauze, prin care părţile declară că sunt de acord să se supună jurisdicţiei administrative.

Referitor la *regimul juridic aplicabil contractelor administrative* s-a subliniat, în aceeaşi părere, că regulile de ordin tehnic privitoare la formarea, executarea şi desfacerea contractelor administrative diferă, în mare măsură, de regulile dreptului privat pentru contractele determinate de el.

### 2. Teoria contractelor administrative în perioada interbelică

În această perioadă, teoria contractelor administrative nu a avut aceeaşi amploare ca şi în dreptul francez şi nu s-a ajuns la formarea unui regim juridic diferenţial în aceeaşi măsură ca în Franţa deoarece a lipsit jurisdicţia unui tribunal administrativ de importanţa Consiliului de Stat, iar pe de altă parte, litigiile referitoare la toate contractele administrative erau judecate tot de instanţele puterii judiciare[251].

În literatura de specialitate interbelică s-au exprimat, în principal, trei opinii: prima, de acceptare a teoriei contractelor administrative, cu referire expresă la contractul de concesiune; a doua, de respingere a acestei teorii; a treia, de acceptare a teoriei contractelor administrative pentru toate contractele încheiate de administraţia publică[252].

**a)** în prima părere, concesiunea de servicii publice de către administraţie unui particular a fost considerată drept contract administrativ[253]. Au fost evidenţiate principalele trăsături caracteristice ale acestui contract administrativ, şi anume:

- concesiunea de servicii publice se realizează printr-un *acord* ce intervine între concesionar şi administraţie, dar, cu toate acestea, nu ne găsim în prezenţa unui contract de drept comun, deoarece administraţia are dreptul şi obligaţia de a *controla* şi *reglementa* exploatarea serviciului public pentru a-1 putea adapta intereselor generale publice;

[251] A se vedea *C.G. Rarincescu, op. cit.,* p. 206.
[252] Cu privire la aceste trei teorii, a se vedea A *Iorgovan, op. cit,* p. 128 şi urm.
[253] A se vedea, în principal, *E.D. Tarangul, op. cit,* p. 412-413, 418.

- actul de concesiune nu poate fi considerat un act unilateral de putere publică pentru că interesele concesionarilor ar fi lăsate la discreţia administraţiei, ceea ce nu ar conveni particularilor;

- actul de concesiune este un *act juridic complex* alcătuit dintr-o parte *reglementară* stabilită pe cale unilaterală şi o parte *contractuală,* stabilită prin acordul de voinţă intervenit între administraţia concedentă şi concesionar;

- administraţia are dreptul de a *retrage concesiunea* ori de câte ori va constata că, de fapt, concesionarul nu îndeplineşte condiţiile prevăzute în contractul de concesiune sau dacă apreciază că serviciul public concesionat trebuie să primească o altă organizare; în consecinţă, administraţia poate să rezilieze contractul de concesiune pe cale unilaterală, dar cu obligaţia de a-1 despăgubi pe concesionar;

- administraţia este *responsabilă* de buna funcţionare a serviciului public concesionat, având posibilitatea de a controla activitatea concesionarului;

- în materie de concesiune a serviciilor publice s-a admis teoria *impreviziunii.* Impreviziunea avea loc atunci când se produceau evenimente excepţionale şi anormale, independent de părţile contractante, care nu puteau fi prevăzute în momentul încheierii contractului şi care făceau ca executarea acestuia să fie prea oneroasă, în aceste situaţii, administraţia era obligată să restabilească echilibrul financiar al concesiunii[254].

b) în cea de-a doua opinie, se socotea că teoria contractelor administrative nu este compatibilă cu divizarea actelor administraţiei publice în acte de autoritate şi acte de gestiune[255]. Cu toate acestea, *concesiunea domeniului public* era calificată un act *mixt,* şi nu pur şi simplu un act de gestiune[256].

c) în cea de-a treia părere, se considera că toate contractele încheiate de administraţia publică sunt *contracte administrative,* supuse unui *regim de drept administrativ*[257].

### 3. Teoria contractelor administrative în perioada actuală

În prezent, trebuie să plecăm *de* la consacrarea legislativă a unor noţiuni de care erau strâns legate contractele administrative în dreptul francez şi ce român din perioada interbelică, şi anume: "domeniu public", "serviciu public şi "lucrări publice". Faţă de dispoziţiile existente şi pe măsura elaborării noii legislaţii credem că *teoria contractelor administrative* trebuie să-şi regăsească actualitatea.

---

[254] Cu privire la toate aceste trăsături, a se vedea *E.D. Tarangul, op. cit,* p. 413 şi urm

[255] Principalul susţinător este *A. Teodorescu,* TRATAT DE DREPT ADMINISTRATIV, 1929, voi. I, p. 394-397.

[256] A se vedea P. Negulescu, op. cit, p. 133.

[257] A se vedea *P. Strihan,* CONTRACTELE ADMINISTRATIVE ÎN DREPTUL ROMÂN. CONTRIBUŢII LA O TEORIE GENERALĂ. Tipografia Curierul judiciar, Bucureşti, 1946, p. 7 şi urm., citată de A. *Iorgovan* în *op. cit,* p. 133

Ţinând seama de trăsăturile caracteristice ale acestor contracte evocate în perioada interbelică şi de cele recent prevăzute în literatura de specialitate[258], se pot reţine următoarele *elemente specifice ale acestui gen de contracte:*

- se încheie pe baza acordului de voinţă între o autoritate a administraţiei publice sau un alt subiect autorizat de aceasta şi, de regulă, un particular;

- particularul se angajează, în schimbul unei sume de bani, să asigure funcţionarea unui serviciu public, ori să efectueze o lucrare publică a căror organizare reprezintă obligaţii legale ale administraţiei;

- părţile au obligaţia de a accepta anumite clauze reglementare stabilite prin lege sau, în baza legii, prin hotărâre a Guvernului;

- când interesul public o cere, sau dacă executarea contractului este prea grea pentru particular ori acesta nu şi-a îndeplinit din culpă obligaţiile, autoritatea administraţiei publice poate modifica sau rezilia *unilateral* contractul fără a mai recurge la justiţie;

- autoritatea administraţiei publice sau cel autorizat de aceasta nu poate ceda drepturile sau obligaţiile sale decât altei autorităţi a administraţiei publice, în condiţiile legii, iar particularul le poate ceda altei persoane, dar numai cu aprobarea autorităţii administraţiei publice;

- dacă legea nu dispune altfel, soluţionarea litigiilor născute din contractele administrative sunt de competenţa instanţelor de contencios administrativ.

Contractele administrative, potrivit Prof. V. Prisăcaru, se clasifică în :

- contracte de concesiune;
- contracte de achiziţii publice;
- contracte pentru achiziţii Guvernamentale(care includ şi prestări de servicii către aceleaşi entităţi);
- contracte de executări de lucrări publice;
- contracte de închirieri de bunuri;
- contracte de împrumuturi de bani.

In continuare ne vom opri asupra celui mai important contract administrativ şi anume contractul de concesiune.

**Contractul de concesiune[259].**

[258] A se vedea A. Iorgovan, *"Tratat de drept administrativ",* vol.II, Editura All Beck, 2002, pag.115; Rodica Nadcisa Petrscu, *"Drept administrativ"*, Editura Accent, 2004, pag.340; Ion Creangă, *"Curs de drept administrativ",* Editura Epigraf, Chişinău, 2003, pag.242.

[259] Sediul materiei îl formează Legea cu privire la concesiuni nr. 534-XIII din 13.07.95, Hotărârea Guvernului nr. 77 din 27.02.1996 pentru aprobarea Regulamentului privind tenderele internaţionale de concesionare în Republica Moldova, Hotărârea Guvernului nr. 1006 din 13.09.2004 pentru aprobarea Regulamentului cu privire la concesionarea serviciilor publice de gospodărie comunală.

**1. Concesiunea – mod de gestiune a bunurilor publice, a activităţilor publice sau serviciilor publice.**

În conformitate cu art.1 din Legea cu privire la concesiuni Nr. 534-XIII din 13.07.95: "*Concesiunea este un contract prin care statul cesionează (transmite) unui investitor (persoana fizică sau juridică, inclusiv străină), în schimbul unei redevenţe, dreptul de a desfăşura activitate de prospectare, explorare, valorificare sau restabilire a resurselor naturale pe teritoriul Republicii Moldova, de a presta servicii publice, de a exploata obiecte proprietate de stat (municipală) care conform legislaţiei sunt scoase integral sau parţial din circuitul civil, precum si dreptul de a desfăşura anumite genuri de activitate, inclusiv cele care constituie monopolul statului, preluând gestiunea obiectului concesiunii, riscul prezumtiv si răspunderea patrimoniala.*"

Din analiza definiţiei se pot reţine următoarele caractere ale concesiunii:

1) este o operaţie juridică ce se realizează în temeiul unui act juridic – contractul de concesiune;
2) are ca obiect transmiterea următoarelor drepturi în schimbul unei redevenţe[260]:

a) dreptul de desfăşura activitatea de prospectare, explorare, valorificare sau restabilire a resurselor naturale pe teritoriul R Moldova;

b) dreptul de a presta servicii publice. Potrivit art.3 alin. 1 din Legea serviciilor publice de gospodărie comunală nr. 1402-XV din 24.10.2002 pot face obiectul contractului de concesiune următoarele servicii publice de gospodărie comunală: alimentarea cu apă; alimentarea cu energie termică; canalizarea şi epurarea apelor uzate şi pluviale; salubrizarea, înverzirea localităţilor; asigurarea cu transport public local; administrarea fondului locativ public şi privat ş.a.

c) dreptul de a exploata obiecte proprietate de stat, care conform legislaţiei sunt scoase integral sau parţial din circuitul civil;

d) dreptul de a desfăşura anumite genuri de activitate, inclusiv cele care constituie monopolul statului.

*3)* părţile contractului sunt statul(în calitate de concedent) şi orice persoană fizică sau juridică în calitate de investitor(concesionar). În ceea ce priveşte calitatea de concedent a statului vom arăta că, la momentul adoptării legii, tot patrimoniul aparţinea statului, fiind gestionat de autorităţile publice centrale. Din 1999, însă avem Legea privind patrimoniul unităţilor administrativ-teritoriale, prin care au fost împroprietărite, adică o parte din bunurile proprietate

---

Pentru amănunte privind instituţia concesiunii a se vedea Maria Orlov, Svetlana Dogotaru, Ştefan Belecciu, Liliana Belecciu, "*Comentariu la Legea serviciilor publice de gospodărie comunală*", Chişinău, 2004, pag. 52-71.

[260] Redevenţa – plăţi în natură sau în bani) care se execută periodic , la date fixe şi sub formă de cote fixe. Redevenţa obţinută prin concesionare se face venit la bugetul de stat sau bugetele locale, după caz

de stat au fost trecute în proprietatea unităţilor administrativ teritoriale, fiind gestionate, în baza principiului autonomiei locale, de către autorităţile locale statale de nivel local – consiliile locale. Prin urmare, pentru o modificare ulterioară a legii, a se reglementa ca având calitatea de concedent în numele statului, raionului sau oraşului(satului): a) ministerele sau alte organe de specialitate ale administraţiei publice centrale, pentru bunurile proprietate publică sau privată a statului ori pentru serviciile de interes naţional; b) consiliile raionale sau consiliile locale, pentru bunurile proprietate a raionului, oraşului sau satului ori pentru serviciile publice de interes local. De asemenea important de menţionat, deşi legea nu prevede expres, prin natura concesiunii, concesionarul trebuie să fie *persoană fizică sau juridică de drept privat.*

4) investitorul, în executarea contractului, preia gestiunea obiectului concesiunii, riscul prezumtiv şi răspunderea patrimonială. Altfel spus, concesionarul ia serviciul public spre administrare, îşi asumă riscul probabil al câştigului sau al pierderii şi va răspunde material pentru orice încălcare făcută.

Concesiunea se realizează prin contractul de concesiune numai pe bază de licitaţie publică[261] şi cu condiţia ca prin concesionare să se asigure statului un venit fix, iar pentru populaţie un serviciu de calitate şi continuitate. Procedura licitaţiei publice este o condiţie obligatorie pentru acordarea concesiunii, sancţiunea nerespectării acesteia va fi nulitatea absolută a contractului de concesiune.

Concesiunea nu se aseamănă cu vânzarea, căci nu are loc nici un transfer de proprietate şi nici nu se constituie în favoarea concesionarului vre-un drept perpetuu; ea nu se poate asemăna nici cu închirierea, căci concesionarul nu plăteşte o chirie, din contra, el este autorizat să perceapă taxe asupra celor ce se folosesc de serviciul concedat[262].

Dacă analizăm o concesiune vedem că statul(prin organele sale) organizează un serviciu public, stabileşte toate condiţiile de funcţionare a serviciului pentru a satisface interesul general, stabileşte care sunt drepturile de putere publică ataşate la acest serviciu; acestea făcând obiectul caietului de sarcini. În urma desfăşurării unei licitaţii publice, câştigătorul va încheia cu statul un contract de concesiune. Prin acest act juridic "administraţia autorizează pe un particular să facă anumite lucrări pe domeniul public, şi-i dă dreptul de a percepe anumite taxe de la acei care ar voi să se folosească de aceste lucrări; căci ştim că dreptul de a administra şi a întrebuinţa domeniul public[263], în vederea interesului general este un atribut al suveranităţii"[264].

---

[261] Procedura licitaţiei publice este reglementată în Regulamentul privind tenderele internaţionale de concesionare în Republica Moldova, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 77 din 27.02.1996. De asemenea a se vedea Maria Orlov, Svetlana Dogotaru, Ştefan Belecciu, Liliana Belecciu, op. cit., pag. 56-60.

[262] P. Negulescu, op. cit, pag. 154.

[263] P. Negulescu, defineşte domeniul public ca "*totalitatea bunurilor mobile şi imobile aparţinând statului, judeţului sau comunei, întrebuinţate pentru satisfacerea interesului general.*" Tratat de drept administrativ Pag.103.

Concesionarul unui serviciu public este obligat să facă să funcţioneze serviciul public în condiţiile cuprinse în contractul de concesiune şi conform caietului de sarcini. Concesiunile, în general, sunt făcute pentru o lungă perioadă de timp necesară pentru amortizarea capitalului investit, ori, în acest interval, nevoile publicului se măresc şi serviciul trebuie să satisfacă aceste nevoi în mod mulţumitor. Iată de ce sarcinile concesionarului se măresc în proporţia nevoilor serviciului public şi statul, care veghează ca interesele publicului să fie satisfăcute, are dreptul să oblige pe concesionar a da o mai mare dezvoltare serviciului. Dar concesionarul are şi drepturi şi obligaţii contractuale (perceperea taxelor, împărţirea beneficiilor) pe care nici statul, nici concesionarul nu pot să le modifice decât de comun acord.

Concesiunea ca formă de exploatare a serviciilor publice prezintă mari avantaje, întrucât dă posibilitate statului să poată crea fără cheltuială lucrări publice de mare importanţă, pe care nu le-ar fi putut înfăptui altfel sau le-ar fi făcut mult mai târziu şi în condiţii inferioare. Şi apoi concesionarul luând întregul risc asupra sa, statul nu poate, în principiu, să sufere vre-o pagubă[265].

Cu toate acestea şi concesiunea prezintă dezavantaje; căci concesionarul, preocupat mai mult de interesul său personal decât de interesul public, va căuta să îşi asigure un beneficiu cât mai mare, de multe ori în detrimentul publicului, profitând de faptul că exercită un monopol[266].

*Contractul de concesiune* se încheie în termen de 30 de zile de la data rămânerii definitive a rezultatelor licitaţiei aprobate de către concedent, în strictă conformitate cu legislaţia în vigoare.

Contractul de concesiune se încheie în conformitate cu legislaţia R. Moldova, indiferent de naţionalitatea sau cetăţenia concesionarului, pentru o durată
ce nu poate depăşi 50 de ani din data semnării lui.

Durata concesiunii se stabileşte în funcţie de perioada de amortizare a investiţiilor ce urmează să fie realizate de către concesionar.

**2. *Conţinutul contractului de concesiune*** este *format,* pe de o parte, din *clauze reglementare,* fiind cele cuprinse în *caietul de sarcini* şi *clauze convenţionale, convenite de părţile contractante,* în completarea celor din caietul de sarcini.

Clauzele reglementare, prestabilite, în privinţa cărora îşi exprimă acordul concesionarul, reprezintă unul din elementele specifice contractelor administrative.

Potrivit legii, concesionarul are dreptul (dar şi obligaţia) de a exploata în mod direct obiectul concesiunii, fiind aici o dezvoltare a caracterului *intuitu personae* al

---

Domeniul public- poate fi de interes naţional, caz în care proprietatea asupra sa, în regim de drept public, aparţine statului, sau de interes local, caz în care proprietatea de asemenea, în regim de drept public, aparţine comunelor, satelor, oraşelor, municipiilor sau raioanelor.

[265] P. Negulescu, op. cit., pag. 165.
[266] P. Negulescu, op. cit., pag. 165.

contractului de concesiune, prevăzut în art. 17 al Legii cu privire la concesiuni, unde concesionarului i se interzice înstrăinarea către terţi a obiectului concesiunii.

Textul art. 14 alin. 2 reflectă o altă trăsătură specifică a contractelor administrative. Astfel, se prevede dreptul concedentului de a modifica unilateral partea reglementară a contractului de concesiune "*în cazul în care apar circumstanţe deosebite de cele care au fost prevăzute la acordarea concesiunii*".

Fără a intra în detalii, subliniem că sintagma "circumstanţe deosebite" vizează "acele situaţii de fapt care apar în organizarea, funcţionarea sau în modul de exploatare, ce depăşesc sfera normalului, a admisibilului previzibil şi care, în mod obiectiv, reclamă schimbarea "modului de operare" al concesionarului"[267].

Dreptul de modificare unilaterală se fundamentează pe dreptul exclusiv al concedentului de a constata modificarea interesului general şi de a dispune adaptarea cu acest interes general a serviciului public[268].

Modificarea unilaterală a contractului de concesiune vizează aspecte legate de organizarea, funcţionarea şi condiţiile de exploatare a serviciului public, dar trebuie amintit că, orice clauză contractuală care ar interzice sau ar limita posibilitatea concedentului de modificare unilaterală, va fi lovită de nulitate absolută, nemaiputând produce efecte juridice pentru viitor.

Acelaşi articol din lege reglementează dreptul concesionarului de a primi de la autoritatea concedentă o despăgubire[269], atunci când modificarea unilaterală a clauzelor contractului aduce prejudicii acestuia. Dar, nu trebuie să uităm, că concesionarul şi-a asumat şi riscul acestei modificări. Litigiile cu privire la cuantumul despăgubirilor apărute între concedent şi concesionar sunt de competenţa instanţei de contencios administrativ. De asemenea "*litigiile nu constituie un motiv pentru sustragerea concesionarului de la îndeplinirea obligaţiilor contractuale*".

Un alt element care atestă natura administrativă a contractului de concesiune[270], dar nereglementat în legislaţia R. Moldova, îl găsim în art. 32 din Legea nr. 219/1998 privind regimul concesiunilor din România. Relaţiile contractuale dintre concedent şi concesionar se bazează pe *principiul echilibrului financiar al concesiunii, respectiv pe realizarea unei posibile egalităţi între avantajele care îi sunt acordate concesionarului şi sarcinile care-i sunt impuse.* Concesionarul nu poate fi obligat să suporte creşterea sarcinilor legate de execuţia obligaţiilor sale în cazul în care această creştere rezultă în urma: unei acţiuni sau a unei măsuri dispuse de o autoritate publică;

[267] A. Iorgovan, op. cit., pag.238.
[268] A. Iorgovan, op. cit., pag. 237
[269] Subscriem şi noi la teza după care acoperirea pagubei se poate face şi prin alte mijloace decât plata unei sume de bani, cum ar fi majorarea tarifului pentru serviciile prestate, reducerea redevenţei sau chiar prelungirea termenului concesiunii(Simona Gheorghina, A. Sebeni, op.cit.,p.7).
[270] Rodica Narcisa Petrescu, op. cit., pag. 345.

unui caz de forţă majoră sau caz fortuit, *această dispoziţie fiind o aplicare directă a teoriei impreviziunii care caracterizează contractele administrative.*

Potrivit acestei teorii, trebuie să se producă un fapt care nu putea să fie prevăzut sau împiedicat de către părţi, care este total independent de voinţa lor şi care face executarea contractului absolut imposibilă, în acest caz, Administraţia nu poate să sancţioneze neexecutarea contractului, iar cocontractantul se eliberează de obligaţia sa de executare[35].

De asemenea, dreptul concedentului de a verifica, pe toată perioada derulării contractului de concesiune, modul în care se respectă condiţiile şi clauzele acestuia de către concesionar este specific contractelor administrative(art. 18 din Legea 534-XIII din 13.07.95).

Concesionarul îşi execută obligaţiile potrivit termenilor şi condiţiilor prevăzute în contractul de concesiune şi în acord cu normele legale specifice domeniului de activitate respectiv, elaborate de instituţiile legal abilitate în acest scop.

Î*ncetarea contractului de concesiune* este reglementată în art. 14 din Legea nr. 534-XIII din 13.07.1995. Situaţiile în care acest contract încetează sunt următoarele:

- la expirarea termenului stabilit în contractul de concesiune. Este procedeul de încetare ce constă din realizarea unui fapt generator de efecte juridice – şi anume împlinirea termenului pentru care s-a acordat concesiunea. Încetarea de drept a contractului de concesiune intervine numai în măsura în care părţile nu convin în scris prelungirea contractului.

Nimic nu opreşte, însă ca în contractul de concesiune să se menţioneze că părţile îşi exprimă disponibilitatea de a negocia la o dată ulterioară prelungirea duratei.

- în cazul rezilierii contractului de concesiune înainte de termen. În baza art.14 alin.3 concedentul are dreptul să ceară rezilierea înainte de termen a contractului de concesiune în cazul: *a) survenirii unor evenimente sau depistării unor fapte care-i dau dreptul de a rezilia contractul*. Ori de câte ori concedentul constată existenţa unor fapte ilicite în activitatea concesionarului, are dreptul de a rezilia contractul de concesiune. *b) încălcării clauzelor contractuale de către concesionar*. Este modalitatea de încetare a contractului de concesiune pentru neîndeplinirea obligaţiilor asumate de către părţi. *c) lichidării concesionarului – persoană juridică sau decesului concesionarului - persoană fizică ce a încheiat contractul*. În acest caz persoana fizică cât şi persoana juridică încetează de a mai exista ca subiecte de drept. *d) falimentul întreprinderii concesionare* – reprezintă situaţia de insolvabilitate în care se află întreprinderea concesionară, declarată de către o instanţă de judecată. *e) pronunţării de către instanţa de judecată competentă a hotărârii privind nulitatea documentelor de constituire a întreprinderii concesionare*.

- în cazul lichidării întreprinderii concesionale ca urmare a dizolvării persoanei juridice.

- în cazul prejudicierii obiectului concesiunii sau în situaţia când acesta devine inutilizabil

până la expirarea contractului.

**4. Actualitatea şi importanţa contractului de concesiune.**

Instituţia concesiunii se cunoaşte foarte puţin la momentul actual în Republica Moldova, fapt ce determină ca să fie aplicată în practică în aceeaşi măsură – foarte puţin sau chiar deloc.

Totuşi are o aplicabilitate în gestiunea serviciilor publice de gospodărie comunală, şi anume serviciul public de alimentare cu apă, serviciul public de canalizare şi epurare a apelor uzate precum şi serviciul public de salubrizare, este gestionat în unele localităţi din ţară prin concesiune.

Potrivit art. 17 din Legea nr. 1402-XV din 24.10.02 cu privire la serviciile publice de gospodărie comunală, gestiunea serviciilor publice de gospodărie comunală se organizează prin gestiune directă ori gestiune indirectă sau concesionarea. Gestiunea directă este în cazul în care prestarea serviciului public de gospodărie comunală se face de către întreprinderile municipale, organizate de către autorităţile publice locale în acest scop. Gestiunea indirectă are loc în cazul prestării serviciului public de gospodărie comunală de către un agent economic privat, în baza unui contract de concesiune supus regimului juridic de drept public.

În situaţia în care întreprinderile municipale sunt în mare măsură falimentare, nu rămâne decât să fie aplicată pe larg a doua modalitate – concesiunea, care este practicată cu succes în toate ţările înalt dezvoltate. Anume din acest motiv legiuitorul a şi prevăzut-o în Legea nr. 1402-XV din 24.10.2002.

Lipsa de experienţă a autorităţilor publice de organizare a licitaţiilor, pe de o parte, şi neconcordanţa dintre actele normative care stabilesc mecanismul de realizare a concesiunii serviciilor publice de gospodărie comunală, pe de altă parte, constituie piedici mari în prestarea de servicii calitative colectivităţilor locale şi, respectiv, frânează dezvoltarea economică a acestora.

În continuare ne vom opri la câteva dintre acestea:

Una din aceste piedici se conţine în prevederile confuze ale art.9 din Legea cu privire la concesiuni (nr.534-XIII din 13.07.1995) care prevede în alin. (2):

„ (2) Organele centrale de specialitate pregătesc propunerile de concesionare şi le prezintă spre examinare Guvernului. Autorităţile executive ale administraţiei publice locale pregătesc propunerile de concesionare şi le prezintă spre examinare autorităţilor reprezentative ale administraţiei publice locale care, în termen de 20 de zile de la data primirii propunerilor, iau decizia privind oportunitatea lor. În cazul în care propunerile de concesionare nu sînt pregătite conform cerinţelor, ele se restituie pentru definitivate”.

Această prevedere pune în aceleaşi condiţii autorităţile centrale cu cele locale la întocmirea listei obiectelor supuse concesiunii, iar în următorul aliniat se stabileşte:

„ *(3)Lista obiectelor propuse pentru concesionare şi clauzele obligatorii ale contractului de concesiune, confirmate de Guvern sunt aprobate de Parlament*”, fără să se specifice care listă,

respectiv, se presupune că oricare din ele, atât cele înaintate de organele centrale, cât şi cele pregătite de autorităţile publice locale.

Aceste prevederi sunt binevenite pentru obiectele şi serviciile de interes naţional, gestionate de administraţia publică centrală, pe când pentru serviciile publice de interes local este suficient aprobarea (listei sau a obiectului) de către autoritatea publică locală deliberativă, adică Consiliul local. Prin aceasta şi se manifestă autonomia locală şi descentralizarea serviciilor publice de interes local declarate în art.109 din Constituţie.

Este greu de presupus ce a avut în vedere legiuitorul prin stipularea că autorităţile reprezentative ale administraţiei publice locale - *„iau decizia privind oportunitatea propunerilor de concesionare”*.

Aceste neclarităţi au dat naştere la multe altele prevăzute în Regulamentul cu privire la concesionarea serviciilor publice de gospodărie comunală, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.1006 din 13.09.204. Astfel, în p.13 din acest Regulament se spune: *„Departamentul Privatizării, în comun cu Departamentul Construcţiilor şi Dezvoltării Teritoriului şi autorităţile respective ale administraţiei publice locale, va alcătui lista obiectivelor propuse pentru concesionare, prezentând-o Guvernului spre aprobare*”.

Este şi acesta un amestec direct în activitatea autorităţilor publice locale. În mod normal, este suficient ca autoritatea publică locală, care a decis darea în concesiune a unui serviciu public, să prezinte o copie a deciziei consiliului local şi a contractului de concesiune Oficiului Guvernului în Teritoriu, în a cărui competenţă intră verificarea legalităţii acestora. Aprobarea prealabilă de către Guvern sau Parlament a listei obiectelor supuse concesionării (serviciile publice în cazul dat) necesită mai mult timp în care serviciul nu va funcţiona, aducând prin aceasta atingere imaginii autorităţilor publice locale, care sunt obligate să asigure populaţia cu servicii publice în mod continuu.

Legea cu privire la concesiuni în mare parte este depăşită, în mod special prevederile referitoare la atribuţiile autorităţilor publice în domeniul prestării serviciilor publice. Drept argument putem aduce faptul că în 1995, când a fost adoptată Legea respectivă, tot patrimoniul public aparţinea statului, fiind gestionat de autorităţile publice centrale. Ulterior, prin Legea privind patrimoniul unităţilor administrativ-teritoriale, acestea, respectiv, au devenit proprietarul acestor bunuri (din domeniul public sau privat al unităţii administrativ-teritoriale). Se pune întrebarea care ar fi rostul ca stăpânul să ceară aprobarea altor autorităţi în problemele de gestiune a propriului său patrimoniu.

O altă confuzie provoacă legislaţia ce reglementează organizarea şi petrecerea licitaţiilor publice. La moment, actele normative din acest domeniu reglementează detaliat doar licitaţiile (tendere) pentru investiţiile străine. În ce priveşte Regulamente mai simplificate, pentru obiecte

mici, de interes local cu participarea investitorilor autohtoni (cu capital mai modest) nu sunt adoptate.

Mai mult ca atât, ar fi binevenită elaborarea şi adoptarea de către Guvern a unui Regulament special de licitaţie a serviciilor publice de interes local.

# CAPITOLUL VIII. CONTROLUL EXERCITAT ASUPRA ACTIVITĂŢII ADMINISTRAŢIEI PUBLICE.

## *Secţiunea I. Necesitatea şi eficienţa controlului.*

### 1. Necesitatea asigurării legalităţii în administraţia publică.

Legalitatea este o condiţie necesară si importantă a statului de drept. Prin legalitate se înţelege respectarea strictă a prevederilor normelor de drept atât de către stat, cât şi de toţi membrii societăţii. La baza statului modern stă principiul legalităţii. Duguit, face deosebire între principiul legalităţii din punct de vedere formal şi principiul legalităţii din punct de vedere material[271]. Principiul legalităţii, din punct de vedere material, constă în regula ca toate dispoziţiile pe care le ia statul trebuie să fie date pe cale generală şi impersonală, şi toate actele individuale ale statului trebuie să fie făcute în baza şi în conformitate cu dispoziţiile luate anterior pe cale generală şi impersonală. După autorul citat, pentru ca un act juridic individual să fie legal, adică să fie în conformitate cu toate dispoziţiile generale şi impersonale edictate mai înainte, este necesar ca toate elementele actului să fie în conformitate cu aceste dispoziţii. Elementele unui act juridic sunt motivele, forma, obiectul şi scopul actului juridic. Deci, pentru a şti dacă un act juridic individual este legal, trebuie să cercetăm dacă unul din aceste elemente nu este în contradicţie cu legea.

Alături de principiul legalităţii din punct de vedere material mai avem principiul legalităţii din punct de vedere formal, adică din punct de vedere al organului de la care emană actul. Conform acestui principiu, orice dispoziţie pe cale generală, trebuie să emane de la un organ anumit, altul decât acela care acţionează pe cale individuală. În organizaţia statelor moderne, organul care stabileşte reguli generale şi impersonale este parlamentul, iar organele care acţionează pe cale individuală sunt autorităţile administrative.

---

271 ***Traite de droi constitusionel***, Vol. II, Paris, 1923 pag. 151 şi urm. si vol. III, Paris, 1923, pag 681 si urm.

Acest principiu însă suferă excepţii, ca de exemplu, puterea regulamentară a administraţiei. Prin constituţie, prin diferite legi s-a atribuit administraţiei un domeniu în care şi ea poate să dispună pe cale generală şi impersonală. Autorităţile administrative însă pot să acţioneze pe cale generală şi impersonal numai întrucât li s-a atribuit această competenţă în modul arătat mai sus. Orice dispoziţie, luată de administraţie pe cale generală şi impersonală în afară de competenţa ei, constituie o violare a principiului legalităţii formale[272].

Administraţia publică este mecanismul de realizare a valorilor politice pentru satisfacerea necesităţilor sociale şi este deosebit de important ca, în acest proces de realizare, să nu se admită abateri de la prevederile normelor de către însăşi reprezentanţii administraţiei. În acest scop, administraţia este supusă diverselor forme de control care reprezintă una din modalităţile cele mai eficiente a asigurării legalităţii.

Pentru a asigura conformitatea activităţii organelor administraţiei publice cu exigenţele stabilite de legislaţie este nevoie de instituirea unui vast şi complex control asupra acestei activităţi. Deoarece unele organe ale administraţiei publice formează un sistem ierarhic, devine posibilă existenţa unei game ample şi variate de forme de control asupra acestor organe.

Dat fiind că organizarea autorităţilor publice se înfăptuieşte în baza principiului separaţiei puterilor, putem distinge următoarele forme de control:

- din partea puterii legiuitoare;
- din partea instanţelor judecătoreşti;
- intern - administrativ ;
- extern - din partea organelor specializate ale statului;
- din partea opiniei publice.

Pentru realizarea conformităţii actelor cu forţă juridică inferioară celor cu forţă juridică superioară, este necesară o permanentă confruntare a primelor cu obiectivele mai generale stabilite de cele din urmă.

Rolul controlului administrativ este de a asigura o cât mai deplină conformitate a activităţii organelor administraţiei publice cu cerinţele şi obiectivele sociale exprimate în legi, a căror executare se realizează de organele administraţiei publice. Prin control se asigură unitatea de scop şi acţiune, în primul rând executarea în tocmai a legii.

Subliniind necesitatea controlului activităţii organelor administrative, trebuie să precizăm că el nu se reduce doar la constatarea unor eventuale erori sau abuzuri în activitatea lor. Scopul controlului este de a orienta, şi îndruma corect activitatea organelor administraţiei publice în realizarea executării conforme a legii.

---

272 **Erast Diti Tarangul**, ***Principiul legalităţii in dreptul administrativ român şi francez,*** Scrisul românesc, Craiova, 1930 . pag. 4.

## 2. Condiţiile de eficienţă a controlului administrativ

Controlul activitãţii desfăşurate de autoritãţile administraţiei publice nu este un scop în sine, ci urmăreşte realizarea cât mai eficientã a obiectivelor actelor decizionale în conformitate cu sensul şi finalitãţile legii, a cãrei aplicare o asigurã. Acest scop se poate realiza numai în condiţiile în care controlul are eficienţă maximă. Cele mai importante dintre condiţiile care privesc toate fazele controlului de la conceperea, pregătirea şi efectuarea acestuia şi până la stabilirea măsurilor şi valorificarea concluziilor, ni se par următoarele;

**a)** ***Efectuarea controlului de persoane competente, bine pregătite profesional, cu experienţă în domeniile sau sectoarele controlate, cinstite şi corecte***. Controlorul trebuie să cunoască temeinic toate prevederile legale din domeniul pe care îl controlează, specificul activităţii în acel domeniu, pentru ca să fie în măsură să sesizeze cu uşurinţă erorile din activitatea celui controlat, să poată răspunde cu competenţă la întrebările acestuia, să-i arate cum trebuie acţionat.

Controlorul trebuie să dea dovadă de probitate profesională, de corectitudine şi cinste desăvârşite, de tact, şi să fie receptiv. Ţinerea la distanţă a celui controlat, intimidarea lui nu sunt de natură să conducă la concluzii realiste, temeinice, la aflarea adevărului, iar controlul nu-şi realizează rolul său preventiv şi educativ faţă de cel controlat. Concluziile pe baza unui asemenea gen de controlul nu vor fi cele mai potrivite, iar neajunsurile vor continua să existe.

**b*) Eficienţa controlului în administraţia publică este condiţionată şi de respectarea unei proporţii optime între activitatea de organizare şi cea de executare în concret a legii.*** De acea, este foarte important să se găsească un echilibru optim între cele două activităţi ale aparatului de conducere. Altfel, controlul se transformă în contrariul său, într-o frână a activităţii de executare a legii, într-un factor perturbator al întregii activităţi sociale.

Numărul organelor de control trebuie să fie bine echilibrat, nici exagerat de mare, adică să nu treacă peste limitele necesarului şi nici prea mic, ceea ce ar implica riscul ca el să nu poată cuprinde întreaga activitate sub toate aspectele ei, din administraţia publică controlată.

Atunci când organul controlat este tot timpul cu controlul pe capul său, el nu mai are timpul necesar pentru desfăşurarea activităţii sale propriu-zise.

**c)** ***Efectuarea controlului depinde în mare măsură şi de adaptarea modalităţii de control la obiectivul urmărit. Controlul administrativ în general este efectuat prin două metode: controlul cu caracter inopinat şi cel periodic.***

Dar nu trebuie uitat că în practică, indiferent de metodele de efectuare a controlului, unii controlori au un singur criteriu de apreciere a muncii lor, acesta este numărul de greşeli pe care le

descoperă cu prilejul controlului. În aceste condiţii ei uită de rolul pe care trebuie să-l aibă acţiunea de control, de funcţia sa preventivă şi educativă.

Pe baza verificării efectuate asupra actelor şi acţiunilor materiale, a discuţiilor şi conlucrării permanente cu cel controlat, organul de control ajunge la unele concluzii.

**d)** ***Concluziile trebuie să fie bine fundamentate şi argumentate.*** În formularea concluziilor trebuie să se pună un accent pe identificarea cauzelor şi condiţiilor care au determinat neajunsurile constatate, pentru a putea, pe cale de sinteză, stabili în ce măsură acţiunile sunt singulare sau ele se constituie într-o practică sistematică. Nu trebuie să se facă numai o listă a erorilor. Măsurile eficiente de înlăturare a deficienţelor din activitate se pot stabili numai cunoscându-se temeinic cauzele acestora.

**e)** ***Concluziile să fie aduse la cunoştinţa organului controlat***. Astfel, controlul va contribui la îmbunătăţirea activităţii. Aceste concluzii este bine să fie dezbătute, într-un cadru cât mai larg, cu toţi factorii de răspundere din organul controlat care au atribuţii în domeniile respective. Prin această dezbatere largă se pot desprinde chiar unele soluţii şi propuneri pentru lichidarea neajunsurilor şi prevenirea altora, se asigură o conlucrare în perspectivă între organul de control şi cel controlat.

**f)** ***Dezbaterea concluziilor să fie cât mai apropiată de data încheierii controlului***, dacă se poate să aibă loc chiar imediat, întrucât discuţiile din timpul controlului sunt mai proaspete atât în memoria controlorului cât şi a celui controlat şi fundamentează mai veridic concluziile şi măsurile luate, iar pe de altă parte, în acest mod se asigură lichidarea mai operativă a neajunsurilor.

**g)** ***Concluziile să fie analizate pe sectoare de activitate a unităţii controlate***, ceea ce permite o analiză mai profundă, mai la obiect a fenomenelor şi cu un număr sporit de factori care au participat la efectuarea actelor şi acţiunilor supuse controlului, sporindu-se prin aceasta eficienţa actului de control.

**h)** ***Organul de control trebuie să stabilească pe baza constatărilor şi a concluziilor desprinse, măsurile necesare pentru lichidarea neajunsurilor şi îmbunătăţirea muncii***, să le prezinte organului controlat în scris pentru ca ele să fie mai uşor şi mai clar înţelese de cel controlat şi eventual urmărit. Organul de control trebuie să urmărească, în continuare modul în care organul controlat acţionează pentru lichidarea deficienţelor constatate. În acest scop, trebuie să menţină o legătură sistematică cu el, să intervină şi să-l sprijine în acele probleme care depăşesc posibilităţile sale.

**i)** ***Realizând un control extern, la diferite organe şi entităţi, organele de control au posibilitatea să desprindă unele aspecte şi practici comune, pozitive sau negative.*** În baza acestora, vor putea să organizeze schimburi de experienţe, dezbateri, studii în reviste de

specialitate şi chiar propuneri de îmbunătăţire a prevederilor legale în domeniile respective. În acest mod, se asigură acţiunii de control un rol tot mai activ, dinamic, amplificându-i funcţia de factor regulator al obiectivelor cuprinse în lege şi a activităţii desfăşurate în concret de organele administraţiei publice[273].

## 3. Noţiunea şi formele de control în asigurarea legalităţii în administraţia publică.

Administraţia publică se prezintă ca un ansamblu sistematizat de organe structurate după competenţa lor materială şi teritorială. Administraţia publică poate fi definită ca activitate de organizare şi de executare în concret a legilor, care se realizează, în principal, de organele administraţiei publice şi în subsidiar şi de celelalte organe ale statului, precum şi de organizaţii particulare de interes public[274]. În baza actualei Constituţii a Republicii Moldova, Guvernul exercită conducerea generală a administraţiei publice. Dar nu toate unităţile administrative au aceiaşi poziţie faţă de Guvern. Sub acest aspect sunt cel puţin trei situaţii posibile:

1. organe subordonate ( direct sau indirect)[275];
2. organe de stat centrale autonome[276];
3. organe locale ale autonomiei unităţilor administrativ-teritoriale[277].

Fiecare organ al administraţiei publice are, la rândul său, o configuraţie sistematică, implicit o anumită structură a elementelor sale componente Am denumit acest ansamblu de

---

273 **Mircea Preda**, ***Curs de drept administrativ***, Partea generală, casa editorială Calistrat Hegos, Bucureşti, 1995, pp. 159-165.

274 Mai pe larg **P. Negulescu,** ***Tratat de drept administrativ,*** Bucureşti, 1934,vol.I, pag.3,4 şi urm.

275 Organele ce se află în subordonare directă faţă de Guvern sunt ministerele, el traduc în viaţă, în temeiul legii, politica Guvernului, hotărârile şi dispoziţiile lui, coduc domeniile încredinţate şi sunt responsabile de activitatea lor. (***Art.107 alin.1) Constituţia R. Moldova***); indirect sunt subordonate Guvernului departamentele de stat care sunt structuri ale ministerelor, acestea se subordonează ministerului respectiv şi prin acesta indirect se subordonează Guvernului. Conform **prevederilor** ***art.1 din Legea privind administraţia publică locală***, prin administraţie publică centrală se înţelege: "totalitatea autorităţilor de specialitate ale administraţiei publice, constituite pentru satisfacerea, sub conducerea Guvernului, a intereselor generale ale societăţii la nivelul întregii ţări". Prin aceasta se subânţeleg doar acelea subordonate guvernului nu şi cele autonome.

276 Autorităţi administrative înfiinţate în scopul conducerii, coordonării şi executării controlului în domeniile organizării economiei şi în alte domenii care nu intră nemijlocit în atribuţiile ministerelor (***Ibidem, alin2***).în baza acestor prevederi au fost înfăptuite un şir de organe de stat centrale autonome: Curtea de Conturi, Avocatul Parlamentar, Banca Naţională, Departamentul pentru revizii şi control etc.

277 Modul de organizare şi funcţionare a autorităţilor publice locale este reglementat de Legea R. Moldova privind administraţia publică locală nr.186-XIV din 6.11.98 şi Codul electoral al R. Moldova adoptat la 21.11.97 cu modificările survenite ulterior. Conform ***art.1 din Legea R. Moldova privind administraţia publică locală***, administraţia publică locală este definită ca: "totalitatea autorităţilor cu competenţă generală sau specială constituite pentru satisfacerea intereselor generale ale locuitorilor unităţii administrativ-teritoriale".

relaţii, *"structură administrativă internă"*[278]. Cercetarea structurii administrative interne presupune, de fapt, cercetarea regulilor de organizare a personalului, astfel încât să se poată realiza competenţa în limitele posibilităţilor materiale şi financiare existente.

În sens larg, controlul este un element important al actului de conducere socială ce urmează, în mod firesc celui de aplicare a deciziei, indiferent de natura acesteia - politică, administrativă etc[279].

Din perspectiva ştiinţei administraţiei, se poate formula principiul, potrivit căruia structura personalului, precum şi utilizarea mijloacelor materiale şi financiare trebuie făcute în funcţie de necesitatea realizării competenţei legii. În alţi termeni, garantarea legalităţii actelor administrative presupune existenţa controlului care se realizează nu numai din afara organelor administraţiei publice, ci şi în cadrul acestor organe înseşi, adică administraţia ierarhic superioară autorizează acţiunile organelor administrative proprii ierarhic inferioare. În această privinţă, trebuie menţionat mai întâi autocontrolul pe care îl exercită asupra activităţii proprii fiecare funcţionar.

Atât în practică, cât şi în teorie este răspândită concepţia potrivit căreia controlul are ca obiect şi, drept urmare, se reduce la descoperirea abaterilor de la conduita prescrisă de actele decizionale de conducere. Conform acestei concepţii, controlul se limitează la anchete în cursul cărora cel ce controlează este în căutarea de greşeli, iar consecinţa este ca cel controlat, situându-se pe o poziţie de inferioritate, este în căutare de scuze şi motive "obiective".

Din punct de vedere al ştiinţei administraţiei, aceasta este o concepţie greşită şi dăunătoare, pentru că, "rolul controlului este de a preveni erorile în aplicarea deciziilor, de a le înlătura când acestea există, de a asigura îmbunătăţirea permanentă pentru ca aceasta să corespundă cât mai bine nevoilor sociale într-o etapă dată"[280].

De asemenea există o formă de control social, un control al opiniei publice, în cadrul cărora cetăţenii se exprimă fie prin presă , fie prin sesizări, reclamaţii şi propuneri, pe care le fac în legătură cu activitatea administraţiei publice[281].

Cu ajutorul acestor multiple forme de control, statul în întregul său şi fiecare dintre structurile sale, este direct interesat să urmărească dacă se aplică în mod corect legea şi celelalte acte bazate pe aceasta, dacă ea corespunde cerinţelor reale ale societăţii, dacă se constituie într-

---

278 **A. Iorgovan**, ***Tratat de drept administrativ***, Bucureşti, Editura ALL,1996, pag.102.

279 **Mircea Preda**, ***Curs de drept administrativ***, Partea generală, casa editorială Calistrat Hegos, Bucureşti, 1995, pag. 144.

280 **Mircea Preda**, ***Curs de drept administrativ***, Partea generală, casa editorială Calistrat Hegos, Bucureşti, 1995, pag.142; în acelaşi sens a se vedea **I. Iovănaş**, ***Drept administrativ***, Vol.II, Editura SERVO-SAT, Arad,1997 pag.95; **R.N. Petrescu**, ***Drept administrativ***, Vol.II, Editura CORDIAL LEX, Cluj-Napoca, 1997, pag.5 şi urm.

281 Mai detailat această problemă va fi abordată în capitolul IV.

un element dinamic al relaţiilor sociale, sau dimpotrivă, într-o frână a acestora şi, în acest din urmă caz, dacă ar trebui să se intervină pentru corectarea ei, deci pentru adoptarea unei noi decizii, modificând-o sau abrogând-o pe cea dintâi.

Aşa fiind, controlul nu are doar un caracter contemplativ, ci are un rol şi de barometru, care indică modul în care acţionează cel chemat să aplice decizia, precum şi gradul în care decizia corespunde scopului pentru care a fost emisă.

Într-o opinie, controlul administrativ poate fi caracterizat ca fiind controlul înfăptuit de administraţia publică în conformitate cu legea asupra propriei sale activităţi[282].

Scopul controlului activităţii organelor administraţiei publice este de a asigura o cât mai deplină conformitate a activităţii acestor organe cu cerinţele şi obiectivele sociale exprimate în legi, a căror executare se realizează de către organele administraţiei publice. Prin control se asigură executarea întocmai a legii.

În administraţia publică, obiectul controlului îl constituie acţiunile şi inacţiunile (conduita) organului administraţiei publice sau a funcţionarului acestuia, felul în care acesta şi-a exercitat atribuţiile cu care a fost investit.

Unii autori[283] vorbind de elementele componente ale controlului, fac distincţie între: baza de referinţă a controlului, obiectul controlului şi operaţiunile de control propriu zise.

În baza de referinţă sunt incluse acele elemente care trebuie realizate în cadrul controlului, cum sunt : obiectivele pe care trebuie să le realizeze diferite organe ale administraţiei publice, elemente privitoare la mijloacele folosite pentru atingerea obiectivelor propuse, reglementările prohibitive sau imperative la care sunt supuse activităţile organelor administraţiei publice şi pe care trebuie să le respecte, precum şi aspecte care privesc eficienţa, operativitatea, funcţionalitatea, rentabilitatea, oportunitatea ş.a.

În această concepţie, obiectul propriu-zis al controlului este circumscris la totalitatea mijloacelor umane, materiale, financiare, precum şi la procedeele folosite de organele administraţiei publice pentru exercitarea atribuţiilor cu care sunt investite prin lege. Mijloacele materiale şi financiare sunt supuse controlului atât sub aspectul existenţei lor, cât şi al modului în care este folosit pentru realizarea sarcinilor administraţiei publice.

Cât priveşte cel de-al treilea element al controlului - operaţiunile de control - ele sunt realizate de către autorii controlului şi urmăresc să stabilească conformitatea obiectului controlului cu elementele cuprinse în baza de referinţe şi care privesc obiectul controlului.

---

282 **Rodica Narcisa Petrescu**, ***op. cit.***, pag. 5.

283 **I.Iovănaş**, ***op. cit.,*** pag.100; **A. Iorgovan**, ***op. cit.,*** Vol.I 1996, pag.383-385; **R.N.Petrescu**, ***op. cit.***, pag.6 şi urm; **M. Preda**, ***op.cit.,***. Vol. II, pag.159-165.

Din acest punct de vedere, unele acţiuni de control sunt destul de simple (Ex. controlul existenţei în gestiune a unor obiecte),în timp ce controlul legalităţii unor acte administrative este o activitate mai complexă, mai dificilă, întrucât presupune cunoaşterea reglementărilor legale privitoare la activitatea controlată, particularităţile specifice activităţii organului controlat

De formele şi metodele de control adoptate depinde în mare măsură eficienţa controlului. Fără îndoială, pentru un control eficient, prezintă o mare importanţă alegerea din multitudinea formelor şi modalităţilor de control a celei mai potrivite.

În marea majoritate a cazurilor, controlul administrativ se efectuează prin următoarele modalităţi:

Controlul administrativ primeşte un caracter *inopinat,* atunci când prin executarea lui se urmăreşte în primul rând depistarea unor nereguli, a unor deficienţe, astfel încât cel controlat să nu fie încunoştiinţat despre data când şi locul unde va începe controlul. Scopul urmărit este ca cel controlat să nu-şi poată lua măsuri în vederea înlăturării deficienţelor. O asemenea modalitate de control se poate folosi şi se foloseşte de obicei la verificarea modului în care se gestionează bunurile materiale şi financiare.

O altă formă a controlului administrativ este *metoda de a anunţa din timp efectuarea controlului.*

M. Preda menţionează "Dacă cel controlat cunoaşte din timp perioada în care se efectuează controlul şi, de ce nu, chiar tematica acestuia, el poate pregăti din timp documentaţia necesară organului de control, fapt ce va influenţa pozitiv operativitatea acţiunii de control"[284]. O astfel de metodă duce la descoperirea cauzelor reale ale deficienţelor şi stabilirii celor mai potrivite măsuri de îmbunătăţire a muncii.

Referindu-ne la tehnica controlului, aceasta poate să recurgă la lucrări sau dosare cu documente înaintate de serviciile supuse controlului sau poate fi efectuat pe loc şi în mod neanunţat din iniţiativa organului de control. Controlul poate fi unilateral sau contradictoriu. În acest ultim caz, cel controlat, după ce primeşte raportul controlorului, îşi poate prezenta punctele sale de vedere în formă scrisă sau orală în apărarea sa.

## *Secţiunea II. Controlul administrativ intern.*

Controlul este un element necesar în activitatea autorităţilor administraţiei publice, o verigă a procesului de dirijare având ca obiectiv principal respectarea şi executarea întocmai a legislaţiei.

---

284 **Mircea Preda**, ***op. cit.,*** p.163.

A avea legi şi alte acte normative bune încă nu este totul. Foarte importantă este organizarea îndeplinirii lor. Statul în acest scop trebuie să asigure ordinea şi disciplina în sfera puterii executive în general şi a administraţiei publice în particular[285].

În societate a fost depăşită deja părerea precum că democraţia şi economia de piaţă nu au nevoie de nici un control, că aceste valori se autoreglează. Viaţa a demonstrat că procesul de democratizare în societate, trecerea la noile relaţii economice nu numai că nu neagă existenţa controlului, ci dimpotrivă, presupune intensificarea lui.

*Controlul înfăptuit de către administraţia publică asupra ei însăşi poartă denumirea de control administrativ***.** Acesta este denumit "control intern"[286]. Controlul intern se realizează de compartimente sau funcţionari de decizie asupra unor diviziuni structurale, ori funcţionari inferiori din interiorul aceleiaşi autorităţi administrative. Deci subiectul superior care controlează şi subiectul inferior controlat fac parte din aceiaşi autoritate a administraţiei publice.

În opinia prof. A. Iorgovan, se subânţelege că, în mod obiectiv, aciastă formă de control ca orice operaţie materială de control, presupune existenţa a două subiecte: cel care controlează (subiectul activ) şi cel controlat (subiectul pasiv). Ca atare, nu poate fi vorba de control administrativ intern în ipoteza autocontrolului, verificarea de către un funcţionar a propriei sale activităţi: subiectele active fiind funcţionarii cu funcţii de conducere şi, respectiv, structurile organizatorice, el se exercită în mod permanent, ţinând de esenţa structurii administrative interne, înfăţişând-o ca o adevărată supraveghere administrativă[287].

Controlul administrativ intern poate avea un caracter general sau unul specializat.

Consecinţa subordonării ierarhice existente în cadrul fiecărui organ al administraţiei publice este "*Controlul intern general*".

## 1. Controlul intern general

Este general pentru că se exercită atât asupra actelor, cât şi asupra faptelor subordonaţilor şi urmăreşte atât legalitatea, cât şi oportunitatea măsurilor luate de aceştia[288]. Competenţa de a exercita controlul intern general revine numai celor care deţin funcţii de conducere din sistemul ierarhic al organului administraţiei publice. Controlul priveşte deopotrivă

---

285 **Aurel Sîmboteanu**, ***Controlul – component de reformare a administraţiei publice,*** "Administrarea publică", nr.1, Chişinău, 1997, pag.75.

286 **Mircea Preda, *op. cit*** , pag. 145.

287 **A. Iorgovan, *op. cit.,*** vol.II, pag.157.

288 **Iovănaş Ilie, *op. cit.,*** pag. 108.

legalitatea şi oportunitatea actelor şi faptelor celor controlaţi şi are un caracter permanent, constituind o atribuţie de serviciu a conducătorilor[289].

Ca şi în România, controlul intern în R. Moldova se realizează fie din oficiu, fie la cererea sau sesizarea unei persoane fizice sau juridice. În cazul în care controlul este iniţiat din oficiu este efectuat de către conducătorul organului administrativ ori conducătorul de compartiment. Acest control este efectuat cu scopul de a identifica deficienţele în activitatea organului sau subdiviziunii conduse de către conducătorul dat. În cazul în care controlul este realizat la cererea unei persoane fizice sau juridice, controlul se numeşte recurs graţios.

Recursul graţios are ca temei dreptul autorităţilor administraţiei publice de a reveni şi a retracta actele administrative dacă acestea au fost săvârşite fără respectarea dispoziţiilor legale ori dacă ele nu mai corespund intereselor sociale[290].

În cazul când în timpul exercitării controlului, constată anumite deficienţe în activitatea controlată, conducătorul organului administrativ ori conducătorul de compartiment pot lua şi următoarele măsuri:

- anularea ori suspendarea actelor funcţionarilor subordonaţi;

- pot fi date dispoziţii obligatorii subordonaţilor controlaţi;

- se poate adopta măsura reorganizării activităţii compartimentului prin schimbarea compartimentului, sau prin schimbarea repartizării diferiţilor funcţionari;

- în măsura competenţei lor, aplică sancţiuni disciplinare şi de ordin material faţă de colaboratorii, care au încălcat disciplina de muncă;

- în limita fondului de salarizare şi a numărului maxim de lucrători stabilit, poate să opereze modificări, determinate de necesitatea optimizării administrării şi organizării muncii;

- emite ordine, dispoziţii şi instrucţiuni pentru îndeplinirea

sarcinilor ce revin organului administrativ;

- în cazul în care organul administrativ este constituit din mai multe subdiviziuni, conducătorul organului aplică sancţiuni economice, anulează sau modifică hotărârile adoptate de şefii subdiviziunilor inferioare, dacă ele contravin legislaţiei în vigoare.

Nu întotdeauna rezultatul controlului poate fi negativ. Pot fi şi rezultate pozitive. În acest caz, conducătorii organelor administrative sau conducătorii de compartiment pot propune spre remunerare pe cei mai sârguincioşi colaboratori.

---

289 **Mircea Preda, *op., cit.***, pag. 148.

290 **C.G. Rarincescu, *Contenciosul administrativ roman***, Editura Universala ALCALIN &CO, Bucureşti, 1937, pag. 109.

## 2. Controlul intern specializat .

Controlul intern administrativ specializat este exercitat de anumite persoane sau compartimente faţă de care cel controlat nu se află în raport de subordonare ierarhic[291].

Esenţa controlului în sfera administraţiei publice în noile condiţii constă în faptul că organele de stat cu competenţe de control (legislativ, executiv, judecătoresc) şi organizaţiile obşteşti, folosind mijloace organizatorico-juridice, clarifică, analizând activitatea autorităţilor controlate, problema legalităţii şi oportunităţii măsurilor efectuate de aceste autorităţi[292].

Odată cu procesul de edificare a administraţiei publice, Parlamentul Republicii Moldova prin Hotărârea nr.189-XIII din 19 iulie 1994 a adoptat conceptul controlului de stat în Republica Moldova[293]. Conform acestei Concepţii principalele obiective ale controlului de stat sunt:

- controlul respectării legilor R. Moldova, a hotărârilor Parlamentului, decretelor Preşedintelui R. Moldova, a hotărârilor şi dispoziţiilor Guvernului, a altor acte normative ce ţin de reglementarea relaţiilor social-economice;
- controlul exercitării bugetului de stat, al plăţii impozitelor, al activităţii economico-financiare, formării şi stingerii datoriilor publice.

Controlul intern administrativ specializat conţine în sine controlul financiar preventiv şi controlul de gestiune.

### a) Controlul financiar intern preventiv

*Controlul financiar intern preventiv***,** revine conducătorilor compartimentelor financiar-contabile sau altor persoane însărcinate cu exercitarea controlului financiar preventiv din cadrul administraţiei publice. Mai concret, controlul financiar preventiv este de competenţa conducătorilor direcţiilor, serviciilor sau compartimentelor financiar-contabile din ministere şi alte organe centrale de stat, respectiv din cadrul administraţiei publice locale şi instituţiilor subordonate lor[294].

În cazul controlului financiar intern preventiv exercitat de serviciile financiar contabile asupra "actelor şi operaţiunilor din care se nasc, se modifică ori se sting drepturi şi obligaţii patrimoniale pentru organe de stat, instituţii şi alte entităţi publice"[295], controlorii se limitează la categoria actelor şi operaţiunilor de angajare şi ordonanţare a cheltuielilor organelor de stat şi

---

[291] **Mircea Preda,** ***op. cit.***, Pag. 150.

[292] **Aurel Sîmboteanu,** ***op. cit.***, pag.76.

[293] A se vedea în acest sens ***Concepţia controlului de stat în Republica Moldova***, Monitorul Oficial al R. Moldova, nr.6 din 22 septembrie 1994.

[294] **Ilie Iovănaş, op. cit.,** pag.109.

[295] **Ioan Gliga,** ***Dreptul finanţelor publice***, EDP, Bucureşti, 1992, pag.133.

altor autorităţi publice. Controlul financiar preventiv a documentelor supuse controlului se încheie în funcţie de constatări – cu viză sau refuzul vizei de control.

Luând în consideraţie că atât avizul cât şi refuzul vizei au valoarea unui aviz conform, consecinţa este că refuzul vizei de control preventiv produce efectul de a opri actele sau operaţiunile băneşti în cauză. Însă în această formă de control, controlorii au numai dreptul de a propune conducerii măsuri de imputare sau sancţionare, neputând aplica ei aceste măsuri. Plecând de la această constatare în literatura de specialitate sa arătat că refuzul vizei "nu exclude dispoziţia ordonatorului de credite sau administratorului de-a se efectua, pe răspunderea lor, operaţiunile financiare pentru care s-a refuzat viza de control financiar preventiv"[296].

Sfera controlului financiar o formează activitatea instituţiilor publice.

Obiectul activităţii de control financiar preventiv îl formează documentele şi informaţiile privind proiectele unor operaţiuni care se referă la:

- deschiderea şi repartizarea creditelor bugetare;
- modificarea repartizării pe trimestre şi/sau pe subdiviziuni ale clasificaţiei bugetare a creditelor abordate, inclusiv prin virări de credite;
- efectuarea de plăţi din fonduri publice;
- efectuarea de încasări în numerar;
- vânzarea, gajarea şi comisionarea sau închirierea de bunuri din domeniul privat al statului sau al unităţilor administrativ teritoriale;
- concesionarea sau închirierea de bunuri din domeniul public al statului sau al unităţilor administrativ-teritoriale.

În R. Moldova controlul financiar intern preventiv se organizează de către conducătorii instituţiilor publice care, în baza prevederilor legale în vigoare, stabilesc operaţiunile care se supun acestei activităţi, documentele justificative şi circuitul acestora.

Executarea controlului financiar preventiv propriu se face de către contabilul şef al instituţiei publice, prin vizarea documentelor supuse verificării.

În funcţie de volumul şi complexitatea operaţiunilor, contabilul şef poate delega şi altor persoane autoritatea exercitării controlului financiar preventiv. Aprobarea împuternicirii se face de către ordonatorul de credite, care stabileşte şi limitele în cadrul cărora fiecare persoană delegată îşi realizează mandatul.

Documentele justificative, care însoţesc proiectele operaţiunilor supuse controlului financiar preventiv propriu, trebuie semnate înainte de a fi prezentate la viză de către şefii

---

296 ***Ibidem***, pag. 234.

structurilor funcţionale care le-au iniţiat, certificând prin aceasta legalitatea şi realitatea acestor operaţiuni.

**b) Controlul financiar intern de gestiune**

Controlul intern de gestiune are ca obiectiv principal de a verifica respectarea normelor juridice privitoare la:

- existenţa, integritatea, păstrarea şi paza bunurilor şi valorilor de orice fel deţinute cu orice titlu;

- utilizarea valorilor materiale de orice fel, declararea şi casarea de bunuri;

- efectuarea prin numerar sau prin cont bancar a încasărilor şi plăţilor în lei şi valută, de orice natură, inclusiv a salariilor şi reţinerilor acestuia;

- întocmirea şi circulaţia documentelor de evidenţă primară, tehnic-operativă şi contabilă[297].

Controlul intern de gestiune constă în verificarea concretă a bunurilor şi valorilor existente de fond, comparativ cu evidenţele scrise primare tehnic-operative, şi contabile. El se efectuează periodic, în totalitate sau prin sondaj.

În prezent în R. Moldova principalele etape ale unei verificări gestionare sunt: documentarea, pregătirea şi organizarea verificării; inventarierea faptică; controlul scriptic; perfectarea constatărilor, a măsurilor şi a actului de control şi verificarea aplicării măsurilor ulterioare stabilite[298].

*Documentarea pregătirea şi organizarea verificării,* în cadrul acestei etape:

Se studiază dosarul verificării precedente (pentru a se reţine principalele neajunsuri şi deficienţe constatate, precum şi măsurile luate).

Se revede legislaţia specifică gestiunii respective (predominant reglementările interne).

Se trece la organizarea şi pregătirea verificării prin:

- pregătirea formularelor necesare şi a unor eventuale machete+rechizite necesare;
- repartizarea pe etape a timpului acordat pentru verificare;
- organizarea folosirii cadrelor atrase (merceologi, tehnicieni, ş.a.);

Controlul faptic al gestiunii(inventarierea).

În cadrul acestei etape se întreprind următoarele acţiuni:

Se cere gestionarului să înregistreze în evidenţele gestiunii, adică în fişele de magazie şi în fişele limită de consum toate mişcările intervenite în gestiune (intrări-ieşiri) şi neînregistrate

---

[297] **Ioan Gliga,** ***Dreptul finanţelor publice****,* ALL, Bucureşti 1994, pag. 304.

[298] **V. Ţurcanu,** ***Evidenţa contabilă, controlul şi analiza activităţii economice***

încă, pentru a fi trimise imediat la contabilitate, pentru înregistrare şi determinare a ultimelor solduri scriptice.

În acest timp, se parcurg sumar toate documentele şi înscrisurile aflate asupra gestionarului la prezentarea echipei de control.

Se parcurg fişele de magazie existente, se aleg reperele care se intenţionează a se inventaria şi se stabileşte ordinea de inventariere a acestora (în funcţie de importanţa fiecăruia).

Se controlează existenţa şi buna funcţionare a aparatelor şi instrumentelor de măsură şi control şi se urmăreşte dacă acestea au fost verificate anual de organele de metrologie.

Se efectuează o scurtă vizită la celelalte locuri unde mai sunt depozitate bunuri ce aparţin gestiunii respective (dacă sunt asemenea cazuri) şi se procedează la sigilarea acestora, până la terminarea inventarierii şi a lor.

Se trece la inventarierea propriu zisă şi la înscrierea în liste.

Efectuarea, în măsura posibilităţilor şi a necesităţilor a unor controale inopinate faptice, în teren, pentru a se verifica realitatea şi exactitatea unor operaţii recente (intrări din producţia proprie sau eliberări recente către alte secţii, ateliere etc. de diverse materiale mai valoroase, mai tentante etc.).

Controlul scriptic al gestiunii verificate.

În cadrul acestei etape se urmăreşte şi se asigură:

- Verificarea documentelor care au stat la baza înregistrărilor efectuate în fişele contabile şi în fişele de magazie, pe perioada aleasă (imediat după controlul precedent, pe la mijlocul perioadei verificate, într-o perioadă de vârf a aprovizionărilor (livrărilor) şi într-o perioadă imediat premergătoare actualului de control), combinată cu controlul realităţii şi legalităţii unor operaţiuni.

- Verificarea inventarierii periodice a gestiunii în cauză şi valorificarea completă şi corectă a rezultatelor acesteia.

- Urmărirea aplicării de către contabilul care conduce evidenţa gestiunii, a măsurilor şi indicaţiilor date de contabilul şef.

- Luarea ultimelor note explicative şi urmărirea înregistrării în evidenţa contabilă a rezultatelor (diferenţelor) constatate în urma controlului efectuat.

Perfectarea constatărilor, a măsurilor de luat şi a actului de control.

Rezultatul acestor verificări completate cu explicaţiile şi informaţiile gestionarilor şi a altor persoane, se consemnează în înscrisuri constatatoare, procese–verbale. Pe baza actelor de control întocmite, conducătorul compartimentului de control gestionar prezintă conducerii unităţii, împreună cu propunerile de înlăturare a deficienţelor constatate şi, dacă este cazul, cu

---

Chişinău 1996, pag.54.

propuneri de sancţiuni, de recuperare a pagubelor ori de sesizare a organelor de urmărire penală. În ipoteza în care conducătorul unităţii în cauză nu ia măsurile necesare, şeful compartimentului de control gestionar sesizează în scris consiliul de administraţie, sau, în caz de pagube nerecuperate, vor fi sesizate organele de control financiar, subordonate Ministerului Finanţelor.

Reiterând unele dintre dispoziţiile anterioare privind controlul financiar intern, normele citate precizează modul de organizare actuală a controlului financiar de gestiune, obiectivul, metodele şi procedura de exercitare a acestui control, drepturile şi îndatoririle personalului, compartimentelor de control ca şi personalul organelor şi unităţilor supuse acestui control.

Verificarea aplicării măsurilor ulterioare stabilite.

Sarcina controlului se consideră încheiată numai după ce s-au lichidat şi prevenit abaterile şi neajunsurile constatate cu ocazia controlului.

În acest scop se urmăreşte şi se asigură:

Parcurgerea cel puţin o dată pe lună a actelor de control încheiate – sau eventual a scadenţarului condus în acest scop – pentru a se identifica cazurile ale căror termene de aplicare s-au împlinit şi dacă s-a raportat executarea lor.

Se reţin cazurile de neraportare, se informează directorul unităţii, care stabileşte ce-i de făcut:

Când este posibil, se efectuează o deplasare la unitatea în cauză pentru a se constata concret, care este situaţia aplicării măsurilor stabilite (se încheie o notă de constatare, dacă este cazul, sau se depune un referat la director). Se iniţiază măsuri de sancţionare (contravenţională sau disciplinară) împotriva celui care n-a aplicat şi n-a raportat aplicarea măsurilor stabilite.

### *Secţiunea III. Controlul administrativ extern*

Controlul administrativ extern, sau "*controlul extern*" se înfăptuieşte de autorităţi sau funcţionari de decizie din afara organelor controlate. Controlul administrativ extern se clasifică în; controlul ierarhic; controlul de tutelă administrativă; controlul specializat[299].

## 1. Controlul administrativ ierarhic.

Controlul administrativ ierarhic, sau *controlul ierarhic* se efectuează de către autorităţile administrative ierarhic superioare asupra celor inferioare, în baza raportului de subordonare între

[299] Intr-o opinie (**A. Iorgovan, *op. cit.,*** pag. 145.) se considera ca controlul de supraveghere generala (a administraţiei publice de către Guvern) pe lângă aceste forme ale controlului administrativ extern, este tot o forma a acestui control.

ele, ori de câte ori este nevoie, fără să fie prevăzut în vreun text de lege[300]. El apare ca o consecinţă a raporturilor de subordonare între cele două organe şi se poate executa fie la sesizare, fie din oficiu.

Controlul ierarhic efectuat din oficiu reprezintă un element component al activităţii de conducere exercitată de superior asupra inferiorului. Controlul efectuat la cererea unei persoane fizice sau juridice se numeşte recurs ierarhic.

*Recursul ierarhic* este reclamaţia, sesizarea pe care o adresează organului ierarhic superior al autorităţii emitente sau care trebuie să emită actul, ori cine se consideră vătămat de conţinutul unui act administrativ de autoritate emis, ori de faptul că actul administrativ de autoritate nu a fost emis, sau certificatul ori adeverinţa nu a fost eliberată[301].

După cum reiese din cele expuse mai sus, între controlul administrativ ierarhic şi recursul administrativ ierarhic nu poate exista un semn de egalitate. Primul se poate declanşa din oficiu şi nu este ţinut de vreun termen procedural, în timp ce controlul efectuat în baza recursului ierarhic se declanşează numai la cerere şi în termenul prevăzut de lege (termen de decădere), pierderea termenului având ca efect lipsa obligaţiei organului sesizat de a mai efectua controlul ierarhic[302].

Controlul ierarhic are în vedere atât legalitatea, cât şi oportunitatea activităţii organelor inferioare. El se exercită asupra întregii activităţi a organelor subordonate, atât asupra actelor juridice, cât şi a faptelor materiale. Organul superior poate anula, revoca sau abroga o măsură a organului inferior în cazul în care constată că este ilegală sau inoportună.

Cu toate acestea, în cazul în care apreciază că o măsură a organului inferior este ilegală sau inoportună, după ce o anulează sau o revocă, poate el însuşi să adopte o măsură corespunzătoare, dacă aceasta intră şi în competenţa sa[303].

Două principii stau la baza sistemelor organizării democraţiilor moderne: *descentralizarea administrativă şi autonomia locală.*

*Descentralizarea administrativă* este sistemul în care autorităţile judeţene sau locale au puterea de a veghea singure la satisfacerea intereselor lor respective, prin organe alese de administraţie şi cu mijloace financiare proprii[304]. "În cazul în care, regimul administrativ admite ca îngrijirea intereselor locale sau speciale să fie încredinţată la autorităţi ai căror titulari, aleşi de

---

300 **Rodica Narcisa Petrescu, *op. cit.,*** pag. 7.

301 **V.I. Prisăcaru, *Tratat elementar de drept administrativ roman***, Partea generală, Ediţia II, Bucureşti 1996, pag.237.

302 **M. Preda, *op. cit.,*** pag.151.

303 **I. Iovănaş, op. cit.,** pag. 111.

304 **A. Teodorescu, *Tratat de drept administrativ,*** Vol I, pag. 240.

corpul electoral local, pot să stabilească normele valabile pentru locuitorii din această localitate, atunci avem descentralizare”[305].

Conţinutul noţiunii de *autonomie locală* este dat de prevederile art.1, din Legea Republicii Moldova privind administraţia publică locală, conform cărora, “autonomia locală priveşte dreptul şi capacitatea colectivităţilor locale de a rezolva şi a gestiona, în condiţiile legii, sub proprie răspundere şi în favoarea lor, o parte importantă din treburile publice”.

Autonomia locală este prevăzută şi de către Constituţia R. Moldova în art.109 în care se spune că “Administraţia publică în unităţile administrativ-teritoriale se întemeiază pe principiul autonomiei locale şi ale descentralizării serviciilor publice…

Autonomia priveşte atât organizarea şi funcţionarea administraţiei publice locale, cât şi gestiunea colectivităţilor pe care le reprezintă”.

După cum se vede din textul citat mai sus, în baza principiului descentralizării şi a autonomiei locale, o mare parte a atribuţiilor administraţiei publice centrale, revine autorităţilor administraţiei publice locale.

Astfel, după cum menţionează prof. A. Iorgovan, nu poate fi vorba de contro ierarhic în cazul autorităţilor administrative autonome centrale. Mai exact, aceste autorităţi nu apar ca subiecte subordonate într-un raport de drept administrativ, dar pot să fie subiecte supraordonate faţă de instituţii, regii autonome ori societăţi comerciale. Atunci când nu există raporturi de subordonare între organele administraţiei de stat, nu poate fi vorba despre un control administrativ ierarhic între respecivele structuri, dar poate fi vorba despre un control administrativ extern specializat[306].

## 2. Tutela administrativă.

În sens larg, *tutela administrativă* reprezintă o instituţie a dreptului public, în baza căreia autoritatea centrală a administraţiei publice şi reprezentanţii legali ai acesteia au dreptul de a controla activitatea autorităţilor publice autonome, descentralizate[307].

Profesorul E.D. Tarangul menţionează că: “Cu toate că autorităţile administrative descentralizate girează serviciile publice independent de autorităţile centrale, bucurându-se de o autonomie, totuşi această independenţă nu este completă. O independenţă completă a

[305] **P.Negulescu, *op. cit.,*** pag. 610.

[306] **A. Iorgovan, *op. cit.,*** vol.II, pag.159.

[307] **M.Preda, *op. cit.,*** pag.384.

autorităţilor descentralizate, ar aduce anarhia în stat. Autorităţile centrale au dreptul şi chiar datoria să aibă un control asupra activităţii autorităţilor descentralizate"[308].

În sens restrâns controlul tutelar este un control administrativ exercitat de organele centrale ale administraţiei publice asupra administraţiei publice descentralizate[309].

Pentru susţinerea necesităţii controlului tutelar E.D. Tarangul[310] aduce următoarele argumente:

- Acest control este necesar mai întâi pentru că autorităţile descentralizate girează servicii publice, care trebuiesc să funcţioneze în mod regulat şi continuu în interesul general;
- În al doilea rând, la descentralizarea teritorială autorităţile centrale sunt obligate să vegheze ca nu cumva interesele locale sau regionale să fie satisfăcute în detrimentul şi pe seama intereselor generale;
- În al treilea rând puterea centrală trebuie să vegheze ca autorităţile locale să satisfacă în condiţiile cele mai bune diferitele nevoi locale, ca autorităţile locale să-şi facă pe deplin datoria,
- În fine autoritatea centrală trebuie să vegheze la menţinerea unităţii statului şi să reprime orice tendinţă centrifugă a autorităţii descentralizate.

Acest control, trebuie să fie un control special, compatibil cu principiul autonomiei administraţiilor descentralizate. Controlul trebuie să fie de aşa natură, încât să îngrădească şi să micşoreze autonomia administraţiilor descentralizate, fără ca să o desfiinţeze[311].

În statul unitar, administraţiei publice locale îi revine sarcina de a gira serviciile publice care trebuie să funcţioneze regulat şi continuu, potrivit cerinţelor principiului autonomiei locale[312] şi al descentralizării serviciilor publice.

Autorităţile administraţiei centrale trebuie să vegheze ca nu cumva interesele locale să fie satisfăcute în detrimentul intereselor generale. Autorităţile administraţiei centrale trebuie să

---

308 **E.D. Tarangul, *Drept administrativ,*** Cernăuţi, 1944, pag.82.

309 **I. Iovănaş, *op. Cit.,*** pag.111.

310 ***Ibidem.***

311 **E.D. Tarangul, *op. cit.,*** pag.83.

312 Modul de organizare şi funcţionare a autorităţilor publice locale este reglementat de Legea R. Moldova privind administraţia publică locală nr.186-XIV din 6.11.98 şi Codul electoral adoptat la 21.11.1997 cu modificările survenite ulterior.

Legea nr.186-XIV din 6.11.98 în art.1 defineşte *autonomia locală* ca fiind "dreptul şi capacitatea colectivităţilor locale de a rezolvaşi de a gestiona, în condiţiile legii, sub proprie răspundere şi în favoarea lor, o parte importantă din treburile publice" tot în acest articol se dă definiţia *autonomiei administrative* şi *administraţiei publice locale.* (Definiţiile au fost inspirate din Carta europeană pentru autonomia locală, respectiv corespund unor înalte exigenţe, doar că puteau fi unite în una singură: "*autonomia locală este administrativă, ceea ce înseamnă dreptul şi capacitatea efectivă pentru colectivităţile locale să reglementeze şi să administreze în cadrul legii, sub propria lor răspundere şi în favoarea populaţiei respective, o parte importantă din treburile publice, realizate prin intermediul autorităţilor administraţiei publice locale*", **Orlov Maria, *Drept administrativ,*** partea I, Chişinău 1999, pag.58.

vegheze la menţinerea unităţii statului şi să împiedice eventualele tendinţe centrifuge ale autorităţilor descentralizate: "O autonomie prea mare poate să fie cauza unor orientări politice în contradicţie cu politica de stat a autorităţilor centrale. Aceasta se poate întâmpla mai ales în statele în care exercită şi minorităţi etnice"[313].

Caracteristicile, care deosebesc controlul tutelar de controlul ierarhic sunt următoarele:

- Controlul tutelar există numai între autorităţile administraţiei publice, care nu se află în raporturi de subordonare, în timp ce controlul ierarhic este exercitat de organele ierarhic superioare.
- Tutela administrativă este un regim compatibil cu principiul de descentralizare administrativă, în timp ce controlul ierarhic este specific pentru centralizare şi desconcentrare.
- Tutela administrativă se exercită de autorităţile stabilite de lege şi numai în cazurile prevăzute de lege. Organul de control tutelar poate doar sesiza organul emitent, guvernul sau instituţia de contencios administrativ care se vor pronunţa în limitele competenţei lor prin acte definitive asupra legalităţii sau oportunităţii actelor controlate, în timp ce organul de control ierarhic poate revoca sau anula actele organului inferior controlat[314].

Autorii de drept administrativ întotdeauna au arătat că sensul termenului de tutelă este diferit de cel din dreptul civil, o dată ce, în cazul unui organ al administraţiei publice, nu poate fi vorba de un incapabil care trebuie pus sub tutelă.

În R. Moldova controlul tutelar în esenţă este exercitat de Guvern prin reprezentanţii săi în raioane.

Controlul tutelar exercitat de Guvern prin intermediul Aparatului Guvernului este reglementat la Capitolul XI al Legii R. Moldova privind administraţia publică locală.

## 3.Controlul administrativ extern specializat.

*Controlul administrativ extern specializat* sau *controlul specializat* este tot un control extern, dar realizat de către autorităţi ale administraţiei publice, instituţii publice şi organe special constituite prin lege, care au atribuţie de control, la nivel central şi local. Acest control se

313 **E.D.Tarangul, citat de I. Iovănaş, op. cit.,** pag. 112.

314 Asupra trăsăturilor controlului tutelar a se vedea **A.Iorgovan, *op. cit.,*** pag. 385; **R.N.Petrescu, *op. cit.,*** pag. 8; **I.Iovănaş *op. cit.,*** pag.112.

efectuează în cele mai diverse domenii şi sectoare de activitate: financiar, sanitar, protecţia muncii, prevenirea şi stingerea incendiilor, comerţ etc.

Spre deosebire de controlul ierarhic, controlul extern specializat este înfăptuit nu de organe ierarhic superioare ci de alte organe administrative. De aici, susţine prof. I. Iovănaş, decurg două importante consecinţe:

- prima consecinţă este aceea că acest control nu se extinde asupra întregii activităţi a organelor controlate, ci numai asupra anumitor aspecte precis determinate şi care se încadrează în specificul activităţii organului de control;
- a doua consecinţă, ce derivă din faptul că organul controlat nu este subordonat organului de control, este că dreptul de control nu este subânţeles, ci trebuie prevăzut expres în lege[315].

*Controlul extern specializat* este îndeplinit, ca şi controlul extern general, de un organ al administraţiei de stat sau de funcţionarii competenţi ai acesteia asupra activităţii unui organ al administraţiei de stat cu individualitate proprie, adică neinclus în structura organizatorică a organului de control. Controlul specializat are ca obiect verificarea numai a unuia sau a unor aspecte determinate de lege al activităţii unui organ de stat. Pe de altă parte, organul controlat nu se găseşte în vre-un raport ierarhic faţă de organul de control[316].

Controlul specializat se efectuează numai în cazurile expres prevăzute de lege, potrivit prescripţiilor acesteia şi se limitează la aspectele care se încadrează în specificul activităţii organelor de control.

În R. Moldova ca şi în R. România, în funcţie de natura juridică şi respectiv de subordonarea organelor de control, controlul specializat poate fi:

a) controlul exercitat de inspecţii şi inspectorate de stat, din cadrul ministerelor, respectiv a organelor locale ale administraţiei de stat;

b) controlul exercitat de organele administrative cu caracter jurisdicţional, cu prilejul exercitării căilor administrative de atac, în condiţiile prevăzute de lege;

c) controlul exercitat de organele special constituite pentru control.

Controlul extern specializat nu presupune, ca principiu, sancţiunea anulării actului administrativ ilegal, decât în cazurile prevăzute de lege. În acest context, organelor de control administrativ specializat, li se recunoaşte doar dreptul: de a da îndrumări de specialitate obligatorii organelor controlate cu privire la restabilirea legalităţii actelor administrative emise sau de a interveni cu sesizare la organele competente de a anula actul administrativ ilegal.

---

315 **I. Iovanas,** ***op. cit.,*** vol. II, pag.114.

316 **T. Drăganu,** ***Supremaţia legii in dreptul Republicii Socialiste România****,* Editura Dacia, Cluj-Napoca, 1982, pag.174.

***A. Controlul exercitat de inspecţii şi inspectoratele de stat.***

Inspecţiile şi inspectoratele de stat pe plan central sunt organizate în cadrul ministerelor sau a altor organe centrale de specialitate ale administraţiei publice.

Controlul extern specializat exercitat ca o activitate accesorie a unei competenţe de ramură sau de domeniu se caracterizează prin faptul că este întotdeauna circumscris la efectuarea de verificări şi constatări asupra acelor activităţi ale organelor controlate care corespund competenţei principale ale organului de control[317].

Prin inspecţiile şi inspectoratele de stat organizate în cadrul lor, ministerele exercită controlul de specialitate asupra acelor acte şi fapte ale organelor controlate ce se încadrează în profilul organului de control. În aceste cazuri, precum şi în altele asemănătoare, organele controlate nu sunt subordonate din punct de vedere administrativ, organelor de control.

Indiferent de nivelul, central sau teritorial, controlul extern specializat exercitat de inspecţiile şi inspectoratele de stat are următoarele principale obiective:

- verificarea legalităţii activităţii controlate (operaţiunile materiale tehnice, actele juridice, faptele materiale juridice);

- verificarea unui sau unor aspecte (financiare, vamale, comerciale, sanitare) ale activităţii organului, a instituţiei, din structurile controlate;

- în temeiul prevederilor legale, organele din această categorie vor putea constata abaterile săvârşite şi să sesizeze organele competente a le sancţiona disciplinar, material şi penal, ori să aplice ele însele sancţiuni administrative, dar nu au dreptul de a anula măsurile luate de organele centrale.

*Serviciul fiscal de stat* ( organizat prin H.G. R. Moldova 652/1992)[318] reprezintă o structură unică în sistemul finanţelor republicii şi include: Inspectoratul fiscal principal de Stat de pe lângă Ministerul Finanţelor, Inspectoratul Fiscal de Stat pe unitatea teritorial autonomă Găgăuzia şi inspectoratele fiscale de stat pe municipii şi judeţe, care au calitatea de persoane juridice, devize de cheltuieli autonome, conturi curente în instituţiile financiare, Sigiliul cu Stema de Stat a Republicii Moldova şi denumirea lor ce se subordonează şefului Inspectoratului Fiscal Principal de Stat de pe lângă Ministerul Finanţelor, fiind finanţate din mijloacele bugetului de stat.

*Serviciul control Financiar şi revizie de pe lângă Ministerul Finanţelor* este un organ al puterii executive de stat, care în limita competenţei exercită controlul financiar asupra activităţii persoanelor fizice şi juridice inclusiv străine, indiferent de genul de activitate şi forma

---

317 **T. Drăganu, *op. cit.,*** pag.175.

318 Monitorul Oficial nr. 10 din 1992.

de proprietate, care desfăşoară activitate economică pe teritoriul R. Moldova, precum şi asupra persoanelor fizice şi juridice înregistrate în republică, care desfăşoară activitatea economică dincolo de hotarele ei.

Serviciul îşi desfăşoară activitatea în interacţiune cu alte organe de stat, cu organizaţii publice şi cetăţeni, precum şi cu organele controlului financiar ale altor state.

Organele din această categorie, pot aplica cu ocazia exercitării controlului mijloacele şi sancţiunile specifice de care dispun, prevăzute în actele normative, ce reglementează organizarea şi funcţionarea inspecţiilor şi inspectoratelor de stat, când constată încălcări ale legii în domeniul respectiv. De exemplu, ele pot suspenda actele şi măsurile ilegale hotărâte de cei controlaţi şi au dreptul de a le da îndrumări obligatorii, de a le aplica sancţiuni administrative (oprirea fabricaţiei, propunerea de sistare a fabricaţiei, respingerea produselor cu deficienţe de calitate, sistarea produselor ce nu corespund calităţii, retragerea dreptului de aplicare a mărcii de calitate), inclusiv sancţiuni contravenţionale în cazurile prevăzute de lege sau de actele normative emise în baza şi pentru aplicarea legii, precum şi solicitarea aplicării de sancţiuni disciplinare.

***B. Controlul exercitat de organele special constituite în acest scop.***

*Controlul exercitat de Curtea de Conturi.*

Curtea de Conturi este organul suprem de control financiar şi, în condiţiile legii, are şi atribuţii jurisdicţionale, ne fiind subordonată Guvernului, ci doar Parlamentului. Ea este obligată să-i prezinte acestuia "anual un raport asupra controlului de gestiune a bugetului public naţional din exerciţiul bugetar expirat, cuprinzând şi neregulile constatate", (art.133 alin.4 din Constituţia R. Moldova). Cu alte cuvinte, ca şi în România, Curtea de Conturi exercită în R. Moldova controlul asupra modului de formare, de administrare, şi întrebuinţarea resurselor financiare ale statului şi ale sectorului public[319].

De asemenea, trebuie să se sublinieze că, preşedintele Curţii de Conturi este numit de Parlament, la propunerea preşedintelui acestuia, pentru un mandat de 5 ani. Membrii Curţii sunt numiţi de Parlament, la propunerea Preşedintelui Curţii de Conturi. Preşedintele Curţii de Conturi din numărul membrilor acesteia propune, Parlamentului pentru confirmare candidatura vicepreşedintelui Curţii de Conturi.

Din cele expuse mai sus nu s-ar putea deduce că Curtea de Conturi se află în raport de subordonare faţă de parlament, deoarece în Legea R. Moldova nr. 377-XIII/1995 se prevede că membrii Curţii de Conturi, chiar dacă sunt numiţi de Parlament, odată cu investirea lor în funcţie, devin independenţi şi inamovibili.

Actele normative citate conferă Curţii de Conturi următoarele atribuţii.

---

319 **V. I.Prisăcaru,** ***op. cit.,*** pag. 396.

*a) Atribuţii de control preventiv şi posterior asupra modului de întrebuinţare a resurselor financiare ale statului şi ale sectorului public.*

Potrivit Legii nr. 377-XIII/1995, în exercitarea controlului financiar, Curtea de conturi este *organul suprem* de control asupra modului de formare, de administrare şi de întrebuinţare a resurselor financiare publice, ceea ce înseamnă că ea înfăptuieşte un "control al controlului", precum şi o activitate de îndrumare a controlului financiar realizat de Ministerul Finanţelor sau de alte autorităţi ale statului[320]. Controalele Curţii de Conturi se iniţiază din oficiu şi nu pot fi sistate decât de Parlament şi numai în cazul depăşirii competenţelor stabilite prin lege.

Curtea de Conturi are acces neîngrădit la acte, documente şi informaţii necesare exercitării atribuţiilor sale de control, oricare ar fi persoanele fizice sau juridice deţinătoare;

Toate persoanele fizice şi juridice supuse controlului Curţii de Conturi sunt obligate să-i transmită, la termenele stabilite de Curte, actele, documentele şi informaţiile solicitate şi să-i asigure accesul în încăperile lor;

Curtea de Conturi poate să participe la activitatea organismelor internaţionale de specialitate respective şi să devină membru al acestora;

În caz de necesitate, conlucrează cu Procuratura Generală, cu organele Ministerului Afacerilor Interne şi cu alte organe de ocrotire a ordinii de drept şi de control, neadmiţând nici o imixtiune în activitatea lor vizând exercitarea supravegherii de către procuror, procedura de anchetare şi cercetare penală, precum şi de efectuare a justiţiei.

În exercitarea controlului asupra modului de formare, de administrare şi de întrebuinţare a resurselor financiare publice, precum şi asupra modului de gestionare a patrimoniului public, Curtea de Conturi controlează:

- formarea şi utilizarea resurselor bugetului de stat, ale bugetului asigurărilor sociale de stat;

- formarea, utilizarea şi gestionarea fondurilor extrabugetare, precum şi a fondurilor de tezaur public;

- formarea şi gestionarea datoriei publice, respectarea garanţiilor guvernamentale pentru credite interne şi externe;

- utilizarea alocaţiilor bugetare pentru investiţii, a subvenţiilor şi a altor forme de asistenţă financiară din partea statului;

- executarea, raţionalitatea şi eficienţa tratatelor interguvernamentale în domeniul economico-financiar;

- procesul de gestionare şi privatizare a patrimoniului statului;

---

[320] ***Ibidem***., pag.24., precum si **D.Luchian**, ***Controlul preventiv al Curţii de Conturi***, *B*ucureşti, 1994, pag. 49, citata de **T. Drăganu,** ***Drept constituţional si instituţii politice op. cit.,***, Vol II, pag.330,

- activitatea altor organe de control;

- emisiunea banilor, utilizarea resurselor creditare şi valutare ale statului;

- gestiunea financiară a fondurilor, asociaţiilor, concernelor, companiilor, societăţilor şi întreprinderilor mari monopoliste care au un rol determinant în dezvoltarea economică a republicii;

- alte domenii de activitate date, prin legi organice, în competenţa Curţii de Conturi.

Sunt supuse reviziei financiare: Aparatul Parlamentului, Aparatul Preşedintelui Republicii Moldova, Cancelaria de Stat, Curtea Supremă de justiţie, Judecătoria economică, Procuratura Generală. De asemenea sunt supuse controalelor şi reviziunilor activitatea ministerelor, departamentelor, Băncii Naţionale, băncilor comerciale în care statul îşi are cota sa, Inspectoratul Fiscal Principal de Stat, Departamentul Controlului Financiar şi de Revizie, a altor autorităţi publice şi agenţi economici independent de tipul de proprietate şi formă de organizare juridică.

Toate documentele referitoare la datoria publică, din care rezultă obligaţiunile ţării, se contrasemnează de Preşedintele Curţii de Conturi ceea ce garantează legalitatea împrumutului şi înregistrarea lui în cartea datoriei publice.

Colaboratorii Curţii de Conturi desemnaţi să efectueze controalele şi reviziile întocmesc rapoarte, în care constată încălcările scoase la iveală. Rapoartele asupra rezultatelor controalelor şi reviziilor sunt examinate în prezenţa persoanelor oficiale ale obiectivului controlat. Hotărârile Curţii de Conturi cu privire la activitatea acestor persoane se iau în conformitate cu legislaţia în vigoare.

În cazul în care ordonatorii de credite ai obiectivului controlat nu sunt de acord cu hotărârea Curţii de Conturi, ei o pot ataca la Curtea Supremă de Justiţie, a cărei hotărâre este definitivă.

Conducătorii obiectivelor controlate informează, în termen de o lună, Curtea de Conturi despre măsurile luate în scopul reparării prejudiciului adus sau înlăturării altor încălcări scoase la iveală.

Competenţa Curţii de Conturi în materia controlului pur administrativ-financiar îmbracă forma controlului preventiv şi forma controlului ulterior.

*Controlul preventiv al Curţii de Conturi* este înfăptuit prin organe proprii de control asupra legalităţii angajamentelor şi efectuării unor plăţi, precum şi asupra utilizării creditelor bugetare în limita şi conform destinaţiei stabilite prin legea bugetară anuală. De aici rezultă că

controlul preventiv se efectuează numai asupra legalităţii cheltuielilor, nu şi asupra oportunităţii acestora[321].

Modul în care se execută controlul preventiv este următorul:

Controlul preventiv se exercită prin viza controlorului financiar. Dacă controlorul financiar consideră că operaţiunea nu întruneşte condiţiile prevăzute de lege pentru acordarea vizei, el refuză în scris viza ordonatorului principal de credite, prezentând motivele refuzului de viză;

În cazul când ordonatorul principal de credite insistă în efectuarea operaţiunii, el înaintează secţiei de control preventiv actele a căror vizare a fost refuzată, motivele şi punctul său de vedere;

În termen de zece zile, secţia de control preventiv soluţionează cererea într-un complet format din trei consilieri de conturi. Asupra cererii de viză, completul se pronunţă motivat, printr-o decizie care se comunică celor interesaţi;

În cazul respingerii cererii şi al menţinerii refuzului de viză, ordonatorul se poate adresa Guvernului, care hotărăşte în următoarele cincisprezece zile. Hotărârea Guvernului de autorizare a operaţiunilor refuzate la viza de control preventiv se comunică atât Curţii de Conturi, cât şi ordonatorului principal de credite în termen de cinci zile.

Conform Legii, Curtea de Conturi are obligaţia de a informa lunar Parlamentul asupra operaţiunilor autorizate de Guvern cărora li s-a refuzat viza de control preventiv, aducând la cunoştinţă şi motivele refuzului său.

*Controlul ulterior exercitat de Curtea de Conturi* vizează verificarea exercitării şi conformităţii contului general anual de execuţie a bugetului de stat şi a bugetului asigurărilor sociale de stat, controlul anual de execuţie a bugetelor locale, al conturilor anuale de execuţie a bugetelor fondurilor băneşti speciale, al conturilor fondurilor de tezaur, al contului anual al loteriei publice şi al garanţiilor guvernamentale acordate pentru credite interne şi externe primite de alte persoane juridice decât cele de stat[322].

În procesul examinării rezultatelor controlului, Curtea analizează şi oportunitatea unor operaţiuni financiare, ceea ce se justifică prin faptul că această instituţie este un organ central de specialitate a administraţiei statului[323].

În cadrul acestor atribuţii, Curtea de Conturi, ca şi în România, este chemată să asigure stricta respectare a ordini juridice în domeniul activităţii economico-financiare, desfăşurată de

---

321 **Ioan Gliga,** ***Dreptul finanţelor publice****,* Bucureşti, 1994, pag. 322.

322 **I. Iovănaş,** ***op. cit.,*** pag. 118.

323 **Ioan Gliga,** ***op. cit.,*** pag. 233.

diferite structuri ale aparatului de stat sau de alte persoane juridice participante la această activitate[324].

Controlul Curţii de conturi este în primul rând un control de legalitate. Dar el este, ca şi în România, şi un control de performanţă, odată ce trebuie să realizeze şi o verificare din punctul de vedere al respectării principiilor "de economicitate, eficienţă şi eficacitate în gestionarea mijloacelor materiale şi băneşti"[325].

*b) Atribuţiile de avizare.*

Curtea de Conturi conform prevederilor Legii nr. 377-XIII/1995 emite două feluri de avize:

1. Înfiinţarea de către Guvern sau de către Ministere a unor organe de specialitate în subordinea lor se face cu avizul Curţii de Conturi;

2. Curtea de Conturi avizează proiectul legii bugetului de stat şi al bugetelor asigurărilor sociale de stat.

*c ) Atribuţiile de raportare.*

Curtea de Conturi este obligată să prezinte anual Parlamentului un raport asupra controlului de gestiune al bugetului public naţional din exerciţiul bugetar expirat, cuprinzând şi neregulile constatate.

Curtea de Conturi, la cererea Parlamentului, controlează modul de gestionare a resurselor publice şi raportează cele constatate.

*d) Atribuţiile jurisdicţionale ale Curţii de Conturi.*

În activitatea sa Curtea de Conturi şi organizaţiile teritoriale iau măsuri cu caracter administrativ: avizează proiectul bugetului de stat şi al bugetului asigurărilor sociale de stat; suspendă decontările bancare ale agentului economic supus controlului, dacă s-a constatat încălcarea legislaţiei în vigoare; cere destituirea persoanelor care au încălcat grav legislaţia sau nu au asigurat respectarea ei.

Profesorul T. Drăganu (şi nu putem să nu fim de acord cu această părere), consideră că prin aceste măsuri "se pot aduce atingeri intereselor unor persoane juridice sau fizice, care sunt obligate la plata unor despăgubiri civile pentru pagubele cauzate, a unor amenzi pentru abateri cu caracter financiar sau a unor sume imputate. De asemenea, aceste persoane pot fi lezate în drepturile lor prin decizii cu caracter restrictiv sau de constrângere (obligarea persoanelor juridice de a corecta bilanţul, refuzul de a le descărca de gestiune)"[326].

---

[324] **T. Drăganu,** ***Drept constituţional si instituţii politice,*** Vol. II, Lumina Lex, Bucureşti, 1998, pag. 330.

[325] ***Idem***, pag. 330. şi **N. Cochinescu,** ***Jurisdicţia financiara in România,*** 1996, pag. 21.

[326] **T. Drăganu,** ***op. cit.,*** pag. 331.

De aceea, pentru repararea încălcărilor legii rezultate din executarea atribuţiilor de control ale Curţii de Conturi, ar fi necesar înfiinţarea în cadrul structurilor Camerelor judeţene din R. Moldova a câte un colegiu jurisdicţional, format din judecători financiari.

În România secţia jurisdicţională este investită de lege cu o serie de atribuţii[327]. Ea funcţionează în primul rând ca instanţă de fond în litigiile prevăzute de lege, ca instanţă de recurs, precum şi ca instanţă de soluţionare a recursurilor în interesul legii. Ea exercită în al doilea rând o funcţie de inspecţie a activităţii judecătorilor financiari şi, în sfârşit, ea funcţionează şi ca instanţă disciplinară a judecătorilor şi procurorilor financiari[328].

Nici Constituţia R. Moldova şi nici legea organică nu atribuie Curţii de Conturi atribuţii jurisdicţionale.

Conform Legii Republicii Moldova cu privire la instanţele judecătoreşti economice nr.970 din 24.07.96, aceste atribuţii revin acestora din urmă. În acest sens art.1 al acestei legi prevede că instanţele judecătoreşti economice, parte componenta a sistemului judecătoresc din Republica Moldova, înfăptuiesc justiţia la soluţionarea litigiilor apărute în cadrul relaţiilor economice ale persoanelor fizice şi juridice.

---

[327] Potrivit prevederilor art.139 (1) din Constituţia României, Curtea de Conturi exercită şi atribuţii jurisdicţionale, iar în Legea nr.94/1992 *privind organizarea şi funcţionarea Curţii de Conturi*, sunt cuprinse reglementări ce privesc organizarea, competenţa funcţionarea şi procedura de soluţionare a conflictelor juridice de competenţa organelor de jurisdicţie specială care funcţionează în cadrul organelor ce alcătuiesc sistemul organelor Curţii de Conturi.

[328] **N. Cochinescu, *op. cit.,*** pag. 41.

# CAPITOLUL IX. CONTROLUL JUDECĂTORESC AL LEGALITĂŢII ACTIVITĂŢII ORGANELOR ADMINISTRAŢIEI PUBLICE

## *Secţiunea I. NOŢIUNEA ŞI FORMELE CONTENCIOSULUI ADMINISTRATIV*

### 1. Definiţia contenciosului administrativ. Înţelesul noţiunii de contencios administrativ în literatura actuală de specialitate

Într-un stat întemeiat pe ordinea de drept, instituţia contenciosului administrativ reprezintă forma democratică de reparare a încălcărilor legii de către organele şi autorităţile administrative, de limitare a puterii arbitrare a acestora, de asigurare a drepturilor individuale ale administraţilor[329].

Înfiinţarea organelor de contencios administrativ se justifică şi prin faptul că, de multe ori, organul emitent sau cel ierarhic superior, nu înlătură pe căile specifice ale recursului graţios sau ale celui ierarhic, actele administrative emise cu încălcarea regulilor de drept, prin care cei administraţi sunt vătămaţi în drepturile lor[330].

Aceasta pentru că în realitate controlul legalităţii actelor administrative realizat în cadrul administraţiei active echivalează cu un autocontrol, una din parţi fiind în acelaşi timp şi judecător. Evident însă că un asemenea control nu asigură în suficientă măsură imparţialitatea soluţiei adoptate. De aceea, statul de drept impune cu necesitate luarea unor măsuri complementare, având ca obiect instituirea unui control jurisdicţionalizat al legalităţii activităţii executive[331].

În definirea contenciosului administrativ trebuie să avem în vedere că activitatea desfăşurată de instanţele de contencios administrativ trebuie să fie aceea de a soluţiona, cu puterea de adevăr legal, un conflict juridic în care cel puţin una din părţi este un serviciu public administrativ.

Cât priveşte categoria de acte la care se referă Legea contenciosului administrativ, este vorba numai de acte cu caracter administrativ, în această categorie nu intră, desigur, legea, ca act juridic al parlamentului sau hotărârea unei judecătorii dată într-o pricină judecată. Dar structurile administrative ale Parlamentului, precum şi conducătorii instanţelor judecătoreşti pot emite şi

---

[329] **R.N. Petrescu**, ***Drept administrativ,*** Editura "Cordial Lex", Cluj-Napoca, 1997, vol. II, pag.19

[330] ***Ibidem***.

[331] **T. Drăganu, "I*ntroducere în teoria şi practica statului de drept***", Editura "Dacia", Cluj-Napoca, 1992, pag. 156.

acte administrative, care sunt cuprinse în sfera de aplicare al art.53 a Constituţiei Republicii Moldova[332].

Pe de altă parte, organele care înfăptuiesc această activitate, fac parte din sistemul puterii judecătoreşti şi au ca obiect al activităţii în contenciosul administrativ:

1. Anularea unui act administrativ de autoritate;

2. Obligarea autorităţii administrative la rezolvarea unei cereri referitoare la un drept recunoscut de lege;

3. Repararea pagubei ce i-a fost cauzată persoanei, prin emiterea actului administrativ de autoritate ori prin refuzul de a rezolva cererea referitoare la un drept recunoscut de lege[333].

Având în vedere precizările de mai sus, putem concluziona că, prin contencios administrativ se înţelege activitatea de soluţionare de către instanţele de contencios administrativ, prevăzute de lege, a conflictelor în care cel puţin una din părţi este o autoritate a administraţiei publice, un funcţionar al acesteia ori un serviciu public administrativ, născute din acte administrative ilegale ori din refuzul rezolvării unei cereri referitoare la un drept recunoscut de lege.

Legea contenciosului administrativ are o importanţă deosebită pentru construcţia statului de drept în ţara noastră. Prin această lege se pune la dispoziţia oricărei persoane un instrument eficace împotriva unui abuz al autorităţilor administrative, creându-se mijloace de restabilire a legalităţii încălcate, de repunere în drepturi a celor vătămaţi prin actele administrative ilegale, de sancţionare a celor care folosesc abuziv competenţa pe care o au în legătură cu emiterea actelor administrative.

## 2. Principalele forme de contencios administrativ

În literatura de specialitate unii autori disting două categorii de contencios administrativ din punct de vedere al actului de voinţă al instanţei de contencios administrativ, concretizată în hotărârea prin care se soluţionează litigiul dedus judecăţii determinate de competenţa instanţelor judecătoreşti de contencios administrativ: "contenciosul administrativ de anulare şi contenciosul de plină jurisdicţie".

*1.Contenciosul administrativ de anulare.* Contenciosul administrativ de anulare este procesul de soluţionare a litigiilor în care instanţa de contencios administrativ este competentă de a hotărî anularea actului administrativ atacat pentru motivul emiterii acestuia cu încălcarea legii, sau să oblige serviciul public administrativ să rezolve o cerere care priveşte un drept recunoscut de lege.

---

[332] **E. Fisticanu, "*Reglementarea contenciosului administrativ în R. Moldova***", în "Statul de drept şi Administraţia publică", Ed. "Cartier", Chişinău 1999, pag172.

În cadrul acestui contencios administrativ instanţa de contencios nu poate să se pronunţe şi cu privire la repararea daunelor. Această problemă se rezolvă într-un litigiu separat de către instanţele de drept comun.

*2. Contenciosul de plină jurisdicţie.* Spre deosebire de contenciosul de anulare, instanţa de contencios administrativ este competentă de a anula actul administrativ atacat, de a obliga autoritatea administrativă să emită un act administrativ sau alt înscris, precum şi de a obliga la despăgubiri, care pot fi solicitate fie în cadrul acţiunii iniţiale, fie separat când întinderea pagubei nu era cunoscută la data introducerii acţiunii. Cererea pentru despăgubiri se poate formula fie în cadrul acţiunii iniţiale, fie separat , după cum, la data judecării acţiunii îi era sau nu cunoscută paguba şi întinderea ei. Conform celor expuse mai sus, putem spune că vom fi în faţa unui contencios de plină jurisdicţie atunci când instanţa de contencios administrativ este competentă:

- Să anuleze actul administrativ de autoritate prin care un reclamant a fost vătămat într-un drept al său recunoscut de lege;

- Să oblige serviciul public administrativ să rezolve cererea unui reclamant, referitoare la un drept al său recunoscut de lege;

- Să oblige serviciul public administrativ la repararea pagubei ce i-a fost cauzată reclamantului prin actul administrativ de autoritate adoptat sau emis ori prin refuzul de a rezolva o cerere referitoare la un drept recunoscut de lege[334].

## 3. Originea şi evoluţia instituţiei contenciosului administrativ.

Etimologic cuvântul «contencios» derivă de la latinescul "*contendere",* care înseamnă a lupta, a pune faţă în faţă sau a confrunta. Evident, apare şi întrebarea, între cine are loc confruntarea în cazul contenciosului administrativ?

Din punct de vedere al litigiilor ce formează obiectul activităţii ei, funcţia jurisdicţională se împarte in două ramuri, si anume:

a) Contenciosul de drept comun, care este alcătuit din totalitatea litigiilor de competenţa organelor judecătoreşti propriu zise de natură civilo-comercială si penală.

b) şi contenciosul administrativ, compus din totalitatea litigiilor de natură administrativă de competenţă, după sistemul de drept pozitiv adoptat în diverse state, fie a tribunalelor speciale administrative, fie a instanţelor judecătoreşti[335].

Premisele sociale care au marcat începutul unei noi jurisdicţii – cea de contencios administrativ sunt următoarele:

---

[333] **V.I.Prisăcaru,** ***Tratat elementar de drept administrativ român***, Bucureşti, 1997, p.290-291

[334] **V.I. Prisăcaru,** ***op. cit.,*** p. 292.

[335] **Constantin Rarincescu,** ***Contenciosul administrativ roman,*** Bucureşti, Editura, Universala ALCALAY&CO, 1937, Pag. 31.

Acum două sute de ani şi mai bine, odată cu principiul separaţiei puterilor de stat, care a destrămat puterea absolută a regilor, s-a pus şi problema responsabilităţii statului în faţa particularului.

Principiul responsabilităţii statului în faţa particularului a fost unul din principiile Revoluţiei franceze de la 1789, dar nu şi-a găsit o exprimare practică imediată. Abia în a doua jumătate a secolului XIX (mai ales după decizia Blanco a Consiliului de Stat din 1873) în Franţa se schimbă legislaţia şi implicit teoria cu privire la răspunderea statului pentru daune.

Decizia Blanco afirmă principiul competenţei administrative pentru toate acţiunile în care se solicită răspunderea Statului. Această competenţă se fondează pe autonomia răspunderii administraţiei, care nu poate fi guvernată de regulile stabilite în Codul Civil referitoare la raporturile între particulari, ci este supusă unor reguli speciale, care variază după nevoile serviciului public şi necesitatea de a concilia drepturile statului cu drepturile private.

Înfiinţarea organelor de contencios administrativ se justifică şi prin faptul că de multe ori, organul emitent, s-au cel ierarhic superior, nu înlătură pe căile specifice ale recursului graţios sau ierarhic, actele administrative emise cu încălcarea regulilor de drept, prin care cei administraţi sunt vătămaţi în drepturile lor. Pe de altă parte, dacă este adevărat că recursul administrativ graţios şi cel ierarhic sunt mai avantajoase pentru cei vătămaţi în drepturile lor printr-un act administrativ, în încercarea lor de a obţine satisfacţia legală, ele nu sunt suficiente pentru ocrotirea eficace a drepturilor şi intereselor cetăţenilor.

Controlul legalităţii actelor administrative de autoritate apare ca o formă juridică de apărare a drepturilor particularilor (persoane fizice sau juridice) ce se realizează atât de instanţele judecătoreşti specializate (instanţe de contencios administrativ), cât şi de instanţe de drept comun, împotriva abuzurilor administraţiei publice.

Doctrina juridică a apreciat că numai controlul administrativ nu oferă suficiente garanţii pentru a asigura aplicarea principiului legalităţii în activitatea autorităţilor administraţiei publice în scopul protejării drepturilor şi libertăţilor cetăţenilor. Controlul jurisdicţional se deosebeşte de controlul administrativ prin mai multe trăsături specifice:

Controlul jurisdicţional este exercitat de un tribunal, care constituie o entitate distinctă de administraţia activă, în timp ce controlul administrativ se înfăptuieşte în cadrul structurii acestei administraţii.

Dacă exercitarea controlului jurisdicţional presupune întotdeauna un act de sesizare din partea particularului interesat, controlul administrativ poate fi declanşat atât printr-o cerere a administratului, cât şi din oficiu.

În timp ce în cazul controlului jurisdicţional actul administrativ este verificat numai din punct de vedere al legalităţii, controlul administrativ poate pune în cauză atât legalitatea cât şi oportunitatea actului[336].

Controlul jurisdicţional poate duce la anularea actului ilegal sau la înlăturarea lui din soluţia procesului. Consecinţele controlului administrativ sunt mai ample, căci exercitarea lui poate aduce nu numai la anularea actului ci şi la reformarea (modificarea ) lui.

Controlul jurisdicţional se desfăşoară prin aplicarea procedurii judiciare, bazate pe principiul contradictorialităţii, al motivării deciziei şi a autorităţii lucrului judecat. Exercitarea controlului administrativ nu presupune respectarea unei asemenea proceduri, iar dacă recursul administrativ este respins, el poate fi reiterat[337].

Noţiunea de contencios administrativ nu a putut face abstracţie de aspectele referitoare la activitatea organelor administrative cu caracter jurisdicţional. Indiferent de faptul că s-au exprimat mai multe opinii, teza dominantă a fost aceea după care "actul administrativ jurisdicţional" desemnează acel act ce emană de la o autoritate administrativă în soluţionarea unui conflict de interese între două administraţii s-au între administraţie şi un particular şi care, spre deosebire de actul administrativ propriu-zis, nu poate fi atacat pe calea contenciosului administrativ[338].

Pe parcursul dezvoltării istorice a contenciosului administrativ s-au format câteva sisteme de organizare a organelor de contencios administrativ. Într-un sistem, din care face parte România şi nu de mult timp şi R. Moldova, organele de contencios administrativ sunt organizate într-un sistem de organe ce fac parte din sistemul organelor puterii judecătoreşti.

Într-un alt sistem, din care face parte şi Franţa de pildă, organele de contencios administrativ alcătuiesc un sistem de organe paralel cu sistemul organelor judecătoreşti.

## 3. Înţelesul noţiunii Contenciosului administrativ în lumina Constituţiei Republicii Moldova şi a Legii cu privire la Contenciosul administrativ din R. Moldova

Funcţionarea statului de drept implică, printre altele, instituirea dreptului instanţelor judecătoreşti de a-i apăra pe particulari – persoane fizice sau juridice – împotriva eventualelor

[336] **A. Iorgovan,** ***Drept administrativ, tratat elementar***, vol.2, Herculane: Hercules, 1993, p.154; Controlul administrativ de specialitate exercitat prin intermediul inspectoratelor şi, respectiv, inspecţiilor de stat este un control de legalitate sub toate aspectele actelor administrative, inclusiv al oportunităţii, nefiind, însă, un control axat pe raporturi de subordonare; în cadrul acestuia, anularea nu poate interveni decât în cazurile prevăzute de lege. **A. Iorgovan** ***Tratat de drept administrativ***, Ed. "Nemira", 1996, vol.I, pag.388.

[337] **T. Drăganu,** ***op. cit.,*** p.156-157

[338] **A. Iorgovan,** ***Drept administrativ, tratat elementar***, p. 155; **A. Teodorescu,** ***Tratat de drept administrativ***, p.377-379.

abuzuri ale autorităţilor publice. Pentru că "nu există stat de drept acolo, unde statul şi administraţia sa, ei însuşi, nu sunt supuşi dreptului"[339].

Conform (art.53 (1)) al Constituţiei Republicii Moldova, persoana vătămată într-un drept al său de o autoritate publică printr-un act administrativ, sau prin nesoluţionarea în termenul legal a unei cereri, este îndreptăţită să obţină recunoaşterea dreptului pretins, anularea actului şi repararea pagubei.

Anume această prevedere constituţională şi constituie suportul legal al contenciosului administrativ în R. Moldova.

Noţiunea contenciosului administrativ are o sfera mai larga, sau mai restrânsă, după cum cuprinde totalitatea litigiilor juridice dintre administraţia publică şi administraţi sau numai o parte dintre acestea şi anume cele care se soluţionează de anumite instanţe de judecată, potrivit unor reglementari juridice şi a unor principii de drept public. Atât în accepţia generala, cât şi în cea restrânsă, noţiunea contenciosului administrativ are un sens *material* şi unul *formal*, organizatoric.

***În sens material*** contenciosul administrativ din R. Moldova priveşte litigiile juridice, în care cel puţin una din părţi este o autoritate publică sau un funcţionar al acestei autorităţi, generat fie de un act administrativ, fie de nesoluţionarea în termenul legal a unei cereri referitoare la un drept recunoscut de lege. Regimul juridic care li se aplică în rezolvare este un regim juridic administrativ reglementat de Legea cu privire la contenciosul administrativ.

***În sens formal***, instituţia contenciosului administrativ relevă caracterul practic de organizare a rezolvării litigiilor juridice dintre administraţia de stat şi administraţi, în condiţiile aplicării regimului juridic administrativ. Fiind atât de legat de activitatea practică, cel de-al doilea sens al noţiunii contenciosului administrativ a fost adeseori utilizat pentru a desemna numai litigiile care apar în legătura cu anumite acte juridice ale administraţiei publice – actele administrative propriu zise - sau actele administrative de autoritate, soluţionate de anumite instanţe judecătoreşti competente[340]

În sens formal organele competente să rezolve respectivele litigii sunt următoarele:

Judecătoriile;

Curtea de Apel;

Curtea Supremă de Justiţie.

Pornind de la cele expuse, putem trage concluzia: contenciosul administrativ este o instituţie de drept administrativ având ca obiect soluţionarea litigiilor dintre autorităţile

[339] **M.Guy, BRAIBANT, "*Raport général présenté au séminaire du Madrid***", au 13-15 novembre, 1996.
[340] **Alexandru Negoita, *Legea contenciosului administrativ***, revista DREPTUL N6/1991.

administrative şi administraţi, prin aplicarea unor reguli speciale aparţinând dreptului public, litigii care se soluţionează de instanţele judecătoreşti, secţiile de contencios administrativ[341].

Noţiunea contenciosului administrativ poate fi concepută şi în două aspecte: a) *ca instituţie juridică* şi b) *ca un sistem de instanţe jurisdicţionale specializate.*

***Contenciosul administrativ ca instituţie juridică*** constă dintr-un ansamblu de norme, de drept administrativ, prin care se stabileşte o nouă formă de răspundere administrativă – răspunderea suportată de o autoritate publică pentru vătămarea unei persoane într-un drept al său recunoscut de lege, printr-un act administrativ ilegal, prin refuzul de a rezolva sau nerezolvarea în termenii prescrişi de lege a unei cereri referitoare la un drept subiectiv.

În sensul de ***sistem de instanţe judecătoreşti specializate*** contenciosul administrativ presupune acel mecanism prin care se asigură repunerea în drepturi a persoanei vătămate într-un drept al său legitim de o autoritate publică[342].

Recunoaşterea şi instituirea instanţei de contencios administrativ este, de fapt, delimitarea procedurii civile, care se aplica şi pentru soluţionarea unor categorii de litigii cu caracter administrativ şi de procedură administrativă, care era aplicată faţă de toate actele administrative supuse controlului jurisdicţional.

Prin cuvântul contencios nu înţelegem o instanţa, ci rezolvarea unui litigiu, iar contenciosul administrativ este rezolvarea unor litigii speciale, în care administraţia este parte sau care sunt cu privire la dreptul public[343].

Precum dreptul civil reprezintă partea materială a procesului civil, la fel şi instituirea procedurii administrative exprimată prin contencios administrativ este parte procesuală a dreptului administrativ[344].

În această privinţă, trebuie să subliniem deosebirea calitativă a Legii Contenciosului Administrativ, faţă de Legea Republicii Moldova cu privire la petiţionare şi capitolul douăzeci şi patru din Codul de procedură Civilă, care reglementau soluţionarea litigiilor dintre administraţie şi cei administraţi într-o cu totul altă concepţie decât cea care este prevăzută în legea contenciosului administrativ. Cu toate că mai există exceptări numeroase de la controlul judecătoresc al actelor administrative, a crescut totuşi considerabil aria actelor care pot face obiectul acţiunii în contencios administrativ. Astfel s-a întins sfera actelor ce fac obiectul acţiunii

---

[341] Cu privire la alte definiţii ale contenciosului administrativ a se vedea: **Maria Orlov, "*Importanţa contenciosului administrativ în asigurarea legalităţii şi ordinii de drept*"**, revista "Administrarea publică", nr.4, Chişinău, 1997, pag.86; **R.N. Petrescu,** ***op. cit.,*** pag.22; **A. Iorgovan,** ***Drept administrativ, tratat elementar,*** vol.I, Editura, Nemira, 1996, pag.382; **V.I. Prisăcaru,** ***Contenciosul administrativ român,*** Editura, All, Bucureşti, 1994, pag.7.

[342] **Maria Orlov, Ala Climova, "*Conceptul contenciosului administrativ*"**, Revista "Lega şi viaţa", nr.6, 1999, pag.27.

[343] **E.D. Tarangul,** ***Curs de drept administrativ român,*** Bucureşti, 1936, p., 31.

[344] **Radu Ţurcanu, "*Realizarea contenciosului administrativ în R. Moldova*"**, în "Statul de drept şi Administraţia publică", Ed., "Cartier", Chişinău 1999, pag.176.

în justiţie şi, de asemenea, includerea în cadrul contenciosului administrativ a actelor administrative jurisdicţionale care, sub imperiul Legii cu privire la petiţionare, erau excluse de la acest control.

În acest fel se face un mare pas înainte spre realizarea deplină a contenciosului administrativ prin puterea judecătorească, ceea ce, după cum arătăm, constituie o importantă condiţie a statului de drept.

Un alt argument în favoarea desprinderii contenciosului administrativ din sfera dreptului civil pleacă de la ideea că se simte nevoia unei proceduri specifice de examinare a plângerilor în contencios administrativ şi executării hotărârilor pronunţate pentru următoarele motive;

- Inegalitatea părţilor din litigiul de contencios administrativ, generată de faptul că una din părţi şi anume pârâtul este o autoritate publică investită cu forţa coercitivă a statului.

- Procedura civilă poate dura din anumite motive (neprezentarea părţilor ş.a.) un timp foarte îndelungat şi se poate încheia cu împăcarea părţilor, situaţii greu de admis în cazul vătămării persoanei într-un drept al său legitim de către o autoritate publică printr-un act administrativ ilegal. În statul de drept nu se admite împăcarea cu ilegalitatea activităţii autorităţilor publice;

## 4. Caracteristicile reglementării contenciosului administrativ[345] în Republica Moldova potrivit Legii contenciosului administrativ.

a) *O primă caracteristică a controlului judecătoresc asupra actelor administrative este că el constă în verificarea legalităţii dar nu şi a oportunităţii.*

Pentru a asigura aplicarea principiului legalităţii în activitatea organelor administrative şi pentru a garanta drepturile şi libertăţile administraţilor, este necesar ca instanţele judecătoreşti, adică instanţele organizate după principiile de organizare judecătorească, să fie investite cu controlul legalităţii actelor administrative. Ele trebuie să fie chemate să pronunţe sancţiuni împotriva actelor administrative ilegale în conformitate cu procedura judecătorească. Particularii vătămaţi, în drepturile sau interesele lor legitime, printr-un act ilegal al administraţiei, trebuie să aibă posibilitatea să ceară unor instanţe judecătoreşti ca acestea să aplice sancţiuni împotriva ilegalităţilor săvârşite de organele administrative[346].

Noţiunea oportunităţii şi a raportului ei cu legea o vom prezenta-o mai detaliat în secţiunea următoare.

---

[345] **I. Iovanas, *op. cit.,*** pag.126-141; **R. N. Petrescu, *op. cit.,*** pag.43.
[346] **E.D. Tarangul, Drept administrativ, *op. cit.,*** pag.548

Aşa cum pe bună dreptate sa subliniat în literatura juridică, problema oportunităţii unui act administrativ ori a caracterului justificat, ori nejustificat a refuzului de a satisface o cerere privitoare la un drept este indisolubil legată de dreptul de apreciere de care dispune organul administrativ într-o situaţie dată. Acest drept de apreciere nu este nelimitat, fiindcă un principiu fundamental al organizării şi funcţionării statului de drept este principiul legalităţii[347].

b) *Controlul judecătoresc asupra actelor administrative are ca obiect exclusiv actele de putere producătoare de efecte juridice provenind de la o autoritate administrativă.*

Actul care poate să fie atacat prin acţiunea în anulare trebuie să fie un act administrativ.

Legea contenciosului administrativ din R. Moldova în art.3 stabileşte principiul că pot fi atacate în contencios administrativ numai actele administrative de autoritate[348]. În consecinţă actul administrativ trebuie să emane de la o autoritate publică. Actele emanate de la autorităţi, care nu au această calitate, nu pot fi atacate în contencios administrativ.

Este adevărat că în (art.25) al Legii contenciosului administrativ din R. Moldova se prevede că instanţa poate obliga autoritatea administrativă să emită actul administrativ cerut de reclamant ori să elibereze un certificat, o adeverinţă sau oricare alt înscris.

În opinia prof. I. Iovănaş[349], pe care o împărtăşim, "referindu-se la certificate, adeverinţe sau alte înscrisuri, legiuitorul nu a înţeles să le considere acte administrative, ci să evidenţieze că refuzul de a emite asemenea înscrisuri poate fi atacat în justiţie dacă se consideră nejustificat dar nu şi atunci când asemenea adeverinţe, certificate etc. sunt cerute organului ce are competenţa să emită actul administrativ".

c) *Controlul judecătoresc al legalităţii actelor administrative este un control de plină jurisdicţie*[350].

Controlul reglementat de Legea contenciosului administrativ din Republica Moldova este un *control de plină jurisdicţie,* adică instanţa judecătorească poate dispune anularea actului administrativ, poate obliga autoritatea administrativă pârâtă să emită un act administrativ, o adeverinţă sau un alt înscris, să înlăture încălcările pe care le-a comis, precum şi să dispună adjudecarea despăgubirii în contul reclamantului pentru daunele cauzate prin întârzierea executării hotărârii (art.25.pnct.1) lit.b)).

---

[347] ***Idem.***

[348] Asupra actelor administrative de autoritate ne vom opri mai pe larg la capitolul III.

[349] **I. Iovanas,** ***op. cit.,*** pag.132**.**

[350] În altă ordine de idei, controlul actelor administrative nu este un control de plină jurisdicţie în sensul că instanţa de judecată, deşi poate suspenda sau anula actul administrativ ori, după caz, poate dispune înlăturarea vătămării sau repararea prejudiciului, ea nu va putea totuşi emite actul legal sau măsura necesară, neputându-se substitui în atribuţiile organului administrativ, drepturile ei incluzând doar posibilitatea de anulare a actului administrativ ilegal, de obligare la măsuri administrative şi de reparare a prejudiciului. Cu alte cuvinte hotărârea judecătorească nu constituie temeiul direct al realizării dreptului subiectiv, trebuind ca în baza ei să se emită actul administrativ necesar. **Ioan Santai,** ***Drept administrativ şi ştiinţa administraţiei,*** vol. II, Editura RISOPRINT, Cluj-Napoca, 1999, pag.293.

Instanţa de contencios administrativ este în drept să se pronunţe, în limitele competenţei sale, asupra legalităţii actelor sau operaţiunilor administrative care au stat la baza emiterii actului administrativ contestat (pnct.2)).

Acţiunea în anularea actului administrativ poate fi introdusă – de regulă, în baza Legii contenciosului administrativ din R. Moldova – care reprezintă dreptul comun în materie de contencios administrativ.

Potrivit Legii contenciosului administrativ din R. Moldova acţiunea în anulare şi acţiunea în obligare la măsuri administrative au un caracter autonom. "aceasta înseamnă că cel lezat în drepturile sale printr-un act administrativ sau printr-un fapt asimilat acestuia îşi poate limita obiectul cererii la anularea actului ori la obligarea organului executiv la anumite măsuri administrative"[351].

Dacă are însă şi pretenţii de despăgubiri, cererea cu acest obiect trebuie formulată odată cu acţiunea în anulare în obligarea la măsuri administrative.

Ceea ce este esenţial pentru caracterul controlului de plină jurisdicţie este faptul că nu este atât de important cuprinsul unei hotărâri într-o cauză dată, ci întinderea drepturilor pe care le are organul judecătoresc[352].

d) *Controlul judecătoresc al legalităţii actelor administrative este condiţionat de îndeplinirea unei proceduri prealabile.*

Controlul judecătoresc asupra actelor administrative reglementat de Legea contenciosului administrativ din R. Moldova "nu are la bază ideea unei contradicţii fundamentale între interesele administraţiei publice şi cele ale persoanelor fizice sau juridice, ci aceea că în condiţiile largii democraţii autentice specifice statului de drept, controlul judecătoresc îndeplineşte funcţia de garanţie a exercitării depline a drepturilor cetăţenilor şi proteguirea lor faţă de eventualele erori ce se pot săvârşi în cursul înfăptuirii activităţii executive"[353].

Tocmai de aceea Legea contenciosului administrativ din R. Moldova are în vedere în dispoziţiile articolelor 14 şi 15, că înainte de a sesiza instanţa competentă reclamantul trebuie să se adreseze într-un termen de 30 de zile, de la data luării la cunoştinţă a actului prin care se consideră vătămat, autorităţii administrative emitente, iar în cazul în care organul emitent are un organ ierarhic superior, cererea prealabilă poate fi adresată, la alegerea petiţionarului. Organul emitent sau cel ierarhic sunt obligaţi să rezolve reclamaţia în termen de 30 de zile de la primire. Aceeaşi condiţie se cere şi în cazurile în care autorităţile administrative au refuzat să rezolve o cerere referitoare la un drept recunoscut de lege şi faptul de a nu se răspunde petiţionarului în

[351] ***Idem.***
[352] ***Idem.***
[353] ***Idem,*** pag.139.

termen de 30 de zile de la înregistrarea cererii respective, dacă prin lege nu se prevede un alt termen.

În acest fel, administraţia publică este atenţionată asupra eventualelor greşeli săvârşite cu ocazia emiterii actului administrativ pretins ilegal.

e) *Controlul judecătoresc are un caracter complementar*[354].

Aceasta înseamnă că controlul judecătoresc nu poate fi înfăptuit decât după ce s-a încercat restabilirea legalităţii pe cale administrativă a reclamaţiei, sub forma recursului graţios sau ierarhic.

În raport cu controlul efectuat de către organele administrative controlul judecătoresc al legalităţii actelor administrative este un control complementar[355].

În legătură cu complementaritatea controlului judecătoresc faţă de cel administrat I. Iovănaş menţionează că trebuie să avem în vedere mai multe ipoteze.

1). "Înainte de sesizarea instanţei, organele administrative superioare au verificat legalitatea actului administrativ şi l-au considerat legal. În acest caz, instanţa va putea verifica legalitatea actului atacat şi să-l considere ilegal.

2). A doua ipoteză este aceea când organul administraţiei publice a anulat sau revocat actul înainte de sesizarea instanţei. Organul judecătoresc nu va putea să considere că actul este legal, fiindcă el nu mai există din punct de vedere juridic"[356].

f) *Instanţele prevăzute de Legea contenciosului administrativ din R. Moldova să efectueze controlul judecătoresc asupra legalităţii actelor administrative sunt instanţe de drept comun în materie de contencios administrativ.*

O caracteristică dată controlului judecătoresc asupra legalităţii actelor administrative, este că instanţele prevăzute de Legea contenciosului administrativ din R. Moldova, sunt instanţe de drept comun în materie de contencios administrativ.

Legea contenciosului administrativ prevede că judecarea acţiunilor formulate în baza art. 1 alin 2 din prezenta lege este de competenţa:

- Judecătoriilor;
- Curţilor de Apel;
- Curţii Supreme de Justiţie.

Acestea sunt instanţele de drept comun în materie de contencios administrativ, ori de câte ori un litigiu referitor la legalitatea actelor administrative nu este dat prin lege, în competenţa altor organe administrative sau judiciare. Excepţiile fiind prevăzute expres de Legea contenciosului administrativ din R. Moldova însăşi, ori de legi speciale.

---

[354] În acelaşi sens **Ioan Santai, *op.cit.,*** pag.294.

[355] **T. Draganu, *Actele administrative si faptele asimilate lor…,op.cit.,*** pag25; **I. Iovanas, *op. cit.,*** pag.135.

## 5. Condiţiile de admisibilitate ale acţiuni în contenciosul administrativ

Legea contenciosului administrativ din R. Moldova are un cadru juridic general în temeiul căruia instanţele judecătoreşti sunt competente să cenzureze activitatea acelor organe ale puterii executive care prin actele şi faptele lor vatămă drepturi recunoscute de lege persoanelor fizice şi juridice. În Legea contenciosului administrativ din R. Moldova sunt enunţate condiţiile introducerii acţiunii împotriva actelor administrative ilegale şi anume:

- condiţia referitoare la calitatea reclamantului (subiecţii cu drept de sesizare);
- condiţia vătămării unui drept recunoscut de lege în favoare reclamantului;
- condiţia atacării unui act administrativ sau nesoluţionarea în termenul legal a unei cereri privitoare la un drept recunoscut de lege;
- condiţia ca actul administrativ să provină de la o autoritate administrativă;
- condiţia îndeplinirii procedurii prealabile;

Distincţia dintre condiţiile de admisibilitate a controlului judecătoresc asupra actelor administrative şi cele de admitere a acţiunii nu prezintă doar un interes teoretic, ci are şi consecinţe practice. Dacă o singură condiţie de admisibilitate nu este îndeplinită, fără a mai intra în cercetarea fondului cauzei, instanţa respinge acţiunea ca inadmisibilă. În schimb, dacă toate aceste condiţii sunt îndeplinite procesul îşi urmează cursul continuând cu administrarea probelor şi concluziile în fond, pentru ca în funcţie de probele administrate, instanţa să admită acţiunea ca întemeiată, ori dimpotrivă să o respingă ca neîntemeiată[357].

## *Secţiunea II. SUBIECŢII CU DREPT DE SESIZARE*

## 1. Subiecţii cu drept de sesizare în contenciosul administrativ. Condiţia referitoare la calitatea reclamantului

Calitatea de reclamant în litigiul de contencios administrativ potrivit Legii contenciosului administrativ o poate avea: "persoana, inclusiv funcţionarul public, militarul, persoana cu statut militar, care se consideră vătămată într-un drept al său, recunoscut de lege de către o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluţionarea în termenul legal a unei cereri" (art.5 lit.a)).

Din modul de redactare a acestui articol, rezultă cu claritate că poate avea calitatea de reclamant ***orice persoană***. Deci se poate adresa instanţei judecătoreşti competente orice

[356] ***Idem.***
[357] **Ilie Iovănaş, *op. cit.,*** pag. 142.

persoană, cetăţean al Republicii Moldova ori străin, care "se consideră vătămată în drepturile sale recunoscute de lege" printr-un act administrativ emis sau care i-a fost refuzat, de o autoritate administrativă moldoveană. În acest ultim caz proiectului Legii contenciosului administrativ prevedea la art.8 alin.1 că în cazul când reclamantul nu are domiciliu pe teritoriul Republicii Moldova – acţiunile de contencios administrativ se judecă de către tribunalul de la sediul pârâtului. Legea finală adoptată de Parlamentul Republicii Moldova nu prevede expres unde se poate adresa un cetăţean ce nu are domiciliu pe teritoriul R. Moldova, lezat în drepturile sale. Din moment ce legea prevede că persoana poate să se adreseze la secţia de contencios administrativ în a cărei rază teritorială îşi are domiciliul reclamantul, ne putem afla la un moment dat în situaţia că o instanţă străină ar trebui să rezolve un litigiu dintre administraţia ţării noastre şi acest străin. Credem că era mai bine dacă legiuitorul prevedea totuşi, expres, în lege reglementarea acestui gen de litigii.

Pentru a avea calitatea de reclamant, în acţiunea de contencios administrativ persoanele fizice trebuie să aibă capacitatea de folosinţă, capacitatea de exerciţiu şi capacitatea procesuală. În caz contrar se vor aplica regulile de reprezentare a minorilor şi incapabililor.

Majoritatea persoanelor fizice care introduc acţiuni în contenciosul administrativ o formează particularii.

Deoarece, aşa cum am arătat, prin particulari înţelegem atât persoanele fizice, cât şi persoanele juridice, într-o redactare corectă, în textele citate trebuie să se prevadă, pe lângă domiciliul reclamantului şi sediul acestora, pentru că persoanele juridice nu au domiciliu ci sediu.

În finalul acestei probleme – *calitatea reclamantului* – vom preciza că poate avea această calitate; orice persoană, cetăţean al Republicii Moldova ori străin sau apatrid, care se consideră vătămată, într-un drept al său recunoscut de lege.

Cancelaria de Stat este responsabila de organizarea controlului administrativ al legalităţii activităţii autorităţilor administraţiei publice locale, exercitat de structurile proprii sau prin intermediul oficiilor teritoriale din subordine.

Controlului obligatoriu de legalitate din partea Cancelariei de Stat sunt supuse următoarele acte ale autorităţilor administraţiei publice locale:

a) deciziile consiliilor locale de nivelul întâi si ale celor de nivelul al doilea;
b) actele normative ale primarului, ale preşedintelui raionului si ale pretorului;
c) actele privind organizarea licitaţiilor si actele de atribuire de terenuri;
d) actele de angajare si actele de eliberare a personalului administraţiei publice locale;

e) dispoziţiile care implica cheltuieli sau angajamente financiare de cel puţin 30.000 lei in unitatea administrativ-teritoriala de nivelul întâi si de cel puţin 300.000 lei in unitatea de nivelul al doilea;

f) actele emise in exercitarea unei atribuţii delegate de stat autorităţilor administraţiei publice locale.

O copie de pe actul supus controlului de legalitate se remite obligatoriu, din contul emitentului, către oficiul teritorial al Cancelariei de Stat in termen de 5 zile de la semnarea actului. Responsabil de această obligaţie este secretarul consiliului, care transmite, de asemenea, subiectului investit cu dreptul de control procesul-verbal al fiecărei şedinţe a consiliului in termen de 15 zile de la şedinţa.

Până la data de 10 a fiecărei luni, secretarul consiliului transmite oficiului teritorial al Cancelariei de Stat lista actelor adoptate de primar sau de preşedintele raionului pentru luna precedenta.

Oficiul teritorial al Cancelariei de Stat poate proceda la controlul legalităţii oricărui act care nu constituie obiectul unui control obligatoriu in termen de 30 de zile de la data primirii listei menţionate la alin.(1)art. 71 al Legii cu privire la administraţia publică locală.

Controlul legalităţii actelor administrative poate fi efectuat cât din oficiu atât şi la cerere, cererea poate fi din partea persoanelor fizice, cât şi la cererea primarului de a controla legalitatea actelor emise de consiliul local.

In cazul in care considera ca un act emis de autoritatea administraţiei publice locale este ilegal, oficiul teritorial al Cancelariei de Stat notifica autorităţii locale emitente ilegalitatea actului controlat, cerând modificarea sau abrogarea lui totala sau parţiala.

In termen de 30 de zile de la data primirii notificării, autoritatea locala emitenta trebuie sa modifice sau să abroge actul contestat.

In cazul în care, autoritatea locală emitentă şi-a menţinut poziţia sau nu a reexaminat actul contestat, oficiul teritorial al Cancelariei de Stat poate sesiza instanţa de contencios administrativ in termen de 30 de zile de la data primirii notificării refuzului de a modifica sau de a retrage actul contestat sau, in caz de tăcere a autorităţii locale emitente, in termen de 60 de zile de la data notificării cererii de modificare sau de retragere a actului in cauza.

In cazul in care considera ca actul poate avea consecinţe grave si in scopul prevenirii unei pagube iminente, oficiul teritorial al Cancelariei de Stat poate sesiza direct instanţa de contencios administrativ după primirea actului pe care îl considera ilegal, aduce, de îndată, la cunoştinţă autorităţii locale emitente.

O data cu sesizarea instanţei de contencios administrativ, oficiul teritorial al Cancelariei de Stat poate cere acesteia suspendarea actului contestat sau dispunerea unor alte masuri provizorii.

In termen de 3 zile de la primirea sesizării, instanţa de contencios administrativ decide asupra suspendării actului si/sau dispunerii unor alte masuri provizorii solicitate de oficiul teritorial al Cancelariei de Stat, după audierea parţilor vizate.

Important este de reţinut faptul că Guvernul prin intermediul organelor teritoriale a Cancelariei de Stat, nu are dreptul de a anula, modifica sau revoca actele administrative emise de autorităţile administraţiei publice locale. Acest lucru este de competenţa instanţelor judecătoreşti, secţiile contencios administrativ.

La sesizarea persoanei vătămate, Avocatul Parlamentar, atacă actele administrative în instanţa de contencios administrativ competentă, în condiţiile Legii cu privire la avocaţii parlamentari art. 27, 28.

Procurorul care, in condiţiile articolului 5 din Codul de procedura civila, atacă actele emise de autorităţile publice

În cazul ridicării excepţiei de ilegalitate în condiţiile art.13 al Legii cu privire la contenciosul administrativ, pot promova acţiunea în contencios administrativ instanţele de drept comun şi cele specializate.

Nu este suficient ca reclamantul să aibă calitatea de a sta în justiţie, ci trebuie să dovedească şi că a fost vătămat în drepturile sale recunoscute de lege, reclamantul trebuie să fi fost beneficiarul unui drept recunoscut de lege sau de acte emise pe baza şi în executarea legii, drept pe care autoritatea administrativă pârâtă avea obligaţia să-l respecte, şi eventual să-l realizeze în favoarea sa[358].

Prin neîndeplinirea acestei obligaţii, autoritatea administrativă a vătămat dreptul subiectiv al reclamantului şi, în consecinţă, acesta poate să introducă acţiune în contencios administrativ.

## *Secţiunea III. OBIECTUL ACŢIUNII ÎN CONTENCIOSUL ADMINISTRATIV*

Dreptul subiectiv a fost definit în literatura juridică ca fiind "*puterea garantată de lege voinţei subiectului activ al raportului juridic, în temeiul căreia acesta este în măsură, în vederea valorificării unui interes personal direct, să desfăşoare o conduită determinată sau să pretindă*

[358] **Al. Negoita,** ***op. cit.***, p.89

*subiectului pasiv al raportului o anumită comportare, care, la nevoie, poate fi impusă acestuia cu sprijinul forţei de constrângere a statului*"[359].

Legea contenciosului administrativ din Republica Moldova condiţionează folosirea acţiunii în contencios administrativ de vătămarea drepturilor recunoscute de lege, pe care o pretind persoanei care se plânge în justiţie[360].

Reglementarea din (art.16) al Legii contenciosului administrativ din Republica Moldova este întemeiată pe principiul consacrat în (art.20) din Constituţia Republicii Moldova după care "… orice persoană are dreptul la satisfacţie efectivă din partea instanţelor judecătoreşti competente împotriva actelor care violează drepturile, libertăţile şi interesele sale legitime". Acţiunea contra unui act recunoscut de lege în baza (art.20) din Constituţie, enumără şi acţiunea bazată pe un interes legitim.

Prima precizare se referă la faptul că, deşi legea a făcut menţiunea respectivă în parte, drepturile lezate sunt fie din categoria celor ce decurg din lege sau din alte acte normative emise în baza ei, fie drepturi subiective stabilite, tot în cadrul sau pe temeiul legii, dar în baza unor raporturi juridice ce izvorăsc dintr-un act administrativ individual (declarativ sau constitutiv de drepturi). Altfel spus, existenţei dreptului trebuie să-i corespundă o îndatorire din partea administraţiei de a avea o anumită conduită care poate consta dintr-o acţiune (de a întreprinde ceva) sau dintr-o inacţiune (de a se abţine de la ceva). Nu este obligatoriu ca dreptul ocrotit să se fi format în cadrul unui raport juridic concret, astfel încât el să fie opozabil numai între părţile acestuia, el putând exista şi în afara acestuia, fiind suficientă simpla consacrare a existenţei sale recunoscute de lege şi dovedirea vătămării produse prin conduita activă (de emitere a actului) din partea administraţiei[361].

Existenţa dreptului nu este compatibilă cu un simplu interes, fie şi legitim, ci trebuie să rezulte din consacrarea sa legală, iar vătămarea lui să fie rezultatul neîndeplinirii unei obligaţii legale corelative interesului ocrotit în persoana reclamantului ori consecinţa unei conduite active de împiedicare, limitare sau chiar suprimare a exerciţiului său de către o autoritate administrativă[362].

Întrucât în sistemul român, (dar şi în cel din R. Moldova) al contenciosului în anulare, o condiţie de admisibilitate a acţiunii în anulare este invocarea unui drept vătămat. Controlul

---

[359] **T. Drăganu., "*Actele administrative şi faptele asimilate lor supuse controlului judecătoresc potrivit Legii nr. 1/1967*"**, Editura "Dacia", Cluj-Napoca, 1970, pag. 184.
[360] Art. 16 alin.1,2, din Legea contenciosului administrativ din Republica Moldova.
[361] **Ion Santai**, în "**C*ondiţiile controlului judecătoresc direct asupra actelor administrative în temeiul Legii contenciosului administrativ* **"**, în revista "Dreptul", nr.6/1991, pag.16.
[362] ***Ibidem***

jurisdicţional asupra actelor administrative este mai puţin eficace decât în Franţa[363], deoarece se poate realiza în cazuri mai rare.

Soluţia dată de legiuitor este neconformă cu caracterul obiectiv al contenciosului în anulare şi cu menirea care trebuie să o îndeplinească, supunând actele administraţiei unui control al legalităţii. Căci din moment ce prin acţiunea în anulare se cere instanţelor să se pronunţe asupra legalităţii actului şi nu asupra existenţei unui drept subiectiv, condiţia ca reclamantul să dovedească vătămarea unui drept este superfluă. Pe de altă parte administraţia are un interes ca serviciile să funcţioneze conform legilor, şi acţiunea administraţiei poate să pericliteze interese mari ale particularilor, care în cazul sistemului moldovean (dar şi celui român) nu se pot apăra. În fine, contenciosul administrativ în anulare fiind un mijloc eficace de a controla legalitatea actelor administrative, trebuie să i se dea o extindere cât mai mare, admiţând un cerc cât mai larg de administraţi, care să poată sesiza pe judecători. Condiţia din sistemul francez ca reclamantul să dovedească un interes, este de natură să împiedice, ca recursul pentru exces de putere să capete caracterul unei acţiuni populare şi extinde posibilitatea a orice reclamant, să atace din spirit de şicană actele administraţiei[364].

Profesorul Tudor Drăganu susţine că o condiţie nu numai de admitere a acţiunii ci a însăşi controlului judecătoresc este ca actul administrativ să aibă caracter individual[365].

De aici şi concluzia că vătămarea unui drept subiectiv e posibilă "…numai în cazul în care intervine un act administrativ individual, pentru că numai un astfel de act poate vătăma un drept care aparţine unei persoane. Un act administrativ cu caracter normativ nu poate produce o astfel de vătămare în mod direct. Trebuie să intervină un act individual care să facă aplicaţiunea celui normativ"[366].

## 1. Actul atacat trebuie să fie un act administrativ, adică o manifestare de voinţă, producătoare de efecte juridice ce emană de la o autoritate administrativă.

Numai actele administrative pot fi obiect al acţiunii de contencios administrativ, pentru că numai acestea produc (nasc, modifică sau sting) efecte juridice. Faptele materiale şi operaţiunile

[363] În Franţa condiţia pentru a intenta recurs pentru exces de putere este ca reclamantul să justifice un interes la anularea actului. Aici deci găsim o regulă cu mult mai largă decât în contenciosul subiectiv, unde se cere ca reclamantul să dovedească un drept vătămat pentru a avea calitatea de a intenta acţiunea. **Erast Diti Tarangul, "*Contenciosul în anulare din Franţa şi România* "**, Cernăuţi 1927, pag41.

[364] Ibidem. În acelaşi sens ase vedea **Alexandru Negoiţă, *"Contenciosul administrativ"***, în R.D., nr. 6/1991, pag. 5.

[365] **T. Drăganu, "A*ctele administrative şi faptele asimilate lor…*"**, op. cit., pag. 159-168.

[366] **Ilie Iovănaş, *op. cit.,*** pag148; În altă ordine de idei, o acţiune contra unui act administrativ pe ideea vătămării unui drept recunoscut de lege este şi o acţiune pe ideea vătămării unui interes legitim. **Antonie Iorgovan, *Tratat de drept administrativ, op. cit.,*** pag.430.

administrative, nu pot face obiect al unei asemenea acţiuni întrucât, prin ele însele, nu produc efecte juridice[367].

În acest sens, Legea contenciosului administrativ în (art.3) a statuat că "Obiectul acţiunii în contenciosul administrativ îl constituie actele administrative cu caracter normativ şi individual, prin care este vătămat un drept recunoscut de lege al unei persoane sau al unui terţ emise de: autorităţile publice şi autorităţile asimilate acestora în sensul Legii contenciosului administrativ al R. Moldova; subdiviziunile autorităţilor publice; funcţionarii din aceste structuri (art.3 din Legea contenciosului administrativ).

Textul (art.3) din Legea contenciosului administrativ se referă la mai multe cauze care ar duce la vătămarea drepturilor unei persoane şi anume, vătămarea printr-un act administrativ sau nesoluţionarea în termenii legali a unei astfel de cereri. În realitate, suntem în faţa unei singure cauze şi anume vătămarea dreptului printr-un act administrativ.

Se consideră act administrativ (şi nu fapt) atât refuzul manifestat expres cât şi cel implicit, rezultat din tăcerea administraţiei sau din nepronunţarea sa în termenul de 30 de zile, sau în alt termen prevăzut de lege.

Actul administrativ individual să fie susceptibil de executare: el devine susceptibil de executare numai după ce a fost adus la cunoştinţa persoanei în cauză. Până la aducerea lui la cunoştinţă el nu poate face obiect al acţiunii de contencios administrativ.

## 2. Regimul juridic al refuzului de a soluţiona o cerere referitoare la un drept recunoscut de lege.

Vătămarea dreptului reclamantului poate să provină şi din manifestarea negativă a voinţei juridice a respectivelor subiecte de drept. Aceasta este reaua voinţă a celor care organizează executarea legii şi care constituie tot o manifestare de voinţă juridică care se structurează în celelalte două ipoteze ale existenţei actului administrativ şi anume refuzul de a primi o cerere manifestat sau tacit al unei persoane juridice formulat în cererea reclamantului, sau nerezolvarea cererii în termenul stabilit de lege[368].

În ar.3 alin.2 şi art.2) al Legii contenciosului administrativ se prevede că se consideră nesoluţionarea în termenul legal a unei cereri, refuzul de a primi o cerere sau faptul de a nu răspunde solicitantului în termen de 30 de zile de la data înregistrării cererii, de către o autoritate publică, în cazul în care legea nu dispune altfel.

E posibil ca administraţia publică să nu răspundă cererii privitoare la un drept recunoscut de lege, datorită faptului că aceasta nu a avut timp să se documenteze pentru a-şi forma o

[367] **M. Preda,** ***op. cit.,*** pag.167; **Ioan Santai,** ***Drept administrativ şi ştiinţa administraţiei, op. cit.,*** pag.307.
[368] **Al. Negoita,** ***Drept administrativ,*** Editura SYLVI, Bucuresti, 1996, pag.236.

convingere fermă, nu a obţinut încă actele preparatorii (avize etc.) cerute de lege, ori pur şi simplu datorită neglijenţei. De acea, legea a instituţionalizat o cale de atac aparte, şi anume, acţiune în obligarea administraţiei să se pronunţe asupra cererii particularului într-un anumit termen. Dacă nici în acest termen nu este rezolvată cererea, administraţia poate fi obligată la daune cominatorii.

Principiul legalităţii în organizarea executării legii şi exercitarea competenţei înseamnă dreptul şi obligaţia, în acelaşi timp a autorităţii administrative de a interveni manifestându-şi voinţa juridică şi de a satisface, astfel pretenţiile juridice întemeiate pe valorificarea unor drepturi conferite diferitelor subiecte de drept, persoane fizice sau juridice[369]. Faptul de a nu răspunde solicitantului, deci tăcerea administraţiei publice, se consideră refuz de rezolvare a cererii privitoare la un drept, iar acesta din urmă are acelaşi regim juridic ca şi actul administrativ[370]. Refuzul nejustificat fiind un act administrativ ilegal[371].

Faptul că legiuitorul moldovean în Legea contenciosului administrativ, ca şi legiuitorul român în contenciosul administrativ român, a conceput un regim juridic identic pentru actul administrativ, refuzul de a soluţiona o cerere privitoare la un drept recunoscut de lege[372] şi tăcerea administraţiei rezultă şi din obligaţia subiectului lezat[373] *prin oricare aceste modalităţi de a introduce, în toate cazurile, reclamaţia administrativă prealabilă în termen de 30 de zile de la data când i s-a comunicat actul administrativ sau de la expirarea termenului prevăzut la art.17.*

O critică la adresa refuzului nejustificat în cazul procedurii administrative prealabile aparţine lui M.Ciobanu. Astfel acest autor arată că este "nepotrivit ca în cazurile în care autoritatea administrativă refuză să satisfacă cererea referitoare la un drept recunoscut de lege sau nici măcar nu răspunde, să mai fii obligat să te adresezi autorităţii respective, expunându-te aceleaşi atitudini. În asemenea situaţii, procedura administrativă prealabilă nu face decât să prelungească abuzul autorităţilor administrative"[374].

În mod întemeiat în literatura de specialitate s-a subliniat că în cazul tăcerii administraţiei, aceasta va intra în analiza fondului cererii şi dacă e întemeiată va obliga organul

---

[369] **Al. Negoita*, op. cit.,*** pag.240.

[370] A se vedea **R.N. Petrescu*, op. cit.,*** pag. 49, în acelaşi sens **Ilie Iovănaş, "*Caracteristicile generale ale reglementării contenciosului administrativ*",** în "Studia Universitatis" Babeş-Bolyai, Iurisprudenţa , nr. 1/1991. Pag. 53.

[371] ***Ibidem.***

[372] Referitor la natura juridică a refuzului de a satisface o cerere privitoare la un drept, opinia dominantă se pronunţă în sensul că el este un fapt material şi nu un act administrativ (**Tudor Drăganu în "*Actele administrative şi faptele asimilate lor*"**, pag. 246, menţionează că "Refuzul de a soluţiona o cerere privitoare la un drept nu este considerat act administrativ, deşi el este o manifestare de voinţă expresă. El nu este un act juridic deoarece, "… nu creează, nu modifică sau desfiinţează un raport juridic" **R.N. Petrescu, "*Unele aspecte ale activităţii desfăşurate de organele administraţiei de stat*"**, în Studia Universitatis Babeş-Bolyai, Iurisprudenţa, nr. 1/1989, pag. 93-94); în altă opinie *refuzul nejustificat al unei autorităţi administrative*, se consideră că este o specie a actului administrativ atacat **(A. Iorgovan, "*Tratat de drept administrativ*"**, Ed. "Nemira", vol.I, 1996, pag.418-430).

[373] **R.N. Petrescu, "*Drept administrativ*", op. cit.,** pag. 50.

administrativ să o satisfacă şi, nu doar să răspundă solicitantului afirmativ sau negativ "Soluţia instanţei judecătoreşti, va fi anularea actului sau obligarea autorităţii administrative să emită actul, certificatul ori alt înscris solicitat.[375].

Într-o altă opinie[376], sunt inadmisibile căile de atac împotriva refuzului de a satisface o cerere referitoare la un drept sau împotriva abţinerii de a rezolva o astfel de cerere, în cazurile în care cererea a avut ca obiect emiterea unui act administrativ a cărui legalitate nu este supusă controlului judecătoresc, arătându-se că "asemenea situaţii pot interveni în cazul în care cererea are ca obiect emiterea unui act administrativ, care prin conţinutul său, se încadrează în una din categoriile de acte exceptate de la controlul judecătoresc". (art.4) al Legii contenciosului administrativ din R. Moldova.

Şi într-adevăr, nu se poate recunoaşte competenţa instanţelor judecătoreşti de a exercita controlul unor domenii ale administraţiei de stat pe care legiuitorul le-a exceptat de sub cenzura lor.

Din moment ce refuzul şi tăcerea administraţiei sunt asimilate actelor administrative ilegale, ele urmează, în întregime, regimul juridic al controlului judecătoresc al legalităţii actelor administrative, aplicându-se nu numai regulile, dar şi excepţiile privind exercitarea acestui control.

Credem că soluţia propusă de prof. T. Drăganu reflectă mai fidel intenţia legiuitorului, care rezultă atât din dispoziţiile legii, cât şi din întregul spirit al ei.

## Actele administrative exceptate de la controlul administrativ

Potrivit prevederilor Legii contenciosului administrativ din R. Moldova, unele acte administrative nu pot face obiect al acţiunii de contencios administrativ, fiind exceptate de la controlul de legalitate al instanţelor de contencios administrativ. Aceste acte sunt prevăzute de dispoziţiile (art.4) din Legea 793/2000 a R.Moldova.

În statele în care actele administrative sunt supuse controlului jurisdicţional al legalităţii, exercitat fie de instanţele judecătoreşti, fie de instanţele administrative organizate după principiul instanţelor judecătoreşti, se pune problema dacă toate actele emanate de la autorităţile administrative urmează să fie supuse acestui control.

Ideea acestor excepţii vine din Franţa, unde Consiliul de Stat, încă de la începutul funcţionării sale, pe măsură ce se contura şi progresa recursul în anulare pentru exces de putere,

---

[374] **M. Ciobanu, "*Termenele prevăzute de art. 5 din Legea contenciosului administrativ* "**, în revista "Dreptul", nr.1/1992, pag. 26, nota 5.
[375] ***Idem.***
[376] **T. Draganu,** ***Actele administrative…, op. cit.,*** pag.274.

a recunoscut existenţa unor acte, administrative nesusceptibile, din anumite raţiuni, de a fi controlate "din punct de vedere al regularităţii şi efectelor lor juridice, de către instanţele de contencios administrativ"[377]. Astfel de acte au fost numite *acte de guvernământ,* care sunt sustrase controlului legalităţii şi nici nu angajează responsabilitatea administraţiei pentru eventualele daune ce s-ar cauza particularilor prin efectuarea unui asemenea act. Aceste acte deci nu pot să constituie obiectul unei acţiuni judecătoreşti. Ele pot să angajeze cel mult responsabilitatea politică a miniştrilor.

Problema care se pune deci este de a cunoaşte care sunt aceste acte sustrase controlului legalităţii. Există într-adevăr o categorie de acte numite acte de guvernământ care se deosebesc de celelalte acte ale organelor executive adică de actele administrative? Dacă da, atunci care sunt criteriile după care le putem cunoaşte? Se deosebesc actele de guvernământ de actele administrative din punct de vedere juridic, adică după natura lor juridică, din care cauză nu pot fi atacate în contencios sau din punct de vedere politic adică după natura lor politică?

În această materie trebuie să facem deosebire între problemele politice şi problemele juridice.

Numai după natură lor juridică actele de guvernământ nu se pot deosebi de actele administrative. Actele de guvernământ se deosebesc de actele administrative numai după natura lor politică, ele sunt o categorie de natură eminamente politică[378].

Diferiţi autori[379] care critică existenţa actelor de guvernământ, au plecat de la concepţia că actele de guvernământ formează o categorie de acte politice. Aceşti autori pun problema dacă aceste acte de guvernământ sunt necesare şi utile sau nu. În concepţia acestor autori actele de guvernământ sunt o instituţie periculoasă, deoarece ea deschide drumul arbitrarului administrativ. Ea este şi inutilă pentru că cele mai multe acte de guvernământ nu pot fi atacate prin recurs pentru exces de putere din motive de ordin general. Profesorul Teodorescu[380] în teoria D-sale a legalităţii actelor de guvernământ critică aceste acte ca fiind arbitrare şi ca atare consideră că ele n-ar putea să aibă locul lor într-un sistem de legalitate. Ele trebuie să fie tot aşa de legale ca şi toate celelalte acte ale organelor executive. Dacă din anumite consideraţii unele acte ar urma să fie sustrase de la controlul legalităţii, aceasta ar trebui să rezulte pentru fiecare caz în parte chiar din textul legii care reglementează actul respectiv. În asemenea cazuri legiuitorul va trebui să acorde administraţiei o largă putere discreţionară.

---

[377] **C.G. Rarincescu, *op. cit.,*** p.267
[378] **Erast Diti Tarangul, "*Actele de guvernământ*",** Cernăuţi, 1937, pag. 11.
[379] ***Idem;* R. Teodorescu, "*Tratat de drept administrativ***", Tom. I, Bucureşti1929, pag. 416; **A. De Laubadère, *op. cit.,*** pag.230.
[380] **R. Teodorescu, *op. cit.*,** pag. 416.

Profesorul T. Drăganu[381] menţionează că: "Călăuziţi de gândul de a crea o breşă în aplicarea generalizată a principiului legalităţii în activitatea administraţiei publice, iniţiatorii teoriei actelor de guvernământ nu aveau însă o idee clară asupra sferei şi a cuprinsului acestei noţiuni. Tot ceea ce-i interesa era de a găsi o modalitate juridică pentru a paraliza exercitarea controlului jurisdicţional al legalităţii în cazul celor mai importante acte politice ale guvernului. Din această preocupare a izvorât aşa-numita teorie a "mobilului politic", potrivit căreia orice măsură inspirată de un mobil politic este "act de guvernământ" şi, ca atare, sustras oricărui control jurisdicţional.

Această teorie a constituit o încercare de a da o serioasă lovitură aplicării principiului legalităţii în activitatea administraţiei publice, căci potrivit ei, orice act administrativ putea fi declarat într-un eventual litigiu act de guvernământ, sub pretextul că el urmăreşte un scop politic".

Prin acreditarea teoriei actelor de guvernământ s-a urmărit ca un mănunchi de acte ale administraţiei publice să fie sustrase de la controlul jurisdicţional al legalităţii şi, ca urmare, să nu poată genera o acţiune în despăgubiri pentru prejudiciile cauzate particularilor. În aceste sisteme se admite cel mult că actele de guvernământ pot să declanşeze răspunderea politică în faţa parlamentului, a guvernului sau a ministrului autor al actului[382].

În ultimele decenii teoria actelor de guvernământ a fost aspru criticată chiar în Franţa, patria ei de origine. După cum a arătat un jurist de mare autoritate, A.Laubadère: "*într-un regim juridic bazat pe noţiunile de legalitate şi de stat de drept, ea apare ca un paradox sau ca un arhaism, o supravieţuire a vechii raţiuni de stat, odată ce ea creează un domeniu în care controlul jurisdicţional nu poate redresa ilegalităţile şi în care administraţia este, în realitate, eliberată de obligaţia de a respecta legalitatea*"[383] dar cea mai virulentă critică, menţionează în continuare D-l. Profesor T. Drăganu, adresată teoriei actelor de guvernământ a fost formulată de L. Duguit în următorii temei: "*Trebuie respinsă, din toate forţele, teoria actelor de guvernământ, care nu este altceva decât o întoarcere la doctrina nefastă a raţiunii de stat, în numele căreia au fost comise, dea lungul secolelor, şi sunt comise atâtea crime de neiertat*"[384].

Ca şi în legislaţia românească Legea contenciosului administrativ din R. Moldova nu s-ar putea interpreta ca sustrăgând anumite acte administrative oricărui control jurisdicţional, căci o asemenea interpretare ar fi contrară (art.20 alin.2) din Constituţie potrivit căruia nici o lege nu poate îngrădi dreptul persoanei la justiţie. De asemenea, ea ar risca să fie infirmată de Curtea

---

[381] ***Ibidem***.

[382] **T. Drăganu, "*Probleme juridice privind Decretul nr.92/1950 şi Legea nr.112/1995*"**, "Revista română de Drepturile Omului", nr.11/1995., pag.10.

[383] **A. De Laubadère, "*Trate elementaire de droit adminstratif*"**, Paris, 1957, pag. 229. Citat de **T. Drăganu, "*Probleme juridice privind Decretul nr.92/1950 şi Legea nr.112/1995*"**, "Revista română de Drepturile Omului", nr.11/1995. pag10.

Europeană a Drepturilor Omului în aplicarea (art.15) al convenţiei europene a drepturilor omului, care garantează tuturor "un recurs efectiv în faţa instanţei naţionale".

*A. Actele exclusiv politice ale Parlamentului, Preşedintelui Republicii Moldova şi Guvernului, precum şi actele administrative cu caracter individual, emise de Parlament, de Preşedintele Republicii Moldova şi de Guvern în exerciţiul atribuţiilor prevăzute expres de normele constituţionale sau legislative, ce ţin de alegerea, numirea şi destituirea din funcţiile publice a persoanelor oficiale de stat, exponente ale unui interes politic sau public deosebit.*

Din redactarea (art.4 alin.a) se spune că nu pot fi atacate în contencios administrativ actele exclusiv politice ale Parlamentului, Preşedintelui Republicii Moldova şi Guvernului.

Constituţia Republicii Moldova şi regulamentul Parlamentului nu cuprind o enumerare a posibilelor acte exclusiv politice, la care ar putea recurge Parlamentul. Aceste acte le prevede Legea contenciosului administrativ în (art.2), acestea sunt: actele referitoare la raporturile dintre Parlament, Preşedintele Republicii Moldova şi Guvern, actele de numire şi destituire din funcţiile publice exclusiv politice, precum şi declaraţiile, apelurile, moţiunile, mesajele, scrisorile şi alte acte de acest gen ale autorităţilor publice, care nu produc efecte juridice.

Actele cu caracter exclusiv politic sunt diverse – declaraţii, apeluri, moţiuni, mesaje, scrisori, declaraţii-apel, rezoluţii etc., în funcţie de obiectul actului, de destinatar şi de scopul urmărit. Denumirea actului rămâne însă chestiunea cea mai puţin importantă. Esenţial este faptul că aceste acte nu produc efecte juridice. Ele au o rezonanţă şi eventual un rezultat exclusiv politic[385]. Deoarece actele administrative la care ne referim au în vedere trei categorii de raporturi: Parlament – Preşedintele Republicii Moldova, Parlament – Guvern şi Preşedintele Republicii Moldova – Guvern. După cum menţionează profesorul Al. Negoiţă "…actele adoptate de Parlament în relaţiile lui cu Guvernul nu întrunesc trăsăturile caracteristice ale actelor administrative, ci sunt acte politice[386].

De asemenea în raporturile sale cu Guvernul, de regulă, actele emise de Preşedintele Republicii Moldova sunt tot acte cu caracter politic. Din cele constatate mai sus se vede clar că raporturile dintre aceste trei autorităţi de vârf ale statului sunt, prin excelenţă, politice.

În măsura în care sunt îndeplinite în exercitarea unor atribuţii prevăzute de Constituţie, toate actele Preşedintelui Republicii au un caracter mai mult sau mai puţin pronunţat, unele acte ale preşedintelui au însă un caracter *exclusiv* politic, în sensul că prin conţinutul lor nu produc şi

---

[384] **L. Duguit, "*Traite de droit constitutionnel*"**, Paris, 1930, vol.III, p.738., Citat de **T. Drăganu**, ***op. cit.,*** pag11.

[385] **I. Deleanu, "*Drept constituţional şi instituţii politice – Tratat* -** ", Editura Europa Nova, Bucureşti, 1996, pag. 300. În acest sens mai detailat a se vedea **T. Drăganu, "*DREPT CONSTITUŢIONAL ŞI INSTITUŢII POLITICE. Tratat elementar*"**, vol II, Bucureşti LUMINA LEX 1998, pag-le 213-214 şi 284-285.

[386] **A. Negoiţă, *Contencios administrativ român si elemente de drept administrativ***, p.103, Iorgovan A., op. cit., p.266.

efecte juridice[387]. În acest sens D-l Profesor T.Drăganu menţionează că singurul act exclusiv politic căruia Constituţia îi dă o denumire proprie este mesajul. Aceeaşi categorie de acte, *exclusiv* politice a Parlamentului are o trăsătură comună cu actele lui juridice. Ea constă în faptul că, întocmai ca actele juridice ale Parlamentului, actele lui exclusiv politice cuprind o manifestare de voinţă, al cărei scop este de a produce prin ea însăşi un efect social. Actele *exclusiv* politice ale Parlamentului se deosebesc însă de actele lui juridice prin natura efectului social pe care urmează să-l realizeze.

Însă, legiuitorul moldovean în Legea contenciosului administrativ din R. Moldova formulând categoria de acte exceptate de la controlul judecătoresc ca acte cu caracter exclusiv politic (art.4 lit.a), a făcut o schimbare în ceea ce priveşte actele exceptate de la controlul judecătoresc, deoarece au rămas exceptate de la control numai acele acte de guvernământ care nu produc efecte juridice, prin aceasta lărgind sfera de activitate a contenciosului administrativ.

Aceasta însă nu a durat atât de mult, funcţionarii din această categorie de organe au înţeles că nu le este chiar atât de uşor ca să activeze numai în carul legal şi deaceia au recurs la vechea tactică care în lumea civilizată după cum am menţionat mai sus este destul de dur criticată, adică la teoria actelor de guvernământ. Ceia ce sa adăugat prin Legea 726-XV din 7.12.2001, adică "precum şi actele administrative cu caracter individual, emise de Parlament, de Preşedintele Republicii Moldova şi de Guvern în exerciţiul atribuţiilor prevăzute expres de normele constituţionale sau legislative, ce ţin de alegerea, numirea şi destituirea din funcţiile publice a persoanelor oficiale de stat, exponente ale unui interes politic sau public deosebit", ne este şi demonstraţia.

*B. Actele administrative cu caracter diplomatic referitoare la politica externă a R. Moldova*

În opinia Profesorului E. Popa aceste acte sunt exceptate de la procedura contenciosului administrativ tot ca urmare a caracterului lor special, lăsându-se puterii executive (Guvernului şi Ministerului Afacerilor Externe) răspunderea protejării intereselor statului şi a protecţiei diplomatice a cetăţenilor, în raporturile cu alte state sau cetăţenii altor state[388].

În examinarea acestei excepţii trebuie să avem ca punct de plecare, dispoziţiile constituţiei privitoare la raporturile dintre dreptul internaţional şi dreptul intern. Potrivit (articolului 11 alin.2) din Constituţia României şi (articolul 8) din Constituţia R. Moldova tratatele ratificate de Parlament fac parte din dreptul intern. Or, după cum se subliniază într-o opinie, faţă de această prevedere constituţională, nu se mai poate susţine că "un act administrativ

[387] **T. Drăganu,** ***op. cit.,*** pag.284.

[388] **E. Popa,** ***Excepţia de la controlul de legalitate executat asupra actelor administrative prevăzute de articolul 2 aliniatul 1 din Legea 29 /1990***, revista Dreptul, nr.9 / 1993, p.43; **M. Orlov,** ***Drept administrativ, op. cit.,*** pag.115; **A. Iorgovan,** ***op. cit.,*** pag.281.

emis în executarea unui tratat internaţional n-ar putea fi atacat în faţa instanţelor de contencios administrativ”[389].

A. Iorgovan menţionează că “în sfera acestei excepţii nu poate intra refuzul unei ambasade, al unui consulat sau altei autorităţi publice a României din străinătate de a acorda protecţie diplomatică unui cetăţean al statului respectiv aflat în străinătate”[390]. (Art. 18 alin. 2) din Constituţia R. Moldova prevede acelaşi lucru că: “cetăţenii R. Moldova beneficiază de protecţia statului, atât în ţară cât şi în străinătate”.

În caz contrar, autoritatea publică sau funcţionarul acestea care nu procedează în sensul de mai sus, a încălcat acest articol al Constituţiei.

*C. Actele administrative referitoare la securitatea naţională a R. Moldova.*

Prin securitatea naţională se înţelege “protecţia suveranităţii, independenţei şi integrităţii teritoriale a ţării, a regimului ei constituţional, a potenţialului economic, tehnico-ştiinţific şi defensiv, a drepturilor şi libertăţilor legitime ale persoanei împotriva activităţii informative şi subversive a serviciilor speciale şi organizaţiilor străine, împotriva atentatelor criminale ale unor grupuri sau indivizi aparte”[391].

Securitatea statului se asigură prin stabilirea şi aplicarea de către stat a unui sistem de măsuri cu caracter economic, politic, juridic, militar, organizatoric şi de altă natură, orientate spre descoperirea, prevenirea şi contracararea la timp a ameninţărilor la adresa securităţii statului (art.3).

Nu toate actele de autoritate referitoare la siguranţa internă şi externă a statului trebuie să fie exceptate fără nici o discuţie de la controlul instituit de Legea contenciosului administrativ, ci numai actele care emană de la organele situate la nivel guvernamental şi care, prin obiectul lor, sunt determinate pentru asigurarea ordinii publice, securităţii interne şi externe a statului în ansamblul lui[392].

Activitatea operativă ce ţine de asigurarea securităţii statului constituie secret de stat (art.16 alin.1 Legea nr.618-XIII/1995). Informaţiile obţinute în rezultatul activităţii operative, în funcţie de importanţa lor pentru stat, pot avea diferite grade de securitate (art.16 alin.2). Faptele ce constituie ameninţări la adresa siguranţei naţionale sunt, spre exemplu, planurile şi acţiunile care vizează suprimarea, ştirbirea suveranităţii, unităţii, independenţei sau indivizibilităţii statului nostru: acţiunile care au ca scop direct sau indirect provocarea de război contra ţării sau de război civil, înlesnirea ocupaţiei militare străine. Actele administrative emise de organele

[389] **A. Iorgovan,** citat de **R.N.Petrescu *op. cit.,*** pag. 72.
[390] ***Ibidem***.
[391] Art.1 “Legea R. Moldova cu privire la securitatea statului”, Nr.618-XIII din 31.10.1995, publicată în Monitorul Oficial al R. Moldova nr.10-11 din13.02.1997.
[392] ***Ibidem***.

centrale de specialitate cu atribuţii stabilite de lege care se referă la siguranţa statului[393], nu pot fi atacate la instanţa de contencios administrativ.

Ne alăturăm părerii din literatura română de specialitate că "… trebuie exceptate de la dispoziţiile Legii Contenciosului administrativ, numai actele administrative referitoare la siguranţa internă şi externă a statului care sunt emise de organele centrale de specialitate cu atribuţii stabilite de lege în acest domeniu, în cazul când siguranţa naţională este ameninţată de pericole grave, ori luarea unor măsuri grabnice are ca scop de a preveni şi înlătura asemenea pericole"[394].

*D. Actele administrative referitoare la aplicarea legii privind regimul stării excepţionale şi măsurile de urgenţă luate de autorităţile publice pentru combaterea calamităţilor naturale, incendiilor, epidemiilor, epizootiilor şi altor evenimente de aceiaşi natură.*

Prin măsurile urgente luate de organele puterii executive pentru evitarea sau înlăturarea efectelor unor evenimente prezentând pericol public, cum sunt actele emise ca urmare a aplicării regimului stării excepţionale, sau pentru combaterea calamităţilor naturale, incendiilor de păduri, epidemiilor, epizootiilor şi altor evenimente de aceiaşi gravitate, se evocă de fapt două categorii de acte administrative; a) cele emise în condiţiile regimului stării excepţionale, b) Cele emise în cazul altor evenimente ce prezintă pericol public dar fără să fi condus la instituirea stării de necesitate.

*1. În Constituţia R.Moldova se întâlnesc noţiunile de "stare de asediu" şi "stare de urgenţă"[395] care înlocuiesc termenul de stare excepţională.*

"Starea de asediu" şi-a conturat anumite elemente de conţinut general acceptate.

- Starea de asediu[396] reprezintă o restrângere de drepturi şi libertăţi;

- Restrângerea este determinată de o ameninţare armată din afară sau din interior;

- Forţele armate ale statului sunt puse în stare de alertă pentru a respinge (sau respingând efectiv) o agresiune din exterior ori atacul unor forţe înarmate din interior;

- Întărirea regimului de poliţie al administraţiei publice;

- Transferul de competenţe de la instanţele civile la cele militare;

- Măsura provizorie durează cât durează cauza care a determinat-o;

- Restrângerea exerciţiului drepturilor şi libertăţilor trebuie să fie proporţională cu situaţia care a determinat-o.

---

[393] Art.4 1 "Legea R. Moldova cu privire la securitatea statului", Nr.618-XIII din 31.10.1995

[394] **R.N. Petrescu, *op. cit.*,** pag.71.

[395] Art.66 lit.m) din Constituţia R. Moldovei intrată în vigoare din 27 august 1994. În comparaţie cu legislaţia română, declararea stării de urgenţă şi de asediu în R. Moldova este declarată de Parlament şi nu de Preşedinte cum este în R. România (art.93 alin.1 din Constituţia României).

[396] Starea de asediu reprezintă ansamblul de măsuri cu caracter politic, militar, economic şi social, care se instituie în anumite zone sau pe întreg teritoriu al ţării, în scopul creşterii capacităţii de apărare a ţării, în situaţii iminente unei acţiuni sau inacţiuni îndreptate împotriva suveranităţii, independenţei, unităţii statului sau integrităţii teritoriale.

Starea de urgenţă[397]. Se caracterizează prin următoarele trăsături:

Presupune restrângerea unor drepturi fundamentale şi libertăţi cetăţeneşti;

- Are loc o accentuare a funcţiei de poliţie a administraţiei publice;

- Nu se face transferul de atribuţii de la instanţele civile la cele militare;

- Starea de urgenţă este determinată de anumite situaţii ieşite din comun (cutremure, inundaţii, epidemii).

Deci sunt exceptate de la dispoziţiile Legii contenciosului administrativ, actele administrative ale organelor autorităţilor administraţiei publice, emise în aplicarea legii organice privind regimul stării de asediu şi a celui de urgenţă.

*2. Actele emise în caz de calamităţi şi sinistre ce nu au condus la instituirea stării de urgenţă.*

În cazul măsurilor urgente în vederea combaterii pericolului unor calamităţi naturale (inundaţii, epidemii, etc.), există un interes social major de a nu li se recunoaşte instanţelor de contencios administrativ dreptul de a face inaplicabile aceste măsuri luate pe calea administrativă. Dar întrucât asemenea măsuri aduc daune unuia sau mai multor indivizi, dar profită societatea în ansamblul ei, va apare justificat ca aceasta, prin intermediul organelor cere a personifica să răspundă material în faţa organelor de drept comun de prejudiciile cauzate[398].

O anumită calamitate naturală ce are o gravitate mai redusă, şi nu justifică instituirea de către Preşedintele ţării a stării de urgenţă, dar justifică luarea unor decizii excepţionale de către organele specializate ale administraţiei publice, precum şi de către autorităţile de la nivelul local.

Prof. P. Negulescu[399] în privinţa acestui gen de acte administrative menţionează: "Aceste acte cu toate că sunt ilegale nu pot fi cenzurate de instanţele de contencios, deoarece ele sunt săvârşite pentru apărarea statului în vederea unui pericol iminent. În cazul acesta se aplică statutului dreptul de necesitate care justifică ilegalitatea actului.

Aceste acte au un caracter temporar, căci îndată ce pericolul a încetat în vederea căruia actul a fost făcut, administraţia trebuie să intre în legalitate, iar actul poate fi atacat în instanţele de contencios.

*E. Actele administrativ-jurisdicţionale de sancţionare contravenţională şi alte acte administrative pentru a căror desfiinţare sau modificare Legea prevede o altă procedură judiciară.*

---

[397] S*tarea de urgenţă* reprezintă ansamblul de măsuri cu caracter politic, economic, social şi de ordine publică, instituit în întreaga ţară sau în anumite zone ori în unele unităţi administrativ-teritoriale, în următoarele situaţii:
existenţa unor ameninţări la adresa siguranţei naţionale sau democraţiei constituţionale, ceea ce face necesare apărarea instituţiilor statului şi menţinerea sau restabilirea stării de legalitate;
iminenţa producerii ori producerea unor dezastre, ceea ce face necesare prevenirea, limitarea şi înlăturarea efectelor acestora.

[398] **T. Drăganu, *op. cit.,*** p.216.

Unele legi prevăd că anumite acte administrative sunt controlate sub aspectul legalităţii lor, de alte instanţe judecătoreşti decât cele de contencios administrativ. În asemenea situaţii nu se vor aplica regulile care reglementează procedura contenciosului administrativ, ci regulile speciale cuprinse în înseşi actele normative respective.

*F. Actele de comandament cu caracter militar.*

În sfera actelor de comandament cu caracter militar intră numai actele ce vizează comanda trupei, fie în timp de pace, fie în timp de război, fiind excluse actele "autorităţilor militare" care sunt pur administrative identice cu cele ale oricărui organ administrativ.

Actele de comandament cu caracter militar sunt acte emise de organele militare în scopul asigurării ordinii şi disciplinei în unităţile militare, a cadrelor militare, din aceste unităţi. Fiind acte făcute în legătură cu serviciul şi îndatoririle militare în cadrul serviciului ele nu pot fi atacate pe calea contenciosului administrativ.

Sustragerea acestor acte de la controlul instanţelor judecătoreşti se întemeiază pe necesitatea spiritului de disciplină al subordonaţilor raportat la ideea de prestigiu şi autoritate a superiorilor, precum şi a condiţiilor de unitate, capacitate şi rapiditate necesare operaţiunilor militare[400].

În ce priveşte actele de comandament militar referitoare la populaţia civilă, ele pot fi verificate din punct de vedere al legalităţii lor de organele competente, deoarece în timp de pace, libertăţile şi drepturile cetăţenilor nu pot fi restrânse prin asemenea acte ci numai prin lege[401].

Referitor la actele de comandament militar care intervin faţă de militarii cuprinşi în ierarhia militară, se reţine existenţa unui corp de organe şi autorităţi publice dotate cu o organizare specială, prevăzută de un Statut special şi propriu.

Acest Statut cuprinde condiţiile speciale de recrutare, avansare, punere în retragere, de pensionare, etc., care în mod logic, ar trebui supuse controlului instanţelor de contencios administrativ deoarece în ultimă analiză nu sunt decât acte de autoritate[402].

S-a mai subliniat, pe bună dreptate, că nu se poate admite ca toate actele care emană de la autorităţile militare investite cu putere de comandament să nu fie susceptibile de a fi cenzurate de instanţele judecătoreşti, deoarece ar însemna că un organ de autoritate publică care face parte din puterea executivă s-ar afla într-o situaţie privilegiată într-un stat în care toate celelalte acte, chiar legislative sunt subordonate principiului de legalitate, care stă la baza statului modern[403].

---

[399] ***Tratat***, Tom I, pag., 467 şi urm., şi pag. 483 şi urm.
[400] A se vedea **C.G. Rarincescu,** citat de **R.N. Petrescu, *op. cit.***, pag.6.
[401] ***Ibidem***.
[402] ***Ibidem***, pag.77.
[403] ***Ibidem***.

Observaţiile pertinente de mai sus sunt valabile şi trebuie să-şi găsească aplicabilitatea în interpretarea excepţiei referitoare la actele de comandament militar, prevăzut de Legea Contenciosului administrativ.

*G. Actele de gestiune încheiate de autoritatea publică în calitate de persoană juridică, pentru administrarea patrimoniului său privat.*

Diferenţierea actelor administrative de autoritate, de actele de gestiune (civile) ale statului a fost abordată în Franţa în cadrul unei teorii formulată de E.Lafferrière şi dezvoltată de profesorul H.Bertelemy, având ca punct de plecare faptul că unele acte erau emise de stat în exercitarea funcţiei sale de putere publică, deci deţinătoare a suveranităţii, ceea ce se realiza prin manifestări unilaterale de voinţă în timp ce alte acte erau făcute tot de stat, dar, ca simplă persoană juridică, titulară a unui patrimoniu, realizate în forma contractuală (acte de gestiune).

Excepţia la care ne referim nu poate avea în vedere decât "actele de gestiune" care vizează domeniul privat al statului, actele făcute de autorităţile statului sau după caz, de autorităţile administraţiei publice judeţene şi locale, precum şi de regiile autonome aflate sub autoritatea acestora[404].

Întrucât legiuitorul moldovean nu a definit noţiunea de act de gestiune, iar o doctrină proprie în materie de contencios administrativ este abia în curs de dezvoltare, va fi destul de dificil pentru instanţele de contencios administrativ să desprindă şi această categorie de acte administrative din multitudinea celor existente.

O altă problemă care se pune şi de rezolvarea căreia va depinde în mare măsură corecta înţelegere a noţiunii de "*acte de gestiune*" exceptate de la controlul de legalitate înfăptuit prin aplicarea procedurii contenciosului administrativ, este o consecinţă a perfecţionării legislaţiei cu privire la proprietate, care va duce la o mai clară delimitare a noţiunilor de: domeniu public şi domeniu privat; patrimoniu public şi patrimoniu privat al autorităţilor publice[405].

Din noţiunile de domeniu public şi patrimoniu public local, date în Legea privind administraţia publică locală, reiese că patrimoniul public este mai larg decât domeniul public, deoarece include bunuri mobile şi imobile, pe când domeniului public i-ar aparţine doar bunuri imobile. Astfel *domeniul public* este "ansamblul de bunuri destinate folosinţei generale a populaţiei din unitatea administrativ-teritorială (parcuri, spaţii verzi etc.)", iar "*patrimoniu public local*-bunuri mobile şi imobile, *aparţinând domeniului public* de interes local"[406].

[404] **M. Preda, *op. cit.,*** p.266.
[405] **M Orlov, *op. cit.,*** pag.120.
[406] Art. 1 Legea R. Moldova privind administraţia publică locală 186-XIV/98.

### *Secţiunea IV. PROCEDURA PRIVIND JUDECAREA ACŢIUNILOR DE CONTENCIOS ADMINISTRATIV*

Procedura contenciosului administrativ trebuie privită sub forma a două faze şi anume: *a) procedura administrativă prealabilă sesizării instanţei de contencios administrativ competentă şi b) procedura în faţa instanţei de contencios administrativ.*

## 1. Procedura administrativă prealabilă.

Reclamantul înainte de a introduce acţiunea la instanţa de contencios administrativ pentru a cere instanţei competente anularea actului administrativ, trebuie să se adreseze autorităţii administrative care a emis actul (sau autorităţii ierarhic superioare acesteia) pentru ca aceasta să înlăture actul ilegal şi să repare eventuala pagubă. (Art.14 alin.1) din Legea Contenciosului administrativ din R. Moldova – cere ca, persoana care se consideră vătămată într-un drept al său recunoscut de lege printr-un act administrativ, va solicita autoritatea emitentă în termen de 30 de zile, de la data comunicării actului, revocarea sau anularea în tot sau în parte a acestuia, dacă legea nu prevede altfel

Dacă autoritatea emitentă are un organ ierarhic superior cererea prealabilă va putea fi adresată la alegere, fie autorităţii emitente, fie organului ierarhic superior. actul administrativ cu caracter normativ poate fi contestat până la desfiinţarea lui. Cererea prealabilă se soluţionează de către organul emitent sau ierarhic superior în termen de 30 de zile de la data înregistrării acesteia, decizia urmând să fie comunicată petiţionarului de urgenţă. Organul emitent este în drept: să respingă cererea, să admită cererea şi, după caz, să revoce sau să modifice actul administrativ.

Organul ierarhic superior este în drept: să respingă cererea; să admită cererea şi să anuleze actul administrativ în tot sau în parte, să oblige organul ierarhic inferior să repună în drepturi persoana vătămată sau, după caz, să revoce actul administrativ emis cu acordul său.

Conform prevederilor (art.17 alin.1)) cererea poate fi depusă în instanţa de contencios administrativ în termen de 30 de zile din ziua în care reclamantul a primit de la organul emitent al actului administrativ contestat sau de la organul ierarhic superior refuzul în satisfacerea cererii, acest termen începe să curgă de la:

**a)** data primirii răspunsului la cererea prealabilă sau data expirării termenului prevăzut de lege pentru rezolvarea acesteia;

**b)** data comunicării refuzului de soluţionare a unei cereri sau data expirării termenului prevăzut de lege pentru rezolvarea unei cereri prin care se solicită recunoaşterea unui drept;

**c)** data comunicării actului în cazul când nu este prevăzută procedura prealabilă.

Din prevederile acestui articol rezultă că instanţa poate fi sesizată într-un termen de 30 de zile de la data la care reclamantului i sa comunicat soluţia sau la data la care s-a împlinit termenul de 30 de zile, în care autoritatea administrativă emitentă sau cea ierarhic superioară, trebuia să răspundă la cerere ori la reclamaţia formulată.

În literatura de specialitate se ridică problema dacă această sesizare, comentată mai sus, este obligatorie, precum şi nerespectarea prevederilor de a sesiza autoritatea administrativă emitentă, constituie un fine de neprimire, adică instanţa de contencios administrativ va putea să respingă acţiunea ca fiind prematur introdusă, pentru că reclamantul nu a îndeplinit cerinţele legii, care prevede sesizarea mai întâi a autorităţii administrativ emitente, şi numai după acea să sesizeze instanţa competentă[407].

În privinţa acestei probleme împărtăşim părerea D-l Ioan Santai care consideră că: "Condiţia procedurii administrative prealabile introducerii acţiunii judiciare trebuie îndeplinită, indiferent de calitatea reclamantului din litigiul declanşat (prefect, primar, consilier, ori candidat la funcţia de consilier – invalidat – sau orice altă persoană interesată)"[408].

Considerăm necesara procedura prealabilă şi din următoarele motive:

- emiterea actelor administrative ilegale poate avea loc şi din motivul necunoaşterii depline a legislaţiei în vigoare de către funcţionarii publici;

- o bună parte din litigii vor fi soluţionate anume în baza acestei proceduri, scutind instanţele judecătoreşti de o supraîncărcare;

- prevederea posibilităţii controlului judecătoresc ulterior va determina autoritatea publică emitentă sau ierarhic superioară să examineze obiectiv plângerea în procedura prealabilă;

- procedura prealabilă este mai puţin costisitoare, nu este condiţionată de anumite taxe de stat şi este la îndemâna reclamantului, deoarece autoritatea publică pârâtă se află de regulă, în raza vizei de reşedinţă a acestuia.

## 2. Procedura de judecată în faţa instanţei de contencios administrativ.

*1. Termenele de adresare în instanţa de contencios administrativ*

*2. Sesizarea instanţei judecătoreşti de către cel vătămat în drepturile sale se face prin introducerea acţiunii de contencios administrativ (cererii).*

---

[407] **V.I. Prisăcaru, "*Contenciosul administrativ român*"**, Editura ALL, Bucureşti 1994.

[408] **Ioan Santai, "*Cazuri specializate de aplicare a legii contenciosului administrativ*"**, Revista "Dreptul", nr.4/1993, pag 6; În altă opinie de idei, este de reţinut că recursul la Secţia de contencios administrativ a Curţii de Apel pentru actele administrativ-jurisdicţionale se face imediat ce s-au "epuizat căile administrativ-jurisdicţionale". A vorbi despre acţiunea prealabilă este, evident, o eroare. Legea trebuie interpretată sistematic, nu mecanic, în baza simplei succesiuni a articolelor. **A. Iorgovan, "*Tratat…*"**, Ed. "Nemira", 1996, pag.391

Cererea în contencios administrativ se depune în scris (art.19 alin.1), în conformitate cu normele stabilite de C.P.C., cererea trebuie să cuprindă a) denumirea instanţei căreia îi este adresată; b) numele reclamantului şi domiciliul acestuia, iar dacă reclamantul este o persoană juridică – adresa sediului, precum şi numele reprezentantului şi adresa acestuia, dacă cererea se depune de reprezentant; c) numele pârâtului şi adresa sediului acestuia; d) motivele de fapt şi de drept de lezare a reclamantului într-un drept sau interes al său legitim; e) cerinţele de recunoaştere şi de repunere în dreptul pretins şi/sau de anulare totală sau parţială a actului administrativ contestat; f) cererile cu privire la restituirea pagubei materiale şi/sau morale, cu indicarea valorii acesteia, dacă prin actul administrativ contestat i sau cauzat asemenea prejudicii, în cazul în care reclamantul solicită despăgubirea; g) enumerarea documentelor anexate; h) semnătura reclamantului sau a reprezentantului său.

Odată cu cererea, reclamantul v-a depune, actul administrativ pe care îl atacă sau, după caz, răspunsul prin care i se comunică refuzul rezolvării cererii sale privind un drept sau interes al său legitim.

În cazul când reclamantul nu a primit nici un răspuns în legătură cu cererea sa, el va depune şi copia cererii, adresate organului emitent sau celui ierarhic superior, şi documentele ce confirmă expedierea ei.

La cerere se anexează atâtea copiii şi înscrisuri câţi pârâţi sunt.

Iniţial ţinând cont de practica unor state şi de solvabilitatea populaţiei, legiuitorul a considerat raţional ca şi în cazul adresării în instanţele de contencios administrativ "reclamantul să fie scutit de plata taxei de stat" (art.16 alin.3). În urma modificărilor acestui articol sa hotărât că: *La depunerea cererii în contencios administrativ, reclamantul este obligat la plata taxei de stat, persoanele fizice – în mărime de un salariu minim, persoanele juridice – 20 salarii minime.*

Conform dispoziţiilor Legii contenciosului administrativ din R. Moldova obiectul acţiunii în contencios administrativ îl constituie actele administrative cu caracter normativ şi individual, prin care este vătămat un drept recunoscut de lege al unei persoane sau al unui terţ, "În acest caz reclamantul are mai multe posibilităţi; poate să solicite anularea actului; poate să solicite anularea actului şi obligarea la despăgubiri; poate să solicite obligarea la plata unor despăgubiri (pentru paguba ce i-a fost cauzată prin actul administrativ sau refuzul nejustificat); poate să ceară obligarea unei autorităţi administrative care refuză să-i rezolve o cerere referitoare la un drept recunoscut de lege să-i recunoască dreptul pretins.

Obiect al cererii în contencios administrativ poate fi şi nesoluţionarea în termeni legali a unei cereri referitoare la un drept recunoscut de lege (art.3 alin.2).

Conform prevederilor (art.25 alin.3 şi 4), despăgubirile pot fi cerute atât pentru *daune materiale cât şi pentru daune morale.*

În literatura română de specialitate se pune problema termenului de prescripţie în cazul în care cel vătămat a cerut anularea actului administrativ, fără a cere în acelaşi timp şi despăgubiri, întinderea pagubei nefiindu-i cunoscută la data judecării acţiunii de anulare.

În Legea contenciosului administrativ român (art.12) prevede că termenul de prescripţie pentru cererea de despăgubiri curge de la data la care a cunoscut sau ar fi trebuit să cunoască întinderea pagubei.

În opinia sa profesorul A. Iorgovan susţine că este vorba tot de termenul special de 1 an de zile prevăzut de (art.5 aliniat ultim) din Legea contenciosului administrativ român[409];

D-l V.I. Prisăcaru consideră că termenul de prescripţie ce trebuie respectat până la adoptarea unei noi reglementări este de 3 ani, prevăzut de Decretul nr. 167/1958[410].

În privinţa acestei probleme din Legea contenciosului administrativ român, Legea Contenciosului administrativ din R. Moldova, se pronunţă în (art.18) în felul următor:

În cazul în care cel vătămat a cerut anularea actului administrativ fără a cere în acelaşi timp şi despăgubiri, termenul de prescripţie pentru cererea de despăgubiri curge de la data la care acesta a cunoscut sau trebuia să cunoască întinderea pagubei.

Dacă adjudecarea pagubei nu a fost solicitată concomitent cu anularea actului administrativ, cererile vor fi adresate instanţelor de drept comun competente, în termenul general de prescripţie, prevăzut de Codul civil

*3. Instanţele judecătoreşti competente să soluţioneze acţiunile de contencios administrativ*

Legea contenciosului administrativ din R. Moldova prevede că judecarea acţiunilor formulate în baza (articolului 1) din prezenta lege este de competenţa judecătoriilor şi Curţilor de Apel în a căror rază teritorială îşi are domiciliul reclamantul, potrivit competenţei prevăzută în Codul de procedură civilă.

Coroborarea dispoziţiilor legii contenciosului administrativ cu cele ale Codului de procedură civilă ne duce la concluzia că:

Competenta de judecare a acţiunilor in contenciosul administrativ au:

a) judecătoriile;

b) curţile de apel;

c) Curtea Suprema de Justiţie.

*Judecătoriile examinează* litigiile ce ţin de nesoluţionarea in termenul legal a cererilor si de verificarea legalităţii actelor administrative emise sau adoptate de autorităţile publice care sunt constituite si activează pe teritoriul satului, comunei sau oraşului pentru promovarea

[409] **A. Iorgovan, "*Tratat de drept administrativ*"**, Nemira, 1996, pag.277.
[410] **V.I. Prisăcaru, *op. cit.*** pag. 320.

intereselor si soluţionarea problemelor colectivităţilor locale, de serviciile publice descentralizate organizate in mod autonom in unitatea administrativ-teritoriala respectiva, de funcţionarii publici din cadrul organelor si serviciilor menţionate si de persoanele de drept privat de nivelul respectiv, care prestează servicii publice.

(2) In baza legislaţiei cu privire la administraţia publica locala, judecătoriile soluţionează cererile privind constatarea circumstanţelor care justifica suspendarea activităţii consiliului local.

(3) In baza legislaţiei electorale, judecătoriile soluţionează contestaţiile in materie electorala, cu excepţia celor date prin lege in competenta altor instanţe judecătoreşti.

(4) Judecătoriile judeca litigiile cu privire la refuzul organelor notariale de a îndeplini anumite acte notariale, precum si verifica legalitatea actelor notariale îndeplinite, cu excepţia cazurilor când intre persoanele interesate apare un litigiu de drept privat ce decurge din actul notarial contestat, situaţie in care cauza se examinează in ordinea acţiunii civile.

*Curţile de apel examinează* in prima instanţa litigiile ce ţin de nesoluţionarea in termenul legal a cererilor si de verificarea legalităţii actelor administrative emise sau adoptate de autorităţile publice care sunt constituite si activează pe teritoriul raionului, municipiului, unităţii teritoriale autonome cu statut juridic special pentru promovarea intereselor si soluţionarea problemelor populaţiei unităţii administrativ-teritoriale, de serviciile publice descentralizate organizate in mod autonom in unitatea administrativ-teritoriala respectiva, de serviciile publice desconcentrate, de funcţionarii publici din cadrul organelor si serviciilor menţionate, precum si de persoanele de drept privat de nivelul respectiv asimilate autorităţilor publice, care prestează servicii publice.

(2) In baza legislaţiei cu privire la administraţia publica locala, curţile de apel soluţionează cererile privind constatarea circumstanţelor care justifica suspendarea activităţii consiliului raional.

(3) In afara de litigiile enumerate in alin.(1) si (2), Curtea de Apel Chisinau, ca instanţa de contencios administrativ, judeca in prima instanţa litigiile ce ţin de nesoluţionarea in termenul legal a cererilor si de verificarea legalităţii actelor administrative emise sau adoptate de autorităţile de specialitate ale administraţiei publice centrale, de autorităţile publice autonome constituite de către autorităţile publice centrale si de funcţionarii publici din cadrul acestor organe.

(4) In condiţiile Codului electoral, Curtea de Apel Chisinau verifica legalitatea hotărârilor Comisiei Electorale Centrale cu privire la încălcarea legislaţiei electorale.

(5) Verificarea legalităţii actelor administrative emise sau adoptate de autorităţile publice centrale ale Gagauziei tine de competenta Curţii de Apel Comrat.

(6) Prin lege, curţilor de apel li se pot atribui spre judecare in prima instanţa si alte categorii de cauze.

Ca instanţe de recurs, curţile de apel judeca recursurile declarate împotriva hotărârilor pronunţate de judecătorii.

*Curtea Suprema de Justiţie*, in prima instanţa:

a) exercita controlul asupra legalităţii actelor administrative cu caracter individual adoptate si/sau emise de Parlament, Preşedintele Republicii Moldova si Guvern, prin care sunt lezate drepturile si interesele legitime ale persoanelor fizice si juridice, in afara actelor exceptate de la controlul judecătoresc;

b) verifică legalitatea hotărârilor Consiliului Superior al Magistraturii in cazurile prevăzute de lege.

(2)Prin lege, Curţii Supreme de Justiţie i se pot atribui spre judecare in prima instanţa si alte categorii de cauze.

(3)Ca instanţa de recurs, Curtea Suprema de Justiţie judeca recursurile declarate împotriva hotărârilor pronunţate in prima instanţa de curţile de apel, precum si alte recursuri date prin lege in competenta sa.

Spre deosebire de Legea contenciosului administrativ română, Legea Contenciosului administrativ din R. Moldova reglementează conflictele de competenţă dintre instanţele judecătoreşti (art.12). Conform acestui articol; Dacă în cadrul judecării pricinii s-a stabilit că litigiul este de competenţa unei alte instanţe judecătoreşti, instanţa de contencios administrativ îşi declină competenţa şi strămută pricina instanţei competente. Iar dacă în cadrul judecării pricinii în instanţa de drept comun sau specializată s-a stabilit că litigiul este de competenţa instanţei de contencios administrativ, instanţa respectivă îşi declină competenţa şi strămută pricina în instanţa de contencios administrativ.

În cazul în care într-o pricină ce se judecă în instanţa de contencios administrativ una din pretenţii este de contencios administrativ, iar alta de drept comun, cu excepţia cazurilor când paguba materială este cauzată prin emiterea actului administrativ contestat, instanţa de contencios administrativ emite o încheiere, fără drept de atac, de separare a pretenţiei de drept comun şi de strămutare a acesteia în instanţa competentă.

*4.Actele judecătoreşti după primirea cererii.*

Cererea de chemare în judecată precum şi refuzul în primire a acestea se soluţionează de către judecător în termen de 3 zile de la data depunerii, în condiţiile prevăzute de Codul de procedură civilă.

Instanţa de judecată înfăptuieşte următoarele operaţii, după punerea cererii pe rol:

**a)** înmânarea copiei cererii de chemare în judecată şi copiilor actelor anexate la cerere pârâtului;

**b)** prezentarea de către pârât a actului administrativ contestat şi a documentaţiei ce a stat la baza emiterii acestuia, precum şi alte înscrisuri sau alte date pe care instanţa le consideră necesare pentru judecarea pricinii;

**c)** citarea părţilor pentru ziua primei înfăţişări, care nu poate depăşi mai mult de 10 zile de la punerea cererii pe rol (art.22 alin.2) lit. c).

Conform (articolului 23 alin.1) instanţa de contencios administrativ poate judeca cauza în fond în prima zi de înfăţişare dacă părţile declară că sunt pregătite pentru dezbaterile judiciare, dacă nu e posibil ca cauza în fond să fie judecată în prima zi instanţa va fixa data examinării cauzei în fond în termeni rezonabili, dacă legea organică nu prevede alţi termeni (art.23 alin.2)

*5.Judecarea cererii.*

Instanţa judecă cererea în contencios administrativ cu participarea reclamantului şi pârâtului (art.24. alin.1) conform Codului de procedură civilă, cu unele excepţii consacrate în Legea contenciosului administrativ.

Neprezentarea la şedinţa de judecată, fără motive întemeiate a părţilor şi / sau a reprezentanţilor lor nu împiedică examinarea cererii.

La judecarea cererii în contencios administrativ, în anulare, sarcina probaţiunii este pusă pe seama pârâtului, iar în materie de despăgubire sarcina probaţiunii revine ambelor părţi.

*6.Suspendarea executării actului administrativ contestat.*

Potrivit prevederilor (art.21 alin.1), suspendarea actului administrativ contestat poate fi solicitată de reclamant instanţei de contencios administrativ concomitent cu înaintarea acţiunii, iar în cazuri temeinic justificate şi în scopul prevenirii unei pagube iminente, instanţa poate dispune suspendarea actului administrativ şi din oficiu (alin.2).

În acest caz, instanţa de contencios administrativ se poate pronunţa asupra cererii de suspendare a unui act administrativ de autoritate numai dacă nu este investită cu o acţiune ce are ca obiect anularea acestui act. Atunci când instanţa judecătorească va aprecia dacă există cazurile bine justificate şi iminenţa producerii unei pagube şi numai în ipoteza unui răspuns afirmativ va hotărî suspendarea executării actului administrativ chiar şi din oficiu (art.21 alin.2).

*7.Hotărârile instanţei de contencios administrativ.*

Adoptarea hotărârilor în contencios administrativ se efectuează în condiţiile prevăzute de Codul de procedură civilă.

Soluţionând acţiunea instanţa poate după caz:

- să satisfacă cererea şi să anuleze în tot sau în parte actul administrativ;

- să oblige pârâtul să emită un act administrativ, ori să elibereze un certificat, o adeverinţă sau orice alt înscris, să înlăture încălcările pe care le-a comis, precum şi să dispună adjudecarea despăgubirii în contul reclamantului pentru daunele cauzate prin întârzierea executării hotărârii;

- să respingă cererea ca neîntemeiată, sau depusă peste termen;

- Instanţa este competentă să se pronunţe, din oficiu sau la cerere, şi asupra legalităţii actelor sau operaţiunilor administrative care au stat la baza emiterii actului supus judecăţii, în limitele competenţei sale. În cazurile când controlul legalităţii acestor acte ţine de competenţa instanţei de contencios administrativ ierarhic superioară, urmează să se ridice excepţia de ilegalitate în faţa acestei instanţe conform regulilor prevăzute de prezenta lege.

- În cazul admiterii acţiunii, instanţa poate hotărî, la cerere, şi asupra despăgubirilor pentru daunele materiale şi morale cauzate prin actul administrativ ilegal sau prin nesoluţionarea în termenul legal a cererii.

- Mărimea pagubei morale se stabileşte de instanţă şi nu depinde de existenţa prejudiciului material, dar trebuie să fie bazată pe caracterul suferinţelor morale sau fizice cauzate, circumstanţele şi forma în care s-au produs în fiecare caz concret, ţinându-se seamă de gravitatea consecinţelor, de gradul de vinovăţie al pârâtului precum şi de alte circumstanţe de acest gen.

Codul de procedură civilă prevede că orice hotărâre judecătorească trebuie motivată în fapt şi drept, pentru că fără arătarea motivelor sentinţa este lovită de nulitate.

În cazul când reclamantul nu este mulţumit de hotărârea dată de instanţa de contencios administrativ, el o poate ataca cu recurs în termen de 15 zile de la pronunţarea sau de la comunicarea hotărârii integrale, dacă legea nu dispune altfel (art.30 alin.1).

Hotărârile irevocabile ale instanţei contenciosului administrativ pot fi atacate de către părţi pe căile extraordinare de atac prevăzute de normele de procedură civilă.

*8.Executarea hotărârii pronunţate de instanţa de contencios administrativ.*

Executarea hotărârilor se realizează prin aplicarea, dacă în urma admiterii acţiunii, autoritatea administrativă este obligată să înlocuiască sau să modifice actul administrativ, să elibereze un certificat, o adeverinţă sau orice alt înscris, executarea hotărârii irevocabile se va face în termenul prevăzut în dispozitivul ei, iar în lipsa unui astfel de termen – în cel mult 30 de zile de la data devenirii irevocabile.

Aliniatul 3 al articolului 32 modificat prin Legea nr. 726-XV din 07.12.2001, vine să asigure executarea hotărârii judecătoreşti, dar într-un mod cam stângaci în comparaţie cu prevederea anterioară, deoarece actuala reglementare spune că " În cazul neexecutării în termen a Hotărârii Judecătoreşti, conducătorul autorităţii publice în a cărei sarcină a fost pusă executarea acesteia poate fi tras la răspundere în conformitate cu prevederile legislaţiei în vigoare".

Acelaşi articol în varianta iniţială era cu mult mai clar şi stabilea o răspundere concretă care asigura executarea Hotărârii Instanţei Judecătoreşti. Aceasta era prevăzut să se facă în felul următor: "în cazul în care termenul nu este respectat pârâtul va fi supus unei amenzii judiciare conform (alin.3) art.32) în mărimea a 10 salarii minime pentru fiecare zi de întârziere".

După cum vedem, contenciosul administrativ este o formă a răspunderii în dreptul administrativ şi anume a răspunderii pe care o poartă administraţia în cazul provocării de prejudiciu particularului prin acte administrative ilegale. Din păcate în urma modificărilor survenite în art. 32 asigurarea executării Hotărârilor Judecătoreşti va scădea şi o dată cu aceasta va scădea şi eficacitatea Legii în ansamblu.

Tradiţional, atât legislaţia, cât şi doctrina juridică sovietică, în noţiunea de răspundere administrativă includea doar răspunderea pentru contravenţii, care era destul de amplu consacrată în Codul cu privire la contravenţiile administrative.

Emiterea de acte administrative ilegale nu intră în categoria de contravenţii, dar, fără îndoială, acestea sunt abateri administrative, deoarece violează raporturi de drept administrativ şi aduc atingere întregului proces de administrare, deci sunt abateri administrative necontravenţionale, care nu erau prevăzute în legislaţia sovietică, astfel rămânând în afara oricărei răspunderi[411].

Atunci când se stabileşte o nouă formă de răspundere, este necesar ca legiuitorul să evidenţieze atât trăsăturile specifice faptei ilicite, care serveşte drept temei juridic de aplicare, cât şi natura sau esenţa acestei răspunderi.

În această ordine de idei, prof. E.D.Tarangul menţionează un triplu aspect al responsabilităţii administraţiei: responsabilitatea pentru culpă, responsabilitatea pentru greşeala de serviciu şi responsabilitatea pentru risc.

Prima formă este împrumutată din dreptul privat. Tot odată, subliniază autorul, în dreptul public există probleme şi interese diferite de cele ce se pun în dreptul privat, trebuind să se ţină seama de interesele particularilor care reclamă o despăgubire cât mai largă şi completă, precum şi de interesele serviciilor publice.

A doua formă de responsabilitate nu se mai bazează pe ideea de culpă din dreptul privat. Astfel, administraţia este declarată responsabilă pentru daunele cauzate printr-o rea funcţionare a serviciului public, iar particularul care cere despăgubiri nu este obligat să dovedească culpa unui funcţionar public.

[411] **Maria Orlov "*Importanţa contenciosului administrativ în asigurarea legalităţii şi ordinii de drept*"**, Revista "Administrarea publică", nr.4, Chişinău, 1997, pag. 85-90.

Responsabilitatea administraţiei pentru risc pleacă de la ideea că funcţionarea serviciilor publice prezintă pentru particulari un risc de a fi păgubiţi şi că în consecinţă aceştia trebuie asiguraţi[412].

Numai o abordare amplă şi complexă a responsabilităţii administraţiei va înlesni stabilirea unei răspunderi adecvate şi eficiente în materie de contencios administrativ.

Însuşi faptul că legislaţia prevede măsuri concrete de răspundere a administraţiei pentru daunele cauzate printr-o rea administrare, în primul rând, impune o atitudine mult mai serioasă şi exigentă a funcţionarilor publici faţă de atribuţiile lor, un profesionalism înalt şi o năzuinţă de perfecţionare permanentă a modalităţilor şi procedeelor aplicate în administrare, fapt care stimulează emiterea de acte administrative bine chibzuite şi legale. În al doilea rând, prevederea în legislaţie a acestei forme de răspundere este o garanţie a restabilirii particularului în dreptul său subiectiv, lezat printr-un act administrativ ilegal.

După cum vedem, instituirea contenciosului administrativ era o necesitate evidentă a timpului şi orice tărăgănare a acestui proces era în defavoarea statului de drept. Statul de drept presupune respectarea legilor atât din partea celor ce le adoptă, cât şi din partea celor ce le execută şi, respectiv, din partea cetăţenilor. Atâta timp, cât statul stabileşte o răspundere amplă numai pentru nerespectarea normelor de drept din partea cetăţenilor, iar răspunderea celor ce făuresc şi celor ce execută legea este destul de sofisticată, nu putem afirma prezenţa statului de drept.

Suntem conştienţi de faptul că Legea contenciosului administrativ va genera un şir de probleme, inclusiv şi de ordin financiar. În acelaşi timp prezenţa acestei instituţii de drept va asigura o înaltă eficacitate a activităţii autorităţilor publice (inclusiv a agenţilor economici), va garanta drepturile şi libertăţile cetăţeanului pe care Constituţia le apreciază ca valori supreme ale statului[413].

*Excepţia de ilegalitate*

Pentru buna înţelegere a funcţionării excepţiei de ilegalitate şi, în special, pentru determinarea eficienţei sale în litigiile privind repararea vătămărilor de drepturi cauzate prin acte administrative ilegale, este necesară şi cercetarea trăsăturilor caracteristice şi a efectelor acestei forme de control jurisdicţional.

Profesorul Tudor Drăganu dă o definiţie largă şi cuprinzătoare excepţiei de ilegalitate şi enunţă principalul său efect, arătând că "… excepţia de ilegalitate este un mijloc de apărare prin care, în cadrul unui proces pus în curgere pentru alte temeiuri decât nevalabilitatea actului de drept administrativ, una din părţi este ameninţată să i se aplice un asemenea act ilegal, se apără

[412] **E.D. Tarangul, "*Tratat de drept administrativ român*"**, Cernăuţi, 1944,pag.624-630.

invocând acest viciu şi cere ca actul să nu fie luat în considerare la soluţionarea problemei, şi că, întrucât ilegalitatea actului este invocată numai ca un mijloc de apărare, ca o excepţie într-un proces în curs, stabilirea legalităţii pe această cale nu duce nici la desfiinţarea, nici la reformarea, ci numai la înlăturarea lui din silogismul judiciar, instanţa urmând să rezolve litigiul ca şi când în cadrul lui, nu s-ar fi invocat un act de drept administrativ"[414].

Aşadar, în cazul efectuării unui control jurisdicţional indirect cu condiţia constatării din diverse surse prealabile a ilegalităţii actului cauzator de prejudiciu şi înlăturarea consecinţelor, se poate confirma admisibilitatea formei şi excepţiei de ilegalitate.

În prezent, faţă de extinderea substanţială a controlului jurisdicţional direct, prin aplicarea în viitor a contenciosului administrativ (care admite cererile separate de despăgubiri, în termenul stabilit, atunci când nu se cere şi anularea actului administrativ).

În consecinţă, considerăm că controlul indirect şi înlăturarea pe această cale, ca ineficient, a unui act administrativ individual ilegal, sunt posibile şi în cadrul soluţionării cererilor pentru stabilirea jurisdicţională a răspunderii patrimoniale a autorităţilor publice, în aceleaşi condiţii în care ele sunt posibile şi în alte litigii în care excepţia de ilegalitate, apărare de fond, vizează actul administrativ pe care se întemeiază drepturile şi obligaţiile părţilor în litigiu.

Legalitatea unui act administrativ unilateral poate fi cercetată oricând în cadrul unui proces, într-o pricină de drept comun, pe cale de excepţie, din oficiu sau la cererea părţii interesate (art.13 alin.1).

Considerăm că stabilirea pe această cale a ilegalităţii unui act administrativ nu este posibilă decât în acele cazuri în care:

- ilegalitatea actului ar fi invocată, ca mijloc de apărare de către reclamantul din acţiunea în daune, căruia i s-ar opune acel act ca titlu ce creează între părţi raporturi determinante pentru rezolvarea fondului litigiului ori;

- stinge sau modifică raporturile juridice pe care se întemeiază acţiunea, făcând ca pretenţiile reclamantului să fie neîntemeiate.

Excepţia de ilegalitate poate fi ridicată în orice proces de competenţa instanţelor judecătoreşti, atât în cauzele administrative, cât şi în cele penale, civile şi cu privire la orice raporturi juridice care formează obiectul cauzei deduse în faţa instanţei de judecată.

Problema ilegalităţii actului administrativ fiind ridicată pe cale de excepţie, în apărare şi nu pe calea unui atac direct pornit împotriva actului, controlul jurisdicţional indirect este admisibil şi poate duce la verificarea legalităţii actului de către organul jurisdicţional competent să soluţioneze acţiunea în daune şi la admiterea cererii pentru repararea prejudiciilor cauzate,

---

[413] **Maria Orlov, Ala Climova, "*Conceptul contenciosului administrativ*"**, Revista "Lega şi viaţa", nr.6, Chişinău, 1999, pag.28

prin exceptarea actului ilegal, ca urmare a înlăturării acestuia de la rezolvarea litigiului. Organul jurisdicţional nu anulează actul, ci constatându-l ilegal îl înlătură din soluţionarea litigiului (art.13 alin.8).

Cu totul în alte condiţii se pune problema controlului jurisdicţional indirect în litigiile pentru stabilirea răspunderii patrimoniale a autorităţilor publice în care faptul cauzator de prejudicii şi unicul temei al acţiunii în daune nu poate fi desprins de actul administrativ, astfel ca acţiunea pentru repararea pagubelor suferite este în acelaşi timp o plângere directă împotriva actului, depăşind prin aceasta domeniul de excepţie.

Întrucât reclamantul nu poate invoca alt fapt suferit de el, decât conţinutul actului, cererea sa pentru acordarea de despăgubiri constituie un accesoriu al unei plângeri directe împotriva acelui act, care nu poate fi primită şi rezolvată decât dacă organul jurisdicţional este competent, în baza unei dispoziţii legale speciale, să anuleze actul, şi numai în termenele prevăzute pentru exercitarea acţiunii în anulare.

Admisibilitatea şi eficienţa controlului jurisdicţional indirect în cauzele privind stabilirea răspunderii patrimoniale a autorităţilor publice pentru pagubele cauzate prin actele lor administrative ilegale, apar la limitele corespunzătoare excepţiei de ilegalitate ca mijloc incident de apărare, în aceste limite fiind posibilă, credem, utilizarea şi în asemenea cauze, în condiţiile arătate, a acestei forme de control al legalităţii[415].

Putem spune că, în acest mod, controlul jurisdicţional indirect completează controlul asupra legalităţii actelor administrative exercitate pe cale directă de către instanţele judiciare, contribuind la traducerea în viaţă a principiului constituţional consacrat în (articolul 53 alin.1) al răspunderii patrimoniale a autorităţilor publice şi prin aceasta la întărirea legalităţii în desfăşurarea activităţii administrative, la apărarea drepturilor persoanei şi, la îmbunătăţirea continuă a funcţionării aparatului administrativ.

În acest context vreau să menţionez, că atât confruntarea opiniilor, cât şi valorificarea critică a tezelor teoretice în vederea realizării acestor obiective, se înscriu pe linia aportului constructiv pe care instituţiile juridice, exercitând o influenţă pozitivă asupra dezvoltării relaţiilor sociale, pot şi trebuie sa-l aducă la desăvârşirea sistemului de drept în R. Moldova.

Într-un stat bazat pe drept trebuie să fie cât mai puţine adresări în judecată ce ar viza restabilirea dreptului lezat prin acte administrative, dar posibilitatea acestei adresări în instanţele judecătoreşti trebuie să fie garantată de lege.

---

[414] **T. Drăganu, "*Actele administrative şi faptele asimilate lor*", op. cit.**, pag.70-71.
[415] A se vedea în acest sens : **V. Popa, "*Drept public*"**, Chişinău 1998, pag. 271.

**CAPITOLUL I. CARACTERIZAREA GENERALĂ A ADMINISTRAŢIEI PUBLICE ..... 3**

*1. Originea şi esenţa conducerii sociale ..... 3*
*2. Administraţia publică contemporană şi factorii ce o determină ..... 5*
*3. Modernizarea continuă a administraţiei publice ..... 10*
*4. Ştiinţa dreptului administrativ si ştiinţa administraţiei publice ..... 12*
*5. Administraţia publică şi puterea executivă ..... 14*
*6. Administraţia publică în ţările polietnice ..... 17*

**CAPITOLUL II. PRINCIPIILE DE BAZĂ ALE ADMINISTRAŢIEI PUBLICE ..... 23**

*1. Principiul suveranităţii poporului ..... 30*
*2. Principiul separaţiei şi colaborării puterilor. ..... 32*
*3. Principiul legalităţii ..... 36*
*4. Principiul democraţiei. ..... 37*
*5. Principiul colegialităţii ..... 40*
*6. Principiile publicităţii şi transparenţei. ..... 41*
*7. Principiul priorităţii şi garantării drepturilor persoanei private ..... 46*

**CAPITOLUL III. DREPTUL ADMINISTRATIV – RAMURĂ A DREPTULUI PUBLIC ..... 48**

*1. Noţiunea dreptului administrativ ..... 48*
*2. Normele de drept administrativ ..... 51*
*3. Sistematizarea normelor de drept administrativ ..... 54*
*4. Raporturile de drept administrativ ..... 58*
*5. Izvoarele dreptului administrativ ..... 62*

**CAPITOLUL IV. SISTEMUL ADMINISTRAŢIEI PUBLICE ..... 64**

SECTIUNEA I. NOŢIUNI GENERALE ..... 64
*1. Noţiuni despre sistemul administraţiei publice ..... 64*
*2. Noţiuni despre organul administraţiei publice, elementele componente şi trăsăturile lui caracteristice ..... 65*
*3. Clasificarea organelor administraţiei publice ..... 69*
SECTIUNEA II INSTITUŢIA PREŞEDINTELUI REPUBLICII ..... 71
*1. Locul şi rolul şefului de stat în diferite sisteme politice ..... 71*
*2. Alegerea şi demiterea Preşedintelui Republicii ..... 72*
*3. Atribuţiile Preşedintelui Republicii Moldova ..... 74*
*4. Actele Preşedintelui Republicii ..... 76*
SECTIUNEA III. GUVERNUL REPUBLICII MOLDOVA ŞI ADMINISTRA ŢIA PUBLICA CENTRALA DE SPECIALITA TE ..... 77
*l. Formarea şi componenţa Guvernului ..... 77*
*2. Domeniile de activitate şi atribuţiile Guvernului ..... 80*
*3. Actele Guvernului ..... 83*
SECTIUNEA IV. ADMINISTRAŢIA PUBLICA CENTRALĂ DE SPECIALIT A TE ..... 85
*1. Ministerele ..... 86*
*2. Autorităţi administrative centrale de specialitate ..... 87*
SECTIUNEA V. SISTEMUL AUTORITĂŢILOR PUBLICE LOCALE ..... 89
*1. Principiile de bază ale administraţiei publice locale ..... 89*
*2. Administraţia publică locală de nivelul doi ..... 97*
*3. Administraţia publică locală de nivelul întâi ..... 100*
*4. Controlul activităţii autorităţilor publice locale ..... 108*
*Controlul la solicitarea persoanelor vătămate este o altă formă de control propusă de Legea privind administraţia publică locală: ..... 112*

**CAPITOLUL V. FUNCŢIA PUBLICĂ ŞI STATUTUL FUNCŢIONARULUI PUBLIC ..... 118**

*1. Noţiuni de serviciu public, funcţie publică, funcţionar public ..... 118*
*2. Clasificarea funcţionarilor publici ..... 122*
*3. Drepturile şi obligaţiile funcţionarului public ..... 124*
*4. Restricţii şi exigenţe faţă de funcţionarii publici ..... 125*
*5. Temeiurile juridice de apariţie şi încetare a raporturilor de serviciu ..... 127*
*6. Modalităţile de completare a funcţiilor vacante ..... 128*
*7. Retribuirea muncii şi garanţiile sociale ale funcţionarilor publici ..... 129*
*8. Măsurile de stimulare a funcţionarilor publici ..... 130*
*9. Răspunderea juridică a funcţionarilor publici ..... 131*

**CAPITOLUL VI . RĂSPUNDEREA ÎN DREPTUL ADMINISTRATIV .....142**

SECŢIUNEA I. NOŢIUNI GENERALE.....142
*1. Convingerea şi constrângerea.....142*
*2. Conceptul răspunderii juridice.....149*
*3. Răspunderea administrativă ca formă a răspunderii juridice.....153*
SECŢIUNEA II. RĂSPUNDEREA CONTRAVENŢIONALĂ.....158
*1. Caracteristica generală a răspunderii contravenţionale .....158*
*2. Sancţiunile contravenţionale.....160*
*3. Contravenţia ca temei juridic de aplicare a răspunderii contravenţionale.....168*
*4. Delimitarea contravenţiei de alte fapte ilicite .....177*
*5. Elementele constitutive ale contravenţiei .....180*
*6. Cauzele care înlătură caracterul contravenţional al faptei şi răspunderea contravenţională.....191*
SECŢIUNEA III. ALTE FORME DE RĂSPUNDERE ADMINISTRATIVĂ.....195
*1. Răspunderea administrativ-disciplinară .....195*
*2. Răspunderea administrativ-patrimonială.....197*

**TEMA VII. ACTUL ADMINISTRATIV .....204**

SECTIUNEA I. NOTIUNEA ACTELOR ADMINISTRATIVE .....204
*1. Noţiunea şi trăsăturile actului administrativ.....204*
*2. Compararea actului administrativ cu alte acte juridice.....206*
*3. Categoriile de acte administrative .....208*
*4. Condiţiile de legalitate şi valabilitate a actelor administrative .....210*
*5. Faptele juridice materiale .....214*
SECTIUNEA II. PROCEDURA EMITERII ACTULUI ADMINISTRATIV .....217
*1. Activităţi ale fazei pregătitoare .....218*
*2. Activităţi concomitente emiterii actului administrativ.....221*
*3. Activităţi ulterioare emiterii actului administrativ.....222*
*4. Efectele juridice ale actelor administrative.....223*
*5. Contractul administrativ .....226*

**CAPITOLUL VIII. CONTROLUL EXERCITAT ASUPRA ACTIVITĂŢII ADMINISTRAŢIEI PUBLICE. .....237**

SECTIUNEA I. NECESITATEA SI EFICIENTA CONTROLULUI.....237
*1. Necesitatea asigurării legalităţii în administraţia publică.....237*
*2. Condiţiile de eficienţă a controlului administrativ.....239*
*3. Noţiunea şi formele de control în asigurarea legalităţii în administraţia publică. .....241*
SECŢIUNEA II. CONTROLUL ADMINISTRATIV INTERN. .....244
*1. Controlul intern general.....245*
*2. Controlul intern specializat . .....247*
SECŢIUNEA III. CONTROLUL ADMINISTRATIV EXTERN .....251
*1. Controlul administrativ ierarhic. .....251*
*2. Tutela administrativă.....253*
*3.Controlul administrativ extern specializat. .....255*

**CAPITOLUL IX. CONTROLUL JUDECĂTORESC AL LEGALITĂŢII ACTIVITĂŢII ORGANELOR ADMINISTRAŢIEI PUBLICE.....264**

SECTIUNEA I. NOŢIUNEA ŞI FORMELE CONTENCIOSULUI ADMINISTRATIV .....264
*1. Definiţia contenciosului administrativ. Înţelesul noţiunii de contencios administrativ în literatura actuală de specialitate.....264*
*2. Principalele forme de contencios administrativ .....265*
*3. Originea şi evoluţia instituţiei contenciosului administrativ. .....266*
*3. Înţelesul noţiunii Contenciosului administrativ în lumina Constituţiei Republicii Moldova şi a Legii cu privire la Contenciosul administrativ din R. Moldova .....268*
*4. Caracteristicile reglementării contenciosului administrativ în Republica Moldova potrivit Legii contenciosului administrativ.....271*
*5. Condiţiile de admisibilitate ale acţiuni în contenciosul administrativ .....275*
SECTIUNEA II. SUBIECŢII CU DREPT DE SESIZARE .....275
*1. Subiecţii cu drept de sesizare în contenciosul administrativ. Condiţia referitoare la calitatea reclamantului .....275*
SECTIUNEA III. OBIECTUL ACŢIUNII ÎN CONTENCIOSUL ADMINISTRATIV.....278
*1. Actul atacat trebuie să fie un act administrativ, adică o manifestare de voinţă, producătoare de efecte juridice ce emană de la o autoritate administrativă. .....280*

*2. Regimul juridic al refuzului de a soluţiona o cerere referitoare la un drept recunoscut de lege.* .....*281*
*Actele administrative exceptate de la controlul administrativ* .....*283*
SECŢIUNEA IV. PROCEDURA PRIVIND JUDECAREA ACŢIUNILOR DE CONTENCIOS ADMINISTRATIV .....293
*1. Procedura administrativă prealabilă.* .....*293*
*2. Procedura de judecată în faţa instanţei de contencios administrativ.* .....*294*