

INSTITUTUL DE ȘTIINȚE PENALE ȘI CRIMINOLOGIE APLICATĂ

CATEDRA ȘTIINȚE JURIDICE ȘI
SECURITATE CRIMINOLOGICĂ

APROBAT

la ședința Catedrei

_____2013

Șef catedră,
V. Guțuleac, dr., prof. univ.

NOTE DE CURS

DREPT ADMINISTRATIV

pentru anul I-II secția zi/frecvență redusă

AUTORI:

GUȚULEAC Victor,

doctor în drept, prof. univ.;

COMARNIȚCAIA Elena,

doctor în drept, lect. sup. univ.

Chișinău 2013

TITLUL I

Introducere în dreptul administrativ

TEMA 1

Dreptul administrativ ca ramură a dreptului public și ca știință. Sistemul dreptului administrativ

§ 1. Definirea dreptului administrativ; § 2. Obiectul dreptului administrativ; § 3. Metoda dreptului administrativ; § 4. Sistemul dreptului administrativ; § 5. Corelația dreptului administrativ cu ramurile înrudite ale sistemului național de drept; § 6. Izvoarele dreptului administrativ; § 7. Știința dreptului administrativ.

§ 1. Definirea dreptului administrativ

Dreptul administrativ, ca ramură a dreptului public, a apărut relativ nu demult. Apariția lui a fost determinată de modificarea relațiilor sociale existente în societate legate de necesitatea protecției drepturilor fundamentale ale cetățeanului și intereselor lui legale.

Constituirea dreptului administrativ ca ramură distinctă a sistemului de drept a început odată cu divizarea puterii în diverse verigi.

În literatura juridică atât cea națională, cât și a altor state există multiple opinii referitoare la definirea dreptului administrativ.

„În doctrina actuală, menționează același autor, dreptul administrativ este definit ca *acea ramură a dreptului public care reglementează relațiile sociale din sfera administrației publice, precum și cele de natură conflictuală dintre autoritățile publice sau persoanele juridice de drept privat, care exercită atribuții de putere publică, pentru realizarea unui interes public, asimilate autorităților publice, pe de o parte, și cei vătămați în drepturile lor prin acte administrative ale acestor autorități, pe de altă parte*¹.“

În viziunea lui C. Manda, în esența sa, dreptul reprezintă un ansamblu de soluții ale problemelor sociale. Ca atare, misiunea esențială a administrației și a dreptului administrativ constă în realizarea unei raționale și eficiente serviri a interesului general al societății².

„În doctrina actuală, constată un alt autor, *dreptul administrativ* a fost definit ca reprezentând *acea ramură a dreptului public român care cuprinde totalitatea normelor juridice ce reglementează*

¹ Iorgovan A. Tratat de drept administrativ. Vol. I. Ed. IV-a. București: ALL Beck, 2005, p. 122.

² Manda C. Drept administrativ. Tratat elementar. Ediția a IV-a, revăzută și adăugită. București: Lumina Lex, 2007, p. 43.

organizarea și activitatea organelor de stat înființate pentru realizarea sarcinilor puterii executive, raporturile dintre aceste organe și particulari (persoane fizice sau juridice), precum și răspunderea și sancțiunile aplicate pentru nerespectarea acestor norme³.”

În doctrina juridică a Federației Ruse, **dreptul administrativ** este definit ca fiind:

- 1) cea mai cuprinzătoare ramură de drept public, care reglementează un spectru larg de relații privind organizarea și funcționarea organelor administrației publice, asigurarea legalității în funcționarea puterii executive⁴;
- 2) ramura dreptului public, care prezintă în sine totalitatea normelor juridice imperative, în procesul realizării de către stat, în persoana organelor executive și a altor organe, a funcției de dirijare statală a proceselor și evenimentelor vieții sociale în scopul racordării lor la interesele publice⁵;
- 3) ramură a sistemului rusesc de drept, ce cuprinde totalitatea de norme de drept destinate reglementării relațiilor sociale, apărute în legătură cu realizarea practică a puterii executive⁶.

Pornind de la cele menționate și în baza analizei diverselor opinii privind definirea acestei ramuri a dreptului, considerăm că „**Dreptul administrativ este acea ramură a dreptului public care cuprinde ansamblul normelor juridice ce reglementează relațiile sociale cu caracter executiv și de dispoziție, referitoare la organizarea și funcționarea administrației publice (puterii executive) pe baza și în executarea legii**”.

Dreptul administrativ, ca ramură distinctă a sistemului de drept, are **trăsăturile** sale specifice, și anume: este o ramură apărută recent; reglementează un spectru larg de sfere; nu poate fi codificat; este foarte mobil (dinamic); conține norme juridice bazate pe principiul inegalității părților raportului juridic; unele litigii apărute pot fi soluționate de înseși organele administrației publice; legalitatea actelor administrative, emise de organele administrației publice, poate fi apreciată atât de organul legislativ, cât și de instanța de judecată.

Dreptul administrativ diferă de alte ramuri ale dreptului, în primul rând, prin obiectul reglementării.

§ 2. Obiectul dreptului administrativ

³ Prisacaru V. Tratat de drept administrativ român: partea generală. Ediția a III-a, revăzută și adăugită. București: Lumina Lex, 2002, p. 17.

⁴ Бахрах Д. Н., Россинский Б. В., Стариков Ю. Н. Административное право: учебник. — 3-е изд., пересмотр. и доп. Москва: НОРМА, 2008, p. 57.

⁵ Дмитриев Ю. А. Административное право: учебник. Москва: ЭКСМО, 2009, p. 24.

⁶ Административное право/Под ред. Л. Л. Попова. Москва: НОРМА, 2006, p. 18.

Obiectul oricărei ramuri a dreptului îl constituie un cerc strict determinat de relații sociale, care sînt reglementate prin normele juridice ale ramurii respective.

Obiectul dreptului administrativ îl constituie totalitatea relațiilor sociale care se formează în procesul organizării și funcționării puterii executive⁷.

În primul rînd, obiectul dreptului administrativ, în general, cuprinde acea parte a relațiilor sociale care au tangență cu activitatea autoritară a organelor executive și organizațiilor subordonate lor. *În al doilea rînd*, obiectul dreptului administrativ cuprinde activitatea organizatorică internă (elaborarea organigramei, selectarea și angajarea cadrelor, perfecționarea lor; asigurarea tehnico-materială și juridică de funcționare a organului etc.) a conducătorilor altor organe statale, care nu se referă la sistemul organelor administrației publice. *În al treilea rînd*, instanțele de judecată la examinarea cauzelor contravenționale, potrivit competenței lor (art. 394 CC al RM), și la examinarea recursului împotriva hotărîrii (deciziei) contravenționale (art. 465 — 474 CC al RM) realizează nu puterea judecătorească, ci pe cea executivă (jurisdicția administrativă), adoptă nu acte judiciare, ci acte administrative cu caracter individual, anume acestea odată cu obținerea forței juridice, implică prompt apariția, modificarea sau stingerea unui raport juridic de drept administrativ.

Obiectul dreptului administrativ îl constituie relațiile sociale care apar, se modifică sau se sting în procesul organizării aparatului puterii executive și activității administrative a lui; relațiile ce apar în procesul activității organizatorice interne a altor organe statale; relațiile sociale ce reies din jurisdicția administrativă, efectuate de către instanțele de judecată.

În doctrina actuală se susține opinia potrivit căreia obiectul dreptului administrativ îl formează acele raporturi sociale care constituie obiectul activității administrative a statului și a colectivităților locale, realizate, deci, de către autoritățile administrației publice potrivit normelor legale, cu excepția raporturilor sociale care se nasc în procesul realizării activității financiare a statului și a colectivităților locale⁸.

Obiectul dreptului administrativ, în viziunea noastră, el cuprinde nu întregul ansamblu de relații sociale care apar, se modifică și se sting în procesul organizării și funcționării organelor administrației publice, ci numai acea parte din ele care are caracter executiv și de dispoziție și care nu se atribuie la obiectul reglementării altor ramuri ale dreptului.

În urma analizei, normelor administrativ-juridice și a practicii administrării publice, putem formula următoarele **grupe tipice de relații sociale care constituie obiectul reglementării**

⁷ Бахрах Д. Н., Россинский Б. В., Стариков Ю. Н. Административное право: учебник. — 3-е изд., пересмотр. и доп. Москва: НОРМА, 2008, p. 63.

⁸ Alexandru I., Caraușan M., Bucur S. Drept administrativ. București: Lumina Lex, 2005, p. 83.

dreptului administrativ: 1) dintre diverse organe ale administrației publice situate pe verticală, atunci când ele sînt subordonate unul altuia (de exemplu, relațiile dintre aparatul central al MAI și inspectoratele de poliție); 2) dintre organele administrației publice situate pe orizontală, atunci când între ele nu există subordonare (de exemplu, relațiile dintre ministere); 3) dintre organele administrației publice și alte organe statale (de exemplu, relațiile dintre MAI și Procuratura Generală); 4) dintre organele administrației publice și organizațiile, întreprinderile, instituțiile subordonate acestora (de exemplu, relațiile dintre Consiliul municipal Chișinău și Direcția Generală Învățămînt din mun. Chișinău); 5) dintre organele administrației publice și formațiunile nestatale (obștești) (de exemplu, relațiile dintre Guvern și sindicatele de ramură); 6) dintre organele administrației publice și cetățeni.

Particularitatea de bază a raportului administrativ juridic constă în faptul că una din părțile obligatorii la raportul juridic o constituie organul administrației publice (organul executiv), care, de regulă, evaluează în calitate de subiect al administrării publice.

§ 3. Metoda dreptului administrativ

Metoda reglementării juridice este un procedeu de influență asupra voinței și comportării părților raporturilor juridice. Orice ramură a dreptului are metoda sa distinctă de reglementare. Obiectul reglementării este unul de bază de delimitare a ramurilor drepturilor, însă nu unicul. Un criteriu nu mai puțin important este metoda reglementării. Obiectul (ce anume, care relații sociale urmează a fi reglementate?) determină și specificul metodei de reglementare (cum, în ce modul în care urmează a fi reglementate relațiile sociale respective).

Administrarea presupune predominarea voinței a unei părți a raportului juridic față de voința alteia, iar uneori și supunerea unei părți alteia. În sistemul relațiilor administrativ-juridice părțile raportului, de regulă, nu sînt egale, fiecare din ele își realizează rolul său social: unul — calitatea de administrator (subiect al administrării), iar altul — parte administrată (obiectul administrării).

Prin aceasta și se manifestă particularitatea metodei de reglementare administrativ-juridică.

Caracteristica de bază a metodei de reglementare juridică se manifestă prin răspunsurile la următoarele întrebări: „Care este statutul juridic al părților raportului juridic? De care fapte sau evenimente juridice sînt determinate apariția, modificarea sau stingerea raportului juridic? Cum sînt determinate drepturile și obligațiile părților raportului juridic și cum ele sînt protejate?”.

Pentru o înțelegere mai profundă a esenței metodei de reglementare și a particularităților metodei administrativ-juridice vom compara *metoda dreptului civil* cu *metoda dreptului administrativ*.

În doctrina *dreptului administrativ*, metoda este percepută *ca formă juridică, ca model al administrării*. Normele dreptului administrativ *fixează inegalitatea*, asimetria părților relațiilor de administrare. Acest fapt are legătură cu subordonarea unei părți alteia. Inegalitatea juridică a părților relațiilor este determinată și prin diverse roluri, sarcini ale părților raportului. Chiar la organele, persoanele cu funcție de răspundere, situate pe aceeași scară ierarhică, caracterul statutului juridic (obligațiile și drepturile) diferă.

În ceea ce privește *dreptul civil*, acesta, fixând relațiile patrimoniale și cele comerciale, stabilește egalitatea juridică a părților raportului. Prin urmare, *evenimentul juridic care dă naștere, modifică sau stinge raportul juridic de drept civil este contractul, care reflectă voința ambelor părți. Raporturile administrativ-juridice, de regulă, apar, se modifică și se sting în legătură cu evenimentele determinate de voința unilaterală a uneia din părți.*

În baza celor menționate, concluzionăm că pentru dreptul administrativ sînt caracteristice următoarele *metode de reglementare*:

- **metoda de dispoziție directă** (relațiile dintre părțile raportului de drept administrativ se bazează pe supunerea uneia dintre părți la raportul juridic alteia);
- **metoda de recomandare** (recomandările subiectului administrării obțin forță juridică numai în cazul în care ele sînt acceptate de către cealaltă parte a raportului administrativ-juridic);
- **metoda de coordonare** (prin această metodă sînt reglementate relațiile dintre părțile raportului de drept administrativ, care nu se află în relații de subordonare);
- **metoda egalității părților** (subiecții administrării de același nivel al mecanismului administrării statale întreprind anumite acțiuni comune sub formă de *contract administrativ*).

Esența metodei de reglementare administrativ-juridică a relațiilor din domeniul administrării constă în: stabilirea unor reguli determinate de conduită — dispunerea de a acționa în condițiile și în modul stabilit de norma administrativ-juridică respectivă; interzicerea unor acțiuni sub amenințarea constrîngerii juridice respective; asigurarea posibilității selecționării uneia din variantele de conduită stipulate în norma administrativ-juridică; acordarea posibilității de a acționa sau nu în modul prevăzut în norma administrativ-juridică respectivă.

§ 4. Sistemul dreptului administrativ

Sistemul de drept prezintă un fenomen juridic indivizibil, care include următoarele elemente de structură: **ramurile dreptului, subramurile dreptului, instituțiile juridice, normele de drept.**

Elementul de bază al acestui sistem este **ramura dreptului**. Ea reprezintă elementul relativ separat al sistemului de drept și este formată din norme juridice care reglementează un grup calitativ specific de relații sociale. *Normele juridice care reglementează relațiile sociale cu caracter executiv și de dispoziție, ce apar, se modifică sau se sting în procesul realizării puterii executive și formează ramura dreptului administrativ.*

Ramura sistemului de drept se subdivizează în *subramuri și instituții juridice*, fiecare dintre care cuprinde un complex separat de norme juridice ce reglementează relațiile sociale de același gen. Pentru dreptul administrativ, de exemplu, pot fi nominalizate drept instituții juridice *răspunderea administrativă și procesul administrativ*.

Dreptul administrativ este un sistem integru de norme juridice și instituții juridice asociate după obiect, scop, principii și metoda reglementării. Aceste elemente ale sistemului dreptului administrativ trebuie să fie coordonate și bazate pe definiții unice. În interiorul sistemului există ierarhizarea normelor cu diverse forțe juridice: *generale și speciale*. În total, ramura dreptului administrativ creează un regim de reglementare juridic specific.

Dreptul administrativ este o ramură a dreptului public, de aceea regimul de ramură al dreptului administrativ poartă un caracter *publico-juridic*. Partea obligatorie a raportului juridic reglementat de dreptul administrativ este *statul în persoana instituțiilor sale*.

Dreptul administrativ, ca și alte ramuri, reprezintă *un sistem, compus din instituții juridice și norme juridice, care se intersectează strâns*. Normele administrativ-juridice, după conținutul relațiilor sociale, *se divizează în:*

- a) norme, care reglementează relațiile generale de administrare, adică generale pentru întregul proces de administrare. *Aceste norme constituie prima parte a dreptului administrativ — **partea generală**;*
- b) normele, care reglementează relațiile sociale din ramurile și sferile de administrare separate. *Aceste norme constituie a doua parte a dreptului administrativ — **partea specială**⁹;*
- c) normele, care reglementează relațiile sociale din sfera jurisdicției administrative, alcătuiesc a treia parte a dreptului administrativ — **procesul administrativ (procedura administrativă)**.

Fiecare parte componentă a dreptului administrativ conține norme juridice care reglementează relațiile sociale de același gen (relații omogene).

Deci, putem concluziona că dreptul administrativ este unul dintre cele mai voluminoase și cele mai complicate ramuri a sistemului național de drept. Practic, nu există sferă de activitate vitală a

⁹ În prezenta lucrare Partea specială nu este examinată.

societății în care să nu se desfășoare activitatea executivă și de dispoziție și care nu ar fi reglementată prin intermediul normelor juridice ale dreptului administrativ. De exemplu, administrarea în domeniul apărării, securității statale, afacerilor interne, energeticii, standardizării etc., prioritar, este reglementată prin normele dreptului administrativ.

Dreptul administrativ este nu numai cea mai voluminoasă și complicată ramură a dreptului, ci și una importantă, deoarece funcția executivă în stat este de o importanță majoră.

§ 5. Corelația dreptului administrativ cu ramurile înrudite ale sistemului național de drept

Fiind parte inseparabilă a sistemului de drept, dreptul administrativ se intersectează, practic, cu toate ramurile sistemului de drept:

— **cu dreptul constituțional**, care cuprinde principiile de bază ale tuturor ramurilor dreptului, inclusiv celui administrativ;

— **cu dreptul civil** în ceea ce privește reglementarea relațiilor patrimoniale. Dreptul administrativ reglementează aceste relații prin *metoda dispozitivă*. Metoda reglementării juridice caracteristică pentru dreptul civil, spre deosebire de metoda reglementării administrativ-juridice, *se bazează pe egalitatea părților raporturilor reglementate*;

— **cu dreptul muncii**. Multiplele relații de muncă a muncitorilor și funcționarilor sînt reglementate atît de dreptul muncii, cît și de dreptul administrativ. Pornind de la faptul că apariția raporturilor de muncă dintre angajator și cel angajat este precedat de emiterea unui act administrativ — *ordin de încadrare* și se sting aceste raporturi, la fel, în baza emiterii unui act administrativ — *ordin de eliberare din funcție*;

— **cu dreptul financiar**, care reglementează relațiile sociale în sfera activității financiare a statului, relațiile ce apar în procesul acumulării și distribuirii resurselor financiare ce constituie venitul național al Republicii Moldova;

— **cu dreptul penal**. Normele dreptului administrativ determină care fapte ilicite constituie *abatere administrativă*, *abatere disciplinară*, *contravenție* și care măsuri de constrîngere administrativă pot fi aplicate față de subiecții activi ai faptelor comise. Dreptul penal stabilește faptele ilicite ce constituie *infracțiune* și care măsuri de constrîngere penală pot fi aplicate față de subiectul activ al infracțiunii.

§ 6. Izvoarele dreptului administrativ

Definirea și clasificarea izvoarelor dreptului. Termenul de *izvor*, în domeniul dreptului, are semnificația de sursă, de origine, de factor de determinare și de creare a dreptului¹⁰.

Analiza izvoarelor dreptului în *teoria generală a dreptului* a pus în lumină două categorii de accepțiuni ale acestei noțiuni: izvor de drept în *sens material* și izvor de drept în *sens formal*¹¹.

Izvoarele materiale ale dreptului, denumite și *izvoarele reale*, sînt concepute ca adevărate „dat“-uri ale dreptului, realități exterioare acestuia, care determină acțiunea legiuitorului sau dau naștere unor **reguli izvorîte din necesitățile practice**.

Izvoarele materiale prezintă condiții sociale care determină adoptarea unor norme juridice. Pentru ca o regulă de conduită să devină obligatorie pentru cei cărora li se adresează, este nevoie ca acea regulă să capete o formă juridică, prin care voința guvernanților să devină voință de stat, obligatorie pentru membrii societății, pentru a putea să intervină, în caz de nevoie, cu forța de constrîngere a statului. *Aici intervin izvoarele formale ale dreptului.* Acestea reprezintă *actele normative adoptate sau emise de către autoritățile publice competente*, acte ce conțin norme juridice, reguli de conduită obligatorii, imperative¹².

Într-o formulare succintă, **izvoarele formale reprezintă formele juridice de exprimare a voinței guvernanților.**

Știința dreptului investighează *izvoarele formale ale dreptului* ca forme de exprimare concretă a normelor juridice care au un caracter abstract¹³.

Izvoarele dreptului administrativ reprezintă *formele în care se exprimă normele dreptului administrativ care generează, modifică sau sting raporturi de drept administrativ.*

Cu alte cuvinte, normele juridice sînt cuprinse în acte juridice cu caracter normativ, care devin, astfel, izvoare formale ale dreptului.

Potrivit unei opinii exprimate în doctrina actuală, spre deosebire de celelalte ramuri ale dreptului public, care își au izvorul, de regulă, în lege, **dreptul administrativ își are izvorul și în alte forme de exprimare a normelor juridice** (actele administrative cu caracter normativ elaborate (emise) de către subiecții administrării de toate nivelele).

Izvoarele scrise ale dreptului administrativ prezintă, în epoca contemporană, o determinare constituțională, Constituția fiind primul dintre acestea.

¹⁰ Manda C. Drept administrativ. Tratat elementar. Ed. a IV-a, revăzută și adăugită. București: Lumina Lex, 2007, p. 58.

¹¹ Popa N., Eremia M., Cristea S. Teoria generală a dreptului. Ed. a II-a, revizuită și adăugită. București: ALL Beck, Colecția curs universitar, 2005, p. 161.

¹² Brezoianu D. Drept administrativ român. București: ALL Beck, 2004, p. 31.

¹³ Balan E. Instituții administrative. București: C. H. Beck, Colecția Master, 2008, p. 40.

În principiu, se admite ideea *ordonării și a ierarhizării izvoarelor scrise*, avându-se în vedere un *sistem al normativității juridice*, ierarhizarea făcându-se după forța juridică a actelor normative, înțeleasă ca forță de a produce efecte juridice. *Forța juridică a unui izvor scris este dată în conținutul și caracterul acestuia, determinate de natura și poziția autorității publice de la care emană actul respectiv*¹⁴.

În raport de autoritate publică de la care provin și, implicit, de forța lor juridică, izvoarele scrise ale dreptului administrativ sînt: ***Constituția, alte legi (constituționale, organice și ordinare), ordonanțele Guvernului, decretul Președintelui Republicii Moldova, hotărârile Guvernului, actele administrației centrale de ramură, indiferent de denumirea lor (ordine, instrucții, precizări), hotărârile consiliilor locale, dispozițiile președintelui raionului, dispozițiile primarilor.***

Tratatele și convențiile internaționale reprezintă izvoare ale dreptului administrativ numai cu îndeplinirea următoarelor trei condiții: *să fie de aplicație directă, nemijlocită; să fi fost ratificate conform dispozițiilor constituționale (art. 8 alin. (1) din Constituție); să cuprindă reglementări ale relațiilor sociale ce fac obiectul dreptului administrativ*¹⁵.

Izvoarele nescrise ale dreptului administrativ. În ceea ce privește izvoarele nescrise ale dreptului administrativ, discuțiile se poartă, de regulă, în literatura de specialitate, în legătură cu *obiceiul (cutuma), jurisprudența, principiile generale ale dreptului și doctrina.*

§ 7. Știința dreptului administrativ

Știința dreptului administrativ este parte componentă a sistemului științelor juridice. *Ea este privită ca un sistem de concepții științifice, de metode a cunoașterii, principii de bază despre ramura dreptului administrativ și obiectul reglementării lui.*

Obiectul științei dreptului administrativ îl constituie investigațiile privind administrarea publică, relațiile sociale ce apar în procesul administrării și normele administrativ-juridice care reglementează aceste relații, analiza practicii aplicării a acestor norme juridice, dezvăluirea și studierea eficacității mecanismului juridic de reglementare a relațiilor sociale din domeniul administrării publice.

Scopul de bază al științei dreptului administrativ, a investigațiilor științifice din acest domeniu este elaborarea recomandărilor și propunerilor privind majorarea eficacității reglementării administrativ-juridice a proceselor de administrare, perfecționarea practicii creativ-aplicative a normelor dreptului administrativ în toate domeniile și sferile administrării publice. Prin atingerea

¹⁴ Iorgovan A. *Tratat de drept administrativ*. Vol. I. Ed. a IV-a. București: ALL Beck, 2005, p. 129.

¹⁵ Iorgovan A. *Op. cit.* (2005), p. 135.

acestui scop, știința dreptului administrativ vine cu suportul său în soluționarea problemelor stingente a societății și ale statului.

Baza teoretică a investigațiilor din domeniul administrării publice o constituie operele savanților autohtoni și celor străini. Pentru realizarea investigațiilor științifice în domeniul dreptului administrativ un rol deosebit îi revine studierii și conștientizării practicii organizării și funcționării organelor executive ale statului și celor ale administrației publice locale, formelor și metodelor performante de administrare.

Baza metodologică a științei dreptului administrativ o constituie metodele științifice de investigație unanim acceptate, cum ar fi: metoda istorică, analiza comparată, metoda logică și cea formal-juridică, metodele sociologice etc. Știința dreptului administrativ are menirea de a sluji intereselor persoanei, societății și statului.

Este firesc că orice ramură a științei, inclusiv celei juridice, are și *sistemul* său, care este condiționat de conținutul științei. **Sistemul științei dreptului administrativ** este bazat pe raporturile interne existente dintre diverse instituții juridice ale ramurii dreptului administrativ.

Sistemul disciplinei dreptului administrativ, studiat în instituțiile universitare, este raportat la sistemul științei dreptului administrativ și sistemul ramurii dreptului administrativ. Totodată, sistemul cursului are specificul său, deoarece este condiționat de amplasarea materialului didactic. Scopul primordial de dezvoltare a științei dreptului administrativ al Republicii Moldova, la momentul actual, trebuie să fie investigarea proceselor de integrare condiționate de intenția Republicii Moldova de a se integra în Uniunea Europeană, investigarea practicii administrării publice în țările europene.

T E M A 2

Normele și raporturile de drept administrativ

§ 1. Definiția și structura normei de drept administrativ; § 2. Clasificarea normelor de drept administrativ; § 3. Realizarea normelor de drept administrativ; § 4. Raporturile de drept administrativ.

§ 1. Definiția și structura normei de drept administrativ

Conviețuirea oamenilor în societate nu este posibilă fără o anumită *ordine de conduită*, fără reguli de comportare, inclusiv în domeniul administrării publice, cărora trebuie să se conformeze fiecare individ aparte și cu toții împreună. Ordinea creează coeziunea dintre indivizi și armonia socială, dă naștere, susține și dezvoltă societatea.

Multitudinea și varietatea activităților și a formelor de organizare a sistemului administrației publice impun cu necesitate reglementarea juridică. *Normele juridice* constituie o modalitate importantă de introducere a ordinii în organizarea și funcționarea sistemului administrației publice, oferind un criteriu obiectiv de apreciere a conduitei oamenilor care realizează administrația publică.

Norma juridică este celula de bază a dreptului, este sistemul juridic elementar. Dreptul nu poate exista și nici nu poate fi explicat în afara realității sale normative.

Norma juridică este un *etalon*, un *model de comportament*, ce conține pretențiile și exigențele societății față de conduita membrilor săi în anumite categorii de relații¹⁶.

Normele de drept administrativ sînt acele norme ce reglementează raporturile sociale care apar între autoritățile administrației publice în realizarea sarcinilor executive, între acestea și particulari.

Norma juridică de drept administrativ poate fi *definită ca regula de conduită generală și impersonală a activității executive a statului, cu caracter tipic, prescriptivă instituită de puterea publică, a cărei respectare obligatorie este asigurată prin posibilitatea aplicării constrîngerii administrative.*

1.1. Trăsăturile normelor dreptului administrativ. Normelor juridice ale dreptului administrativ le sînt caracteristice trăsăturile recunoscute de teoria generală a dreptului, și anume:

¹⁶ Baltag D. Teoria generală a dreptului: [pentru uzul studenților]. Chișinău: ULIM, 2010, p. 228.

caracterul general și impersonal; caracterul tipic; obligativitatea normei juridice; caracterul prescriptiv al normei juridice.

În același rînd, normele dreptului administrativ au unele **trăsături proprii**: reglementează raporturile sociale care apar între autoritățile administrației publice sau între acestea și particulari, în realizarea sarcinilor administrării publice; se caracterizează printr-o *mare diversitate*, întîlnindu-se în aproape toate domeniile și sectoarele de activitate; au un *grad diferit de generalitate*; se emit în baza și în vederea respectării Constituției și a altor acte legislative.

1.2. Formele de manifestare a normelor juridice de drept administrativ (contravențional).

În funcție de scopurile reglementării juridice, de specificul relațiilor sociale reglementate, de particularitățile caracteristice părților acestor relații, normele juridice de drept administrativ pot prelua diverse forme de manifestare în conținutul dispozițiilor normative, cele mai importante fiind:

a) stabilirea consecutivității stricte a acțiunilor în condițiile corespunzătoare și în modul cuvenit, prevăzute de norma respectivă;

b) interzicerea săvîrșirii diferitor acțiuni sub amenințarea aplicării unor mijloace de influență juridică;

c) acordarea unei părți la raporturile de drept administrativ (contravențional), posibilitatea de a alege una din variantele de comportare prevăzute în normă. În aceste cazuri nu este posibilă eschivarea de la executarea dispoziției, partea corespunzătoare a raportului fiind obligată să acționeze de sine stătător, prin alegerea variantei de comportare;

d) acordarea unei părți la raportul de drept administrativ (contravențional), posibilitatea de a acționa din proprie inițiativă, adică libertatea de a întreprinde sau nu anumite acțiuni care sînt prevăzute în norma juridică contravențională.

1.3. Structura normei dreptului administrativ. Sub aspectul structurii lor, la normele dreptului administrativ, ca la orice normă juridică, deosebim o **structură internă**, *logico-juridică*, și o **structură externă**, *tehnico-juridică*.

Din punctul de vedere al *structurii tehnico-juridice*, normele dreptului administrativ se exprimă în **articole** și **alineate**.

Sub aspectul *structurii logico-juridice*, adică al formei interne și conținutului său, norma de drept administrativ conține trei elemente, și anume: *ipoteza* (de regulă, mai dezvoltată), *dispoziția* (de regulă, imperativă), precum și *sanțiunea*.

Ipoteza normei de drept administrativ prevede împrejurările, condițiile în care se aplică și subiectele la care se referă dispoziția. **Dispoziția normei de drept administrativ** cuprinde *fondul, conținutul* reglementării, indicînd conduita pe care trebuie să o urmeze subiectele la care se referă,

ce trebuie să facă sau să nu facă acestea. Ea este în general *categorică, imperativă*, deoarece relațiile sociale care fac obiectul reglementării în dreptul administrativ se desfășoară în procesul de realizare a puterii. **Sanctiunea normei de drept administrativ** stipulează consecințele ce pot surveni în cazul nerespectării (încălțării) prevederilor dispoziției. Ea este un element al normei de drept în care sînt prevăzute metodele de influență asupra persoanei care a comis cu vinovăție un delict administrativ, prin aplicarea față de ea a măsurilor de constrîngere statală.

Trebuie făcută însă o distincție între *sanctiune, ca element al structurii logico-juridice*, și *sanctiune, ca element al răsponderii juridice din dreptul administrativ*. Între ele există un raport de la întreg la parte.

1.4. Raportul normelor juridice ale dreptului public cu normele juridice ale dreptului privat. În ceea ce privește **normele dreptului public**, în general, normele dreptului administrativ aparținînd acestei categorii, în doctrina interbelică s-a realizat o delimitare de normele *dreptului privat* care își păstrează valoarea peste decenii, fiind preluată, la ora actuală, de majoritatea autorilor¹⁷.

Normele dreptului public (inclusiv ale dreptului administrativ) și celui privat au caracteristici atît comune, cît și distinctive.

Spre deosebire de normele de drept privat, care sînt mult *mai cristalizate și mai stabile*, *normele dreptului public* se caracterizează printr-o *mobilitate* mare, mai ales datorită caracterului lor politic.

Spre deosebire de dreptul privat, în cazul căruia *oricine poate să fie titularul unui drept*, în *dreptul public nu oricine poate să exercite drepturile reglementate de normele ce aparțin acestuia*.

Normele de drept privat au o *precizie mai mare* decît cele de *drept public*, care sînt *mai puțin determinate*.

În timp ce dreptul public se bazează, în caz de nerespectare a normelor sale, pe *forța de constrîngere a statului*, în dreptul privat, *constrîngerea, ca mod de asigurare a respectării normelor, se întîlnește foarte rar*.

În dreptul privat întîlnim *sanctiuni precise*, cum ar fi nulitatea, rezilierea contractului, daune etc., pe cînd în dreptul public, cu excepția dreptului penal și celui contravențional, *sanctiunile nu au aceeași precizie*.

Normele de drept administrativ sînt adoptate numai de organul legislativ (cu excepția ordonanțelor Guvernului). Actele administrative cu caracter normativ sînt acte juridice care cuprind

¹⁷ Negulescu P. Op. cit. (1934), p. 34.

norme de conduită și sînt emise (adoptate) numai de către autoritățile administrației publice de toate nivelele.

§ 2. Clasificarea normelor de drept administrativ

În ceea ce privește **clasificarea normelor de drept administrativ**, acestea pot fi împărțite în mai multe categorii, avînd la bază diferite criterii. Aceste criterii diferă de la o țară la alta, de la un autor la altul. În urma sintezei diverselor opinii, în prezenta lucrare vom utiliza următoarele criterii de clasificare a normelor dreptului administrativ după:

- 1) obiectul de reglementare;
- 2) sfera de cuprindere a normelor;
- 3) funcția dreptului administrativ;
- 4) specificul raporturilor sociale reglementate;
- 5) conținutul juridic (gradul de impunere) a normelor.

§ 3. Realizarea normelor de drept administrativ

Realizarea normelor administrativ-juridice se manifestă prin implementarea în practică a prescrierilor lor, asigurarea comportării convenite a participanților la raporturile de administrare. Cele mai recunoscute și acceptate sînt următoarele variante de realizare a normelor administrativ-juridice: **executarea, aplicarea, utilizarea, respectarea**.

Executarea constă în conformarea strictă a tuturor subiecților relațiilor de administrare a prescrierilor juridice, regulilor obligatorii de comportare, restricțiilor și limitelor care se conțin în normele administrativ-juridice.

Aplicarea constă în elaborarea și adoptarea (emiterea), de către subiecții administrației publice (organele puterii executive și persoanele de răspundere a lor), fie a actelor administrative cu caracter normativ care prevăd mecanismul de realizare a prescrierii juridice respective, fie a actelor administrative cu caracter individual, care determină aplicarea normei administrativ-juridice în situația concretă.

Utilizarea se manifestă prin aplicarea de către organul executiv al administrației publice (persoanelor cu funcții de răspundere) a unei variante alternative a activității executive prevăzute de norma administrativ-juridică.

Respectarea presupune abținerea subiectului dreptului administrativ de a săvîrși acțiuni interzise. Respectarea se distinge de utilizare prin comportamentul pasiv al subiectului raportului de administrare.

§ 4. Raporturile de drept administrativ

4.1. Definirea raportului de drept administrativ. Ca sistem al normelor juridice, dreptul administrativ nu este un scop în sine. El are menirea de a reglementa conduita oamenilor în relațiile interindividuale și în planul vieții sociale în conformitate cu interesul general și valorile admise. În relațiile lor reciproce, normate juridic, oamenii trebuie să se comporte după prescripțiile normelor juridice.

Într-o formulare generală, *prin raporturi juridice înțelegem relațiile sociale ce se află sub incidența normelor juridice.*

Prin urmare, nu orice relație socială este reglementată de norme juridice și nu poate fi conceput un raport juridic în absența normelor juridice¹⁸.

Premisele apariției unui *raport juridic* sînt existența normei juridice și a faptului juridic, precum și a subiecților raportului. Între subiecte se stabilește o relație socială reglementată juridic. Prin intermediul normei juridice se determină conduita subiecților raportului juridic concret, extinderea drepturilor și obligațiilor acestora, momentul apariției, modificării și stingerii raportului respectiv etc.¹⁹

*Raporturile de drept administrativ reprezintă relațiile sociale care au fost reglementate, direct sau indirect, adică prin intervenția unor fapte juridice, de către normele dreptului administrativ*²⁰.

Cu alte cuvinte, *raporturile de drept administrativ sînt relațiile sociale ce se formează, în principal, în legătură cu organizarea și exercitarea competenței organelor administrației publice, relațiile sociale ce sînt supuse reglementărilor normelor dreptului administrativ*²¹.

Într-o altă formulare, *raportul juridic administrativ a fost definit ca acel raport social reglementat de normele dreptului administrativ care intervin în cadrul și pentru realizarea funcției executive a statului*²².

Raporturile de drept administrativ apar, se modifică sau se sting în condițiile prevăzute de normele dreptului administrativ. Astfel, pentru ca norma juridică să fie operantă, să apară, să modifice sau să stingă un raport de drept administrativ, este necesară o premiză un fapt de care însăși norma juridică să decidă aplicarea sa. Este vorba despre fapte juridice administrative, ce pot fi independente de voința omului (evenimente) sau de acțiuni sau inacțiuni ale omului.

¹⁸ Iorgovan A. Op. cit. (2005), p. 149.

¹⁹ Bălan E. Op. cit. (2008), p. 41.

²⁰ Iorgovan A. Op. cit. (2005), p. 150.

²¹ Negoită Al. Op. cit. (1996), p. 40.

²² Petrescu R. N. Op. cit. (2004), p. 49.

Spre deosebire de *evenimente*, care sînt acele împrejurări (*fapte naturale*) ce se produc independent de voința omului și de care legea leagă apariția, modificarea sau stingerea de raporturi juridice administrative, *acțiunile* sînt *fapte voluntare*, de care legea de asemenea aparține, modificarea sau stingerea de raporturi juridice administrative. Faptele înaintate de lege pot fi *clasificate* după următoarele criterii:

1. După *calitatea celui care le săvîrșește*, *faptele juridice administrative* pot fi comise de *funcționarii publici* sau de *particulari*;
2. După *legalitatea efectelor juridice pe care le produc*, faptele juridice administrative pot fi *licite* (care produc efecte juridice legale) și *ilicite* (care produc efecte juridice ilegale).

4.2. Trăsăturile raporturilor dreptului administrativ. Raporturile de drept administrativ se caracterizează prin două **trăsături** esențiale²³. În primul rînd, *unul dintre subiecte este întotdeauna un purtător al autorității publice*, determinînd, în condițiile legii, la un anumit comportament din partea celuilalt subiect. În al doilea rînd, este vorba de *raporturi de putere*, care apar în sfera relațiilor sociale, reglementate de dreptul administrativ.

Prima trăsătură urmărește să individualizeze raporturile de drept administrativ față de raporturile de drept civil, în care pot intra și autoritățile administrației publice, autoritățile publice sau structurile nestatale, în timp ce prin *cea de-a doua trăsătură* se urmărește delimitarea raporturilor de drept administrativ de celelalte raporturi de drept public.

4.3. Structura raportului de drept administrativ. *Raportul de drept administrativ* este format, ca orice raport juridic, din trei elemente: *subiect, obiect și conținut*²⁴.

Raportul de drept administrativ presupune existența a cel puțin două persoane, denumite *subiecte*. În anumite raporturi, unul din subiecte este titular de drepturi, iar celălalt este titular de obligații, în timp ce în alte categorii de raporturi de drept administrativ ambele subiecte pot fi titulare atît de drepturi, cît și de obligații. *Subiectul titular de drepturi* se numește *subiect activ*, iar *subiectul titular de obligații* se numește *subiect pasiv*.

Deoarece activitatea de administrare este realizată, în principal, de autoritățile administrației publice și, în subsidiar, de autoritățile publice, **cel puțin unul din subiecte la raporturile de drept administrativ este investit cu prerogative de putere publică.**

Obiectul raportului juridic este definit ca *reprezentînd o anumită acțiune sau conduită asupra căreia sînt îndreptate drepturile și obligațiile părților*.

²³ Iorgovan A. Op. cit. (2005), p. 153.

²⁴ Petrescu R. Op. cit. (2004), p. 51; Manda C. Op. cit. (2007), p. 68; Trăilescu A. Op. cit. (2005), p. 5; Bălan E. Op. cit. (2008), p. 41.

Obiectul raportului de drept administrativ îl constituie acele acțiuni sau inacțiuni ori fapte materiale care se realizează în sfera administrației publice, fiind prin natura lor foarte numeroase și diverse. Important este ca această normă juridică să se refere la apariția, modificarea sau stingerea unor drepturi și obligații din sfera administrației publice.

Conținutul raportului de drept administrativ îl formează totalitatea drepturilor și obligațiilor ce le revin subiectelor.

Fiecare autoritate a administrației publice execută anumite atribuții stabilite prin lege, totalitatea lor formând *competența*.

4.4. Clasificarea raporturilor de drept administrativ. Complexitatea administrației publice, caracterizată printr-o extremă diversitate, impune ca raporturile juridice născute din aplicarea normelor de drept administrativ să fie **diverse**.

1. O primă categorie o prezintă *raporturile care se formează în cadrul administrației publice*, în special, cu privire la organizarea și funcționarea administrației publice. Ele pot fi raporturi de **subordonare, de colaborare și de participare**²⁵.

2. A doua categorie mare de raporturi o prezintă *raporturile care se formează între un subiect ce aparține administrației publice și unul din afara acestui sistem*²⁶.

În aceste situații, subiectele din afara sistemului intră în raporturi juridice cu reprezentanții administrației publice. Aceste raporturi pot fi: **de subordonare, de colaborare și de participare**. În doctrină se apreciază că acest gen de raporturi ar fi cel mai răspândit, el având ponderea cea mai ridicată în ansamblul raporturilor juridice administrative²⁷.

Unii autori au identificat și categoria **raporturilor juridice de utilizare a serviciilor publice** în cadrul cărora subiectele active acționează tot pe baza și în executarea legii, dar în calitatea lor de servicii publice înființate pentru desfășurarea de activități cu caracter de prestație în vederea satisfacerii unor nevoi de interes public²⁸.

În prestarea acestor servicii pot să apară două situații:

- a) când legea *obligă* organele administrației publice să le presteze, fiind îndeplinite condițiile cerute de lege;
- b) când legea *lasă la aprecierea* organelor administrației publice prestarea unui serviciu public.

Raportul juridic contravențional este acea relație de apărare socială reglementată prin legislația contravențională, relație ce apare, se modifică și dispăre în ațiunea de combatere a

²⁵ Brezoianu D. Op. cit. (2004), p. 29; Negoită Al. Op. cit. (1996), p. 44.

²⁶ Brezoianu D. Op. cit. (2004), p. 29; Negoită Al. Op. cit. (1996), p. 45.

²⁷ Petrescu R. Op. cit. (2004), p. 53; Giurgiu L., Segărceanu A., Zaharie C. G. Op. cit. (2002), p. 40.

²⁸ Brezoianu D. Op. cit. (2004), p. 30; Orlov M., Belecciu Șt. Drept administrativ. Op. cit., p. 54.

contravenționalității. Drept motiv de apariție a raporturilor juridice contravenționale servesc normele juridice materiale care nu contribuie nemijlocit la formarea raporturilor, ci doar prevăd condițiile apariției lor într-o formă generală²⁹. Raportul juridic concret apare în procesul realizării (îndeplinirii) prevederilor normei juridice concrete.

Raporturile juridice contravenționale, în funcție de atitudinea subiecților dreptului administrativ față de prevederile legale, onorarea sau neonorarea lor, se divizează în:

- *raporturi de conformare* (de cooperare) — în cazul respectării legislației contravenționale, când subiecții sînt statul, care impune respectarea legii, și persoanele, destinatarii legii, care sînt determinați să respecte legea;
- raportul de conflict (*de contradicție*) — în cazul încălcării legii contravenționale, când subiecții sînt statul, care impune răspunderea contravențională, și persoana trasă la răspundere contravențională, care este obligată să suporte sancțiunea pentru contravenția săvîrșită³⁰.

Raportul juridic contravențional de conformare (*de cooperare*) apare odată cu obținerea forței juridice a legii contravenționale. Din acest moment, toți subiecții dreptului contravențional au posibilitatea să ia cunoștință de acea valoare care este protejată prin norma contravențională materială, cu modalitatea de constrîngere statală, în caz de nerespectare (încălcare) a dispozițiilor normelor materiale, și își asumă obligația constituțională de a respecta legea. Statul, la rîndul său, își asumă responsabilitatea de a elabora mecanismul necesar de realizare (respectare) a normelor juridice (regulilor de conduită): constituirea organelor executive abilitate să supravegheze respectarea legilor contravenționale; stabilirea competenței lor; asigurarea condițiilor necesare pentru activitate etc.

Raportul juridic contravențional de conflict (*de contradicție*) apare din momentul comiterii unei fapte contravenționale (încălcarea dispoziției normei materiale). Numai din acest moment, statul, prin organele sale competente, efectuează ancheta contravențională și, în cazul în care va fi stabilită vinovăția făptuitorului, față de ea va fi aplicată constrîngerea statală prevăzută în sancțiunea normei juridice încălcate.

Subiecți ai raportului juridic contravențional pot fi toți subiecții dreptului administrativ (contravențional).

În raporturile juridice contravenționale, după cum am menționat deja, reprezentantul statului va fi întotdeauna subiect dominant, el fiind titular al funcției de apărare socială, a puterii statale.

²⁹ Лазарев В. В. Общая теория государства и права. Москва: Юрист, 1996, p. 179-180.

³⁰ Furdui S. Drept contravențional. Op. cit., p. 79.

Subiecții concreți ai raportului juridic contravențional sînt dependenți de tipul acestor raporturi.

În cazul raporturilor juridice de conformare, statul, prin elaborarea normelor juridice contravenționale, impune tuturor subiecților dreptului administrativ (contravențional), în mod indiscutabil, reguli de conduită obligatorii³¹. Cel de-al doilea subiect în acest raport nu este strict nominalizat și, în funcție de modul și conținutul activității privind prevenirea de contravenții și combaterea contravenționalității, poate fi orice subiect de drept administrativ (contravențional).

În cazul raporturilor juridice de conflict, cel de-al doilea subiect al raporturilor juridice contravenționale este strict determinat — persoana fizică sau juridică care a încălcat legea, săvîrșind o contravenție³².

Obiectul raportului juridic contravențional îl constituie anumite acțiuni sau inacțiuni pe care statul — ca subiect dominant — le poate pretinde și pe care cealaltă parte a raportului este obligată să le săvîrșescă sau să se abțină de a le săvîrși³³.

Durata raportului juridic contravențional depinde de pericolul social al faptei comise, de operativitatea efectuării procedurii contravenționale etc. Ea include patru elemente: apariția, constatarea, modificarea și stingerea raportului juridic contravențional³⁴.

Raportul juridic de conformare apare odată cu intrarea în vigoare a legii contravenționale. Modificarea și stingerea raportului juridic de conformare au loc odată cu modificarea sau abrogarea, în modul stabilit, a legislației contravenționale. Stingerea raportului juridic de conformare se manifestă prin transformarea lui în raport de conflict.

Raportul juridic de conflict (de contradicție) apare în momentul comiterii faptei contravenționale (obiectul contravenției și latura obiectivă). Pentru acest grup de raporturi juridice contravenționale sînt caracteristice toate cele patru elemente ale duratei raportului juridic: apariția, constatarea, modificarea și stingerea acestuia.

³¹ Mitrache C. Drept penal român. Partea generală. Ediția a III-a. București: Șansa, 1999, p. 37.

³² Potrivit Codului cu privire la contravențiile administrative din 1985, subiect al raportului juridic privind aplicarea sancțiunii contravenționale putea fi doar persoana fizică.

³³ Drăghici C., Drăghici C. V., ș.a. Op. cit., p. 21.

³⁴ Furdui S. Op. cit., p. 82.

TEMA 5

Subiecții particulari ai dreptului administrativ

§ 1. Capacitatea administrativ-juridică a subiecților individuali ai dreptului administrativ; § 2. Statutul administrativ-juridic al cetățeanului Republicii Moldova; § 3. Statutul administrativ-juridic al cetățenilor străini și al apatrizilor; § 4. Regimul de pașapoarte în Republica Moldova; § 5. Garantarea drepturilor cetățenilor privind exercitarea puterii executive; § 6. Dreptul cetățenilor la petiționare; § 7. Procedura de soluționare a petițiilor.

§ 1. Capacitatea administrativ-juridică a subiecților individuali ai dreptului administrativ

Statutul administrativ-juridic al omului și al cetățeanului cuprinde o totalitate (un complex) de drepturi și obligații al individului în raporturile juridice de drept administrativ. Aceste raporturi apar în procesul interacțiunii cu alți subiecți ai dreptului administrativ: organele puterii de stat și ale administrației publice locale, alte organe statale și cele nestatale, întreprinderile, organizațiile, asociațiile obștești, persoanele cu funcții de răspundere a acestora, organele judecătorești.

Statutul administrativ-juridic al omului și al cetățeanului este parte componentă a statutului general de drept al individului și este reglementat prin normele dreptului constituțional și administrativ. Multe drepturi și obligații din statutul administrativ-juridic al individului derivă de la drepturile și obligațiile constituționale și își găsesc exprimarea sa concretă în legi, în acte administrativ-normative subordonate legii și în actele juridice ale organelor administrației publice locale. Cealaltă parte a drepturilor și obligațiilor nu este reglementată expres de normele constituționale, însă ele corespund spiritului Constituției Republicii Moldova și sînt stabilite prin alte acte juridice.

Raporturile administrativ-juridice ale individului cu alți subiecți ai dreptului administrativ pot să apară atît în baza realizării drepturilor lui sau în baza onorării obligațiilor în sfera administrării publice, cît și în baza protecției drepturilor și libertăților sau neonorarea de către el a obligațiilor sale. Din aceste considerente, *conținutul statutului administrativ-juridic al omului și al cetățeanului cuprinde și alte două componente — responsabilitatea și răspunderea*, care asigură realizarea drepturilor și executarea (asumarea) obligațiilor.

Statutul administrativ–juridic al individului este determinat, în primul rând, de personalitatea juridică civilă care constă din *capacitatea de folosință (administrativ–juridică)* și *capacitatea de exercițiu (de acțiune)*.

Capacitatea de folosință este posibilitatea individului, recunoscută prin lege, de a obține capacitatea de subiect al dreptului administrativ, posibilitatea de a avea drepturi și obligații cu caracter administrativ–juridic.

Drepturile și obligațiile de bază ale omului **fi aparțin din momentul nașterii**, însă o parte din ele, în special din sfera administrării publice, individul le obține ceva mai târziu.

Capacitatea de folosință a omului nu poate fi înstrăinată sau strămutată, volumul și conținutul ei se determină și se modifică numai prin normele dreptului administrativ.

Capacitatea de folosință este temelia capacității administrative de exercițiu (de a acționa) care, la rândul său, servește drept condiție pentru realizarea capacității juridice, drepturilor subiective și a îndatoririlor omului și cetățeanului în raporturile de drept administrativ concrete.

Capacitatea de exercițiu (de a acționa) este *aptitudinea persoanei de a realiza drepturile și de a executa (a asuma) obligațiile stipulate în normele dreptului administrativ, prin propriile acțiuni și de a purta răspundere în conformitate cu prevederile acestor norme.*

Potrivit Constituției Republicii Moldova, persoana poate de sine stătător să-și realizeze drepturile și îndatoririle în volum deplin începând cu vârsta de 18 ani, însă sînt și excepții de la regula generală. Unele din ele ce țin de sfera administrativ–juridică și de la o vîrstă mai mică. Drept temei de limitare a capacității de exercițiu (de a acționa) a persoanei servesc criteriile stabilite atît prin normele generale ce țin de drepturile și libertățile omului (prevederile constituționale, potrivit cărora persoana, recunoscută de instanța de judecată ca fiind incapabilă, nu dispune de dreptul la alegere și de a fi ales), cît și prin normele speciale ce reglementează relațiile administrativ–juridice concrete (de exemplu, persoana care a atins vîrsta de pensionare nu poate candida la ocuparea funcției publice³⁵).

§ 2. Statutul administrativ–juridic al cetățeanului Republicii Moldova

Statutul administrativ–juridic al cetățenilor Republicii Moldova este determinat de Constituția Republicii Moldova, Legea cetățeniei Republicii Moldova³⁶ și alte acte normative. Statutul administrativ–juridic este parte componentă a statutului juridic al persoanei.

³⁵ Legea privind funcția publică și statutul funcționarului public, art. 27 alin. (1) lit. d).

³⁶ Legea cetățeniei Republicii Moldova nr. 1024 din 02.06.2000. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 98 din 10.08.2000.

Printre drepturile de bază ale cetățenilor RM, care sînt parte componentă a statutului administrativ–juridic și care au o importanță mai esențială, din punctul de vedere al interacțiunilor cetățenilor cu organele puterii statale, administrației publice locale, formațiunii obștești, administrației întreprinderilor, organizațiilor și instituțiilor, precum și din punctul de vedere al organizării sistemului de administrare cu chestiunile statului, în primul rînd, urmează a fi numite:

1. Libertatea individuală și siguranța persoanei. Libertatea individuală și siguranța persoanei sînt inviolabile. Percheziționarea, reținerea sau arestarea unei persoane sînt permise numai în cazurile și cu procedura prevăzută de lege. Reținerea nu poate depăși 72 de ore.

2. Dreptul la libera circulație. Dreptul la libera circulație în țară este garantat. Oricărui cetățean al Republicii Moldova îi este asigurat dreptul de a-și stabili domiciliul sau reședința în orice localitate din țară, de a ieși, de a emigra și de a reveni în țară³⁷.

3. Inviolabilitatea domiciliului. Domiciliul și reședința sînt inviolabile. Nimeni nu poate pătrunde sau rămîne în domiciliul sau în reședința unei persoane fără consimțămîntul acesteia.

4. Dreptul la un mediu înconjurător sănătos. Fiecare om are dreptul la un mediu înconjurător neprimejdios, din punct de vedere ecologic, pentru viață și sănătate, precum și la produse alimentare și obiecte de uz casnic inofensive.

5. Dreptul de a vota și dreptul de a fi ales. Potrivit Constituției Republicii Moldova, voința poporului constituie baza puterii de stat. Această voință se exprimă prin alegeri libere, care au loc, periodic, prin sufragiu universal, egal, direct, secret și liber exprimat. Cetățenii Republicii Moldova au drept de vot de la vîrsta de 18 ani, împliniți pînă în ziua alegerilor inclusiv, excepție făcînd cei puși sub interdicție, în modul stabilit de lege. Dreptul de a fi aleși le este garantat cetățenilor Republicii Moldova cu drept de vot, în condițiile legii³⁸.

6. Dreptul la administrare. Cetățenii Republicii Moldova au dreptul de a participa la administrarea treburilor publice nemijlocit, precum și prin reprezentanții lor. Oricărui cetățean i se asigură, potrivit legii, accesul la o funcție publică³⁹.

7. Libertatea partidelor și a altor organizații social-politice. Cetățenii se pot asocia liber în partide și în alte organizații social-politice. Ele contribuie la definirea și la exprimarea voinței politice a cetățenilor și, în condițiile legii, participă la alegeri. Partidele și alte organizații social-politice sînt egale în fața legii. Statul asigură respectarea drepturilor și intereselor legitime ale partidelor și ale altor organizații social-politice.

³⁷ Constituția RM, art. 27.

³⁸ Ibidem, art. 38.

³⁹ Ibidem, art. 39.

Aceste și alte drepturi ale cetățenilor Republicii Moldova constituie un principiu fundamental în efectuarea administrării publice și, în mare măsură, determină caracterul raporturilor administrativ-juridice dintre cetățeni și alți subiecți ai dreptului administrativ.

Cetățenii Republicii Moldova, dispunând de drepturi, trebuie să-și onoreze îndatoririle fundamentale: să-și exercite drepturile și libertățile constituționale cu bună-credință, fără să încalce drepturile și libertățile altora⁴⁰; cetățenii, cărora le sînt încredințate funcții publice, precum și militarii, răspund de îndeplinirea cu credință a obligațiilor ce le revin și, în cazurile prevăzute de lege, depun jurămîntul cerut de ea⁴¹; apărarea Patriei este un drept și o datorie sfîntă a fiecărui cetățean⁴²; cetățenii au obligația să contribuie prin impozite și prin taxe la cheltuielile publice⁴³; protecția mediului înconjurător, conservarea și ocrotirea monumentelor istorice și culturale constituie o obligație a fiecărui cetățean⁴⁴.

Cetățenia Republicii Moldova stabilește între persoana fizică și Republica Moldova o legătură juridico-politică permanentă, care generează drepturi și obligații reciproce între stat și persoană. Ea este păstrată atît pe teritoriul Republicii Moldova, cît și în alte state, precum și în spațiul în care nu se exercită suveranitatea niciunui stat. Problemele privind cetățenia Republicii Moldova se reglementează de Constituția RM, de tratatele internaționale la care Republica Moldova este parte, de alte acte legislative.

Dovada cetățeniei se face cu buletinul de identitate, cu pașaportul, cu certificatul de naștere, în cazul copilului, sau un certificat eliberat de organele competente ale RM.

*Numai cetățenii Republicii Moldova au dreptul de a alege și de a fi aleși, de a ocupa funcții ce implică exercitarea autorității publice și de a participa la referendum, în modul stabilit de lege*⁴⁵. Cetățenii Republicii Moldova beneficiază de protecția statului atît în țară, cît și în străinătate. Ei nu pot fi extrădați sau expulzați din țară.

2.1. Dobîndirea cetățeniei Republicii Moldova. Cetățenia Republicii Moldova se dobîndește în baza următoarelor temeuri: 1) naștere; 2) recunoaștere; 3) înfiere; 4) redobîndire; 5) naturalizare.

Ea poate fi dobîndită și în temeiul acordurilor internaționale la care Republica Moldova este parte.

⁴⁰ Ibidem, art. 55.

⁴¹ Constituția RM, art. 56.

⁴² Ibidem, art. 57.

⁴³ Ibidem, art. 58.

⁴⁴ Ibidem, art. 59.

⁴⁵ Ibidem, art. 6.

2.2. Pierderea cetățeniei Republicii Moldova. Cetățenia Republicii Moldova se pierde potrivit următoarelor temeieri: 1) prin renunțare; 2) prin retragere; 3) în temeiul acordurilor internaționale la care Republica Moldova este parte⁴⁶.

2.3. Atribuții referitoare la cetățenie au următoarele autorități publice:

1. Președintele Republicii Moldova;
2. Ministerul Tehnologiei Informației și Comunicațiilor și organele lui;
3. Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene, reprezentanțele diplomatice și instituțiile consulare ale Republicii Moldova;
4. Ministerul Afacerilor Interne;
5. Serviciul de Informații și Securitate.

Pentru examinarea prealabilă a problemelor cetățeniei Republicii Moldova, pe lângă Președintele Republicii Moldova funcționează Comisia pentru problemele cetățeniei și acordării de azil politic, al cărei mod de organizare și funcționare se stabilește în regulament, aprobat de Președintele Republicii Moldova.

§ 3. Statutul administrativ–juridic al cetățenilor străini și al apatrizilor

Statutul administrativ–juridic al cetățenilor străini și al apatrizilor este reglementat prin Legea nr. 275 din 10.11.1994 cu privire la statutul juridic al cetățenilor străini și al apatrizilor în Republica Moldova⁴⁷.

Se consideră *cetățean străin* persoana care nu are cetățenia Republicii Moldova, dar are dovada apartenenței sale la un alt stat. *Apatrid* este persoana care nu este considerată cetățean al niciunui stat, conform legislației acestora. Cetățenii străini și apatrizii sînt obligați să respecte Constituția Republicii Moldova și alte legi ale ei. Statutul juridic al lor este stabilit de legislația în vigoare și de acordurile internaționale la care Republica Moldova este parte.

Cetățenii străini și apatrizii au aceleași drepturi, libertăți și îndatoriri ca și cetățenii Republicii Moldova, cu excepțiile stabilite de lege. Aceste persoane beneficiază de drepturi și libertăți fără a leza interesele statului, drepturile și interesele legitime ale cetățenilor Republicii Moldova și ale altor persoane. Cetățenii străini și apatrizii sînt egali în fața legii și a autorităților publice, fără deosebire de rasă, naționalitate, origine etnică, limbă, religie, sex, opinie, apartenență politică, avere sau de origine socială⁴⁸.

⁴⁶ Ibidem, art. 21.

⁴⁷ Publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 20 din 29.12.1994.

⁴⁸ Legea cu privire la statutul juridic al cetățenilor străini și al apatrizilor în Republica Moldova nr. 275 din 10.11.1994, art. 1-5.

Cetățenii străini și apatrizii pot fi divizați în *trei categorii*:

- cei care temporar se află pe teritoriul Republicii Moldova;
- cei care domiciliază temporar pe teritoriul Republicii Moldova;
- cei care permanent domiciliază pe teritoriul Republicii Moldova.

Această divizare influențează conținutul statutului administrativ–juridic al lor și, în primul rând, volumul și caracterul drepturilor în domeniul administrării publice, care esențial diferă de volumul și caracterul drepturilor în domeniul administrării publice a cetățenilor Republicii Moldova.

3.1. Drepturile cetățenilor străini și ale apatrizilor. Cetățenii străini și apatrizii domiciliați în Republica Moldova au **drepturi** reglementate în art. 6-13 din lege⁴⁹.

3.2. Îndatoririle cetățenilor străini și apatrizilor și unele limitări în exercitarea drepturilor. Ele sunt reglementate în Constituția Republicii Moldova (art. 17), Legea cetățeniei și Legea cu privire la statutul juridic al cetățenilor străini și al apatrizilor ei⁵⁰ etc.

Una din particularitățile statutului administrativ–juridic al cetățenilor străini și apatrizilor constă în faptul că ei sînt considerați ca subiecți speciali ai contravenției și răspunderii contravenționale. Pentru această categorie de subiecți ai răspunderii contravenționale este introdusă în Codul contravențional o sancțiune specifică — **expulzarea**⁵¹.

Expulzarea este o măsură de îndepărtare silită de pe teritoriul Republicii Moldova a cetățenilor străini și a apatrizilor care au încălcat regulile de ședere. Ea are drept scop încălcarea unei stări de pericol și prevenirea săvîrșirii de către aceste persoane a unor fapte socialmente periculoase.

§ 4. Regimul de pașapoarte în Republica Moldova

Potrivit prevederilor legale⁵², *regimul de pașapoarte în Republica Moldova prezintă o totalitate de norme juridice care reglementează ordinea eliberării, schimbului și ridicării actelor de identitate, regulile de evidență a populației.*

Sistemul național de pașapoarte are un rol important în ceea ce privește evidența populației, realizarea drepturilor și îndatoririlor cetățenilor în asigurarea ordinii publice și securității publice. El este necesar și important în activitatea de combatere a infracționalității și contravenționalității, la stabilirea persoanelor anunțate în căutare în modul stabilit de lege.

⁴⁹ Legea cu privire la statutul juridic al cetățenilor străini și al apatrizilor în Republica Moldova, art. 6-13.

⁵⁰ Legea cu privire la statutul juridic al cetățenilor străini și al apatrizilor în Republica Moldova, art. 7, 8, 18, 19, 20.

⁵¹ Codul contravențional al RM., art. 40.

⁵² Legea privind actele de identitate din sistemul național de pașapoarte nr. 273 din 09.11.1994. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 9 din 09.02.1995.

Actele de identitate din sistemul național de pașapoarte sînt: toate tipurile de pașapoarte, de buletine de identitate, permisele de ședere, documentele de călătorie ale apatrizilor (Convenția privind statutul apatrizilor din 28 septembrie 1954), ale refugiaților (Convenția cu privire la statutul refugiaților din 28 iulie 1951) și ale beneficiarilor de protecție umanitară.

Pașapoartele, buletinele de identitate, permisele de ședere și documentele de călătorie se consideră proprietate de stat. Pașapoartele, buletinele de identitate, permisele de ședere și documentele de călătorie se întrebuițează în calitate de acte de identitate în condițiile prevăzute de legislația națională.

Pașaportul cetățeanului Republicii Moldova și documentul de călătorie pentru apatrizi se eliberează cetățenilor și apatrizilor pentru ieșire și intrare în Republica Moldova. Documentul de călătorie se eliberează persoanelor cărora li s-a acordat statutul de refugiat sau protecție umanitară, indiferent de vîrstă, pentru ieșire și intrare în Republica Moldova. Denumirea documentului de călătorie se indică în limbile moldovenească, franceză și engleză.

În pașapoartele cetățenilor Republicii Moldova și documentele de călătorie, pe lîngă datele personale, se introduc și datele biometrice (grupa sangvină, amprente degetale, fotografia digitală).

Buletinul de identitate al cetățeanului Republicii Moldova se eliberează cetățenilor de la momentul nașterii pentru întrebuițare pe teritoriul republicii sau peste hotarele ei, dacă aceasta este prevăzut în acordurile internaționale la care Republica Moldova este parte.

Buletinul de identitate pentru apatrizi se eliberează apatrizilor cărora li s-a recunoscut statutul de apatrid, precum și celor cărora li s-a acordat dreptul de ședere permanentă în Republica Moldova pentru întrebuițare pe teritoriul Republicii Moldova.

Biletinul de identitate pentru refugiat se eliberează persoanelor cărora li s-a acordat statut de refugiat, indiferent de vîrstă, pentru întrebuițare pe teritoriul Republicii Moldova.

Buletinul de identitate pentru beneficiari de protecție umanitară se eliberează persoanelor cărora li s-a acordat protecție umanitară, indiferent de vîrstă, pentru întrebuițare pe teritoriul Republicii Moldova.

Permisul de ședere provizorie se eliberează străinului căruia i s-a acordat sau i s-a prelungit, după caz, dreptul de ședere provizorie în Republica Moldova.

Permis de ședere permanentă se eliberează străinului, cu excepția apatrizilor, căruia i s-a acordat dreptul de ședere permanentă în Republica Moldova⁵³.

⁵³ Legea privind actele de identitate din sistemul național de pașapoarte, art. 1 alin. (2), (3), (4).

4.2. Modul de eliberare și de ridicare a actelor de identitate. Modul de perfectare și eliberare a actelor de identitate se stabilește de Guvern. Perfectarea și eliberarea actelor de identitate se asigură de Ministerul Tehnologiei Informației și Comunicațiilor, cu excepția cazurilor prevăzute de legislația în vigoare. Actele de identitate se eliberează la cererea solicitantului, depusă personal la organele competente, în modul stabilit.

Legea nr. 273 din 09.11.1994 privind actele de identitate din sistemul național de pașapoarte, cu modificările ulterioare, determină faptele care constituie abateri ilicite pentru care, prin lege, poate fi stabilită răspunderea juridică.

§ 5. Garantarea drepturilor cetățenilor privind exercitarea puterii executive

Garantarea drepturilor și intereselor legale, a îndatoririlor presupune condițiile și mijloacele prin care se asigură protecția lor faptică și siguranța pazei.

Mecanismul acestor garanții reprezintă o componentă de acțiuni juridice ale organelor statale competente privind:

- onorarea (executarea) obligațiilor juridice cu privire la asigurarea realizării de către cetățeni a drepturilor și libertăților lor constituționale;
- crearea condițiilor necesare pentru realizarea lor;
- supravegherea permanentă și neîntreruptă și controlul procesului de realizare a drepturilor și libertăților;
- aplicarea măsurilor de constrângere în cazul atentării ilicite la drepturile și libertățile constituționale ale cetățenilor⁵⁴.

Acest mecanism de garantare a drepturilor cetățenilor în exercitarea puterii executive are caracter de putere statală autoritară. Aceasta înseamnă că Constituția Republicii Moldova, alte acte legislative pun în sarcina tuturor organelor puterii statale asigurarea executării reale de către cetățeni a drepturilor și libertăților sale. Exercițarea acestor sarcini de către organele puterii executive și constituie *conținutul garantării administrativ-juridice*. Aceste garanții pot avea un caracter deosebit, fapt care ne permite să divizăm două direcții de bază prin care ele se manifestă în procesul administrării publice: *garanțiile administrativ-juridice de realizare a drepturilor și libertăților cetățenilor*; *garanțiile administrativ-juridice de protecție a drepturilor și libertăților cetățenilor*.

5.1. Garanțiile administrativ-juridice de realizare a drepturilor și libertăților cetățenilor.

Aceasta presupune îndatoririle juridice ale organelor executive (persoanelor cu funcții de răspundere

⁵⁴ Козлов Ю. М. Административное право: Учебник. Москва: Юристъ, 2001, р. 65.

a acestora) privind atât realizarea de către cetățeni a drepturilor sale, cât și formarea condițiilor pentru această realizare.

O mare importanță în acest scop o au *garanțiile administrativ-procesuale*, care sînt realizate în legislație privind: procedura de soluționare a petițiilor; procedura de soluționare a litigiilor în instanța de contencios administrativ; procedura disciplinară; procedura contravențională; procedura de desfășurare a diverselor concursuri pentru ocuparea funcțiilor publice; procedura de licențiere etc.

Mecanismul administrativ-juridic de garantare prezintă un ansamblu de activități cu caracter juridic cum ar fi: adresarea cetățenilor la organul executiv (persoana cu funcție de răspundere) în ceea ce privește realizarea dreptului ce îi revine în mod legal; examinarea de către organul competent (persoana cu funcție de răspundere) a adresării cetățeanului în scopul verificării legalității și temeiniciei adresării; emiterea deciziei privind obiectul adresării; executarea deciziei emise.

Important este că organul executiv (persoana cu funcție de răspundere) **este obligat, din punct de vedere juridic, să admită adresarea cetățeanului, să emită decizia respectivă cu caracter de voință juridică unilaterală și să realizeze decizia emisă.** Această obligație a organului executiv reiese atât din prevederile legale, cât și din obligațiile față de cetățean ca parte a raportului administrativ-juridic.

5.2. Garanțiile administrativ-juridice de protecție a drepturilor și libertăților cetățenilor. Protecția administrativ-juridică a drepturilor și libertăților cetățeanului prezintă un ansamblu de diverse activități ale organelor administrației publice stabilite prin acte legislative și cele subordonate legii privind: supravegherea procesului realizării drepturilor și libertăților; protecția nemijlocită a drepturilor și libertăților cetățenilor; aplicarea măsurilor de constrângere administrativă față de persoanele care cu vinovăție au atentat la drepturile și libertățile cetățeanului.

Aplicarea măsurilor de convingere și constrângere administrativă față de persoanele care cu vinovăție au atentat la drepturile și libertățile cetățeanului este o metodă administrativ-juridică de bază de protecție a drepturilor și libertăților cetățeanului. În procesul administrării publice, inclusiv în sfera asigurării și protecției drepturilor omului, cu predilecție este folosită în calitate de instrument de influență a administratorului (subiectul administrării) asupra conștiinței celui administrat (obiectul administrării) **metoda convingerii.**

§ 6. Dreptul cetățenilor la petiționare

Dreptul cetățenilor la petiționare declarat de Constituția Republicii Moldova (art. 52) este detaliat și concretizat prin Legea cu privire la petiționare⁵⁵, Legea contenciosului administrativ⁵⁶ este o formă reală și efectivă de participare a cetățenilor în administrarea chestiunilor statului.

Legea cu privire la petiționare determină modalitatea de examinare a petițiilor cetățenilor, adresate organelor de stat, întreprinderilor, instituțiilor și organizațiilor (denumite în continuare organe), *în scopul asigurării protecției drepturilor și intereselor lor legitime*. Legea se extinde asupra modului de examinare a petițiilor adresate de organizațiile legal constituite în numele colectivelor pe care le reprezintă. Sub incidența acestei legi cad cetățenii străini și apatrizii, ale căror drepturi și interese legitime au fost realizate pe teritoriul Republicii Moldova. Legea nominalizată nu se extinde asupra modului de examinare a petițiilor, prevăzute de legislația de procedură penală, de procedură civilă, de procedură de executare, cu privire la contravenții, precum și de legislația muncii.

În funcție de *conținutul petiției și scopul urmărit* de către petiționar, ele pot fi divizate în: **cereri, plângeri, propuneri și comunicări**. Toate acestea sînt adresate organelor de resort, inclusiv cererea prealabilă prin care se contestă un act administrativ sau nesoluționarea în termenul stabilit de lege a unei cereri.

Divizarea petițiilor în cereri, plângeri, propuneri și comunicări, în mare măsură, condiționează: scopul adresării în organul respectiv, modalitatea repartizării lor pentru soluționare, varianta de decizie etc.

Depunerea cererii are drept scop soluționarea unui drept subiectiv al cetățeanului.

Plîngerea, de regulă, se depune atunci cînd petiționarul nu este satisfăcut de modul și de rezultatul soluționării cererii. *Soluționarea plîngerii nu poate fi poruncită (încredințată) organului (persoanei cu funcție de răspundere) ale cărei acțiuni sînt contestate*. La emiterea deciziei privind soluționarea plîngerii, de rînd cu satisfacerea dreptului solicitat de petiționar, trebuie să fie luate sau nu măsuri față de executorul cererii anterioare, ale cărei acțiuni sînt contestate.

Atît *cererea*, cît și *plîngerea* servesc drept instrumentar pentru realizarea drepturilor și libertăților omului.

⁵⁵ Legea cu privire la petiționare nr. 190 din 19.07.1994. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 6-8 din 24.01.2003.

⁵⁶ Legea contenciosului administrativ nr. 793 din 10.02.2000.

În ceea ce privește **propunerile** și **comunicările**, ele sînt utilizate în *scopul onorării* de către cetățeni a *îndatoririlor constituționale*, în mod deosebit, în procesul de administrare în sfera asigurării ordinii publice sau securității publice.

Prin intermediul *propunerilor*, cetățeanul poate să participe activ în procesul de administrare (propunerile privind modificarea structurii de administrare, de desfășurare a diverselor concursuri pentru ocuparea funcțiilor în diverse organe, de modificare a procedurii de desfășurare a alegerilor etc.).

Prin intermediul *comunicărilor*, cetățenii, deseori, asigură diverse organe, în special cele de ocrotire a normelor de drept, cu informație care are o importanță deosebită în asigurarea ordinii publice și securității publice (comunicările privind locul aflării infractorului anunțat în căutare, comiterea infracțiunilor grave, producerea incendiilor sau accidentelor rutiere cu consecințe grave etc.).

Petiția se depune în scris sau în formă electronică în limba de stat sau într-o altă limbă, în conformitate cu Legea cu privire la funcționarea limbilor vorbite pe teritoriul Republicii Moldova. Petiția în formă electronică trebuie să corespundă cerințelor față de documentul electronic, inclusiv aplicarea semnăturii digitale, în conformitate cu legislația în vigoare.

Petițiile adresate a doua oară, care nu conțin argumente sau informații noi, nu se reexaminează, fapt despre care este informat în scris sau în formă electronică petiționarul.

Petițiile ce țin de problemele securității naționale, de drepturile și interesele legitime ale unor grupuri largi de cetățeni, ori care conțin propuneri privind modificarea legislației, deciziilor organelor de stat, se adresează Președintelui Republicii Moldova, Parlamentului și Guvernului.

Petițiile, în care sînt abordate oricare alte probleme decît cele menționate mai sus, se adresează organelor sau persoanelor oficiale, de a căror competență nemijlocită ține soluționarea lor. Petițiile în care este atacat un act, o decizie, o acțiune ori inacțiune a unui organ administrativ sau unei persoane oficiale, care au lezat drepturile și interesele legitime ale petiționarilor, se adresează organului ierarhic superior de primă instanță. Petițiile în care sînt atacate deciziile organizațiilor care nu au organele lor superioare, precum și deciziile executivelor raionale, primăriilor orașelor de subordonare republicană, se adresează instanței de contencios administrativ.

Petițiile trebuie să fie semnate de autor, indicîndu-se numele, prenumele și domiciliul. Petițiile în formă electronică conțin informații privind numele, prenumele, domiciliul și adresa electronică a petiționarului.

Petițiile ce nu întrunesc condițiile indicate anterior se consideră **anonime și nu se examinează**. Fac excepție de la această prevedere legală petițiile ce conțin informații referitoare la securitatea

națională, cea economică, ordinea publică și securitatea publică etc., care se remit spre utilizare organelor competente.

§ 7. Procedura de soluționare a petițiilor

Într-un stat de drept, orice drept subiectiv trebuie să fie nu doar declarat, ci și garantat prin mecanismul juridic de realizare al lui. Procedura de soluționare a petițiilor și reprezintă un gen al acestui mecanism.

Procedura de soluționare a petițiilor poate fi considerată o totalitate de activități ale organelor administrației publice și altor organe statale, a funcționarilor acestora, reglementate prin normele administrativ-juridice cu caracter procesual privind garantarea și realizarea propriu-zisă a dreptului cetățeanului la petiționare.

Afît petiționarul, cît și funcționarul, în a cărui sarcină este pusă soluționarea petiției, devin părți ale procedurii. Legea cu privire la petiționare stipulează rolul lor în procedura respectivă. Deoarece în cazul dat raportul administrativ-juridic procesual concret apare din inițiativa petiționarului (obiectul administrării), obligațiile procesuale ale funcționarului (subiectului administrării) sînt condiționate și reies din drepturile procesuale ale petiționarului.

7.1. Drepturile și obligațiile părților la procedura de soluționare a petițiilor. Drepturile petiționarului ca parte la procedură sunt reglementate prin legea respectivă⁵⁷.

Drepturile inițiatorului raportului administrativ-juridic procesual determină și **obligațiile** celeilalte părți ale raportului procesual. Organul sau persoana oficială cărora le-au fost adresate petițiile sînt **obligate**: să examineze petițiile, inclusiv cererile prealabile, în termenul stabilit de lege; să asigure restabilirea drepturilor lezate și recuperarea, în condițiile legii, a prejudiciului cauzat; să asigure executarea deciziilor adoptate în urma examinării petițiilor. Organul emitent este în drept să respingă cererea prealabilă sau să o accepte și, după caz, să anuleze sau să modifice actul administrativ.

7.2. Fazele procedurii de soluționare a petițiilor și conținutul activității la fiecare din ele. Pornind de la conținutul și caracterul activității privind soluționarea petițiilor, procedura acestei activități poate fi divizată **în patru faze (trepte)**: *depunerea petiției și înregistrarea ei în modul stabilit de lege; verificarea și controlul conținutului petiției; emiterea deciziei în baza rezultatelor controlului efectuat și aducerea la cunoștința petiționarului a acestei decizii; executarea deciziei emise.*

⁵⁷ Legea cu privire la petiționare, art. 11.

7.3. Responsabilitatea organelor (persoanelor cu funcție de răspundere) menite să soluționeze petițiile. Încălcarea ordinii oficial stabilite de organizare a lucrului cu petițiile, precum și a evidenței sau păstrării lor de către persoanele special desemnate prin aceasta, atrage după sine pentru funcționarii publici — răspunderea administrativ–disciplinară, iar pentru ceilalți funcționari — răspunderea disciplinară. În lipsa persoanelor indicate, **răspunderea administrativ–disciplinară sau disciplinară** o poartă conducătorul organului respectiv.

Refuzul neîntemeiat de a examina petiția sau trăgănarea examinării ei, adoptarea unor decizii ce contravin legislației, divulgarea informațiilor privind viața personală a petiționarului contra voinței lui atrage după sine **răspunderea contravențională**⁵⁸.

Persecutarea petiționarului în legătură cu înaintarea petiției ori cu exprimarea unor aprecieri critice ce se conțin în ea, precum și adoptarea unor decizii ce contravin legislației, dacă acestea au fost însoțite de abuz de putere sau abuz de serviciu, exces de putere sau depășire a atribuțiilor de serviciu, de atitudine neglijentă față de îndatoririle sale din partea persoanelor cu funcții de răspundere, în urma cărora au fost prejudiciate considerabil drepturile petiționarului, interesele de stat și obștești atrage după sine **răspundere penală**.

7.4. Precizări finale. Petiționarii, care consideră că drepturile lor sînt lezate și nu sînt de acord cu deciziile organului sau persoanei oficiale care au examinat petiția, au dreptul de a se adresa în instanța de contencios administrativ în termen de 30 de zile de la data comunicării deciziei, dacă, conform legii, se adresează direct în instanță sau de la data primirii răspunsului la cererea prealabilă sau, în caz dacă în intervalul menționat nu au primit răspuns — din ziua cînd trebuiau să-l primească. El depune în instanța de contencios administrativ, concomitent cu cererea, și răspunsul organului sau persoanei oficiale, care i-au refuzat restabilirea dreptului. În cazul cînd petiționarul nu a primit nici un răspuns în termenele stabilite, el va menționa acest fapt în cererea depusă, iar instanța de contencios administrativ va cere răspunsul respectiv. Instanța de contencios administrativ examinează cererea conform prevederilor Legii contenciosului administrativ nr. 793 din 10.02.2000.

⁵⁸ Ibidem, art. 17, 18.

TEMA 4

Instituția Președintelui Republicii Moldova ca subiect al dreptului administrativ

§ 1. Considerații generale privind instituția șefului statului; § 2. Instituirea instituției de Președinte (șef de stat) în Republica Moldova; § 3. Alegerea Președintelui Republicii Moldova și modalitatea de investire în funcție; § 4. Atribuțiile de bază ale Președintelui Republicii ca subiect al administrării; § 5. Actele emise de Președintele Republicii Moldova; § 6. Responsabilitatea și răspunderea Președintelui Republicii Moldova.

§ 1. Considerații generale privind instituția șefului statului

Instituția șefului statului face parte din mecanismul prin care se exercită puterea de stat sau, altfel spus, suveranitatea națională. Șeful statului, în toate regimurile politice, este organul oficial care ocupă locul de vîrf în ierarhia instituțiilor statale antrenate în exercitarea suveranității⁵⁹.

Cuvîntul *prezident* în limba română este ieșit din uz, fiind cîndva împrumutat de la francezi. Traducerea corectă este *președinte*, ceea ce înseamnă o persoană care conduce un organ de stat, o instituție, o asociație, dezbaterile unei ședințe, ale unei comisii. „Președintele“ este denumirea oficială a funcției de conducere a statului cu formă republicană de guvernare. În acest sens, denumirea de șef de stat atestă același lucru — conducător de stat — fiind aplicabilă și monarhului⁶⁰.

În decursul timpului, instituția șefului statului a preluat două forme de organizare și manifestare:

- 1) *unipersonală* (rege, împărat, sultan, domn, principe sau președinte), de regulă, numită, dar în vremurile moderne și aleasă;
- 2) *colegială* — aceasta a purtat și poartă diverse denumiri: Prezidiu, Consiliul de stat, Consiliul prezidențial.

Desemnarea sau alegerea șefului statului, atribuțiile și prerogativele acestei instituții țin de o serie de factori: natura sistemului politic; sistemul constituțional și forma de guvernămînt; anumite tradiții istorice și naționale. Practica social-istorică de pînă astăzi a relevat *patru mari moduri, căi de*

⁵⁹ Конституционное право зарубежных стран: Учеб. для студентов вузов обуч. по спец. «Юриспруденция»/Под общ. ред. М. В. Баглая, Ю. И. Лейбо и Л. М. Энтина. Москва: НОРМА-ИНФРА-М, 2000, p. 210.

⁶⁰ Bantuș I., Secrieru S. Drept constituțional. Chișinău, 2000, p. 109.

deemnare a șefului statului: 1) calea ereditară; 2) alegerea de către Parlament; 3) deemnarea șefului de stat de către un colegiu electoral; 4) alegerea șefului statului prin vot universal.

În dreptul public modern, ideea șefului de stat este legată de *forma de guvernământ*, concept prin care, de regulă, s-a răspuns la întrebarea cine exercită puterea în stat: o singură persoană (*monocrația*), un grup de persoane (*oligarhia*) sau poporul, în mod direct, (*democrația*)⁶¹?

Explicarea instituției șefului de stat trebuie realizată în funcție de structura executivului și de locul șefului de stat în acest executiv, loc ce exprimă și relația popor-parlament-șef de stat⁶².

Treptat, noțiunea a dobândit și semnificația defnirii statului, din punctul de vedere al modului de deemnare a șefului de stat, unipersonal și al legăturilor acestuia cu celelalte autorități statale.

După *forma de guvernământ*, statele se clasifică, de regulă, în două categorii: *monarhii*, în care șeful statului este deemnat pe baze ereditare sau pe viață, și *republici*, în care șeful statului, numit cel mai adesea *președinte*, este ales pe o perioadă determinată, fie de popor, prin vot direct sau indirect (*republici prezidențiale* sau *republici semiprezidențiale*), fie de Parlament (*republici parlamentare*).

Actualmente, instituția șefului de stat cunoaște organizări unipersonale sau colegiale, existând sub diferite forme: *monarh venit la tron pe cale ereditară* (Marea Britanie, Japonia, Belgia, Spania); *monarh deemnat de familia regală* (Arabia Saudită); *monarh al unui stat federativ*, deemnat de monarhii subiecților federației, din rîndurile lor (Malaizia, Emiratele Arabe); *președinte ales de către întregul popor, Parlament sau un colegiu electoral reprezentativ* pentru un termen stabilit (SUA, Germania, Italia, India, China); *organ colegial ales de Parlament pentru un termen stabilit*, totodată, unele atribuții care nu pot fi exercitate colegial, cum ar fi primirea scrisorilor de acreditare ale reprezentanților diplomaici, se transmit președintelui organului colegial (Cuba); *șeful Guvernului care, în același timp, exercită și atribuțiile șefului de stat* (landurile Germaniei); *reprezentantul monarhului Marii Britanii în statele cu statut de dominion britanic* (Canada, Australia, Noua Zeelandă, Barbados); *șeful de stat unipersonal sau colegial care uzurpează puterea în stat*, de obicei, fără stabilirea unui termen anumit⁶³.

⁶¹ Iorgovan A. Op. cit. (2005), p. 287.

⁶² Muraru I., Tănăsescu E. Drept constituțional și instituții politice. Op. cit. (2006), p. 236.

⁶³ Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Учебник. Тома 1-2. Отв. ред. Б. А. Страшун. Москва: Изд. БЕК, 1996, p. 567-568.

§ 2. Instituirea instituției de Președinte (șef de stat) în Republica Moldova

Republica Moldova, în perioada scurtă de când și-a declarat suveranitatea și independența, a cunoscut mai multe forme de guvernământ. Elucidînd instituția „șefului statului în Republica Moldova“, trebuie să începem cu anul 1990, perioadă în care actuala Republica Moldova (fosta RSSM) se află în componența URSS, perioadă în care a apărut funcția șefului statului. Începînd cu aprilie 1990 și pînă în prezent, Republica Moldova a exercitat următoarele forme de guvernământ:

- *regimul prezidențial* (3 septembrie 1990 — 27 august 1994);
- *regimul semi-prezidențial* (27 august 1994 — 5 iulie 2000);
- *regimul parlamentar* (5 iulie 2000 — prezent)⁶⁴.

În cadrul puterilor statului, puterea executivă se distinge prin conținutul și trăsăturile sale specifice. Ea este organizată într-un organ statal unic sau în două structuri și activează conform atribuțiilor concretizate, de regulă, de Constituție. În cazul organizării puterii executive din două organe statale, se subliniază caracterul dualist, „bicefal“ al acestuia. Tocmai asemenea caracter are puterea executivă în Republica Moldova. Ca urmare, atribuțiile puterii executive sînt repartizate nu numai Guvernului, ci și șefului statului⁶⁵.

Potrivit reglementărilor legale, Președinte al Republicii putea fi orice cetățean în vîrstă de la 35 la 60 de ani, pentru un mandat de 5 ani, iar aceeași persoană nu putea fi aleasă decît pentru două mandate consecutive.

Data de 3 septembrie 1990 este considerată data instituirii Președintelui în Republica Moldova, în pofida faptului că acest eveniment are și o altă apreciere juridică.

Reglementările respective au fost valabile pînă la adoptarea noii Constituții a Republicii Moldova din 29 iulie 1994, care a stabilit modalitatea de alegere, condițiile pentru a candida la funcția de președinte al țării, mandatul, incompatibilitățile, atribuțiile, răspunderea etc.

§ 3. Alegerea Președintelui Republicii Moldova și modalitatea de investire în funcție

Odată cu adoptarea noii Constituții, a fost abordată problema reglementării trecerii instituțiilor de stat de la un regim juridic la altul, ceea ce în baza unor dispoziții finale și tranzitorii ale Constituției. Cît privește Președintele Republicii, acesta, potrivit Constituției, a rămas în funcție pînă

⁶⁴ Cârnaț T. Drept constituțional. Ed. a 2-a (rev. și adăug.). Chișinău: „print-Caro“ SRL, 2010, p. 424.

⁶⁵ Creangă I. Curs de drept administrativ. Op. cit., p. 81.

la expirarea mandatului pentru care a fost ales, reducându-se termenul mandatului de 5 ani, prevăzuți inițial, la 4 ani conform noului termen determinat expres în art. 80 din Legea Supremă.

Noua Constituție determina, cu referire la alegerea Președintelui, că acesta *este ales prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat*, de către întreg poporul. În opinia unor specialiști, la care avem unele rețineri, o astfel de modalitate de alegeri s-a dovedit a fi ineficientă, deoarece pe parcursul a două mandate ulterioare doi președinți care s-au succedat au invocat insuficiență de atribuții, fiind nemulțumiți de soluțiile constituționale și solicitând extinderea competențelor președintelui prin trecerea la un regim prezidențial de guvernare. Acest fapt a generat o criză politică pentru o perioadă de opt ani, în care s-au confruntat Parlamentul, Președintele Republicii Moldova și Guvernul.

Deznodământul crizei politice a survenit în urma modificărilor operate în Constituție prin Legea nr. 1115-XIV din 5 iulie 2000, care a schimbat modul de alegere a Președintelui Republicii.

Potrivit prevederilor Constituției, Președintele Republicii Moldova este ales de Parlament prin vot secret (art. 78 alin. (1)). Aceeași normă constituțională stipulează că poate fi ales Președinte al Republicii Moldova cetățeanul cu drept de vot care are 40 de ani împliniți, a locuit sau locuiește permanent pe teritoriul Republicii Moldova nu mai puțin de 10 ani și posedă limba de stat (art. 78 alin. (2)). Este ales candidatul care a obținut votul a trei cincimi din numărul deputaților aleși (art. 78 alin. (3)). Pentru realizarea prevederilor art. 78 alin. (6), la 22 septembrie 2000 a fost adoptată Legea nr. 1234 cu privire la procedura de alegere a Președintelui Republicii Moldova.

La alegerile ordinare pentru funcția de Președinte al Republicii Moldova pot participa unul sau mai mulți candidați. Se consideră ales candidatul care a obținut votul a **trei cincimi** din numărul deputaților aleși⁶⁶.

Comisia specială totalizează rezultatele votării și prezintă informația respectivă Parlamentului, în baza căreia organul legislativ adoptă o hotărîre prin care confirmă că Președintele Republicii Moldova este ales. Hotărîrea Parlamentului și actele comisiei speciale sînt prezentate *de îndată* Curții Constituționale.

3.1. Întreprinderea în funcție a Președintelui. Rezultatul alegerilor pentru funcția de Președinte al Republicii Moldova este validat de Curtea Constituțională.

Candidatul, a cărui alegere a fost validată, depune în fața Parlamentului și a Curții Constituționale, cel tîrziu la 45 de zile după alegeri, următorul jurămînt: „*Jur să-mi dăruiesc toată puterea și priceperea propășirii Republicii Moldova, să respect Constituția și legile țării, să apăr*

⁶⁶ Legea nr. 1224 din 22.09.2000, art. 9 alin. (2).

democrația, drepturile și libertățile fundamentale ale omului, suveranitatea, independența, unitatea și integritatea teritorială a Moldovei“.

*Din momentul validării de către Curtea Constituțională a rezultatelor alegerilor, Președintele Republicii Moldova obține **capacitatea administrativă de folosință** ca subiect al administrării publice și ca subiect al dreptului administrativ, iar din momentul depunerii jurământului — și **capacitatea administrativă de exercițiu**.*

3.2. Durata mandatului. Mandatul Președintelui durează de la validarea acestuia pînă la încetarea lui. De regulă, termenul mandatului Președintelui este de 4 ani⁶⁷ și *se exercită efectiv de la data depunerii jurământului pînă la depunerea jurământului de către Președintele nou-ales.*

De menționat și faptul că în art. 80 alin. (3) Constituția Republicii Moldova prevede, în mod expres, două împrejurări ce permit prelungirea mandatului prezidențial: **în situații de război sau catastrofă**.

Întrucît Parlamentul este organul reprezentativ suprem al poporului și unica autoritate legiuitoare, iar reglementările constituționale stabilesc că prelungirea mandatului Președintelui face obiectul unei legi organice, precum și pentru a asigura controlul asupra acestor circumstanțe excepționale, aprecierea oportunității prelungirii mandatului șefului statului este de competența exclusivă a Parlamentului, evitîndu-se astfel posibilitatea ca Președintele să-și aroge împuterniciri suplimentare⁶⁸.

Cu referire la numărul mandatelor pe care poate să le dețină o persoană, Constituția Republicii Moldova stabilește că *nicio persoană nu poate îndeplini funcția de Președinte decît pentru cel mult două mandate consecutive* (art. 80 alin. (4)).

3.3. Vacanța și interimatul funcției de Președinte al Republicii. Vacanța funcției de Președinte al Republicii intervine în caz de: a) *expirare a mandatului*; b) *demisie*; c) *demitere*; d) *imposibilitate definitivă a exercitării atribuțiilor*; e) *deces*.

Mandatul Președintelui țării, în mod normal, încetează odată cu *expirarea termenului de 4 ani* prevăzut, cu excepția cazurilor de război sau de catastrofă, anterior examinate. Însă interimatul funcției de Președinte poate apărea și pînă la expirarea termenului mandatului.

Demisia constă în manifestarea unilaterală de voință a Președintelui Republicii, prin care acesta hotărăște să renunțe la funcția sa. Nu se prevede nicio condiție pentru producerea efectelor juridice

⁶⁷ În unele state durata mandatului președintelui diferă, de exemplu, în Federația Rusă este de 6 ani, în România — 4 ani, în Kazahstan — 7 ani, Azerbaidjan, Armenia, Republica Belarus, Bulgaria, Georgia, Cirpu, Polonia, Ucraina, Franța, Portugalia — 5 ani, în România — 4 ani, în Mexica Președintele își execută atribuțiile de la 1 decembrie pe un termen de 6 ani (art. 83 Constituția din 05.02. 1917).

⁶⁸ Creangă I. Op. cit. Vol. I., p. 93.

ale acestui act, care pune capăt înainte de termen mandatului șefului statului. Demisia șefului statului intervine în urma unei cereri adresată Parlamentului care se pronunță asupra ei.

Demiterea din funcție a Președintelui poate avea loc în cazul săvârșirii unor fapte grave, prin care se încalcă prevederile Constituției, sau în cazul săvârșirii unei infracțiuni. În astfel de cazuri, punerea sub acuzare a șefului statului sau *suspendarea lui din funcție* se face de Parlament, cu votul a 2/3 din deputații aleși.

Suspendarea din funcție a Președintelui intervine pentru infracțiunile comise și durează pînă la judecarea acestuia de către Curtea Supremă de Justiție. Rămînerea definitivă a sentinței de condamnare atrage *demiterea de drept* a Președintelui din funcție: în aceste cazuri constatarea circumstanțelor care justifică demiterea Președintelui de către Curtea Constituțională nu este necesară⁶⁹.

Imposibilitatea exercitării atribuțiilor mai mult de 60 de zile de către Președinte este o situație temporară, determinată de o boală sau de alte circumstanțe, care sînt constatate de Curtea Constituțională, care urmează să se pronunțe în termen de 30 de zile de la sesizare⁷⁰. În aceste cazuri Președintele își preia funcția din momentul încetării circumstanțelor ce au creat o astfel de stare.

Imposibilitatea definitivă a exercitării atribuțiilor de către Președinte este o prelungire a situației arătate mai sus, în condițiile în care are caracter definitiv și este determinată pe cale medicală.

Interimatul funcției de Președinte al Republicii parvine și în cazul **decesului** Președintelui Republicii Moldova în exercițiu.

În toate cazurile de apariție a vacanței funcției de Președinte al Republicii, Președintele în exercițiu își pierde capacitatea administrativă de subiect al administrării publice.

§ 4. Atribuțiile de bază ale Președintelui Republicii ca subiect al administrării

Locul și rolul Președintelui Republicii în sistemul organelor puterii statale, la momentul actual, pot fi determinate prin analiza atribuțiilor lui de bază care, potrivit prevederilor constituționale, determină două ipostaze ale lui: **de șef al statului și șef al executivului**. Și dacă prima ipostază expres este prevăzută în Constituție⁷¹, apoi cea de-a doua poate fi confirmată numai prin analiza și sinteza sferelor de activitate a Președintelui și atribuțiilor lui.

⁶⁹ Ibidem, p. 95.

⁷⁰ Constituția RM, art. 90 alin. (3).

⁷¹ Constituția RM, art. 77 alin. (1).

Ca *șef de stat*, Președintele Republicii realizează funcția de **reprezentare**⁷² a statului. Prin **reprezentare** înțelegem posibilitatea șefului statului de a vorbi din numele poporului atât în exteriorul țării, cât și în interiorul ei.

Atribuțiile Președintelui Republicii este logic să le examinăm în funcție de: 1) *raporturile lui cu Parlamentul*; 2) *raporturile Președintelui cu Guvernul*; 3) *raporturile cu puterea judecătorească*; 4) *domeniul politicii externe a Republicii Moldova*; 5) *domeniul apărării țării*; 6) *alte domenii*.

1. Atribuțiile Președintelui în raporturile sale cu Parlamentul sînt condiționate de:

- 1.1. Alegerea și demiterea lui;
- 1.2. Adresarea către Parlament a mesajelor cu privire la principalele probleme ale națiunii;
- 1.3. Convocarea și dizolvarea Parlamentului;
- 1.4. Participarea la activitatea de legiferare (promulgare a legilor) etc.

2. Atribuțiile Președintelui în raporturile sale cu Guvernul și cu alte autorități administrative. În raporturile sale cu Guvernul, șeful statului este implicat chiar de la formarea executivului, prin desemnarea candidatului pentru funcția de Prim-ministru.

Potrivit prevederilor art. 98 din Constituție, Președintele Republicii desemnează un candidat pentru funcția de Prim-ministru, în urma consultării fracțiunilor parlamentare, de regulă, accentul consultărilor se pune pe fracțiunea care deține majoritatea absolută în Parlament ori fracțiunile care constituie alianța de guvernare.

3. Atribuțiile Președintelui în raporturile sale cu puterea judecătorească. Practica mondială privind raporturile șefului statului cu puterea judecătorească este diferită. Ea depinde de locul și rolul care îi revin șefului statului în sistemul puterii judecătorești.

Raporturile Președintelui Republicii cu autoritățile publice cu funcții jurisdicționale constau în *numirea și eliberarea din funcție* a judecătorilor din instanțele judecătorești și curțile de apel. Acest drept determină mecanismul de colaborare cu puterea judecătorească.

4. Atribuțiile Președintelui în domeniul politicii externe a Republicii Moldova. Considerînd *politica externă la fel o dimensiune a administrației publice*, rezultă că reglementarea unor atribuții și pentru șeful de stat, în acest domeniu, reprezintă semnificația implicării sale în procesul decizional administrativ.

Politica externă a Republicii Moldova, fiind înțeleasă, în mod uzual, ca o exteriorizare a puterii statului moldovenesc față de alte state, dar mai ales față de alte organisme internaționale atrage, în

⁷² Popa V. Drept public. Chișinău: Editura AAP, 1998, p. 340; Guceac I. Curs elementar de drept constituțional. Vol. II. Chișinău: S. n., 2004, p. 245.

mod inevitabil, implicarea în procesul decizional politic nu doar a autorităților administrației publice situate la nivelul puterii executive superioare, ci și a tuturor autorităților publice, în general, inclusiv a Parlamentului și a șefului de stat pentru a asigura credibilitatea țării în exterior.

Potrivit art. 86 din Constituția Republicii Moldova, atribuțiile șefului de stat în domeniul politicii externe pot fi divizate în două grupe:

- Președintele Țării poartă tratative și ia parte la negocieri, încheie tratate internaționale în numele Republicii Moldova și le prezintă, în modul și în termenul stabilit prin lege, spre ratificare Parlamentului;
- Președintele Republicii Moldova acreditează și recheamă reprezentanții diplomați ai țării și aprobă înființarea, desființarea sau schimbarea rangului misiunilor diplomatice. El primește scrisorile de acreditare și de rechemare ale reprezentanților diplomați ai altor state în Republica Moldova.

5. Atribuțiile Președintelui Republicii Moldova în domeniul apărării. Exercițarea acestei atribuții este legitimată de calitatea de șef al statului și de funcția acestuia de garant al independenței naționale, al unității și integrității teritoriale a țării.

Aceste atribuții ale șefului de stat sînt expres stipulate în Constituție (art. 87). Această normă constituțională stipulează că:

- Președintele Republicii Moldova este comandant suprem al forțelor armate;
- Președintele poate declara, cu aprobarea prealabilă a Parlamentului, mobilizarea parțială sau generală;
- în caz de agresiune armată îndreptată împotriva țării, ia măsuri pentru respingerea agresiunii, declară stare de război și le aduce neîntîrziat la cunoștința Parlamentului.

6. Atribuțiile Președintelui în alte domenii. Președintele Republicii Moldova, ca șef de stat, garant al suveranității, independenței naționale, al unității și integrității teritoriale a țării, pe lângă atribuțiile deja examinate, este investit și cu alte atribuții, care sunt reglementate în art. 88 din Constituția R. M.

§ 5. Actele emise de Președintele Republicii Moldova

Șeful de stat, ca subiect al administrării publice, influențează persoanele (fizice și juridice) și procesele administrate (obiectul administrării) prin intermediul emiterii diverselor acte de administrare. Legea Supremă prevede că: „În exercitarea atribuțiilor sale, Președintele Republicii Moldova emite decrete, obligatorii pentru executare pe întreg teritoriul statului. Decretele sînt

publicate în Monitorul Oficial al Republicii Moldova⁷³. Dacă pornim de la aceste prevederi constituționale, reiese că șeful statului emite doar decrete, în pofida faptului că norma constituțională nominalizată este intitulată: „Actele Președintelui“. La fel din această prevedere reiese că Președintele emite numai acte juridice cu un singur regim juridic și unica denumire — *decrete*.

Avem restanțe la această prevedere constituțională și considerăm că ea necesită o concretizare, deoarece, în viziunea noastră, activitatea creativ-normativă a aparatului Președintelui Republicii Moldova nu se limitează cu elaborarea, emiterea și punerea în executare a decretelor. Președintele Republicii Moldova *emite atât acte juridice (și nu o singură categorie), cât și acte politice*.

Trebuie să *reținem* că:

- toate actele de administrare emise de către Președintele Republicii Moldova ca subiect al administrării publice sînt **acte administrative**, caracteristice pentru veriga organelor executive a statului;
- aceste acte se referă atît la categoria actelor juridice, cît și la categoria actelor exclusiv politice (mesaje, declarații, apeluri etc.);
- majoritatea actelor juridice preiau forma de **decret**. Decretul este un act administrativ juridic de bază pe care îl emite Președintele Republicii Moldova și care este utilizat de el ca instrument juridic de bază pentru realizarea atribuțiilor ce îi revin.

Unele decrete ale șefului de stat au statut de *act administrativ cu caracter normativ* (de exemplu, decretul Președintelui Republicii Moldova nr. 1501-11 din 05.06.2000 „Cu privire la unele măsuri de asigurare a legalității și ordinii publice⁷⁴), altele au statut de acte administrative cu caracter individual (decrete cu privire la: conferirea decorațiilor și titlurilor de onoare, acordarea gradelor militare supreme, acordarea cetățeniei, acordarea rangurilor diplomatice, conferirea gradelor superioare de clasificare etc.).

De regulă, cele mai importante decrete ale Președintelui sînt contrasemnate de către Prim-ministru. Acestea țin de domenii deosebit de importante și pentru realizarea cărora Guvernul este responsabil nemijlocit. Domeniile respective sînt determinate expres de Constituție, în art. 86 alin. (2), acreditarea și rechemarea reprezentanților diplomați, și în art. 87 alin. (2), (3) și (4) (respingerea agresiunii armate), contrasemnarea în aceste cazuri intervine în virtutea prevederilor art. 94 alin. (2). Toate celelalte decrete nu se supun procedurii contrasemnării și intervin în diverse domenii a căror administrare este pusă în seama Președintelui.

⁷³ Ibidem, art. 94 alin. (1).

⁷⁴ În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 65-67/497 din 08.06.2000.

Decretele emise de către Președintele țării, ca acte administrative, produc efecte juridice numai după publicarea lor în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, dacă altă dată nu este indicată în decret.

§ 6. Responsabilitatea și răspunderea Președintelui Republicii Moldova

Președintele Republicii Moldova în procesul executării atribuțiilor care îi revin ca șef de stat, garantul suveranității, independenței naționale, al unității și integrității teritoriale a țării, comandant suprem al forțelor armate este responsabil și poartă răspunderea atât politică, cât și juridică pentru neonorarea acestor atribuții.

Responsabilitatea juridică și răspunderea juridică sînt elemente structurale de bază ale statutului administrativ-juridic al șefului de stat ca subiect al administrării. Responsabilitatea juridică și răspunderea juridică a Președintelui trebuie examinate în *raport cu capacitatea de folosință și capacitatea de exercițiu* a lui ca subiect al administrării publice.

Capacitatea de folosință, în calitate de șef de stat, cetățeanul o poate obține din momentul alegerii lui, în modul stabilit de lege, în funcția de Președinte al Republicii Moldova și validării de către Curtea Constituțională a rezultatelor alegerii. Din acest moment el obține statut de subiect al administrării în calitate de Președinte al Republicii Moldova, devine responsabil de onorarea atribuțiilor ce reies din funcția în care este investit, iar *din momentul obținerii capacității depline de exercițiu care corespunde cu depunerea jurământului, responsabilitatea juridică a Președintelui Republicii este asigurată și prin răspundere juridică, potrivit prevederilor Constituției*. Atît timp cît șeful de stat este responsabil față de onorarea atribuțiilor constituționale, față de el nu poate fi aplicată constîngerea nici morală, nici cea juridică.

Instituția răspunderii Președintelui este dezvoltată prin alin. (3) al art. 81 din Constituție, care prevede posibilitatea punerii sub acuzare a Președintelui pentru săvîrșirea de infracțiuni. Acuzarea poate fi adusă șefului statului de către Parlament cu votul a cel puțin două treimi din numărul deputaților aleși.

Vacanța funcției de Președinte al Republicii Moldova și interimatul funcției. Vacanța funcției de Președinte al Republicii Moldova intervine în caz de: expirare a mandatului; demisie; demitere; imposibilitate definitivă a exercitării atribuțiilor; deces⁷⁵.

Dacă funcția de Președinte al Republicii Moldova devine vacantă, atunci *interimatul ei este asigurat în următoarea ordine — de Președintele Parlamentului sau de Primul-ministru*.

⁷⁵ Constituția Republicii Moldova, art. 90 alin. (1).

T E M A 5

Guvernul Republicii Moldova ca subiect al dreptului administrativ

§ 1. *Evoluția instituției. Noțiune. Aspecte terminologice*; § 2. *Rolul Guvernului în sistemul organelor puterii statale. Principiile și direcțiile de bază ale activității Guvernului*; § 3. *Structura Guvernului și modul lui de constituire și învestire. Durata mandatului*; § 4. *Competența Guvernului și principalele împuterniciri*; § 5. *Actele Guvernului*; § 6. *Organizarea activității Guvernului*; § 7. *Responsabilitatea și răspunderea Guvernului*.

§ 1. *Evoluția instituției. Noțiune. Aspecte terminologice*

Sub aspect istoric, *Guvernul* sau *Consiliul de Miniștri*, ca organ de sine stătător, reprezintă o creație a vremurilor moderne, apărută odată cu primele Constituții, originea sa aflându-se, cel puțin în țările Europei continentale, în fostele consilii ale regelui din perioada absolutismului monarhic, *Curia regis*⁷⁶. În doctrina interbelică, termenul de **guvern** avea mai multe accepțiuni⁷⁷.

În *sens extins*, termenul de *guvern* semnifica exercitarea suveranității de către titularul ei, adică *suveranitatea în acțiune*, care desemna cele două puteri politice: *legiferarea și menținerea ordinii legale, aplicarea legilor* în cuprinsul teritoriului.

În *sens restrâns*, termenul de *guvern* desemna numai *puterea executivă* ori *ministerul* sau *cabinetul ministerial*.

Stabilitatea guvernamentală, care influențează atât acțiunea administrativă, cât și vîrfurile ierarhiei administrației centrale, este condiționată de numeroși factori, printre care *sistemul partidelor politice și obiceiurile* care se practică la constituirea guvernelor.

În ceea ce privește *formarea și funcționarea* guvernelor, trei aspecte prezintă interes deosebit:

- gradul de libertate privind modificarea structurii guvernamentale, ce influențează stabilitatea administrației și capacitatea ei de adaptare;
- poziția șefului guvernului care poate fi de *primus inter pares* sau de adevărat conducător al politicii guvernamentale;
- modul de funcționare a echipei guvernamentale, care condiționează modalitățile de coordonare interministerială și rezultatele acțiunii guvernului.

⁷⁶ Iorgovan A. *Tratat de drept administrativ*. Vol. I, ed. a IV-a. București: ALL Beck, 2005, p. 338.

⁷⁷ Negulescu P. *Tratat de drept administrativ. Principii generale*. Vol. I. Ed. a IV-a. București: Institutul de Arte Grafice „E. Marvan“, 1934, p. 289.

În Constituția Republicii Moldova din 1994 cu ulterioarele modificări, Guvernul este reglementat în titlul III „Autoritățile publice“ în capitolul VI la art. 96-103, dar prevederi cu privire la această autoritate publică sînt înglobate în capitolul VII, intitulat „Raporturile Parlamentului cu Guvernul“ (art. 104-106/2), precum și în capitole, cum ar fi: cel consacrat Parlamentului (art. 66, art. 73, art. 74) sau în cel consacrat Președintelui Republicii Moldova (art. 85, art. 88, art. 91).

§ 2. Rolul Guvernului în sistemul organelor puterii statale.

Principiile și direcțiile de bază ale activității Guvernului

2.1. Rolul Guvernului. Într-o viziune generală, *Guvernul are sarcina de a realiza politica națiunii, el este inițiatorul, modelatorul și executantul măsurilor de redresare economică, scădere a inflației și stabilitate economică, răspunde de ordinea publică, de apărarea națională sau de raporturile statului pe care-l guvernează cu alte state*⁷⁸.

Din perspectiva dreptului comparat, din punctul de vedere al *extinderii rolului Guvernului*, se distinge între constituțiile care stabilesc un *rol trihotomic* (*politic, legislativ și administrativ*), constituții care stabilesc un *rol dihotomic* (*politic și administrativ*) și constituții care stabilesc un *rol exclusiv politic* sau un *rol exclusiv administrativ*⁷⁹.

În ceea ce privește *rolul politic* al Guvernului, în statele europene se disting două mari situații. Astfel, pe de-o parte, există state în care Guvernul stabilește exclusiv *liniile politicii națiunii pe plan intern și extern*, realizarea acestei politici fiind supusă controlului parlamentar, precum în **Franța**, în **Germania** sau în **Grecia**, iar, pe de altă parte, există state în care Guvernul conduce chiar *politica generală a țării*, în limitele stabilite de Parlament.

Din conținutul art. 96 alin. (1) din Constituția Republicii Moldova rezultă că Guvernul are un dublu rol: *politic și administrativ*. Conform acestei dispoziții, „Guvernul asigură realizarea politicii interne și externe a statului și exercită conducerea generală a administrației publice“.

Guvernul reprezintă indiscutabil o *autoritate a administrației publice centrale*, care intră în componența celei de-a doua verigi a puterii în stat, *puterea executivă*. Guvernul, deși constituie o expresie a intereselor politice parlamentare, fiind prin aceasta o instituție politică, reprezintă, în esență, o autoritate statală. Este motivul pentru care în doctrină sînt identificate două categorii de acte ale Guvernului: **acte de guvernămînt** (acte politice prin excelență) și **acte pur administrative** (actele prin care se rezolvă problemele tehnico-organizatorice) ale administrației publice.

⁷⁸ Iorgovan A. Tratat de drept administrativ. Op. cit. (2005), p. 358.

⁷⁹ Ibidem, p. 359.

Rațiunea fundamentală a Guvernului o reprezintă *asigurarea realizării liniilor politice interne și externe ale țării*, ceea, ce sub aspect juridic, este concretizat în inițierea proiectelor legislative, adoptarea de hotărâri pentru aplicarea acestora, iar administrația publică, a cărei *conducere generală este realizată de Guvern*, are drept scop tocmai îndeplinirea acestor valori politice.

Rolul politic al Guvernului se exprimă nu numai în sfera exclusiv executivă, ci și prin colaborarea cu celelalte autorități publice, din care hotărâtoare este acțiunea sa în sfera puterii legislative prin exercitarea inițiativei legislative, raporturilor cu Parlamentul, delegarea legislativă (art. 106/2 din Constituția Republicii Moldova).

În timp ce utilizarea verbului „*a aproba*“ ar fi avut semnificația unei implicări a Parlamentului și în procesul de realizare a liniilor politice concretizate în programul de guvernare, noțiunea folosită cea de „*acceptare*“ semnifică acceptarea în bloc a programului de guvernare⁸⁰. Din prevederile art. 98 alin. (2) reiese că Parlamentul, prin votul de încredere programului de activitate, își exprimă doar încrederea în acest program, încredere pe care o poate retrage oricând, prin adoptarea unei **moțiuni de cenzură**, dacă motivele pentru care fusese acordată la învestitură au dispărut ulterior.

Deci îndeplinirea programului de guvernare depinde esențial de sprijinul de care beneficiază Guvernul în Parlament. Programul de guvernare nu leagă majoritatea parlamentară prin votul căreia Guvernul a fost învestit. Acesta îi va putea retrage sprijinul acordat dacă, în virtutea mandatului reprezentativ al parlamentarilor, va considera că interesele țării o cer⁸¹.

Între Guvern și toate celelalte autorități ale administrației publice se stabilesc raporturi de drept administrativ, care pot fi: **de subordonare** (față de ministere și președinții raioanelor), **de colaborare** (față de autoritățile administrației publice autonome etc.) și de **tutelă administrativă** (față de autoritățile administrației publice locale).

Deci, Guvernul este un **organ al administrației publice cu competență materială și teritorială generală** care exercită, potrivit legii, următoarele funcții: **de strategie, de reglementare, de administrare a proprietății statului, de reprezentare și de autoritate de stat**.

2.2. Principiile de bază ale activității Guvernului. În exercitarea atribuțiilor, Guvernul se conduce de programul său de activitate acceptat de Parlament, având la bază unele *principii* ale activității: *se călăuzește de Constituție, de celelalte legi ale Republicii Moldova, de decretul Președintelui Republicii Moldova și de tratatele internaționale la care Republica Moldova este parte; în activitatea sa pornește de la principiile democrației, legalității și utilității sociale; asigură*

⁸⁰ Preda M., Vasilescu B. Drept administrativ. Partea specială. Op. cit., p. 68.

⁸¹ Constantinescu M., Iorgovan A. în colectiv. Constituția României — comentată și adnotată. București: Regia Autonomă „Monitorul Oficial“ al României, 1992, p. 266.

colegialitatea și răspunderea personală a membrilor Guvernului în procesul elaborării, adoptării și realizării deciziilor sale; asigură transparența în procesul elaborării și adoptării ordonanțelor, hotărârilor și dispozițiilor; asigură implementarea concluziilor și propunerilor științifice privind perfecționarea procesului de administrare, ține seama de experiența mondială în sfera construcției de stat și o aplică⁸².

2.3. Direcțiile principale ale activității Guvernului. Guvernul își realizează rolul său de **subiect al conducerii generale a administrației publice** prin activitățile de bază reglementate în art. 3 din Legea cu privire la Guvern.

Direcțiile de activitate a Guvernului stau la baza stabilirii structurii Guvernului și componenței lui nominale. Cu cât mai corect vor fi stabilite direcțiile de activitate, prioritățile și conținutul lor, cu atât mai amplă va fi claritatea referitoare la structura Guvernului și la capacitățile personale și profesionale ale fiecărui membru în parte, ulterior ca administrator (subiect de administrare) ale unui organ al administrării publice centrale de ramură.

§ 3. Structura Guvernului și modul lui de constituire și investire.

Durata mandatului

3.1. Structura Guvernului. *Structura este modul de organizare internă, de alcătuire a unui corp, a unui sistem; mod de asociere a componentelor unui corp sau a unui întreg organizat, caracterizat prin forma și dimensiunile fiecărui element component, cum și prin aranjarea lor unul față de celălalt.*

Deci Guvernul, ca subiect al administrării publice, are structura sau modul său de organizare internă care, în mod direct, după cum deja a fost menționat, depinde de caracteristica atribuțiilor care îi revin.

Fiind un element important al statutului ca subiect al administrării publice, structura Guvernului este, în mod direct, prevăzută de Constituție. Potrivit prevederilor art. 97 din Legea Supremă, Guvernul este constituit din: **Prim-ministru, prim-viceprim-ministru, viceministri, miniștri.**

De menționat că modificările în structura Guvernului în ceea ce privește Prim-ministrul și prim-viceprim-ministru pot fi efectuate numai printr-o lege constituțională.

Fiecare Parlament nou-ales după finalizarea organizării sale interne purcede la formarea organului suprem executiv, **însă nu înainte de a determina structura Guvernului.**

⁸² Legea cu privire la Guvern, art. 2.

3.2. Modul de constituire și investire a Guvernului. Investirea Guvernului, reglementată, atât de dispozițiile art. 85 alin. (1), cât și de cele ale art. 98 din Constituția Republicii Moldova, *cuprinde patru etape*, după cum urmează:

- 1) desemnarea candidatului pentru funcția de prim-ministru;
- 2) solicitarea de către candidatul desemnat la funcția de prim-ministru a votului de încredere;
- 3) dezbateră în Parlament a programului și a listei Guvernului, acordarea încrederii Guvernului;
- 4) numirea Guvernului⁸³.

1. Prima etapă se realizează în conformitate cu art. 98 alin. (1) din Constituție, potrivit căruia Președintele Republicii Moldova *desemnează un candidat pentru funcția de Prim-ministru*, în urma consultării partidului care are majoritatea absolută în Parlament ori, dacă nu există o asemenea majoritate, a partidelor reprezentate în Parlament.

2. Candidatul pentru funcția de Prim-ministru va cere, în termen de 15 zile de la desemnare, votul de încredere al Parlamentului privind programul de activitate și a întregii liste a Guvernului.

În procesul perfectării listei nominale a Guvernului, dezbaterii ei în ședința Parlamentului, investirii în funcție a fiecărui membru al Guvernului, trebuie să fie luate în considerație unele *condiții și incompatibilități*⁸⁴ înaintate față de candidatul la funcția de membru al Guvernului, aprobate în doctrină și în legislație.

Pentru a deveni *membru al Guvernului*, o persoană fizică, pe lângă calitățile personale și capacitățile profesionale, *trebuie să îndeplinească*, cel puțin, următoarele *condiții*: *să aibă cetățenia Republicii Moldova și domiciliul în Republica Moldova; să se bucure de exercițiul drepturilor electorale, care includ dreptul de a alege și dreptul de a fi ales; să nu fi suferit condamnări penale; să nu se afle în vreun caz de incompatibilitate etc*⁸⁵.

3. Următoarea etapă este *dezbateră programului de guvernare și a listei nominale a Guvernului în ședința Parlamentului*. Înainte de dezbateră nemijlocită în ședință, poate avea loc audierea candidaților la funcția de ministru în ședința fracțiunilor parlamentare. Avizele (opiniile) fracțiunilor parlamentare au caracter consultativ (de recomandare). Candidatul la funcția de Prim-ministru, în cazul în care unii din candidați au primit un aviz nefavorabil, poate să nu efectueze modificări în lista Guvernului, asumându-și răspunderea pentru echipa guvernamentală, solicitând, în acest sens, investirea acestuia.

⁸³ Constantinescu M., Iorgovan A. în colectiv. Constituția României — comentată și adnotată. București: Regia Autonomă „Monitorul Oficial” al României, 1992, p. 227.

⁸⁴ Legea cu privire la Guvern, art. 29.

⁸⁵ Constituția Republicii Moldova, art. 99; Trăilescu A. Drept administrative. Ed. a IV-a, rev. București: C. H. Beck, 2010, p. 15.

Dezbaterile în ședința plenară a Parlamentului a programului de activitate a Guvernului și listei nominale a Guvernului se finalizează, de regulă, cu adoptarea prin votul majorității deputaților aleși uneia din următoarele variante de decizie:

- 1) *acceptarea votului de încredere pentru formarea Guvernului sau*
- 2) *respingerea solicitării de a accepta votul de încredere Guvernului.*

4. Ultima etapă de investire a Guvernului este **numirea lui**. După acordarea votului de încredere asupra programului și a întregii sale liste, Guvernul este **numit** prin decret de către Președintele Republicii (art. 98 alin. (4) din Constituție). De reținut că, la această etapă, Președintele nu poate opera modificări în lista Guvernului și îl numește în componența acceptată de Parlament.

Numirea Guvernului este *o atribuție ce generează o obligație* constituțională a Președintelui, prin urmare, Constituția impune emiterea decretului de numire. Termenle de emitere a decretului Președintelui privind numirea Guvernului nu sînt reglementate de lege.

Capacitatea administrativ-juridică de folosință a Guvernului, ca subiect colegial al administrării publice și ca subiect al dreptului administrativ, îl obține *din momentul numirii* lui de către Președintele țării, iar **capacitatea de exercițiu** — *din momentul depunerii jurământului*.

3.3. Durata mandatului Guvernului. În ceea ce privește **durata mandatului Guvernului**, în mod normal, ea este echivalentă cu cea a mandatului Parlamentului, într-un *regim parlamentar* și cea a mandatului Președintelui, într-un *regim prezidențial*. În practică, un Cabinet rezistă atîta timp cît este susținut de majoritatea parlamentară.

Încetarea mandatului Guvernului este prevăzută în art. 103 din Constituția Republicii Moldova. Astfel, potrivit art. 103 alin. (1) din Constituție, *Guvernul își exercită mandatul pînă la data validării alegerilor pentru un nou Parlament*. Această normă constituțională consacră *situația tipică* în care un Cabinet funcționează pe durata întregului mandat parlamentar. Pînă la această dată, Guvernul se află în plenitudinea prerogativelor sale, cu excepția rezervelor impuse de „prelungirea mandatului Parlamentului“, iar după această dată și „pînă la depunerea jurământului de către membrii noului Guvern“, el devine Guvern demisionar⁸⁶.

Potrivit prevederilor Constituției⁸⁷, durata mandatului Guvernului poate fi *încetată și înainte de termenul* prevăzut în legislație în următoarele cazuri:

- a) retragerea de către Parlament a încrederii acordate prin adoptarea unei moțiuni de cenzură⁸⁸;

⁸⁶ Iorgovan A. Tratat de drept administrativ. Op. cit. (2005), p. 385.

⁸⁷ Constituția Republicii Moldova, art. 103 alin. (2); art. 106; art. 106/1 alin. (2).

⁸⁸ De exemplu, Hotărîrea Prlamentului Republicii Moldova din 5 martie 2013 Cu privire la acordarea votului de neîncredere Guvernului Filat II și susținerea moțiunii de cenzură depusă de PCRM.

- b) prim-ministrul se află în una din situațiile de încetare a funcției de membru al Guvernului, cu excepția revocării care nu poate fi dispusă în cazul prim-ministrului.

§ 4. Competența Guvernului și principalele împuterniciri

Ca subiect de conducere generală a administrației publice, Guvernul este investit cu următoarea **competență**: promovează în viață legile Republicii Moldova, decretele Președintelui Republicii Moldova și exercită controlul asupra executării ordonanțelor și hotărârilor sale; stabilește funcțiile ministerelor, ale altor autorități administrative centrale și ale celor din subordinea sa, asigură întreținerea autorităților administrației publice centrale în limitele mijloacelor financiare aprobate în acest scop de Parlament; coordonează și exercită controlul asupra activității organelor administrației publice locale ale Republicii Moldova; realizează programele dezvoltării economice și sociale a republicii, creează condiții pentru funcționarea autoadministrării; conduce organele de apărare a teritoriului, securității Republicii Moldova și a cetățenilor ei; asigură promovarea politicii interne și externe a Republicii Moldova⁸⁹.

Competența Guvernului se realizează prin **principalele împuterniciri** ale lui în diverse domenii, și anume:

1. *În domeniul dezvoltării sociale, învățămîntului, tineretului și sportului, culturii și ocrotirii sănătății*⁹⁰;
2. *În domeniul economiei*⁹¹;
3. *În domeniul finanțelor, creditelor, impozitelor, prețurilor și circulației monetare*;
4. *În domeniul muncii și politicii de cadre în serviciul public*;
5. *În domeniul științei și tehnicii*;
6. *În domeniul asigurării legalității*;
7. *În domeniul asigurării securității și capacității de apărare a țării*;
8. *În domeniul politicii externe*⁹².

Competența sa și principalele împuterniciri ale Guvernului se realizează în strictă colaborare cu alte organe atât statale, cât și cele nestatale și cetățeni, conducîndu-se de programul său de activitate acceptat de Parlament.

⁸⁹ Legea cu privire la Guvern, art. 10.

⁹⁰ Legea cu privire la Guvern, art. 11.

⁹¹ Legea cu privire la Guvern, art. 12.

⁹² Legea cu privire la Guvern, art. 13-18.

§ 5. Actele Guvernului

5.1. Noțiunea de act al Guvernului. Tipurile lor. Din perspectiva *dreptului comparat*, autorii de drept public operează, în principiu, cu două categorii de acte: *acte exclusiv politice* (moțiuni, declarații etc.) și *acte juridice*. La rîndul lor, constituțiile conțin, de regulă, reglementări doar cu privire la *actele juridice*⁹³.

Potrivit art. 102 din Constituție, „(1) Guvernul adoptă hotărîri, ordonanțe. (2) Hotărîrile se adoptă pentru organizarea executării legilor. (3) Ordonanțele se emit în condițiile art. 106/2. (4) Hotărîrile și ordonanțele adoptate de Guvern se semnează de Prim-ministru, se contrasemnează de miniștrii care au obligația punerii lor în executare și se publică în Monitorul Oficial al Republicii Moldova. Nepublicarea atrage inexistența hotărîrii sau a ordonanței. (5) Dispozițiile se emit de Prim-ministru pentru organizarea activității interne a Guvernului“.

5.2. Ordonanțele — acte cu forță de lege. Aspecte generale. Analiza celor trei tipuri de acte ale Guvernului, sub aspectul regimului juridic, presupune *delimitarea* acestora ca acte juridice, avînd o natură juridică diferită.

În exercitarea atribuțiilor sale, Guvernul adoptă (emite), pe baza și în vederea executării legilor, acte juridice (inclusiv ordonanțe) de reglementare a relațiilor sociale din diverse domenii de activitate, precum și acte administrative cu caracter individual, prin care aplică dispozițiile legale la diferite cazuri concrete⁹⁴.

Regimul juridic aplicabil ordonanțelor Guvernului rezultă atît din art. 102 din Constituția Republicii Moldova, cît și din art. 106/2, consacrat instituției **delegării legislative**.

Constituția Republicii Moldova a optat pentru utilizarea termenului de *ordonanță* pentru a identifica actul juridic prin care Guvernul își exercită *delegarea legislativă*.

Ordonanța, ca act juridic al Guvernului, a fost privită, astfel, ca expresia unei competențe legislative delegate, ea depășind sfera strictă a „*conducerii generale a administrației publice*“, apărînd ca o modalitate de participare a Guvernului la realizarea „puterii legislative“, participare impusă chiar de rolul Guvernului de realizare a politicii interne și externe a țării. Deoarece Parlamentul are rolul consacrat de Constituție, de *organ reprezentativ suprem al poporului* și **unică autoritate legiuitoare a țării**, se înțelege că participarea Guvernului la activitatea de legiferare, pe de-o parte, trebuie autorizată de Parlament, iar, pe de altă parte, nu poate fi decît limitată. Din cele

⁹³ Iorgovan A. Tratat de drept administrativ. Op. cit. (2005), p. 402.

⁹⁴ Preda M., Vasilescu B. Drept administrativ. Partea specială. Op. cit. (2007), p. 88.

menționate urmează că Guvernul poate să se antreneze în activitatea de legiferare prin adoptarea ordonanțelor numai după votarea de către Parlament a unei „*legi speciale de abilitare*“.

Ordonanțele se publică în Monitorul Oficial al Republicii Moldova și intră în vigoare în modul stabilit pentru acte oficiale. Ele se abrogă, se suspendă sau se modifică de Guvern prin aprobarea de ordonanțe în limitele termenului de abilitate. După expirarea termenului de abilitate, ordonanțele pot fi abrogate, suspendate sau modificate *numai prin lege*.

5.3. Hotărârile Guvernului. Aspecte generale. Cît privește **hotărârile Guvernului**, în doctrina administrativă este unanim admis că acestea sînt *acte administrative normative* sau *individuale*, reprezentînd expresia unei *competențe originare a Guvernului*, prevăzută de Constituție, tipică pentru rolul acestuia de autoritate publică a puterii executive⁹⁵.

Hotărârile cu caracter normativ pot fi clasificate în două categorii: a) *cele care stabilesc ele însele reguli juridice*, pe baza și în vederea executării legii, deci sînt acte de reglementare a relațiilor sociale din administrația publică (acestea formează majoritatea) și b) *hotărârile prin care se aprobă alte acte juridice*, ca, de exemplu, hotărârile de aprobare a unor regulamente, a unor norme etc⁹⁶.

Deci hotărârile se adoptă întotdeauna în baza legii, fiind *secundum legem* și urmărind *organizarea executării și executarea în concret a legii* sau, cu alte cuvinte, într-o formulă mai sintetică, *aplicarea legilor*⁹⁷.

5.4. Dispozițiile. Dispozițiile Guvernului sînt acte mai puțin însemnate, cu un regim juridic mai simplu. Aceste acte administrative, de regulă, nu pot avea caracter normativ și, potrivit prevederilor legale⁹⁸, sînt emise de către Prim-ministru ca subiect uninominal al administrării publice pentru organizarea activității interne a Guvernului. Legalitatea acestui tip de acte administrative ale Guvernului poate constitui obiectul sesizării în instituția de contencios administrativ, în modul stabilit prin lege. Oportunitatea actelor juridice, practic, rămîne în afara unei forme de control al activității Guvernului.

Dispozițiile Prim-ministrului nu se publică în Monitorul Oficial al Republicii Moldova și obțin forță juridică, de regulă, din momentul emiterii lor.

5.5. Contrasemnarea ordonanțelor și hotărârilor Guvernului. Una din condițiile legalității ordonanțelor și hotărârilor Guvernului înaintate de Constituție (art. 102 alin. (4)) este cea de contrasemnare a acestora de către miniștrii care au obligația de a le aplica. Instituția contrasemnării

⁹⁵ Iorgovan A. Tratat de drept administrativ. Op. cit. (2005), p. 405.

⁹⁶ Petrescu R. N. Op. cit., 2004, p. 109.

⁹⁷ Apostol Tofan D. Drept administrativ. Op. cit., (2008), p. 204.

⁹⁸ Constituția RM, art. 102 alin. (5); Legea cu privire la Guvern, art. 30.

are o semnificație deosebită, deoarece este o condiție ce determină legalitatea actelor Guvernului și o metodă de trecere a răspunderii concrete către un membru al guvernului pentru executarea actului adoptat de acesta. Contrasemnarea ordonanțelor sau hotărârilor nu poate fi refuzată de cei care au obligația executării lor. Semnătura autentică faptul că persoana responsabilă de executarea ordonanței sau hotărârii este familiarizată cu textul ei, refuzul contrasemnării l-ar putea determina pe Prim-ministru să solicite înlocuirea acestei persoane printr-o remaniere guvernamentală. Nerespectarea regulilor de contrasemnare a actelor, ce urmează a fi în mod obligatoriu contrasemnate, va conduce la nulitatea acestora. Contrasemnarea trebuie să fie evidentă și indicată în textul actului publicat în Monitorul Oficial al Republicii Moldova.

Valoarea instituției contrasemnării actelor Guvernului se manifestă și prin faptul că legile obligă miniștrii să contrasemneze ordonanțele și hotărârile Guvernului, în funcție de tematica reglementărilor cuprinse în acestea.

Ordonanțele și hotărârile care urmează a fi contrasemnate, practic, sînt stabilite în legea-cadru a Guvernului.

§ 6. Organizarea activității Guvernului

Activitatea Guvernului, ca subiect al administrării, care asigură realizarea politicii interne și externe a statului și exercită conducerea generală a administrării trebuie privită din punctul de vedere al *administrării interne* și cel al *administrării externe*. Administrarea internă presupune determinarea și orînduirea tuturor elementelor structurale ale Guvernului și au drept scop asigurarea capacității lui de a-și onora atribuțiile care îi revin.

Din punctul de vedere al *organizării activității interne* a Guvernului, se examinează:

- 1) rolul și atribuțiile Prezidiului Guvernului;
- 2) rolul și locul Prim-ministrului;
- 3) atribuțiile Prim-viceprim-ministrului și al viceprim-miniștrilor în organizarea activității Guvernului;
- 4) Cancelaria de Stat ca subiect de bază a organizării activității Guvernului;
- 5) organizarea și desfășurarea ședințelor Guvernului.

1. Potrivit prevederilor legale⁹⁹, pentru coordonarea activității interne a Guvernului și în scopul aprobării proiectului ordinii de zi a ședințelor Guvernului, se formează **Prezidiul Guvernului** din care fac parte Prim-ministrul și viceprim-miniștrii.

⁹⁹ Legea cu privire la Guvern, art. 27.

Ședința Prezidiului Guvernului este convocată de Prim-ministru și considerată deliberativă dacă la ea participă **toți membrii Prezidiului**. Legea prevede că, în cazul absenței unui viceprim-ministru, acesta va delega pentru participare la ședință cu drepturi depline un alt membru al Guvernului. Deciziile în cadrul Prezidiului Guvernului se adoptă prin consens.

2. Prim-ministrul conduce Guvernul și coordonează activitatea membrilor acestuia, respectând atribuțiile ce îi revin.

În cazul în care prim-ministrul este în imposibilitatea de a-și exercita atribuțiile, Președintele Republicii Moldova, în conformitate cu prevederile Constituției (art. 101 alin. (2)), va desemna un alt membru al Guvernului ca Prim-ministru interimar. Interimatul încetează dacă Prim-ministrul reia activitatea în Guvern.

3. Prim-viceprim-ministrul și viceprim-miniștrii Republicii Moldova înfăptuiesc în conformitate cu obligațiile lor coordonarea activității ministerelor, a altor autorități administrative centrale și a celorlalte organe din subordinea Guvernului, exercită controlul asupra activității lor și le dau în mod operativ indicații pentru asigurarea îndeplinirii ordonanțelor, hotărârilor și dispozițiilor Guvernului și soluționării altor probleme ale activității lor; examinează în prealabil propunerile și proiectele ordonanțelor, hotărârilor și dispozițiilor, prezentate de Guvern.

4. Cancelaria de Stat. Această subdiviziune a Guvernului are menirea de a organiza și de a monitoriza administrarea internă a întregului aparat guvernamental.

În sarcina Cancelariei de Stat sînt puse și o serie de activități ce țin de finanțe, contabilitate și investiții, aprovizionarea, gestionarea și administrarea bunurilor, personal și salarizare, organizarea accesului publicului în sediul Guvernului și a pazei acestuia, organizarea modului de desfășurare a relațiilor cu publicul etc.

Cancelaria de Stat își desfășoară activitatea în baza regulamentului aprobat de Guvern. Structura, statul de personal și asigurarea social-materială a funcționarilor Cancelariei de Stat se stabilesc de Guvern în baza principiului oportunității, iar condițiile de retribuire a muncii — în conformitate cu prevederile legale în domeniu.

5. Ședințele Guvernului constituie forma de bază de organizare a activității Guvernului și atributul obligatoriu al unui organ colegial de administrare. Potrivit legii, ședințele Guvernului se desfășoară după caz, dar nu mai rar decît o dată pe trimestru. Ordinea de zi a ședințelor Guvernului se aprobă de acesta la propunerea Prezidiului Guvernului.

Ședințele Guvernului sînt prezidate de Prim-ministru sau de unul din viceprim-miniștri. Ședințele sînt deliberative, dacă la ele participă majoritatea membrilor Guvernului.

Ordonanțele și hotărârile se adoptă cu votul majorității membrilor Guvernului. Ședințele Guvernului sînt publice. La ele pot participa și alte persoane, în conformitate cu legislația. *La decizia Prim-ministrului, ședințele pot fi închise*¹⁰⁰.

Guvernul asigură transparența activității sale. În acest scop, Guvernul din oficiu sau la inițiativa cetățenilor, a asociațiilor constituite în corespundere cu legea, a altor părți interesate, dispune, în conformitate cu legea, consultarea publică a proiectelor de acte ale Guvernului care pot avea impact economic, de mediu și social (asupra modului de viață și drepturilor omului, asupra culturii, sănătății și protecției sociale, asupra colectivităților locale, serviciilor publice). Guvernul plasează pe pagina web oficială stenogramele ședințelor sale publice și alte acte vizînd activitatea executivului.

La ședințele Guvernului în care sînt examinate avizele privind proiectele de acte legislative înaintate de Președintele Republicii Moldova, de deputați sau de Adunarea Populară a Unității Teritoriale Autonome Găgăuzia *este invitat autorul*. Invitația de participare la ședința Guvernului, care va include data, ora și locul în care se va desfășura, precum și documentele relevante sînt remise în scris de către Cancelaria de Stat cu cel puțin 48 de ore înainte de ședință. Potrivit prevederilor legale, neprezentarea autorului nu este un impediment pentru a examina avizul privind proiectul de act legislativ.

§ 7. Responsabilitatea și răspunderea Guvernului

Responsabilitatea și răspunderea sînt elemente componente ale statutului administrativ–juridic al Guvernului, ca subiect al administrării publice și ca subiect al dreptului administrativ.

Responsabilitatea trebuie analizată în raport cu *capacitatea de folosință* a Guvernului, ca subiect al administrării, care apare odată cu numirea în funcție a cel puțin unei majorități simple a membrilor Guvernului, iar *răspunderea* — în raport cu *capacitatea de exercițiu*, care apare din momentul depunerii de către Guvern a jurămîntului.

Responsabilitatea Guvernului (morală, politică și juridică) este privită de noi ca atitudine conștiințioasă a Guvernului, ca organ colegial al administrației publice, și a fiecărui membru al Guvernului — individual față de onorarea atribuțiilor ce le revin.

Guvernul este responsabil în fața Parlamentului pentru rezultatele activității sale. Cel puțin o dată în an Guvernul raportează Parlamentului despre activitatea sa. Membrii și conducătorii altor

¹⁰⁰ Avem restanțe și la conținutul acestei norme juridice. Considerăm că într-un singur aliniat al normei aceste două propoziții se contrazic. Pe de-o parte, norma prevede expres că „Ședințele Guvernului sînt **publice**, iar, pe de altă parte, aceeași normă, la fel, stipulează că „La decizia prim-ministrului, ședințele pot fi închise“. Nu este clar de ce decizia, privind publicitatea ședinței *unui organ colegial* trebuie să fie luată *în mod unilateral* de către un singur membru al Guvernului, fie chiar și în funcția de Prim-ministru? Considerăm că o asemenea decizie, dacă este oportună, trebuie să țină de competența Prezidiului Guvernului.

autorități administrative centrale, în baza unei hotărâri a Parlamentului, țin în fața lui dări de seamă asupra activității lor. Membrii Guvernului sînt obligați să răspundă la întrebările formulate de deputați referitor la activitatea Guvernului și a organelor din subordinea lui, în modul stabilit prin lege. Guvernul examinează deciziile comisiilor Parlamentului, vizînd activitatea Guvernului și a organelor din subordinea lui, comunică comisiilor rezultatele examinării deciziilor sau măsurile luate în vederea lor.

În acest sens *răspunderea Guvernului* (morală, politică și juridică) este privită de către noi drept consecință de depășire a responsabilității Guvernului, ca organ colegial, și al fiecărui membru al lui în parte.

Unii autori consideră că, pentru modul în care își desfășoară activitatea, Guvernul poartă atît o *răspundere politică*, cît și o *răspundere juridică*¹⁰¹.

Guvernul, ca organ colegial al administrării publice, poartă numai răspundere colegială morală și politică. Cea mai pronunțată și mai des utilizată formă a răspunderii politice a Guvernului este **demisia în urma exprimării votului de neîncredere (art. 106 din Constituția Republicii Moldova)** sau **moțiunii de cenzură (art. 106¹ din Constituția Republicii Moldova)**.

Răspunderea *membrilor Guvernului*, după cum a fost menționat, poate fi atît *morală și politică*, cît și *juridică*. Astfel, ei răspund *disciplinar, contravențional, civil sau penal, după caz, potrivit dreptului comun*. De menționat că, în toate cazurile de aplicare a răspunderii juridice față de un membru al Guvernului, forma răspunderii juridice și sancțiunea aplicată va depinde de abaterea ilegală comisă și *numai acea săvîrșită de acesta în exercițiul funcției*. Adică, în toate cazurile de tragere la răspundere juridică a unui membru de Guvern ***acesta va răspunde în calitate de subiect special al răspunderii juridice***.

¹⁰¹ Trăilescu A. Drept administrativ. Ed. a 4-a, rev. București: C. H. Beck, 2010, p. 27.

T E M A 6

Autoritățile centrale de specialitate ale administrației publice ca subiecți ai dreptului administrativ

§ 1. Locul și rolul autorităților centrale de specialitate în exercitarea funcțiilor executive ale statului; § 2. Structura administrației publice centrale; § 3. Funcționarea autorităților centrale de specialitate și reglementarea juridică a activității lor.

§ 1. Locul și rolul autorităților centrale de specialitate în exercitarea funcțiilor executive ale statului

Structura organelor centrale de specialitate ale administrației publice o constituie: **administrația ministerială (ministerele)** și **administrația extraministerială (alte autorități administrative centrale subordonate Guvernului)**.

Ministerele și celelalte autorități centrale ale administrației publice constituie o categorie distinctă de organe în cadrul sistemului autorităților administrației publice, avînd rolul de organizare a executării și de executare în concret a legilor, fiind, astfel, organe de specialitate, de resort. Mai precizăm faptul că ele desfășoară această activitate pe întreg teritoriul țării, fiind autorități centrale ale administrației publice.

Rolul determinant în activitatea autorităților centrale de specialitate îl constituie două elemente: *competența materială* și *competența teritorială*. Aceste elemente definesc, în principal, locul acestor organe în sistemul autorităților administrației publice ca o verigă importantă, subordonată Guvernului, ca fiind autoritatea centrală cu competența materială generală, care coordonează și controlează întreaga activitate a ministerelor și celorlalte organe centrale de specialitate ale administrației publice.

Potrivit Legii Supreme, ministerele sînt organe ale administrației publice de specialitate, care transpun în viață politica Guvernului și exercită, în conformitate cu legea, administrația publică în domeniile de activitate de care răspund¹⁰².

Domeniile de activitate și structura organelor centrale de specialitate nu se stabilesc prin norme constituționale, inițiativa în acest scop aparținînd Parlamentului, fiind realizate prin legi organice.

¹⁰² Constituția Republicii Moldova, art. 107 alin. (1).

În toate statele Uniunii Europene, *ministrul este cel responsabil de organizarea și de gestiunea internă a departamentului său ministerial*, cu condiția aplicării reglementărilor generale în domeniul *funcției publice și al contabilității publice*.

Ministrul cumulează funcția *politică* cu cea *administrativă*. Sub aspect *politic*, D-sa participă la acțiunea Guvernului și este solidar cu ceilalți membri ai Guvernului în fața Parlamentului, iar sub aspect *administrativ*, este șeful departamentului ministerial care i-a fost încredințat și exercită numeroase atribuții, în acest sens¹⁰³.

Structura generală a ministerelor (departamentelor) este aproape identică peste tot. În vîrf se află ministrul, dispunînd de un triplu rol: **1) de a fi în fruntea serviciilor grupate în departamentul său; 2) de a le conduce; 3) de a răspunde de activitatea acestora, de actele lor.**

De menționat că, activitatea ministrului, în calitate de subiect al administrării, are o semnificație dublă:

- a) ca membru al Guvernului, D-sa *nu activează* în calitate de *subiect individual* al administrării, ci ca parte a subiectului colegial de administrare — Guvernului;
- b) ca șef al ministerului, ministrul este *subiect individual* al administrării publice, respectiv al dreptului administrativ.

§ 2. Structura administrației publice centrale

Structura administrației publice centrale este în raport direct cu *domeniile de activitate a Guvernului*. Fiecare domeniu (ramură, subramură, sferă etc.) este administrată de structura respectivă în persoana organului central de specialitate.

La momentul actual, potrivit legislației¹⁰⁴, din structura administrației publice centrale fac parte următoarele *ministere*: *Ministerul Economiei; Ministerul Finanțelor; Ministerul Justiției; Ministerul Afacerilor Interne; Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene; Ministerul Apărării; Ministerul Dezvoltării Regionale și Construcțiilor; Ministerul Agriculturii și Industriei Alimentare; Ministerul Transporturilor și Infrastructurii Drumurilor; Ministerul Mediului; Ministerul Educației; Ministerul Culturii; Ministerul Muncii, Protecției Sociale și Familiei; Ministerul Sănătății; Ministerul Tineretului și Sportului; Ministerul Tehnologiei Informației și Comunicațiilor.*

¹⁰³ Apostol Tofan D. Instituții administrative europene. Op. cit. (2006), p. 98.

¹⁰⁴ Legea cu privire la Guvern, art. 24.

Ministerele sînt conduse de miniştri care poartă răspundere personală pentru exercitarea sarcinilor puse în seama lor. În activitatea sa de conducere a ministerului, ministrul este asistat de unul sau mai mulţi viceministri.

Ministerele transpun în viaţă, în baza legilor republicii, decretele Preşedintelui Republicii Moldova, politica Guvernului, ordonanţele şi hotărîrile lui, conduc în limitele competenţei domeniile încredinţate şi sînt responsabile de activitatea lor.

Ministerele promovează o politică statală de cadre direcţionată spre completarea propriului aparat central şi a organelor de resort cu specialiştii de înaltă calificare, creează sistemul ramural de instruire continuă a cadrelor, organizează pregătirea specialiştilor cu studii superioare şi medii de specialitate, asigură pregătirea cadrelor, inclusiv în străinătate. În virtutea sarcinilor, ministerele au dreptul de a face remanieri în aparatele lor prin reînnoirea contractelor de muncă sau prin atestarea funcţionarilor de stat.

Pe lângă ministere (16 la număr), din structura administraţiei publice centrale fac parte şi alte **autorităţi administrative centrale**, şi anume: *Biroul Naţional de Statistică; Agenţia Relaţii Funciare şi Cadastru; Biroul Relaţii Interetnice; Agenţia „Moldsilva”; Agenţia Rezerve Materiale; Agenţia Turismului; Centrul Naţional Anticorupţie.*

Autorităţile administrative centrale de pe lângă Guvern sînt constituite de Parlament, la propunerea Prim-ministrului, în scopul conducerii, coordonării activităţii şi exercitării controlului în domeniul organizării economiei, precum şi în alte domenii, care nu intră nemijlocit în atribuţiile ministerelor. Ele sînt conduse de directori generali sau de directori, numiţi sau eliberaţi din funcţie de Guvern.

Inspectoratele de stat sînt formate de către Guvern, în scopul exercitării controlului asupra executării legilor republicii. Ele sînt conduse de directori, numiţi sau eliberaţi din funcţie de Guvern.

Autorităţile administrative centrale şi inspectoratele de stat emit, în limitele competenţei lor, acte administrative departamentale cu caracter normativ şi individual.

Guvernul poate să creeze comisii şi consilii permanente şi provizorii pentru studierea unor probleme şi elaborarea hotărîrilor în vederea dezvoltării economiei, politicii în domeniile finanţelor, creditelor, preţurilor, valutei, circulaţiei monetare, precum şi în domeniile politicii sociale, învăţămîntului public, culturii, precum şi din alte sfere ale vieţii.

Organele centrale de specialitate ale administraţiei se subordonează direct Guvernului, activează sub conducerea lui şi sînt controlate de el. Prim-ministrul Republicii Moldova poate cere dări de seamă prim-viceprim-ministrului, viceprim-miniştrilor, fiecărui ministru, conducător de autoritate

administrativă centrală, de inspectorat de stat, de comisie guvernamentală sau de consiliu guvernamental.

Competența de supraveghere a Guvernului se extinde și asupra persoanelor cu funcții de conducere din autoritățile administrației publice centrale.

§ 3. Funcționarea autorităților centrale de specialitate și reglementarea juridică a activității lor

Fiecare autoritate centrală de specialitate exercită funcțiile de *subiect al administrării în domeniul respectiv*. Capacitatea administrativă de folosință și de exercițiu de subiect al administrării și, evident, de subiect al dreptului administrativ, fiecare din aceste autorități o obține din momentul din care **devine persoană juridică**.

Sarcinile, funcțiile și împuternicirile fiecărei autorități centrale de ramură sînt determinate de Regulamentul intern al fiecărei autorități, aprobat prin Hotărîrea Guvernului.

În același rînd, potrivit doctrinei¹⁰⁵, toate autoritățile centrale de specialitate, indiferent de ramura (sfera) pe care o administrează, exercită un șir de funcții identice, care pot fi grupate în:

- **funcții de strategie**, prin care se asigură stabilirea obiectivelor sectoriale de aplicare a Programului de guvernare;
- **funcții de reglementare**, avînd ca scop elaborarea și supunerea spre aprobare a cadrului normativ și instituțional necesar realizării obiectivelor strategice din domeniul respectiv;
- **funcții de reprezentare**, pe plan intern și extern, a statului Republica Moldova și a Guvernului în domeniul de resort;
- **funcții de autoritate de stat** prin care se asigură urmărirea modului de aplicare a reglementărilor din domeniu;
- **funcții de administrare** a patrimoniului său și a proprietății publice din domeniul respectiv;
- **funcții de sinteză**, precum și **de îndrumare, sprijin și control**.

Funcțiile fiecărui organ central de specialitate ca subiect al administrării publice, în parte, sînt fixate în regulamentul intern de organizare și funcționare.

În ceea ce privește administrarea ministerelor, apoi, în pofida faptului că fiecare din ele după modul de emitere a deciziilor, prezintă în sine organe cu caracter *unipersonal* de administrare, pe lîngă fiecare ministru funcționează **colegiul ministerului**. Membrii colegiului, la propunerea

¹⁰⁵ Manda C. Drept administrativ: tratat elementar. București: Lumina Lex, 2007, p. 157.

ministrului, sînt numiți prin hotărîre de Guvern. Colegiul este un *organ colegial de administrare*, însă cu *caracter consultativ*. Hotărîrile colegiului se aduc la cunoștință prin ordinul ministrului.

Din cele menționate reiese că funcția de subiect principal al administrării (atît interne, cît și externe) în cadrul fiecărui minister îi aparține ministrului și această administrare are caracter **unipersonal**.

Cît privește actele emise la nivelul conducerii unipersonale a unui minister, legea precizează că, *în exercitarea atribuțiilor ce-i revin, ministrul emite ordine, instrucțiuni și dispoziții*, în condițiile legii¹⁰⁶.

Ministrul este responsabil pentru rezultatele autorității publice pe care o conduce. Responsabilitatea și răspunderea ministrului au un *caracter dublu: a) ca membru al Guvernului*, D-sa poartă răspundere pentru activitatea Guvernului, în ansamblu, care are caracter de **răspundere politică colegială**; *b) ca ministru* (subiect individual de administrare), D-sa poartă răspundere pentru sfera de activitate ce i-a fost încredințată. *Această responsabilitate și răspundere sînt individuale sub toate formele: morală, politică și juridică*. În cazul răspunderii juridice (administrativ–disciplinare, contravenționale, materiale sau penale), ministrul are *statut de subiect special al răspunderii juridice*.

Ministrul nu este în drept:

- să dețină o oricare altă funcție în organele autorităților publice centrale și locale;
- să se încadreze în organele de conducere a unităților comerciale;
- să practice activitate de întreprinzător personal sau prin terțe persoane;
- să dețină o altă funcție retribuită, cu excepția activității științifico–pedagogice¹⁰⁷.

3.1. Cadrul juridic de funcționare a autorităților centrale de specialitate ale administrației publice. Fiecare din aceste organe își desfășoară activitatea sa, în strictă conformitate cu cadrul legal, izvoarele de bază fiind legislația din domeniul respectiv și Regulamentul propriu.

¹⁰⁶ Legea cu privire la Guvern, art. 21, 22.

¹⁰⁷ Ibidem, art. 29.

T E M A 7

Organele administrației publice locale ca subiecți ai dreptului administrativ

§ 1. *Administrația publică locală. Aspecte de drept comparat*; § 2. *Principii contemporane de organizare a administrației publice locale*; § 3. *Principiile organizării administrației publice locale în Republica Moldova*; § 4. *Administrația publică locală de nivelul întâi*; § 5. *Administrația publică locală de nivelul doi*; § 6. *Specificul organizării și funcționării administrației publice în municipiul Chișinău*; § 7. *Particularitățile administrării publice în unitatea teritorial-administrativă Găgăuzia*

§ 1. **Administrația publică locală. Aspecte de drept comparat**

Spre deosebire de **administrația publică centrală**, competență la nivelul întregii țări, **administrația publică locală** este competentă numai în limitele unității administrativ-teritoriale în care aceasta funcționează¹⁰⁸.

Organizarea locală reflectă regimul politic, transpunând pe plan local, spiritul și instituțiile. Un regim politic liberal va avea, drept consecință complementară, recunoașterea sau atribuirea unor libertăți *colectivităților locale*.

Indiferent de țara unde le regăsim, *colectivitățile locale* se caracterizează prin următoarele elemente: **existența unui teritoriu**; **recunoașterea unui anumit grad de autonomie chiar prin dispozițiile constituționale**, justificat prin existența intereselor locale; **principiul alegerii autorităților locale prin sufragiu universal**; **un anumit grad de protecție juridică, sub aspect legislativ**¹⁰⁹.

Caracterul legislativ privește atât limitele acestor colectivități, cât și regulile de compunere, și modalitățile de desemnare a autorităților, competențele acestora, precum și diferitele mijloace de a le exercita (mai ales, de natură financiară), dar și modalitățile de control la care activitatea acestora poate fi supusă.

Sub aspect terminologic, sintagma *autorități locale* reprezintă termenul generic, utilizat în toate statele Uniunii Europene, termenul de *colectivitate teritorială* fiind folosit pentru a desemna suportul teritorial sau populația, căreia i se aplică competențele acestor autorități.

¹⁰⁸ Prisacaru V. *Tratat de drept administrativ. Partea generală*. Ed. a III-a, revăzută și adăugită. București: Lumina Lex, 2002, p. 747.

¹⁰⁹ Apostol Tofan D. *Instituții administrative europene*. București: C. H. Beck, Colecția Master, 2006, p. 129.

Autonomia locală este considerată ca fiind una dintre cele mai eficiente forme de *autogestiune administrativă*. Astfel, evocînd opinia unui autor francez, C. Manda, consideră că autonomia locală asigură un înalt grad de democrație, colectivitățile teritoriale autonome fiind „*veritabile contraputeri*“, calitate în care pot să prevină abuzul guvernului central¹¹⁰.

În Republica Moldova, între cele două categorii, administrația publică centrală și cea locală, există corelații strînse, determinate de caracterul unitar al statului nostru, dar sînt și delimitări datorate faptului că la baza organizării și funcționării administrației publice locale se află principiile constituționale (art. 109 din Constituție) al *autonomiei locale*.

§ 2. Principii contemporane de organizare a administrației publice locale

Dacă ne raportăm la *principiile contemporane de organizare a administrației publice locale*, vom reține că organizarea administrației publice locale din Republica Moldova se bazează pe aplicarea principiilor fundamentale dominante în prezent nu doar în Europa, ci peste tot în lume.

Astfel, în doctrina administrativă se analizează, în mod tradițional, principiul *descentralizării* prin raportare la cel al *centralizării*, *deconcentrarea*, ca formulă intermediară, și *federalismul*.

Dacă sub aspectul naturii sau esenței ei, *descentralizarea* este prezentată, de regulă, ca un *mod de organizare a statului și a administrației*, sub aspect juridic, profilul noțiunii de *descentralizare* a fost conturat în principal de doctrină, legislației și jurisprudenței revenindu-le un rol secundar.

Centralizarea, caracterizată prin dependența organelor locale de cele centrale ce stabilesc deciziile aplicabile în teritoriu, presupune o strictă subordonare.

Cu alte cuvinte, centralizarea concretizează ansamblul sarcinilor administrative din teritoriul național la nivelul statului, sarcini a căror îndeplinire și-o asumă printr-o administrație ierarhizată și unificată.

Deconcentrarea constituie o *măsură intermediară în procesul descentralizării*, fiind privită ca transfer de atribuții de la centru la agenții puterii centrale aflați la conducerea diferitor organisme locale; ea înseamnă mult mai puțin decît descentralizarea și presupune recunoașterea unei anumite puteri de decizie, în favoarea agenților statului repartizați pe întreg teritoriul țării (*președintele raionului, serviciile exterioare ale ministerelor* răspund ideii de deconcentrare).

¹¹⁰ Manda C. Drept administrativ: tratat elementar. București: Lumina Lex, 2007, p. 198.

Astfel, *serviciile publice deconcentrate* sînt structurile administrative prin care ministerele și celelalte organe centrale își realizează competența pe întreg teritoriul țării și își îndeplinesc atribuțiile conferite de lege.

Descentralizarea administrativă nu trebuie confundată cu *descentralizarea politică* ce implică *federalismul*.

În doctrina administrativă au fost identificate *două forme ale descentralizării*, și anume: *descentralizarea teritorială* și *descentralizarea tehnică* sau *prin servicii*¹¹¹.

Descentralizarea teritorială presupune existența unor autorități alese, la nivelul unităților administrativ-teritoriale, autorități ce dispun de competență materială generală.

Descentralizarea tehnică sau *prin servicii* presupune existența unor persoane morale de drept public care prestează anumite servicii publice distincte de masa serviciilor prestate de autoritățile statale.

În esență, *gradul descentralizării administrative* depinde de numărul serviciilor publice date în competența autorităților publice locale, de modul de organizare a autorităților publice locale și raporturile lor cu cele centrale și forma în care este exercitat controlul special efectuat de autoritatea centrală¹¹².

Elementele descentralizării sînt: **personalitatea juridică, soluționarea propriilor afaceri, autonomia locală.**

Autonomia locală reprezintă dreptul unităților administrativ-teritoriale de a-și satisface interesele proprii, după cum consideră oportun, cu respectarea *legalității*, dar fără intervenția puterii centrale. Autonomia locală constituie principiul fundamental al organizării administrativ-teritoriale a unui stat.

Autonomia locală constituie un drept, iar *descentralizarea administrativă* este un sistem ce o presupune. Ea nu trebuie înțeleasă însă în sensul unei libertăți totale, cu eliminarea oricărei intervenții a statului atunci cînd aceasta se dovedește necesară.

Prin urmare, *descentralizarea administrativă* nu poate fi concepută în statele unitare fără existența unui control statal, cunoscut în doctrină sub denumirea de *tutelă administrativă*. **Tutela administrativă** se materializează în sistemul moldovenesc de organizare și funcționare a autorităților administrației publice locale, în dreptul și obligația corelativă acestui drept, ce revine

¹¹¹ Iorgovan A. Tratat de drept administrativ. Op. cit., 2005, p. 452.

¹¹² Preda M., Vasilescu B. Op. cit., 2007, p. 151.

președintelui raionului de a ataca în contencios administrativ actele consiliilor raionale și celor de nivelul întâi pe care, prin serviciul său de specialitate, le consideră ilegale¹¹³.

§ 3. Principiile organizării administrației publice locale în Republica Moldova

Cadrul constituțional al problemei se regăsește în capitolul VIII din Constituția Republicii Moldova, intitulat „Administrația publică”. Art. 107 din acest capitol este consacrat administrației publice centrale de specialitate, iar art. 109 determină principiile de bază ale administrației publice locale.

Această divizare a administrației publice, în *centrală și locală*, a fost interpretată în doctrina administrativă în sensul că legiuitorul constituant a dorit să delimiteze, în cadrul administrației publice, două sfere de regimuri diferite.

Constituția Republicii Moldova prevede că administrarea publică în unitățile administrativ-teritoriale se întemeiază pe următoarele **principii**:

- 1) autonomiei locale;
- 2) descentralizării serviciilor publice;
- 3) eligibilității autorităților administrației publice locale;
- 4) consultării cetățenilor în problemele locale de interes deosebit¹¹⁴.

1. Principiul autonomiei locale este principiul fundamental care guvernează administrația publică locală și activitatea autorităților acesteia, care constă în „dreptul unităților administrativ-teritoriale de a-și satisface interesele proprii fără amestecul autorităților centrale, principiu care atrage după sine descentralizarea administrativă, autonomia fiind **un drept**, iar descentralizarea un sistem care implică autonomia”¹¹⁵.

Conținutul acestui principiu, ca și caracteristicile sale, rezultă din cadrul legislativ din domeniu.

Potrivit Legii privind descentralizarea administrativă, „*autonomia locală* este dreptul și capacitatea efectivă a autorităților publice locale de a reglementa și gestiona, în condițiile legii, sub propria lor responsabilitate și în interesul populației locale, o parte importantă din treburile publice”¹¹⁶.

¹¹³ Apostol Tofan D. Op. cit., 2008, p. 255.

¹¹⁴ Constituția RM, art. 109 alin. (1).

¹¹⁵ Manda C. Drept administrativ: tratat elementar. Op. cit., 2007, p. 196.

¹¹⁶ Legea Republicii Moldova nr. 435 din 28.12.2006 privind descentralizarea administrativă, art. 1. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 29-31 din 02.03.2007, art. Nr. 91.

Detalizând această prevedere legală, Legea privind administrația publică locală stipulează că „Autoritățile administrației publice locale beneficiază de autonomie decizională¹¹⁷, organizațională¹¹⁸, gestionară și financiară¹¹⁹, au dreptul la inițiativă în tot ceea ce privește administrarea treburilor publice locale, exercitându-și, în condițiile legii, autoritatea în limitele teritoriului administrat¹²⁰”.

Principiul autonomiei locale, în practică, cunoaște două forme: **autonomia funcțională** (tehnică) și **autonomia teritorială**.

Autonomia funcțională constă în recunoașterea posibilității pentru unele servicii publice de a beneficia de autonomie în domeniul lor de activitate, iar **autonomia teritorială** este cea prin care se recunoaște **dreptul** unităților administrative, în condițiile legii, *de a se autoadministra*.

Din această perspectivă, **autonomia locală presupune existența unor condiții și îndeplinirea unor exigențe**, cum ar fi:

- *prezența unei colectivități care să aibă interese și cerințe specifice față de interesele colectivității naționale;*
- *existența unor mijloace materiale și financiare puse la dispoziția colectivității locale, sînt gestionate sub responsabilitatea acestei colectivități;*
- *autoritățile care conduc colectivitatea locală trebuie să fie alese dintre cetățenii care o compun, stabilirea unor atribuții distincte pentru autoritățile alese, potrivit cărora acestea pot să decidă liber soluționarea problemelor locale și, în sfîrșit,*
- *existența „tutelei administrative”.*

Conținutul **principiului autonomiei locale** se regăsește atît în *activitatea administrației publice locale*, cît și în *raporturile dintre autoritățile comunale, orașenești, municipale și raionale*, precum și în *relațiile dintre acestea și autoritățile administrației publice deconcentrate*.

Comunele, orașele, municipiile și raioanele, potrivit legii, *sînt persoane juridice de drept public, cu capacitate juridică deplină, au un patrimoniu, un buget propriu și hotărăsc în tot ceea ce privește administrarea intereselor locale, exercitînd, în condițiile legii, autoritatea în limitele administrativ-teritoriale stabilite*.

¹¹⁷ *Autonomie decizională* — dreptul autorităților publice locale de a adopta liber decizii, în condițiile legii, fără intervenții din partea altor autorități publice, în scopul realizării intereselor sale.

¹¹⁸ *Autonomie organizațională* — dreptul autorităților publice locale de a aproba, în condițiile legii, statutul, structurile administrative interne, modalitățile de funcționare a acestora, statele și organigrama lor, precum și de a institui persoane juridice de drept public de interes local.

¹¹⁹ *Autonomie financiară și bugetară* — dreptul autorităților publice locale de a dispune de resurse financiare proprii suficiente și de a le utiliza liber, în condițiile legii, prin adoptarea propriilor bugete locale.

¹²⁰ Legea privind administrația publică locală nr. 436 din 28.12.2006.

În concluzie, **autonomia locală** este un principiu constituțional proclamat de Constituția Republicii Moldova, *care conferă dreptul colectivităților locale de a-și rezolva singure problemele locale, în cadrul legii și al statului unitar.*

2. Principiul descentralizării serviciilor publice. Descentralizarea serviciilor publice constă, în fapt, în recunoașterea unei anumite autonomii și acordarea personalității juridice unor instituții sau servicii publice organizate la nivelul unităților administrativ-teritoriale.

În același timp, legiuitorul constituant, menționând principiul descentralizării serviciilor publice ca principiu fundamental al administrației publice locale, a avut în vedere și descentralizarea teritorială, realizată prin recunoașterea unei anumite autonomii colectivităților locale, deci unității administrativ-teritoriale, comuna, orașul (municipiul), raionul, care, pe baza autonomiei locale și în conformitate cu dispozițiile legale, se administrează prin ele însele, așa cum se precizează în legislație, prin „autorități ale descentralizării teritoriale”¹²¹.

Principiul descentralizării serviciilor publice concură, pe de o parte, la crearea de servicii publice deconcentrate și mărimea competențelor acestora, iar, pe de altă parte, la înființarea de servicii publice descentralizate în unitățile administrativ-teritoriale și, respectiv, a unor instituții și servicii publice de interes local organizate sub autoritatea consiliilor locale și raionale.

3. Principiul eligibilității autorităților administrației publice locale își are sediul materiei și își găsește, în mod distinct, recunoașterea în norma constituțională (art. 112), care prevede că *autoritățile administrației publice, prin care este exercitată autonomia locală în sate și în orașe, sînt consiliile locale alese și primarii aleși.*

Principiul eligibilității autorităților administrației publice locale este unica formă de realizare a prevederilor normei constituționale (art. 2 din Constituția RM), care stipulează că „Suveranitatea națională aparține poporului Republicii Moldova, care o exercită în mod direct și prin organele sale reprezentative în formele stabilite de Constituție”.

Un ultim aspect pe care îl considerăm necesar a fi subliniat, ca o consecință a principiului eligibilității, se referă la faptul că *autoritățile locale, odată alese, în condițiile stabilite de lege, devin autorități locale reprezentative, recunoscute implicit și de către stat, ceea ce face ca actele și acțiunile lor să poată produce efecte juridice încadrate în ordinea juridică a statului, desigur, în măsura în care acestea se încadrează constant în respectarea cadrului legal.*

¹²¹ Manda C. Drept administrativ: tratat elementar. București: Lumina Lex, 2007, p. 203.

4. Principiul consultării cetățenilor în problemele locale de interes deosebit. Instituția referendumului local. Consacrat expres numai prin dispozițiile art. 3 alin. (1) din Legea privind administrația publică locală, principiul consultării cetățenilor în problemele locale de interes deosebit este integrat și subordonat principiului constituțional al autonomiei locale¹²².

Înscrierea acestui principiu la baza organizării și funcționării administrației publice locale derivă din însuși spiritul principiului constituțional al autonomiei locale, în procesul de transformare și reșezare a instituțiilor administrației publice locale pe fundamentul acestui principiu modern, principiu care deteremină un nou sistem de raporturi în planul *administrației publice locale, cetățean, colectivitate locală*.

Statuarea acestui *principiu al consultării cetățenilor în probleme de interes deosebit* este și o exigență impusă de necesitatea asigurării unui *echilibru* între prerogativele autorităților publice locale și **puterea de supraveghere** a colectivităților locale care le-au ales, și care le-a conferit misiunea de exercitare a unui mandat local. Din acest punct de vedere, în raport de procesul de multiplicare și de diversificare a instrumentelor legale puse la dispoziția autorităților locale, concomitent implicării acestora în variate domenii de activitate, **principiul consultării** semnifică și *controlul societății civile asupra autorităților locale eligibile*, mai cu seamă prin participarea efectivă a cetățenilor în procesul luării deciziilor în privința acelor probleme ce au impact deosebit asupra vieții colectivităților locale.

Conform dispozițiilor art. 8 alin. (1) și (2) din Legea privind administrația publică locală, *în probleme de interes local, care preocupă o parte din populația unității administrativ-teritoriale pot fi organizate, cu această parte, diverse forme de consultări, audieri publice și convorbiri*, în condițiile legii. Iar în probleme **de importanță deosebită** pentru unitatea administrativ-teritorială *populația poate fi consultată prin referendum local*, organizat în condițiile Codului electoral. Cu alte cuvinte, legea organică **instituționalizează referendumul** ca formă principală de consultare a colectivităților locale, fără a se rezuma însă doar la aceasta. Nu sînt excluse, așadar, nici alte forme de participare a cetățenilor la treburile publice, care, deși și cele neprevăzute, în mod expres, se subsumează și ele alături de referendumul local, modalităților de manifestare concretă a *principiului legal al consultării*.

¹²² În acest sens, reprezentantul doctrinei române, Vida Ioan, reliefează că „*principiul autonomiei absoarbe și principiul consultării cetățenilor în probleme de interes local, știut fiind că organizarea unui referendum sau a altor forme de consultare populară intră în conținutul acestui principiu*“. Vida I. Puterea executivă și administrația publică. Op. cit., p. 196.

§ 4. Administrația publică locală de nivelul întâi

Potrivit construcției administrativ–teritoriale a Republicii Moldova, *autoritățile administrației publice locale se divizează în două nivele: nivelul I și nivelul II.*

Autorități ale administrației publice locale de nivelul întâi sînt autorități publice, luate în ansamblu, care sînt constituite și activează pe teritoriul satului (comunei), orașului (municipiului) pentru promovarea intereselor și soluționarea problemelor colectivităților locale.

Autorități ale administrației publice locale de nivelul al doilea sînt autorități publice, luate în ansamblu, care sînt constituite și activează pe teritoriul raionului, municipiului Chișinău, municipiului Bălți, unității teritoriale autonome cu statut juridic special pentru promovarea intereselor și soluționarea problemelor populației unității administrativ–teritoriale respective.

4.1. Domeniile proprii de activitate pentru autoritățile publice locale de nivelul întâi.

Orice unitate administrativ–teritorială este persoană juridică de drept public și dispune, în condițiile legii, de un patrimoniu distinct de cel al statului și al altor unități administrativ–teritoriale.

Autoritățile publice în fiecare din aceste unități se întemeiază pe principiile autonomiei locale, examinate în paragraful precedent, fiecare din ele beneficiază de autonomie decizională, organizațională, gestională și financiară, are dreptul la inițiativă în tot ce privește administrarea treburilor locale, exercitîndu-și, în condițiile legii, autoritatea în limitele teritoriului administrat¹²³.

Sistemul administrației publice locale¹²⁴ în fiecare din unitățile administrativ–teritoriale, structura organizațională a fiecărei autorități publice, formele și metodele lor de activitate, trebuie să fie raportate la domeniile proprii de activitate care sunt clar reglementate prin lege¹²⁵.

4.2. Consiliile locale ca autorități deliberative de nivelul întâi

Autoritățile administrației publice locale prin care se realizează autonomia locală în sate (comune), orașe (municipii) sînt **consiliile locale, ca autorități deliberative, și primarii, ca autorități executive.**

Consiliile locale își *organizează și desfășoară activitatea* în domeniile stabilite de Legea privind descentralizarea administrativă, dispunînd în acest scop de competențe (ansamblul de obligații și drepturi ale autorităților publice locale în domeniile de activitate care le sînt stabilite) depline care nu pot fi puse în cauză sau limitate de nicio autoritate publică, decît în condițiile legii. Competențele autorităților publice locale sînt delimitate, în condițiile legii, între competențele autorităților publice

¹²³ Legea privind administrația publică locală, art. 3.

¹²⁴ Potrivit Legii privind administrația publică locală — „*administrația publică locală este totalitatea autorităților publice locale constituite, în condițiile legii, pentru promovarea intereselor generale ale locuitorilor unei unități administrativ–teritoriale*“.

¹²⁵ Legea privind administrația publică locală, art. 4.

deliberative și executive de nivelurile întâi și al doilea. Autoritățile administrației publice centrale nu pot să stabilească ori să impună competențe autorităților publice locale fără o evaluare prealabilă a impactului financiar pe care aceste competențe l-ar putea genera, fără o consultare a autorităților locale de nivelul corespunzător și fără ca colectivitățile locale să fie asigurate cu mijloacele financiare necesare.

4.2.1. Competența și constituirea consiliilor locale. Consiliile locale sînt compuse din consilieri aleși în condițiile Codului electoral¹²⁶. Numărul de consilieri se stabilește în funcție de numărul de locuitori ai unității administrativ-teritoriale la data de 1 ianuarie a anului în care au loc alegerile, conform datelor statistice¹²⁷.

Statutul juridic și organizarea activității aleșilor locali din cadrul autorităților publice locale, inclusiv din unitatea teritorială autonomă cu statut juridic special, se reglementează prin Legea privind statutul alesului local¹²⁸.

Consiliul local de nivelul întâi devine subiect al administrării publice și subiect al dreptului administrativ din momentul obținerii **capacității administrativ-juridice**: *capacitatea de folosință o obține din momentul constituirii legale; iar cea de exercițiu — din momentul întrunirii în ședința de constituire.*

Consiliul local este **legal constituit** dacă sînt validate mandatele *a cel puțin două treimi din numărul de consilieri aleși*. Acesta se întrunește în **ședință de constituire** în termen de 20 de zile calendaristice de la data validării mandatelor de consilier. Consilierii din unitățile administrativ-teritoriale de nivelul întâi se convoacă în primă ședință prin hotărîre a consiliului electoral de circumscripție, care notifică Comisiei Electorale Centrale prima convocare a consiliului local. Ședința consiliului este deliberativă este o procedură reglementată prin legea respectivă în art. 13.

Lucrările ședinței de constituire sînt conduse de cel mai în vîrstă consilier dintre cei prezenți la ședință, asistat de unul sau doi dintre cei mai tineri consilieri prezenți.

Ulterior, consiliul local formează organele sale de lucru (fracțiuni și comisii consultative de specialitate), în condițiile Legii nr. 457-XV din 14 noiembrie 2003 pentru aprobarea Regulamentului-cadru privind constituirea și funcționarea consiliilor locale și raionale¹²⁹.

¹²⁶ Codul electoral al Republicii Moldova nr. 1381 din 21.11.1997. În: Monitorul Oficial al RM nr. 81 din 08.12.1997, art. nr. 667.

¹²⁷ Aleșii locali se aleg în următorul raport: numărul de locuitori ai unității administrativ-teritorial la numărul de consilieri, și anume: pînă la 1500 de locuitori — 9 consilieri; între 1501 și 2500 — 11 consilieri; între 2501 și 5000 — 13 consilieri; între 5001 și 7000 — 15 consilieri; între 7001 și 10000 — 17 consilieri; între 10001 și 20000 — 23 de consilieri; între 20001 și 50000 — 27 de consilieri; între 50001 și 100000 — 33 de consilieri; între 100001 și 200000 — 35 de consilieri; peste 200000 — 43 de consilieri.

Numărul de consilieri în consiliul municipiului Chișinău se stabilește potrivit art. 56 a Legii privind administrația publică locală.

¹²⁸ Legea privind statutul alesului local nr. 768 din 02.02.2000. În: Monitorul Oficial al RM nr. 34 din 24.03.2000, art. nr. 231.

¹²⁹ Legea pentru aprobarea Regulamentului-cadru privind constituirea și funcționarea consiliilor locale și raionale nr. 457 din 14.11.2003. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 248-253 din 19.12.2003.

4.2.2. Competențele consiliilor locale. Pornind de la domeniile de activitate ale autorităților administrației publice locale de nivelul întâi stabilite la art. 4 al Legii privind descentralizarea administrativă, consiliul local realizează următoarele obligații și drepturi prevăzute în art. 14 din Legea cu privire la APL.

4.2.3. Funcționarea consiliului local. Durata mandatului consiliului local este stabilită de Codul electoral și constituie 4 ani. Consiliul local își exercită mandatul de la data declarării ca legal constituit până la data constituirii legale a consiliului nou-ales. Mandatul consiliului local poate fi prelungit, prin lege organică, în caz de război sau catastrofă.

Consiliul local se întrunește în ședință ordinară o dată la trei luni, la convocarea primarului, cu excepția primei ședințe. Acesta se poate întruni în ședință extraordinară, cu ordinea de zi propusă, ori de câte ori este necesar, la cererea primarului sau a cel puțin o treime din numărul consilierilor aleși. Convocarea se face cu cel puțin 5 zile înainte de ședința ordinară și cu cel puțin 3 zile înainte de ședința extraordinară a consiliului local.

Ședințele consiliului local urmează a fi publice. **Orice persoană interesată poate asista la ședințele consiliului local.** *Cetățenii, asociațiile, constituite în corespundere cu legea și alte părți interesate, au dreptul: de a participa, în condițiile legii, la orice etapă a procesului decizional; de a avea acces la informațiile privind bugetul localității și modul de utilizare a resurselor bugetare, la proiectele de decizii și la ordinea de zi a ședințelor consiliului local și ale primăriei; de a propune inițierea elaborării și adoptării unor decizii; de a prezenta autorităților publice locale recomandări, în nume propriu sau în numele unor grupuri de locuitori ai colectivităților respective, privind diverse proiecte de decizie supuse dezbaterilor.*

Prezența consilierilor la ședința consiliului local este obligatorie. Ședința consiliului local este **deliberativă** dacă la ea sînt prezenți majoritatea consilierilor aleși.

Deciziile consiliului local se semnează, *în cel mult 5 zile* de la data desfășurării ședinței lui, de președintele acesteia și se *contrasemnează de secretarul consiliului.*

Dacă secretarul consiliului consideră că decizia consiliului local este **ilegală, el este în drept să nu o contrasemneze** și să solicite consiliului reexaminarea acestei decizii. El va remite decizia consiliului local primarului și, în cazurile prevăzute de lege, oficiului teritorial al Cancelariei de Stat **în cel mult 5 zile după data semnării.** În cazul în care primarul consideră că decizia consiliului local este ilegală, el sesizează oficiul teritorial al Cămelariei de Stat și/sau instanța de contencios administrativ.

Deciziile cu *caracter normativ intră în vigoare la data aducerii la cunoștință publică* prin publicare sau prin afișare în locuri publice, iar cele cu *caracter individual — la data comunicării persoanelor vizate*.

4.2.4. Responsabilitatea și răspunderea consilierilor în consiliul local. Ca și în cazul membrilor Guvernului, responsabilitatea și răspunderea consilierilor au o semnificație dublă:

- a) pentru legalitatea și oportunitatea deciziilor consiliului care le-a votat, ei poartă responsabilitatea și răspunderea **morală și politică colegială**¹³⁰;
- b) pentru propria activitate desfășurată în exercitarea mandatului, conform legislației în vigoare, ei poartă responsabilitatea și răspunderea **personală** sub toate **formele: morală, politică, inclusiv cea juridică**, fiind subiecți speciali ai ultimei forme de răspundere.

Ca modalitate concretă de răspundere a consiliilor locale și a consilierilor, ca reacție la depășirea responsabilității față de atribuțiile ce le revin, pot fi: 1) *dizolvarea consiliului local înaintea de expirarea termenului* și 2) *încetarea înainte de termen a mandatului de consilier*.

Decizia consiliului de ridicare a mandatului, fiind un act administrativ cu caracter individual, poate fi atacată de către consilier în instanța de contencios administrativ.

4.3. Primarul ca autoritate executivă, ca subiect al administrării publice și ca subiect al dreptului administrativ. Puterea executivă la nivel local este reprezentată de către primari. Primarul este șeful administrației publice locale. Acest statut primarul îl obține din momentul apariției capacității administrativ-juridice de subiect al administrării publice. Atît *capacitatea de folosință, cât și cea de exercițiu apar din momentul confirmării legalității alegerii primarului și validării mandatului acestuia*.

Primarul participă la ședințele consiliului local și are dreptul să se pronunțe referitor la toate problemele supuse dezbaterilor. Odată cu viceprimarii, el cade sub incidența Legii privind statutul alesului local.

Validarea sau invalidarea mandatului de primar se aduce la cunoștința publică, se comunică oficiului teritorial al Cancelariei de Stat și se prezintă de către un judecător la prima ședință sau, după caz, la o ședință extraordinară a consiliului.

4.3.1. Competența primarului. Pornind de la domeniile de activitate ale autorităților administrației publice locale de nivelul întâi, stabilite la art. 4 alin. (1) din Legea privind

¹³⁰ De menționat că fiecare consilier, potrivit legii, se bucură de dreptul la **opinia separată**. La cererea consilierului, votul și opinia lui separată **pot fi** consemnate în procesul-verbal al ședinței. În aceste cazuri, consilierul care și-a consemnat opinia separată și dezacordul cu decizia adoptată de consiliu **nu poartă răspundere solidară**. Împărtășind această decizie a legiuitorului, considerăm că norma juridică prevăzută în art. 23 alin. (3) din Legea privind administrația publică locală sintagma „*pot fi consemnate*” ar trebui substituită cu sintagma „*se consemnează*”.

descentralizarea administrativă, primarul exercită în teritoriul administrat următoarele atribuții de bază prevăzute în art. 29 din Legea privind APL.

4.3.2. Funcționarea primarului și a primăriei. Primarul este responsabil față de consiliul local și alegătorii săi pentru onorarea atribuțiilor ce îi revin. El prezintă, la cererea consiliului local, informații despre executarea deciziilor adoptate de consiliu, alte informații despre activitatea sa de executare a anumitor atribuții ce îi revin potrivit legii.

Una din metodele de bază de realizare a atribuțiilor funcționale de către primar este **elaborarea și emiterea actelor administrative**. În acest scop, primarul emite **dispoziții cu caracter normativ și individual**.

Dispozițiile cu caracter normativ sînt remise, în termen de 5 zile după semnare, *oficiului teritorial al Cancelariei de Stat* și intră în vigoare la momentul aducerii lor la cunoștință publică. Cele cu **caracter individual** devin executorii după ce sînt **aduse la cunoștință persoanelor vizate**.

Aparatul de lucru al primarului este *primăria*. Aceasta este organizată și funcționează în baza unui regulament aprobat de consiliul local.

Condițiile numirii, angajării, promovării, sancționării și încetării raporturilor de serviciu sau de muncă ale personalului primăriei, drepturile și obligațiile lui sînt stabilite de legislația în vigoare și de regulamentul primăriei, aprobat de consiliul local.

4.3.3. Responsabilitatea și răspunderea primarului. Primarul, fiind subiect **unipersonal** al administrării publice, din momentul investirii lui în funcție, în modul stabilit de lege, se face responsabil de modul și rezultatele exercitării funcției de *șef al executivului consiliului local*.

Depășirea acestei responsabilități implică o răspundere. Primarul poartă răspundere personală atît morală și politică, cît și juridică administrativ–patrimonială, administrativ–disciplinară, contravențională, civilă și penală, fiind *subiect special* al răspunderii juridice.

Are *tangență parțială* cu răspunderea juridică a primarului — *încetarea înainte de termen a mandatului*, iar *suspendarea din funcție* — *tangență directă*.

Potrivit legii, primarul își exercită atribuțiile de la data validării mandatului pînă la data validării următorului mandat de primar, cu excepția cazurilor cînd mandatul încetează înainte de termen. Prelungirea, prin lege organică, a mandatului primarului poate avea loc numai în caz de război sau catastrofă. Înainte de termen, mandatul primarului **încetează** în caz de: *demisie; incompatibilitate a funcției; imposibilitate de a-și exercita atribuțiile pe o perioadă mai mare de 4 luni consecutive, inclusiv pe motiv de boală; intrarea în vigoare a sentinței de condamnare; deces*¹³¹.

¹³¹ Legea privind administrația publică locală, art. 28.

Suspendarea din funcție a primarului poate avea loc în cazul în care el a fost **oferit justiției pentru săvârșirea unei infracțiuni**. Suspendarea poate fi dispusă numai de către instanța de judecată, în condițiile legii, și durează pînă la soluționarea definitivă a cauzei.

În cazul în care inculpatul a fost achitat sau dosarul său penal a fost clasat, cu excepția cazurilor de amnistie, primarul suspendat din funcție are dreptul la reparare, în condițiile legii, a prejudiciului cauzat. El este restabilit în funcție pentru perioada pînă la expirarea mandatului său.

4.4. Secretarul consiliului local. Potrivit prevederilor locale, secretarul consiliului local este *secretar al satului* (comunei), *orașului* (municipiului)¹³².

Tradițional, în administrația publică locală, pe lîngă organele alese sau numite pe baza unor criterii politice, au existat și funcționari care au avut statutul de funcționari de carieră, aceștia asigurând continuitatea¹³³. Alături de notar, a început să apară și funcția de *secretar al consiliului local*, funcție care, treptat, prin diferite organizări administrative, a înlocuit funcția de notar, preluînd și atribuții ale acestuia.

Potrivit legii, *fiecare unitate administrativ-teritorială are un secretar salarizat din bugetul local*. Secretarul se bucură de stabilitate în funcție și cade sub incidența Legii cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public¹³⁴.

Candidatul la funcția de secretar este selectat în *bază de concurs*. Candidatul trebuie să fie **licențiat al unei facultăți (secții) de drept sau de administrație publică**.

Numirea în funcție a învingătorului concursului pentru ocuparea funcției de secretar, organizat în conformitate cu legislația în vigoare, se face la prima ședință a consiliului local, după anunțarea rezultatelor concursului.

Modificarea, suspendarea și încetarea raporturilor de serviciu ale secretarului se face, în condițiile legii, prin *decizia (hotărîrea) consiliului*. Evaluarea performanțelor profesionale ale secretarului se face de către primar, în baza deciziei consiliului.

Primarul, viceprimarul, secretarul unității administrativ-teritoriale și aparatul de specialitate al primarului constituie o structură funcțională cu activitate permanentă, denumită **primăria satului (comunei), orașului (municipiului)**, care conduce la îndeplinire deciziile (hotărîrile) consiliului local și dispozițiile primarului, soluționînd problemele curente ale colectivității locale.

¹³² Ibidem, art. 37.

¹³³ Iorgovan A. Tratat de drept administrativ. Op. cit., 2005, p. 527.

¹³⁴ Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public nr. 158 din 04.07.2008, anexa nr. 1. În: Monitorul Oficial al RM nr. 230-232 din 23.12.2008, art. nr. 840.

§ 5. Administrația publică locală de nivelul doi

5.1. Domeniile de activitate. Pornind de la prevederile Legii privind descentralizarea administrativă, constatăm că pentru autoritățile publice locale de nivelul al doilea se stabilesc următoarele domenii proprii de activitate (art. 4 alin. (2)).

Autoritățile publice locale de nivelul întâi și al doilea, în limitele legii, dispun de libertate deplină de acțiune în reglementarea și gestionarea oricărei chestiuni de interes local care nu este exclusă din competența lor și nu este atribuită unei alte autorități. Alte competențe proprii autorităților publice locale pot fi atribuite acestora numai prin lege.

5.2. Componenta și constituirea consiliului raional, ca organ deliberativ de nivelul doi

Consiliul raional este autoritatea reprezentativă a populației raionului, este constituită din consilieri aleși, în condițiile Codului electoral. Numărul de consilieri este stabilit în funcție de numărul de locuitori din raion de la data de 1 ianuarie a anului în care au loc alegerile, conform datelor statistice, în modul stabilit de lege.

Constituirea consiliului și ședințele lui se desfășoară, în modul stabilit de lege, pentru consiliile locale¹³⁵. El se convoacă în prima ședință prin hotărârea Comisiei Electorale Centrale.

Durata mandatului consiliului raional este stabilită de Codul electoral și constituie 4 ani. Mandatul se exercită de la data declarării ca **legal constituit pînă la data constituirii legale a consiliului nou ales**. El poate fi prelungit, prin lege organică, numai în caz de război sau catastrofă.

5.2.1. Competența consiliului raional. Pornind de la domeniile de activitate ale autorităților administrației publice locale de nivelul al doilea, consiliul raional realizează în teritoriul administrat **următoarele competențe de bază** prevăzute în art. 43 din Legea privind APL.

5.2.2. Funcționarea consiliului raional. Organizarea și funcționarea consiliului raional se desfășoară în conformitate cu prevederile Legii privind administrația publică locală.

Consiliul raional alege prin **vot deschis**, cu votul majorității consilierilor prezenți, **pentru durata unei ședințe, un președinte care o prezidează**. Președintele ședinței este statuat de secretarul consiliului raional.

În realizarea competențelor sale, consiliul raional adoptă **decizii** cu votul **majorității consilierilor prezenți**, cu excepția cazurilor în care legea sau regulamentul consiliului cere un număr mai mare de voturi. Deciziile sînt semnate de președintele ședinței și contrasemnate de secretarul consiliului.

¹³⁵ Vezi Legea privind administrația publică locală, art. 13, 16, 17 și 19, după caz.

5.2.3. Responsabilitatea și răspunderea consiliului raional. Consiliul raional, fiind *subiect colegial al administrării publice*, este responsabil de atribuțiile ce îi revin din momentul obținerii capacității administrativ-juridice. Răspunderea, care este una *colegială, morală și politică*, este consecința iresponsabilității față de activitatea sa, inclusiv față de deciziile adoptate.

Răspunderea colegială a consiliului raional și al fiecărui consilier, în parte, se manifestă prin **dizolvarea** consiliului raional înainte de expirarea termenului (art. 48 alin. (1)).

În cazul adoptării în mod deliberat a deciziei repetate în aceeași materie, oficiul teritorial al Cancelariei de Stat sau Guvernul este în drept să se adreseze în instanța de judecată pentru constatarea circumstanțelor *care justifică dizolvarea consiliului raional*. **Parlamentul dizolvă consiliul raional, la propunerea motivată a președintelui raionului sau a Guvernului, în temeiul unei hotărâri judecătorești definitive, prin care au fost constatate circumstanțele care justifică dizolvarea.**

Dizolvarea de drept a consiliului raional în condițiile reducerii sub jumătate a numărului stabilit de consilieri sau nefuncționării sale timp de 6 luni consecutiv, **se constată de către președintele raionului** și se **notifică în scris**, în termen de cel mult 10 zile de la data dizolvării, *Comisiei Electorale Centrale* care stabilește data desfășurării alegerilor noi.

Până la constituirea unui nou consiliu, președintele raionului va soluționa problemele curente ale unității administrativ-teritoriale.

5.3. Președintele raionului ca autoritate executivă, ca subiect al administrației publice și ca subiect al dreptului administrativ. Puterea executivă la nivel raional este reprezentată de către președintele raionului. El este șeful administrației publice raionale. Acest statut președintele raionului îl obține din momentul apariției *capacității administrativ-juridice* de subiect al administrării publice, care *coincide cu momentul alegerii în funcție*.

5.3.1. Alegerea președintelui și vicepreședintelui raionului. Președintele raionului este ales de către consiliul raional la propunerea a cel puțin o treime din consilierii aleși, cu votul majorității consilierilor aleși¹³⁶. În cazul în care candidatura propusă nu întrunește votul majorității consilierilor aleși, în termen de 8 zile se convoacă o nouă ședință în vederea efectuării votării repetate. Dacă și după votarea repetată niciuna dintre candidaturile propuse nu întrunește votul majorității

¹³⁶ Ibidem, art. 49 alin. (1).

consilierilor aleși, în termen de 3 zile se organizează o votare suplimentară, în urma căreia se consideră ales candidatul care **întrunește cel mai mare număr de voturi**¹³⁷.

Pentru a asigura realizarea atribuțiilor de șef al executivului raionului, președintele este asistat de vicepreședinți. Numărul vicepreședinților se stabilește de consiliul raional, la propunerea președintelui raionului. Vicepreședinții raionului sînt aleși de consiliul raional, la propunerea președintelui raionului, conform procedurii prevăzute de lege. În funcția de vicepreședinte, poate fi aleasă orice persoană, inclusiv din rîndul consilierilor.

5.3.2. Competența președintelui raionului. Pornind de la domeniile de activitate ale autorității publice raionale, președintele raionului, ca șef al executivului, realizează în teritoriul administrat următoarele obligații și drepturi de bază reglementate în art. 53 din Legea privind APL.

5.3.3. Funcționarea președintelui raionului și a aparatului lui. Președintele raionului exercită conducerea operativă a serviciilor publice de interes raional. El reprezintă raionul în raporturile cu Guvernul, cu alte autorități publice centrale, cu persoane fizice și juridice din țară și din străinătate, precum și în instanțe judecătorești. Este coordonator al serviciilor publice descentralizate din cadrul raionului și exercită atribuțiile de președinte al comisiei pentru situații excepționale.

Președintele și vicepreședinții raionului cad sub incidența Legii privind statutul alesului local. Vicepreședinții raionului exercită atribuțiile stabilite de președintele raionului și poartă răspundere în conformitate cu legislația în vigoare.

În scopul funcționării prompte și eficiente a autorității publice executive a raionului, președintele raionului nu numai că este însoțit de către vicepreședinte(ți), ci și dispune de un aparat de lucru care se *organizează și funcționează în baza unui regulament intern aprobat de consiliul raional*.

Actele președintelui raionului. În exercitarea atribuțiilor sale, ca șef al executivului raionului, președintele emite dispoziții cu caracter **normativ** și **individual**. **Dispozițiile cu caracter normativ** sînt remise, în termen de 5 zile după semnare, oficiului teritorial al Cancelariei de Stat și intră în vigoare la momentul aducerii lor la cunoștință publică. Cele cu caracter individual devin executorii după ce sînt aduse la cunoștință persoanelor vizate în ele.

¹³⁷ Considerăm că această modalitate de alegere a președintelui raionului este depășită. Ca șef al executivului raionului, acesta trebuie să fie garantul asigurării drepturilor și intereselor legitime ale tuturor cetățenilor raionului. Totodată el se află în dependență directă a consilierilor raionali care au format coaliția de guvernare la nivel raional.

Considerăm că, în acest sens, ar fi rațională preluarea practicii legislatorului român, unde, potrivit Legii nr. 67/2004 pentru alegerea autorităților administrației publice locale (modificată prin Legea nr. 35/2008) și președintele consiliului județean este ales prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat, soluția ce reprezintă, indiscutabil, rezultatul unei voințe politice majoritare în Parlament.

Președintele raionului este în drept să emită dispoziții numai în chestiuni ce țin de competența sa. La emiterea dispozițiilor, președintele raionului are dreptul să consulte oficiul teritorial al Cancelariei de Stat, conducătorii sau reprezentanții autorităților administrației publice atât locale, cât și centrale.

5.3.4. Responsabilitatea și răspunderea președintelui raionului. Ca șef al executivului raionului, el este *subiect uninominal al administrării publice*, deci și **răspunderea este personală**.

Din momentul investirii, în modul stabilit de lege în funcție, el devine responsabil în fața consiliului raional și în fața locuitorilor raionului pentru realizarea atribuțiilor ce îi revin potrivit funcției deținute.

În cazul neexecutării obligațiilor sau abuz de drepturi, ca manifestare a responsabilității, președintele raionului poartă răspundere individuală: **morală, politică și juridică**.¹³⁸

Ca exemplu de răspundere politică, ulterior cu consecințe juridice, a președintelui raionului este *eliberarea lui din funcție înainte de termen*.

Consiliul raional îl poate elibera din funcție pe președintele raionului înainte de termen, cu **votul a două treimi din numărul consilierilor aleși**, la propunerea a cel puțin o treime din consilierii aleși. Vicepreședintele raionului poate fi eliberat din funcție înainte de termen, cu **votul majorității consilierilor aleși**, la propunerea președintelui raionului sau a unei treimi din consilierii aleși.

§ 6. Specificul organizării și funcționării administrației publice în municipiul Chișinău

Administrația publică în municipiul Chișinău, organizarea și funcționarea autorităților publice în această localitate se desfășoară potrivit aceluiași cadru legal și, în primul rând, potrivit prevederilor Legii privind administrația publică locală.

Existența unor particularități în procesul de administrare specifice pentru această localitate este determinată de organizarea administrativ-teritorială, locul și rolul mun. Chișinău în dezvoltarea demografică, economică și social-culturală a țării, de statutul lui drept capitală a țării.

Municipiul Chișinău este organizat în unități administrativ-teritoriale numite *sectoare, orașe și sate (comune)*. Aici administrarea publică este realizată de *consiliul municipal, consiliile sectorale, orașenești și sătești (comunale)*, ca *autorități deliberative*, și de **primarul general** al municipiului Chișinău, de *primarii sectoarelor, satelor (comunelor)* și *orașelor*, ca *autorități executive*. Organizarea și funcționarea autorităților administrației publice ale municipiului Chișinău se

¹³⁸ Formele, temeiul și procedura răspunderii juridice a aleșilor locali au fost deja examinate anterior.

reglementează, în mod corespunzător, de prevederile legale referitoare la autoritățile administrației publice locale de nivelurile întâi și al doilea, precum și de prevederile unui cadru juridic propriu — a Legii privind statutul municipiului Chișinău¹³⁹.

Componența numerică a autorităților deliberative și celor executive a municipiului Chișinău, fără suburbii, sînt expres prevăzute în Legea privind administrația publică locală (art. 56), și anume:

- consiliul municipal Chișinău este constituit din 51 de consilieri;
- consiliile sectorale ale municipiului Chișinău sînt constituite din următorul număr de consilieri: Botanica — 25; Buiucani — 23; Centru — 23; Ciocana — 23; Rîșcani — 25.

Autoritatea publică *executivă* în municipiul Chișinău este reprezentată de către: *un primar general și 4 viceprimari*, care sînt aleși, în condițiile legii, prevăzute pentru organele executive de nivelul întâi.

Consiliul municipal Chișinău se întrunește în ședință ordinară, cu ordinea de zi propusă, *o dată la trei luni*, la convocarea primarului general. El se poate întruni în ședință extraordinară în cazul unor probleme de neamînat sau ori de cîte ori este necesar, *la inițiativa primarului general* sau la cererea scrisă a cel puțin *o treime* din numărul consilierilor aleși.

În fiecare sector al municipiului Chișinău, primarul general **numește**, în condițiile legii, **un pretor**, *care este reprezentant al primarului general*.

Pretorul este asistat de un aparat de lucru, denumit **pretură**. Personalul preturii este compus din funcționari publici, supuși reglementărilor Legii nr. 158-XVI din 4 iulie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, și personalul contractual, care desfășoară activități auxiliare, supus reglementărilor legislației muncii.

Organigrama, statele de personal ale subdiviziunilor instituite în sectoare, precum și regulamentele preturilor sînt aprobate de Consiliul municipal Chișinău, la propunerea primarului general.

§ 7. Particularitățile administrării publice în unitatea teritorial-administrativă Găgăuzia-Yeri

Găgăuzia (Gagauz-Yeri) este o unitate teritorială autonomă cu un statut special care, fiind o formă de autodeterminare a găgăuzilor, este parte componentă a Republicii Moldova. Ea soluționează de sine stătător, în limitele competenței sale, în interesul întregii populații, problemele

¹³⁹ Legea privind statutul municipiului Chișinău nr. 431 din 19.04.1995. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 31-32 din 09.06.1995.

dezvoltării politice, economice și culturale. Potrivit Legii 344 din 1994, în cazul schimbării statutului Republicii Moldova ca stat independent poporul Găgăuziei are dreptul la autodeterminare externă.

Găgăuzia este administrată în temeiul Constituției Republicii Moldova, Legii privind statutul juridic special al Găgăuziei¹⁴⁰ și altor legi ale Republicii Moldova, Regulamentului Găgăuziei și actelor normative ale Adunării Populare (Halc Toplușu) a Găgăuziei, care nu vin în contradicție cu Constituția și legislația Republicii Moldova.

Potrivit Legii nr. 344 din 1994, limbile oficiale ale Găgăuziei sînt limbile moldovenească, găgăuză și rusă. Pe teritoriul Găgăuziei este garantată funcționarea, alături de limbile oficiale, și a altor limbi. Corespondența cu autoritățile administrației publice ale Republicii Moldova, cu întreprinderile, organizațiile și instituțiile situate în afara teritoriului Găgăuziei se face în limba moldovenească și rusă.

Găgăuzia își are simbolica sa, care se folosește deopotrivă cu simbolica de stat a Republicii Moldova.

La nivelul unității administrativ-teritoriale Găgăuzia sunt clar determinate verigile puterii legislative și celei executive.

Veriga puterii legislative este **Adunarea Populară**, investită cu dreptul de **a adopta acte normative**, în limitele competenței sale. Adunarea Populară a Găgăuziei este aleasă în circumscripții teritoriale prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat pentru un mandat de 4 ani. Componenta numerică a Adunării Populare se constituie astfel: un deputat de la 5 mii de alegători cu condiția ca fiecare localitate să aibă cel puțin un deputat. Deputat în Adunarea Populară poate fi cetățeanul Republicii Moldova care a împlinit vârsta de 21 de ani și în momentul efectuării alegerilor locuiește pe teritoriul circumscripției teritoriale (localității) pe care o va reprezenta.

Calitatea de deputat salarizat în Adunarea Populară a Găgăuziei este incompatibilă cu exercitarea oricărei alte funcții retribuite în alte autorități locale, instituții publice și structuri antreprenoriale.

Adunarea Populară a Găgăuziei la prima sa ședință alege Președintele Adunării Populare (Halc Toplușu Bași), vicepreședinții, Prezidiul și aprobă Regulamentul Adunării Populare. Unul din vicepreședinții Adunării Populare este ales din rîndul deputaților de altă origine etnică decît cea găgăuză.

¹⁴⁰ Legea privind statutul special al Găgăuziei (Gagauz-Yeri) nr. 344 din 23.12.1994. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 3-4 din 14.01.1995, art. Nr. 51.

Adunarea Populară a Găgăuziei adoptă **legi locale**, în limitele competenței sale, cu votul majorității deputaților aleși. Regulamentul Găgăuziei se adoptă cu votul a două treimi din deputații aleși¹⁴¹.

Legea locală adoptată este semnată de Guvernatorul (Bașkanul) Găgăuziei în termen de 10 zile. În cazul în care Guvernatorul nu este de acord cu legea adoptată, el o restituie pentru a fi definitivată. Dacă pentru legea locală votează repetat două treimi din numărul total de deputați ai Adunării Populare, ea se consideră adoptată și urmează a fi semnată de Guvernator. Legile și hotărârile Adunării Populare sînt trimise Parlamentului și Guvernului Republicii Moldova în termen de 10 zile de la data adoptării, *cu titlu de informare*.

Veriga **puterii executive** este prezentată de **Guvernatorul (Bașkanul) Găgăuziei**. Guvernatorul (Bașkanul) este persoana oficială supremă a Găgăuziei. ***Lui i se subordonează toate autoritățile administrației publice ale Găgăuziei.***

Guvernatorul Găgăuziei este ales prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat pentru un mandat de 4 ani, pe bază alternativă.

Candidatul la funcția de Guvernator al Găgăuziei trebuie să fie cetățean al Republicii Moldova care a împlinit vârsta de 35 de ani și posedă limba găgăuză.

Guvernatorul Găgăuziei este confirmat în funcția de membru al Guvernului Republicii Moldova printr-un decret al Președintelui Republicii Moldova. Aceeași persoană este reeligibilă în funcția de Guvernator al Găgăuziei pentru două mandate consecutive.

Guvernatorul Găgăuziei exercită conducerea activității autorităților administrației publice și poartă răspundere pentru exercitarea atribuțiilor cu care este investit prin lege. El emite, în condițiile legii, **hotărâri și dispoziții** care sînt executorii pe tot teritoriul Găgăuziei și intră în vigoare la data publicării. Răspunderea Guvernatorului poate fi manifestată prin suspendarea din funcție înainte de termen.

Suspendarea din funcție, înainte de termen, a Guvernatorului Găgăuziei are loc în cazul dacă acesta nu respectă Constituția și alte legi ale Republicii Moldova, legile locale și hotărârile Adunării Populare sau dacă a comis o infracțiune. Decizia de destituire a Guvernatorului Găgăuziei se ia cu votul a două treimi din deputații aleși ai Adunării Populare.

Dacă Guvernatorul Găgăuziei din motive de boală sau din alte motive obiective este în imposibilitate de exercitare a atribuțiilor, interimarul funcției este asigurat de prim-vicepreședintele Comitetului executiv (Bakannîk Komiteti) al Găgăuziei. În cazul destituirii Guvernatorului

¹⁴¹ Legea privind statutul special al Găgăuziei, art. 11 alin. (2).

Găgăuziei sau al demisionării acestuia obligațiunile lui îi sînt încredințate prim-vicepreședintelui Comitetului executiv.

Organul **executiv permanent** al Găgăuziei este **Comitetul executiv** care este format de către Adunarea Populară la prima sesiune pentru durata mandatului.

Comitetul executiv deține dreptul de inițiativă legislativă în Adunarea Populară. Hotărârile și dispozițiile Guvernatorului și Comitetului executiv al Găgăuziei în termen de 10 zile după adoptare sînt trimise Guvernului Republicii Moldova cu titlu de informare.

Bugetul Găgăuziei este format din toate tipurile de vărsăminte stabilite de legislația Republicii Moldova și de Adunarea Populară. Raportul dintre bugetul Găgăuziei și bugetul de stat se stabilește în conformitate cu legile Republicii Moldova cu privire la sistemul bugetar și cu privire la bugetul de stat pe anul corespunzător sub formă de vărsăminte fixe din toate tipurile de impozite și plăți.

T E M A 8

Serviciul public, funcția publică și statutul funcționarului public

§ 1. *Serviciul public: noțiune și conținut, principiile, regimul de drept public și trăsăturile*; § 2. *Funcția publică: legalitatea, trăsăturile și principiile ei*; § 3. *Funcționarul public: definirea, clasificarea, investirea în funcția publică și statutul administrativ-juridic*; § 4. *Responsabilitatea și răspunderea juridică ca elemente constitutive ale statutului funcționarului public*; § 5. *Modificarea, suspendarea și încetarea raporturilor de serviciu ale funcționarului public*

§ 1. Serviciul public: noțiune și conținut, principiile, regimul de drept public și trăsăturile

1.1. Noțiunea de serviciu public este interpretată în mod diferit atât în doctrină, cât și în legislație.

Art. 1 din Legea serviciului public a Republicii Moldova din 1995 (actualmente abrogată), **serviciul public** era definit ca *o totalitate a autorităților publice și activitatea persoanelor care ocupă posturi în aparatul acestor organe, îndreptată spre realizarea împuternicirilor acestor autorități în scopul dezvoltării economiei, culturii, sferei sociale, promovării politicii externe, apărării ordinii de drept și asigurării securității naționale, ocrotirii drepturilor, libertăților și intereselor legitime ale cetățenilor.*

Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public definesc **serviciul public** ca **activitate de interes public, organizată și desfășurată de către o autoritate publică**. Tot aici este stipulat că „autoritatea publică este orice structură organizatorică sau organ, instituite prin lege sau printr-un alt act normativ, care acționează în regim de putere publică în scopul realizării unui interes public”¹⁴².

La prima vedere, definițiile de serviciu public din cadrul celor două legi nominalizate sînt puse față în față, însă, în viziunea noastră, nu este chiar așa. Ambele definiții au dreptul la existență¹⁴³. Diferența dintre ele constă în faptul că prima definiție reflectă rezultatele analizei „serviciului public” *din două direcții (puncte de vedere): cea materială și cea formal-organizatorică*. Cea de-a

¹⁴² Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, art. 2.

¹⁴³ În viziunea noastră, definiția serviciului public, stipulată în Legea serviciului public din 1995, era mai reușită.

două reflectă doar direcția **materială**, iar direcția **formal-organizatorică** se reflectă în definiția de „*autoritate publică*“.

De altfel, însuși dreptul administrativ se definește prin două noțiuni fundamentale: noțiunea **organică**, reprezentată prin persoana juridică de drept public, și cea **materială**, reprezentată de serviciul public.

Serviciile publice au fiecare câte o specialitate, conform nevoii sau interesului respectiv, ele neputând îndeplini, în același timp, și alte activități în afara celor determinate de lege. Concomitent cu înmulțirea și diversificarea nevoilor colectivității naționale sau locale, factorii ce au determinat intervenția satului (comunei), orașului (municipiului) sau a statului pentru satisfacerea acestora, *serviciul public* s-a impus treptat prin omniprezența sa, devenind elementul central al administrației publice.

Concluzionăm că conceptul de **serviciu public** trebuie perceput mai întâi ca pe un mod de satisfacere a nevoilor umane, fiecărei astfel de nevoi, așa cum deja am arătat, corespunzându-i o **activitate distinctă organizată de autoritățile publice statale sau locale**.

Considerăm că, în sens larg (atât material, cât și formal-organizatoric), **serviciul public** poate fi definit ca *activitate desfășurată de o autoritate administrativă sau agent public (de stat și/sau particular), în baza și în modul stabilit printr-un act juridic, în vederea satisfacerii unui interes general, indiferent dacă această activitate desfășurată se soldează sau nu cu un deficit*.

Definiția formulată indică *două direcții de analiză* a serviciului public, generate de cele **două componente**: cea **materială** și cea **formal-organizatorică**.

1.2. Principiile de bază ale serviciului public. Înființarea unui serviciu public presupune însă, în afara condițiilor de fond și de formă, și respectarea unor **principii de bază** ale organizării și funcționării sale, care sînt unanim admise în dreptul public, așa cum ar fi:

- a) **principiul continuității**, care semnifică permanența serviciului public, nefiind acceptate întreruperile;
- b) **principiul adaptabilității**, care rezidă în necesitatea adaptării serviciului public la schimbările și exigențele interesului general;
- c) **principiul neutralității**, ce semnifică faptul că serviciul public trebuie să funcționeze avînd ca unic scop satisfacerea interesului general și nu a altor interese, astfel că girantul unui serviciu public nu-l poate și nu trebuie să îl folosească ca pe un instrument de creare a unor avantaje anumitor interese sau în detrimentul altora;
- d) **principiul egalității** semnifică faptul că toate persoanele interesate pot solicita și beneficia de satisfacerea unor anumite necesități, în mod egal, fără diferențieri sau discriminări.

1.2.4. *Trăsăturile serviciului public.* Pornind de la prerogativele de putere publică a activității desfășurate de funcționarii publici, definirea serviciului public și principiile lui de organizare și funcționare, aspectul material al activității de satisfacere a unor interese generale, putem formula următoarele **trăsături ale serviciului public**: a) *permanență (continuitate)*; b) *egalitatea tuturor cetățenilor în fața autorităților (de stat și/sau private) care prestează servicii publice*; c) *regimul juridic de drept administrativ, în centrul căruia se află, de regulă, o autoritate a administrației publice*; d) *prestarea de servicii, indiferent dacă activitatea desfășurată se soldează sau nu cu un deficit.*

§ 2. Funcția publică: legalitatea, trăsăturile și principiile ei

2.1. **Legalitatea funcției publice: aspecte de drept comparat.** Noțiunea de **funcție publică** reprezintă o noțiune fundamentală a dreptului public, în general, a dreptului administrativ, în special, strâns legată de noțiunea de *organ, autoritate, activitate administrativă* etc¹⁴⁴.

Funcția publică și **funcționarul public** sînt *instituții juridice ale dreptului public*, în general, și ale *dreptului administrativ*, în particular, care au fost conturate ca atare într-o continuă dispută între *doctrină, jurisprudență și reglementare*¹⁴⁵.

Funcționarea oricărei autorități sau instituții publice presupune trei elemente: **competență, mijloace materiale și financiare și personalul**, structurat pe compartimente, linii ierarhice și funcții, dintre care doar unele sînt funcții publice¹⁴⁶.

În esență, *funcția publică* trebuie să prefigureze, pe lângă cerințe ca profesionalismul, eficiența, responsabilitatea, onestitatea și dinamismul și respectarea cu strictețe a reglementărilor constituționale și legale, precum și o cât mai mare apropiere față de nevoile cetățeanului¹⁴⁷.

Titularul unei funcții publice este, de regulă, dar nu întotdeauna, un funcționar public. În ceea ce privește *constituționalitatea funcției publice*, dacă raportăm la *țările Uniunii Europene* constatăm că în fiecare din țările care au constituții scrise se regăsesc *principii ale funcției publice*. Numărul articolelor din Constituție referitoare la funcția publică diferă însă de la o țară la alta, după cum diferă și tehnica sau conținutul reglementării¹⁴⁸.

Statutul funcționarilor publici sau dreptul comun al funcției publice, într-o formulare mai riguroasă sub aspect juridic, ar putea fi definit ca *ansamblul regulilor referitoare la situația juridică*

¹⁴⁴ Iorgovan A. Tratat de drept administrativ. Op. cit., 2005, p. 547.

¹⁴⁵ Preda M. Drept administrativ. Partea generală. Op. cit., 2006, p. 63.

¹⁴⁶ Apostol Tofan D. Drept administrativ. Op. cit., 2008, p. 319.

¹⁴⁷ Manda C. Drept administrativ. Tratat elementar. Op. cit., 2007, p. 297.

¹⁴⁸ Ziller J. Administrations comparées. Les systèmes politico-administratifs de l'Europe des Douze. Paris: Éditions Mont-Chrestien — E. J. A., 1993, p. 362.

a funcționarului. În acest sens, mai peste tot în Europa se poate regăsi un *Statut al funcționarilor publici*.

Bazele constituționale ale *funcției publice* în Republica Moldova, în principal, se regăsesc în conținutul art. 39 „Dreptul la administrare“, alin. (2) care prevede: „Oricărui cetățean i se asigură, potrivit legii, accesul la o *funcție publică*“.

Mecanismul de realizare a acestei prevederi constituționale a fost elaborat și justificat în Legea serviciului public nr. 443-XIII din 4 mai 1995¹⁴⁹, mai apoi, în Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public nr. 158 din 04.07.2008¹⁵⁰.

2.2. Noțiunea de funcție publică. Pentru realizarea și consolidarea unui stat de drept, democratic se știe, din totdeauna, că trebuie realizate nu numai reforme politice, economice și sociale, ci și administrative și, în cadrul acesteia, implicit o reformare a serviciilor publice.

În acest context, este necesar să subliniem că, democrația, în esența sa, constă atât în respectarea valorilor proprii, cât, mai ales, în eficiența titularilor funcției publice, indiferent de nivelul lor. Cu alte cuvinte, *funcția publică* trebuie să prefigureze, pe lângă cerințe ca profesionalismul, eficiența, responsabilitatea, onestitatea și dinamismul, și *respectarea cu strictețe a reglementărilor constituționale și legale, precum și o cât mai mare apropiere față de necesitățile cetățeanului*. În acest sens, democrația apare nu numai ca un principiu de organizare politică, ci și unul care generează relații interumane.

Noțiunea de funcție publică reprezintă noțiunea fundamentală a dreptului administrativ, ea fiind în corelație cu noțiunea de activitate, autoritate, organ etc¹⁵¹.

Astfel, întreg organismul de stat are la bază puterea publică, dreptul de comandă. Această putere este reglementată și organizată de lege, în scopul satisfacerii intereselor generale, *formînd servicii publice*. Dar serviciul public, ca și statul, este o instituție ce are la bază ideea de interes general, pe care caută să o realizeze, însă nu poate să acționeze decît prin persoanele fizice care-l compun¹⁵².

Ca atare, pentru funcționarea serviciilor publice, autoritățile publice folosesc un personal, denumit *personalul administrației*¹⁵³, a cărui situație juridică este foarte diversă, întrucît funcționarii publici nu constituie decît o parte, este adevărat, ci cea mai numeroasă a acestui personal.

¹⁴⁹ În: Monitorul Oficial al Rm nr. 61/1995, art. nr. 681.

¹⁵⁰ În: Monitorul Oficial al RM nr. 230-232 din 23.12.2008, art. nr. 840.

¹⁵¹ Iorgovan A. Tratat de drept administrativ. Op. cit., 2005, p. 597.

¹⁵² Negulescu P. Op. cit., 1934, p. 52.

¹⁵³ André de Laubadère, Yves Gaudmet. Traité de droit administratif. Tome 5, La fonction publique, 11 édition, p. 10 și urm.

*Noțiunile de serviciu public și de funcție publică sînt în raport de parte față de întreg, adică funcția publică face parte dintr-un serviciu public, iar aceasta, ca și un organ de stat sau o autoritate publică, structural, cuprinde, în general, **trei elemente**:*

- a) competența;
- b) mijloacele materiale și financiare;
- c) personalul.

Pentru a selecta viitorul personal al autorității publice, trebuie să cunoaștem *cerințele* care urmează a fi înaintate față de capacitățile lor profesionale și calitățile personale ale candidaților la funcția respectivă. Aceste cerințe, în mod direct, sînt raportate la conținutul funcției publice care va sta la baza competenței viitorului funcționar.

Personalul, la rîndul său, este structurat pe compartimente, linii ierarhice și funcții, dintre acestea numai unele apar ca fiind *funcții publice*; iar titularul unei funcții publice este denumit *funcționar public*.

Funcția publică apare ca o grupare de atribuții și de competențe în scopul de a satisface anumite interese generale, întrucît orice putere socială se legitimează numai prin finalitatea sa de interes public, neputîndu-se admite ca ea să fie utilizată în scopuri personale. Ea reprezintă „*complexul drepturilor și obligațiilor de interes general stabilite potrivit legii în scopul realizării competenței unei autorități de către persoane legal investite*”¹⁵⁴.

În ceea ce privește *noțiunea funcției publice*, opiniile specialiștilor din domeniul dat s-au divizat. Vom apela doar la cîteva definiții ale acestei noțiuni existente în literatura juridică.

În urma analizei doctrinelor și a cadrului legislativ **funcția publică** va fi interpretată ca „*unitatea primară a autorității publice, care determină locul și rolul persoanei care va fi investită în ea, sarcinile*¹⁵⁵ *și drepturile necesare pentru realizarea lor, exigențele față de pregătirea profesională și calitățile personale ale celui care va candida la ocuparea ei*”.

2.3. Trăsăturile funcției publice. Din analiza opiniilor exprimate în literatura juridică a dispozițiilor legale și din definiția funcției publice propusă de noi, rezultă următoarele **trăsături specifice funcției publice**: reprezintă un complex de activități necesare pentru atingerea scopului concret și drepturi echivalente sarcinilor (mai apoi — obligațiilor); este permanentă (are caracter de continuitate) și înființată pentru satisfacerea unui interes general; este creată de lege sau în baza legii printr-un act administrativ; este creată ca să realizeze satisfacerea atît a intereselor generale, cît și a

¹⁵⁴ Petrescu R. Drept administrativ. București: accept, 2004, p. 437.

¹⁵⁵ Din momentul investirii persoanei concrete în funcția publică, **sarcinile**, potrivit funcției publice, **devin obligațiile funcționarului public**.

celor locale; statutul juridic al persoanei investite în funcție depinde de caracterul sarcinilor și drepturilor, prevăzute în ea; determină exigențele înaintate față de capacitățile persoanei fizice care va fi investită în funcția publică concretă.

2.4. Principiile care stau la baza exercitării funcției publice. Cît privește principiile care stau la baza exercitării funcției publice, acestea sînt: *legalitate, imparțialitate și obiectivitate; transparență; eficiență și eficacitate; orientare către cetățean; stabilitatea în exercitarea funcției; subordonare ierarhică.*

Referitor la aceste principii, apreciem, în consens cu alți autori¹⁵⁶, că unele sînt mult prea sumare, iar altele — inconsistente și insuficiente pentru a sta la baza întregii reglementări.

De aceea se impun atît reconsiderarea unora, cît și completarea cu alte principii fundamentale, cum ar fi, de exemplu, *principiul carierei funcționarului public, principiul apolitismului funcționarului public etc*¹⁵⁷.

2.5. Clasificarea funcțiilor publice. În literatura de specialitate există diverse variante privind clasificarea funcțiilor publice¹⁵⁸, iar noi vom utiliza doar acea variantă de clasificare a funcțiilor publice care ne propune legiuitorul național și care servește drept temei de clasificare a funcționarilor publici.

Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public prevede că funcțiile publice se instituie în temeiul actelor Parlamentului, Președintelui Republicii Moldova, Guvernului și ale altor autorități publice în *limitele competenței lor*, stabilite de Constituție și de alte legi. Mai mult decît atît, legea nominalizată vine cu o *listă exhaustivă* a autorităților publice care cad sub incidența ei.

Conform *nivelului atribuțiilor titularilor*, funcțiile publice din cadrul acestor autorități publice se clasifică în următoarele *categorii*:

- 1) funcții publice de conducere de nivel superior;
- 2) funcții publice de conducere;
- 3) funcții publice de execuție¹⁵⁹.

¹⁵⁶ Vedinaș V. Legea nr. 188 din 8 decembrie 1999 privind Statutul funcționarilor publici, comentată. București: Lumina Lex, 2000, p. 14 și urm.

¹⁵⁷ Manda Cezar. Succinte considerații asupra raportului de serviciu al funcționarului public. Coordonate posibile ale evoluției cadrului legal în materie. În: Revista „Drept public”, nr. 1/2000, p. 21 și urm.

¹⁵⁸ Manda C. Drept administrativ: tratat elementar. Op. cit., p. 299-300; Creangă I. Op. cit., p. 179; Trăilescu A. Drept administrativ. Ed. a 4-a, rev. București: Editura C. H. Beck, 2010, p. 120-121.

¹⁵⁹ Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, art. 7.

Legea prevede că în raport cu complexitatea și natura sarcinilor, cu nivelul de importanță și responsabilitate, fiecare categorie de funcții publice *se împarte în grupuri*, specificate în clasificatorul unic al funcțiilor publice, aprobat de Parlament¹⁶⁰.

De menționat că legislatorul național, alături de definiția funcției publice, vine și cu definițiile de *funcție de demnitate publică, funcție publică vacantă și funcție publică temporar vacantă*.

Funcție de demnitate publică este o funcție publică ce se ocupă prin mandat obținut direct în urma alegerilor organizate sau, indirect, prin numire în condițiile legii.

Funcție publică vacantă se consideră funcția publică liberă, fără titular.

Funcție publică temporar vacantă este funcția publică cu al cărei titular au fost suspendate raporturile de serviciu sau al cărei titular a fost detașat în altă autoritate publică ori, după caz, asigură interimatul unei funcții publice de conducere.

§ 3. Funcționarul public: definirea, clasificarea, învestirea în funcția publică și statutul administrativ–juridic

3.1. Definirea funcționarilor publici. În doctrina actuală, funcționarul public este definit ca *persoană fizică investită în mod legal, prin actul de voință unilaterală al unei autorități publice sau al cetățenilor, cu sarcina îndeplinirii pe un timp limitat sau nedeterminat a unei funcții publice, în vederea realizării competenței organului din structura căreia face parte funcția respectivă*¹⁶¹.

În aceeași ordine de idei, *funcționarul public* este privit de un alt autor *ca fiind acea persoană fizică care, cu respectarea condițiilor cerute de lege, a fost investită prin numire într-o funcție publică, pentru a desfășura, contra unui salariu, o activitate continuă și ritmică. Pe timpul cât deține funcția publică, persoana fizică are anumite drepturi și îi revin anumite obligații*¹⁶².

Noi împărtășim cea de-a doua variantă a definiției de funcționar public. Legislatorul național este foarte laconic și definește *funcționarul public ca persoana fizică numită, în condițiile legii, într-o funcție publică*.

Pornind de la această prevedere, reiese că persoana fizică poate să obțină *statut de funcționar public* numai în cazul în care ea va fi investită în una din funcțiile publice din cadrul autorităților publice indicate în anexa nr. 1 la Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public. În același timp, în art. 4 din legea nominalizată se stipulează altfel.

¹⁶⁰ Legea pentru aprobarea Clasificatorului unic al funcțiilor publice nr. 155 din 21.07.2011. În: Monitorul Oficial al RM nr. 164-165 din 04.10.2011, art. nr. 480.

¹⁶¹ Iorgovan A. Tratat de drept administrativ. Op. cit., 2005, p. 587.

¹⁶² Prisacaru V. Tratat de drept administrativ român. Partea generală. Op. cit., 2002, p. 265.

Înseamnă că persoanele care ocupă aceste funcții nu au calitatea de funcționar public și li se aplică legislația muncii.

Are specificul său și statutul juridic al persoanelor care exercită funcții de demnitate publică. Situația lor a fost apreciată în doctrina actuală ca firească, deoarece asemenea persoane sînt supuse jocului politic și deci selectate după criterii exclusiv politice, fără a se supune regulilor privind stabilitatea, ocuparea prin concurs etc.

Prin urmare, *demnitarii publici* nu beneficiază de stabilitate în funcție, ei fiind în principiu revocabili din funcțiile pe care le dețin. *Funcția de demnitate publică* a fost definită în legislație ca reprezentînd o funcție publică ce poate fi ocupată prin mandat obținut direct, prin alegeri organizate, sau indirect, prin numire, potrivit legii. Corespunzător, *demnitarii publici* sînt persoane numite sau alese într-o funcție de demnitate publică în urma alegerilor generale sau locale.

3.2. Clasificarea funcționarilor publici. După cum deja a fost menționat, la baza acestei clasificări stă **funcția publică deținută**.

Potrivit acestui criteriu, legislația națională divizează funcționarii publici în următoarele **grupe**:

- 1) *funcționarii publici de conducere de nivelul superior*, care realizează managementul nivelului superior în administrațiile publice;
- 2) *funcționarii publici de conducere*;
- 3) *funcționarii publici de execuție*¹⁶³.

Ocuparea funcției publice de conducere de nivel superior vacante se face prin **concurs**. Pentru a ocupa o funcție publică de conducere de nivel superior, persoana, pe lângă faptul că ea trebuie să dispună de condițiile generale pentru ocuparea funcției publice, trebuie să îndeplinească cumulativ următoarele cerințe:

- să aibă studii superioare, absolvite cu diplomă de licență sau echivalentă;
- să aibă cel puțin 5 ani vechime în specialitatea /profilul funcției publice respective;
- să aibă experiență managerială de cel puțin 2 ani.

Funcționarii publici de conducere organizează, coordonează, îndrumă și controlează activitățile care implică exercitarea prerogativelor de putere publică (art. 3 din Legea privind funcția publică și statutul funcționarului public) sub autoritatea unui funcționar public ierarhic superior sau a unei persoane care exercită funcție de demnitate publică.

Funcționarii publici de execuție. Această categorie include persoanele numite, în condițiile legii, în alte funcții publice decît cele examinate și enumerate anterior.

¹⁶³ Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, art. 8-10.

3.3. Învățirea în funcția publică. Dreptul de a se angaja în serviciul public, conform prevederilor legale, îl au *cetățenii Republicii Moldova, indiferent de rasă, de naționalitate, de sex, de confesiune, precum și de alte criterii, și cărora nu li se aplică restricțiile* prevăzute de lege.

3.4.1. Dreptul de a candida la ocuparea funcției publice. Conform legii, la o funcție publică poate candida orice persoană care îndeplinește următoarele **condiții de bază**: deține cetățenia Republicii Moldova; posedă limba moldovenească și limbile oficiale de comunicare interetnică vorbite în teritoriul respectiv în limitele stabilite de lege; are capacitate deplină de exercițiu; nu a împlinit vârsta necesară obținerii dreptului la pensie pentru limită de vârstă; este aptă, din punctul de vedere al stării sănătății, pentru exercitarea funcției publice, conform certificatului medical eliberat de instituția medicală abilitată, dacă pentru funcția respectivă sînt stabilite cerințe speciale de sănătate; are studii necesare prevăzute pentru funcția publică respectivă; în ultimii 3 ani nu a fost destituită dintr-o funcție publică drept sancțiune disciplinară aplicată pentru săvîrșirea unei abateri disciplinare, inclusiv celei care a avut consecințe grave; nu are antecedente penale nestinse pentru infracțiuni săvîrșite cu intenție; nu este privată de dreptul de a ocupa anumite funcții sau de a exercita o anumită activitate, ca pedeapsă de bază sau complementară, ca urmare a sentinței judecătorești definitive prin care s-a dispus această interdicție¹⁶⁴.

Pentru ocuparea funcției publice în autoritățile publice sînt necesare *studii superioare absolvite cu diplomă de licență sau echivalentă*, cu excepția funcțiilor publice de execuție din autoritățile administrației publice locale de nivelul întîi în care, după caz, pot fi încadrate persoane cu studii medii de specialitate absolvite cu diplomă.

Candidatul la ocuparea funcției publice trebuie să întrunească și cerințele specifice minime pentru ocuparea respectivei funcții, stabilite în Clasificatorul unic al funcțiilor publice, aprobat prin Legea nr. 155 din 21.07.2011. Autoritatea publică poate stabili alte cerințe specifice care se referă la specialitatea studiilor, cunoștințe, abilități profesionale și atitudini/comportamente necesare pentru exercitarea eficientă a funcției publice, acestea fiind stipulate în fișa postului aferentă funcției publice.

Ocuparea funcției publice vacante sau temporar vacante se face prin: *concurș, promovare, transfer, detașare, asigurare a interimatului funcției publice de conducere*¹⁶⁵.

3.3.2. Organizarea și desfășurarea concursului. Recrutarea funcționarilor publici prin metoda *concurșului* oferă o serie de avantaje.

Concurșul pentru ocuparea funcțiilor publice are la bază următoarele principii¹⁶⁶:

¹⁶⁴ Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, art. 27.

¹⁶⁵ Ibidem, art. 28.

- *principiul competenței deschise*, potrivit căruia orice persoană, care îndeplinește condițiile legale, poate participa la concursul pentru ocuparea unei funcții;
- *principiul transparenței* în organizarea și desfășurarea concursului, aceste proceduri fiind publice;
- *principiul competenței*, potrivit căruia va fi declarat câștigător al concursului și numit în funcția publică acel candidat care a obținut cele mai bune rezultate la probele concursului;
- *principiul egalității accesului la funcțiile publice*, care reiese din principiul constituțional al egalității în drepturi a tuturor cetățenilor și care impune ca înscrierea la concursul pentru ocuparea funcțiilor publice să nu fie condiționată de vreun criteriu discriminator.

Condițiile de organizare și desfășurare a concursului, precum și condițiile de validare a rezultatelor acestuia, se stabilesc prin hotărâre a Guvernului.

În virtutea *principiului egalității accesului la funcțiile publice*, orice persoană fizică are dreptul să se înscrie la concurs pentru ocuparea unei funcții publice, dacă îndeplinește condițiile cerute de lege. Împotriva refuzului nejustificat al unei autorități sau instituții publice de a înscrie la concurs o persoană fizică, poate fi depusă o plîngere la instanța de contencios administrativ, potrivit legii nr. 793 din 10.02.2000 privind contenciosul administrativ.

Participarea la un concurs pentru ocuparea unei funcții publice nu-i conferă unei persoane dreptul de a ocupa, în mod automat, funcția publică pentru care a concurat. Participarea la concurs reprezintă un drept, iar ocuparea unei funcții publice reprezintă un interes pur subiectiv al unei persoane, care nu poate fi invocat și apărut decît dacă este ocrotit de lege.

Concursul pentru recrutarea funcționarilor publici se organizează de către autoritățile și instituțiile publice, în limita funcțiilor publice vacante rezervate în acest scop, prin planul de ocupare a funcțiilor publice.

Concursul este organizat, în condițiile legii, de către:

- **comisia permanentă**, care este formată din 7 membri specialiști notorii din cadrul administrației publice desemnați de Guvern. De competența acestei comisii țin organizarea și desfășurarea concursului pentru ocuparea funcțiilor de: *secretar de stat al ministerului, adjunct al conducătorului autorității administrative*;
- **comisiile special formate print-un act normativ** al autorităților publice abilitate. De competența acestor comisii țin organizarea și desfășurarea concursului pentru ocuparea funcțiilor de *conducător și adjunct al conducătorului aparatului autorității publice*:

¹⁶⁶ Ibidem, art. 29 alin. (1).

Parlamentul Republicii Moldova, Consiliul Suprem al Magistraturii, Curtea Constituțională, Curtea Supremă de Justiție, Procuratura Generală, Curtea de Conturi;

— **comisiile de concurs instituite de către autoritățile publice** pentru funcțiile publice de conducere și de execuție din aceste autorități.

Condițiile de desfășurare a concursului sînt publicate periodic, pe pagina web a autorității publice inițitoare, precum și afișate pe panoul informațional la sediul autorității publice, într-un loc vizibil și accesibil publicului **cu cel puțin 20 de zile calendaristice înainte de data desfășurării concursului.**

Procedura de organizare și desfășurare a concursului, potrivit legii, este stabilită de Guvern¹⁶⁷.

Odată întrunite *condițiile generale* și cele *speciale* de acces la funcția publică, urmează *investitura*, ca procedură desfășurată de către o autoritate sau instituție publică prin care se încredințează unei persoane exercitarea unei funcții publice în cadrul autorității sau instituției respective.

3.3.3. Numirea în funcția publică. Candidații care au reușit la concurs sînt numiți funcționari *publici debutanți* prin ordin sau, după caz, prin dispoziția conducătorului autorității ori instanței publice în care se află postul vacant.

Numirea în calitate de funcționar public definitiv, precum și numirea în funcții publice de conducere, se face de către conducătorul autorității sau instituției publice respective, prin **actul administrativ**, emis de către acesta.

Raporturile de serviciu apar în baza actului administrativ de numire în funcția publică. Actul administrativ de numire are formă scrisă și conține temeiul legal al numirii, referința la una din modalitățile de ocupare a funcției publice specificate anterior, numele funcționarului public, funcția publică, data de la care acesta urmează să exercite funcția publică, drepturile salariale, perioada de probă, după caz, alte componente stabilite de legislație.

Actul administrativ de numire, la care se anexează fișa postului, se aduce la cunoștință funcționarului public sub semnătură. O copie de pe fișa postului se înmînează funcționarului public și conducătorului ierarhic superior al acestuia.

3.3.4. Statutul funcționarului public debutant. Persoana care anterior nu a fost investită într-o funcție publică și o exercită pentru prima dată după investirea în funcție, în modul stabilit prin lege, obține statut de **funcționar public debutant.**

¹⁶⁷ Regulamentul cu privire la ocuparea funcției publice vacante prin concurs, aprobat prin Hotărîrea Guvernului nr. 201 din 11.03.2009. În: Monitorul Oficial al RM nr. 55-56 din 17.03.2009, art. nr. 249.

Funcționar public debutant se consideră și persoana care a exercitat anterior o funcție publică, însă raporturile de serviciu au încetat pînă la evaluarea activității acestuia la expirarea perioadei de probă sau care a fost eliberată din funcție ca urmare a obținerii de către funcționarul public debutant a calificativului „nesatisfăcător“ la evaluarea activității profesionale.

3.3.5. Depunerea jurământului. Procedura de încadrare în funcția publică este finalizată din momentul depunerii jurământului. Funcționarul public depune jurământ de credință cu următorul cuprins: „Jur solemn să respect Constituția Republicii Moldova, drepturile și libertățile fundamentale ale omului, să apăr suveranitatea și integritatea teritorială a Republicii Moldova, să execut în mod obiectiv și imparțial legile țării, să îndeplinesc conștiincios obligațiile ce îmi revin în exercitarea funcției publice și să respect normele de conduită profesională.“

Jurământul este depus de către funcționarul public o singură dată, după perioada de probă, în termen de 10 zile de la confirmarea în funcția publică, în prezența conducătorului autorității publice respective și în fața simbolurilor de stat.

Organizarea depunerii jurământului aparține persoanei/organului care are competența legală de numire în funcție. Funcționarul public semnează jurământul, care se păstrează în dosarul lui personal. Refuzul depunerii jurământului are, **ca efect, destituirea funcționarului din funcția publică.**

3.3.6. Conferirea gradelor de calificare. Gradele de calificare a funcționarilor publici sînt raportate la categoriile de funcționari publici.

Pentru *fiecare categorie* de funcționari publici se stabilesc următoarele grade de calificare:

- 1) *pentru funcționari publici de conducere de nivel superior*: consilier de stat al Republicii Moldova de clasa I; consilier de stat al Republicii Moldova de clasa a II-a; consilier de stat al Republicii Moldova de clasa a III-a;
- 2) *pentru funcționari publici de conducere*: consilier de stat de clasa I; consilier de stat de clasa a II-a; consilier de stat de clasa a III-a;
- 3) *pentru funcționari publici de execuție*: consilier de clasa I; consilier de clasa a II-a; consilier de clasa a III-a.

Gradul de calificare este conferit de către persoana/organul care are competența legală de numire în funcție a funcționarului public, **printr-un act administrativ**. Gradul de calificare este consemnat în carnetul de muncă al funcționarului public, iar copia actului administrativ prin care a fost conferit gradul de calificare se păstrează în dosarul personal al acestuia.

3.5. Statutul administrativ–juridic al funcționarului public se află în raport direct cu capacitatea administrativ–juridică a funcționarului public ca subiect al administrării publice și ca subiect al dreptului administrativ.

La rîndul său, în general, **capacitatea de folosință** de drept administrativ a funcționarului public, **ca subiect al administrării publice**, apare din **momentul investirii lui în funcție**, indiferent de faptul prin care formă acesta a fost investit. **Capacitatea de exercițiu de drept administrativ** apare din **momentul depunerii jurământului**. Astfel, putem constata *două tipuri de statut*: 1) *statutul administrativ-juridic al funcționarului public debutant* și 2) *statutul administrativ-juridic al funcționarului public*.

Anterior *statutul administrativ-juridic* al oricărui subiect al dreptului administrativ cuprinde **patru elemente constitutive**: obligațiile ce îi revin în domeniul administrării publice; drepturile necesare pentru executarea obligațiilor și participarea reală în procedurile de administrare publică; responsabilitatea juridică, adică atitudinea responsabilă față de executarea obligațiilor ce îi revin; răspunderea juridică, drept consecință a depășirii responsabilității.

3.5.1. Obligațiile (îndatoririle) funcționarului public¹⁶⁸. Scopul de bază care stă în fața fiecărei autorități publice poate fi atins numai prin activități concrete care sînt reflectate în funcțiile publice, ce constituie celula inițială a fiecărei autorități publice, din punctul de vedere al structurii ei interne. Din momentul investirii în funcția publică, activitățile respective devin obligații (îndatoriri) ale funcționarului public concret, deci **obligații individuale**. Totodată, toți funcționarii publici, ca pătură socială specifică a societății și a reprezentanților puterii executive, potrivit normelor legale, au anumite **obligații generale**. Deci acest element al statutului administrativ-juridic al funcționarului public trebuie divizat în: **obligații generale și obligații individuale**.

Funcționarul public are **obligații generale** care sunt prevăzute în art. 22 din Legea respectivă. La obligațiile funcționarului public trebuie să fie atașate **incompatibilitățile și restricțiile**. **Incompatibilitățile generale pentru funcția publică** sunt reglementate în art. 25 din Legea corespunzătoare.

Restricții în ierarhia funcției publice. Funcționarul public nu poate exercita o funcție publică în subordinea nemijlocită a unei rude directe (părinte, frate, soră, fiu, fiică) sau a unei rude prin afinitate (soț/soție, părinte, frate și soră a soțului/soției) în cadrul aceleiași autorități publice.

Aceeași prohibiție este aplicată și în situația în care conducătorul superior nemijlocit al funcționarului public are calitatea de persoană care exercită o funcție de demnitate publică.

Obligațiile individuale sînt personale pentru fiecare funcționar public, se află în raport direct cu funcția deținută și reflectate în *fișa de post*.

¹⁶⁸ Aici ne vom referi doar la primele două elemente ale statutului administrativ-juridic al funcționarului public. Responsabilitatea și răspunderea juridică vor constitui obiectul studiului în următorul paragraf.

3.5.2. Drepturile, cu care legal este investit funcționarul public, sînt divizate în **generale** și **individuale**. Funcționarul public are acele **drepturi generale** care sunt expres prevăzute în art. 15-20 din Legea de bază.

Drepturile individuale ale funcționarului public sînt în raport cu funcția deținută, condiționate de exercitarea obligațiilor individuale.

Concluzionăm că, din momentul investirii în funcția publică, **statutul administrativ-juridic al cetățeanului Republicii Moldova se modifică**. *La obligațiile și la drepturile generale cetățenești se adaugă și obligațiile și drepturile potrivit funcției în care el a fost investit, pe lângă responsabilitatea și răspunderea, ca cetățean (unde este, de regulă, subiect general al răspunderii juridice), el devine responsabil și poartă răspundere ca funcționar public (unde este numai în calitate de subiect special al răspunderii juridice).*

Statutul administrativ-juridic al *funcționarului public debutant* nu poate fi egalat cu cel al *funcționarului public definitiv*, ci este mai restrîns atît în obligații, cît și în drepturi. Funcționarul public debutant nu are calitatea de „subiect special al răspunderii juridice“, deci responsabilitatea și răspunderea lui sînt doar morale.

Funcționarul public debutant devine funcționar definitiv și intră în corpul funcționarilor publici numai după depunerea jurămîntului.

Din momentul depunerii jurămîntului, funcționarul public își poate exercita în mod legal atribuțiile, fiind vorba evident doar despre *funcționarul public definitiv*. Acest fapt nu atrage însă declararea ca nule de drept a actelor juridice efectuate pe perioada stagiaturii.

§ 4. Responsabilitatea și răspunderea juridică ca elemente constitutive ale statutului funcționarului public

După cum doctrina de drept public subliniază, și în domeniul științei dreptului se conturează distincția dintre noțiunile de *răspundere* și *responsabilitate*.

Răspunderea juridică „intervine pe terenul răului înfăptuit“, adică în urma săvîrșirii unei abateri. Specific abaterilor săvîrșite de funcționarii publici este faptul că ele pot interveni în timpul exercitării funcției, în legătură cu exercitarea acesteia sau, pur și simplu, prin abaterea de la anumite norme care nu au o legătură directă, nemijlocită cu funcția, dar care pun sub semnul întrebării prestigiul funcționarului public. Prin intermediul răspunderii se realizează atît *scopul preventiv*, cît și cel *sanționator*, cărora ar trebui să li se adauge, potrivit doctrinei, și cel educativ.

Legea nr. 158/2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, în capitolul VII reglementează instituția răspunderii funcționarului public. Potrivit legii, „pentru încălcarea

îndatoririlor de serviciu, a normelor de conduită, prin pagubele materiale pricinuite, contravențiile sau infracțiunile săvârșite în timpul serviciului sau în legătură cu exercitarea atribuțiilor funcției, funcționarul public poartă răspundere **disciplinară, civilă, administrativă, penală**, după caz¹⁶⁹.

4.1. Responsabilitatea juridică a funcționarului public. *Responsabilitatea juridică* a funcționarului public, ca subiect al administrării, poate fi definită **ca o atitudine conștientă și deliberată de asumare de către individ a unor răspunderi și riscuri față de modul de executare a obligațiilor, potrivit funcției publice deținute, excluderea abuzului de drepturi oferite, conformarea regulilor de conduită, stabilite în domeniul serviciului, contribuția conștientă la atingerea scopului ce stă în fața autorității publice în care el deține funcția**¹⁷⁰.

Pornind de la conținutul acestei definiții, putem evidenția *elementele responsabilității*, care pot fi repartizate schematic în felul următor: 1) *determinarea și reglementarea statutului administrativ-juridic a funcției publice (obligațiile, drepturile, exigențele față de individul care va ocupa această funcție)* → 2) *încadrarea în modul stabilit de legislație a individului în funcția publică* → 3) *conștientizarea și perceperea de către funcționarul public a obligațiilor și drepturilor potrivit funcției, a altor cerințe, înaintate față de funcționarul public* → 4) *autoangajarea liber consimțită de a acționa în modul corespunzător* → 5) *executarea conștientă și prin autoconstrângere a obligațiilor, conformarea regulilor de conduită a funcționarului public* → 6) *reacția administrației organului statal la starea de conformare a funcționarului față de exigențele serviciului respectiv prin aplicarea diverselor forme de convingere (încurajarea, stimularea morală sau materială etc.);*

4.2. Răspunderea juridică a funcționarului public reprezintă *reacția statului (societății) la depășirea responsabilității juridice (transformarea raportului juridic de conformare în cel de conflict) prin aplicarea față de autor de către organul împuternicit, în modul stabilit de lege, a uneia dintre formele răspunderii juridice, potrivit faptei ilicite comise cu vinovăție.*

Funcționarul public poate fi tras la *răspundere*: **administrativ-disciplinară, administrativ-patrimonială, contravențională și penală**, după caz. Forma răspunderii juridice a funcționarului depinde de faptul în *legătură cu ce a apărut raportul juridic de conflict, care este apartenența ilicitului comis.*

4.2.1. Răspunderea administrativ-disciplinară. Trebuie să constatăm că această formă a răspunderii juridice are trăsăturile sale bine determinate. În doctrină sunt identificate următoarele *trăsături ale răspunderii disciplinare*: *este o răspundere de drept public; intervine numai în cazul*

¹⁶⁹ Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, art. 56.

¹⁷⁰ Guțuleac V. Tratat de drept contravențional. Op. cit., 2009, p. 129.

*săvârșirii unei abateri disciplinare calificată ca atare prin norme ale dreptului public, deci în cadrul unor raporturi de drept public; subiectul pasiv al răspunderii este un funcționar public, iar subiectul activ este autoritatea sau instituția publică la care acesta este încadrat și care aplică sancțiunea; procedura de constatare, aplicare și contestare a sancțiunilor disciplinare sunt supuse unor norme speciale; abaterile și sancțiunile disciplinare sunt prevăzute prin norme cu putere de lege sau, în baza acestora, prin statute speciale*¹⁷¹.

Menționăm că în toate cazurile pentru aplicarea, fie a răspunderii disciplinare, fie a răspunderii administrativ-disciplinare, există unicul temei juridic — **abaterea disciplinară comisă cu vinovăție**. *Abaterea disciplinară* a fost definită ca reprezentând fapta săvârșită cu vinovăție de către funcționarul public prin care acesta încalcă obligațiile ce-i revin din raportul de funcție publică sau în legătură cu acesta și care afectează statutul său socio-profesional și moral.

Pentru a analiza faptele sesizate ca *abateri disciplinare* și a propune sancțiuni disciplinare aplicabile funcționarilor publici din autoritatea sau instituțiile publice, sînt constituite **comisii de disciplină**. Modul de constituire, organizare și funcționare a acestor comisii, competența, atribuțiile, modul de sesizare și procedura de lucru a comisiilor de disciplină sînt aprobate de Guvern¹⁷².

Rezultatele cercetării administrative și propunerile comisiei de disciplină privind sancțiunea disciplinară pasibilă aplicată sînt raportate conducătorului care a dispus cercetarea cazului.

Sancțiunea disciplinară, cu excepția avertismentului, nu poate fi aplicată decît după cercetarea prealabilă a faptei imputate și după audierea echitabilă a funcționarului public de către **comisia de disciplină**, în termen de **cel mult o lună de la data constatării abaterii**. Termenele indicate sînt suspendate pe perioada aflării funcționarului în concediu de odihnă anual, în concediu de studii, precum și pe perioada suspendării raporturilor de serviciu în legătură cu boala sau trauma. În cazul în care fapta funcționarului public conține componente ale unei abateri *disciplinare* și ale unei *infracțiuni*, procedura cercetării de către comisia de disciplină, precum și termenele, sînt suspendate pînă la dispunerea neînceperii urmăririi penale, scoaterii de sub urmărire penală ori încetării urmăririi penale sau pînă la data la care instanța de judecată dispune achitarea sau încetarea procesului penal. Persoana competentă să aplice sancțiunea disciplinară **nu poate aplica o sancțiune mai gravă decît cea propusă de comisia de disciplină**, putînd însă aplica o sancțiune mai ușoară, cu obligația motivării acesteia.

¹⁷¹ Preda M. Drept administrativ. Partea generală. Op. cit., 2006, p. 135.

¹⁷² Regulamentul cu privire la comisia de disciplină, adoptată prin Hotărîrea nr. 201 din 11.03.2009. În: Monitorul Oficial al RM, nr. 55-56 din 17.03.2009.

Actul administrativ cu privire la aplicarea sancțiunii disciplinare se aduce la cunoștința funcționarului public în termen de 5 zile de la emitere, contra semnătură. Refuzul funcționarului public de a se prezenta la audiere, de a-și prezenta argumentele, precum și refuzul funcționarului public de a semna actul administrativ cu privire la aplicarea sancțiunii disciplinare se consemnează într-un proces-verbal.

Potrivit legii, *funcționarul public nemulțumit de sancțiunea aplicată, timp de 30 de zile de la aducerea la cunoștință a deciziei respective, se poate adresa instanței de contencios administrativ, solicitând anularea sau modificarea, după caz, a ordinului sau a dispoziției de sancționare.*

4.2.2. Răspunderea contravențională a funcționarului public se angajează în cazul în care acesta a săvârșit o contravenție în timpul și în legătură cu sarcinile de serviciu.

În acest context, *răspunderea administrativ-contravențională* ia în considerare faptele ce constituie contravenții, în cadrul răspunderii administrative a funcționarilor publici, săvârșite în timpul și în legătură cu atribuțiile de serviciu, diferite de cele săvârșite în afara activității profesionale, asemeni oricărui cetățean, care implică o răspundere contravențională potrivit dreptului comun în materie.

După intrarea în vigoare a Codului contravențional (31 mai 2009), în doctrina juridică națională a apărut o nouă formă a răspunderii juridice — **răspunderea contravențională**, funcționarul public avînd statut de „subiect special al răspunderii contravenționale“.

Unicul temei juridic de aplicare a sancțiunii contravenționale este comiterea cu vinovăție a unei contravenții. Deci funcționarul public poate fi tras la răspundere contravențională, ca subiect special al răspunderii contravenționale **numai în cazurile prevăzute în normele materiale din Codul contravențional.**

Așadar, răspunderea contravențională a funcționarului public este *reacția statului la comiterea cu vinovăție a unei contravenții prin aplicarea față de el de către organul împuternicit a unei sancțiuni prevăzute în legea contravențională, în modul și termenul prevăzut de lege, precum și obligația funcționarului public să suporte consecințele acestei sancționări.*

4.2.3. Răspunderea administrativ-patrimonială a funcționarului public este aplicată în caz de:

- a) *pagube produse cu vinovăție patrimoniului autorității sau instituției publice în care funcționează;*
- b) *nerestituire în termenul legal a sumelor ce i-au fost acordate necuvenit;*
- c) *daune plătite de autoritatea sau instituția publică, în calitate de comitent, unor terțe persoane, în temeiul unei hotărâri judecătorești definitive și irevocabile.*

Relevantă este *răspunderea patrimonială a funcționarilor publici* în cazul în care aceștia au cauzat prin actele sau faptele lor anumite prejudicii, fie autorității sau instituției publice din care fac parte, fie unei altei persoane fizice sau juridice de drept public sau privat.

În ceea ce privește modul de reparare a pagubelor aduse autorității sau instituției publice, în primele două situații, aceasta va fi *dispusă prin emiterea de către conducătorul autorității sau instituției publice a unui ordin sau a unei dispoziții de imputare, în termen de 30 de zile de la constatarea pagubei sau, după caz, prin asumarea unui angajament de plată*, iar, în a treia situație, *pe baza unei hotărâri judecătorești definitive și irevocabile*.

4.2.4. Răspunderea penală a funcționarului public intervine în cazul *infracțiunilor săvârșite în timpul serviciului sau în legătură cu atribuțiile funcției publice pe care o ocupă*.

În cazul în care funcționarul public este trimis în judecată pentru săvârșirea unei infracțiuni, persoana care are competența legală de numire în funcția publică va dispune suspendarea funcționarului public din funcția publică pe care o deține.

Dacă instanța judecătorească dispune achitarea sau încetarea procesului penal, suspendarea din funcția publică încetează, iar funcționarul public respectiv își va relua activitatea în funcția publică deținută anterior și îi vor fi achitate drepturile salariale aferente perioadei de suspendare.

În situația în care nu sînt întrunite condițiile pentru angajarea răspunderii penale, iar fapta funcționarului public poate fi considerată abatere disciplinară sau contravenție, va fi sesizată comisia de disciplină competentă sau organul împuternicit de a examina cauza contravențională, după caz.

De la momentul începerii urmăririi penale, în situația în care funcționarul public poate influența cercetarea, persoana care are competența numirii în funcția publică are obligația să dispună mutarea temporară a funcționarului public în cadrul altui compartiment sau altei structuri fără personalitate juridică a autorității ori instituției publice.

Regimul răspunderii penale consacrat de drept comun i se adaugă instituția suspendării funcționarului public, care va fi dispusă de conducătorul autorității sau instituției publice, în mod obligatoriu, dacă sînt întrunite condițiile prevăzute de lege.

§ 5. Modificarea, suspendarea și încetarea raporturilor de serviciu ale funcționarului public

5.1. Modificarea raporturilor de serviciu se face: în interesul serviciului sau la cererea funcționarului public. Modificarea raporturilor de serviciu ale funcționarilor publici de *conducere* și *de execuție are loc prin: promovare în funcție; avansare în trepte de salarizare; detașare; transfer; interimatul unei funcții publice de conducere*.

Modificarea raporturilor de serviciu ale funcționarilor publici de conducere *de nivel superior* are loc prin: avansare în trepte de salarizare; detașare; transfer în interesul serviciului¹⁷³.

5.2. Suspendarea raportului de serviciu. Suspendarea raporturilor de serviciu presupune încetarea îndeplinirii pentru o anumită perioadă a atribuțiilor de către funcționarul public și a plății drepturilor salariale de către autoritatea publică în care acesta activează.

Suspendarea raporturilor de serviciu poate interveni în circumstanțe ce nu depind de voința părților, prin acordul părților sau la inițiativa uneia dintre părți.

Suspendarea raporturilor de serviciu se aprobă sau, după caz, se constată, prin actul administrativ al persoanei/organului care are competența legală de numire în funcție, cu excepția concediului de maternitate și bolii sau traumei.

5.3. Încetarea raportului de serviciu. Raporturile de serviciu încetează în următoarele cazuri: în circumstanțe ce nu depind de voința părților; eliberare din funcție; destituire; demisie.

Încetarea raportului de serviciu dintre autoritatea publică și funcționarul public atrage după sine dispariția capacității administrative a funcționarului public, ca subiect al administrării publice și ca subiect al dreptului administrativ, revenind numai la statutul administrativ al cetățeanului Republicii Moldova.

¹⁷³ A se vedea: Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, art. 44-50.

T E M A 9

Actele juridice ale organelor puterii executive și celor ale administrației publice locale (actele administrative)

§ 1. Definierea, trăsăturile de bază și natura juridică a actelor administrative; § 2. Clasificarea actelor administrative; § 3. Condițiile de legalitate și eficacitate ale actelor administrative; § 4. Procedura de elaborare a actelor administrative; § 5. Efectele juridice ale actelor administrative

§ 1. Definierea, trăsăturile de bază și natura juridică a actelor administrative

1.1. Definiția actului administrativ. Activitatea organelor administrației publice constituie un șir de acțiuni, realizate în vederea organizării executării în concret a legii și a satisfacerii interesului general. În acest sens, unele acțiuni poartă un caracter juridic și preia forma unui act administrativ.

Sînt exprimate mai multe opinii și cu privire la definiția actelor administrative. Astfel, sînt evocate opinii cu privire la sensurile *formal*, *material* și *funcțional* ale noțiunii de act administrativ.

Actul administrativ poate fi definit ca *forma juridică principală a activității autorităților administrației publice, care exprimă o manifestare unilaterală și expresă de voință de a genera, a modifica sau a stinge drepturi și obligații, pe baza și în vederea organizării executării legii*¹⁷⁴.

Conform art. 2 din Legea nr. 793 din 10.02.2000 a contenciosului administrativ, **actul administrativ reprezintă o manifestare juridică unilaterală de voință, cu caracter normativ sau individual, din partea unei autorități publice în vederea organizării executării sau executării în concret a legii.**

1.2. Trăsăturile actului administrativ. Această definiție ne permite să evidențiem următoarele caracteristici (trăsături) ale actului administrativ:

- *este forma juridică de manifestare a activității autorității publice.* Pentru ca executarea legii „să prindă viață“ este nevoie, în primul rînd, de materializarea voinței în acte;

- *prezintă o manifestare de voință unilaterală.* Chiar dacă actul administrativ a fost emis la cererea celor interesați, voința autorității publice este unilaterală, deoarece aceasta poate satisface sau refuza cererea. În cazul emiterii de către un organ colegial, actele administrative sînt rezultatul

¹⁷⁴ Manda C. Drept administrativ: tratat elementar. Op. cit., 2007, p. 320.

votului, potrivit cvorumului cerut de lege, caracterul unilateral decurgînd din faptul că organele colegiale acționează pentru realizarea puterii publice;

- *se emit pentru realizarea puterii executive*. Astfel, actul administrativ este obligatoriu spre executare atît persoanelor fizice și juridice cărora le este adresat, cît și organului emitent, deoarece este emis în vederea organizării sau executării concrete a legii;

- *are putere juridică inferioară legii*. Fiind emise pe baza și în vederea executării legii, actele administrative nu pot conține dispoziții contrare legii, nu pot modifica sau interpreta legea;

- *poartă un caracter creativ*¹⁷⁵, deoarece este direcționat spre realizarea de către autoritățile publice a competențelor sale într-o perioadă optimă de timp. Astfel, de la subiecți se cere o abordare științifică, creativă, previziune, precauție, evidență și analiză profundă a situației de fapt;

- *este emis conform competenței conferite de lege și în domeniile de activitate care le-au fost încredințate prin lege*.

În literatura de specialitate și în practica administrării, cele mai aprinse discuții științifice au loc în privința trăsăturii actului administrativ **de a fi unilateral**.

1.3. Structura logico–normativă a actelor administrative. Natura juridică și conținutul actelor administrative adoptate (emise) de către organele executive și autoritățile publice locale este în raport direct cu structura logico–normativă a actului administrativ, în mod special a celui cu caracter normativ.

Procedura de elaborare și adoptare a actului administrativ concret trebuie să fie precedată de determinarea și conștientizarea structurii lui. Această cerință este condiționată de principiul legalității actului administrativ.

Conform art. 49 alin. (2) din Legea nr. 317-XV din 18.07.2003 privind actele normative ale Guvernului și alte autoritățile administrației publice centrale și locale, actul normativ are următoarea structură logico–normativă: *titlul; preambulul, după caz; clauza de emițere; partea dispozitivă; anexele, după caz; formula de atestare a autenticității actului*.

Titlul actului administrativ include denumirea generală a actului în funcție de caracterul său juridic, de organul emitent și de obiectul reglementat, exprimat în linii generale. Nu se permite coinciderea denumirii actului care se elaborează cu denumirea unui act normativ deja existent. Titlul actului conține în mod obligatoriu numărul de ordine și anul în care a fost emis.

¹⁷⁵ Гуцуляк В. И. Административное право Республики Молдова. Оp. cit., p. 180.

Preambulul este prezentat, de regulă, în actele normative mai importante, pentru a explica scopul și motivul elaborării actului. Preambulul nu conține indicații sau reguli de interpretare, nu are forță juridică și nu este parte a conținutului normativ al actului.

Clauza de emitere stabilește temeiul legal de elaborare a actului normativ și constă dintr-o frază. Aceasta cuprinde denumirea autorității emitente și exprimă hotărârea de elaborare a actului normativ respectiv. În actele Guvernului se face trimitere, după caz, la temeiul din legea respectivă. Clauza de emitere este obligatorie pentru toate actele normative.

Partea dispozitivă reprezintă conținutul propriu-zis al reglementării, alcătuit din totalitatea normelor juridice instituite pentru sfera raporturilor sociale care fac obiectul reglementat de acestea.

Anexele. În structura actului normativ pot fi introduse componente ale acestuia, numite anexe, care conțin exprimări cifrice, desene, tabele, planuri sau altele asemenea. Pot constitui anexe la un act normativ reglementările care trebuie aprobate de autoritatea publică competentă, cum ar fi: statute, regulamente, instrucțiuni, reguli, metodologii sau norme cu caracter predominant etnic. Anexa este parte integrantă a actului, are natura și forța sa juridică. Dacă un act normativ are câteva anexe, acestea se numerează cu cifre arabe în ordinea în care au fost enunțate în textul actului.

Formula de atestare a autenticității actului se constituie din semnătura reprezentantului legal al emitentului, data și numărul actului și indicația locului de emitere. Hotărârile de Guvern sînt semnate de prim-ministru. În conformitate cu Constituția Republicii Moldova și Legea nr. 64 din 31.05.1990 cu privire la Guvern, unele hotărâri sînt contrasemnate de miniștrii care au obligația de a le aplica.

§ 2. Clasificarea actelor administrative

Actele administrative, în funcție de doctrină și autori, se clasifică în mod diferit, sînt operate (folosite) diverse criterii de clasificare, însă esența este, practic, aceeași.

1. După **natura lor juridică**, deosebim:

- *acte administrative **simple**, care se supun tuturor cerințelor prevăzute de lege, adică au un regim juridic general;*

- *acte administrative de **autoritate**, care sînt emise de un serviciu al Parlamentului, al Președintelui Republicii, al Guvernului sau al unui alt serviciu din autoritățile publice care se va considera act de autoritate;*

- *acte administrative de **gestiune**;*

- *acte administrative* **jurisdicționale**. Acestea sînt emise în mod unilateral de organele de jurisdicție administrativă (instanțele judecătorești) care, în conformitate cu legea, soluționează conflictele apărute între serviciile publice și alte persoane fizice sau juridice.

2. După **gradul de întindere al efectelor juridice**, deosebim:

- *acte administrative cu caracter normativ*, care produc efecte generale și impersonale (hotărîri ale Guvernului, instrucțiuni, regulamente, ordine etc. ale ministerelor, departamentelor și altor autorități centrale și locale);

- *acte administrative individuale*, care produc efecte juridice numai pentru o singură persoană fizică sau juridică sau pentru un număr determinat de persoane;

- *acte administrative interne*, prin care se reglementează activitatea internă a unui organ;

- *acte prin care sînt stabilite drepturi sau obligații determinate pentru subiectul sau subiectele cărora li se adresează*. În doctrină, cu privire la actele din această subcategorie, s-a precizat că eliberarea unora dintre ele depinde de aprecierea autorității emitente, pe cînd, emiterea altora este **obligatorie**, dacă sînt îndeplinite condițiile prevăzute de lege;

- *acte prin care este conferit un statut personal*, adică de atribuire a unui complex de drepturi, în condițiile stabilite de lege;

- *acte prin care este aplicat constrîngerea administrativă*, sînt caracterizate prin faptul că instituie această constrîngere sub formula sancțiunii.

3. Potrivit **competenței materiale**, distingem:

- *acte administrative cu caracter general*, care sînt emise de autoritățile administrației publice cu competență materială generală;

- *acte administrative de specialitate*, care sînt emise de organul de specialitate al administrației publice centrale și locale.

4. **Competența teritorială** determină divizarea actelor administrative în:

- *cele emise de organele administrației publice centrale*, care produc efecte pe întreg teritoriul țării; și

- *cele emise de autoritățile administrației publice locale*, care produc efecte juridice în limitele unității administrativ-teritoriale respective.

5. După **natura efectelor produse**, actele administrative sînt cele care: **acordă drepturi; constată existența unui drept; suspendă un drept**.

6. Potrivit **organului emitent**, divizăm:

— *actele administrative adoptate de Parlament*;

— *actele administrative emise de Președintele Republicii*;

- *actele administrative emise de organele administrației publice*. Acestea sînt cele mai frecvente și cele mai solicitate;
- *actele administrative emise de instanțele judecătorești*;
- *actele administrative emise de instituțiile publice*.

7. Un alt criteriu de clasificare a actelor administrative poate servi **perioada de timp în care se produc efecte juridice**, și anume:

- *actele administrative permanente* care produc efecte juridice de la intrarea lor în vigoare pînă la ieșirea lor din vigoare, fără a fi limitate în timp;
- *actele administrative temporare*, care produc efecte juridice numai pentru o anumită perioadă de timp.

Însă există și alte criterii de clasificare ale actelor administrative. În clasificarea prezentată s-a ținut cont de majoritatea împrejurărilor care pot genera clasificări ale actelor administrative.

§ 3. Condițiile de legalitate și eficacitate ale actelor administrative

Actul administrativ va fi un instrument juridic eficient în procesul de administrare publică numai în cazul corespunderii lui unor *condiții de principiu* aprobate în doctrină și practica administrării, principale din ele, în viziunea noastră, fiind: **legalitatea, oportunitatea și eficacitatea**.

În ceea ce privește cerințele înaintate față de actele organelor administrației publice constatăm multitudinea de opinii. Așa, reprezentantul doctrinei ruse Bahrah D. deosebește următoarele *cerințe față de actele administrative: oportunitatea; legalitatea care poate fi atinsă prin: respectarea competenței, corespunderea scopului și conținutului legii, emiterea în termenele stabilite și cu respectarea regulilor procesuale*¹⁷⁶.

Prof. R. Ionescu menționează următoarele *condiții de valabilitate* a actelor administrative: *să fie emis în baza și în executarea legii; să fie emis în baza tuturor actelor organelor de stat care sînt superioare organului administrativ emitent; să fie emis numai în limitele competenței organului emitent; să fie conform scopului legii ca și al celorlalte acte normative ale organelor superioare organului administrativ emitent; să respecte cerințele legale referitoare la forma sa; să fie oportun*¹⁷⁷.

Deci, să examinăm unele din ele, fiind, în viziunea noastră, cele mai importante.

¹⁷⁶ Бахрах Д. Н. Административное право. Учебник для вузов. Москва: Изд-во БЕК, 1997, p. 162-164.

¹⁷⁷ Ionescu R. Drept administrativ. București, 1970, p. 250-251 (citat de Orlov M. Drept administrativ. Op. cit., p. 106).

3.1. Actul administrativ să fie emis de către autoritatea (organul) competentă și în limitele competenței sale. În dreptul administrativ, prin **competență** se înțelege *ansamblul drepturilor și obligațiilor care revin unei autorități a administrației publice sau unui funcționar public, acordate de lege, și limitele exercitării lor, pentru a face anumite acte administrative.*

Regulile de competență se impun administrației într-o manieră strictă. În acest sens, încălcarea regulilor de competență constituie **ilegalități de ordine publică**, care pot fi invocate cu ocazia unei acțiuni contencioase, în orice moment al procedurii și din oficiu de către judecător. De asemenea, *regulile referitoare la competență sînt de strictă interpretare și aplicate, în consecință, cu rigurozitate.*

Competența autorităților administrației publice poate fi **personală, materială, teritorială și temporală**.

Competența personală are două semnificații: una are în vedere *sfera atribuțiilor unei persoane care deține o anumită funcție*, iar a doua privește *competența unei autorități în funcție de calitatea specială a unei persoane*¹⁷⁸.

Competența materială este forma care determină specificul atribuțiilor unei autorități ale administrației publice. Această competență poate fi clasificată, la rîndul ei, în *competență generală*, și *competență specială*.

Competența teritorială desemnează limitele geografice în care își manifestă atribuțiile prevăzute de lege autoritățile administrației publice. În acest sens, distingem autorități ale administrației publice *centrale* care își exercită atribuțiile pe întreg teritoriul țării și autorități ale administrației publice *locale*.

Competența temporală desemnează limitele în timp în care o autoritate a administrației publice își exercită competența.

Competența autorităților administrației publice are anumite **caracteristici**, cum ar fi:

a) caracter legal al competenței. Orice autoritate a administrației publice este dotată cu o anumite competență stabilită de lege. Drept urmare, autoritățile administrative sau titularii funcțiilor nu pot renunța sau tranzacționa, adică să o încredințeze unei alte autorități sau funcționar public. Totuși, pentru a se evita asemenea situații și a se asigura continuitatea exercitării competenței, legea prevede și anumite modalități, cum sînt: **suplinirea și delegarea competenței**.

¹⁷⁸ Santai I. Drept administrativ și știința administrației. Vol. I. Sibiu: Universitatea „Lucian Blaga”, 1998, p. 60.

Suplinirea constă în înlocuirea titularului funcției cu o altă persoană când aceasta nu-și poate exercita atribuțiile. Sînt situații prevăzute de lege și, în această situație, ne aflăm în fața unei *supliniri de drept* (de exemplu, ministrul și primarul sînt înlocuiți de adjuncții acestora pe perioada absenței). Alteori, desemnarea înlocuitorului este la *latitudinea titularului funcției*.

Delegarea semnifică desemnarea de către o autoritate sau titularul unei funcții a unei alte autorități ori funcționar public care să exercite anumite atribuții ale titularului competenței;

b) caracterul obligatoriu al competenței, adică atribuțiile stabilite de lege autorităților administrației publice trebuie realizate în conformitate cu dispozițiile legale, exercitarea lor neavînd un caracter facultativ;

c) caracterul permanent al competenței. De regulă, competența este exercitată în mod continuu, autoritatea administrației publice competente poate să adopte (emită) un act administrativ ori de cîte ori sînt întrunite condițiile stabilite de lege.

3.2. Conținutul actului administrativ trebuie să fie conform cu Constituția și celelalte acte normative în vigoare. Ca un act administrativ să fie valabil, nu este suficient să fie numai emis de către o autoritate competentă și cu respectarea formelor procedurale stabilite de lege, ci este necesar ca și conținutul actului să fie conform cu prevederile constituționale și cu celelalte acte normative în vigoare. Actul administrativ este conform cu cele trei elemente ale normei juridice: *ipoteza*, *dispoziția* și *sanctiunea*, cuprinse în actele normative în vigoare pe care trebuie să le organizeze și să le execute.

Elaborînd mecanismul juridic *de aplicare a legii*, organele administrației publice (organul emitent al actului administrativ) va trebui să examineze ce urmează a fi aplicată și, în primul rînd, dacă există *condițiile de fapt cerute de ipoteza normei juridice*. În raport cu ipoteza normei juridice, autoritatea emitentă va avea o *dublă obligație*: *să emită un anumit act administrativ pe care legea îl dispune, dacă există în mod obiectiv condițiile de fapt prevăzute de ea în acest scop; să nu emită actul administrativ, dacă aceste condiții de fapt nu există*¹⁷⁹. Îndeplinirea acestei duble obligații impune și o a treia, și anume *aprecierea existenței sau inexistenței acestei condiții de fapt*.

Dacă autoritatea administrației publice nu-și îndeplinește aceste obligații, **actul va fi ilegal prin conținutul său**.

3.3. Actul administrativ trebuie să corespundă scopului urmărit de lege. Scopul actului administrativ este un rezultat pe care acesta l-a prevăzut să-l atingă prin reglementarea pe care o

¹⁷⁹ Manda C. Drept administrativ: tratat elementar. Op. cit., p. 332.

conține. *Actul administrativ trebuie să fie emis în vederea realizării interesului general sau al interesului public determinat de lege.*

Cunoscută sub mai multe denumiri: interes public, interes general sau utilitate publică, **noțiunea de interes general joacă un rol esențial în dreptul administrativ.** În acest context, *noțiunea de interes public* poate fi privită sub două accepțiuni, una politică, cealaltă juridică. Din perspectiva *accepțiunii politice*, interesul public, prin esență, nu este distinct de interesul persoanelor, grupurilor sau membrilor unei colectivități, locale ori naționale, fapt pentru care este apreciat ca un „arbitraj“, stabilit atât cantitativ, dar mai ales calitativ. *Interesul public* este definit ca fiind conceptul care desemnează *necesitățile materiale și spirituale ale cetățenilor la un moment dat*, concept ce depinde de scopurile politice, sensul său putându-se modifica odată cu schimbarea concepțiilor politice.

Noțiunea de interes public, *din accepțiunea juridică*, semnifică determinarea și recunoașterea de către legiuitor a autorității competente de a arbitra între interesele particulare. Unii autori consideră că *scopul legii, interesul public*, este un element care ține de *legalitate*, iar mijloacele pentru atingerea acestui scop sînt aspecte ce țin de *oportunitate*. Ca urmare, *conformitatea unui act administrativ cu scopul urmărit de lege va implica nu numai controlul elementelor care privesc legalitatea actului, ci și al unor elemente care au în vedere oportunitatea sa.*

Actele administrative, pentru a fi valabile, trebuie să fie actuale și oportune, actualitatea și oportunitatea reprezentînd concordanța, în cadrul și în limitele legii, între sarcinile autorităților administrației publice și prevederile actului.

Oportunitatea reprezintă dreptul de apreciere al autorităților administrative, în cursul organizării executării și executarea în concret a legii, prin care este asigurat exercitarea atribuțiilor legale în timp optim, cu cheltuieli minime și folosind mijloace adecvate realizării scopului legii. Nu este valabil un act oportun, dar ilegal.

Legalitatea și oportunitatea actului administrativ sînt controlate de către organele care au dreptul de a revoca și de a anula actele administrative ilegale și inoportune. Sînt și alte autorități, expres prevăzute de lege, care pot să exercite controlul de legalitate asupra actelor administrative.

Cît privește exercitarea controlului realizat de autoritatea judecătorească asupra actelor administrative, regula este de a controla numai legalitatea acestora.

§ 4. Procedura de elaborare a actelor administrative

Actele administrative, în majoritatea cazurilor, preiau **forma scrisă**, apreciată ca o garanție a respectării legalității. Aceasta înseamnă că actele administrative nu sînt, în principiu, **consensuale**, fapt explicat de caracterul lor de acte autentice, *acte emise în numele și cu autoritatea statului, în realizarea puterii publice*.

Forma scrisă a actelor administrative se impune și pentru alte considerente cum sînt: *excluză posibilitatea contestării existenței sale; creează posibilitatea părților dintr-un raport administrativ de a-și cunoaște cu exactitate drepturile și obligațiile; asigură condiții pentru exercitarea de către autoritatea competentă a unui control eficient al legalității actelor administrative; este un mijloc de apărare al drepturilor cetățenilor, în caz de litigiu*.

Condiția formei scrise la actele administrative **normative** este indispensabilă, întrucît Constituția și alte acte legislative stabilește obligația publicării lor.

Actele administrative **individuale**, în majoritatea cazurilor, preiau forma scrisă; sînt, totuși, unele acte administrative care pot prelua și forma verbală.

Procesul de elaborare și emiteră a unui act administrativ poate fi conceput **în trei activități de bază**, și anume:

1. Activități ale **fazei de concepere** (conceperea și elaborarea proiectului actului normativ);
2. Activități **concomitente emiterii proiectului actului administrativ** (emiteră, adoptarea);
3. Activități **posterioare emiterii actului** (aducerea la cunoștință, punerea în executare)¹⁸⁰.

Elaborarea actelor administrative, constituind esența procesului managerial în orice organ al administrației publice, trebuie să răspundă următoarelor **cerințe**¹⁸¹: *să fie fundamentată științific; să aibă un caracter realist; să fie oportună; să intervină în timp util; să fie integrată în ansamblul actelor administrative adoptate anterior*.

4.1. Activități ale fazei pregătitoare. Proiectul actului normativ este conceput în baza unui program de elaborare a actelor administrative, stabilit din timp în acest sens sau la inițiativă.

Proiectele de acte normative sînt concepute de către organele împuternicite, din proprie inițiativă sau la însărcinarea Parlamentului, Președintelui Republicii Moldova sau Guvernului. Dreptul de inițiere a elaborării proiectelor de acte normative, în conformitate cu legislația în vigoare¹⁸², au următoarele autorități publice:

¹⁸⁰ Orlov M., Belecciu Șt. Drept administrativ. Op. cit., p. 192.

¹⁸¹ Teodorof Gh. Tehnici și metode de elaborare și adoptare a deciziei administrative. Suport de curs. Ediția a II-a. București: ALL Beck, 2008, p. 7.

¹⁸² Legea privind actele normative ale Guvernului și alte autorități ale administrației publice centrale și locale nr. 317-XV din 18.07.2003, art. 29. În: Monitorul Oficial al RM nr. 208-210 din 03.10.2003.

- ministerele și alte autorități aflate în subordinea Guvernului, autorități și instituții publice autonome;
- organele de specialitate aflate în subordinea sau în coordonarea ministerelor, prin aceste autorități;
- autoritățile unităților teritoriale autonome cu statut juridic special și alte autorități ale administrației publice locale de nivelul întâi și de nivelul doi.

Faza de concepere a procedurii de adoptare (emitere) a actului administrativ cu caracter normativ include următoarele **activități**:

- 1) *examinarea propunerilor, documentarea și luarea deciziei corespunzătoare;*
- 2) *asigurarea tehnică, organizatorică și financiară a procesului elaborării;*
- 3) *determinarea conceptelor și noțiunilor ce vor fi utilizate în proiect;*
- 4) *întocmirea textului;*
- 5) *fundamentarea;*
- 6) *avizarea și expertizarea;*
- 7) *definitivarea.*

Fundamentarea. Concomitent cu elaborarea proiectului de act normativ, grupul de lucru întocmește o notă de argumentare (informativă)¹⁸³, semnată de persoane responsabile, care include: *condițiile ce au impus elaborarea proiectului, argumentele necesare, prognozele social-economice și consecințele realizării lor; principalele prevederi, locul actului în sistemul de acte normative, evidențierea elementelor noi; argumentarea și gradul compatibilității proiectului de act normativ cu reglementările legislației comunitare; referințele la reglementările corespondente ale legislației comunitare; fundamentarea economico-financiară în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare și de altă natură; materialele informative și analitice; actul de analiză a impactului de reglementare, în cazul proiectelor de acte normative ce reglementează activitatea de întreprinzător. Actul de analiză a impactului de reglementare reprezintă argumentarea, în baza evaluării costurilor și beneficiilor, a necesității adoptării actului normativ și analiza de impact al acestuia asupra activității de întreprinzător, inclusiv asigurarea respectării drepturilor și intereselor întreprinzătorilor și ale statului; numele, denumirea participanților la elaborarea proiectului, precum și denumirea autorităților și instituțiilor care au efectuat avizarea și expertiza proiectului.*

¹⁸³ Legea privind actele normative ale Guvernului și alte autorități ale administrației publice centrale și locale, art. 37.

Avizarea. Înainte de a fi prezentat spre aprobare organului competent, proiectul de act normativ trebuie avizat. Avizele se clasifică în trei categorii: *facultative* (organul care emite actul poate să ceară un aviz, iar dacă l-a cerut, este liber să se conformeze sau nu acestuia); *consultative* (organul emitent este obligat să ceară avizul, dar nu este obligat să se și conformeze acestuia) și *conforme* (ele trebuie cerute de organul care emite actul, iar opiniile pe care le conțin sînt obligatorii).

Proiectul de act normativ este înaintat spre avizare împreună cu nota informativă și examinat în termen de 10 zile. Termenul începe în ziua intrării și integrării proiectului la autoritatea sau instituția care avizează.

Autoritățile și instituțiile care au primit proiectul de act normativ spre avizare urmează să expedieze organului care a elaborat proiectul actului normativ un aviz cu obiecții și propuneri motivate, anexînd, după caz, versiunea redactată a proiectului sau doar a unor prevederi ale lui, ori vor comunica lipsa de obiecții și propuneri.

Proiectul actului normativ este supus în mod obligatoriu unor expertize¹⁸⁴, și anume:

- *unei expertize juridice* pentru a verifica dacă nu contravine Constituției Republicii Moldova, legislației naționale, legislației comunitare, tratatelor internaționale la care Republica Moldova este parte, precum și normele tehnicii legislative;
- *unei expertize anticorupție* pentru a verifica dacă corespunde standardelor anticorupție naționale și internaționale, precum și a preveni apariția de noi reglementări care favorizează sau pot favoriza corupția.

La decizia organului care l-a elaborat, precum și a autorității competente de a-l emite, proiectul de act normativ poate fi supus și unor expertize financiare, economice, ecologice etc. În calitate de experți sînt antrenate organizații, precum și cetățeni, care nu au participat nemijlocit la elaborare, specialiști străini și organizații internaționale.

Definitivarea. Organul care a elaborat proiectul actului normativ îl definitivează conform avizelor. În caz de divergențe, autoritatea care a elaborat proiectul actului normativ va organiza o dezbatere cu autoritățile și instituțiile interesate, pentru a se decide pe principii reciproc acceptabile. Dacă o asemenea decizie nu a fost luată în proiect, se va reflecta punctul de vedere al autorității care l-a elaborat. În plus, se va anexa lista divergențelor expuse sub formă de tabel, cu argumentarea neacceptării propunerilor, precum și avizele.

¹⁸⁴ Legea privind actele normative ale Guvernului și alte autorități ale administrației publice centrale și locale, art. 41.

După primirea avizelor și efectuarea expertizei proiectului de act normativ, grupul de lucru întocmește varianta finală, dosarul de însoțire și le prezintă organului care i-a împuternicit cu elaborarea actului normativ.

4.2. Activități ale fazei concomitente adoptării (emiterii) actului administrativ cu caracter normativ. Această fază include următoarele activități de bază: 1) *prezentarea proiectului de act normativ autorității publice spre examinare*; 2) *studierea proiectului de către autoritatea emitentă*; 3) *adoptarea (emiterea) proiectului acceptat*.

4.2.1. Prezentarea proiectului de act normativ autorității publice spre emitere. Proiectul de act normativ elaborat este prezentat autorității publice competente spre emitere în termenul stabilit în dispoziție sau în planul de elaborare. La proiectul de act normativ, în funcție de categoria și caracterul lui, este anexat dosarul de însoțire, care va conține: *rezultatele investigației științifice; nota de argumentare (informativă); avizele și rapoartele de expertiză; tabelul divergențelor cu argumentări; lista actelor condiționate care trebuie elaborate sau revizuite în legătură cu emiterea actului normativ; raportul final al grupului de lucru; alte acte necesare.*

Proiectul de act normativ este întocmit în limba de stat, cu traducere în limba rusă, și transmite spre examinare autorității care îl va emite. Proiectul se prezintă în scris, iar în caz de complexitate, pe suport electronic. Înainte de a fi prezentat spre examinare organului competent, proiectul actului normativ este *vizat de conducătorii organelor care au participat la elaborarea lui*. Coordonarea este confirmată prin viza conducătorului respectiv ori a adjunctului său, care îi exercită atribuțiile, viza aplicată pe proiect, sau pe scrisoare aparte. Obiecțiile sau completările sînt expuse pe foaie aparte. Dacă în procesul definitivării au fost operate modificări esențiale, proiectul este vizat din nou de către autoritățile care au participat la elaborarea lui. O nouă viză nu este necesară, dacă la definitivare s-au făcut precizări care nu au modificat conținutul proiectului.

4.2.2. Studiarea proiectului. La etapa studierii proiectului actului normativ prezentat, pe lângă stabilirea concretă a obiectului reglementării, o atenție deosebită se acordă și limbajului documentului (stilul de expunere a gândurilor) și terminologiei juridice. Nu se admite folosirea arhaismelor și regionalismelor. Se interzice utilizarea neologismelor, dacă există sinonime de largă răspîndire. În cazurile în care se impune folosirea unor termeni sau expresii străine, se va alătura, după caz, corespondentul în limba de stat. Utilizarea abrevierilor pentru anumite denumiri sau termeni se poate face numai după explicarea lor în text, la prima folosire. Verbele se utilizează, de regulă, la timpul prezent.

4.2.3. Adoptarea (emiterea) proiectului acceptat de către autoritatea emitentă. Din punctul de vedere al procedurii și efectelor juridice ulterioare, această activitate este de o importanță majoră, în

special în cazul în care proiectul elaborat este adoptat de către organul colegial al administrației publice. Adoptarea cuprinde unele reguli procesuale ce trebuie respectate în momentul manifestării de voință care produce efecte juridice, și anume: cvorumul, majoritatea necesară pentru adoptarea și semnarea (contrasemnarea) actului, precum și motivarea actului.

Prin **cvorum** se înțelege numărul de membri, raportat la totalul membrilor unei autorități pluripersonale (colegiale), care trebuie să fie prezenți pentru ca deliberările acestei autorități să fie valabile. Cvorumul este obligatoriu întrucât normele ce-l reglementează sînt stabilite în legi organice sau ordinare și, în consecință, autoritatea trebuie să le respecte și să li se conformeze. Astfel, legea administrației publice locale stabilește că orice ședință a consiliului local trebuie să se desfășoare legal în prezența majorității consilierilor în funcție, adică a majorității consilierilor aleși.

Majoritatea stabilită de lege pentru adoptarea unui act administrativ poate fi **absolută, simplă** (sau relativă) și **calificată**.

Majoritatea absolută reprezintă adoptarea unui act administrativ cu votul majorității membrilor autorității pluripersonale care este un număr mai mare decît jumătate din numărul total al membrilor care constituie autoritatea, membrilor aleși¹⁸⁵. *Majoritatea simplă (sau relativă)* reprezintă adoptarea unui act administrativ cu votul majorității membrilor autorității pluripersonale prezenți la ședință, care este, de fapt, jumătate plus unul din numărul membrilor prezenți¹⁸⁶. *Majoritatea calificată* reprezintă adoptarea unui act administrativ cu votul a două treimi din numărul membrilor care compun autoritatea pluripersonală¹⁸⁷.

Cvorumul nu poate fi confundat cu majoritatea necesară pentru adoptarea unui act administrativ, întrucît primul privește numărul necesar pentru ca o autoritate administrativă pluripersonală să lucreze valabil, pe cînd cea de-a doua are în vedere numărul de membri necesar pentru ca un act administrativ să fie adoptat în mod valabil.

Semnarea sau/și contrasemnarea unui act administrativ adoptat este prevăzută de Constituția Republicii Moldova, de alte acte legislative și cele subordonate legii.

Motivarea. În dreptul administrativ există obligația motivării actelor administrative normative sub forma notei de fundamentare sau a expunerii de motive. Obligația motivării există și pentru

¹⁸⁵ Potrivit Legii privind administrația publică locală (art. 19 alin. (4)), deciziile privind aprobarea bugetului local, administrarea bunurilor proprietate a satului (comunei), orașului (municipiului), stabilirea cuantumului taxelor și impozitelor locale, planificarea dezvoltării localităților și amenajării teritoriului, asocierea cu alte consilii, instituții publice din țară sau din străinătate se adoptă cu **votul majorității consilierilor aleși**.

¹⁸⁶ Acestea sînt majoritatea actelor administrative adoptate de organele colegiale ale administrației publice (Legea privind administrația publică locală, art. 19 alin. (3)).

¹⁸⁷ Art. 19 alin. (5) din Legea privind administrația publică locală expres stipulează: „Deciziile privind inițierea revocării primarului se adoptă cu votul a **două treimi din numărul consilierilor aleși**”.

actele administrative jurisdicționale individuale, dar, în puține cazuri, pentru acte administrative individuale.

4.3. Activități ale fazei posterioare adoptării actului administrativ cu caracter normativ.

Această fază a procedurii de elaborare și adoptare (emitere) a actelor administrative cuprinde: *comunicarea, publicarea, aprobarea și confirmarea* actului adoptat.

4.3.1. Comunicarea este operațiunea prin care autoritatea administrativă emitentă aduce la cunoștința celui interesat un act administrativ, fie predându-l direct acestuia sau unei persoane din familie, fie prin afișare la ușa locuinței sale sau prin alte mijloace. Necesitatea comunicării reprezintă o condiție a actului administrativ respectiv, condiție prevăzută, de altfel, de lege.

4.3.2. Publicarea reprezintă operațiunea materială prin care un act administrativ este adus la cunoștința cetățenilor fie prin imprimare, fie prin afișare într-un loc public sau prin alte mijloace de difuzare.

Publicarea este o formă procedurală posterioară obligatorie pentru actele administrative normative, prevăzută de Constituția Republicii Moldova și de alte acte normative.

4.3.3. Aprobarea reprezintă manifestarea de voință a unei autorități ierarhic superioare, stabilit de lege, prin care acesta se declară de acord cu un act deja emis de către o autoritate ierarhic inferioară, act care, fără această manifestare de voință posterioară lui, nu ar putea produce, conform legii, efecte juridice¹⁸⁸. Aprobările astfel concepute, denumite și „aprobări propriu-zise”¹⁸⁹, nu sînt acte juridice distincte de actele administrative aprobate. Ele nu adaugă nimic la efectele juridice ale actelor aprobate, ci constituie doar **o condiție de formă**, fără de care actele administrative ale autorității ierarhic inferioare nu sînt valabile.

4.3.4. Confirmarea reprezintă o formă procedurală posterioară emiterii actului. Ea are mai multe sensuri. *Într-un prim sens*, confirmarea poate fi, de fapt, **o aprobare** dată de autoritatea administrativă superioară, fără de care, potrivit legii, un act administrativ anterior nu poate fi pus în executare¹⁹⁰. Această formă de confirmare nu produce și nu adaugă efecte juridice noi actului confirmat. Însă actul administrativ emis în prealabil de autoritatea inferioară nu poate fi pus în executare fără această confirmare. *Într-un al doilea sens*, prin confirmare se poate înțelege actul prin care o autoritate administrativă informează subiectul de drept interesat că înțelege să-și mențină un act administrativ anterior¹⁹¹. Această manifestare de voință nu produce niciun alt efect juridic față de actul confirmat, iar acesta nu dobîndește caracter de act complex. *Într-un al treilea sens*, prin

¹⁸⁸ Drăganu T. Acte de drept administrativ. Op. cit., p. 136.

¹⁸⁹ Petrescu R. N. Op. cit., p. 199.

¹⁹⁰ Ionaș I. Op. cit., p. 239.

¹⁹¹ Ibidem, p. 238.

confirmare, o autoritate administrativă urmărește să acopere un viciu al propriului său act emis anterior sau să acopere un viciu de care era lovit un act al unei autorități inferioare. În acest sens, **confirmarea** este **un act administrativ distinct de cel confirmat**, care contribuie la valabilitatea acestuia.

Respectarea formelor procedurale stabilite de lege la elaborarea actelor administrative urmărește realizarea unui scop împătrit. Astfel, unele dintre ele, denumite **esențiale**, urmărește asigurarea **legalității și oportunității** actelor administrative și, în consecință, dacă ele nu sînt respectate, actele vor fi **nule** sau **anulabile**. Altele, denumite **neesențiale**, sînt prevăzute de lege și de alte acte normative, numai în vederea stimulării operativității activității administrației sau a îmbunătățirii tehnicii de muncă de birou a autorităților și serviciilor sale și, din acest motiv, nerespectarea lor nu influențează valabilitatea actului¹⁹².

§ 5. Efectele juridice ale actelor administrative

Actele administrative sînt emise în scopul de a produce efecte juridice. Ele încep să producă efecte juridice **din momentul publicării**, în cazul actelor administrative normative și cel al **comunicării**, în cazul actelor administrative individuale. Numai din aceste momente un subiect de drept are obligația de a avea o anumită conduită, întrucît atunci ele iau cunoștință de conținutul actului. Deci, actele administrative produc efecte pentru viitor, sînt active și nu retroactive¹⁹³.

Totuși există și unele **excepții**, cum ar fi:

- *actele administrative care prevăd o dată ulterioară de la care intră în vigoare cele normative sau de la care produc efecte juridice cele individuale;*
- *actele administrative cu caracter retroactiv, respectiv actele care constată existența sau întinderea unor drepturi și obligații care au luat naștere anterior (actele declarative sau recognitive) ori inexistența lor.*

Din această categorie de acte administrative cu caracter retroactiv fac parte actele ce prevăd producerea efectelor juridice **la o dată anterioară publicării lor**, actele de **revocare** (anulare), care produc efecte juridice **de la data intrării în vigoare a actului desfășurat** sau **de la data emiterii actului de desfășurare**; actele **interpretative** care emană de la aceeași autoritate ce a emis actul interpretat sau de către o autoritate ierarhic superioară și au ca efect retroactiv de **la data aplicării**

¹⁹² Drăganu T. Actele de drept administrativ. Op. cit., p. 138.

¹⁹³ Iorgovan A. Tratat de drept administrativ. Op. cit., 2002, p. 318.

actului interpretat; actele administrative jurisdicționale, care au efect retroactiv, întrucît se recunosc părților situații juridice preexistente emiterii actului¹⁹⁴.

Încetarea efectelor. Actele administrative produc efecte juridice pînă la momentul ieșirii lor în vigoare, care se face fie *prin intervenția unui act juridic emis în acest scop*, fie a unor fapte materiale prevăzute de lege care lipsesc de efecte juridice aceste acte.

Actele administrative emise pentru încetarea efectelor unui act administrativ aparțin, de regulă, autorității emitente, autorității ierarhice acesteia, ori instanțelor judecătorești.

Modalitățile prin care încetează raporturile juridice administrative sînt: **anularea, revocarea și suspendarea**.

5.1. Anularea. Prin anulare se înțelege manifestarea de voință a unei anumite autorități, în scopul de a determina încetarea efectelor juridice produse de un act administrativ, de a-l desființa.

Anularea este o formă specifică de încetare a efectelor juridice ale actelor administrative, ce nu poate fi aplicată faptelor materiale juridice care produc transformări în lumea materială pentru că bunul transformat într-un fapt material nu poate fi readus în starea inițială printr-un act de anulare, ci, eventual, tot printr-un fapt material juridic. Dimpotrivă, actul juridic fiind o manifestare de voință, va putea fi desființat în efectele lui juridice tot printr-o manifestare de voință.

Viciile de ilegalitate care afectează un act juridic pot fi mai mult sau mai puțin grave.

Nerespectarea unor condiții de fond referitoare la conținutul actului, de regulă, va atrage *nulitatea absolută* a actului administrativ, pe cînd nerespectarea unor condiții de formă va atrage *nulitatea relativă*.

Nulitățile iau, în dreptul administrativ, aspectul nulităților absolute, întrucît aici își găsește aplicare principiul sesizării din oficiu și anularea poate fi hotărîtă oricînd, niciun termen de prescripție nelimitînd controlul de legalitate pe care poate să-l exercite autoritatea administrativă emitentă sau de către autoritatea sa ierarhică.

Actele administrative inexistente. *Actul inexistent se caracterizează prin lipsa elementelor esențiale referitoare la natura și obiectul său, fără de care acesta nu poate fi conceput*¹⁹⁵, cum ar fi actul emis de o autoritate vădit incompetentă sau de către o persoană care nu are calitatea de funcționar public.

¹⁹⁴ Drăganu T. Actele de drept administrativ. Op. cit., p. 172-174.

¹⁹⁵ Drăganu T. Nulitatea actelor administrative individuale. Op. cit., p. 59.

Actele administrative inexistente nu prezintă nici măcar aparența de legalitate, întrucât încălcarea legii este atât de evidentă încât oricine o poate sesiza și, ca atare, **nu mai au nevoie de nici o constatare**¹⁹⁶.

Efectele anulării actelor administrative. În cazul în care actul administrativ este anulat pentru motiv că acesta este **inoportun**, acesta produce efecte doar de la data emiterii actului în anulare, păstrându-și efectele produse înainte de anulare¹⁹⁷.

5.2. Revocarea este o operațiune juridică prin care organul administrației publice decide ca actul respectiv să nu mai producă efecte juridice pentru care a fost emis. *Revocarea constituie un mod de încetare a efectelor juridice ale acestor acte; apare ca un caz particular al nulității lor, în același timp, un principiu al regimului juridic al actelor administrative.*

Revocarea presupune o modalitate specifică de încetare a efectelor juridice ale actelor administrative realizată de către autoritatea administrativă emitentă (numită și retractare sau retragere) sau de către autoritatea administrativă ierarhic superioară.

Deși nu există nici un text care să precizeze prompt revocarea actelor administrative, ea nu poate fi contestată ci, dimpotrivă, aceasta s-a consacrat ca un principiu determinat de specificul activității autorităților administrative, de organizare și executare a legii, prin actele administrative unilaterale ca formă juridică principală de exercitare a administrației publice.

Motivul care conduc la revocarea actului administrativ sînt **condițiile de ilegalitate** și cele privind **inoportunitatea**.

Nu pot fi revocate actele administrative: a) declarate irevocabile de o dispoziție promptă a legii; b) cu caracter jurisdicțional; c) de aplicare a sancțiunilor contravenționale; d) care au fost executate¹⁹⁸.

Revocarea actelor administrative este o modalitate de *anulare* a lor.

5.3. Suspendarea constituie o altă modalitate de încetare temporară a efectelor juridice ale actelor administrative. Actul administrativ, după intrarea în vigoare, poate fi atacat sau contestat de persoanele interesate pe motive de *ilegalitate*, *inoportunitate* sau din alte motive. În aceste cazuri, în condițiile legii actul administrativ poate fi suspendat.

Suspendarea semnifică situația în care un act administrativ, fără a fi desființat, nu se mai aplică în mod provizoriu, adică încetează efectele juridice pe care trebuie să le producă actul administrativ. Suspendarea actului administrativ poate fi determinată de mai multe motive:

¹⁹⁶ Drăganu T. Acte de drept administrativ. Op. cit., p. 247.

¹⁹⁷ Iorgovan A. Noua lege a contenciosului administrativ. Geneză și explicații. București: Editura Roata, 2004, p. 328 și urm.

¹⁹⁸ Creangă I. Curs de drept administrativ. Op. cit., p. 235.

- *contestarea legalității* — în cazurile prevăzute de lege depunerea plîngerii suspendă aplicarea actului administrativ;
- *la decizia instanței de judecată* — în cazul cînd suspendarea nu se face de drept, dacă a fost contestat actul, persoanele interesate pot cere instanței să suspende actul administrativ, pentru a evita provocarea unei daune.
- *în cazul schimbării condițiilor de fapt după emiterea actului* — se pune sub semnul întrebării legalitatea sau după adoptarea unei noi legi din considerente de oportunitate;
- *din necesitatea de a pune de acord actul administrativ cu alte acte juridice cu forță juridică superioară emise ulterior*;
- *la decizia organului ierarhic superior sau a organului care l-a emis* — în urma unui control și numai cînd există motive serioase pentru a fi suspendat;
- *suspendarea actului poate fi aplicată ca o măsură de pedeapsă* — de exemplu, retragerea temporară a licenței sau a permisului de conducere etc.

Suspendarea actului administrativ poate determina autoritatea care l-a emis sau organul ierarhic superior să *revoce* actul administrativ¹⁹⁹.

¹⁹⁹ Creangă I. Curs de drept administrativ. Op. cit., p. 235.

T E M A 1 0

Definirea și tipurile (genurile) metodelor de administrare

§ 1. Noțiunea și particularitățile metodelor de administrare; § 2. Clasificarea metodelor de administrare; § 3. Esența metodelor de administrare directe și a celor indirecte; § 4. Convingerea ca metodă de influență a subiectului administrării asupra conștiinței celui administrat; § 5. Stimularea (încurajarea) în sistemul metodelor de administrare

§ 1. Noțiunea și particularitățile metodelor de administrare

Analiza formelor administrării publice (activității executive) condiționează necesitatea analizei și a altei instituții juridice în teoria administrării — **metodei administrării**.

Metoda administrării publice reprezintă un *procedeu juridic*, care este utilizat pentru atingerea scopului administrării, soluționării sarcinilor și funcțiilor administrării. Forma și metoda administrării trebuie examinate, indisolubil, separat.

Metoda administrării este un instrument de bază al subiecților administrării, prin care administratorul influențează pe cel administrat. El demonstrează caracterul relațiilor dintre subiectul administrării și obiectul administrat.

Metodele de administrare sînt într-o unitate strînsă cu scopurile administrării. Scopul determină specificul aplicării metodelor, alegerea metodelor în mare măsură determină posibilitatea reală de atingere a scopurilor propuse. Dar, pe de altă parte, metodele arată modul de atingere a scopurilor administrării. Perfecționarea lor înseamnă îmbunătățirea administrării.

Metodele administrării exprimă legătura obiectului administrării cu subiectul ei, mijlocul, modul de realizare a acțiunii de administrare a subiectului asupra obiectului administrării; căile de ordonare, organizare a proceselor ce au loc în sistemul administrării, căile prin care se ating scopurile generale ale activității comune a oamenilor. Metodele de administrare sînt elementul mobil și activ în sistemul administrării. Aplicarea metodelor poartă un caracter alternativ, în administrarea de stat ele constituie un instrument al politicii statului care este folosit de aparatul de stat pentru atingerea scopurilor politice²⁰⁰.

Metoda administrării se manifestă prin forma administrării. Astfel, dacă nu ar exista forma administrării, atunci metoda sau modalitatea influenței subiectului administrării asupra obiectului

²⁰⁰ Guțuleac V., Balmuș V. Problemele administrării de stat. Op. cit., p. 50.

administrării și-ar pierde înțelesul (sensul) său, deoarece influența de administrare ar rămâne doar ca o idee, ca o doleanță. de exemplu, cum s-ar putea aplica măsurile de răspundere contravențională sau administrativ–disciplinară (forma administrării) fără emiterea actului administrativ (metoda administrării).

Metodele de administrare sînt modalități și procedee întrebuițate de către autoritățile publice și persoanele cu funcție de răspundere a lor, în limitele stabilite de lege, în procesul administrării.

În teoria dreptului administrativ este oportun ca problema metodelor administrării să fie privită sub *două aspecte*:

— *argumentarea teoretică a necesității existenței metodelor de administrare și a importanței lor în activitatea executivă a statului;*

— *constituirea și legiferarea mecanismului lor de realizare.*

Metoda administrării este un procedeu concentrat de influență a unui subiect de drept asupra altuia (colectiv, grup, individ etc.), este legătura specifică dintre indivizii concreți sau organele concrete și modalitățile relațiilor cu caracter autoritar dintre indivizi.

În ceea ce privește **trăsăturile de bază** ale metodelor de administrare, în literatura de specialitate nu se observă o diversitate vădită de opinii, la ele se referă:

— scopul aplicării metodelor de administrare și însemnătatea lor practică constă în asigurarea administrării publice și a funcției executive a statului;

— metodele administrării se află în raport direct cu împuternicirile și competența subiectului administrării;

— caracterul metodelor concrete reflectă caracterul raporturilor subiectului administrării față de obiect, caracterul competenței subiectului;

— conținutul influenței de administrare, în fiecare situație concretă, depinde de specificul administrării față de care se aplică metodele de administrare;

— metoda de administrare se caracterizează prin specificul influenței subiectului asupra obiectului: el poate să aibă **influență directă** asupra celui administrat (de exemplu, aplicarea forței fizice față de făptuitorul unei fapte ilicite sau aplicarea sancțiunii disciplinare unui funcționar public) sau **influență indirectă** (elaborarea diverselor programe de asistență socială a diverselor pături ale populației, aplicarea măsurilor de stimulare față de persoanele concrete) etc.

La moment, în procesul administrării publice în domeniul economiei, se cristalizează și se obține reglementarea juridică a metodelor *generale* sau *a metodelor reglementării juridice*, care conțin un potențial viguros și efectiv de influență asupra relațiilor economice. Acestea și alte metode

administrativ–juridice au ca **scop protecția intereselor publice, amplificarea rolului statului în realizarea activităților ce țin de asigurarea ordinii de drept, a drepturilor și intereselor legitime ale persoanelor fizice și juridice, menținerea disciplinei în sfera administrării.**

§ 2. Clasificarea metodelor de administrare

Caracterul complex și multilateral al proceselor de administrare determină existența unei multitudini de metode de administrare. Metodele nu se exclud, dar se completează reciproc, deoarece fiecare metodă se caracterizează prin modul de realizare a scopurilor administrării, perceperea corectă a legăturilor reciproce dintre metode, clasificarea lor sînt foarte importante pentru înțelegerea esenței și a condițiilor pentru o aplicare mai efectivă.

Există două moduri universale de acțiune asupra conștiinței și voinței oamenilor: **convingerea** și **constrîngerea**, ca metode generale ale administrării sociale, inclusiv ale administrării publice.

Se evidențiază următoarele *metode*: *administrative*, *economice*, *social-psihologice*, precum și *metode complexe de administrare*. Sînt indicate metodele generale de administrare ce se referă la întregul sistem de administrare și locale, proprii unor părți aparte ale sistemului de administrare. Există însă și alte principii de clasificare. Cel mai clar criteriu de clasificare a metodelor de administrare, acceptat de către majoritatea specialiștilor din domeniu, este *caracterul acțiunii* asupra obiectului administrării: *direct și indirect*.

Metodele de influență (acțiune) directă se caracterizează prin acțiune volitivă nemijlocită a subiectului administrării asupra comportamentului celor administrați. Subiectul administrării emite o decizie (ordin), cu un caracter obligatoriu. Neexecutarea deciziei, pentru obiectul administrării, implică urmări negative. Este absolut evident că, în virtutea naturii administrării publice, metodele acțiunii directe sînt necesare pentru procesul normal de administrare. Metodele acțiunii directe sînt numite metode *administrative*.

Metodele de influență (acțiune) indirectă de administrare asupra obiectului constau că, prin intermediul lor, subiectul obține comportamentul dorit din partea obiectului, acționînd asupra intereselor lui. Obiectul administrat este pus în așa condiții în care el singur este interesat de a acționa în modul corespunzător nu la dispoziția directă a subiectului administrării, dar în virtutea faptului că acest comportament se stimulează prin mijloacele corespunzătoare. Deoarece mijloacele de stimulare, de cele mai dese ori, poartă un caracter material, ele sînt numite metode *economice* de administrare.

2.1. Metodele de influență directe (administrative) se caracterizează prin unilateritatea și caracterul autoritar de influență a subiectului administrării asupra celor administrați (persoanelor fizice și juridice). Persoana ce realizează funcțiile de administrare emite acte juridice cu caracter

autoritar, care sînt obligatorii pentru executare de către toți în adresa cui se adresează. Neexecutarea hot r rii, ordinului, dispoziției etc. se califică ca abatere disciplinară care poate să implice aplicarea măsurilor de constr ngere.

 n sensul larg al cuv ntului, metodele administrative (directe) *asigură unitatea puterii executive, ordinea  i disciplina*  n interac iune cu diverse subiecte  i instituții statale, *legalitatea funcționării organelor executive*. Metodele administrative (directe) influențează asupra conștiinței, voinței  i comportamentului persoanelor cărora sînt adresate aceste metode.

*Atingerea valorii depline a scopului  i sarcinilor administrării publice este imposibilă fără aplicarea metodelor de influen  directă asupra subiecților de drept. Influen  directă se realizează prin intermediul emiterii ordinelor, dispozițiilor, care o manifestă autoritatea împuternicită sau persoana cu funcție de răspundere ierarhic superioară competentă*²⁰¹.

Metodele administrative (metodele de influen  directă) pot fi **clasificate după diverse criterii**:

- 1)  n funcție de *forma manifestării*, metodele de influen  directă se divizează în cele **juridice** (care se conțin în normele actelor administrative  i au un conținut juridic)  i cele **organizatorice** (care se caracterizează prin efectuarea unor activități organizatorice de către subiectul administrării);
- 2)  n funcție de *efectele juridice* (propriet i juridice) produse de metodele administrative, se divizează în cele **normative** (care s nt aplicate în scopul elaborării actelor administrative cu caracter normativ)  i **individuale** (care sînt utilizate pentru elaborarea  i emiterea actelor administrative cu caracter individual);
- 3) potrivit *gradului de influen  administrativă* asupra obiectului administrării, deosebim *metode de administrare: imperative, de autorizare, de stimulare  i de recomandare*.

2.2. Metodele de influen  indirectă în literatura de specialitate sînt numite  i *metode economice*. Aplicarea lor contribuie la asigurarea intereselor economice  i celor materiale ale obiectului administrat, în condițiile comportamentului onest  i legal. Metodele economice stimulează comportamentul legal, eficacitatea activității obiectelor, realizarea conștiințioasă a atribuțiilor ce le revin potrivit funcției deținute (de exemplu, stimularea materială, stabilirea diverselor înlesniri, revizuirea politicii de impozitare etc.).

²⁰¹ Бахрах Д. Н., Россинский Б. В., Стариков Ю. Н. Административное право. Оp. cit., 2008, p. 439.

2.3. Metodele social-psihologice de administrare sînt orientate la crearea în colectivul organului puterii executive a unui climat moral-psihologic favorabil și stabil care să contribuie la îndeplinirea cu succes a sarcinilor ce stau în fața lui, stabilirea unui consens între subiectul și obiectul administrării.

La metodele sociologice se referă metodele de administrare ale: proceselor sociale de masă; colectivelor, organelor, grupelor, fenomenelor din cadrul grupurilor și proceselor; comportamentului individual.

Din categoria *metodelor psihologice* de administrare fac parte: completarea grupelor mici și a colectivelor în baza compatibilității psihologice a angajați; umanizarea muncii; stimularea psihologică, formarea motivațiilor de muncă; selectarea profesională a personalului cu caracteristici psihologice care ar corespunde maximal postului ocupat.

2.4. Metodele administrative, economice și social-psihologice de administrare Aceste metode cu diverse meniri și conținut, în realitate, de regulă, se intersectează, avînd *trăsături tangențiale*, și anume: 1) conținutul de administrare; 2) subiecții care le aplică; 3) obiectele față de care se aplică; 4) scopul aplicării; 5) forma influenței juridice (emiterea actelor administrative).

Metodele administrative, economice și cele social-psihologice constituie un sistem de modalități (procedee) de influență a administratorului asupra celui administrat.

§ 3. Esența metodelor de administrare directe și celor indirecte

Fiecare dintre aceste grupe de metode de administrare are *avantajele* sale care trebuie să fie luate în considerație de către subiectul administrării pentru a spori procesul de administrare, rezultatele finale ale lui.

3.1. Esența metodelor directe de administrare poate fi reflectată prin lozinca: „Fă așa cum este ordonat“.

Pentru acest grup de metode sînt *caracteristice următoarele particularități*: influența directă asupra voinței persoanei; caracterul ordonator (de ordonare); unilateritatea ordinului care, de regulă, nu asigură executorului mai multe variante de comportare și selectare uneia din ele din proprie inițiativă. Executorul este obligat să procedeze în așa mod, precum prescrie ordinul emis; aplicarea actelor administrative departamentale și reducerea rolului actelor legislative; existența unui aparat administrativ mare de control și supraveghere a procedurii de executare a comenzilor primite cu dreptul de aplicare a măsurilor de constrîngere statală în cazul neexecutării lor etc.

Avantajele acestor metode constă în faptul că influența directă de administrare permite atingerea operativă a rezultatelor. Acest grup de metode au și *dezavantaje*. Atingerea accelerată a

rezultatelor dorite cu orice preț nu este cea mai bună soluție. Însă cel mai mare **dezavantaj** al metodelor directe de administrare constă, în viziunea noastră, în faptul că *ele frânează gândirea logică a executorului privind procedura de executare a ordinului primit, oportunitatea activităților sale, eficacitatea atingerii scopului*²⁰².

3.2. Metodele directe de administrare trebuie aplicate în combinare rațională cu metodele indirecte. Esența metodelor indirecte de administrare, spre deosebire de cele directe, poate fi reflectată prin lozinca: „Fă cum este mai bine“.

Dezavantajele acestor metode constă în faptul că aplicarea lor *nu asigură atingerea neîntârziată a rezultatului dorit*. Însă aceste metode stimulează inițiativa executorilor, fapt care contribuie la sporirea eficacității muncii depuse. Omiterea *caracterului unilateral de luare a deciziilor adoptate*, consultarea opiniilor executorilor contribuie la formarea unor relații mai binevoitoare dintre administratori și cei administrați, asigură dezvoltarea continuă a sistemului și atingerea scopului strategic.

Luând în calcul situația concretă, sfera activității, posibilitățile materiale, potențialul uman și tehnic etc., este necesar ca influența directă și cea indirectă asupra celor administrați să fie utilizate rezonabil..

§ 4. Convingerea ca metodă de influență a subiectului administrării asupra conștiinței celui administrat

Statul, prin activitatea pe care o desfășoară organele sale, pune în executare dispozițiile cuprinse în legislație, aplicând, în primul rând, convingerea prin educarea și explicarea necesității de a traduce în viață voința majorității membrilor societății exprimată prin lege și acte administrative subordonate ei.

Convingerea și constrângerea sînt acele două metode care stau la baza reglementării vieții sociale și prin care se asigură buna înțelegere a indivizilor și armonia în societate, eficacitatea influenței administratorului asupra conștiinței celui administrat și, ca urmare, eficacitatea administrării în general.

Metodele prioritar aplicate în procesul administrării publice sunt cele de convingere, mai apoi, după ce au fost ieșite căile acestora, se trece la metoda de constrângere. Aceste măsuri trebuie să fie aplicate pentru o administrare eficientă a tuturor ramurilor, sferelor și domeniilor, inclusiv pentru menținerea ordinii în societate.

²⁰² Guțuleac V. Bazele teoriei dirijării de stat. Op. cit., p. 71-80.

Pornind de la particular la general, *convingerea* este definită ca o *influență psihopedagogică a subiectului administrării asupra conștiinței celor administrați, în limitele stipulate de normele juridice și cele morale, în scopul conformării regulilor stabilite de conduită, executării calitative și la timp a sarcinilor și funcțiilor, potrivit funcției deținute*²⁰³.

Metoda convingerii este premergătoare celei de constrângere și întru susținerea respectării legii.

Metoda convingerii constă în aplicarea măsurilor educative și de influențare psihologică a maselor, cu privire la necesitatea de a respecta legile și alte acte normative²⁰⁴.

Ca metodă de asigurare a respectării normelor de conduită, convingerea reprezintă un ansamblu de măsuri educative și de explicare, utilizate în scopul determinării indivizilor, aflați pe teritoriul statului, de a respecta ordinea stabilită. Procesul formării convingerilor este determinat de un șir de factori atât obiectivi, cât și subiectivi.

Metodei convingerii i se atribuie mai mult aspectul *convorbirilor, împărtășirea anumitor idei, convingeri prin care se încearcă încredințarea persoanei de a cinsti prevederile legii*. Prin convingere se încearcă ca persoana să-și dea seama de necesitatea și beneficiul neabaterii de la lege. Este necesar ca să se explice clar prevederile legii, să se prezinte consecințele nerespectării acesteia, să se aducă modele și metode de respectare a legii.

§ 5. Stimularea (încurajarea) în sistemul metodelor de administrare

Convingerea, ca metodă de influență a subiectului administrării asupra conștiinței celui administrat, deseori, se manifestă prin aplicarea diverselor *stimulări* față de cel administrat, care își onorează atribuțiile.

Stimulentul este mijlocul care stimulează activitatea indivizilor, activează posibilitățile lor. Prin intermediul stimulentei, administrația publică realizează influența orientată spre exercitarea intereselor cetățenilor, condiționează cointeresarea lor la săvârșirea unor activități.

Realizând cu iscusință competența sa juridică și de facto a posibilităților de stimulare, subiecții administrării asigură transformarea adecvată a stimulentei în motive de comportare a celor administrați.

Stimularea (încurajarea) este un mijloc de influență asupra indivizilor, care prin interes și conștiință concentrază voința oamenilor la un comportament legal, la executarea atribuțiilor de serviciu etc.

²⁰³ Гуцуляк В. И. Административное право Республики Молдова. Оп. cit., 2007, p. 211.

²⁰⁴ Orlov M. Drept administrativ. Op. cit., 2001, p. 111.

La momentul actual, există multiple norme juridice care reglementează, justifică încurajarea. Prin intermediul normelor juridice se fixează *genurile de stimulare, temeiurile aplicării lor, competența subiecților în ceea ce privește aplicarea lor, procedura de stimulare.*

Ca metodă de activitate a puterii executive, *stimularea (încurajarea)* se caracterizează prin următoarele *particularități*: temeiul faptic pentru aplicarea stimulentei este **meritul**, activitatea apreciată pozitiv de către subiecții administrării; aplicarea stimulentei se bazează pe aprecierea activității deja efectuate; încurajarea este personificată, se aplică față de indivizi sau față de subiecți colectivi; se manifestă prin încuviințarea morală, atribuirea cu drepturi, înlesniri, valori materiale etc.; indirect, prin intermediul intereselor, emoțiilor, conștiinței, subiectul administrării influențează asupra voinței celui încurajat, stimulând activitatea lui.

Principiile de bază ale stimulării (încurajării) sînt: *întemeierea, operativitatea, publicitatea, diversitatea stimulentei.*

Tipurile (genurile) de stimulare se stabilesc prin *acte legislative, acte administrative ale organelor administrației publice centrale de ramură și administrației publice locale, administrația organelor statale și celor nestatale.*

Ca metodă de administrare, *încurajarea* reprezintă un sistem de mijloace de influență încurajatoare.

Toate stimulentele, după modalitatea influenței lor asupra celor stimulați, pot fi **divizate în cele: morale, materiale, combinate (mixte).**

Un rol deosebit, în aplicarea metodei de încurajare, îi revine **sistemului distincțiilor de stat.** Distincțiile de stat ale Republicii Moldova sînt:

- 1. Ordinele Republicii Moldova:** „Ordinul Republicii“; „Ștefan cel Mare“; „Ordinul de Onoare“; „Gloria Muncii“; „Recunoștință Patriei“;
- 2. Medaliile Republicii Moldova:** „Meritul Militar“; „Pentru Vitejie“; „Meritul Civic“; „Mihai Eminescu“; „Nicolae Testemițeanu“;
- 3. Titlurile onorifice ale Republicii Moldova:** „Meșter-Faur“; „Maestru al Literaturii“; „Maestru în Artă“; „Om emerit“²⁰⁵.

„Ordinul Republicii“ este o distincție de stat supremă și conferită pentru merite excepționale în toate domeniile de activitate pentru binele Patriei și al omenirii.

Conferirea decorațiilor și titlurilor de onoare, potrivit Constituției (art. 88 lit. a)), este de **competența exclusivă a Președintelui Republicii Moldova.**

²⁰⁵ Legea cu privire la distincțiile de stat ale Republicii Moldova nr. 1123 din 30.07.1992, art. 9. În: Monitorul Oficial al RM nr. 008 din 28.09.1992.

T E M A 1 1

Sistemul de licențiere în Republica Moldova

§ 1. Noțiunea, conținutul și principiile sistemului de licențiere; § 2. Cadrul juridic al sistemului de licențiere; § 3. Procedura de licențiere; § 4. Suspendarea și retragerea licenței

§ 1. Noțiunea, conținutul și principiile sistemului de licențiere

Licențierea este una dintre metodele de administrare publică care se aplică în diverse domenii de activitate.

Licențierea este totalitatea peocedurilor legate de eliberarea, reperfectarea, suspendarea, reînnoirea și retragerea licențelor, eliberarea copiilor și duplicatelor de pe acestea, ținerea dosarelor de licențiere și a registrelor de licențe, controlul respectării de către titularii de licențe a condițiilor de licențiere, adoptarea prescripțiilor privind lichidarea încălcărilor ce țin de condițiile de licențiere.

Sistemul de licențiere este reglementat prin norme juridice, totalitatea relațiilor sociale dintre autoritățile de licențiere, solicitanții de licență și titularii de licență apărute în urma determinării genurilor de activitate licențiate, eliberării și reperfectării licențelor, controlul și supravegherea asupra respectării de către titularii de licențe a condițiilor de licențiere, suspendării și retragerii licențelor.

La genurile de activitate licențiate se atribuie numai acele genuri a căror practicare, în mod nereglementar, *poate prejudicia drepturile, interesele legale și sănătatea cetățenilor, mediul ambiant și securitatea statului* și a căror reglementare nu se poate efectua altfel decât prin licențiere.

Prin lege²⁰⁶ sînt stabilite, la momentul actual, 50 de genuri de activitate supuse licențierii. Procedura de licențiere urmează a fi efectuată în conformitate cu următoarele **principii de bază**:

- a) asigurarea egalității în drepturi și a intereselor legitime ale tuturor întreprinderilor, organizațiilor, persoanelor fizice;
- b) confirmarea de către solicitant de licență a abilităților sale de a desfășura pe răspunderea sa un anumit gen de activitate;
- c) protecția drepturilor, intereselor legale și a sănătății cetățenilor, protecția mediului ambiant și asigurarea securității statului;
- d) stabilirea unui mod unic de licențiere pe teritoriul Republicii Moldova;

²⁰⁶ Legea privind licențierea unor genuri de activitate nr. 451 din 30.07.2001, art. 8. În: Monitorul Oficial al RM nr. 108 din 06.09.2001, art. nr. 836.

e) transparența licențierii²⁰⁷.

Participanții la procesul de licențiere sînt: Camera de Licențiere; Banca Națională a Moldovei; Comisia Națională a Valorilor Mobiliare; Agenția Națională pentru Reglementare în Energetică; Agenția Națională pentru Reglementare în Telecomunicații și Informatică; Consiliul Coordonator al Audiovizualului; autoritățile administrației publice locale, organul abilitat al Comitetului executiv al UTA Găgăuziei; autoritățile administrației publice centrale de specialitate; solicitanții de licență; titularii de licență²⁰⁸.

Camera de Licențiere este **autoritatea publică de bază**, ca subiect de administrare în acest domeniu, ce exercită atribuțiile prevăzute în art. 7 din Legea nominalizată.

§ 2. Cadrul juridic al sistemului de licențiere

Cadrul juridic al sistemului de autorizare, inclusiv de licențiere, îl constituie diverse acte juridice²⁰⁹, principalul din ele fiind Legea nr. 451 privind licențierea unor genuri de activitate. Aceasta determină cadrul juridic, organizatoric și economic de licențiere a unor genuri de activitate, stabilește genurile de activitate supuse licențierii și este orientată spre asigurarea controlului din partea statului asupra respectării cerințelor și condițiilor a căror efectuare este necesară la desfășurarea genurilor respective de activitate.

Modul de licențiere stabilit în lege **nu se extinde** asupra licențierii genurilor de activitate a *instituțiilor financiare, și a unităților de schimb valutar a participanților profesioniști la piața valorilor mobiliare, în domeniul energiei, telecomunicațiilor și informaticii, a audiovizualului, a căror licențiere se efectuează conform legilor ce reglementează relațiile din domeniile respective.*

În scopul utilizării uniforme a cadrului juridic, desfășurării efective și corecte a procedurii de licențiere în actul juridic nominalizat sunt legiferate noțiunile terminologiei utilizate, cum ar fi: *licența, solicitant de licență, titular de licență, condiții de licențiere, registrul licențelor, suspendarea licenței, retragerea licenței.*

Licența este definită ca *act oficial, eliberat de autoritatea pentru licențiere, ce atestă dreptul titularului de licență de a desfășura, pentru o perioadă determinată, genul de activitate indicat în acesta, cu respectarea obligatorie a condițiilor de licențiere.*

²⁰⁷ Legea privind licențierea unor genuri de activitate nr. 451 din 30.07.2001, art. 3.

²⁰⁸ Legea privind licențierea unor genuri de activitate nr. 451 din 30.07.2001, art. 6.

²⁰⁹ Legea privind regimul armelor și al munițiilor cu destinație civilă nr. 130 din 08.07.2012. În: Monitorul Oficial al RM nr. 222-227 din 26.10.2012, art. rr. 721; Legea privind activitatea particulară de detectiv și de pază nr. 283 din 04.07.2003. În: Monitorul Oficial al RM nr. 200-203 din 19.09.2003, art. nr. 769 etc.

Solicitant de licență se consideră persoană juridică sau fizică, înregistrată în modul stabilit în Republica Moldova în calitate de întreprindere sau de organizație, indiferent de tipul de proprietate și forma juridică de organizare, precum și persoană fizică ce poate practica unele genuri de activitate supuse licențierii în temeiul unor alte acte legislative, care depune la autoritatea de licențiere cerere și documentele necesare obținerii licenței.

Titular de licență este întreprinderea, organizația, persoana fizică ce a obținut licență, în modul stabilit de lege.

Condițiile de licențiere constituie totalitatea cerințelor și condițiilor stabilite, a căror respectare este obligatorie pentru solicitantul de licență și titularul de licență la desfășurarea genului de activitate licențiat.

Registrul licențelor este totalitatea informațiilor cu privire la licențele eliberate, reperfectate, suspendate, reînnoite și retrase.

Suspendarea licenței presupune privarea titularului de licență, pe un termen stabilit, de dreptul de a desfășura un anumit gen de activitate.

Retragerea licenței este privarea titularului de licență de dreptul de a desfășura un anumit gen de activitate²¹⁰.

Legea nr. 451/2001 stabilește autoritățile de licențiere, inclusiv din sistemul organelor administrației publice locale de nivelul întâi și doi, competența lor. Aceste autorități efectuează licențierea în conformitate cu normele legale și în baza **regulamentului aprobat de autoritatea reprezentativă a administrației publice locale**.

§ 3. Procedura de licențiere

Existența unui cadru juridic, care reglementează un proces special de realizare a unor genuri de activitate, condiționează și necesitatea unei proceduri speciale.

Procedura de licențiere poate fi determinată ca o *activitate a tuturor participanților la procesul de licențiere, reglementată prin norme juridice procesuale ce ține de inițierea procedurii de licențiere, emiterea deciziei și executarea ei, supravegherea respectării cerințelor și condițiilor regimului de licențiere, suspendarea sau retragerea licenței*.

Din această definiție putem determina următoarele **faze** ale procedurii de licențiere (autorizație):

- 1) inițierea procedurii de obținere a licenței;

²¹⁰ Legea privind licențierea unor genuri de activitate nr. 451 din 30.07.2001, art. 2.

- 2) emiterea deciziei privind eliberarea licenței sau privind respingerea cererii de eliberare a licenței;
- 3) supravegherea și controlul respectării cerințelor și condițiilor regimului de licențiere (autorizație);
- 4) suspendarea și retragerea licenței.

3.1. Inițierea procedurii de obținere a licenței. Dacă o persoană fizică sau juridică dorește să desfășoare careva genuri de activitate pentru care este prevăzută licențierea, ea este obligată să inițieze procedura de obținere a ei.

Pentru obținerea licenței, conducătorul întreprinderii sau organizației ori persoana autorizată de acesta sau persoana fizică nemijlocit depune la autoritatea de licențiere o **cerere de un model stabilit** (art. 10 alin. (1) din Legea corespunzătoare).

La cererea de eliberare a licenței, în mod obligatoriu, se anexează copia certificatului de înregistrare de stat a întreprinderii sau organizației ori a buletinului de identitate al persoanei fizice, precum și alte documente solicitate.

Documentele se depun în original sau în copii cu prezentarea originalelor pentru verificare. Cererea pentru eliberarea licenței și documentele anexate la ea se primesc conform borderoului a cărui copie se expediază (înmânează) solicitantului de licență, cu mențiunea privind data primirii documentelor autentificată prin semnătura persoanei responsabile.

Din acest moment, persoana (fizică sau juridică), care a depus cererea respectivă, *obține statut administrativ-juridic de „solicitant de licență“*.

Cererea pentru eliberarea licenței nu se acceptă, în cazul în care:

- aceasta a fost depusă (semnată) de către o persoană care nu are atribuțiile respective;
- documentele sînt perfectate cu încălcarea cerințelor legale.

Despre neacceptarea cererii de eliberare a licenței solicitantul de licență este informat în scris, indicîndu-se temeiurile și respectîndu-se termenele prevăzute pentru eliberarea licențelor.

3.2. Decizia privind eliberarea licenței sau privind respingerea cererii de eliberare a licenței. Legislatorul național expres a prevăzut în lege²¹¹ că autoritatea competentă trebuie să emită o asemenea decizie **timp de cel mult 15 zile lucrătoare**, începînd cu data primirii cererii, împreună cu documentele anexate.

²¹¹ Legea privind licențierea unor genuri de activitate nr. 451 din 30.07.2001, art. 11 alin. (1).

Înștiințarea despre adoptarea deciziei privind eliberarea licenței sau privind respingerea cererii de eliberare a licenței se expediază (se înmânează) solicitantului de licență, în scris, în termen de *cel mult 3 zile lucrătoare* de la data adoptării deciziei.

Temeiurile privind respingerea cererii de eliberare a licenței sunt: *neautenticitatea datelor din documentele prezentate de solicitant de licență; neîncadrarea solicitantului de licență, în condițiile de licențiere.*

Eliberarea licenței. Licența se **perfectează în termen de 3 zile lucrătoare**, începînd cu ziua primirii documentului care confirmă achitarea taxei pentru eliberarea licenței. Mențiunea despre data primirii documentului, care confirmă achitarea taxei pentru eliberarea licenței, se face pe borderoul documentelor primite de la solicitant de licență.

Conținutul licenței. Formularele de licență sînt documente de strictă evidență. Formularele tipizate au serie și numerotare continuă. Tipul formularului de licență și al anexei la aceasta se aprobă de Guvern. Licența conține acele elemente obligatorii care sunt stabilite în art. 9 din Legea de vază în acest domeniu.

3.3. Supravegherea și controlul respectării cerințelor și condițiilor regimului de licențiere (autorizație). Aplicarea regimului de licențiere, ca *metodă de administrare publică*, demonstrează că această fază a procedurii de licențiere este una din cele mai importante. Dacă nu există un control riguros și eficient de respectare a condițiilor regimului de licențiere și regulilor respective, **această metodă de administrare nu poate să-și atingă scopul fixat.**

Scopul de bază al controlului și supravegherii, ca fază a procedurii de licențiere, constă în *verificarea desfășurării de către titularul licenței a acelu gen de activitate, care este determinat în licență, neadmiterea prejudicierii drepturilor și intereselor legale a cetățenilor, sănătății lor, a mediului ambiant și a securității statului prin abaterile de la regulile regimului de licențiere (autorizație).*

Controalele planificate asupra respectării de către titularii de licență a condițiilor de licențiere se fac de către Camera de Licențiere, împreună cu autoritățile administrației publice centrale de specialitate, iar cele inopinante — de către Camera de Licențiere și, după caz, în comun cu autoritățile menționate.

Controalele inopinate se fac numai în **temeiul unei cereri scrise** privind încălcarea condițiilor de licențiere de către titularul de licență sau în scopul de a verifica îndeplinirea prescripțiilor privind lichidarea încălcărilor ce țin de condițiile de licențiere.

Organele de control de stat, autoritățile publice centrale de specialitate, precum și autoritățile administrației publice locale, în caz de depistare a încălcărilor condițiilor de licențiere, sînt obligate

să sesizeze Camera de Licențiere, prezentându-i documentele constatatoare, care, în baza documentelor prezentate, emite, **în decurs de 15 zile lucrătoare**, prescripția privind lichidarea încălcărilor condițiilor de licențiere, iar în cazul constatării încălcărilor stipulate în lege, suspendă sau retrage licența.

§ 4. Suspendarea și retragerea licenței

Atât timp cât titularul licenței se află în raport de conformare cu regulile, condițiile și restricțiile regimului de licențiere (autorizație), este responsabil de realizarea obligațiilor de titular al licenței, față de el nu poate fi aplicată vreo oarecare formă de răspundere, inclusiv cea juridică. Odată cu intrarea în conflict cu prevederile legale, abaterea de la regulile regimului de licențiere, depășirea responsabilității față de titularul de licență pot fi aplicate măsuri de constrângere statală, inclusiv răspunderea administrativă, **suspendarea sau retragerea licenței fiind o modalitate a acestei forme de răspundere.**

4.1. Suspendarea și reluarea valabilității licenței. Drept **temei** pentru suspendarea licenței servesc:

- a) nerespectarea de către titularul de licență a prescripției privind lichidarea încălcării condițiilor de licențiere în termenul stabilit;
- b) pierderea parțială sau temporară de către titularul de licență a capacității de a desfășura genul de activitate licențiat²¹².

Decizia privind suspendarea licenței se adoptă de către Camera de Licențiere în **termen de 3 zile lucrătoare** și se aduce la cunoștința titularului de licență **de asemenea în termen de 3 zile lucrătoare** de la data adoptării. Termenul de suspendare a licenței **nu poate depăși 6 luni**. Titularul de licență este obligat să înștiințeze în scris Camera de Licențiere despre lichidarea circumstanțelor care au dus la suspendarea licenței.

Decizia privind **reluarea valabilității licenței** se adoptă de Camera de Licențiere în termen de 3 zile lucrătoare și se aduce la cunoștință titularului de licență de asemenea în termen de 3 zile lucrătoare de la data primirii înștiințării respective și a verificării faptului de lichidare a circumstanțelor care au condus la suspendarea licenței. *Termenul de valabilitate a licenței nu se prelungește pe perioada de suspendare a acesteia.*

²¹² Legea privind licențierea unor genuri de activitate nr. 451 din 30.07.2001, art. 20 alin. (1).

4.2. Retragera licenței. Temeiurile și procedura de retragere a licenței în legislație sînt reglementate mai amplu.

Retragerea licenței poate avea loc atît la inițiativa titularului de licență, cît și la inițiativa autorității care a eliberat-o, ca formă de sancționare pentru nerespectarea regimului de licențiere.

Drept temeii pentru retragerea licenței servesc acele circumstanțe care sunt reglementate de art. 20 alin. (1) din legea corespunzătoare.

Licența poate fi retrasă prin decizia Camerei de Licențiere. Decizia privind retragerea licenței se adoptă în termen de **15 zile lucrătoare** de la data stabilirii temeiurilor pentru aceasta și **o aduce la cunoștința titularului de licență, cu indicarea temeiurilor retragerii, nu mai tîrziu de 3 zile lucrătoare de la data adoptării.** Mențiunea referitoare la data și numărul deciziei privind retragerea licenței se înscrie în registrul licențelor nu mai tîrziu de ziua lucrătoare imediat următoare adoptării deciziei.

Titularul de licență, căruia ia fost retrasă licența, poate *să depună o nouă cerere* de eliberare a licenței pentru același gen de activitate *doar după expirarea a 6 luni de la data depunerii la Camera de Licență a licenței retrase*, cu excepția cazurilor prevăzute de alte acte legislative.

Titularul de licență este obligat, în decurs de 10 zile lucrătoare de la data adoptării deciziei de retragere a licenței, să depună la Cameră licența retrasă.

Decizia Camerei de Licențiere privind retragerea licenței este un act administrativ cu caracter individual, care poate fi contestat în instanța de contencios administrativ, în ordinea și în modul stabilit de cadrul legal.

T E M A 1 2

Supravegherea administrativă ca metodă de administrare publică

§ 1. Noțiunea de supraveghere administrativă și conținutul ei, subiecții supravegherii; § 2. Supravegherea de stat a sănătății publice; § 3. Supravegherea de stat a măsurilor antiincendiarie; § 4. Supravegherea regimului armelor și al munițiilor cu destinație civilă

§ 1. Noțiunea de supraveghere administrativă și conținutul ei, subiecții supravegherii

Executarea legală și optimă a deciziei a subiectului administrării a oricărei politici elaborate de el este imposibilă fără realizarea controlului și supravegherii.

Controlul este atributul puterii executive, una din funcțiile lui de bază, ce include supravegherea legalității și oportunității diverselor activități, evaluarea procedurii efectuării lor și rezultatelor atinse, din punct de vedere juridic, științific, social-politic, organizațional-tehnic.

În multe cazuri, în scopul asigurării libertății cetățenilor, întreprinderilor, organizațiilor și instituțiilor, izolarea lor de tutela statală excesivă, împuternicirile de control al subiecților administrării se limitează prin diverse acte normative, acordându-le doar competența de **supraveghere**.

În condițiile economiei de piață, limitarea implicației organelor statale în activitatea agenților economici și în viața cetățenilor, **volumul supravegherii se va majora din contul reducerii funcțiilor de control**. Există însă și alte argumente de sporire a rolului metodei de supraveghere. Unul dintre aceste argumente este extinderea rolului mijloacelor tehnice, diverselor tehnologii, a căror supraveghere este o **condiție de asigurare a securității publice**. *Supravegherea reprezintă un control limitat*. Deosebirea esențială a supravegherii de control constă în faptul că supraveghetorul²¹³, în procesul realizării metodei de supraveghere, nu se amestecă în chestiunile interne ale supravegheatului²¹⁴.

În Republica Moldova există *trei tipuri (genuri) de supraveghere*: **supravegherea judecătorească, supravegherea procurorului, supravegherea administrativă**.

²¹³ Supraveghetor — persoana însărcinată cu supravegherea cuiva sau a ceva.

²¹⁴ Supravegheat — persoana care se află sub supraveghere sau careva proces (regulă), care este supravegheat.

Ultimul gen al supravegherii este cel mai voluminos și variat. El constituie o metodă de activitate a unui număr impunător de subiecți ai administrării în toate domeniile și, în mod special, în domeniile de: combatere a infracționalității și contravenționalității; asigurare a ordinii publice și a securității publice; asigurare a securității antiincendiare; asigurare a securității circulației rutiere; asigurare a regimului frontier; asigurarea sanitar-epidemiologică a populației etc.

Supravegherea administrativă esențial se deosebește de cea judecătorească și de cea efectuată de către organele procuraturii.

Particularitățile de bază ale supravegherii administrative sînt: existența subiecților speciali ai supravegherii în persoana funcționarilor publici; realizarea sistematică și neîntreruptă; prezența scopului principal ai activității de supraveghere: controlul procesului de executare a normelor legale, asigurarea securității cetățenilor, societății și a statului, în mod special, în caz de diverse situații extremale (cataclisme) — cutremur, inundații, epidemii și epizootii, incendii, explozii etc.; specializarea. Supravegherea administrativă, de regulă, este specializată și are ca obiect de supraveghere respectarea regulilor speciale (securității antiincendiare, veterinare, sanitare, a comerțului etc.), prevăzute în diverse acte normative; subiecții supravegherii administrative se bucură de competență largă în ceea ce privește aplicarea măsurilor de constrîngere statală în procesul activității sale.

Pornind de la particularitățile nominalizate, putem defini că **supravegherea administrativă este controlul supradepartamental, specializat și sistematic ai puterii executive privind respectarea de către toți subiecții dreptului administrativ a regulilor de conduită, stabilite în diverse domenii și sfere ale administrării publice**. Supravegherea administrativă are **drept scop**:

- **în prim plan**, pronosticul, prevenirea și curmarea diverselor acțiuni (inacțiuni) ilegale din partea supravegheaților, prevenirea și minimizarea diverselor consecințe negative;
- **în al doilea plan**, aplicarea măsurilor de constrîngere statală față de cei supravegheați, care se găsesc vinoveți în comiterea ilicitului concret, în scopul reeducării lor.

În sistemul supravegherii administrative pot fi evidențiate **două grupe de supravegheați (obiecți ai supravegherii)**: 1) *numărul nedeterminat de supravegheați*, adică toți cei care sînt obligați să respecte regulile sanitar-epidemiologice, securității antiincendiare și circulației rutiere, vamale etc.; 2) *numărul determinat de supravegheați*, adică toți deținătorii de licență și alte permise etc.

Subiecții supravegherii administrative (supraveghetorii) pot fi **divizați în trei grupe**:

1) structurile specializate ale supravegherii administrative de nivel național (supradepartamental), în sarcina cărora este supravegherea supradepartamentală a comportării supravegheaților;

2) inspecțiile de stat și alte subdiviziuni din structura organelor administrației publice centrale de ramură;

3) reprezentanții organelor administrației publice locale de ambele nivele.

§ 2. Supravegherea de stat a sănătății publice

Supravegherea este utilizată ca *metodă de administrare* în domeniul protecției sănătății publice.

2.1. Supravegherea de stat a sănătății publice reprezintă *activități întreprinse în numele statului, orientate spre colectarea continuă, analiza, interpretarea și difuzarea datelor privind starea de sănătate a populației și factorii care o determină, precum și activitățile controlului de stat în sănătatea publică în baza cărora sînt identificate prioritățile de sănătate publică și instituite măsuri de sănătate publică.*

Scopul supravegherii de stat a sănătății publice constă în efectuarea controlului privind executarea normelor care reglementează asigurarea condițiilor optime pentru realizarea maximă a potențialului de sănătate al fiecărui individ pe parcursul întregii vieți prin efectul organizat al societății în vederea prevenirii îmbolnăvirilor, protecției și promovării sănătății populației și îmbunătățirii calității vieții.

Acest scop nobil poate fi atins, inclusiv prin **activități de supraveghere de stat a sănătății publice**, cum ar fi cele prevăzute în art. 4 a Legii corespunzătoare²¹⁵.

2.2. Managementul sistemului de supraveghere de stat a sănătății publice. Ministerul Sănătății este autoritatea administrației publice centrale de specialitate în acest domeniu. Serviciul de Supraveghere de Stat a Sănătății Publice este autoritatea special creată și competentă pentru supravegherea de stat a sănătății publice, fiind în subordinea Ministerului Sănătății. Consiliul de sănătate publică este organul consultativ pentru realizarea activităților de sănătate publică la nivel teritorial, care este instituit și activează în baza unui regulament aprobat de Ministerul Sănătății.

Serviciul de Supraveghere de Stat a Sănătății Publice reprezintă un sistem unic cu subordonare pe verticală și *este dirijat de medicul-șef sanitar de stat al Republicii Moldova — viceministrul Sănătății.*

Acest serviciu este **structurat** astfel:

— *la nivelul întâi* — Ministerul Sănătății, reprezentat de medicul-șef sanitar de stat al Republicii Moldova — viceministrul Sănătății și de direcțiile relevante ale ministerului;

²¹⁵ Legea privind supravegherea de stat a sănătății publice, art. 4.

— *la nivelul doi* — Centrul Național de Sănătate Publică, centrele de performanță de sănătate publică și centrele teritoriale de sănătate publică.

2.3. Autorizarea sanitară a produselor, serviciilor și activității lor se efectuează prin: *notificare, înregistrare statală, certificarea sanitară și expertiza sanitară.*

Notificarea reprezintă o procedură de informare a autorității competente pentru supravegherea sănătății publice privind plasarea pe piață a unui produs sau serviciu și despre caracteristicile relevante ale acestuia din punctul de vedere al sănătății publice.

Sînt spuse **avizării sanitare** următoarele activități, proiecte de documente, produse și servicii: atribuirea terenurilor pentru construcții/reconstrucții; proiectele de construcții/reconstrucții; recepția finală a obiectivelor construite/reconstruite; standardele pentru produse și servicii; tehnologiile de producere.

Sînt supuse **înregistrării de stat** produsele și serviciile care reprezintă un pericol potențial pentru sănătatea și viața omului: substanțele chimice, radioactive, biologice și preparatele din ele (denumite în continuare substanțe), utilizate pentru prima dată în țară; produsele alimentare noi; suplimentele alimentare, altele decît cele care conțin exclusiv vitamine și/sau minerale; medicamentele; sistemele de diagnostic microbiologic, diagnosticele, mediile nutritive, reagenții chimici; substanțele biodistructive.

Certificarea sanitară reprezintă o procedură de evaluare a conformității lotului de produse cu legislația sanitară aplicabilă, ce include investigații de laborator ale lotului de produse.

Expertiza sanitară include investigații, examinări, cercetări, experimentări, testări și măsurători ale determinanților stării de sănătate. Ea se efectuează de către experții din cadrul instituțiilor Serviciului de Supraveghere de Stat a Sănătății Publice și de alți experți abilitați, utilizîndu-se metode și procedee de investigații și măsurare oficial recunoscute.

2.4. Supravegherea și prevenirea maladiilor. Prevenirea și controlul *bolilor netransmisibile* reprezintă o prioritate de sănătate publică și constituie subiectul politicilor de dezvoltare social-economică. Ele se efectuează prin acțiuni complexe de prevenție primară și secundară.

2.5. Declararea și anularea stării de urgență în sănătatea publică. Unul din rezultatele supravegherii de stat a sănătății publice, efectele juridice ale acestei *metode de administrare* este declararea stării de urgență.

Starea de urgență în sănătatea publică se declară de către *Comisia națională extraordinară de sănătate publică și/sau comisia teritorială extraordinară de sănătate publică*, la propunerea medicului-șef sanitar de stat al Republicii Moldova sau a medicului-șef sanitar de stat din teritoriul respectiv. Ea se declară prin emiterea unei **hotărîri a Comisiei** naționale extraordinare de sănătate

publică sau a unei comisii teritoriale extraordinare de sănătate publică, care **va include cel puțin:** *descrierea naturii urgenței de sănătate publică; specificarea unității teritoriale, administrative sau geografice care constituie subiectul acestei hotărâri; condițiile care au condus la declanșarea urgenței de sănătate publică; durata de timp pentru care se instituie starea de urgență în sănătatea publică; autoritatea competentă pentru supravegherea sănătății publice responsabilă de gestionarea urgenței de sănătate publică.*

Declararea stării de urgență în sănătatea publică modifică și regimul juridic al supravegherii în acest domeniu.

Anularea stării de urgență în sănătatea publică se declară de către Comisia națională extraordinară de sănătate publică și/sau comisia teritorială extraordinară de sănătate publică, la propunerea medicului-șef sanitar de stat al Republicii Moldova sau a medicului-șef sanitar de stat din teritoriul respectiv. Anularea se declară prin emiterea unei hotărâri a Comisiei naționale extraordinare de sănătate publică sau a comisiei teritoriale extraordinare de sănătate publică care a declarat această stare, care va **include cel puțin:**

- descrierea naturii urgenței de sănătate publică;
- specificarea unității teritoriale, administrative sau geografice care constituie subiectul acestei hotărâri;
- condițiile care fac posibilă anularea stării de urgență în sănătatea publică;
- data la care intră în vigoare anularea stării de urgență în sănătatea publică.

2.6. Răspunderea pentru încălcarea legislației sanitare. Una dintre pîrghiile cele mai eficiente de desfășurare a supravegherii de stat a sănătății publice este aplicarea constrîngerii statale față de cei supravegheați, care nu se conformează prevederilor legale. Încălcarea prevederilor legislației sanitare atrage *răspunderea disciplinară, administrativ-disciplinară, civilă, contravențională sau penală conform legislației în vigoare*²¹⁶.

§ 3. Supravegherea de stat a măsurilor antiincendiare

3.1. Apărarea împotriva incendiilor se realizează printr-un ansamblu de măsuri juridice, organizatorice, economice, sociale și tehnico-științifice, prin forțe și mijloace destinate prevenirii și stingerii incendiilor prin acțiuni prioritare de intervenție, de blocare și salvare în caz de incendii și avarii.

²¹⁶ Legea privind supravegherea de stat a sănătății publice, art. 65.

Cadrul juridic al activității de asigurare a apărării împotriva incendiilor și a protecției contra incendiilor se constituie din Constituție, Legea privind apărarea împotriva incendiilor²¹⁷ și din alte acte normative.

Apărarea împotriva incendiilor este asigurată prin crearea de condiții în localități și la obiective care ar exclude riscurile de incendiu și ar asigura protecția oamenilor, valorilor spirituale și materiale și a mediului natural împotriva focului și factorilor lui nocivi. Obligația de a asigura măsurile de apărare împotriva incendiilor revine conducătorilor, altor factori de decizie și colaboratori de la ministere, departamente și unități economice, precum și cetățenilor. Această obligație trebuie să fie stabilită în regulile de apărare împotriva incendiilor, în instrucțiunile și acordurile (contractele) de serviciu respective.

3.2. Supravegherea de stat a măsurilor contra incendiilor este exercitată de organele serviciului de salvatori și pompieri. Organele supravegherii de stat a măsurilor contra incendiilor se constituie din organ central și organe locale. *Organ central al supravegherii de stat* împotriva incendiilor este *Direcția salvatori și pompieri*, iar *organe locale* sînt *secțiile și serviciile supravegherii de stat* a măsurilor contra incendiilor, subunitățile serviciului de salvatori și pompieri din localități, precum și de la obiective, subordonate Direcției salvatori și pompieri.

Factorii de decizie din serviciul de salvatori și pompieri care exercită supravegherea de stat a măsurilor contra incendiilor sînt independenți în exercitarea funcției și se conduc de legi, precum și de standardele, normele și regulile de apărare împotriva incendiilor.

3.3. Clasificarea controalelor tehnice de specialitate și a obiectivelor. Controalele tehnice de specialitate se clasifică în controale **planificate, speciale (operative) și suplimentare**. La controalele planificate se raportează controalele tehnice de specialitate *complexe și cele detaliate*, iar la controalele suplimentare — *controalele de verificare*.

Controalele **complexe** prevăd testarea stării de apărare împotriva incendiilor în organele centrale de specialitate ale administrației publice și în obiectivele subordonate acestora, precum și în localități. Controalele **detaliate** prevăd testarea întregului complex de măsuri în vederea asigurării apărării împotriva incendiilor a unităților economice și a obiectivelor.

Controalele **speciale (operative)** se exercită, pe măsura necesității, luîndu-se în considerare caracterul sezonier, particularitățile obiectivelor și incendiile produse. Controalele în cauză au drept scop verificarea selectivă a stării de apărare împotriva incendiilor a clădirilor și încăperilor, a modului de întreținere a sistemelor de protecție împotriva incendiilor, de telecomunicații etc.

²¹⁷ Legea privind apărarea împotriva incendiilor nr. 267 din 09.11.1994. În: Monitorul Oficial al RM nr. 15-16 din 17.03.1995.

Controalele *de verificare* prevăd verificarea îndeplinirii măsurilor stabilite în prescripțiile și propunerile organelor supravegherii de stat a măsurilor contra incendiilor, considerându-se parte componentă a controlului detaliat.

§ 4. Supravegherea regimului armelor și al munițiilor cu destinație civilă

Realizând dreptul oricărui individ atât la **autoapărare**, cât și în alte scopuri, legislația Republicii Moldova²¹⁸ stabilește categoriile de arme și de muniții cu destinație civilă, precum și condițiile în care procurarea, deținerea, portul, folosirea acestor arme și muniții și operațiunile cu ele sînt permise pe teritoriul Republicii Moldova.

Pentru asigurarea securității publice prin legea nominalizată este determinat și **regimul armelor și al munițiilor**, respectarea căruia poate avea loc prin *efectuarea supravegherii* ca metodă de administrare în acest domeniu.

4.1. Controlul în domeniul armelor și al munițiilor. Ministerul Afacerilor Interne este autoritatea competentă care, prin intermediul reprezentanților săi, exercită controlul privind respectarea regimului armelor și al munițiilor, în condițiile legislației în vigoare.

La efectuarea controlului privind respectarea regimului armelor și al munițiilor, autoritatea de control va ține cont de următoarele **principii**: legalitatea și respectarea competenței stabilite de legislație; interpretarea dubiilor, apărute la aplicarea legislației, în favoarea persoanei supuse controlului; prescrierea recomandărilor de evitare a încălcărilor constatate în timpul controlului.

4.2. Ridicarea armelor și a munițiilor. În caz de suspendare, revocare și anulare a dreptului de deținere sau de port și de utilizare a armelor letale și neletale supuse autorizării, armele și munițiile se ridică de către organul de poliție în a cărui rază de competență teritorială proprietarul armelor își are domiciliul.

Armele și munițiile **se ridică dacă**: *sînt deținute în lipsa actelor care confirmă legalitatea deținerii lor; au marcaj falsificat, distrus, îndepărtat sau modificat; sînt transformate, au țeava ori patul retezat ori sînt adaptate la folosirea dispozitivelor de diminuare a zgomotului cauzat prin arderea unei încărcături; în urma examinărilor sesizărilor sau a petițiilor, a fost constatată folosirea lor ilegală sau contrar destinației; sînt încălcate actele normative privind vînatul*²¹⁹.

²¹⁸ Legea privind regimul armelor și al munițiilor cu destinație civilă nr. 130 din 08.07.2012. În: Monitorul Oficial al RM nr. 222-227 din 26.10.2012, art. nr. 721.

²¹⁹ Ibidem, art. 70.

T E M A 13

Regimurile administrativ-juridice

§ 1. Bazele teoriei regimurilor juridice; § 2. Noțiunea și caracteristica regimurilor administrativ-juridice speciale; § 3. Specificul regimului stării de urgență; § 4. Specificul regimului stării de asediu; § 5. Specificul regimului stării de război; § 6. Înfăptuirea justiției în perioada stării de urgență, de asediu sau de război

§ 1. Bazele teoriei regimurilor juridice

În literatura juridică, *regimurile juridice* sînt tratate sub diverse puncte de vedere: ca element al instrumentarului juridic care întrunește un complex unic de mijloace juridice; ca parte componentă a sistemului de drept, care, odată cu obiectul și metoda reglementării juridice, răspund de delimitarea unei ramuri de drept de alta; regimul juridic este examinat ca un ansamblu de măsuri juridice și organizațional-tehnice, folosite în sfera securității, care reprezintă un institut juridico-organizatoric; regimul juridic este analizat și ca un rezultat al influenței de reglementare asupra relațiilor sociale din sistemul mijloacelor juridice; se identifică cu forma regimului special etc.

Regimul juridic, pe de o parte, recunoaște diverse componente ale instrumentarului juridic, obligîndu-l (impunîndu-l) să funcționeze într-o bază juridică unică, iar, pe de altă parte, asigură diferențierea lui, creînd diverse condiții pentru realizarea drepturilor și obligațiilor de către subiecții administrării, în funcție de scopul, de sarcinile, de timpul, de locul desfășurării activității, de factorii exteriori.

Regimul juridic poate fi definit *ca o ordine excepțională, oficial stabilită prin reglementarea juridică care reflectă ansamblul de mijloace juridice și organizatorice, utilizate pentru fixarea stării social-juridice a obiectului influențat și prevăzută pentru asigurarea funcționării stabile a lui*. Așadar, putem evidenția următoarele **semne ale regimului juridic**: reglementarea juridică concentrată este efectuată în interesele unui obiect, lucru sau proces — exponent al regimului juridic; totalitatea mijloacelor juridice aplicate reglementează regulile de conduită, de activitate special stabilite și protejate printr-un sistem de măsuri juridico-organizatorice; prin acte juridice se fixează *starea juridică determinată* a obiectului sau procesului, ca exponent al regimului juridic și prin care el diferă de alte obiecte sau procese; regulile special stabilite sînt orientate spre formarea condițiilor care ar împiedica încălcarea statutului exponentului (носителя) regimului juridic; activitatea subiecților, care realizează regimurile juridice stabilite, este bazată pe principii juridice

uniforme și se desfășoară în strictă conformitate cu **mecanismul stabilit anterior** de exercitare a drepturilor și de executare a obligațiilor.

Structura regimului juridic include așa elemente ca: *exponentul regimului, mijloacele regimului juridic, regulile regimului juridic, statutul juridic al subiectelor care realizează regimul juridic, sistemul garanțiilor organizatorico-juridice.*

Mijloacele regimului juridic sînt prescrierile normative, actele juridice de realizare a drepturilor și obligațiilor subiecților, actele de jurisdicție administrativă, măsurile de convingere și de constrîngere, metodele și procedeele de administrare.

Regulile regimului juridic reprezintă o îmbinare particulară de mijloace juridice, care creează modelul juridic de comportare și care reglementează ordinea de exercitare a drepturilor subiective, a împuternicirilor, a obligațiilor și a limitărilor.

Subiecții (participanții) la regimurile juridice sînt persoanele fizice și juridice, legate de exponentul regimului (domiciliază pe teritoriul respectiv, activează la o întreprindere cu regim juridic special etc.) și obligate să respecte regulile regimului juridic. În calitate de subiecți speciali (subiecți ai administrării), evaluează autoritățile executive statale și cele municipale, persoanele cu funcții de răspundere a acestora, care **asigură respectarea regulilor regimului juridic**. *Statutul administrativ-juridic* al subiecților care participă la realizarea cerințelor regimului este un element de importanță majoră. Volumul și însuși conținutul lui caracterizează regimul juridic, specificul lui.

Sistemul garanțiilor organizatorico-juridice este parte componentă a regimului juridic, responsabil de stabilitatea regulilor regimului, realizarea lor reală, prevenirea încălcării (nerespectării) lor.

Dreptului administrativ îi este caracteristic regimul juridic de ramură propriu la baza căruia sînt principiile reglementării administrativ-juridice, metodele și procedeele influenței administrativ-juridice, statutul juridic al părților la raporturile administrativ-juridice. Regimul administrativ-juridic însoțește activitatea organelor executive în relațiile lor cu cetățenii și diverse organizații. Acest regim poate avea semnificația de **regim general al activității administrației publice**. El este destinat pentru administrarea publică de zi cu zi la situațiile tipice ale procesului de administrare. Totodată, în cazul în care sînt necesare procedee speciale ale activității executive în adresa unui obiect specific determinat, se stabilește un **regim administrativ-juridic special (RAJS)**.

§ 2. Noțiunea și caracteristica regimurilor administrativ–juridice speciale

Regimurile administrativ–juridice speciale reprezintă o *specie a regimurilor juridice excepționale* care funcționează în sfera dreptului public. Scopul lor de bază constă în asigurarea securității constituționale în cazurile apariției amenințărilor interne și externe la integritatea teritorială și la independența statului — agresiunea contra Republicii Moldova, conflictele militare, dezordinea în masă; în asigurarea funcționării obiectelor ce reprezintă o securitate publică avansată sau de o importanță majoră; în determinarea ordinii de realizare a drepturilor și obligațiilor, condiții activităților vitale pe teritoriile pe care se desfășoară diverse măsuri sanitare, antiincendiar etc. sau pe teritoriile cu statut special de protecție juridico–statală; în asigurarea drepturilor cetățenilor și a persoanelor juridice în condițiile situațiilor excepționale etc.

Temeiul instaurării regimului administrativ–juridic special îl constituie apariția situațiilor extraordinare de natură socială, climaterică etc. crearea obiectului, *adică a exponentului regimului administrativ–juridic special* (înființarea unei rezervații naturale, crearea unui punct de trecere a frontierei de stat etc.), apariția altor factori care determină necesitatea reglementării speciale.

2.1. În acest capitol vom examina **regimul stării de urgență, regimul de asediu și regimul de război ca tipuri ale regimurilor administrativ–juridice speciale.**

Regimul stării de urgență reprezintă un ansamblu de măsuri cu caracter politic, economic, social și de menținere a ordinii publice, care se instituie provizoriu în unele localități sau pe întreg teritoriul țării în caz de:

- a) iminență a declanșării sau declanșării unor situații excepționale cu caracter natural, tehnogen sau biologic–social, ceea ce necesită prevenirea, diminuarea și lichidarea consecințelor acestora;
- b) existență a unui pericol pentru securitatea națională sau ordinea constituțională, ceea ce necesită apărarea statului de drept, menținerea sau restabilirea stării de legalitate²²⁰.

Regimul stării de asediu este ansamblul de măsuri cu caracter politic, economic și social, care se instituie în unele localități sau pe întreg teritoriul țării în scopul ridicării capacității de luptă a trupelor și a nivelului de pregătire a populației, economiei și teritoriului respectiv în iminența unei agresiuni armate.

²²⁰ Legea privind regimul stării de urgență, de asediu și de război nr. 212 din 24.06.2004, art. 1. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 132-137 din 06.08.2004, art. nr. 696.

Stare de război este un regim instituit pe întreg teritoriul țării în cazul notificării declarației de război sau al unei agresiuni armate împotriva Republicii Moldova, în scopul apărării suveranității, independenței, unității, integrității teritoriale și ordinii constituționale.

2.2. Efectele juridice de introducere a regimului stării de urgență, de asediu și de război se manifestă prin: 1) *acțiunea actelor normative*; 2) *restrângerea exercițiului unor drepturi și libertăți*; 3) *onorarea angajamentelor internaționale*; 4) *protecția socială a sinistraților*.

2.3. Procedura instituirii și ridicării stării de urgență, de asediu sau de război. Starea de urgență, de asediu sau de război se declară prin hotărâre a Parlamentului²²¹. În caz de agresiune armată împotriva țării, Președintele Republicii Moldova ia măsuri pentru respingerea agresiunii, instituie starea de război și le aduce neîntârziat la cunoștința Parlamentului. Dacă Parlamentul nu se află în sesiune, el se convoacă de drept în 24 de ore de la declanșarea agresiunii²²².

Hotărârea privind declararea stării de urgență, de asediu sau de război trebuie **să prevadă**:

- a) motivele care au impus declararea stării respective;
- b) teritoriul pe care se instituie;
- c) durata instituirii;
- d) măsurile urgente care urmează a fi luate;
- e) organele competente în a căror sarcină este pusă aducerea la îndeplinire a hotărârii în cauză;
- f) alte prevederi și restricții care se impun²²³.

Hotărârea privind declararea stării de urgență, de asediu sau de război intră în vigoare din momentul adoptării și de îndată se aduce la cunoștința populației prin mijloacele de informare în masă. Ea se publică în Monitorul Oficial al Republicii Moldova.

În funcție de evoluția situației, Parlamentul *poate prelungi* durata stării de urgență sau de asediu, poate extinde sau restrânge aria de acțiune a stării de urgență²²⁴.

Ridicarea stării de urgență sau de asediu are loc la data stabilită în hotărârea privind declararea sau prelungirea acesteia. În cazul în care situația care a condus la declararea stării de urgență sau de asediu a fost înlăturată înainte de expirarea termenului stabilit, Parlamentul adoptă hotărârea cu privire la ridicarea stării respective. *Ridicarea stării de război* se face prin hotărârea Parlamentului, după încetarea acțiunilor militare și încheierea păcii.

²²¹ Constituția Republicii Moldova, art. 66 lit. m).

²²² Ibidem, art. 87 alin. (3).

²²³ Legea privind regimul stării de urgență, de asediu și de război, art. 13.

²²⁴ Ibidem, art. 15.

§ 3. Specificul regimului stării de urgență

3.1. Starea de urgență se declară la propunerea Președintelui Republicii Moldova sau a Guvernului. Acest regim administrativ–juridic poate fi instituit pe o perioadă care **nu va depăși 60 de zile**. În funcție de evoluția situației, Președintele Republicii Moldova sau Guvernul poate solicita Parlamentului prelungirea sau reducerea duratei stării de urgență, precum și extinderea sau restrângerea ariei de acțiune a acesteia.

Comisia pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova prezintă Guvernului un raport privind necesitatea declarării stării de urgență. Raportul este examinat, în regim de urgență, la ședința Guvernului, la care se adoptă **hotărârea de a înainta Parlamentului propunerea privind declararea stării de urgență**. Prim-ministrul remite neîntârziat Parlamentului propunerea privind declararea stării de urgență.

Pe durata stării de urgență, în funcție de situația concretă, **pot fi aplicate măsurile expres** prevăzute în art. 20 a legii²²⁵.

3.2. Subiecții administrării pe durata stării de urgență și atribuțiile lor de bază. În cazul declarării stării de urgență la iminența declanșării sau la declanșarea unor situații excepționale cu caracter natural, tehnogen sau biologic–social, fapt ce impune necesitatea prevenirii, diminuării și lichidării consecințelor acestora, *planificarea, organizarea și coordonarea activității de aplicare a măsurilor impuse revin Comisiei pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova*, iar *coordonarea aducerii la îndeplinire a măsurilor de rigoare revine Serviciului Protecției Civile și Situațiilor Excepționale*.

În cazul declarării stării de urgență **într-un anumit teritoriu**, acesta va fi administrat de *comisia pentru situații excepționale a autorității administrației publice locale respective*, care va activa sub conducerea Comisiei pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova. Coordonarea aducerii la îndeplinire a măsurilor de rigoare revine Ministerului Afacerilor Interne și Serviciului de Informații și Securitate al Republicii Moldova.

Armata Națională acordă sprijin Ministerului Afacerilor Interne și Serviciului de Informații și Securitate al Republicii Moldova în cazurile și în modul stabilite de legislația în vigoare.

²²⁵ Legea privind regimul stării de urgență, de asediu și de război, art. 20.

§ 4. Specificul regimului stării de asediu

Starea de asediu este declarată la propunerea Președintelui Republicii Moldova — Comandant Suprem al Forțelor Armate și poate fi instituită pe o perioadă ce **nu va depăși 30 de zile**²²⁶.

Mobilizarea în stat este declarată de către Parlament, din momentul instituirii stării de asediu, la propunerea Consiliului Suprem de Apărare. Președintele Republicii Moldova poate declara, cu aprobarea prealabilă a Parlamentului, mobilizarea parțială sau generală²²⁷.

4.1. Organele de administrare în condițiile regimului de asediu și atribuțiile lor

4.1.1. Consiliul Suprem de Apărare. La instituirea stării de asediu, în scopul planificării, organizării și coordonării activității de apărare a țării și asigurării securității statului, *Consiliul Suprem de Securitate se transformă în Consiliul Suprem de Apărare, în temeiul unui decret emis de Președintele Republicii Moldova.*

Președintele Consiliului Suprem de Apărare este Președintele Republicii Moldova Comandant Suprem al Forțelor Armate. Hotărârile Consiliului Suprem de Apărare **sînt executorii pentru: autoritățile publice, agenții economici, instituțiile publice, cetățenii Republicii Moldova, cetățenii străini și apatrizi.**

4.2. Măsurile aplicabile în perioada stării de asediu. Pe durata stării de asediu, suplimentar la măsurile prevăzute pentru regimul stării de urgență²²⁸, pot fi luate următoarele măsuri:

- închiderea frontierei de stat a Republicii Moldova și întărirea controlului acesteia, intensificarea controlului la punctele de trecere a frontierei de stat;
- limitarea circulației rutiere, feroviare, fluviale și aeriene;
- interzicerea părăsirii de către rezerviști a localității în care își au domiciliul permanent fără permisiunea comandantului organului administrativ–militar al unității administrativ–teritoriale de nivelul al doilea sau al unității teritoriale autonome cu statut juridic special²²⁹.

§ 5. Specificul regimului stării de război

Starea de război se declară la propunerea Președintelui Republicii Moldova — Comandant Suprem al Forțelor Armate. **Mobilizarea în stat se declară de către Parlament**²³⁰ din momentul instituirii stării de război, la propunerea Consiliului Suprem de Apărare sau de către Președintele Republicii Moldova, cu aprobarea prealabilă a Parlamentului.

²²⁶ Legea privind regimul stării de urgență, de asediu și de război, art. 28.

²²⁷ Constituția Republicii Moldova, art. 87 alin. (2).

²²⁸ Legea privind regimul stării de urgență, de asediu și de război, art. 20.

²²⁹ Ibidem, art. 42.

²³⁰ Constituția Republicii Moldova, art. 66 lit. e).

5.1. Măsuri aplicabile pe durata stării de război. Pe durata stării de război, suplimentar la cele prevăzute pentru starea de urgență și de asediu²³¹, pot fi luate următoarele măsuri: renunțarea relațiilor diplomatice cu statul agresor; încetarea acțiunii majorității tratatelor și acordurilor bilaterale încheiate cu statul agresor și cu statele implicate în agresiune; introducerea unui statut juridic special pentru cetățenii statului agresor, aflați pe teritoriul Republicii Moldova, și pentru bunurile proprietate a statului agresor; interzicerea oricăror relații cu caracter politic, militar, economic, științific și umanitar cu reprezentanții și instituțiile, precum și cu cetățenii statului agresor.

§ 6. Înfăptuirea justiției în perioada stării de urgență, de asediu sau de război

6.1. În teritoriile în care este declarată starea de urgență, de asediu sau de război, justiția se înfăptuiește doar de instanțele judecătorești constituite în conformitate cu legea. *Crearea de instanțe extraordinare este interzisă.*

Pe durata stării de urgență, de asediu sau de război, procedura în cauzele penale și contravenționale se îndeplinește **în același mod ca pînă la declararea** stării de urgență, de asediu sau de război, ținînd cont de particularitățile stabilite de lege.

Pe teritoriul în care este declarată starea de urgență, de asediu sau de război, Curtea Supremă de Justiție poate dispune modificarea competenței teritoriale în cauzele penale și în cele contravenționale.

Activitatea organelor procuraturii pe teritoriul în care este declarată starea de urgență, de asediu sau de război se desfășoară în modul stabilit de legislație.

6.2. În perioada stării de urgență, de asediu sau de război, **urmărirea penală trebuie să fie încheiată în termen de cel mult o lună** de la data pornirii procesului de urmărire penală. Cauzele penale se supun spre examinare **în termen de 7 zile** de la data trimerii în instanța de judecată. Cauzele contravenționale se examinează de către persoanele cu funcții de răspundere din organele abilitate să aplice sancțiuni contravenționale, precum și de instanțele de judecată, **în termen de 3 zile** de la data comiterii contravenției²³².

²³¹ Legea privind regimul stării de urgență, de asediu și de război, art. 20 și 42.

²³² Legea privind regimul stării de urgență, de asediu și de război, art. 61-64.

6.3. Răspunderea pentru încălcarea regimului stării de urgență, de asediu sau de război.

Persoanele care încalcă regimul stării de urgență, de asediu sau de război sînt trase la răspundere *civilă, penală sau contravențională*. Modul și temeiurile tragerii la răspundere civilă, penală sau contravențională sînt reglementate de legislația în vigoare, dacă ea nu stabilește altfel.

În ceea ce privește aplicarea *răspunderii contravenționale* ca măsură de constrîngere statală în procesul asigurării regimului de stare de urgență, de asediu sau de război, avem unele restanțe la legea contravențională: *în primul rînd*, în lege nu este o claritate cu privire la faptul *care din acțiunile sau inacțiunile ilegale, comise în perioada stării de urgență, de asediu sau de război, constituie contravenții*; *în al doilea rînd*, legislatorul la stabilirea sancțiunilor pentru acest gen de contravenții, în viziunea noastră, a neglijat prevederile **principiului echitabilității**. Considerăm că pericolul social al contravențiilor care atentează la regulile regimului stării de urgență, de asediu sau de război nu este echitabil cu sancțiunile stabilite.

Codul contravențional în vigoare, pentru comiterea contravențiilor ce atentează la regulile regimurilor administrativ-juridice speciale nu prevede **arest contravențional**.

T E M A 14

Constrângerea administrativ-juridică

§ 1. Noțiunea și particularitățile constrângerii administrativ-juridice; § 2. Clasificarea măsurilor de constrângere administrativ-juridică; § 3. Tipurile și caracteristica măsurilor administrative de prevenire; § 4. Sistemul măsurilor de curmare (stopare) a raporturilor juridice de conflict, specificul aplicării lor; § 5. Aplicarea forței fizice, mijloacelor speciale și a armei de foc ca măsuri de constrângere administrativ-juridică

§ 1. Noțiunea și particularitățile constrângerii administrativ-juridice

Prin noțiunea de **constrângere** înțelegem măsurile de influență aplicate direct de către organele statului asupra persoanei vinovate de încălcarea normelor de drept fără adresare în judecată²³³. Temeiul aplicării măsurilor de constrângere, de regulă, este comportamentul ilicit.

În administrarea publică, constrângerea se aplică în cazul în care metodele de convingere, de organizare și de educare se dovedesc a fi insuficiente pentru a influența comportamentul unor persoane, apelarea la conștiința lor fiind inefficientă.

Sfera constrângerii administrative nu se reduce la aplicarea măsurilor de răspundere juridică. Este necesar a defini constrângerea ca pe o „activitate specifică a organelor administrării de stat și ca pe o metodă de administrare”²³⁴.

Prima dintre ele (care include constrângerea în general: disciplinară, administrativă) este aplicată, în principiu, numai față de cei care nu respectă benevol prevederile legislației sau prescripțiile legale ale organelor administrației publice.

Constrângerea ca metodă de administrare, de acțiune asupra comportamentului oamenilor sau a organizațiilor și elementele ei sînt prezente acolo unde este aplicată puterea de stat. Înfăptuirea puterii de stat presupune impunerea voinței ei. Supunerea, de obicei, are loc benevol, fără să se bazeze pe constrângere directă, însă în unele cazuri la supunere nu se ajunge decît prin constrângere. Elementele constrângerii forțate se regăsesc în toate dispozițiile legilor și ale actelor de administrare, deoarece ele au un caracter obligatoriu, se bazează pe puterea și autoritatea statului și, în caz de necesitate, pe posibilitatea aplicării lor.

Constrângerea administrativ-juridică²³⁵ constă în faptul că organul corespunzător al administrării de stat sau persoana cu funcție de răspundere (subiectul administrării), conducîndu-se de

²³³ Козырева Т. И. Административное принуждение и его виды. Лекция для студентов ВЮЗИ. Москва: ВЮЗИ, 1957, p. 10.

²³⁴ Василенков П. Т. Советское административное право. Москва: Юридическая литература, 1990, p. 173.

împuternicirile sale, obligă cetățeanul să înfăptuiască sau să înceteze unele acțiuni, cu posibilitatea aplicării măsurilor de constrângere administrativă²³⁶.

Constrângerea se aplică, de asemenea, în scopul corectării și reeducării celor care încalcă ordinea de drept și al prevenirii altor încălcări sau a repetării lor (de exemplu, tratarea forțată a alcoolicilor cronici, a narcomanilor și a toxicomanilor, supravegherea administrativă a diferitor categorii de persoane aflate în evidența organelor de poliție sau a organelor ocrotirii sănătății).

Deci, prin *constrângere administrativă înțelegem un ansamblu de măsuri pe care organele administrării de stat le pot lua direct pentru a asigura executarea dispozițiilor legale în cazul în care acestea nu sînt executate de bunăvoie, precum și pentru a preveni producerea unor fapte care ar periclita ordinea publică și securitatea publică, drepturile și interesele statului sau ale cetățenilor*.

1.2. Particularitățile constrîngerii administrativ-juridice. Bazîndu-ne pe rezultatele analizei diverselor opinii cu privire la definiția și conținutul juridic al constrîngerii administrativ-juridice, putem concluziona că ea se deosebește de alte forme ale constrîngerii juridice prin *semnele (trăsăturile) ei caracteristice*, și anume:

- aplicarea *extrajudiciară a măsurilor de constrîngere* prevăzute în actele normative prin forța organelor împuternicite ale administrației publice. Măsurile administrative de constrîngere pot fi aplicate de judecător, însă numai în cazurile special prevăzute de lege. Uneori, ele pot fi aplicate și de către unele formațiuni nestatale;
- aplicarea măsurilor de constrîngere de către conducerea unui organ de administrare poate avea loc și față *de o terță persoană*, adică față de persoanele care nu se găsesc cu el în relații de serviciu. În calitate de terți, de regulă, sînt cetățenii, iar în cazuri prevăzute de legislație, terțe pot fi persoanele cu funcții de răspundere, organizațiile, instituțiile și întreprinderile, indiferent de subordonare;
- măsurile de constrîngere pot fi aplicate dor de acele organe de conducere care au împuterniciri ale reprezentanților puterii administrative, înfăptuind funcții de control și supraveghere cu dreptul de a le cere respectarea ordinii de drept și aplicîndu-le măsuri administrative de constrîngere;

²³⁵ În prezenta lucrare sînt utilizate noțiunile: „constrîngere administrativă” și „constrîngere contravențională”, care sînt foarte apropiate după natura lor juridică. În același timp, în viziunea noastră, „constrîngerea administrativă” este o noțiune mai largă, iar „constrîngerea contravențională” este o parte componentă (o modalitate) a ei.

²³⁶ Лунев А. Е. Административное право. М., 1967, p. 176.

- numai în caz de încălcare a regulilor general-obligatorii de conduită, organele de conducere pot aplica măsuri de constrângere;
- măsurile de constrângere administrativă pot fi aplicate nu numai în scopul prevenirii și curmării contravențiilor și a infracțiunilor, dar și pentru asigurarea securității publice, precum și în alte scopuri²³⁷. Prin urmare, scopurile constrângerii administrative sînt diferite, aplicîndu-se nu doar pentru comiterea unei fapte contravenționale, dar și în scopul prevenirii și curmării ei, iar uneori și în lipsa semnelor unei contravenții (de exemplu, controlul vamal, supravegherea persoanelor care se află la evidența organelor de drept și cele de ocrotire a sănătății etc.);
- constrîngerea administrativă, și în special cea contravențională²³⁸, se realizează prin formele procesuale mai simple decît constrîngerea judiciară, fapt ce asigură operativitatea măsurilor ei, menținerea ordinii de drept și asigurarea securității publice;
- caracterul specific al constrângerii administrative se manifestă și prin faptul că ele cuprind și constrîngerea fizică.

Orice formă a constrîngerii statale, inclusiv constrîngerea administrativă (contravențională), este o armă puternică în mîinile subiectului administrării, deoarece ea limitează într-un fel sau altul libertatea celor față de care se aplică, atinge substanțial drepturile și interesele lor. De aceea ea poate fi aplicată doar acolo și atunci cînd este cu adevărat necesară. Pentru a nu permite aplicarea nelegitimă a constrîngerii, statul reglementează strict ordinea de aplicare. Diferite măsuri de constrîngere se aplică față de un număr mare de cetățeni și persoane juridice. O reglementare strictă este necesară, în special, la aplicarea unor măsuri precum reținerea administrativă, **tratamentul forțat** etc.

§ 2. Clasificarea măsurilor de constrîngere administrativ-juridică

Clasificarea măsurilor de constrîngere este extrem de necesară atît pentru analiza științifico-teoretică a acestor măsuri, cît și pentru utilizarea eficientă a lor, deoarece fiecare grup de măsuri de constrîngere are propriul mecanism juridic de aplicare.

Opiniile specialiștilor cu privire la acest subiect sînt destul de controversate. Unii clasifică aceste măsuri în două grupe: *măsurile de pedeapsă* și *măsuri de apărare socială*. Alții, referindu-se

²³⁷ Козлов Ю. М. Советское административное право: учебник. Москва: Юрист: 1985, p. 210; Guțuleac V. Tratat de drept contravențional. Op. cit., p. 81-82.

²³⁸ Codul contravențional al RM, art. 432-439.

la constrângerea administrativă, se limitează la aplicarea pedepselor. Nu putem fi de acord cu niciuna dintre aceste opinii.

Cea mai acceptabilă, recunoscută de către majoritatea specialiștilor din domeniu, este, clasificarea măsurilor de constrângere administrativă în:

- a) măsuri de prevenire sau preîntâmpinare;
- b) măsuri de curmare sau stopare;
- c) măsuri de sancționare administrativă (contravențională).

În literatura de specialitate există și alte variante de clasificare a măsurilor de constrângere administrativă, ceea ce, în viziunea noastră, poate fi explicat și prin faptul că nu întotdeauna corect sînt stabilite (selectate) criteriile lor de clasificare. Unii autori nu le utilizează în general, alții doar parțial.

În urma analizei și sintezei celor menționate, considerăm că cea mai importantă este clasificarea măsurilor de constrângere, potrivit **scopului aplicării lor** în:

- măsuri de prevenire;
- măsuri de curmare sau stopare;
- măsuri de constrângere procesuală;
- sancțiuni administrative (contravenționale);
- măsuri de resocializare a persoanelor care deja sînt în conflict cu legislația administrativă și a altor persoane predispuse la comiterea faptelor ilicite.

§ 3. Tipurile și caracteristica măsurilor de prevenire

Scopul aplicării acestor măsuri de constrângere reiese însăși din denumirea lor. În ceea ce privește asigurarea ordinii de drept, sarcina de bază ce este pusă în fața tuturor organelor abilitate pentru realizarea ei constă în supravegherea respectării normelor de drept, neadmiterea încălcării (neonorarea) lor.

În literatura de specialitate nu percepem un consens referitor la definiția sintagmei de „măsuri de prevenire“ și sistemul lor. Unii autori consideră că măsurile administrative de prevenire sînt niște indicații (recomandări) ce se conțin în dispozițiile normelor, a căror realizare este înfăptuită prin constrângere de către organele împuternicite, în cazul apariției unor circumstanțe, în scopul prevenirii încălcărilor de drept și al asigurării securității publice.

Deci măsurile administrative preventive au caracter de educare a populației în spiritul respectării legislației, inclusiv celei contravenționale, de influență reglementativă asupra cauzelor și condițiilor ce favorizează contravenționalitatea²³⁹.

În pofida faptului că caracterul preventiv se exprimă în mod vădit la utilizarea activă a metodei de convingere, aplicarea măsurilor administrative de prevenire are un caracter de constrângere care se manifestă prin realizarea prescripțiilor juridice unilaterale din partea organelor executive ale statului și reprezentanților lor. Aceste prescripții, de regulă, au diverse forme de limitări și interdicții. Ele nu se referă la comiterea unei fapte infracționale sau contravenționale, ci, dimpotrivă, au scopul de a le preveni. Măsurile administrative de prevenire anticipează pe cele de curmare, de sancționare și de asigurare a procedurii contravenționale.

Analizând diverse opinii referitoare la clasificarea măsurilor administrative de prevenire, considerăm că cel mai important criteriu de clasificare a lor este *scopul aplicării*, care și determină mecanismul juridic de aplicare a fiecărei măsuri. Potrivit acestui criteriu, divizăm măsurile administrative în *două grupe*:

- 1) *care se aplică în scopul neadmiterii amenințărilor securității publice și securității personale ale cetățenilor, apariția consecințelor negative;*
- 2) *care se aplică în scopul prevenirii contravențiilor. Aceste măsuri se manifestă în acțiuni concrete și de orientare*²⁴⁰.

La *primul grup de măsuri* se referă: introducerea carantinei; închiderea unor segmente ale frontierei de stat, a magistralelor și străzilor pentru circulație, în caz de avarii, desfășurarea manifestațiilor în masă, diverselor calamități naturale etc.; evacuarea forțată din locuințele avariate, rechiziția patrimoniului în cazurile necesităților statale și diverselor calamități naturale; revizia tehnică a unităților de transport; examinarea medicală forțată; examinarea sanitară a mărfurilor; supravegherea antiincendiară; controlul mijloacelor de transport; controlul bagajelor și personal al pasagerilor vaselor aeriene etc. Fiecare din aceste două grupe de măsuri administrative are particularitățile sale în ceea ce privește temeiul juridic de aplicare a lor.

Cel *de-al doilea grup de măsuri* au un caracter vădit de profilaxie individuală, fiind aplicat față de persoane concrete în scopul prevenirii și neadmiterea comiterii diverselor delictе din partea lor. La ele se referă: *controlul actelor de identitate și a altor documente oficiale; intrarea în locuințe și alte încăperi ale cetățenilor, oficiile de serviciu; controlul personal, controlul lucrurilor și al*

²³⁹ Guțuleac V. Tratat de drept contravențional. Op. cit., p. 85.

²⁴⁰ Гуцуляк В. И. Административное право Республики Молдова. Op. cit., p. 254.

bagajelor efectuat de către organele administrației publice abilitate; supravegherea administrativă a unor categorii de cetățeni din grupurile de risc și care stau la evidența organelor de ocrotire a sănătății, precum și la evidența organelor de drept etc.

În mod repetat constatăm că pentru aplicarea acestui grup de măsuri de prevenire nu este necesară comiterea unei fapte ilicite, apariția unui raport juridic de conflict. Însă aplicarea lor, într-o oarecare măsură, are legătură cu respectarea drepturilor, libertăților și cerințelor legitime ale cetățenilor, de aceea, organele abilitate (persoanele cu funcții de răspundere), în primul rând, trebuie să fie abilitate **cu dreptul** de a le aplica, care, mai apoi va fi însoțit de **temeiul juridic** pentru aplicarea fiecărei din aceste măsuri. Dreptul la aplicarea măsurii administrative respective și temeiul juridic de aplicare a ei trebuie să fie stipulat într-un act normativ concret.

Majoritatea măsurilor administrative preventive se aplică de către organele abilitate pentru asigurarea *securității publice*: introducerea carantinei are drept scop de a preveni răspândirea unor maladii (boli) periculoase pentru sănătatea populației sau a animalelor; limitarea traficului rutier — asigurarea siguranței circulației rutiere; controlul personal și controlul bagajelor, mai ales în transportul aerian, se aplică, în primul rând, pentru prevenirea aducerii la bordul aparatului de zbor a armelor, materialelor explozibile și ușor inflamabile, pentru asigurarea securității pasagerilor și a membrilor echipajului etc.

În vederea aplicării legitime a măsurilor administrative de constrângere, în general, și a celor preventive, în special, este necesar ca subiecții administrării nu numai să beneficieze de **dreptul de aplicare** a acestor măsuri, dar și să **dispună de temeiul juridic de aplicare a unei măsuri concrete, să respecte condițiile și limitele de aplicare a lor.**

§ 4. Sistemul măsurilor de curmare (stopare)

a raporturilor juridice de conflict, specificul aplicării lor

Măsurile de curmare (stopare) reprezintă o modalitate a constrângerii juridice. Particularitatea destinației lor reiese din menirea specială și esența lor.

Măsurile administrative de curmare (stopare) sînt privite ca o *metodă și procedeu de influență ce se aplică în scopul întreruperii (stopării) unui raport juridic de conflict, prevenirii sau minimizării consecințelor negative ale lui, crearea condițiilor pentru atragerea la răspundere a autorului faptei ilicite, comise cu vinovăție*²⁴¹.

²⁴¹ Гуцуляк В. И. Административное право Республики Молдова. Op. cit., p. 260.

Aceste măsuri se aplică nu doar pentru curmarea faptelor ilegale comise de către persoanele care au statut juridic de subiect activ al ilicitului, dar și pentru stoparea comportamentului ilicit din partea persoanelor care nu au atins vârsta răspunderii prevăzute de lege și celor aflați în stare de iresponsabilitate.

Aplicarea acestor măsuri, de regulă, condiționează implicarea directă a reprezentanților organelor de drept în situația de conflict care deja se desfășoară. Deseori, asemenea implicare nu este cel mai eficient procedeu de stopare a ilicitului, dar și, totodată, unicul pasibil.

Măsurile administrative de curmare se aplică atât pentru protecția intereselor societății civile, a statului, cât și pentru protecția persoanei față de care ele se aplică. O importanță deosebită le revine măsurilor de curmare în domeniul combaterii contravenționalității.

Diversitatea măsurilor de curmare aplicate în acest domeniu este foarte mare — de la cerința legitimă a reprezentantului organului de drept aflat în exercițiul funcției de a înceta comportarea ilegală (antisocială) până la aplicarea armei de foc din dotare.

Temeiul și procedura aplicării măsurilor administrative de curmare sînt stipulate în diverse acte juridice. Temeiul juridic general pentru toate măsurile de curmare este **apariția raportului juridic de conflict**. Deci, atât timp cît persoana se află în raport de conformare față de cerințele înaintate de normele de drept, le respectă, față de ea nu poate fi aplicată nici o măsură de curmare.

În ceea ce privește clasificarea măsurilor de curmare, atunci, și în acest caz, opiniile specialiștilor s-au divizat²⁴².

Considerăm utilă clasificarea acestor măsuri *după scopul și obiectul de influență reglementativ-juridică* în:

- a) cele ce se aplică față de autorul faptei ilicite comise;
- b) cele cu caracter patrimonial și economic;
- c) cele cu caracter tehnic;
- d) cele cu caracter sanitar-epidemiologic²⁴³.

Tipurile (felurile) măsurilor administrative de curmare ce se aplică nemijlocit față de autorul faptei ilicite comise, ca și celelalte grupe de măsuri de curmare, se intersectează cu **atribuțiile și drepturile** organelor abilitate în domeniul administrării publice, reies însăși din ele și se regăsesc în legile și regulamentele respective.

²⁴² Orlov M. Drept administrativ. Op. cit., p. 115; Iorgovan I. Drept administrativ: tratat elementar. Vol. III. Op. cit., p. 180; Бахрах Д. Н. Административная ответственность в СССР. Op. cit., p. 15 etc.

²⁴³ Гуцуляк В. И. Административное право Республики Молдова. Op. cit., p. 260.

Din grupa de măsuri de curmare cu caracter patrimonial și economic fac parte: sistarea activității unei întreprinderi; sistarea activității unui obiect cu regim de permise; evacuarea administrativă din spațiul locativ public ocupat samavolnic; demolarea imobilului construit samavolnic etc.

Cel de-al treilea grup de măsuri de curmare cu caracter tehnic este destinat asigurării securității personale și publice, neadmiterea exploatarea mijloacelor de transport defectate, neadmiterea funcționării diverselor întreprinderi, organizații cu depășirea regulilor de ordin tehnic, care pun în pericol sănătatea persoanei, securitatea personală și cea publică.

Acest grup de măsuri se aplică, de regulă, de către organele executive care supraveghează procesul de asigurare a securității publice, celei incendiare, a circulației rutiere, a securității sanitar-igienice și altele.

Ultimul grup de măsuri administrative de curmare (stopare) formează cele cu caracter sanitar-epidemiologic. În scopul asigurării condițiilor optime pentru realizarea maximă a potențialului de sănătate al fiecărui individ pe parcursul întregii vieți, prin efortul organizat al societății în vederea prevenirii îmbolnăvirilor, protejării și promovării sănătății populației și îmbunătățirii calității vieții, statul, prin organele sale abilitate, odată cu convingerea, recurge și la constrângere, inclusiv a măsurilor de curmare cu caracter sanitar-epidemiologic²⁴⁴.

Cele mai des întâlnite măsuri din această categorie sunt cele prevăzute expres de lege²⁴⁵.

*Vom constata faptul că aplicarea unei măsuri de constrângere (în mod special, celei de curmare) va fi recunoscută, ca fiind aplicată corect (legitim), numai în cazul în care **vor fi respectate** următoarele **cerințe**: *organul ce a aplicat măsura respectivă, a dispus de acest drept prin lege; a existat temei juridic pentru aplicarea măsurii respective; în procesul aplicării acestei măsuri, au fost respectate condițiile stipulate în lege; aplicînd măsura respectivă, s-a ținut cont de limitele aplicării ei*²⁴⁶. Evident că aceste cerințe trebuie să fie respectate integral. Neglijarea cel puțin a uneia dintre ele va condiționa ilegalitatea aplicării măsurii respective²⁴⁷.*

²⁴⁴ Legea privind supravegherea de stat a sănătății publice nr. 183 din 03.02.2009, art. 1 alin. (2). În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 67 din 03.04.2009.

²⁴⁵ Ibidem, art. 17 alin. (2), pct. 8).

²⁴⁶ Guțuleac V. Tratat de drept contravențional. Op. cit., p. 93-94.

²⁴⁷ Măsurile de constrângere procesuală și cele de resocializare nu vor fi examinate în prezentul manual. Sancțiunile vor constitui obiectivul unui capitol separat.

§ 5. Aplicarea forței fizice, mijloacelor speciale și a armei de foc ca măsuri de constrângere administrativă

5.1. Dispoziții generale. Forța fizică, mijloacele speciale sau arma de foc ca metode de influență asupra persoanei care a încălcat, în mod brutal, legislația din domeniul asigurării ordinii de drept, se aplică numai de către organele (persoanele cu funcții de răspundere) abilitate în acest domeniu.

Aplicarea forței fizice, a mijloacelor speciale și a armelor de foc²⁴⁸, pornind de la natura juridică și de la menirea lor, reprezintă acțiuni concrete de constrângere administrativă cu caracter represiv (de stopare), iar în funcție de modalitatea de realizare a acestor acțiuni, reprezintă mijloace violente de influență asupra persoanei care a săvârșit ori care săvârșește fapte prejudiciabile, asupra unui animal ori asupra unui mijloc de transport, în condițiile și limitele legii.

Unificarea cadrului juridic și instituțional de aplicare a acestor metode de administrare, conștientizarea specificului utilizării lor, dispunerea de deprinderi practice privind procedura de aplicare a forței fizice, a mijloacelor speciale sau a armei de foc au o importanță majoră. Aceste metode sînt eficiente pentru a curma (stopa) diverse acțiuni ilegale care pun în pericol securitatea publică sau a persoanei concrete, securitatea statală sau ordinea publică atunci cînd sunt epuizate alte măsuri de curmare. Totodată, necunoașterea și nerespectarea procedurii legale de aplicare a acestor metode pot să provoace consecințe grave. **Sînt dăunătoare atît aplicarea ilegală a acestor măsuri, cît și neaplicarea lor sau aplicarea lor întîrziată, atunci cînd este necesar.**

În baza analizei legislației naționale, constatăm că procedura de aplicare a forței fizice, a mijloacelor speciale sau a armei de foc **trebuie integral să corespundă următoarelor cerințe:** 1) *subiectul care le aplică trebuie să fie abilitat cu acest drept;* 2) *să existe temei juridic de aplicare;* 3) *să fie respectate condițiile de aplicare;* 4) *să se respecte limitele și restricțiile de aplicare.*

²⁴⁸ **Semnificația** unor noțiuni utilizate:

Forță fizică sînt măsuri de constrângere realizate exclusiv prin încordarea mușchilor, a puterii fizice a persoanei, inclusiv prin aplicarea procedeelor speciale de luptă.

Mijloace speciale sînt obiecte, muniții, echipament, substanțe chimice, substanțe lacrimogene și colorante, dispozitive audiovizuale de influență psihologică, mijloace de stopare forțată a unităților de transport, mijloace de transport, utilaje și tehnică de luptă, animale dresate, utilizate pentru apărarea pasivă sau activă, fără efecte cu caracter letal, destinate înfrîngerii rezistenței opuse, imobilizării și dezorientării persoanei sau distrugerii obstacolelor.

Arma este un obiect sau dispozitiv, conceput sau adaptat, prin care un plumb, un glonț ori un alt proiectil sau o substanță nocivă gazoasă, lichidă ori în altă stare, pot fi descărcate cu ajutorul unei presiuni explozive, gazoase sau atmosferice ori prin intermediul unor alți agenți propulsori, în măsura în care se regăsește în una din categoriile prevăzute în lege.

Arma de foc este arma portabilă cu țevă care poate arunca, este concepută să arunce sau poate fi transformată să arunce alice, un glonț ori un proiectil prin acțiunea unui combustibil de propulsie. Se consideră că un obiect poate fi transformat pentru a arunca o alice, un glonț sau un proiectil prin acțiunea unui combustibil de propulsie dacă are aspectul unei arme de foc și, ca urmare a construcției sale ori a materialului din care este confecționat, poate fi transformat în acest scop.

Arma albă este un obiect sau dispozitiv care poate pune în pericol sănătatea ori integritatea corporală a persoanelor prin lovire, tăiere, împungere, cum ar fi: baioneta, sabia, spada, floreta, cuțitul, arbaleta și arcul.

Aplicare a armei de foc — efectuare a unei împușcături asupra țintei.

T E M A 15

Răspunderea și responsabilitatea juridică în dreptul administrativ

§ 1. Responsabilitatea și răspunderea ca instituții juridice ale dreptului administrativ; § 2. Apariția și interpretarea conceptului răspunderii administrative; § 3. Răspunderea administrativă patrimonială; § 4. Răspunderea administrativ–disciplinară

§ 1. Responsabilitatea și răspunderea ca instituții juridice ale dreptului administrativ

Responsabilitatea și răspunderea administrativ–juridică pot fi privite din astfel de poziții (puncte de vedere) ca: 1) *elemente ale statutului administrativ–juridic al subiecților dreptului administrativ*; și 2) *instituții juridice de bază ale dreptului administrativ*.

Ca elemente ale statutului administrativ juridic, aceste noțiuni au fost deja examinate în cadrul temei „Serviciul public, funcția publică și statutul funcționarului public“. În ceea ce privește responsabilitatea și răspunderea juridică *ca instituții juridice*, opiniile specialiștilor în domeniu diferă, uneori fiind chiar diametral opuse. În exprimarea curentă și în literatura de specialitate se folosesc alternativ atât termenul de responsabilitate, cât și cel de răspundere, de multe ori fiind confundați.

Nu găsim o poziție comună asupra problemei abordate nici în studiile teoreticienilor din Republica Moldova. Astfel, în viziunea prof. B. Negru, *responsabilitatea* are o sferă mult mai largă decât *răspunderea*. În timp ce responsabilitatea se raportează la activitatea desfășurată de persoană din propria inițiativă, în baza alegerii libere a obiectivelor din mai multe variante posibile, răspunderea presupune realizarea unui comportament definit prin norme sociale²⁴⁹.

Raportul instituțiilor juridice „**responsabilitatea**“ și „**răspunderea**“ sînt privite astfel:

1. Atît responsabilitatea juridică, cât și răspunderea juridică se află în coraport direct cu responsabilitatea și răspunderea socială. Mai mult decît atît, ele reprezintă una dintre formele lor de manifestare, alături de responsabilitatea și răspunderea morală, politică, canonică.

2. Responsabilitatea juridică și răspunderea juridică sînt instituții juridice separate care urmează a fi studiate, conștientizate și aplicate în mod separat.

²⁴⁹ Negru B. Teoria generală a dreptului și statului. Chișinău: Bons Offices, 2006, p. 45-46.

Responsabilitatea administrativ–juridică este precedată de apariția *raportului juridic de conformare*, care este condiționat de obținerea forței juridice a normei juridice de drept administrativ sau de obținerea, în modul stabilit de actele normative, a statutului de subiect al administrării. Atât timp cât subiectul dreptului administrativ este responsabil față de prevederile normei de drept administrativ, de obligațiile și drepturile ce îi revin potrivit funcției deținute, **față de el nu poate fi aplicată constrângerea statală, inclusiv răspunderea administrativă.**

Răspunderea administrativ–juridică este *consecința depășirii responsabilității*. Numai atunci când subiectul dreptului administrativ a devenit iresponsabil față de prevederile legale, nu și-a executat obligațiile sau a admis un abuz de drepturi, care îi revin, el poate fi tras la răspundere administrativ–juridică, în cazurile și în modul stabilit de lege.

Responsabilitatea administrativ–juridică ca o atitudine conștientă și deliberativă de asumare de către subiectul dreptului administrativ a unor răspunderi și riscuri față de modul de executare a prevederilor legale, a obligațiilor, potrivit funcției deținute, excluderea abuzului de drepturi oferite, conformarea regulilor de conduită, stabilite în domeniul serviciului pe care îl desfășoară individul.

3. Noțiunea de răspundere juridică este studiată mult mai amplu decât *responsabilitatea*. Răspunderea juridică, în mod tradițional, este analizată ca o instituție fundamentală a dreptului, instituție care tinde să ocupe **centrul dreptului**. Ea se regăsește în fiecare materie, în toate direcțiile se ajunge la această problemă a răspunderii, în dreptul public și în dreptul privat, în domeniul persoanelor sau al familiei, precum și în acela al bunurilor; ea este a tuturor momentelor și a tuturor situațiilor, răspunderea devine punctul nevralgic comun al tuturor instituțiilor noastre.²⁵⁰

„Răspunderea juridică reprezintă o categorie prin care este desemnată obligația subiectului de drept responsabil de a suporta consecințele nerespectării unei norme juridice în vigoare în vederea restabilirii ordinii de drept în societate”²⁵¹.

În baza definițiilor prezentate (precum și a altora), evidențiem trăsăturile de bază ale acestei instituții juridice:

- răspunderea juridică este obligația de a suporta consecința juridică a faptei ilicite;
- această obligație revine unui subiect de drept responsabil;
- obligația apare ca urmare a constrângerii statale prin aplicarea sancțiunilor juridice;
- răspunderea juridică nu poate fi redusă la o simplă obligație;

²⁵⁰ Iorgovan A. Drept administrativ. Tratat elementar. Vol. II. București: Editura Hercules, 1993, p. 193.

²⁵¹ Baltag D. Teoria răspunderii și responsabilității juridice, Op. cit., p. 135.

— aplicarea sancțiunilor juridice are drept scop afirmarea ordinii de drept și resocializarea persoanei față de care ele sînt aplicate.

Răspunderea juridică este una dintre formele răspunderii sociale. În literatura juridică și legislația națională, în calitate de forme ale răspunderii juridice, sînt acceptate: **răspunderea disciplinară; răspunderea materială (civilă); răspunderea administrativă; răspunderea penală.** Odată cu adoptarea Codului contravențional al Republicii Moldova (2008), este acceptată *de jure* încă o formă a răspunderii juridice — **răspunderea contravențională.**

Răspunderea juridică reprezintă reacția statului (societății) la depășirea responsabilității juridice (transformarea raportului juridic de conformare în cel de conflict) prin aplicarea față de autor de către organul împuternicit, în modul stabilit de lege, a uneia dintre formele juridice de constrîngere statală, potrivit faptei ilicite comise cu vinovăție²⁵².

§ 2. Apariția și interpretarea conceptului răspunderii administrative

Spre deosebire de răspunderea civilă și de cea penală, cunoscute, în anumite forme, încă din antichitate, răspunderea administrativă este relativ recentă. Ea are aproximativ două secole de cînd a fost instituită, în urma revoluțiilor burgheze franceze, ca răspundere a administrației (a puterii executive) pentru daunele aduse particularilor prin activitate ilicită. Abateri în procesul de administrație au existat întotdeauna, fiind sancționate (pînă la acel moment) de normele dreptului civil sau penal, după caz, dat fiind că dreptul administrativ ca ramură distinctă a apărut ulterior în perioada de democratizare a statelor²⁵³.

Indiscutabil că organizarea executării și executarea legii, ca domeniu reglementat de dreptul administrativ, necesită existența unei noi forme de răspundere care declanșează măsuri concrete, prevăzute de legislație, pentru sancționarea abaterilor din domeniul administrației publice. Totalitatea normelor ce stabilesc și reglementează aplicarea acestor sancțiuni formează conținutul răspunderii administrative.

Constatăm faptul că pînă în prezent instituția „răspunderii administrative“ este investigată insuficient, fapt care, într-o oarecare măsură, explică diversitatea opiniilor cu privire la definirea, conținutul și esența acestei forme de răspundere juridică. Cea mai mare diversitate de opinii există în jurul „subiectului pasiv al răspunderii administrative“. Cea mai mare neclaritate există la capitolul „cine răspunde (cine este titularul) în cazul răspunderii administrative“?

²⁵² Guțuleac V. Tratat de drept contravențional. Op. cit., (2009), p. 132.

²⁵³ Orlov M., Belecciu Ș t. Drept administrativ. Op. cit., (2005), p. 136.

În urma unor analize efectuate, trebuie să constatăm poziția referitoare la instituția răspunderii administrative, formele ei de manifestare și titularii acestei forme a răspunderii juridice.

A. La baza răspunderii administrative stă **ilicitul administrativ**. Susținem opinia prof. A. Iorgovan, care divizează ilicitul administrativ în *trei categorii: ilicit administrativ–patrimonial; ilicit administrativ–disciplinar și ilicit administrativ–contravențional*²⁵⁴.

B. La baza determinării **titularului** răspunderii administrative (subiectului pasiv al răspunderii) a stat opinia aceluiași reprezentant al doctrinei juridice române A. Iorgovan cu privire la subiecții activi ai ilicitului care constată că: „abaterea administrativă poate avea ca subiect activ (care devine subiect pasiv în procesul de atragere la răspundere) după caz, un organ al administrației de stat, un funcționar public, o structură nestatală, respectiv o persoană fizică care nu este titulară unei funcții publice”²⁵⁵.

Din această constatare **reiese că: titularii ai răspunderii administrativ–patrimoniale (subiect pasiv al răspunderii) pot fi organele administrației de stat, funcționarii publici, structurile nestatale; titularii ai răspunderii administrativ–disciplinare pot fi numai funcționarii publici și funcționarii cu statut juridic asimilat funcționarului public care se află în raporturi de serviciu (muncă) cu o autoritate publică; titularii ai răspunderii administrativ–contravenționale pot fi atât persoanele fizice, cât și cele juridice.**

§ 3. Răspunderea administrativă patrimonială

3.1. Pentru a conștientiza și a interpreta corect noțiunea de răspundere administrativ–juridică, este important de a cunoaște apariția și evoluția teoriei răspunderii administrativ–patrimoniale. În acest scop vom apela la doctrina dreptului administrativ român. Teoria răspunderii administrativ–patrimoniale a fost obiectul investigațiilor mai multor savanți.

Pe noi ne inspiră rezultatele investigației acestei probleme și poziția prof. C. Manda vis-à-vis de teoria răspunderii administrative. Studiind doctrinele franceză, engleză și cea română, **el vine cu următoarele concluzii** privind evoluția în timp a **teoriei responsabilității**²⁵⁶ și a **administrației publice**.

Dacă egalitatea tuturor în fața sarcinilor publice este bine justificată prin teoria responsabilității, atunci ea nu trebuie să ducă la înțelegerea că orice atingere a acestei egalități se impune să fie reparată, ci se au în vedere doar **cele care sînt provocate prin acte ce reprezintă anumite caractere juridice** — vicii sau crearea de riscuri, angajînd responsabilitatea. Ca atare, este necesară

²⁵⁴ Iorgovan A. Drept administrativ. Op. cit., (1993), p. 198.

²⁵⁵ Iorgovan A. Drept administrativ. Op. cit., (1993), p. 200.

²⁵⁶ Termenul „responsabilitate” autorul îl tratează pe larg, incluzînd în el și sensul de „răspundere”.

o distincție clară a problemei teoretice a justificării responsabilității și cea practică a faptului generator de responsabilitate.

În opinia lui C. Manda, un rol deosebit în fundamentarea răspunderii administrației publice îi revine Constituției României din 1923. Potrivit prevederilor legii supreme, **orice parte vătămată de un decret sau de o dispozițiune semnată sau contrasemnată de un ministru care violează un text expres al constituțiunii sau al unei legi, poate cere Statului, în conformitate cu dreptul comun, despăgubiri bănești pentru prejudiciul cauzat**, acest drept fiind extins la toate cazurile de daune cauzate prin vătămarea unui drept, fie printr-un act administrativ de autoritate sau de gestiune făcute cu încălcarea legilor și regulamentelor, fie prin reaua voință a administrației de a rezolva o cerere referitoare la un drept.

Confruntarea de idei, în opinia prof. A. Iorgovan, **a dat câștig de cauză tezei naturii juridice administrative, fapt pentru care răspunderea patrimonială a organelor administrative de stat a fost calificată ca o formă a răspunderii în dreptul administrativ — răspunderea administrativ-patrimonială.**

Natura juridică a răspunderii patrimoniale a administrației publice are **anumite reguli juridice specifice ce o diferențiază de răspunderea civilă delictuală**, și anume:

- ea este o răspundere izvorâtă din actele administrației publice emise în regim de putere publică (de drept public);
- la baza răspunderii patrimoniale a administrației publice stă prezumția de culpă a autorității publice emitente a actului ilegal sau a refuzului nejustificat de a rezolva o cerere privitoare la un drept sau interes legitim;
- acțiunea de despăgubiri este de competența instanței de contencios, fiind, de regulă, accesorie acțiunii directe în anularea unui act administrativ sau împotriva refuzului nejustificat al unei autorități publice de a rezolva cererea reclamantului privitoare la un drept sau interes legitim al său;
- acțiunea de despăgubiri fiind, de regulă, accesorie celei principale în contencios administrativ, urmează scopul acestei acțiuni;
- termenul de prescripție al dreptului la acțiunea în despăgubiri este maxim de un an și decurge fie de la data apariției dreptului la acțiunea directă în contencios administrativ, fie de la data la care reclamantul a cunoscut sau trebuie să cunoască întinderea pagubei, în cazul acțiunii în despăgubiri de sine stătătoare și **nu de 3 ani ca în dreptul civil.**

Așadar, cadrul juridic al Republicii Moldova în ceea ce privește natura juridică a răspunderii patrimoniale a administrației publice este similar celui românesc. Astfel, Constituția Republicii

Moldova (art. 53 alin. (1)) stipulează că: „*Persoana vătămată într-un drept al său de o autoritate publică printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri, este îndreptățită să obțină recunoașterea dreptului pretins, anularea actului și repararea pagubei*“. Această prevedere constituțională, practic, cu exactitate (unu la unu) este dublată cu o altă lege²⁵⁷.

În baza acestei analize concluzionăm că statul se face responsabil față de cetățenii săi pentru ocrotirea drepturilor și libertăților lor, excluderea abuzurilor și exceselor de putere din partea autorităților publice, neadmiterea prejudiciului și, în cazul în care statul nu-și onorează această sarcină, când printr-un act administrativ ilegal sau nesoluționarea unei cereri este cauzat un prejudiciu (fie material, fie moral, sau una și alta), autoritatea emitentă a actului respectiv trebuie să poarte răspunderea care este definită ca **răspundere administrativă patrimonială a autorității publice**.

Deci, **răspunderea administrativă patrimonială**, poate fi definită *ca fiind acea formă a răspunderii juridice care constă în obligarea statului (a autorităților publice a statului) sau, după caz, a unităților administrativ-teritoriale la repararea pagubelor cauzate particularilor printr-un act administrativ ilegal sau prin refuzul nejustificat al administrației publice de a rezolva o cerere privitoare la un interes legitim*.

3.2. Titularul răspunderii administrative patrimoniale. Cît privește repararea unor prejudicii, trebuie să luăm în considerare *două probleme principale*, **titularul și întinderea responsabilității administrative**.

3.2.1. Obligația de a repara prejudiciile cauzate prin acțiunea administrației revine, de fapt, **administrației**, dar aceasta nu acționează decît prin persoane fizice, care sînt funcționari publici, autori concreți ai pagubelor imputabile activității administrative.

Dreptul administrativ a consacrat existența atît a **unei responsabilități personale a funcționarului** pentru **culpa personală**, cît și o **responsabilitate a administrației** pentru **culpa serviciului**. Aceste două forme nu se exclud reciproc, dimpotrivă, ele reprezintă chiar o garanție a reparării prejudiciului cauzat particularului (victimii), a drepturilor sale.

3.2.2. Cît privește **întinderea responsabilității administrative**, aceasta poate fi mai mult sau mai puțin extinsă, în funcție, mai ales de **circumstanțele faptului producător de prejudicii**, dar și al **naturii funcției publice** din momentul în care a fost cauzat.

²⁵⁷ Legea contenciosului administrativ nr. 793 din 10.02.2000, art. 1 alin. (2). În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 57-58 din 18.05.2000, art. nr. 375.

3.3. Condițiile de existență a răspunderii administrative patrimoniale. Orice responsabilitate, în dreptul public, ca și în dreptul privat, presupune reunirea a trei condiții: **existența unui prejudiciu**, posibilitatea de a atribui acest prejudiciu la o persoană determinată, **imputabilitatea prejudiciului**, în sfârșit, **un fapt generator** ce reprezintă anumite caracteristici juridice de unde decurge obligația de a repara prejudiciul.

3.3.1. Prejudiciul. Acesta nu deschide dreptul la reparație decât doar în baza anumitor caracteristici intrinseci. Astfel:

- a) prejudiciul trebuie să fie **cert**. Este exclus prejudiciul eventual;
- b) prejudiciul trebuie să fie **special**, adică distinct față de una sau mai multe victime;
- c) prejudiciul trebuie să fie **anormal**, el trebuie să excedă inconveniențele inerente funcționării unui serviciu, obligații care se impun oricărei vieți colective;
- d) prejudiciul trebuie să se încadreze într-o **situație juridică protejată**.

3.3.2. Imputabilitatea. Prejudiciul va putea fi reparat numai atunci când el este **imputat de fapt unei persoane publice determinate**.

3.3.3. Faptul prejudiciabil. Principii generale. Orice prejudiciu nu atrage în mod necesar pentru autorul său, obligația de a-l repara. Aceasta nu există decât în măsura în care actul care a generat prejudiciul reprezintă anumite caracteristici ce fundamentează responsabilitatea. În dreptul privat, acesta este numai **actul culpabil**, cel care obligă pe autorul său; în mod excepțional, responsabilitatea poate fi determinată de crearea *unui risc* ce se realizează.

Responsabilitatea puterii publice, de asemenea, este normal legată de *culpă*; în mod excepțional, ea poate să existe *în absența culpei*. Dar culpa administrativă, sau *culpa de serviciu*, reprezintă, prin raportare la culpa civilă, caractere originale, pe când responsabilitatea fără culpă, deși subsidiară, este mult mai dezvoltată decât în dreptul privat și nu se fundamentează exclusiv pe riscul creat.

Culpa de serviciu este definită ca o neglijență în funcționarea normală a serviciului, incumbând unuia sau mai multor funcționari din administrație, dar neimputabilă lor personal.

§ 4. Răspunderea administrativ–disciplinară

Opiniile specialiștilor din domeniu cu privire la regimul juridic al răspunderii disciplinare sînt controversate. În scopul concretizării răspunderii disciplinare ca formă a răspunderii juridice fără a purcede la dezbateri științifice considerăm că răspunderea disciplinară trebuie **să fie divizată în două modalități**:

- 1) răspunderea disciplinară aplicată față de orice angajat (inclusiv față de toți subiecții administrării), în baza și în modul stabilit de Codul Muncii;

2) răspunderea administrativ–disciplinară a subiecților administrării cu statut special (funcționarii publici, polițiștii, procurorii, judecătorii etc.), care se aplică potrivit procedurilor disciplinare speciale prevăzute în diverse acte normative (Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, Legea cu privire la Procuratură, Statutul disciplinar al polițistului etc.).

4.1. Indiscutabil că răspunderea administrativ–disciplinară are la bază ideile și principiile fundamentale ale răspunderii disciplinare ca formă a răspunderii juridice unanim acceptată în doctrină și în practică. În aceeași ordine de idei, răspunderea administrativ–disciplinară are **trăsăturile sale** în raport cu cea disciplinară, și anume:

1. Raporturile juridice ce țin de răspunderea administrativ–disciplinară constituie obiectul reglementării și investigației dreptului public și nu a celui privat;
2. Subiect pasiv al răspunderii administrativ–disciplinare pot fi numai funcționarii cu statut juridic special (funcționarii publici, procurorii, magistrații, polițiștii etc.);
3. Subiectul activ al răspunderii administrativ–disciplinare poate fi numai o autoritate publică sau reprezentantul ei. Decizia autorității publice privind aplicarea sancțiunii disciplinare față de autorul abaterii disciplinare are regim juridic de act administrativ;
4. Abaterile disciplinare care servesc drept temei juridic pentru răspunderea administrativ–disciplinară și sancțiunile disciplinare expres sînt prevăzute în acte juridice speciale (Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, Legea cu privire la Procuratură, Statutul disciplinar al polițistului etc.), și nu în Codul Muncii;
5. Sancțiunile disciplinare pot fi aplicate salariaților cu statut juridic special numai în conformitate cu procedura prevăzută în actele legislative și administrative speciale etc.;
6. Sancțiunile disciplinare, cu excepția avertismentului, pot fi aplicate persoanelor cu statut juridic special numai după desfășurarea cercetării de serviciu;
7. Actul administrativ privind aplicarea sancțiunii disciplinare persoanei cu statut juridic special poate fi atacat în instanța de contencios administrativ și nu în instanța de fond.

*Concluzia de bază constă în faptul că temeiul juridic și procedura aplicării răspunderii disciplinare sînt reglementate prin normele **dreptului privat**, pe cînd temeiul juridic și procedura aplicării răspunderii administrativ–disciplinare țin de obiectul reglementării dreptului public²⁵⁸.*

²⁵⁸ Deci, obiectul cercetării noastre este numai răspunderea administrativ–disciplinară. Răspunderea disciplinară aplicată în baza și în modul stabilit de Codul muncii, în prezenta lucrare nu se examinează.

Răspunderea administrativ–disciplinară este o măsură de constrângere statală și se manifestă prin reacția angajatorului la comiterea de către angajat a unei abateri disciplinare prin aplicarea față de el (ea) a unei sancțiuni disciplinare prevăzute de lege și în modul stabilit de lege.

Răspunderea administrativ–disciplinară trebuie să rezulte din lege sau din alte acte juridice, care trebuie să definească și „latura obiectivă“, adică acțiunile sau inacțiunile și, evident, împrejurările de timp și spațiu în care acestea trebuie să se producă pentru a fi calificate drept abateri disciplinare.

4.2. Răspunderea administrativ–disciplinară a subiecților administrării cu statut juridic special. După cum deja s-a menționat, răspunderea administrativ–disciplinară se aplică numai față de subiecții dreptului administrativ cu statut juridic special (funcționarii publici, procurori, polițiști etc.), potrivit procedurilor disciplinare speciale, prevăzute în diverse norme juridice ale dreptului public.

4.2.1. Răspunderea administrativ–disciplinară a funcționarilor publici a fost deja examinată anterior în capitolul XI, iar aici reamintim doar că atât abaterile disciplinare, cât și sancțiunile disciplinare aplicate funcționarilor publici, procedura de aplicare a lor sînt prevăzute în legea specială²⁵⁹.

4.2.2. Răspunderea administrativ–disciplinară a procurorilor. Răspunderea administrativ–disciplinară față de procurori se aplică în strictă conformitate cu prevederile Legii cu privire la procuratură²⁶⁰. În legea nominalizată instituției răspunderii disciplinare a procurorilor și procedurii respective sînt consacrate două capitole (IX și X). Potrivit legii, procurorii pot fi trași la răspundere administrativ–disciplinară pentru abaterea de la îndatoririle de serviciu, precum și pentru comportament care prejudiciază interesele de serviciu și discreditează imaginea procuraturii.

Abaterile disciplinare pentru care procurorii sînt trași la răspundere administrativ–disciplinară sînt **stabilite de lege în mod exhaustiv**²⁶¹. În timpul examinării cazului disciplinar, **participarea** procurorului tras la **răspundere disciplinară este obligatorie**. Dacă acesta lipsește nejustificat de la ședință, Colegiul disciplinar este în drept să decidă examinarea cazului în lipsa lui. Persoana care a intentat procedura disciplinară are dreptul să participe la examinarea cazului disciplinar. Au dreptul să asiste la ședință și alți procurori.

4.2.3. Răspunderea administrativ–disciplinară a polițiștilor. Statutul disciplinar are drept scop reglementarea relațiilor de serviciu la compartimentul disciplinei de serviciu, în vederea impulsivării responsabilității disciplinare a polițiștilor la îndeplinirea sarcinilor ce le revin.

²⁵⁹ Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public nr. 158 din 04.07.2008, art. 57; 58; 59.

²⁶⁰ Legea cu privire la procuratură nr. 294 din 25.12.2008. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 55-56 din 17.03.2009, art. Nr. 155.

²⁶¹ Ibidem, art. 60 alin. (2).

Răspunderea administrativ–disciplinară a polițistului este fondată pe prevederile Legii cu privire la activitatea Poliției și statutul polițistului²⁶² și Statutul disciplinar al polițistului²⁶³.

Activitatea reușită și legitimă a organelor de poliție fără reglementarea disciplinei de serviciu nu poate fi.

Baza disciplinei de serviciu servește respectarea și îndeplinirea de către polițiști a prevederilor Constituției Republicii Moldova, Legii nr. 320 din 27 decembrie 2012 cu privire la activitatea Poliției și statutul polițistului, altor acte normative în vigoare, precum și tratatelor internaționale la care Republica Moldova este parte, respectarea jurământului, devotamentul față de interesele de stat ale Republicii Moldova, hotărârea fiecărui polițist de a apăra ordinea de drept, securitatea publică, drepturile, interesele legitime ale persoanei, comunității, integritatea teritorială, suveranitatea și independența statului, de a-și îndeplini cu responsabilitate obligațiunile de serviciu și misiunile încredințate.

Se consideră **abatere disciplinară** *acțiunea sau inacțiunea polițistului prin care se încalcă prevederile legii, ale altor acte normative, restricțiile și interdicțiile stabilite, clauzele contractului individual de muncă, cerințele fișei postului*²⁶⁴.

Potrivit prevederilor statutului disciplinar, faptele care constituie abateri disciplinare sunt considerate cele din punctul 36²⁶⁵.

Pentru comiterea unei abateri disciplinare, polițistul poate fi tras la răspundere administrativ–disciplinară **numai după efectuarea anchetei de serviciu**. La examinarea abaterii disciplinare, audierea polițistului și consemnarea susținerilor sale **sînt obligatorii**²⁶⁶.

Față de polițistul care cu vinovăție a comis o abatere disciplinară poate fi aplicată numai una din sancțiunile disciplinare, prevăzute de lege, și anume: **avertisment, mustrare, mustrare aspră, retrogradare cu un grad special, retrogradare în funcție, concediere**²⁶⁷.

Sancțiunea disciplinară se va aplica prin ordin al persoanei abilitate cu acest drept²⁶⁸, care are **regim juridic de act administrativ**.

²⁶² Legea cu privire la activitatea Poliției și statutul polițistului nr. 320 din 27.12.2012, art. 53-58.

²⁶³ Hotărârea Guvernului nr. 502 din 09.07.2013 cu privire la aprobarea Statutului disciplinar al polițistului. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 145-151 din 12.07.2013, art. Nr. 592.

²⁶⁴ Statutul disciplinar al polițistului, pct. 4.

²⁶⁵ Statutul disciplinar al polițistului, pct. 36.

²⁶⁶ Legea cu privire la activitatea Poliției și statutul polițistului, art.55 alin. (1) și (2).

²⁶⁷ Legea cu privire la activitatea Poliției și statutul polițistului, art. 54.

²⁶⁸ Statutul disciplinar al polițistului, pct. 69-74.

T E M A 2 1

Asigurarea legalității în administrarea publică

§ 1. Conținutul și importanța legalității în procesul administrării publice; § 2. Particularitățile și modalitățile de asigurare a regimului legalității în administrarea publică; § 3. Definierea, conținutul și modalitățile controlului; § 4. Controlul parlamentar; § 5. Controlul prezidențial; § 6. Controlul administrativ

§ 1. Conținutul și importanța legalității în procesul administrării publice

Legalitatea este atributul existenței și dezvoltării unei societăți organizate și democratice. Ea este necesară pentru asigurarea libertăților și realizarea drepturilor cetățenilor, exercitarea democrației, constituirea și funcționarea societății civile, formarea și activitatea rațională a aparatului de stat. Legalitatea este obligatorie pentru toate elementele mecanismului statal (organele statale, autoritățile publice, funcționarii publici), pentru societatea civică (asociațiile obștești, organizațiile religioase, presa independentă) și pentru toți cetățenii. În literatura juridică *legalitatea*, deseori, este interpretată ca fiind *executarea nestrămutată a cadrului legal și a actelor normative subordonate legii de către toate organele statale și cele nestatale, persoanele cu funcții de răspundere și cetățeni*.

Legalitatea trebuie interpretată și percepută într-un mod mai larg, ea trebuie să cuprindă și *referințele conținutului cadrului legal, calitatea lui*.

Ca un regulator specific al relațiilor sociale, norma juridică trebuie să corespundă nivelului existent de dezvoltare economică a societății, de maturitatea organizatorică, de cultură, inclusiv celei juridice. *Cadrul juridic trebuie să fie un mijloc de legalizare a dreptului statului pentru interesele societății și cetățenilor*. Dacă administrația de stat aplică norme juridice necalitative care pot provoca subiectivismul și voluntarismul, dacă demnitarii care aplică aceste norme juridice din cauza lipsei de profesionalism admit acțiuni ilegale și inoportune, aceasta lezează eficacitatea activității lor, autoritatea statului și, principalul, că aduce un mare prejudiciu cetățenilor, unităților administrativ-teritoriale și statului, în general.

Însă cea mai importantă *latură a legalității* este dezvăluită prin definiția ei ca *regim de corelație a persoanelor fizice și juridice cu subiecții puterii, care favorizează realizarea drepturilor și*

intereselor legitime a persoanei, formării și dezvoltării societății civice, activității rodnice a mecanismului statal.

Un asemenea regim este necesar în toate sferile vieții sociale, însă o importanță deosebită îl are în sistemul corelațiilor dintre subiecții administrării publice, dintre ele și cetățeni, dintre organele administrației publice și organele nestatale.

Deci, **legalitatea este existența unui cadru juridic calitativ și suficient pentru administrarea eficientă, protecția drepturilor și libertăților persoanei, atitudinea profesionistă și conștiincioasă de aplicare a acestui cadru juridic.**

Legalitatea trebuie privită la nivel de stat ca *legalitate statală*, care include nivelul legalității în fiecare verigă a puterii *legislativă, executivă, judecătorească*. **Nivelul legalității statale depinde, în primul rând, de legalitatea activității executive și de dispoziție.**

Asigurarea legalității în cadrul verigii puterii executive are drept **scop**:

1. administrarea legală și oportună în toate domeniile și sferile;
2. protecția drepturilor și libertăților persoanelor fizice și juridice;
3. minimizarea abuzurilor de serviciu din partea administratorilor prin care sînt afectate drepturile, libertățile și interesele legitime ale celor administrați.

§ 2. Particularitățile și modalitățile de asigurare a regimului legalității în administrarea publică

Regimul legalității este unul general pentru toate sferile construcției statale, pentru toate organizațiile și pentru toți cetățenii, pentru ramurile dreptului. Bineînțeles că în activitatea administrației de stat *regimul legalității are un și particularitățile sale specifice.*

Asigurarea legalității presupune și existența unui sistem de garanții ale ei. Printre ele se regăsesc: a) *condițiile generale de asigurare a legalității* și b) *condițiile speciale.*

Printre *condițiile generale de asigurare a legalității* evidențiem pe cele *politice, economice, organizatorice, ideologice, juridice*. Printre condițiile generale de asigurare a legalității, un rol deosebit îi revine **cadreului juridic (premisele juridice)**. Este vorba, în primul rând, de calitatea legilor, de existența unui mecanism procesual adecvat.

Condițiile speciale de asigurare a legalității sînt **controlul și constrîngerea**.

§ 3. Definirea, conținutul și modalitățile controlului

În administrarea publică controlul reprezintă modalitatea de bază a legăturii indirecte dintre obiectul administrat și administrator prin intermediul căruia subiectul administrării obține informația obiectivă în ceea ce privește starea reală a obiectului administrat, calitatea executării actului concret. Controlul este un element necesar în activitatea tuturor autorităților publice, o verigă a procesului de dirijare, avînd drept obiectiv principal respectarea și executarea întocmai a cadrului juridic și, în primul rînd, a legislației. A avea legi și alte acte normative calitative și oportune încă nu înseamnă totul. Este foarte importantă organizarea îndeplinirii, realizării normelor juridice. Statul, în acest scop, trebuie să asigure ordinea și disciplina în sfera puterii executive, în general, și a administrării publice, în special²⁶⁹. Controlul este pe larg utilizat de către toți subiecții administrării pentru ridicarea disciplinei executive, aprecierea obiectivă a muncii executorilor, prevenirea unor consecințe negative, reacționarea operativă la apariția obstacolelor.

Conținutul controlului constă în: urmărirea funcționării obiectelor supuse controlului, obținerea informației obiective privind executarea comenzilor de administrare; analiza informației obținute, dezvăluirea tendințelor, stării regimului de legalitate, prognozarea; luarea de măsuri pentru prevenirea faptelor de încălcare a legalității și disciplinei, minimizarea consecințelor negative cauzate prin aceste încălcări; evidența abaterilor de la legalitate și disciplină admise, stabilirea cauzelor și condițiilor de comitere a lor; stabilirea persoanelor care au comis aceste abateri, efectuarea cercetării fiecărui caz în parte și luarea de măsuri în privința sancționării lor. În unele cazuri, subiecții controlului nemijlocit sînt abilitați cu dreptul de sancționare a persoanelor care se găsesc vinovate de încălcarea legalității sau disciplinei, iar în alte cazuri — materialele controlului se remit organelor abilitate cu dreptul de a lua decizia corespunzătoare.

În funcție de **volumul controlului**, distingem *controlul propriu-zis* în procesul căruia se verifică legalitatea și oportunitatea activității și *supravegherea* care se limitează doar la verificarea legalității. Supravegherea reprezintă un control restrîns.

Controlul *extern* al administrației de stat este efectuat din exterior de către toate organele statale: Parlament, Președintele Republicii Moldova, organele judecătorești și ale procuraturii.

În interiorul sistemului organelor executive există diverse forme organizatorico-juridice de control intern.

²⁶⁹ Sîmboteanu A. Controlul — component de reformare a administrației publice. În: Revista „Administrarea publică”, nr. 1/1997, p. 75.

Potrivit **duratei controlului**, distingem: control *preliminar* (de exemplu, în procesul licențierii), *curent* (pe parcursul activității) și *posterior*.

Utilizînd diverse criterii, este necesar să deosebim *controlul total* și *controlul selectiv*; *controlul faptic* (de exemplu, inventarierea) și *controlul documentar*; *ramural* și *interramural*. Controalele pot fi efectuate atît la sediul subiectului controlului, cît și la sediul obiectului supus controlului.

§ 4. Controlul parlamentar

Pornind de la constatarea anterioară cu privire la faptul că organele puterii executive sînt formate de către organele legislative (Parlament), sînt dizolvate de ele, că organele puterii executive activează sub conducerea organelor legislative, că sînt controlate de ele, periodic îşi dau darea de seamă în fața lor etc., putem concluziona că *subiectul principal al controlului legalității în activitatea organelor puterii executive este Parlamentul Republicii Moldova*.

Deci, să examinăm trei direcții de control parlamentar:

- 1) controlul legalității în activitatea Președintelui Republicii Moldova;
- 2) controlul legalității în activitatea Guvernului;
- 3) controlul asupra distribuirii finanțelor publice efectuat prin intermediul Curții de Conturi.

4.1. Controlul parlamentar al legalității în activitatea Președintelui Republicii Moldova.

Această activitate din partea organului legislativ se desfășoară în strictă conformitate cu prevederile constituționale începînd cu modalitatea de învestire în funcție²⁷⁰ și alte modalități prevăzute în art. 77 alin. (2); art. 81 alin. (2) și (3); art. 87 alin. (2) și (3); art. 89; art. 98 alin. (1).

4.2. Controlul parlamentar al legalității în activitatea Guvernului. Acest tip de control își ia începutul de la votarea de către Parlament a programului de guvernare, candidaturii propuse de către Președintele Republicii Moldova la funcția de prim-ministru și listei nominale a Guvernului.

Controlul parlamentar al stării regimului de legalitate în activitatea Guvernului are o semnificație deosebită, deoarece, potrivit prevederilor Constituției Republicii Moldova (art. 96), anume această autoritate publică asigură realizarea politicii interne și externe a statului și exercită conducerea generală a administrației publice.

Procedeele de bază ale controlului parlamentar al legalității activității Guvernului *sînt*: **1) informarea Parlamentului; 2) întrebări, interpelări și moțiuni simple; 3) moțiunea de cenzură; 4) angajarea răspunderii Guvernului.**

²⁷⁰ Constituția Republicii Moldova, art. 78-79.

4.3. Controlul parlamentar privind distribuirea finanțelor publice efectuat de către Curtea de Conturi. Această activitate a Parlamentului este condiționată de necesitatea realizării uneia din atribuțiile de bază, și anume: „h) aprobă bugetul statului și exercită controlul asupra lui”²⁷¹.

Pentru efectuarea controlului privind distribuirea finanțelor publice, Parlamentul, în baza prevederilor Constituției (art. 133), formează un organ specializat — *Curtea de Conturi*.

Curtea de Conturi este unica autoritate publică a statului care exercită controlul asupra formării, administrării și întrebuințării resurselor financiare publice și administrării patrimoniului public prin realizarea auditului extern în sectorul public în calitate de instituție supremă de audit și este protejată legal de interferența din partea organelor de drept sau cu funcții de control²⁷².

Curtea de Conturi este formată din 7 membri. Președintele ei este numit de Parlament, la propunerea Președintelui acestuia, pentru un termen de 5 ani. Membrii Curții de Conturi sînt numiți de Parlament la propunerea Președintelui acesteia²⁷³.

Curtea de Conturi dispune de independență organizațională, funcțională, operațională și financiară conform cadrului legal. În exercitarea atribuțiilor și împuternicirilor sale, ea este independentă și nu poate fi direcționată sau controlată de nicio persoană fizică sau juridică. Curtea de Conturi este **apolitică**, nu sprijină și nu acordă asistență niciunui partid politic²⁷⁴.

Activitatea Curții de Conturi se bazează pe următoarele **principii**: a) legalitate; b) obiectivitate; c) independență; d) transparență²⁷⁵.

§ 5. Controlul prezidențial

Potrivit prevederilor constituționale, Președintele Republicii Moldova dispune de o largă competență privind controlul asupra activității puterii executive. Formele și conținutul controlului efectuat de către Președintele țării sînt condiționate de executarea din partea lui a atribuțiilor în calitate de șef de stat, garant al suveranității, independenței naționale, al unității și integrității teritoriale a țării, comandant suprem al forțelor armate, persoană responsabilă pentru investitura Guvernului și activitatea lui.

Ca *șef de stat*, Președintele Republicii Moldova prezintă statul Republica Moldova, poartă tratative și ia parte la negocieri, încheie tratate internaționale în numele Republicii Moldova și le prezintă, în modul și termenul stabilite prin lege, spre ratificare Parlamentului. În procesul realizării

²⁷¹ Constituția Republicii Moldova, art.66 lit. h).

²⁷² Legea Curții de Conturi nr. 261 din 05.12.2008, art. 2 alin. (1). În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 237-240 din 31.12.2008, art. Nr. 864.

²⁷³ Constituția Republicii Moldova, art. 133 alin. (1), (2), (3).

²⁷⁴ Legea Curții de Conturi, art. 6 alin. (1), (2), (3).

²⁷⁵ Legea Curții de Conturi, art. 4.

acestor atribuții, Președintele Republicii Moldova supraveghează legalitatea și oportunitatea întregului aparat executiv, antrenat în aceste procese.

Fiind *garantul suveranității, independenței naționale, al unității și integrității teritoriale a țării*, Președintele Republicii Moldova ține la control activitatea tuturor verigilor puterii și influențează activitatea lor prin: promulgarea legilor (art. 93 din Constituție); posibilitatea dizolvării Parlamentului (art. 85); investitura Guvernului (art. 98); suspendarea actelor Guvernului (art. 88 lit. i)); numirea în funcție a judecătorilor (art. 116); apelarea la opinia poporului prin inițierea unui referendum (art. 88) etc. Realizând *funcția de garant al suveranității Republicii Moldova*, poate și trebuie să evalueze în calitate de arbitru dintre veriga legislativă și cea executivă a puterii; dintre verigile puterii, pe de-o parte, și nevoile cetățenilor, pe de altă parte.

În calitate de *comandant suprem al forțelor armate*, Președintele Republicii Moldova este responsabil de asigurarea capacității statului de a respinge orice agresiune armată îndreptată împotriva țării. În acest scop, el supraveghează activitatea tuturor subiecților ce constituie forțele armate, asigurarea lor cu echipament necesar și corespunzător cerințelor la moment, instituirea și perfecționarea acestor forțe.

Investitura Guvernului este un procedeu, în viziunea noastră, cel mai eficace al controlului activității organelor administrației publice din partea Președintelui Republicii Moldova.

Pornind de la selectarea candidaturii la funcția de Prim-ministru²⁷⁶, participarea la elaborarea programului de activitate, modificarea structurii Guvernului și întocmirea listei nominale a lui (art. 98 alin. (1) și (2) din Constituție), Președintele Republicii Moldova deja realizează unele elemente de control asupra activității Guvernului nou investit, apreciază activitatea Guvernului, al cărui mandat a expirat. Anume Președintele țării finalizează procedura de investitură prin numirea membrilor Guvernului și organizarea depunerii jurământului în fața Președintelui Republicii Moldova. Controlul activității organelor administrației publice este efectuat de către Președintele Republicii Moldova și prin numirea în funcții publice, în condițiile prevăzute de lege (art. 88 lit. d) din Constituție), prin acordarea gradelor militare supreme, prin acordarea rangurilor diplomatice, conferirea gradelor superioare de clasificare a lucrătorilor din procuratură, judecătorie și altor categorii de funcționari, în condițiile legii.

O însemnătate deosebită are controlul legalității și oportunității actelor Guvernului efectuat de către Președintele Republicii Moldova. În acest scop, prin Constituție (art. 88 lit. i)), el este

²⁷⁶ Președintele Republicii Moldova poartă răspundere personală pentru respectarea reglementărilor constituționale privind desemnarea candidatului la funcția de Prim-ministru. De analizat ultimul decret al Președintelui țării.

împuternicit să suspende actele Guvernului ce contravin **legislației** pînă la adoptarea hotărîrii definitive a Curții Constituționale.

§ 6. Controlul administrativ

Spre deosebire de controlul parlamentar, controlul judecătoresc, precum și alte forme de control exercitate de către societatea civilă, **controlul înfăptuit de către administrația publică asupra ei însăși** desemnează un tip aparte al controlului, purtînd denumirea de **control administrativ**²⁷⁷.

Controlul administrativ constituie forma cea mai complexă a controlului asupra activității organelor administrației publice²⁷⁸, desemnînd, totodată, componenta esențială a activității de conducere generală a administrației publice de către Guvern.

Controlul este deci întotdeauna necesar confruntării și asigurării conformității, comportînd obligatoriu doi termeni și un raport între aceștia. Acest raport denumit **conformitate** nu presupune însă constatarea unei identități, astfel că, în anumite cazuri, controlul se traduce prin investigarea existenței unei corespondențe depline între baza de referință și chestiunea supusă examinării, în alte cazuri, acceptîndu-se o marjă de apreciere între anumite limite.

6.1. Tipologia și definiția controlului administrativ. Controlul administrativ reprezintă, în esență, mijlocul prin care se asigură funcționarea adecvată a „mașinii administrative“, prin îndeplinirea corectă de către organele administrative a sarcinilor ce le revin. În raport de *poziția organului de control* față de organul controlat, distingem **controlul administrativ intern** și **controlul administrativ extern**.

Controlul administrativ intern se exercită de către funcționarii publici cu funcții de conducere, din interiorul organului, asupra celor din subordinea lor, pe cînd controlul administrativ extern se exercită de către organe din afara organului administrației publice controlat și care nu se situează, neapărat, în același sistem²⁷⁹.

Controlul administrativ extern se clasifică în: control ierarhic; control de supraveghere generală a administrației publice (de către Guvern); control de tutelă administrativă; control specializat, exercitat de organele administrative cu atribuții speciale de control.

Avînd drept criteriu de clasificare **regimul juridic al controlului**, distingem **controlul jurisdicțional** exercitat, de regulă, de către instanțele judecătorești, dar și de către organele administrative jurisdicționale și un **control nejurisdicțional**, exercitat de toate celelalte organe de

²⁷⁷ Iorgovan A. Tratat elementar. Vol. II. București: Editura Hercules, 1993, p. 45.

²⁷⁸ Negoită A. Drept administrativ și știința administrării. București: Editura Athenacum, 1991, p. 205.

²⁷⁹ Preda M. Curs de drept administrativ: partea generală. București: Casa Editorială „Calistrat Hogaș“, 1995, p. 144.

control. Totodată, în raport de sfera de cuprindere, controlul administrativ poate fi **specializat (tematic)** sau **general**, caz în care acțiunea de control vizează, spre deosebire de precedentul, mai multe sectoare de activitate, respectiv, toate atribuțiile organului controlat.

Deci, putem defini **controlul administrativ ca fiind acea activitate ce se desfășoară regulat, în cadrul structurii generale a administrației publice, ca o componentă fundamentală a mecanismului administrativ, al cărei scop îl constituie asigurarea conformității conduitei administrative cu comandamentele statale, prevăzute de lege și alte acte normative, realizându-se unitatea de scop și acțiune în administrarea publică.**

6.2. Obiectul și conținutul controlului administrativ. Indiferent de forma controlului și autorul acestuia, se pot distinge trei elemente ale controlului administrativ: **obiectul controlului, baza de referință** a controlului și **operațiunile de control propriu-zis.**

Obiectul controlului îl poate constitui, în mod individual sau în ansamblul lor, totalitatea mijloacelor umane, materiale, financiare, precum și mijloacele și procedeele folosite de organele administrației publice. Cît privește **baza de referință**, aceasta include toate acele elemente care trebuie urmărite în cadrul controlului, respectiv **obiectivele** ce trebuie realizate de către organele administrative controlate, **mijloacele** folosite pentru atingerea obiectivelor propuse, procedeele întrebuițate în acest scop, caracterul prohibitiv sau imperativ la care sînt supuse activitățile administrației publice și care trebuie respectat. Baza de referință poate să includă și alte aspecte referitoare la eficiență, oportunitate, funcționalitate sau rentabilitate.

Operațiunile de control au caracterul unor operațiuni administrative realizate de către autorii controlului care urmăresc să stabilească conformitatea obiectului controlat cu elementele cuprinse în baza de referință. Dacă ne-am imagina un sistem de administrare publică ideală, în cadrul acestuia, acțiunea controlului administrativ ar da satisfacție, rezumîndu-se la a constata doar că totul decurge normal, însă, în planul realității, este imposibil să admitem absența unei supervizări a activității administrative, întrucît diferențele dintre măsurile luate și sistemul de referință sînt pronunțate. Operațiunile de control pot fi mai simple sau mai complexe după cum elementele din baza de referință comportă un grad mai mic sau mai mare de apreciere și de tehnicitate din partea autorului controlului.

T E M A 2 2

Contenciosul administrativ ca metodă de asigurare a legalității în activitatea organelor executive

§ 1. Noțiunea, sistemul și istoricul contenciosului administrativ; § 2. Trăsăturile și clasificarea contenciosului administrativ; § 3. Condițiile de admisibilitate ale acțiunii în contenciosul administrativ; § 4. Procedura examinării acțiunii în contenciosul administrativ

§ 1. Noțiunea, sistemul și istoricul contenciosului administrativ

Cuvântul „contencios“ provine de la latinescul „contentiosus“. Din limba franceză „contanteux“ semnifică organ de jurisdicție, specializat în rezolvarea litigiilor dintre stat și persoanele fizice²⁸⁰.

Conceptul contenciosului administrativ permite de a dispersa studiarea tuturor dificultăților suscitade de activitatea autorităților administrației publice care nu este subordonată justiției. Contenciosul administrativ rămâne a fi un proces revelatoriu, care dă posibilitate instanțelor de judecată să someze ori să înlăture încălcările comportamentului și devierile pe care autoritățile își permit să le admită.

Prin noțiunea de contencios administrativ se înțelege „acel fenomen de contestare a dreptului, care se manifestă sub forma unui conflict de interese ce nu poate fi soluționat prin înțelegere între părți, apelându-se la calea procesului, în scopul dezbaterii în fața instanței a valabilității și interpretării acelor reglementări juridice sau a acelor drepturi care au dat naștere conflictului.

Contenciosul administrativ în *legislația Republicii Moldova* reprezintă „instituția juridică“ care are drept scop **contracararea abuzurilor și exceselor de putere ale autorităților publice, asigurarea ordinii de drept.**

Sistemul instanțelor de contencios administrativ prezintă:

1. *Prima instanță* — judecătoriile raionale și cele de secor (judecătorul/judecătoria desemnați de președintele judecătoriei);
2. *Instanța a doua* — Curțile de Apel (colegiile/completele de contencios administrativ);
3. *Instanța a treia* — Curtea Supremă de Justiție (Colegiul civil, comercial și de contencios administrative).

²⁸⁰ Dicționar explicativ al limbii române. Ediția a II-a. București: Univers enciclopedic, 1996, p. 189.

Contenciosul administrativ în Republica Moldova și-a atins cota maximă de evoluție, începând cu stipulările din art. 72 al Constituției, cu adoptarea Legii nr. 793-XV din 10.02.2000 a contenciosului administrativ, corelînd această evoluție cu reforma judecătorească și reformele în administrația publică locală, și anume cu necesitatea reglementărilor într-un mod corect și adecvat a raporturilor juridice administrative din sfera administrației publice, supunînd unui control judecătoresc specializat actele emise de autoritățile administrației publice.

§ 2. Trăsăturile și clasificarea contenciosului administrativ

Contenciosul administrativ, reglementat prin Legea nr. 793 din 10.02.2000, are următoarele *trăsături*:

- este un control de legalitate nu și de oportunitate, ceea ce înseamnă că instanța judecătorească va respinge acțiunea reclamantului întemeiată exclusiv pe motive de inoportunitate a unui act administrativ;

- sînt supuse acestei forme de control atît actele administrative de autoritate, cît și cele de gestiune publică (contractele administrative);

- soluționarea litigiilor de contencios administrativ se desfășoară după o procedură jurisdicțională bazată pe contradictorialitate, iar hotărîrea beneficiază de autoritate de lucru judecat;

- instanțele de contencios administrativ au o competență materială generală, ceea ce înseamnă că ori de cîte ori un asemenea litigiu nu este dat printr-o lege specială în competența altor instanțe judecătorești, soluționarea lui este de competența instanțelor prevăzute de legea contenciosului administrativ.

Contenciosul administrativ poate fi **clasificat** în funcție de următoarele **criterii**²⁸¹:

a) după natura situației juridice supuse controlului;

b) după limitele puterilor recunoscute judecătorului.

Potrivit primului criteriu, acest control judecătoresc se împarte în *două categorii*: **contencios subiectiv** și **contencios obiectiv**.

Potrivit celui ce-al *doilea criteriu*, contenciosul administrativ poate fi clasificat în următoarele categorii:

— **contenciosul în anulare**, în cadrul căruia judecătorul, constatînd ilegalitatea actului administrativ, dispune anularea lui;

²⁸¹ Trăilescu A. Studiu comparat asupra formelor contenciosului administrativ. În: Dreptul, nr. 3 din 2006, p. 110.

- **contenciosul de plină jurisdicție**, care acordă plenitudine de competență instanței judecătorești, aceasta putînd să anuleze actul ilegal, să oblige organul administrativ la anumite măsuri administrative și să acorde despăgubiri, dacă se pretind de către reclamant;
- **contenciosul în îndreptarea și aprecierea legalității unui act administrativ**.

§ 3. Condițiile de admisibilitate ale acțiunii în contenciosul administrativ

Legea contenciosului administrativ are un cadru juridic general, în temeiul căruia instanțele judecătorești sînt competente să cenzureze activitatea acelor autorități publice care prin actele și faptele lor vatămă drepturi recunoscute de lege persoanelor fizice și juridice. Pentru ca acțiunea în contenciosul administrativ să fie admisă, trebuie îndeplinite **condițiile respective**, principalele dintre care sînt:

- 1) calitatea procesuală;
- 2) existența obiectului acțiunii în contenciosul administrativ;
- 3) actul administrativ să nu fie exceptat de la controlul de legalitate pe calea contenciosului administrativ;
- 4) respectarea competenței jurisdicționale;
- 5) îndeplinirea procedurii administrative prelabile și termenele în care aceasta trebuie îndeplinită.

§ 4. Procedura examinării acțiunii în contenciosul administrativ

Procedura de desfășurare a contenciosului administrativ trebuie privită în *două faze*, și anume: 1) *procedura administrativă prelabilă sesizării instanței de contencios administrativ* și 2) *judecarea pricinii în instanța de contencios administrativ*.

La rîndul său, fiecare fază nominalizată (în mod special — cea de-a doua) poate și trebuie să fie desfășurată în diverse etape (trepte).

4.1. Desfășurarea procedurii prelabile. Sesizarea instanței de contencios administrativ trebuie să fie precedată de adresarea autorității administrative care a emis actul contestat (sau autorității ierarhic superioare acesteia) privind revocarea, în tot sau în parte, a acestuia și repararea pagubei pricinuite.

La perfectarea *cererii prelabile* trebuie minuțios să fie studiate și conștientizate toate *condițiile de admisibilitate ale acțiunii în contenciosul administrativ*, examinate anterior, în mod special, **temeiul și termenul depunerii cererii prelabile**. Forma și conținutul cererii prelabile trebuie să corespundă cerințelor procedurii civile.

Cererea prelabilă se examinează de către organul emitent sau ierarhic superior în termen de 30 de zile de la data înregistrării ei, decizia urmînd a fi comunicată de îndată petiționarului dacă legislația nu prevede altfel.

Organul emitent este în drept: a) să respingă cererea prelabilă; b) să admită cererea prelabilă și, după caz, să revoce sau să modifice actul administrativ.

Organul ierarhic superior este în drept: a) să respingă cererea prelabilă; b) să admită cererea prelabilă și **să anuleze actul administrativ în tot sau în parte**, să oblige organul ierarhic inferior să repună în drepturi persoana respectivă ori, după caz, să revoce actul administrativ emis cu acordul său²⁸².

Opinia noastră cu privire la necesitatea menținerii procedurii prelabile în procedura de judecare a pricinei în instanța de contencios poate fi suplimentar argumentată prin rezultatele practicii judiciare. Anual, peste 50% din litigiile ce țin de competența instanțelor de contencios administrativ se soluționează la faza procedurii prelabile.

4.2. Judecarea pricinei în instanța de contencios administrativ. Această fază a procedurii privind judecarea acțiunilor de contencios administrativ este importantă și mai complicată. La rîndul său, ea poate fi divizată într-un șir de etape, cum ar fi: 1) perfectarea și depunerea cererii de chemare în instanța de contencios administrativ; 2) acțiunile judecătorului după primirea cererii; 3) examinarea cererii și adoptarea hotărîrii; 4) atacarea hotărîrii; 5) executarea hotărîrii irevocabile.

²⁸² Legea contenciosului administrativ, art. 15.

T E M A 2 3

Contravenția

ca temei juridic al răspunderii contravenționale

§ 1. Definiția contravenției; § 2. Conținutul juridic al contravenției; § 3. Conținutul constitutiv al contravenției; § 4. Cauzele de inexistență a contravenției

§ 1. Definiția contravenției

Pentru a putea face o distincție mai profundă și argumentată între contravenție și celelalte categorii de fapte antisociale, se impune o analiză amplă a *definițiilor ilicitului contravențional*. De menționat că nici în doctrină, nici în legislație nu există unanimitate cu privire la definirea ilicitului contravențional²⁸³. Reprezentantul doctrinei române C. Manda conchide că **contravenția** reprezintă orice faptă contrară ordinii de drept, ea constituie o manifestare a conduitei umane exteriorizată în societate, adică un ansamblu de acte ale omului sub controlul voinței și rațiunii sale. Altfel spus, *caracterul ilicit al faptei contravenționale* există numai atunci când subiectul acțiunii umane a avut, în mod obiectiv, libertatea de a alege o conduită ce se înfățișează ca *o acțiune socială negativă, în raport cu ordinea de drept*²⁸⁴. Ulterior, același savant, în următoarea lucrare vine, practic, cu aceeași definiție a contravenției²⁸⁵.

Determinând structura și conținutul juridic al definiției de contravenție, prof. M. Preda menționează: „Pentru a fi în prezența unei contravenții, sînt necesare unele condiții de îndeplinit: săvîrșirea unei fapte; pericolul social al faptei; vinovăția făptuitorului; prevederea faptei de către actul normativ”²⁸⁶.

În opinia lui Iu. Poenaru, *contravenția* este „fapta săvîrșită cu vinovăție care reprezintă un pericol social mai redus decît infracțiunea și este prevăzută și sancționată prin lege”²⁸⁷.

Prof. D. Brezoianu definește *contravenția* ca „o faptă antisocială, stabilită de lege, săvîrșită cu vinovăție de către o persoană fizică sau juridică”²⁸⁸.

În ceea ce privește definiția și conținutul juridic al contravenției, reprezentanții doctrinei naționale sînt mai aproape de doctrina românească.

²⁸³ Spînu I. Caracteristica juridică a contravenției. În: „Legea și viața”, martie, 2012, p. 30.

²⁸⁴ Manda C. Drept administrativ: tratat elementar. Vol. I. Ediția a II-a, revăzută și adăugată. București: Lumina Lex, 2002, p. 340-341.

²⁸⁵ Manda C. Drept administrativ: tratat elementar. Ediția a IV-a, revăzută și adăugată. București: Lumina Lex, 2007, p. 381.

²⁸⁶ Preda M. Curs de drept administrativ. Partea generală. București: Calistrat Hogaș, 1995, p. 193-194.

²⁸⁷ Poenaru Iu. Răspunderea pentru contravenții. Op. cit., p. 17.

²⁸⁸ Brezoianu D. Drept administrativ. Partea generală. București: Editura Universității Titu Maiorescu, 2002, p. 184.

Astfel, S. Furdui consideră *contravenția*, ca instituție fundamentală a dreptului contravențional, drept un ansamblu de norme juridice ce reglementează condițiile pe care trebuie să le întrunească o faptă ilicită pentru a fi apreciată drept *contravenție*²⁸⁹.

Autorii M. Orlov și Șt. Belecciu concluzionează că *contravenția* este o faptă ilicită, antisocială, prevăzută de legislație, săvârșită cu vinovăție și care reprezintă un pericol social mai redus decât infracțiunea²⁹⁰.

Din definițiile analizate observăm că nu doar doctrinele juridice diferă una de alta, ci și opiniile savanților în limitele unei doctrine. Însă toți specialiștii din domeniu susțin necesitatea unei asemenea definiții nu numai în doctrină, ci și în legislație.

Considerăm că legiferarea definiției de *contravenție* este o problemă foarte importantă. **Totalmente susținem opinia acelor reprezentanți ai doctrinei, care consideră că definiția legală a *contravenției* este importantă, deoarece constituie un instrument pe care practicienii îl folosesc cu prilejul aplicării legii contravenționale. Totodată, definiția legală a *contravenției* reflectă doar unele principii ale dreptului contravențional sau anumite laturi ale acestora.**

Noua lege contravențională stipulează: „Constituie *contravenție* fapta — acțiunea sau inacțiunea — ilicită, cu un grad de pericol social mai redus decât infracțiunea, săvârșită cu vinovăție, care atentează la valorile sociale ocrotite de lege, este prevăzută de prezentul cod și este pasibilă de sancțiune contravențională”²⁹¹.

Problemei definirii *contravenției* îi este acordată o atenție sporită în doctrina juridică românească. În pofida faptului că în România, pînă în prezent, nu există o lege contravențională unică, reglementării juridice a fenomenului contravențional i-au fost consacrate multe acte juridice.

În urma analizei și sintezei definițiilor *contravenției* existente atît în doctrină, cît și în legislație, putem concluziona că normele juridice care protejează valorile sociale pentru neonorarea cărora poate fi aplicată răspunderea contravențională, trebuie să fie stabilite atît prin legi, cît și prin alte acte normative subordonate legii ale organelor administrației publice. În ceea ce privește sancțiunea contravențională, ea trebuie să fie stabilită numai prin legea contravențională.

²⁸⁹ Furdui S. *Dreptul contravențional*. Manual. Chișinău: Cartier Juridic, 2005, p. 88.

²⁹⁰ Orlov M., Belecciu Șt. *Drept administrativ: (pentru uzul studenților)*. Chișinău: „Elena-V.I.”, 2005, p. 157.

²⁹¹ Codul contravențional al RM, art. 10.

§ 2. Conținutul juridic al contravenției

Indiferent de diversitatea opiniilor, definiția ilicitului contravențional trebuie să conțină următoarele trăsături (elemente):

- a) fapta (acțiunea sau inacțiunea) ilicită, prevăzută de norma materială a dreptului contravențional;
- b) pericolul social al faptei;
- c) prevederea în legislație a sancțiunii pentru fapta dată (penalitatea);
- d) culpabilitatea.

Trăsăturile nominalizate constituie, de fapt, conținutul juridic al contravenției.

În mod logic, în lipsa a cel puțin uneia dintre trăsăturile (elementele) nominalizate, fapta comisă nu poate fi calificată drept contravenție, respectiv nu există temei juridic pentru aplicarea sancțiunii contravenționale²⁹².

A. Fapta (acțiunea sau inacțiunea) ilicită, prevăzută în norma materială a legii contravenționale, este prima trăsătură a conținutului juridic a contravenției.

Prin *faptă contravențională* se înțelege manifestarea exterioară a comportamentului unei persoane sub formă de acțiune sau inacțiune social periculoasă.

Acțiunea este o comportare activă prin care se încalcă norma prohibitivă ce interzice o anumită activitate, de exemplu, consumul de substanțe narcotice sau psihotrope fără prescripția medicului (art. 85 CC al RM).

Inacțiunea constă într-o comportare pasivă prin care nu se îndeplinește o obligație impusă de legea contravențională. Astfel, neluarea de măsuri pentru înlăturarea încălcării legislației, indicate în raportul autorității abilitate să lichideze cauzele care au condus la astfel de încălcări, constituie contravenție și este prevăzută în art. 337 din CC al RM.

Acțiunea sau inacțiunea obține semnificație juridico-contravențională prin capacitatea ei reală de a produce o urmare antisocială negativă, care constă în vătămarea unor valori sociale, indicate expres în art. 1 din Codul contravențional al Republicii Moldova, sau în crearea unui pericol în acest sens.

Illicitul este o trăsătură importantă caracteristică contravenției. Întrucât faptele contravenționale produc o dezorganizare a sistemului de raporturi sociale, ele au un caracter dăunător și sînt interzise prin acte juridice.

²⁹² Guțuleac V. Tratat de drept contravențional. Op. cit., p. 99.

Pentru ca fapta (acțiunea sau inacțiunea) social periculoasă să constituie o contravenție, ea trebuie să fie prevăzută de legea contravențională (norma materială a Codului contravențional).

B. *Pericolul social al faptei comise este cea de-a doua trăsătură a conținutului juridic al contravenției.* După cum deja am menționat în paragraful întâi al prezentului capitol, în ambele variante de definire a contravenției, care au existat în Codul cu privire la contravențiile administrative al Republicii Moldova (abrogat începând cu 31 mai 2009), spre deosebire de noțiunea de infracțiune, lipsea elementul „pericolul social”²⁹³.

Atât în literatura de specialitate românească, cât și în cea autohtonă, urmărim, practic, unanimitatea de opinii a savanților în ceea ce privește *pericolul social*, ca element obligatoriu al conținutului juridic al contravenției.

În opinia prof. M. Preda, pericolul social al faptei este una din trăsăturile esențiale ale contravenției. Acest grad de pericol social este stabilit de lege în comparație cu cel al interacțiunii, în sensul că contravenția trebuie să aibă un pericol social mai redus decât cel al infracțiunii. Pentru a putea aprecia gradul concret de pericol social al unei fapte și a o putea considera drept contravenție, ne putem servi de aceleași elemente ca și în cazul infracțiunilor²⁹⁴.

Pericolul social, menționează M. Preda, se apreciază, în primul rând, în funcție de acțiunea sau inacțiunea făptuitorului, care constituie substanța materială a faptei. O contravenție este săvârșită prin acțiune atunci când prin comiterea ei se face ceea ce legea interzice, în timp ce contravenția prin inacțiune constă în omiterea îndeplinirii unei obligații de *a face*, impusă de lege.

Pericolul social vizează o atingere adusă valorilor sociale protejate, *atingerea* însemnând lezarea, încălcarea și nesocotirea dispozițiilor legale. Caracterul social al pericolului pe care îl reprezintă fapta săvârșită, este exprimat prin indicarea valorilor sociale lezate. Gradul de pericol social al unei fapte este determinat, în mare parte, de importanța valorilor sociale încălcate prin săvârșirea contravenției. În ceea ce privește gradul de pericol social al contravenției, legea statuează că acesta se apreciază în comparație cu infracțiunea care prezintă cel mai înalt grad de pericol social, care aduce atingere celor mai importante valori sociale ocrotite prin lege²⁹⁵.

Cunoașterea gradului de pericol social al faptei reprezintă un aspect important, atât pentru legiutor, cât și pentru cel chemat să aplice legea. În vederea stabilirii gradului de pericol social al unei fapte, se procedează la o evaluare al acestuia sub aspectul elementelor sale componente și a circumstanțelor în care aceasta a fost săvârșită.

²⁹³ Guțuleac V. Tratat de drept contravențional. Op. cit., p. 101.

²⁹⁴ Preda M. Curs de drept administrativ. Partea generală. București: Casa editorială Calistrat Hogaș, 1995, p. 194.

²⁹⁵ Preda M. Drept administrativ. Partea generală. Ediție revăzută și actualizată. București: Lumina Lex, 2000, p. 270.

Contravenția, avînd un pericol social propriu, nu are nicio legătură cu infracțiunea sau cu vreo altă faptă antisocială, oricare ar fi natura acesteia. Avînd o autonomie legală, inclusiv de tratament sancționator, contravenția nu poate fi transformată, indiferent în care condiții ar fi săvîrșită, într-o altă faptă antisocială cu o altă caracterizare juridică.

Din aceste trăsături definitorii trebuie trasă concluzia că descrierea în actul normativ a contravenției trebuie să cuprindă elemente proprii și suficiente care să-i asigure autonomia legislativă. Prin urmare, stabilirea unei contravenții nu poate conduce la dezincriminarea tacită sau implicită a unei infracțiuni, dacă aceasta nu a fost voința legiuitorului. Pe cale de consecință, descrierea faptei contravenționale prin elementele ei esențiale nu o poate suprapune unei infracțiuni, decît prin abrogarea concomitentă a acesteia din urmă.

C. *Cea de-a treia trăsătură a conținutului juridic al contravenției este **penalitatea** (prevederea în legislație a sancțiunii pentru fapta comisă). Acest element al conținutului juridic al contravenției vine să asigure realizarea *principiului legalității stabilirii și sancționării contravențiilor*. În conformitate cu acest principiu, o persoană nu poate fi trasă la răspundere decît în măsura în care fapta respectivă este stabilită și sancționată ca atare prin lege și prin alte acte normative, transferînd, astfel, și în domeniul contravențional principiile din dreptul penal: *nulla poena sine lege și nullum crimen sine lege*²⁹⁶.*

Ca atare, faptele care constituie contravenții, sancțiunile ce se aplică și măsurile care pot fi luate, trebuie, în mod expres, prevăzute în acte normative, fapt ce se constituie într-o veritabilă garanție a apărării drepturilor fundamentale ale cetățenilor²⁹⁷.

Fapta este prevăzută și sancționată prin legea contravențională atunci cînd o dispoziție legală o consacră, indicîndu-i denumirea și descriindu-i conținutul, astfel, stabilindu-se implicit principiul legalității contravenționalizării și principiul legalității sancțiunii contravenționale.

Legalitatea contravenționalizării presupune descrierea corespunzătoare a faptelor care urmează a fi calificate drept contravenții, atît cu prilejul elaborării reglementărilor prin care se stabilesc și se sancționează contravenții, cît și cu prilejul aplicării acestor reglementări, fiind exclusă extinderea contravenției prin analogie²⁹⁸.

Legalitatea sancțiunii contravenționale presupune redactarea reglementării contravenționale, în conținutul căreia trebuie să se găsească, în mod obligatoriu, anumite prevederi: descrierea faptelor ce constituie contravenții cu fixarea sancțiunii ce urmează a fi aplicată autorului faptei ilicite și

²⁹⁶ Manda C. Drept administrativ: tratat elementar. București: Lumina Lex, 2007, p. 382.

²⁹⁷ Ibidem.

²⁹⁸ Furdui S. Dreptul contravențional. Op. cit., p. 90.

precizarea organelor competente să aplice sancțiunea contravențională. De asemenea, sînt necesare și alte mențiuni: limita minimă și limita maximă a sancțiunii contravenționale, dispoziții privind modul de stabilire a despăgubirilor pentru pagubele cauzate prin contravenție, precizarea organului care aplică sancțiunea contravențională atunci cînd este altul decît organul constatator de contravenție etc²⁹⁹.

Considerăm că contravenția fără pedeapsă nu are sens juridic contravențional³⁰⁰. În partea specială a Codului contravențional al RM, sancțiunile tuturor normelor materiale juridice conțin felurile și *limitele pedepsei contravenționale pasibile de aplicare*. Numai prin stabilirea pedepselor pentru comiterea contravențiilor, legea contravențională își realizează sarcinile prevăzute în lege³⁰¹.

D. Cel de-al patrulea element al conținutului juridic al contravenției este *culpabilitatea* (vinovăția). În ceea ce privește vinovăția ca element obligatoriu al conținutului juridic al contravenției, în doctrinele analizate (românească, rusă, moldovenească) există consens absolut.

Toți specialiștii din domeniu confirmă faptul că contravenția, ca instituție juridică, va avea loc numai atunci cînd fapta antisocială cu un grad de pericol social mai redus decît infracțiunea și sancționată prin lege va fi comisă cu *vinovăție*.

Contravenția se caracterizează, în primul rînd, prin aceea că este o faptă, o manifestare a făptuitorului în sfera relațiilor sociale, o intervenție a acestuia împotriva valorilor sociale ocrotite de lege, de natură a le leza integritatea sau a le pune în pericol.

Întrucît această manifestare are aptitudinea de a produce modificări în lumea exterioară, prin faptă, în sens mai larg, se înțelege manifestarea înfăptuită împreună cu urmarea produsă, adică vătămarea unor valori sociale, sau crearea unui pericol pentru acestea, sens la care se referă, de regulă, legea.

Acțiunea reprezintă o conduită pozitivă a făptuitorului, prin care acesta își mobilizează întreaga energie pentru a produce o modificare în realitatea ce-l înconjoară.

Inacțiunea constă în neîndeplinirea unei obligații impuse de lege, producînd astfel o urmare dăunătoare, care n-ar fi avut loc dacă făptuitorul se conforma obligației prescrise.

Vinovăția implică un act de conștiință, care presupune înțelegerea consecințelor săvîrșirii unei fapte sancționată de lege (factor intelectual) și, în al doilea rînd, acceptarea și urmărirea producerii consecințelor mai sus menționate, deci actul de voință (factor volitiv). În această ordine de idei s-a precizat că *atunci cînd un individ a hotărît să-și realizeze un scop oarecare și a ales pentru aceasta*

²⁹⁹ Furdui S. Dreptul contravențional. Op. cit., p. 91.

³⁰⁰ Guțuleac V. Tratat de drept contravențional. Op. cit., p. 101.

³⁰¹ Codul contravențional al RM, art. 1.

calea acțiunii ilicite, voința sa fiind liberă și conștientă, înseamnă că a acționat cu vinovăție. Ca și în dreptul penal, menționează A. Iorgovan, vinovăția în materia dreptului administrativ și celui contravențional preia două forme: **intenție** și **culpă**. Așadar, se consideră că există vinovăție atunci când fapta care reprezintă un pericol social este săvârșită cu intenție sau din culpă.

Ilicitul contravențional poate să constea dintr-o acțiune, dintr-o inacțiune sau din fapte comisiv-omisive, legate indisolubil de o anumită aptitudine psihică a autorului acestor fapte față de consecințele lor negative. În ceea ce privește această aptitudine psihică, vinovăția, consideră că pentru contravenție dreptul comun îl reprezintă dreptul penal. Ca atare, pentru a înțelege semnificația formelor vinovăției în dreptul contravențional va trebui să ne raportăm la legislația și doctrina penală și nu la doctrina și legislația civilă.

În viziunea autorului S. Furdui, culpabilitatea este un element obligatoriu al structurii contravenției, care include: 1) fapta ilicită comisă cu vinovăție; 2) fapta cu pericol social mai redus decât infracțiunea; 3) fapta prevăzută și sancționată prin legea contravențională — trăsături ce o caracterizează juridic³⁰². Vinovăția este aptitudinea psihică conștientă și voită a persoanei trase la răspundere contravențională față de fapta comisă și urmările sale, aptitudine manifestată sub două forme: intenție sau culpă. El consideră că formele vinovăției — intenția și culpa — se diferențiază prin *două elemente: a) de conștiință* (factorul intelectual, de prevedere, de reprezentare) și *b) de voință* (factorul volitiv), între acestea existând o strânsă legătură, corelându-se reciproc în mod continuu. Pentru ca să existe vinovăție, persoana care a comis contravenția trebuie să fie responsabilă, adică să-și dea seama de semnificația și valoarea acțiunilor sale, de a le putea stăpâni și dirija. Responsabilitatea presupune existența celor două elemente: de conștiință și de voință, lipsa oricăreia dintre acestea atrage inexistența contravenției, datorită lipsei de vinovăție, conchide autorul respectiv. Pentru existența contravenției, atât conștiința, cât și voința trebuie să fie liber exprimate, neviciate și nedeformate, dacă însă aceste elemente au fost atacate prin eroare sau constrângere, nu mai există vinovăție și, implicit, contravenție.

În urma sintezei rezultatelor analizei conținutului juridic al contravenției, propunem următoarea ei definiție: **„Constituie contravenție fapta — acțiunea sau inacțiunea — ilicită, cu un grad de pericol social propriu, săvârșită cu vinovăție, care atentează la valorile sociale ocrotite de lege și alte acte normative ale organelor abilitate, care poate fi sancționată potrivit Codului contravențional“**.

³⁰² Furdui S. Dreptul contravențional. Op. cit., p. 89.

§ 3. Conținutul constitutiv al contravenției

Trăsăturile esențiale ale contravenției sau conținutul ei juridic determină criteriile generale de diferențiere a acesteia de alte forme de ilicit juridic (infrațiuni sau abateri), dar ele nu pot servi la particularizarea faptelor ilicite, la cunoașterea trăsăturilor și elementelor ce formează contravenția³⁰³.

De aceea este necesar ca fapta contravențională să fie analizată și sub raportul conținutului constitutiv, prin care se înțelege totalitatea elementelor stabilite de normele de drept contravențional, de a căror existență depinde calificarea juridică a faptei ilicite în calitate de contravenție.

Conținutul constitutiv al contravenției se reglementează de norma incriminatoare și poate fi definit ca totalitate de condiții stipulate de lege pentru caracterizarea unei fapte de drept contravențional³⁰⁴.

Deci, prin *conținutul constitutiv al faptei contravenționale*, se înțelege ansamblul de elemente și trăsături caracteristice și definite nemijlocit în norma juridică, care stabilește sancțiunea sau o altă normă la care se face trimitere pentru a constata și sancționa fapta contravențională.

În știința dreptului se face distincție între *conținutul juridic*, care cuprinde condiția privind existența faptei sancționate de lege sau care îi determină gravitatea, și *conținutul constitutiv*, ce cuprinde totalitatea condițiilor necesare pentru existența contravenției și pe care le îndeplinește făptuitorul³⁰⁵. Conținutul constitutiv, fiind prevăzut, întotdeauna, în norma incriminatoare, nu poate lipsi din conținutul juridic al contravenției.

Prin *conținutul constitutiv al contravenției* înțelegem totalitatea elementelor stabilite în normele de drept, de a căror existență depinde calificarea faptei ilicite ca o contravenție. Fapta contravențională este un fenomen al realității înconjurătoare, iar conținutul ei îl constituie construcția logică și noțiunea juridică a acestei fapte, care exprimă însușirile și caracteristicile esențiale ale acestui fenomen real și care poate fi privit ca raport antisocial³⁰⁶.

Legiuitorul nu inventează trăsăturile caracteristice faptei ilicite, ele se conțin în realitate, iar el nu face altceva decât să le selecteze pe cele mai importante, mai specifice pentru a da expresie conținutului contravenției. Construcția logică a contravenției este fixată în normele de drept, devenind astfel sancționabilă.

Elementele care se referă la condițiile de existență a contravenției la nivelul laturilor sale fundamentale formează conținutul contravenției. Conținutul reprezintă ansamblul caracteristicilor

³⁰³ Guțuleac V. Tratat de drept contravențional. Op. cit., p. 105.

³⁰⁴ Mitrache C. Drept penal român. Partea generală. Ediția a III-a. București: Șansa, 1999, p. 82-83.

³⁰⁵ Draghici C. ș.a. Op. cit., p. 35.

³⁰⁶ Orlov M., Belecciu Șt. Op. cit., p. 160.

specifice, tipice și esențiale ale obiectului, laturii obiective, subiectului și laturii subiective a contravenției, indicate în ipoteza normei de contravenționalizare³⁰⁷.

În literatura de specialitate există o unanimitate de opinii în privința elementelor constitutive obligatorii ale contravenției. Cea mai des întâlnită, susținută și de noi, este cea de-a *patra variantă*: obiect, latura obiectivă subiect și latura subiectivă. Ultima variantă este simplu de explicat.

Atât timp cât valoarea socială concretă nu este protejată prin norma materială a dreptului contravențional, această valoare socială nu poate să constituie *obiectul atentării* (obiectul contravenției). Odată cu obținerea forței juridice a normei contravenționale materiale, apare obiectul contravenției. Toți subiecții dreptului contravențional sînt obligați să se conformeze prevederilor normei materiale, să nu atenteze la obiect (valorile sociale protejate de norma juridică concretă). Atât timp cât subiecții dreptului contravențional se află în raport juridic de conformare cu prevederile normei materiale, față de ei pot fi aplicate doar metodele de convingere, și nicidecum cele de constrângere, inclusiv sancțiunile contravenționale. Transformarea raportului juridic de conformare în cel de conflict, adică atentarea reală la obiect, *fapt ce constituie latura obiectivă a contravenției*, servește drept temei de aplicare a măsurilor de prevenire, de curmare (stopare) și celor de asigurare a procedurii contravenționale, însă nu servește drept temei de aplicare față de atentator a sancțiunii contravenționale. Pentru aceasta este necesară stabilirea *vinovăției (latura subiectivă)* a făptuitorului unei fapte contravenționale. Totodată, nu fiecare autor al faptei este și subiect al contravenției. Deci *latura subiectivă nu poate fi stabilită înainte de a fi constatată autorul unei fapte contravenționale, care întrunește condițiile subiectului activ al contravenției*³⁰⁸.

Lipsa a cel puțin unuia din elementele nominalizate: *obiect, latura obiectivă, subiect și latura subiectivă*, are drept consecință lipsa conținutului de contravenție. Fiecare element constitutive este format, la rîndul său, dintr-un anumit număr de trăsături caracteristice. Pericolul social și ilicitul, fiind trăsături generale, nu aparțin vreunui element aparte din conținutul constitutiv a contravenției, în schimb, ele încheagă toate aceste elemente, dîndu-i formă și conținut contravenției. Legătura dintre trăsăturile și elementele constitutive ale contravenției, precum și semnificația lor la calificarea faptei contravenționale, este incontestabilă.

Spre deosebire de *elementele contravenției*, care sînt doar patru la număr, *trăsăturile caracteristice* a acestei fapte sînt mai multe și diverse.

³⁰⁷ Furdul S. Drept contravențional. Op. cit., p. 91.

³⁰⁸ Guțuleac V. Drept contravențional — ramură sau subramură a sistemului de drept în Republica Moldova? În: revista „Legea și viața”, martie, 2011, p. 18.

Trăsăturile caracteristice ale contravenției în: *permanente și variabile*³⁰⁹. Cele *permanente* sînt stabilite pe deplin în normele de drept sau de teoria dreptului (vîrsta răspunderii contravenționale a persoanei fizice — art. 16 alin. (1) și (2); vinovăția — art. 14 alin. (2); contravenția — art. 10 din CC al RM), iar *variabile* — trăsăturile al căror conținut nu este fixat concret (nerespectarea regimului fitosanitar și de carantină — art. 188 CC al RM).

A. Obiectul contravenției. Obiectul contravenției este *acel factor al conținutului juridic al contravenției ce constă în valoarea socială și relațiile sociale generate de aceasta vătămăte prin acțiunea sau inacțiunea interzisă de norma contravențională*. Dreptul contravențional ocrotește valorile sociale importante care nu sînt protejate de legea penală. Valorile sociale apărute de normele contravenționale și relațiile juridice generate de această ocrotire constituie obiectul contravenției. Obiectul contravenției nu trebuie confundat cu instrumentele sau mijloacele materiale, cu ajutorul cărora a fost comisă contravenția, și nici cu lucrurile produse prin contravenție³¹⁰.

Pentru apărarea valorilor sociale indicate în art. 2 din Codul contravențional al RM, prin organul legislativ, statul a reglementat numeroase relații sociale care se referă la conduita oamenilor față de aceste valori. Obiectul reflectă acele relații și valori sociale la care a atentat subiectul³¹¹.

În concluzie, putem menționa că obiectul contravenției formează valorile sociale și relațiile sociale create în jurul și datorită valorilor, protejate de legea contravențională, care sînt prejudiciate sau puse în pericol prin comiterea faptei contravenționale.

B. Latura obiectivă a contravenției. După cum am menționat deja, fiecare element din conținutul constitutiv al contravenției este format dintr-un sistem de trăsături caracteristice prevăzute în normele de drept contravențional. Latura obiectivă, ca element constitutiv al contravenției, este alcătuită din acele trăsături care caracterizează materialitatea faptei. Reprezentanții doctrinei penale includ în categoria trăsăturilor obligatorii ale laturii obiective: *pericolul social, consecințele negative, raportul causal*.

Latura obiectivă a contravenției indică conținutul și modalitatea atentării de către subiect asupra obiectului (valorilor protejate). Ea poate fi *definită ca acțiunea sau inacțiunea ilicită producătoare de consecințe socialmente periculoase sau care amenință anumite valori, relații sociale, bunuri ori interese legitime și care este considerată ca ilicită în legea contravențională*³¹².

³⁰⁹ Бахрах Д. Н. Административная ответственность граждан СССР. Op. cit., p. 43.

³¹⁰ Hotca A. M. Op. cit., p. 121.

³¹¹ Guțuleac V. Tratat de drept contravențional. Op. cit., p. 106.

³¹² Guțuleac V. Tratat de drept contravențional. Op. cit., p. 106.

În doctrina autohtonă, majoritatea autorilor sînt de părerea că părțile componente ale laturii obiective sînt: *elementul material, rezultatul periculos, raportul de cauzalitate* și unele condiții de *loc, timp, mod, împrejurări*³¹³.

C. Subiectul contravenției. În literatura de specialitate, deseori, sintagma „subiectul contravenției“ este asociată cu sintagma „făptuitorul ilicitului contravențional“, fapt care este puțin discutabil. Considerăm că, practic, orice subiect al dreptului contravențional poate fi subiect al contravenției, avînd, în fiecare caz concret, o calitate concretă determinată de lege.

Contravenția, fiind o activitate ilicită, este atribuită unei persoane care a încălcat obligația de conformare. Cu excepția minorilor sub 18 ani (în cazurile stabilite prin lege — 16 ani) și iresponsabililor permanenți, toți membrii societății sînt susceptibili de a săvîrși contravenții, avînd calitatea de *subiecți activi* ai contravenției. Pe de altă parte, toți subiecții de drept contravențional sînt titulari de valori sociale, care pot fi vătămate prin contravenție, astfel aceștia devenind subiecți pasivi ai contravenției. Așadar, fie activi, fie pasivi, toți subiecții de drept contravențional pot fi antrenați în desfășurarea unui ilicit contravențional.

Prin subiect, în general, în literatura juridică se înțelege calitatea de subiect de drept, noțiune care exprimă „calitatea, capacitatea, însușirea, aptitudinea sau posibilitatea care îngăduie oamenilor să participe individual sau colectiv la raporturi juridice ca titulari de drepturi și obligații“³¹⁴, adică subiectul de drept este titularul drepturilor și obligațiilor juridice.

Generic, sînt subiecți de drept atît titularul drepturilor și obligațiilor izvorîte direct din lege, cît și titularul drepturilor și obligațiilor rezultate din raporturile juridice sau din săvîrșirea faptelor juridice³¹⁵.

Subiecți ai contravenției sînt: autorul raportului de conflict declanșat cu vinovăție (subiectul activ) și victima acestui raport (subiectul pasiv). Subiecții contravenției sînt factori preexistenți comiterii contravenției pentru că subiectul activ și cel pasiv erau în ființă înainte săvîrșirii acesteia. Noțiunea de subiect al contravenției nu trebuie confundată cu cea de subiect de drept contravențional, deoarece acesta constituie genul proxim al speciei subiect al contravenției.

Diferența specifică o reprezintă subiectele raporturilor contravenționale de conformare (cooperare). Raporturile contravenționale de cooperare (conformare) sînt acele raporturi juridice dintre stat și persoanele obligate să se supună conduitei prevăzute de norma contravențională, care apar prin intrarea în vigoare a legii contravenționale ce stabilește contravenția. Subiectele de drept

³¹³ Orlov M. Drept administrativ. Op. cit., p. 154.

³¹⁴ Manda C. Drept administrativ: tratat elementar. București: Lumina Lex, 2007, p. 384.

³¹⁵ Ibidem, p. 384.

contravențional sînt persoanele care devin parte la raporturile juridice de conformare și celor de conflict (de contradicție, de represiune, de constrîngere sau de răspundere).

Față de aceste precizări rezultă că *subiecții contravenției sînt subiecți de drept contravențional care apar în calitate de părți ale raportului juridic contravențional de conflict, adică persoanele implicate în comiterea contravenției, prin săvîrșirea acesteia sau prin suportarea consecințelor ilicitului contravențional*³¹⁶.

Doar oamenii pot fi subiecți de drept individual, ca **persoane fizice**, sau în cadrul organizat a unor grupări sociale, ca **persoane juridice**.

Noțiunea de subiect activ al contravenției. Este subiect activ al contravenției *persoana fizică sau juridică care comite cu vinovăție o faptă prevăzută de legea contravențională prin acte de executare, de determinare sau de complicitate*³¹⁷. Subiectul activ al contravenției nu se confundă cu făptuitorul, deoarece calitatea de făptuitor (contravențional) este dată de împrejurarea comiterii unei fapte prevăzute de legea contravențională, care poate sau nu să fie contravenție. Făptuitorul devine subiect activ al contravenției numai dacă fapta pe care a comis-o realizează toate condițiile obiective și subiective de existență a contravenției. Relația dintre noțiunea de făptuitor și subiect activ al contravenției este una gen-specie. Din subiectele raporturilor juridice contravenționale, *subiectul activ al contravenției* se identifică numai cu *subiectul pasiv al răspunderii contravenționale*.

Condițiile generale de obținere a statutului de subiect activ al contravenției de către persoana fizică. Determinarea corectă a condițiilor generale ale subiectului activ al contravenției (persoana fizică) este condiționată de clasificarea lor, trăsăturile ce caracterizează un subiect activ particular.

De menționat că instituția „răspunderii contravenționale a persoanei juridice“ este o noutate absolută atît pentru doctrina națională, cît și pentru legislator. Din aceste considerente, pentru știința dreptului contravențional rămîn fără de răspuns multiple întrebări în ceea ce privește: 1) *persoana juridică, ca subiect activ al contravenției*; 2) *mecanismul desfășurării ilicitului contravențional (latura obiectivă a contravenției)*; 3) *manifestarea laturii subiective a persoanei juridice*; 4) *realizarea principiilor individualizării pedepsei și răspunderii contravenționale personale etc.*

Subiectul pasiv al contravenției (victima). Subiectul pasiv al contravenției este *persoana fizică sau juridică titulară a valorii sociale vătămate prin contravenție*. Altfel spus, subiectul pasiv al contravenției este victima acesteia sau persoana vătămată. Spre deosebire de subiectul activ al

³¹⁶ Guțuleac V. Tratat de drept contravențional. Op. cit., p. 109.

³¹⁷ Hotca A. M. Op. cit., p. 124.

contravenției, victima nu trebuie să îndeplinească nicio condiție generală decât aceea de a i se fi cauzat o vătămare materială sau morală prin contravenție. Nu trebuie însă să se confunde, chiar dacă de cele mai multe ori este așa, persoana vătămată prin contravenție cu persoana prejudiciată prin aceasta³¹⁸. Persoana prejudiciată este cea care a suferit un prejudiciu material sau moral prin contravenție. Această persoană este subiect de drept civil, adică titulara acțiunii civile ce rezultă din săvârșirea contravenției. De exemplu, în cazul contravențiilor prevăzute de Capitolul IX al Codului contravențional al RM³¹⁹, privind protecția mediului, subiectul pasiv al majorității contravențiilor este statul, iar subiectul de drept civil poate fi persoana fizică sau juridică prejudiciată prin comiterea cu vinovăție a unei fapte contravenționale.

Latura subiectivă, ca element al conținutului constitutiv al contravenției, se referă la atitudinea psihică a autorului ilicitului față de fapta săvârșită și urmările ei. Elementul principal al laturii subiective este vinovăția cu formele ei. La majoritatea contravențiilor, acest element constitutiv are forma *de intenție*, însă la unele fapte se poate întâlni și culpa.

După cum s-a menționat deja, doctrina dreptului contravențional nu conține soluții de stabilire a laturii subiective, ca element constitutiv al contravenției, comise de către persoana juridică.

Aptitudinea psihică a făptuitorului (persoana fizică) față de acțiunile sau inacțiunile sale și consecințele acestora este formată din stări efective, cum ar fi: motivele sau mobilurile care determină comiterea faptei; stări intelective, cum este atitudinea conștiinței față de faptă, adică vinovăția; stări volitive, cum este voința de a săvârși fapta și scopul³²⁰.

Ca element al laturii subiective, prin voința de a săvârși contravenția, se înțelege că făptuitorul din inițiativa sa proprie și neconstrâns de nimeni a trecut la comiterea ei. Vinovăția este un semn principal al laturii subiective, care se manifestă în atitudinea psihică a făptuitorului față de fapta prejudiciabilă săvârșită și urmările acesteia.

Formele de bază ale vinovăției sînt: *intenția și imprudența*.

Intenția este cea mai răspîndită formă a vinovăției atît în practica judiciară, cît și în legislație. *Intenția directă* se consideră numai în cazul cînd persoana care a săvârșit o contravenție își dădea seama de caracterul prejudiciabil al acțiunii sau inacțiunii sale, a prevăzut urmările ei prejudiciabile și le-a dorit³²¹. *Intenția indirectă* se consideră în cazul cînd persoana care a săvârșit contravenția își

³¹⁸ Hotca A. M. Op. cit., p. 131.

³¹⁹ Codul contravențional al RM, art. art. 109-158.

³²⁰ Ветрова Н. И., Ляпунова Ю. И. Уголовное право. Часть общая. Часть особенная. Учебник, издание второе, исправленное и дополненное. Москва: Юриспруденция, 2001, p. 82.

³²¹ Baltag D. Teoria răspunderii și responsabilității. Op. cit., p. 165.

dădea seama de caracterul prejudiciabil al acțiunii sau inacțiunii sale, a prevăzut urmările ei prejudiciabile și a admis, în mod conștient, survenirea acestor urmări.

Imprudența, la rîndul ei, are două forme: *sineîncrederea* și *încrederea exagerată în sine*. Se consideră că fapta este comisă prin *imprudență*, forma *sineîncrederea* atunci cînd persoana prevede caracterul social periculos al acțiunii sau inacțiunii sale, prevede consecințele social periculoase, însă nu le dorește și face tot posibilul pentru a le evita. În cazul *sineîncrederii*, persoana, prevăzînd caracterul social periculos al faptei sale și consecințele acesteia (elementul intelectual), nu dorește survenirea urmărilor (elementul volitiv). Persoana comite o contravenție prin *imprudență* (*forma neglijenței contravenționale*) atunci cînd nu prevede caracterul social periculos al acțiunii sau inacțiunii sale, însă a avut și posibilitatea și obligația să le prevadă.

Neglijența constituie unica formă a vinovăției în cazul în care persoana nu prevede caracterul social periculos al faptei sale.

Semnele facultative ale laturii subiective a contravenției sînt: motivul și scopul. *Motivul* este imboldul interior care determină persoana să săvîrșească contravenția și îi dirijează voința în momentul săvîrșirii ei. *Scopul* — reprezentarea pe plan mintal a rezultatului care va apărea în urma săvîrșirii faptei contravenționale, rezultatul urmărit de către făptuitor.

§ 4. Cauzele de inexistență a contravenției

De-a lungul evoluției dreptului, concepțiile despre existența sau inexistența contravenției (ca specie de infracțiune), a existenței sau inexistenței răspunderii și aplicarea sau neaplicarea sancțiunilor au avut și ele un parcurs corespunzător. De fapt, nici în prezent nu există o unanimitate de opinii în privința cauzelor care determină inexistența ilicitului, inexistența răspunderii juridice sau nesancționarea făptuitorului³²². Mai mult decît atît, în literatura de specialitate deseori se confundă sintagmele „cauzele care înlătură caracterul contravențional al faptei (cauzele de inexistență a contravenției)“; „cauzele care înlătură răspunderea contravențională“; „cauzele care înlătură aplicarea sancțiunilor contravenționale“.

În ceea ce ne privește, susținem în totalitate opinia savantului A. Hotca, potrivit căruia cauzele de inexistență a răspunderii contravenționale nu trebuie confundate cu cauzele de inexistență a contravenției, deoarece primele nu exclud alte forme de răspundere, în timp ce, de regulă, inexistența contravenției atrage și inexistența altor forme de răspundere. Mai mult decît atît, în situația incidenței cauzelor de inexistență a contravenției lipsesc toate elementele raportului

³²² Hotca A. M. Op. cit., p. 214.

contravențional de conflict, pe cînd în situația incidenței cauzelor de inexistență a răspunderii lipsește numai unul sau două dintre elementele acestui raport³²³.

Cauzele de inexistență a contravenției trebuie delimitate de cauzele de nerăspundere, numite în doctrină: cauze care înlătură răspunderea; cauze exoneratoare de răspundere; cauze de impunitate; cauze de nepedepsire; cauze de neresponsabilitate etc³²⁴. Cauzele de inexistență a contravenției sînt stări, situații sau împrejurări care împiedică realizarea conținutului contravenției. În schimb, în cazul cauzelor de nerăspundere contravențională, fapta este contravenție, însă ea nu atrage efectul inevitabil — **aplicarea sancțiunilor contravenționale**.

Deci, atît doctrina, cît și legislația națională și a altor state admite prezența unor stări, situații, împrejurări, în care caracterul contravențional obișnuit al faptei să fie, în mod excepțional, înlăturat. Sînt situații cînd legea prevede că, deși sînt întrunite toate elementele și condițiile răspunderii juridice, aceasta totuși nu operează. Este vorba despre cauzele care înlătură caracterul contravențional al unor fapte ilicite.

Dacă luăm în considerare faptul că contravenția se deosebește de infracțiune prin caracterul prejudiciabil al faptei și prin valoarea relației sociale lezate, atunci este logic să considerăm că circumstanțele care înlătură caracterul penal al unei fapte ilicite sînt aplicabile și în sfera dreptului contravențional, cu rectificările de rigoare.

Doctrina și legislația națională în domeniul investigării, reglementării și combaterii ilicitului contravențional au preluat mult din doctrinele altor state. Bazîndu-ne pe rezultatele analizei diverselor concepții privind cauzele care înlătură caracterul contravențional al faptei, menționăm că orice faptă concretă, săvîrșită de către o persoană, are caracter contravențional atunci cînd conține trăsăturile esențiale stipulate în Codul contravențional și întrunește condițiile pentru a fi încadrată în dispozițiile acestuia. Lipsa oricărei dintre aceste trăsături esențiale exclude existența caracterului contravențional al faptei și, în consecință, exclude și răspunderea contravențională în acel caz concret.

Cauzele care înlătură caracterul contravențional al faptei sînt acele împrejurări, stări ori situații a căror existență în timpul săvîrșirii faptei fac ca realizarea eficientă a vreuneia dintre trăsăturile esențiale să devină imposibilă. Amintim că, aceste trăsături sînt: *gradul de pericol social al faptei, săvîrșirea cu vinovăție a acesteia, calificarea făcută de lege ca fiind contravenție și posibilitatea aplicării pedepsei contravenționale*³²⁵.

³²³ Hotca A.M. Op. cit., p. 219.

³²⁴ Ibidem.

³²⁵ Guțuleac V. Drept contravențional. Op. cit., p. 111.

În toate cazurile de întrunire a acestor trăsături sîntem în prezența unei contravenții, care, desigur, atrage răspunderea contravențională.

Excepție de la regula generală fac cauzele expres prevăzute de lege. Actuala lege contravențională prevede următoarele cauze care înlătură caracterul contravențional al faptei comise, precum și, evident, răspunderea contravențională: 1) *starea de iresponsabilitate* (art. 20); 2) *legitima apărare* (art. 21); 3) *starea de extremă necesitate* (art. 22); 4) *constrîngerea fizică și/sau psihică* (art. 23); 5) *riscul întemeiat* (art. 24); 6) *cazul fortuit* (art. 25)³²⁶.

³²⁶ În prezenta lucrare nu dispunem de posibilitatea de a examina fiecare cauză de inexistență a contravenției.