

Probleme actuale ale controlului de legalitate al actelor autorităților administrației publice locale

Natalia ROTARU,
masterandă,

Academia de Administrare Publică de pe lângă
Președintele Republicii Moldova

SUMMARY

Moldova's strategic vector is joining the European Union. This membership requires that Moldova has achieved stability of institutions guaranteeing democracy, the rule of law, human rights. An important objective of achieving European integration is to ensure the legality in all fields of the state, including local government, which will increase the administrative capacity of municipalities and districts. If Moldova is failing to strengthen administrative capacity, this fact will present an obstacle to the process of European integration. In the present article, the author examines some theoretical and practical aspect of the legality of the control of the acts of local public administration.

Vectorul strategic al Republicii Moldova îl constituie aderarea la Uniunea Europeană. Odată stabilite prioritățile clare privind dezvoltarea strategică a Moldovei, realizarea acestora impune eforturi considerabile. Un obiectiv important în realizarea integrării europene este asigurarea legalității în toate domeniile de activitate a statului, inclusiv în administrația publică locală.

Autoritățile publice ale statului exercită un control administrativ asupra autorităților administrației publice locale în vederea asigurării respectării legilor, asigurării intereselor naționale și a legalității actelor administrative emise de către aceste autorități.

Exercitarea controlului administrativ de legalitate reprezintă o atribuție importantă a **Oficiului Teritorial Ungheni al Cancelariei de Stat**, care desfășoară în mod continuu activitatea de creștere a calității actului administrativ, urmând ca acesta să respecte tehnicile juridice, condițiile de formă și fond, stabilite prin acte normative, și să asigure claritate, concizie și eficiență.

În exercitarea atribuțiilor de control al legalității actelor emise de autoritățile administrației publice locale, **Oficiul Teritorial Ungheni al Cancelariei de Stat** se axează pe prevederile Legii privind administrația publică locală nr. 436-XVI din 28.12.2006, ale Le-

gii descentralizării administrative nr. 435-XVI din 28.12.2006 și pe reglementările cuprinse în Regulamentul cu privire la **oficiile teritoriale ale Cancelariei de Stat**, aprobat prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 845 din 18.12.2009.

Pe parcursul anului 2012, au fost supuse controlului administrativ de legalitate **17.308 acte administrative** ale APL de nivelurile întâi și doi. În cadrul acestui proces se atestă frecvent nerespectarea termenelor legale de prezentare de către subiecții responsabili ai APL a actelor administrative, adoptate și emise de autorități pentru efectuarea controlului de legalitate, conform prevederilor **art. 64 și art. 65 ale Legii nr. 436-XVI din 28.12.2006 privind administrația publică locală**. Astfel, **3.370** de acte au fost remise oficiului cu termenul expirat, ceea ce constituie 19% din numărul total al actelor supuse controlului de legalitate.

Autoritățile administrației publice locale au fost avertizate de nenumărate ori în privința termenelor de prezentare spre control a actelor emise/adoptate de ei. În legislația Republicii Moldova nu sunt suficiente căi pentru soluționarea problemei neprezentării actelor, omiterii termenului de prezentare sau prezentarea necorespunzătoare spre exercitarea controlului de legalitate.

Este de menționat faptul că, în anumite cazuri, autorităţile administrației publice locale evită inten ionat prezentarea actelor oficiilor teritoriale ale Cancelariei de Stat spre control sau omit termenul de prezentare, situa ie favorizată de anumite lacune existente în legislația în vigoare.

Astfel, identificăm lipsa unor prevederi în legislație ce ar abilita oficiile teritoriale, ca subiecte ce exercită controlul administrativ, ini ierea procedurii de tragere la răspundere administrativă a responsabililor pentru neprezentarea sau omiterea termenului legal de prezentare a actelor spre efectuarea controlului de legalitate.

Autorităţile publice locale adoptă numeroase acte ilegale, lez nd, astfel, în drepturi cetăţenii sau colectivităţile locale, precum  i interesele statului.  n majoritatea cazurilor, aceasta se explică prin incompeten a celor care pregătesc proiectele respective, profesionalismul scăzut al aparatului de specialitate în probleme de ordin juridic, lipsa serviciilor juridice în consiliile locale, posibilităţile reduse ale APL de a organiza diferite expertize ale actelor ce urmează a fi adoptate.

Exercit nd atribuțiile de control al legalităţii actelor emise  i adoptate de autorităţile administrației publice locale, **Oficiul Teritorial Ungheni al Cancelariei de Stat** a notificat ca adoptate cu derogări ale prevederilor legale 326 de acte  i a sesizat instanța de contencios administrativ în 63 de cazuri. Cele mai frecvente derogări se referă la: transmiterea în arendă a terenurilor proprietate publică  i v nzarea lor; v nzarea-cumpărarea terenurilor aferente obiectivelor privatizate  i date în arendă; schimbul terenurilor  i schimbarea destina iei terenurilor; acordarea terenurilor pentru construc ii, darea în loca iune a bunurilor domeniul public; angajarea în func ie, încetarea raporturilor de muncă  i sanc ionarea salariatului; anularea  i corectarea titlurilor de autentificare a dreptului de in torului de teren.

Profesionalismul scăzut al aparatului de specialitate în probleme de ordin juridic se manifestă prin lipsa studiilor juridice ale secretarilor consiliilor locale. Din 34 de secretari ai consiliilor locale de ambele niveluri ale raionului Ungheni, doar 4 au studii juridice

 i de administrare publică, de i persoana ce de ine func ia de secretar trebuie să fie licen iat al unei facultăţi de drept sau de administrare publică.¹

Norma juridică nu este respectată în acest sens  i acest fapt nu poate garanta calitatea actului administrativ  i eficien a administrării locale, cu at t mai mult că secretarul consiliului local are destule competen e și obliga ii pentru a garanta legalitatea  i calitatea actului administrativ. Profesionalismul scăzut al acestora este o premisă a ineficien ei administrației.

 n contextul elucidării cauzelor adoptării sau emiterii actelor ilegale de către autorităţile publice locale, oficiile teritoriale ale Cancelariei de Stat instituie în teritoriu **Comisii raionale pentru examinarea circumstanțelor adoptării actelor administrative ale autorităţilor administrației publice locale considerate ilegale**.² Comisiile activează în conformitate cu regulamentul aprobat de conducerea Cancelariei de Stat. Comisiile reprezintă un organ consultativ, care are sarcina de a examina circumstan ele adoptării actelor administrative ale autorităţilor APL, considerate ilegale,  i de a preveni încălcările  i derogările de la legislația în vigoare, contribuind la stabilirea  i dezvoltarea unor rela ii de conlucrare eficientă între autorităţile APL  i subiec ii controlului administrativ în raioane.  n componen a comisiilor sunt inclu i reprezentan i ai autorităţilor APL de ambele niveluri, reprezentan i ai serviciilor desconcentrate ale ministerelor și altor autorităţi administrative centrale.

Astfel, la una din  edin ele comisiei men ionate din raionul Ungheni, membrii cărora au examinat situa ii concrete, au concluzionat că cauzele ce conduc la adoptarea ilegală a actelor sunt:  nterpretarea eronată a cadrului legal ( n cazul emiterii actului contrar competen ei), interes de grup sau personal ( n cazurile de gestionare a bunurilor UTA)  i, nu în ultimul r nd, necunoaşterea legislației în vigoare de către func ionari.³

Oficiile teritoriale ale Cancelariei de Stat acordă sprijinul informa ional  i juridic autorităţilor administrației publice locale. Conform programului de activitate, în perioada anului 2012 au fost organizate 7.610 consulta ii metodologice  i juridice.

De fiecare dată, când se află în prezența unui dubiu asupra legalității unui act pe care l-au adoptat sau urmează să-l adopte, multe din colectivitățile locale transmit cu titlu preventiv proiecte de acte ori în condițiile legii cer consultările acestuia. Unii teoreticieni consideră că această practică trebuie exclusă, deoarece în asemenea cazuri statul este responsabil nu numai de funcționarea rea a serviciului oficiilor teritoriale abilitate cu efectuarea controlului de legalitate, cât și de prejudicierea care a putut să rezulte pentru terțe persoane și pentru colectivitatea controlată.⁴

La ora actuală, sunt sesizate mai multe obstacole ce nu permit exercitarea corespunzătoare a atribuțiilor de control de către oficiile teritoriale ale Cancelariei de Stat. Astfel, oficiile teritoriale reprezintă o instituție fără pârghii reale pentru a putea asigura respectarea legislației, acțiunile acestora fiind lipsite, în marea majoritate a cazurilor, de finalitate.

Un obstacol ar fi că, controlului de legalitate se supun un număr exagerat de acte, iar termenul de 30 de zile prevăzut pentru contestarea actelor administrative considerate ilegale este prea mic în raport cu fluxul continuu și numărul mare de acte supuse controlului de către oficiile teritoriale. Astfel, pentru efectuarea unui control profesionist se impune modificarea termenului de prescripție pentru înaintarea notificărilor și a cererilor de chemare în judecată, precum și elaborarea unui nou concept privind actele care urmează a fi supuse controlului administrativ, diminuându-le numărul lor în scopul „de a controla mai puțin, pentru a controla mai bine.”⁵

Există o necesitate stringentă de revizuire a cadrului legal în scopul eficientizării activității oficiilor teritoriale în domeniul asigurării respectării legislației, îmbunătățirii calității controlului de legalitate, combaterii și prevenirii fenomenului de gestionare frauduloasă a patrimoniului public al unităților administrativ-teritoriale.

Astfel, în cazul înstrăinării bunurilor imobiliare proprietate publică ale unităților administrativ-teritoriale, cu încălcarea prevederilor legale, oficiile teritoriale nu pot preveni aceste acțiuni, din motiv că deciziile consiliilor, intrate în vigoare din momentul adop-

tării, sunt înregistrate la organul cadastral teritorial în termene foarte restrânse, după care bunurile respective, fiind înstrăinate de câteva ori (în timp de o lună), sunt imposibil de recuperat, întrucât procedura legală de contestare a acestor acte durează de la 6 luni la 3-4 ani. În cazul contestării unor asemenea acte administrative, de regulă, instanțele de judecată resping acțiunile în cauză, pe motiv că actele administrative, a căror anulare se solicită au fost consumate, respectiv o eventuală anulare a acestora ar conduce la încălcarea dreptului de proprietate dobândit, drept ocrotit și garantat de Constituția Republicii Moldova, Codul civil, alte acte normative, precum și de instrumentele internaționale ratificate de către Republica Moldova. În cazul în care instanțele de judecată admit cererile oficiilor teritoriale de anulare a actului administrativ contestat, aceasta nu se referă și la efectele juridice produse de actul respectiv, recuperarea bunurilor fiind imposibilă, iar acțiunile oficiilor teritoriale – fără finalitate, deoarece acestea nu au posibilitatea legală de a cere și anularea contractelor sau titlurilor de proprietate, ca efecte derivate din actul administrativ.

Pericolul social și economic al situației existente constă în epuizarea fondului financiar public disponibil, altor bunuri imobiliare, fără evaluarea prealabilă a impactului, care l-ar putea genera acest fapt și, drept consecință pe viitor, organele administrației publice locale vor fi lipsite de posibilitatea repartizării terenurilor pentru construcția imobilelor de interes local și pentru asigurarea dezvoltării sociale a colectivității locale. Astfel, Oficiul Teritorial al Cancelariei de Stat, asistând la aceste acțiuni ilegale, nu dispune de pârghii efective pentru a preveni și stopa acțiunile respective, datorită imperfecțiunii cadrului normativ, iar în rezultat bugetul de stat este prejudiciat.

De exemplu, în urma controlului efectuat de către Serviciul Inspectare financiară al Ministerului Finanțelor în 8 localități componente ale municipiului Chișinău privind activitatea acestora în anii 2008-2010, s-au constatat pagube materiale cauzate bugetului și venituri ratate de peste 20 mln. lei, ca rezultat al gestionării ineficiente și ilegale a

fondurilor publice. Rat rile încasărilor la buget ar fi inimaginabile în cazul efectuării unui control general la toate unit  ile administrativ-teritoriale.

 n acest context, se impune necesitatea privind introducerea în sistemul actual de drept din Republica Moldova a unui instrument juridic nou, precum suspendarea de drept a actului administrativ, din momentul înaintării cererii de chemare în contencios  i urgentarea examinării cererilor depuse de către oficiile teritoriale ale Cancelariei de Stat. Suspendarea de drept a actului administrativ este prevăzută în legislația actuală a României, fiind una foarte eficientă pentru prevenirea eventualelor acțiuni ilegale ale autorităţilor administrației publice locale. Totodată, la aplicarea acestui instrument juridic dispare  i problema imposibilităţii oficiilor de a contesta contractul civil emanat din actul administrativ,  ntruc t odată cu suspendarea actului, acesta nu mai produce efecte juridice, p n  la pronun area hot r rii de judecată.

O altă problemă cu care se confruntă oficiile teritoriale este executarea hot r rilor de judecată. Neexecutarea de către autoritățile administrației publice locale a hot r rilor instan ei de judecată atrage după sine responsabilitatea administrativă a persoanelor responsabile de executarea acestei hot r ri. De regulă, responsabilitatea se exprimă printr-o sanc iune, sub formă bănească, încasată de la persoanele care se fac vinovate de neexecutarea sau tergiversarea executării deciziei judec tore ti.

 n realitate, nu există un sistem eficient  i func ional de sanc ionare a primarilor  i a consiliilor locale pentru neexecutarea hot r rilor de judecată, aceasta în condi iile în care legislația prevede expres că executarea hot r rilor de judecată, rămase definitive, este obligatorie pentru toate autoritățile publice. Datorită imperfec iunii cadrului legal existent în Republica Moldova sunt cazuri unice privind sanc ionarea primarilor  i consilierilor pentru neexecutarea hot r rilor judec tore ti, deciziilor consiliilor locale, gestionarea frauduloasă a bunurilor publice ale unităților administrativ-teritoriale  i dep  irea atribuțiilor de serviciu.  ntruc t răspunderea consilierilor este una colectivă,

acestora, în marea majoritate a cazurilor, nu li se aplică sancțiuni pentru neexecutarea hot r rilor judec tore ti.

Cauzele principale de neexecutare a deciziilor judec tore ti se pot manifesta în diverse feluri: prin lipsa de respect fa  de instanțele judiciare, lipsa controlului privind executarea din partea organului special instituit, iresponsabilitatea autorităților administrației publice  i a persoanelor cu func ie de răspundere. De asemenea, sunt frecvente în practică cazurile de eschivare a consiliilor locale de la executare, c nd hot r rile emise de instanță sunt nefavorabile din punctul lor de vedere.

Prezentăm c teva exemple.  n luna martie 2011, la ac iunea Oficiului Teritorial Ungheni al Cancelariei de Stat, instan  a de judecată s-a pronun at definitiv  i irevocabil asupra deciziei consiliului or  enesc Nisporeni din 11.06.2010 cu privire la permisiunea v nz rii prin licita ie a centrului pentru elevi  i tineret din or. Nisporeni constat nd a fi o decizie ilegală. Contrar pozi iei existente cu referire la bunul public inalienabil, Consiliul or  enesc Nisporeni a adoptat, la 30 septembrie 2011, repetat, decizia privind v nzarea imobilului la licita ie publică  i a organizat rapid licita ia publică.  i de această dată, instan  a de judecată a anulat actul. Însă autoritatea a ini iat pentru a treia oară înstrăinarea bunului public.

Un alt exemplu se referă la decizia Consiliului or  enesc Nisporeni din 21.12.2011 cu privire la amenajarea  i explorarea carierei de nisip. Instan  a de judecată, la cererea Oficiului, la 27.09.2012 a dispus anularea actului emis contrar competen elor consiliului local, dat fiind faptul că bog  iile subsolului de orice natură sunt proprietatea statului, iar gestiunea acestora se decide ce către Ministerul Mediului. Consiliul or  enesc a adoptat la 28.09.2012 o decizie prin care permite deschiderea altei cariere de nisip  i extragerea acestuia.

Legea privind administrația publică locală [art. 25, alin. (1)] prevede măsurile de dizolvare a consiliului local dacă acesta a adoptat în mod deliberat decizii repetate în aceea i materie, care au fost anulate de către instanțele de contencios administrativ prin decizii definitive, deoarece încalcă grav prevederi-

le Constituției sau ale legislației în vigoare. Procedura în cauză se inițiază de către oficiile teritoriale ale Cancelariei de Stat, după caz, primarul ori Guvernul sunt în drept să se adreseze în instanța de judecată pentru constatarea circumstanțelor care justifică dizolvarea consiliului local.

La 28 februarie 2013, Oficiul teritorial Ungheni a depus o acțiune în instanța de judecată Nisporeni privind constatarea circumstanțelor care justifică dizolvarea consiliului orașenesc Nisporeni. Procedura este de lungă durată și, în final, este nevoie de voință politică pentru aplicarea acestei sancțiuni față de consiliul respectiv.

În altă ordine de idei, sub un alt aspect al procesului de control al legalității, personalul oficiilor teritoriale ale Cancelariei de Stat dă dovadă de neprofesionalism și, chiar, abuzuri. E necesar de menționat că, în unele cazuri, înseși metodele de control la care recurg aceste instituții vin în flagrant conflict cu prevederile legii.⁶ Un control neglijat, neprofesionist, tendențios sau abuziv poate provoca, în unele cazuri, multiple consecințe de lezare în drepturi legale a persoanelor sau, în unele cazuri, chiar cauzarea unor prejudicii materiale și morale. În acest sens, se simte necesitatea asigurării cadrului legal cu normele materiale respective prin care persoanele fizice sau juridice să acționeze în instanță oficiile teritoriale în cazul în care, prin acțiunile acestora, au fost lezate interesele generale ale localității ori ale unor persoane în parte.

Multiple discuții dintre reprezentanții autorităților administrației publice locale, specialiști, practicieni denotă faptul că există unele cazuri de abuzuri în exercitarea controlului de legalitate. Drept dovadă, pot servi cazurile de abuz și lipsă de profesionalism admise de organele abilitate cu atribuții de control de legalitate în perioada anilor 2004-2008, descrise de către profesorul Victor Popa în monografia sa. Unele organe de control, ex-direcții teritoriale, cum ar fi Ungheni și Hîncești, în perioada 2004-2008, au admis exces de zel, care se află la frontiera cu abuzul și neprofesionalismul juridic.⁷

Unul dintre motivele unei astfel de situații este și lipsa studiilor juridice ale șefilor oficiilor teritoriale ale Cancelariei de Stat. Această

reglementare, deși se consideră foarte importantă, a fost ignorată, neexistând în legislație. Dacă în legislația anterioară⁸ a fost prevăzută cerința privind studiile juridice complete și un stagiu de activitate profesională de, cel puțin, 5 ani, atunci în Regulamentul privind organizarea și funcționarea oficiilor teritoriale ale Cancelariei de Stat, aprobat prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 845 din 18.12.2009, există doar prevederea: „Conducerea generală a Oficiului este asigurată de șeful Oficiului, care este reprezentantul Guvernului în teritoriu. Șeful Oficiului este numit în funcție și eliberat din funcție prin hotărâre de Guvern, la propunerea Secretarului General al Guvernului.”

Legislația Republicii Moldova nu prevede careva norme ce ar reglementa răspunderea șefilor oficiilor teritoriale pentru modul în care aceștia își exercită atribuțiile de control de legalitate asupra actelor autorităților administrației publice locale. Din păcate, textul Legii privind administrația publică locală (art. 72) se referă doar la un raport anual privind activitatea de control al actelor autorităților administrației publice locale pentru o perioadă de activitate din anul precedent care este elaborat și prezentat Guvernului de către Cancelaria de Stat. Prin urmare, Parlamentul, în calitate de unica autoritate abilitată cu funcție legală de control parlamentar asupra exercitării legilor, nu are o pârgie legală de audiere și apreciere a acestei activități a Guvernului.⁹

Propunerile expuse în vederea eliminării lacunelor din cadrul legal sunt importante mecanisme juridice care exprimă asigurarea legalității în toate domeniile de activitate a administrației publice locale, având un rol primordial în procesul de integrare europeană. Prin asigurarea legalității va crește capacitatea administrativă a localităților și raioanelor, care trebuie să devină mai competitive. Administrația publică locală se va transforma într-o administrație eficientă și performantă. Dacă nu se reușește să întărim capacitatea administrativă, lucru pe care Guvernul și l-a propus să-l realizeze prin procesul de decentralizare, dar și prin alte reforme, acest fapt va prezenta un obstacol în procesul de integrare europeană.

NOTE

1. Legea privind administrația publică locală nr. 436/2006, art. 37.
2. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 845 din 18.12.2009 cu privire la Oficiile Teritoriale ale Cămarilor de Stat, pct. 13.
3. Hotărârea Comisiei raionale Ungheni pentru examinarea circumstanțelor adoptării actelor administrative ale autorităților administrației publice locale considerate ilegale din 26.11.2010.
4. Dastic A. Contenciosul administrativ. Chișinău: Editura Î. S., „Tipografia centrală,” 2007, pag. 34.
5. Idem, pag. 35.
6. Popa V. Efectele descentralizării: rolul reprezentantului Guvernului în unitățile administrativ-teritoriale. Chișinău: I.D.I.S. Viitorul, 2008, pag. 48.
7. Idem, pag. 46-55.
8. Regulamentul cu privire la organizarea și funcționarea Oficiului Teritorial al Aparatului Guvernului, aprobat prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 992 din 12.08.2003.
9. Dastic A. Contenciosul administrativ. Chișinău: Editura Î. S., „Tipografia centrală,” 2007, pag. 36.

BIBLIOGRAFIE

1. Creangă Ion. Curs de drept administrativ. Vol. I și II. Chișinău: Editura Epigraf, 2004.
2. Creangă Ion. Controlul actelor administrației publice locale. Chișinău: Editura I.D.I.S. Viitorul, 2004.
3. Dastic Angela. Contenciosul administrativ. Chișinău: Editura Î. S., „Tipografia centrală,” 2007.
4. Deliu Tudor. Administrația publică locală. Chișinău: Editura A.A.P., 1998.
5. Popa Victor. Efectele descentralizării: rolul reprezentantului Guvernului în unitățile administrativ-teritoriale. Chișinău: Editura I.D.I.S. Viitorul, 2008
6. Rață Svetlana. Aspecte conceptuale privind controlul activității autorităților AP. În: MOL-DOSCOPIE, nr. 2(LIII), 2011. Chișinău: Editura U.S.M.
7. Sâmboteanu Aurel. Controlul – component de reformare a administrației publice. În: „Administrarea Publică,” nr. 1, 1997. Chișinău: Editura A.A.P.
8. Zubco Valeriu, Pascari Anastasia, Crețu Gheorghe. Contenciosul administrativ. Chișinău: Editura Cartier, 2004.
9. <www.justice.md>.

Prezentat: 12 iunie 2013.

E-mail: ap_groza@yahoo.com