

**GUVERNUL REPUBLICII MOLDOVA
ACADEMIA DE ADMINISTRARE PUBLICĂ**

**Silvia GORIUC,
doctor în drept, conferențiar universitar**

**Natalia CHIPER,
doctor în drept**

**Oleg CHIRIL,
master în drept, doctorand**

**MATERIALE INSTRUCTIV-METODICE
LA DISCIPLINA
„DREPT ADMINISTRATIV”
(varianta revizuită și completată)**

Chișinău, 2019

ACADEMIA DE ADMINISTRARE PUBLICĂ

Recomandat spre publicare de către Catedra științe juridice a Academiei de Administrare Publică.

Aprobat de consiliul Departamentului Studii Superioare de Master a Academiei de Administrare Publică.

Aprobat de Senatul Academiei de Administrare Publică.

Recenzenți:

Victor POPA, doctor habilitat, profesor universitar, Universitatea Liberă Internațională din Moldova

Sergiu CERNOMOREȚ, doctor în drept, șef de catedră Drept public și privat, Institutul de Stat de Relații Internaționale din Moldova

Goriuc, Silvia.

Materiale instructiv-metodice la disciplina „Drept administrativ” / Silvia Goriuc, Natalia Chiper, Oleg Chiril; Guvernul Rep. Moldova, Acad. de Administrare Publică. – Ed. rev. și compl. – Chișinău: AAP, 2019 (Tipogr. „Garomont Studio”). – 157 p.

Referințe bibliogr.: p. 149-156 și în subsol. – 100 ex.

ISBN 978-9975-3240-6-9.

342.9(075.8)

G 70

Introducere

Stimați studenți și audienți,

Disciplina „Drept administrativ” constituie o materie fundamentală pentru instituțiile de învățământ universitar și postuniversitar care pregătesc viitori funcționari publici pentru toate domeniile de activitate ale statutului, cât și un suport pentru cei care deja sunt încadrați în sistemul administrației publice.

În cele din urmă, vă propunem spre atenția dumneavoastră varianta revăzută și modificată a proiectelor propuse de noi acum ceva timp în urma: „Caiet de seminare la disciplina „Drept administrativ”” și Materiale instructiv – metodice la disciplina „Drept administrativ”” (în continuare - proiecte). Atragem atenția asupra faptului că proiectele prezentate de către autori sunt interdependente reieșind din concepția ce ține de structură, formă și esență.

În menținerea poziției de mai sus, vom argumenta importanța deosebită a celor propuse spre atenția cititorului, astfel evidențiem următoarele motive:

În primul rând, atât ordinea de instituire și funcționare a autorităților administrației publice, cât și activitatea de zi cu zi a fiecărui funcționar public din aceste autorități, precum și raporturile dintre ele sunt reglementate de normele dreptului administrativ.

În al doilea rând, raporturile dintre cetățeni și autoritățile administrației publice sunt, de asemenea, reglementate, în mare parte, de normele dreptului administrativ.

În al treilea rând, dar nu și în ultimul, conflictele care rezultă din vătămarea persoanei de către o autoritate publică printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri, se rezolvă pe calea contenciosului administrativ - instituție juridică ce face parte, de asemenea, din dreptul administrativ etc.

Făcând o evaluare a gradului de receptare de către studenți și audienți a cunoștințelor transmise prin intermediul cursului de „Drept administrativ”, am constatat necesitatea elaborării proiectelor propuse, care vor servi drept suport studenților și audienților la testarea acestora pe parcursul anului de studii precum și pentru proba scrisă a examenului de la finele semestrului sau anului. În special, am menționa eficacitatea proiectelor propuse, pentru funcționarii publici, care pot servi drept bază teoretico-practică în continuă dezvoltare a aptitudinilor profesionale.

Sarcinile didactice, intercalate reușit în cadrul proiectelor propuse, vin să asigure legătura dintre cunoștințele teoretice și abilitățile practice atât ale studenților, cât și ale audienților și anume: cunoaștere și înțelegere, aplicabilitate, integrare și evaluare.

Din start, menționăm că suntem deschiși atât în acceptarea unor recomandări, sugestii etc., întru perfectarea proiectelor propuse, cât și pentru dezvoltarea celor din urmă.

Mai mult ca atât, ținând cont de faptul că din 01.04.2019 a intrat în vigoare

Codul administrativ, drept consecință a fost abrogată Legea contenciosului administrativ 793/10.02.2000 și Legea nr. 190/1994 cu privire la petiționare, astfel, în continuare ne propunem drept obiectiv dezvoltarea ca temă aparte, sub aspect teoretico-practic a contenciosului administrativ ca instituție juridică, care are drept scop contracararea abuzurilor și exceselor de putere ale autorităților publice, apărarea drepturilor persoanei în spiritul legii, ordonarea activității autorităților publice, asigurarea ordinii de drept.

Tema 1. Noțiunea și esența administrației

Care sunt trăsăturile conducerii sociale?

Trăsăturile conducerii în domeniul social:

- a) apare odată cu societatea, acolo unde există activitate în comun a oamenilor;
- b) are ca scop principal reglementarea și coordonarea relațiilor dintre membrii societății prin intermediul influenței;
- c) are ca obiect principal comportamentul/acțiunile membrilor societății;
- d) se bazează pe o anumită subordonare a voinței celor ce participă la activitatea în comun, unei voințe prioritare ce aparține celor ce conduc.

Conducerea socială cunoaște 2 forme:

- a) conducerea statală - exercitată prin organele de stat;
- b) conducerea nestatală/obștească – de ex.: partide politice, culte religioase, sindicate etc.

Deosebirea dintre aceste două forme de conducere o constituie:

- a) mijloacele de influență pe care le folosesc, adică metoda constrângerii și metoda convingerii;
- b) sfera intereselor pe care le promovează și apară, adică interesele populației în toate domeniile vieții.

Deci conducerea socială are ca scop stabilirea și menținerea ordinii și disciplinei în societate pentru dezvoltare și prosperare.

Ce presupune, în esență, conducerea statală ca parte componentă a conducerii sociale?

Conducerea statală este un termen general care semnifică că astfel de gen de activitate este o parte componentă a conducerii sociale, dar se deosebește de conducerea obștească, efectuată de diferite organizații private și grupuri de cetățeni, partide, organizații obștești.

Pentru a înțelege semnificația noțiunii de conducere statală, este necesar de pornit de la următoarea premisă (axiomă): orice activitate umană constă din decizie, executarea deciziei și controlul executării. În esență, pe această bază, este creat și aparatul de stat constituit dintr-o totalitate de organe (autorități) ce exprimă puterea de stat și efectuează conducerea statală a societății și, respectiv, divizarea puterii:

- a) organe care iau decizii în numele membrilor societății, stabilesc norme generale de conduită publică (organe legislative - Parlamentul);
- b) organe care execută aceste decizii sau asigură executarea lor și aplică normele de conduită în practică (organe executive);
- c) organe care verifică cum se execută deciziile, se respectă normele generale de conduită, soluționează conflictele (litigiile) apărute și aplică sancțiuni (pedepse) pentru cei ce încalcă normele generale (organe judecătorești) sau nu execută deciziile.

În concluzie, conducerea statală în statele contemporane se realizează prin intermediul puterii legislative, puterii executive și puterii judecătorești, care sunt separate (independente) și care (concomitent) colaborează între ele în exercitarea prerogativelor ce le revin, potrivit prevederilor Constituției Republicii Moldova (art. 6).

Caracterizați fenomenul administrativ

Fenomenul administrativ este un fenomen social. Administrația publică, prin agenții săi de putere, funcționarii publici, acționează în și pentru mediul social, pentru societate, pentru colectivitatea națională ori pentru colectivitățile locale. Prin aceste acțiuni administrația publică nu face altceva decât să se implice în fenomenul social pe care l-a generat ansamblul cerințelor sociale.¹ Din aceste cerințe sociale, faptul social, realitatea în ansamblul său, se prezintă într-o mare diversitate de forme care țin până la urmă de diviziunea socială a muncii, de separația puterilor în stat, de regimul politic, de regimul administrativ, de nivelul de dezvoltare a conștiinței sociale la un moment dat. Din acest complex de fapte sociale care se manifestă la un moment dat în societate, administrației publice îi revine misiunea de a identifica și determina limitele, dinamica și persistența în timp a acestor fapte sociale și să acționeze în concret pentru a da satisfacție acestor nevoi sociale, altfel spus pentru a se adapta și realiza ceea ce cere fenomenul administrativ, ca fenomen social dinamic.

Originea fenomenului administrativ este controversată în doctrină, susținându-se de către autori de prestigiu că totul depinde din ce perspectivă analizezi fenomenul.² Pornind de la sensul etimologic al termenului de administrație, trebuie admis că o anumită formă de administrație a existat chiar și în comuna primitivă, la nivelul ginților, al triburilor sau al uniunilor de triburi. Dar este greu de apreciat asupra momentul când, în evoluția colectivităților umane s-a pus problema unei administrații a intereselor generale, comune ale colectivităților. O regulă elementară de cunoaștere a naturii umane ne îndeamnă să credem că o formă organizatorică pentru realizarea unei anumite comenzi chiar și numai în ceea ce privește aprovizionarea grupului uman a existat. Această minimă formă de organizare, de realizare a comenzii sociale era necesară pentru coeziunea grupurilor sociale.³ Despre fenomenul administrativ în accepțiunea actuală se poate arăta că el a apărut și a evoluat abia după ce societatea umană s-a organizat statal, a apărut statul ca instituție fundamentală, perenă prin intermediul căruia, colectivitatea umană își gestionează interesele.

Dați noțiunea de administrație publică.

Etimologic, termenul de administrație provine din limba latină, fiind format din prepoziția „ad” – care se traduce prin „la”, „către” – și „minister”, cu semni-

¹ Iorgovan A., *Tratat de drept administrativ*, vol. I, ediția a 4-a, Editura All Beck, București, 2005, p. 6.

² Iorgovan A., *op.cit.*, p. 6.

³ Corbeanu I., *Știința administrației*, Ed. Universității Creștine „Dimitrie Cantemir”, București, 1999, p. 25.

ficația de „servitor”, „îngrijitor”, „ajutător”. Din aceste traduceri, cuvântul administrator apare într-un dublu înțeles, având o semnificație directă: „ajutor al cuiva”, „executant”, „slujitor” și o semnificație figurativă de „unealtă”, „instrument”. Prin adjectivarea cu termenul „publică”, sintagma administrație publică dobândește înțelesul de „serviciu pus în slujba tuturor, a celor mulți”.

Dicționarul explicativ al limbii române atribuie verbului a administra semnificația de „a conduce, a cârmui, a gospodări o întreprindere, instituție etc., iar prin administrație se înțelege totalitatea organelor administrative ale unui stat.

Termenul administrație publică a fost menționat pentru prima dată în legislația Republicii Moldova în Constituția adoptată la 29 iulie 1994.

Noțiunea de administrație publică este necesară de a fi definită, deoarece reprezintă obiectul de reglementare a dreptului administrativ, ca ramură de drept și obiect de cercetare a dreptului administrativ ca știință.

Administrația publică reprezintă o totalitate de autorități publice în frunte cu guvernul, care efectuează activitatea de organizare a executării și de executare la concret a legilor și de asigurare a serviciilor publice.

Administrația publică, în statul de drept, reprezintă principala pârghie prin care se realizează valorile stabilite la nivelul palierului politic.⁴ Ea trebuie să fie continuă, omniprezentă, promptă și energică, fiindcă reprezintă neconținut statul, atât în interior, cât și în exterior. Noțiunea de administrație are mai multe accepțiuni, în limbajul curent, a administra înseamnă a conduce, a organiza, a dirija, a coordona și a controla activitățile publice și particulare.⁵

Într-o formulare, propusă de profesorul Antonie Iorgovan, se afirmă că administrația publică reprezintă „ansamblul activităților Președintelui, Guvernului, autorităților administrative centrale, autorităților administrative locale și, după caz, structurilor subordonate acestora, prin care, în regim de putere publică, se aduc la îndeplinire legile sau, în limitele legii, se prestează servicii publice”.

Noțiunea de administrație publică este susceptibilă de a căpăta două sensuri: unul material și unul formal.⁶

În sens material, administrația publică reprezintă o activitate de organizare a executării și de executare la concret a legii, realizată prin acțiuni cu caracter de dispoziție sau acțiuni cu caracter de prestație, de către autoritățile care compun acest sistem în vederea satisfacerii intereselor generale, scop care organizează și asigură buna funcționare a serviciilor publice și execută anumite prestații către populație.⁷ Prin activitățile executive cu caracter de dispoziție se organizează executarea

⁴ Bălan E., Elemente de drept administrativ, Ed. Trei, 1999, p.9.

⁵ Oroveanu Mihai T., Tratat de drept administrativ, Editura Universității Creștine „Dimitrie Cantemir”, București, 1994, p. 15.

⁶ Negoită Al., Drept administrativ, Ed. „Sylvi”, București, 1996, p. 5.

⁷ Trăilescu A., Tratat elementar de drept administrativ, Ed. ALL BECK, 2002, p. XV

legii, stabilindu-se reguli de conduită pentru terți. Aceste activități se realizează prin acte juridice, operațiuni administrative, fapte materiale realizate de titularii funcțiilor publice din sistemul organelor administrației publice.

Administrația publică, ca activitate, excede sfera organelor care alcătuiesc sistemul de organizare respectiv, aceasta putând fi regăsită și în sistemul puterii legiuitoare sau judecătorești, precum și în cel al unor organizații nestatale care organizează executarea și execută la concret legea.

În sens formal, structural sau organic, administrația publică poate fi înțeleasă ca un sistem de organe (ansamblul autorităților și instituțiilor publice), cuprinzând diverse structuri administrative care realizează activitatea de organizare a executării și de executare la concret a legii.

Conform prevederilor capitolului VIII din Constituția Republicii Moldova, intitulat „Administrația publică”, administrația publică ca sistem de autorități publice este formată din:

- a) administrația publică centrală;
- b) administrația publică locală.

Care este scopul administrației publice?

Scopul administrației publice este servirea interesului general, public, interes ce este recunoscut ca cerință socială, de către stat atunci când prin diferite legi se stabilesc obligații concrete administrației într-un domeniu sau altul al vieții sociale. Interesul public general reprezintă acele cerințe esențiale, comune ale colectivităților umane, pe care statul le recunoaște, le reglementează prin lege și le repartizează spre executare unor servicii publice existente sau pe care le creează. Interesul public recunoscut prin lege poate fi cuantificat după mai multe criterii: numărul beneficiarilor, importanța esențială a acestuia pentru cei administrați, cerințele generale pentru susținerea serviciului public astfel creat și, nu în ultimul rând, dinamica cerințelor pe unitatea de timp. În acest sens trebuie făcută precizarea că, în principiu, statul acționează dezinteresat din punct de vedere financiar, ceea ce nu-l oprește să impună pentru anumite servicii publice ca o parte din costuri să fie suportate direct de către beneficiarii serviciului.

Când statul apreciază că o anumită cerință socială nu poate să și-o asume, va facilita particularilor să se ocupe ei de realizarea acesteia, așa cum este cazul serviciilor comerciale care sunt organizate de către particulari dar pentru a servi unui interes public.

Conținutul interesului general este diferit în raport cu anumite perioade istorice de timp, cu regimurile politice, cu alți factori sociali. Dacă acest conținut este diferit, scopul rămâne același, activitatea administrației publice urmărește satisfacerea interesului general.⁹

⁸ Negoită Al., Drept administrativ și știința administrației, Ed. AtlasLex, București, 1993.

⁹ Jean Rivero, Droit administratif, ediția a VI-a, Dalloz, Paris, 1973, p. 10.

În concluzie, interesul public este motorul acțiunilor administrației publice.

Enumerati funcțiile administrației publice într-un stat de drept.

Administrația publică fiind o activitate în principal organizatorică, aceasta are o poziție de intermediar între planul conducerii politice și planul unde se realizează valorile politice, deciziile politice. Această caracteristică nu exclude activitatea de conducere în administrația publică - ca activitate creatoare - ci, dimpotrivă, o presupune la anumite dimensiuni și în cadrul unor limite.

Referindu-se la principalele funcții ale administrației publice în cadrul sistemului social global, prof. I. Alexandru identifică următoarele:¹⁰

1. În prim-plan (determinată de poziția pe care o are administrația în raport cu puterea politică) se află funcția de mecanism intermediar de execuție, ce are menirea de a organiza și a asigura execuția - în ultimă instanță folosind autoritatea sa sau chiar constrângerea. Această funcție primară are mai multe laturi, și anume:

- a) funcția de pregătire a deciziilor politice sau chiar de colaborare la adoptarea lor;
- b) funcția de organizare a executării deciziilor politice;
- c) funcția de executare directă, la concret a deciziilor politice;
- d) funcția de asigurare a executării deciziilor politice, care se realizează fie prin convingere, fie la nevoie, folosind forța de constrângere;
- e) funcția de purtător al cererilor, dorințelor și necesităților membrilor societății în fața autorităților competente să adopte decizii asupra acestora.

2. Ca funcții derivate ale administrației publice, care se referă la scopurile acțiunilor desfășurate de aceasta, în condițiile statului de drept, administrația publică are drept scop îndeplinirea deciziei politice, reflectată în legi și în celelalte acte normative ale autorităților statului și ale colectivităților locale. De aici, pot fi conturate:

- a) funcția de instrument de conservare a valorilor materiale și spirituale ale societății;
- b) funcția de organizare și coordonare a adaptărilor ce se impun datorită transformărilor ce se produc inerent în evoluția diferitelor componente ale societății, în special, în structura economică a acesteia.

Care sunt principalele școli europene care au dat definire administrației publice?

Cele mai multe teorii și definiții ale administrației publice le întâlnim în doctrina franceză, a cărei evoluție influențează în mare parte și concepția românească în această materie.

De altfel, conceptele franceze despre administrația publică pot fi la rândul lor, sistematizate istoric, înainte și după adoptarea Constituției din 1958.

¹⁰ Bernard Gournay, Introduction a la Science Administrative, Presse de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, Paris, 1978, Alexandru I., ș.a., Drept administrativ, Ed. Economică, 2002.

Astfel, în perioada anterioară anului 1958, teoriile consacrate administrației publice cunoscute sub denumirea „Concepția constituțională tradițională”, defineau administrația ca fiind acțiunea puterii executive prin procedee de putere publică. Cele mai multe definiții aveau la bază serviciul public și interesul public, administrația publică fiind percepută ca o activitate de prestare a serviciului public sau un ansamblu de servicii publice.

După adoptarea Constituției din 1958, cele mai reprezentative opinii au fost formulate de:

1. Prof. Andre de Lambadere, care considera că la baza dreptului administrativ se află noțiunea de serviciu public, iar administrația este un ansamblu de autorități, agenți și organisme însărcinate sub impulsul puterilor publice, cu asigurarea intervențiilor statului modern.¹¹

2. Prof. Jean Rivero. Aceasta pornește în definirea noțiunii de administrație publică de la sensul organic și material al acestuia, invocând necesitatea delimitării administrației publice față de acțiunea particularilor, pe criteriul scopurilor și mijloacelor, interesului public și puterea publică.¹²

3. Prof. Georges Vedel, pornind de la dispozițiile constituționale privind atribuțiile Guvernului și Președintelui Republicii, reține drept criterii pentru delimitarea sferei administrației publice criteriul organic și al naturii activității și definește administrația publică ca fiind ansamblul activităților Guvernului și autorităților descentralizate, precum și raporturile dintre puterile publice care se exercită într-un regim de putere publică.¹³

Deosebit de aceste teorii, în doctrina germană, caracterul abstract al noțiunii de administrație publică a condus la concluzia că administrația se lasă descrisă, dar nu definită.¹⁴

În sistemul anglo-saxon nu se recunoaște existența dreptului administrativ ca ramură distinctă a dreptului comun, astfel că administrația este supusă normelor de drept comun (common law), ca și litigiile administrative care se soluționează de instanțe judiciare de drept comun.

În sistemul belgian și luxemburghez, administrația este definită pornind de la teoria serviciului public și delimitarea sferei administrației publice pe criteriile funcțional și organizațional.

În dreptul românesc definirea noțiunilor administrație publică, administrația de stat și privată, cât și putere executivă, au suferit numeroase nuanțări, în funcție de perioada istorică și evoluția fenomenului administrativ.

¹¹ Andre de Lambadere. *Trate de droit administratif*, 6-eme, Ed. Paris, LGDJ, 1973, vol. I, p. 11-15.

¹² Jean Rivero. *Droit administrative*, 2-eme, Dalloz, Paris, 1987, p. 11-17.

¹³ Georges Vedel, Pierre Delvolle. *Droit administrative*, Presses Universitaires, France, Ed. Paris 1988, p. 52-93.

¹⁴ Iorgovan A., *Tratat de drept administrativ*, ed. a III a, Ed. AII Back, 2001, p. 3.

Care sunt tezele ce au stat la baza definirii administrației publice?

- teza neconcordanței (Școala de la Cluj) reprezentată de profesorul Tudor Drăganu care susține că între formele fundamentale de activitate ale statului și categoriile sale de organe nu există o concordanță deplină.¹⁵

- teza concordanței (Școala de la București) reprezentată de prof. Mircea Lepădatescu, Romulus Ionescu, Nistor Prisca, care au susținut că fiecărei forme fundamentale de realizare a puterii de stat îi corespunde o categorie de organe bazate pe o concordanță perfectă.¹⁶

- teza Institutului de Cercetări Juridice reprezentată de Ion Vântu, Mircea Anghene, susține noțiunea de administrație de stat, în sens larg, ca activitate ce se înfăptuiește de toate organele statului prin acte proprii și în sens restrâns, activitate executivă, este acea forma fundamentală de activitate a statului, realizată numai de organele administrației de stat.¹⁷

- teza dublei naturi a administrației de stat a fost susținută de prof Valentina Gilescu, pornind de la teoria că, administrația de stat ca formă fundamentală de activitate a statului nu este numai o activitate juridică, ci și una politică.¹⁸

Care sunt factorii ce au determinat administrația publică?

Administrația publică contemporană este determinată de următorii factori:¹⁹

Politica internă. Instabilitatea politică internă, vrajba națională, atitudinea diferențiată a guvernării față de anumite grupări sociale (etnice, profesionale, regionale) dezorientează investitorii și stopează fluxul investițiilor (atât străine, cât și interne), în lipsa cărora economia este, practic, paralizată.

Factorul economic sau condițiile economice influențează în mod direct și necruțător buna desfășurare a procesului de administrare. Criza economică generează o agonie în conducere, urmată de aplicarea măsurilor nepopulare, în detrimentul majorității populației, cu impact negativ, mai ales, asupra păturilor sale vulnerabile. Sărăcia este una din cauzele care duc la sporirea numărului de infracțiuni, la ieșirea lor de sub controlul organelor de drept și în sens invers, o economie bine organizată, care asigură populației un nivel decent de viață, influențează pozitiv asupra procesului de administrație prin distragerea atenției individului de la problemele existenței lui materiale și prin orientarea societății spre idealuri înalt umane.

¹⁵ Drăganu T., Formele de activitate ale organelor statului socialist roman - Ed. Științifică - București, 1965, p. 64.

¹⁶ Lepădatescu M., Sistemul organelor statului în R.S.R., Ed. Științifică, București, 1966, p. 64-69, 223-233. Romulus Ionescu . Curs de drept administrativ, Ed. Didactica și Pedagogica, București, 1970, p. 87. Nicolae Prisca, Drept Constituțional, Ed. Didactica și Pedagogică, 1977, p. 286-290.

¹⁷ Vântu I., Anghene M., Străoanu M., Organele administrației de stat în R.S.R., Ed. Academiei, București, 1971, p. 13-20.

¹⁸ Gilescu G., Drept administrativ. Partea introductivă, val. 1, CM UB, 1974, p. 8 - 15.

¹⁹ Orlov M., Belecciu Șt., Drept administrativ, Chișinău, 2006.

Factorul geopolitic joacă un rol la fel de important în succesul sau insuccesul programului de guvernare. Un mediu geopolitic favorabil, când statul este înconjurat de țări binevoitoare. Toate forțele interne sunt concentrate spre ridicarea nivelului de trai. Și invers, o situație de tensiune cu statele vecine orientează spre sporirea cheltuielilor pentru securitatea statului. Instabilitatea politică internă, cât și vrajba națională stopează investițiile străine, fără de care economia este, practic, paralizată. Prin urmare, factorii economic și cel politic sunt strâns legați între ei și influențează în mod direct bunul mers al activității administrației publice.

Factorul social-cultural este și el în legătură directă cu ceilalți factori și nici prin importanța sa nu cedează. Într-o societate cu o înaltă cultură și conștiința socială, juridică, civică, administrația se organizează și activează în baza principiilor de democrație și echitate socială. Nu în zadar se spune că fiecare popor este demn de Guvernul pe care îl alege, avându-se în vedere administrația în general. Obligația de a ridica nivelul de conștiință socială, civică, culturală și politică îi revine Guvernului. Acesta poate să îndeplinească obligația dată prin alocarea unor surse financiare pentru noi programe de instruire în școala generală, punând accentul pe disciplinele socioumaniste, pe educația civică, juridică pe care trebuie să o posede cetățeanul unui stat de drept. În situația unei economii precare și a unei politici instabile, devine imposibilă realizarea obiectivelor propuse pentru ridicarea nivelului de conștiință socială. Această situație poate dura un timp îndelungat în următoarele cazuri.

Tema 2. Principiile administrației publice

Dați noțiunea principiilor administrației publice.

Principiile administrației publice sunt definite ca o categorie a principiilor dreptului, reprezentând niște idei inițiale, ce se caracterizează prin universalitate, imperativitate superioară și importanță generală deosebită, și servesc pentru organizarea, funcționarea și evoluția sistemului administrației publice și a puterii executive.²⁰

Numiți și caracterizați principiile fundamentale ale administrației publice?

Principiile fundamentale ale administrației publice rezultă din prevederile Constituției Republicii Moldova. Aceste principii servesc în același timp ca principii și pentru alte ramuri de drept, având un caracter interramural, iar unele din ele sunt, în același timp, principii generale pentru toate ramurile de drept (de ex.: principiul legalității).

Principii fundamentale ale administrației publice:

- principiul suveranității poporului (art. 2 al Constituției RM);
- principiul democratismului și pluralismului politic în administrarea publică (art. 5 al Constituției RM);
- principiul legalității în administrația publică (art. 15 al Constituției RM – universalitatea);
- egalitatea în drepturi a tuturor cetățenilor în domeniul administrației publice (art. 16 al Constituției RM);
- principiul separării puterii în stat;
- principiul transparenței;
- principiul priorității și garantării drepturilor persoanei private.

Principiul suveranității poporului. Este unul din principiile fundamentale care reiese din art. 2 al Constituției Republicii Moldova și prevede că suveranitatea națională aparține poporului Republicii Moldova, care o exercită în mod direct și prin organele sale reprezentative, în normele stabilite de Constituție.

Nicio persoană particulară, nicio parte din popor, niciun grup social, nici un partid politic sau o altă formațiune obștească nu poate exercita puterea de stat în nume propriu. Uzurparea puterii de stat constituie cea mai gravă crimă împotriva poporului.²¹

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

- Este un atribut al statului care se identifică cu forța. Această forță se materializează prin diverse instituții politico – juridice (autorități publice, armată, poliție etc.);

²⁰ Drept administrativ: Note de curs / Sergiu Cobăneanu, Elena Bobeica, Viorel Rusu; Univ. de Stat din Moldova, Fac. de Drept, Catedra Drept Constituțional și Drept Administrativ. – Ch.: S. n. 2012 - p. 11.

²¹ Constituția Republicii Moldova adoptată la 29 iulie 1994, art. 2

- are un caracter politic.
- are o sferă generală de aplicare;
- deține monopolul constrângerii: numai ea are posibilitatea de a folosi constrângerea și dispune de aparatul de constrângere;
- puterea de stat este suverană. Această ultimă trăsătură – suveranitatea – este cea mai importantă.²²

Termenul „suveranitate” este folosit pentru prima dată de către juristul francez, Clemant Tennere, în contextul analizei Constituției Franceze din 1791. El a definit suveranitatea ca fiind „libertatea colectivă a societății”.

În epoca modernă suveranitatea este definită tot mai frecvent ca „dreptul statului de a conduce societatea, de a stabili raporturile cu alte state”.²³

Suveranitatea poate fi internă și externă.

Suveranitatea internă presupune că pe teritoriul țării nicio putere socială nu este superioară puterii statului, fapt pentru care este denumită și supremația puterii de stat.

Suveranitatea externă nu este altceva decât capacitatea statului de a nu se lăsa condus în relațiile sale externe de către o altă putere, indiferent de faptul dacă puterea publică a consimțit să se limiteze în unele relații externe.²⁴

Limitarea suveranității nu poate fi absolutizată. Conceptul de suveranitate e corelat cu conceptul de stat.

Dacă două elemente definitorii ale statului, consideră Ioan Alexandru,²⁵ - teritoriul și populația - au un caracter obiectiv – material, cel de-al treilea element esențial – suveranitatea națională – are un caracter subiectiv național și înseamnă că dreptul de a comanda aparține națiunii. Dacă în cazul referendumului suntem în prezența unei forme de guvernare directă de către popor, apoi în cazul exercitării suveranității naționale prin organele sale reprezentative e vorba de o guvernare indirectă, ceea ce înseamnă că poporul delegă dreptul de guvernare unor organe reprezentative.

Dreptul delegat de a fi reprezentat oferă organului reprezentativ un aspect colectiv. Aceasta decurge din caracterul electiv al autorităților publice reprezentative. Prin alegeri autoritățile investite cu dreptul de a guverna în numele poporului obțin calitatea de a fi reprezentative și publice.²⁶

Autoritățile publice reprezentative se mai evidențiază și printr-o competență materială absolută.²⁷ Acest caracter este și el legat indisolubil de noțiunea de su-

²² Orlov M., Negru B., Cunețchi T., Cojocaru Eug., Hristev Eug., Perebinos M., Quo vadis Moldova?, Administrația publică, Chișinău, 2002, p. 21.

²³ Idem, p.22.

²⁴ Ibidem

²⁵ Alexandru.I., Structuri, mecanisme și instituții administrative, volumul I, București, 1996, pag.56.

²⁶ Sîmboteanu A., Reforma administrației publice în Republica Moldova, Editura MUSEUM, Chișinău, 2001, pag. 46.

²⁷ Popa V., Regimul reprezentativ – regim democratic// „Administrarea publică”, 1995, nr. 3, pag. 48-54.

veranitate, deoarece pentru a realiza dreptul poporului de a dispune de el însuși, de a fi stăpân pe soarta sa, autoritățile care-l reprezintă trebuie să dispună de plenitudinea atribuțiilor, fiind limitate doar de constituție și de lege. La aceasta se cere de adăugat că organele reprezentative trebuie să exercite atribuțiile lor permanent. Aceasta este posibil numai asigurându-se stabilitatea autorităților reprezentative prin reglementare constituțională, legitimându-se, astfel, actul de exercitare a puterii publice.

Conceptul de suveranitate populară este atribuit filosofului francez Jean Jacques Rousseau, în opinia căruia poporul reprezintă totalitatea indivizilor ce locuiesc pe un anumit teritoriu, fiecare dintre ei stăpânind o cotă-parte egală din suveranitate. Formulând teoria clasică a suveranității poporului în lucrarea sa „Contractul social”, Jean Jacques Rousseau a fundamentat principiul potrivit căruia la originea suveranității s-ar afla un pact social.²⁹

Concepția suveranității poporului este fundamentată pe ideea universalismului cetățenilor,³⁰ conform căreia fiecare individ deține o cotă-parte din suveranitate, proporțională cu numărul total al populației.³¹ Suveranitatea poporului este considerată, astfel, ca fiind suma voințelor indivizilor, guvernanților încredințându-li-se nu suveranitatea, ci numai exercițiul acesteia, ei fiind, de fapt, simpli mandatar, delegați ai poporului.³² O asemenea viziune presupune un absolutism democratic, legiferarea numai prin inițiativă populară, supremația legislativului asupra executivului, sufragiu universal în toate cazurile, iar mandatul deputaților – în mod obligatoriu – trebuie să fie întotdeauna un mandat imperativ, implicând din partea cetățenilor dreptul de revocare a celor aleși.³³

Exercitarea directă a suveranității de către popor constituie cele trei forme de guvernare semidirectă cunoscute în dreptul constituțional: referendumul, votul popular și inițiativa legislativă.

Principiul legalității reprezintă unul din principiile fundamentale ale societății organizate într-un stat de drept. Aceasta înseamnă că autoritățile publice, inclusiv cele administrative, trebuie să se conducă în activitatea lor de prevederile legii, să emită acte juridice numai conform și în baza legii.

Acest principiu, atunci când se referă la administrația publică, implică respectarea Constituției, a principiilor generale ale dreptului, a legilor organice, ordinare, a deciziilor judecătorești, a regulilor cutumiare și a prevederilor internaționale când acestea sunt parte a dreptului intern.

Principiul legalității mai înseamnă că actele administrative nu produc efecte

²⁹ Jean Jacques Rousseau, Contractul social, Editura Moldova, Iași, 1996, p. 72.

³⁰ Deleanu I., Instituții și proceduri constituționale, vol. II, Editura Servo-Sat, Arad, 1998, p. 50.

³¹ Drăganu T., op. cit., p. 208.

³² Duculescu V., Călinoiu C., Duculescu G., Constituția României comentată și adnotată, Edit. Lumina Lex, București, 1997, p. 22.

³³ Idem.

retroactive, exceptând cazurile în care este prevăzut expres în lege sau sunt în favoarea persoanei private.

În materie de sancționare administrativă, principiul legalității se manifestă prin faptul că atât sancțiunile, cât și faptele pentru care ele, precum și organele sau persoanele împuternicite să aplice aceste sancțiuni sunt stabilite prin lege, sancțiunea se aplică numai în limita stabilită la data săvârșirii faptei cu luarea în considerație a tuturor circumstanțelor în care s-a săvârșit această faptă.

Principiul egalității în drepturi al cetățenilor în domeniul administrației publice presupune ca autoritățile administrative trebuie să examineze fiecare caz aprofundat și echitabil, referindu-se la legile în vigoare, iar acestea din urmă nu trebuie să împiedice autoritățile administrative să examineze fiecare caz într-o manieră adaptată la circumstanțele particulare. Situațiile obiectiv-identice trebuie tratate în același fel, iar situațiile obiectiv diferite pot să fie tratate diferit. Prevederile Convenției Europene a Drepturilor Omului interzic ca deosebiri de sex, rasă, culoare, limbă, religie, opinie politică, origine etnică sau socială, apartenența la o minoritate națională, proprietate, naștere sau alte statute să fie utilizate ca justificare de tratare diferită în ceea ce privește posedarea drepturilor omului conține în acest instrument, cum ar fi, de exemplu, libertatea de exprimare, de opinie, conștiința și religia, libertatea justiției – dreptul la un proces echitabil și public etc.

Principiul democratismului și pluralismului politic în administrația publică. Conform art. 5 din Constituția Republicii Moldova, „democrația în Republica Moldova se exercită în condițiile pluralismului politic”. Principiul respectiv se manifestă în mod direct în cadrul organizării și funcționării autorităților publice locale, și indirect în procesul organizării și funcționării administrației publice centrale etc.

Principiul separației puterilor în stat și-a făcut loc în gândirea umanității numai în momentul când s-a simțit nevoia instaurării regimului constituțional. El a avut o semnificație atât de mare pe continentul american și european, încât nu se poate vorbi despre crearea noilor societăți democratice în afara principiului separației puterilor. Iar atunci când, odată cu regimul constituțional, s-a ajuns la ideea statului de drept, principiul separației puterilor a fost considerat ca singurul instrument capabil să-l realizeze.

Ca să înțelegem mai bine rolul principiului separației puterilor în fundamentarea statelor moderne, devine necesară o incursiune în trecutul istoriei pentru a observa că și lumea antică s-a preocupat de această idee. Nu înainte de a ne pune întrebarea: de ce această stăruință pentru o idee ce nu se conturase încă drept o teorie sau un concept clar cu privire la separația puterilor? Ce raporturi intime împingeau cele mai luminate minți ale epocii să vorbească despre separația puterilor ca despre un imperativ despre organizarea puterii în stat a societății? La

aceste întrebări s-a răspuns într-un singur mod: abuzurile, cu tot cortegiul de suferințe resimțite de popoare, acolo unde puterea, în totalitatea sa, era concentrată în mâinile unui singur om sau ale unui grup de oameni.³⁴

Separția puterilor în stat este considerată o necesitate a democratizării vieții politice în orice sistem de guvernământ, fie monarhic, fie republican. Privind evoluția istorică a acestui principiu până la formularea definitivă și aplicarea lui, se pot evidenția mai multe etape. Problema separației puterilor în stat în raporturile dintre ele a fost abordată încă din antichitate de istoricii Herodot, Tucidide, Xenofon, filozofii Platon, Euripide care ne-au lăsat dovezi și reflecții despre organizarea puterilor și începuturile divizării sale în Sparta și Atena.

Aceste probleme sunt tratate și de Aristotel (384-322 î.e.n.), care a sugerat ideea separației puterilor în stat descriind statul atenian. El menționează în lucrarea sa „Politica” că „în orice stat sunt trei părți: Adunarea Generală, Corpul Magistratilor și Corpul Judecătorec”.

În concepția lui Aristotel, Adunarea Generală trebuia să decidă în mod suveran asupra păcii și războiului, încheierea și ruperea tratatelor, adoptarea legilor, pronunțarea pedepsei cu moartea, exilul, confiscarea și primirea conturilor magistratilor. „Aici, spune Aristotel, trebuie să se apuce în mod necesar una din căile următoare: ori a lăsa toate deciziile în urma corpurilor politice întreg, sau a le încredința pe toate unei minorități”. Prin urmare, Aristotel avea în vedere înființarea unei sau mai multor magistraturi speciale, pentru a degreva Adunarea Generală de anumite funcțiuni, „ori a le împărți și a le încredința pe unele tuturor cetățenilor, iar pe altele - numai unora din ei”.³⁵

Ideea a fost prezentată, în evul mediu, în tezele școlii dreptului natural, în lucrările lui Grotius, Wolf, Pufendorf, care au constatat diferite atribuții ale statului, fără a întrezări însă conceptul de separație.

În Franța a fost formulată pentru prima dată în secolul XVI-lea de scriitorul Jean Bodin. În lucrarea sa „Tratat asupra Republicii”, autorul discută despre împărțirea dreptății, susținând că ea nu trebuie să fie supusă ambițiilor părinților și fanteziei poporului. Ideile lui Jean Bodin s-au răspândit, înlesnind înțelegerea doctrinei separației puterilor.³⁶

O concepție mai conturată îi aparține filozofului englez John Locke (1632-1704), care menționa în lucrarea „Schița privind guvernarea civilă” că în stat sunt trei puteri: puterea legislativă, puterea executivă și cea federativă.³⁷

Dacă autorii mai vechi cercetaseră problema atributelor statului în lumina

³⁴ Tănase Gheorghe Gh., Separția puterilor în stat, Editura Științifică, București 1994, p. 5.

³⁵ Aristotel, Politica, În românește de El. Bezdechi, București 1924, p. 241

³⁶ Ibidem.

³⁷ Bagdasar N., Bogdan V., Narly C., Antologie filosofică – filosofi străini, Editura Uniunii scriitorilor, 1996, pag. 282.

așa-numitului guvernământ direct, Locke o examinează din punctul de vedere al unui guvern reprezentativ, al suveranității naționale.³⁸

Locke a avut o influență mai mare în Franța decât în Anglia, deoarece ideile sale s-au bucurat de mai multă considerație și mai multă putere în Franța. Englezii de pe vremea lui Locke nu aveau motive grave de nemulțumire. Ei aveau ca instituții locale, cu toate nedreptățile inevitabil, erau eficiente și suportabile. Din optimismul oficial al lui Locke avea să ia naștere Contractul social al lui Rousseau, Declarația drepturilor omului și a cetățeanului, și Declarația de independență americană.

În concepția lui Locke, puterea legislativă și executivă nu trebuiau să fie încredințate în mâna unei singure persoane, deoarece „puterea legislativă este cea care are dreptul de a determina cum trebuie să fie întrebuințată forța statului pentru a proteja comunitatea și pe membrii săi”³⁹

Din confruntarea concepției lui Locke în materia de separație a puterilor statului cu organizarea fundamentală a statului englez, se observă că el nu impune în opera sa o teză abstractă, ci prezintă un tablou sugestiv al organizării constituționale a Angliei. Concluzia lui Locke nu este atât o formulare categorică a separației puterilor, cât o distincție a puterii legislative de puterea executivă. Astfel, Leon Duguit arată că „pentru a se asigura acțiunea guvernamentală, o pondere reciprocă trebuia să se instituie între diferite organe. Nu era o separare a puterilor care le-ar fi izolat, care le-ar fi provocat conflicte și le-ar fi împiedicat liberul joc al mașinăriei politice. Era mai degrabă o colaborare a organelor și o repartitie a funcțiilor”⁴⁰

O reconstrucție, o dezvoltare și o sistematizare a problemei separației puterilor o întâlnim, nu fără evidențierea influenței lui Locke, dar cu pronunțată parte de originalitate, la Montesquieu. El dă o formulare precisă și clară a acestei teorii a separației puterilor, care va forma unul din punctele principale ale programelor revoluțiilor burgheze.⁴¹

Deci părintele principiului separației puterilor în stat este considerat filosoful francez Charles Louis Montesquieu (1689 - 1755). El arată în cartea sa „Despre spiritul legilor” că în fiecare stat sunt trei puteri: legislativă, executivă și judecătorească, care trebuie să fie separate în scopul înlăturării despotismului, asigurării echilibrului și armonizării forțelor sociale.⁴²

Sunt în fiecare stat, spune Montesquieu, trei puteri: legislativă, executivă și

³⁸ Vezi: Esmein A., *Droit Constitutionnel*, Tome I, Paris, 1927, p. 495, op. cit.; Tănase Gheorghe Gh., *Separația puterilor în stat*, Editura Științifică, București 1994, p. 7.

³⁹ John Locke, *Essai sur le pouvoir civil*, Traduction, introduction et notes par Jean-Louis Fyot, 1952, p. 157, op. cit.. Tănase Gheorghe Gh., *Separația puterilor în stat*, Editura Științifică, București 1994, p. 8.

⁴⁰ Leon Duguit, *Lecon de droit public general*, Paris, 1926, p.196, op. cit.; Gh. Tănase Gheorghe, *Separația puterilor în stat*, Editura Științifică, București 1994, p. 9.

⁴¹ Idem.

⁴² Voiculescu M., *Istoria doctrinei politice*, București, 1992, pag. 95-97, op.cit.; Simboteanu A., *Reforma administrației publice în Republica Moldova*, Editura MUSEUM, Chișinău 2001, pag. 47.

judecătorească. Dar dacă acestea sunt puterile statului, ele trebuie să fie separate, adică să fie încredințate unor titulari deosebiți, și această necesitate apare în concepția lui Montesquieu ca fiind comandată de ideea de libertate politică. Pentru Montesquieu, libertatea nu se poate realiza decât prin obstacole în calea abuzului în care ar putea fi tentat să se dedea orice om și orice organ al statului, dacă el ar fi dotat cu prea multă putere.

Dar, „orice om care are putere este înclinat să abuzeze de ea”, spunea Montesquieu și tot el dădea soluția: „Pentru a nu se putea abuza de putere, trebuie ca prin așezarea lucrurilor puterea să oprească puterea”. Desfășurând această idee, prof. T. Drăganu consideră că: „Pentru ca libertățile individuale să nu fie nesocotite, puterea publică trebuie divizată între mai multe puteri, astfel încât o putere să se opună celeilalte și să se creeze, în locul unei forțe unice, un echilibru de forțe. Prin faptul că puterea de comandă în stat se fracționează între mai multe organe, care au același interes ca atribuțiile lor să nu fie încălcate de celelalte organe ale statului, se asigură aplicarea strictă a legilor și respectarea libertăților individuale”.⁴³

În lupta pe care a susținut-o împotriva monarhiei absolute, filosoful iluminist francez se afirmă ca un gânditor progresist. Dar revine decările lui Montesquieu nu au satisfăcut reprezentanții Revoluției franceze de la sfârșitul sec. al XVIII-lea. Îl vedem prea puțin agreat de Voltaire și combătut de Rousseau, pentru ideile sale politice moderate, teoria separației puterilor așa cum fusese de Montesquieu, apărând-i lui Rousseau ca o renunțare la o cărmuire populară pe cale de eligibilitate.

Ideea separației puterilor se întâlnește în concepția lui Rousseau, ca un instrument firesc pentru limitarea absolutismului monarhic și pentru o organizare progresivă a statului. Dar dacă Rousseau ajunge la aceeași concepție ca și Montesquieu, considerația că-l călăuzește este cu totul diferită. Pentru Rousseau, puterea legislativă se confundă cu însuși conceptul de suveranitate. Ea nu putea fi exercitată decât pe cale directă, prin votul întregii națiuni și nu putea să aibă ca obiect decât întocmirea de acte cu caracter general și impersonal. Puterea executivă sau guvernământul nu putea, din contra, să consistă decât în acte particulare și se distingea în mod necesar în dreptul legiuitorului.⁴⁴

Rousseau nu admitea independența puterii executive, deoarece aceasta era supusă puterii legislative ale cărei ordine le execută și care o supraveghează asupra modului de îndeplinire și atribuțiilor fixate de ea. Dar politicienii noștri, spune Rousseau, neputând să împartă suveranitatea în principiul său, o împart în obiectul său. Ei o împart în forță și voință, în putere legislativă și în putere executivă, în drept de impozit de justiție și de război, în administrație interioară și în puterea

⁴³ Drăganu T., *Introducere în teoria și practica statului de drept*, Cluj – Napoca, Editua Dacia, 1992, p. 30.

⁴⁴ Esmein A., *Droit Constitutionnel*, Tome I, Paris, 1927, p. 495, op. cit.; Tănase Gheorghe Gh., *Separația puterilor în stat*, Editura Științifică, București 1994, p. 12.

de a trata cu străinătatea, când confundă toate aceste părți, când le separă. Ei fac din suveran o ființă fantastică și formată din bucăți asemănătoare. Este ca și cum omul ar compune omul din mai multe corpuri în care unul ar avea ochii, altul brațele, altul picioarele și nimic mai mult.⁴⁵

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

Cea dintâi aplicație practică a principiului separației puterilor a fost realizată de statele americane, care în secolul al XVIII-lea se găseau în plină revoluție constituțională. Începând încă în 1780, primele constituții ale statelor Massachusetts, Maryland, Virginia, New-Hampshire introduc acest principiu. Ulterior constituția statelor federale, ai cărei creatori au fost Hamilton, Madison și Jay, adoptă principiul separației puterilor sub forma întreită de putere legislativă, executivă și judecătorească.

În anul 1791 Revoluția franceză introduce acest principiu în „Declarația drepturilor omului”, care, în art.16, se exprimă astfel : „Orice societate în care garanția drepturilor nu este asigurată, nici separația puterilor determinată, nu are Constituție”.⁴⁶

Ulterior principiul separației și colaborării în stat la baza organizării de stat a tuturor statelor democratice, el fiind consacrat, explicit sau implicit, în condițiile acestor state.

„Separația puterilor, spune Pierre Lalumiere, nu exclude o colaborare. Pe plan organic miniștrii pot să fie în Parlament și sunt responsabili înaintea lui. Pe plan funcțional, fiecare dintre puteri este însărcinată cu titlul principal al unei funcții, dar participă în mod egal la funcția exercitată de către cealaltă. Parlamentul și guvernul exercită unul asupra celuilalt o acțiune reciprocă, constantă. Colaborează de o manieră intimă la punerea în lucru a activității generale a statului, dar colaborează în forme diferite la aceeași cauză a diversității structurale”.⁴⁷

Teoria colaborării puterilor a fost privită de unii teoreticieni însemnând, de fapt, începutul imixtiunii puterii executive în atribuțiile puterii legislative. Duverger afirmă că echilibrul puterilor este foarte nestabil. Un organ predomină, de obicei, asupra altuia și, totodată, „predominarea adunărilor legislative este un fenomen rar, dimpotrivă, predominarea organului executiv este mai frecventă”.⁴⁸

⁴⁵ Leon Duguit, *Tratate de droit constitutionnel*, vol. II, ediția a III-a, Paris, 1928, p. 680, op. cit.; Tănase Gheorghe Gh., *Separația puterilor în stat*, Editura Științifică, București 1994, p. 12.

⁴⁶ L. Duguit, H. Monnier, R. Bonnard, *Les Constitutions et les principales lois politiques de la France depuis 1789*, Ediția a VII-a, Paris, 1952, op. cit.; Tănase Gheorghe Gh., *Separația puterilor în stat*, Editura Științifică, București, 1994, p. 13.

⁴⁷ Pierre Lalumiere et Andre Demichel, *Les regimes parlementaires europeens*, Paris, 1966, p.6, op. cit. Gh. Tănase Gheorghe, *Separația puterilor în stat*, Editura Științifică, București 1994, p. 14.

⁴⁸ M Duverger, *Droit Constitutionnel et institutions politiques*, Paris, 1955, p. 530, op. cit.; Gh. Tănase Gheorghe, *Separația puterilor în stat*, Editura Științifică, București 1994, p. 15.

Acest principiu a fost considerat ca generator de libertăți politice și a fost unul din principiile de bază ale Constituției SUA din 1787 și ale Constituției Franceze din 1791. Mai târziu, acest principiu a fost preluat și de alte state. Aplicarea lui a suferit cu timpul unele modificări, trecându-se de la separația absolută a puterilor la separația lor prin colaborare.⁴⁹

Nu putem trece cu vederea principiul separației puterilor și din motivul că este consacrat în Constituția Republicii Moldova, prin urmare, este un principiu constituțional, și din propria convingere că acest principiu nu și-a pierdut de-a lungul veacurilor importanța și actualitatea sa.

Dacă acum două sute de ani separația puterilor în legislativă, executivă și judecătorească, de rând cu alte principii democratice, a pus capăt regimului de monarhie absolută și a favorizat instituirea regimului democratic (republican) de guvernare, astăzi acest principiu este o garanție împotriva instaurării dictaturii și a regimului autocratic.⁵⁰

Acest principiu este fixat în art. 6 al Constituției Republicii Moldova. Se deduce și din distribuția competențelor și atribuțiilor între autoritățile publice atât pe orizontală, în putere legislativă, executivă și judecătorească, cât și pe verticală, în autorități ale administrației publice centrale și locale.

Cât privește originea și evoluția principiului separației puterilor, acesta este pe larg descris în lucrările de drept constituțional. Nouă nu ne rămâne decât să menționăm legătura dintre acest principiu și organizarea administrației publice.

În măsura în care Constituția consacră principiul separației puterilor și stabilește un spectru larg de frâne de contragreutăți de puterile statului, putem spune care este forma de guvernământ în țara dată: prezidențială, parlamentară sau mixtă.⁵¹

În prezent, principiul separației puterilor în stat este controversat. Unii îl consideră învechit, depășit, alții pledează pentru modernizarea lui în favoarea unei puteri forță, de regulă, a executivului. Constituția Republicii Moldova reglementează în titlul III „Autoritățile publice” puterile publice, competența lor și raporturile dintre ele. El este structurat în deplină conformitate cu principiul separației celor trei puteri de bază. Fiecare dintre aceste trei puteri este investită cu anumite prerogative, nici una din ele n-are posibilitate de a uzurpa atribuțiile celorlalte puteri. Între organele care exercită prerogativele unei anumite puteri există o legătură funcțională, o colaborare strânsă, menită să asigure armonia procesului de conducere a societății și împiedicarea abuzului unei puteri față de altă putere.

⁴⁹ Sîmbuteanu A., Reforma administrației publice în Republica Moldova, Editura MUSEUM, Chișinău, 2001, pag. 47.

⁵⁰ Orlov M., Drept administrativ, Editura EPIGRAF, Chișinău, 2001, p. 13.

⁵¹ Drăganu T., Introducere în teoria și practica statului de drept, Cluj – Napoca, Editura Dacia, 1992, p. 32 - 35.

Din aceste considerente, la baza principiului separației puterilor se află mecanismul de verificare reciprocă între puteri și de asigurare a unui echilibru funcțional între ele.⁵²

Principiul transparenței. Principiul transparenței este fundamentul pe care se construiește o societate deschisă și democratică. Prin acest principiu societatea civilă își realizează dreptul de a cunoaște și a avea acces la informațiile de interes public, precum și asupra activității autorităților publice. În rezultatul realizării acestui drept, societatea civilă poate spori gradul de transparență a autorităților publice, perfecționarea și dezvoltarea mecanismelor pentru implementarea principiului transparenței.⁵³

Sau transparența este setul de instrumente prin care structurile instituționale argumentează cetățenilor acțiunile sale cu privire la activitatea desfășurată în serviciul acestora, garantându-le dreptul la informare, consultare, precum și participare la deciziile luate de către autoritățile administrației publice locale și centrale în toate etapele și procedurile, confidențialitatea fiind excepția care se limitează la informația stabilită prin lege datorită nevoii protejării unor interese specifice în domeniul siguranței publice, prevenirii infracțiunilor, protejării monedei, creditului și a intimității.⁵⁴

Principiul priorității și garantării drepturilor persoanei private. În baza acestui principiu activitatea administrației publice trebuie să fie fundamentată pe baze morale, ca fapt obligatoriu nu facultativ. Drepturile omului sunt o valoare supremă și toate autoritățile administrației publice poartă răspundere față de cetățeni pentru respectarea lor. Aceasta decurge din prevederile constituționale, conform cărora demnitatea omului, drepturile și libertățile cetățenilor, libera dezvoltare a personalității umane, dreptatea reprezintă valori supreme și sunt garantate.⁵⁵

Enunțarea acestui principiu are menirea să ducă la îmbunătățirea activității administrației publice, dat fiind faptul că în fiecare moment administrația publică este expusă unei mari tentații, și anume de a se considera pe ea însăși drept propriul său scop,⁵⁶ sistemul administrativ neavând alte justificări, în fața celor care-l pun în mișcare, decât perfecționarea funcționării și armonia mecanismelor sale. Reforma administrației, având drept scop îmbunătățirea activității și structurii administrației publice, trebuie să stopeze dezvoltarea acestei tentații, care are tendința de a dovedi echivalentul administrativ al rațiunii de stat.

Începând cu anul 1997, în Republica Moldova se implementează, cu con-

⁵² Negru B., Caracterul autorităților publice // „Administrarea Publică”, 1997, nr. 1, pag. 23 -27.

⁵³ Cîrnaț T., Chiveri G. Aspecte conceptuale privind principiul transparenței. În: Revista Națională de Drept. nr. 10-12, 2009. p. 11.

⁵⁴ Chiveri G., Prezentarea teoretică a principiului transparenței. În: Legea și Viața, nr. 11, 2011, p. 49-52.

⁵⁵ Sîmboteanu A., Reforma administrației publice în Republica Moldova, Editura MUSEUM, Chișinău, 2001, p. 49.

⁵⁶ Oroveanu Mihai T., Tratat de știința administrației, București, 1996, pag. 130.

cursul Programului Națiunilor Unite pentru Dezvoltare, un amplu proiect care urmărește crearea și funcționarea unei instituții naționale independente pentru promovarea și apărarea drepturilor și libertăților omului cu mandat de reflectare a tratatelor și convențiilor internaționale la care statul nostru este parte.⁵⁷ Dacă administrația publică are misiunea de a servi omul, cu atât mai mult are sarcina de a servi toți oamenii care alcătuiesc colectivitatea umană națională, satisfăcând interesul public. Desigur că suma intereselor individuale care alcătuiește interesul general are mai mare importanță decât interesul unui singur om. De aceea administrația publică urmează să respecte în activitatea sa această importanță și prioritate.

Astfel, administrația publică este obligată să satisfacă interesul general, chiar sacrificând drepturile și interesele individuale atunci când interesul general impune o asemenea situație. Ierarhizarea satisfacerii cerințelor sociale de către administrația publică nu încalcă semnificația și finalitatea principiului că administrația publică este în serviciul omului, deoarece tocmai interesul impune să se dea prioritate satisfacerii interesului general.⁵⁸

Cum se clasifică principiile organizatorice și funcționale ale administrației publice?

- principii materiale;
- principii procesuale.

Numiți și caracterizați principiile materiale.

- legalitatea;
- respectarea scopului și a obiectivelor trasate de lege;
- proporționalitatea;
- principiul obiectivității;
- imparțialitatea;
- buna-credință;
- transparența;
- regula de favorizare a persoanei private;
- principiul securității juridice.

Respectarea scopului și a obiectivelor trasate de lege. Autoritățile administrative nu-și pot exercita împuternicirile decât în scopul realizării obiectivelor conferite de lege. Fiind legat în mare măsură de principiul legalității, principiul dat determină autoritățile administrative, ca la emiterea oricărui act administrativ de organizare a executării sau de executare propriu-zisă a legii, să nu poată urmări un scop străin obiectivelor sale. Scopul său, obiectivele legii sunt indicate

⁵⁷ Legea cu privire la avocații parlamentari // Monitorul oficial al Republicii Moldova, 1997, nr. 82 – 83 , 11 decembrie.

⁵⁸ Sîmboteanu A., Reforma administrației publice în Republica Moldova, Editura MUSEUM, Chișinău, 2001, pag. 49 – 51.

fie în preambulul, fie în normele din conținutul legii, iar uneori în alte acte de interpretare a acesteia.

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

Principiul obiectivității presupune luarea în considerație a tuturor circumstanțelor la emiterea deciziei administrative cu aprecierea la justa lor valoare a celor de importanță primordială și omiterea celor mai puțin importante sau inutile.

Principiul imparțialității este, de asemenea, un principiu al administrației, care interzice ca considerațiile subiective ale funcționarului să afecteze interesele personale sau private ale acestuia, să influențeze actul administrativ. Conform acestui principiu, nici un funcționar public nu poate interveni la luarea unei decizii sau rezolvarea unei plângeri sau reclamații într-o afacere care atinge interesele sale personale sau al celor din familia lui, a prietenilor sau dușmanilor săi sau în ceea ce privește un apel contra deciziei luate de el însuși.

Principiul bunei-credințe cere ca autoritățile administrative să activeze onest, să fie coerente în deciziile și declarațiile lor și să onoreze încrederea legitimă acordată de către persoanele private. O manifestare elocventă a bunei-credințe din partea autorității administrative (a funcționarilor săi) este recunoașterea propriei erori și imperfecțiuni.

Principiul transparenței. Acest principiu se manifestă prin dreptul oricărei persoane la informație pe care autoritatea publică trebuie să i-o prezinte în termene rezonabile, prin mijloace eficace și corespunzătoare. Refuzul prezentării informației poate avea loc, dacă interesul public o cere sau pentru protecția sferei private și a altor interese legitime. Drept exemplu de interes public legitim într-o societate democratică pot servi: securitatea națională; securitatea publică; bunăstarea economică a țării; prevenirea infracțiunilor; prevenirea divulgării informațiilor confidențiale etc. Refuzul prezentării informației trebuie să fie însoțit de o motivație detaliată și să poată fi obiectul unui control judiciar sau al altei forme de control independent.

Regula de favorizare a persoanei private. Acest principiu se aplică mai des în cadrul sancționării administrative. Orice probă îndoielnică este în favoarea persoanei. O persoană nu poate fi pedepsită de două ori pentru una și aceeași faptă, neretroactivitatea legii în caz de înăsprire ulterioară a pedepsei.

Principiul securității juridice. Conform acestui principiu, autoritățile publice nu pot lua orice măsuri retroactiv, cu excepția unor circumstanțe justificate în mod legal. Acestea nu trebuie să se interfereze cu drepturile acordate și situații juridice finale, exceptând cazurile în care acesta este imperios necesar în interesul public. Ar putea fi necesar, în anumite cazuri, în special în cazul în care se impun

obligății noi, să se prevadă dispoziții tranzitorii sau pentru a permite un timp rezonabil intrării în vigoare a acestor obligații.

Numiți și caracterizați principiile procedurale:

- obligativitatea de a accepta demersurile persoanei private și de a le soluționa în modul cel mai potrivit;
- dreptul de a fi ajutat sau asistat;
- promptitudinea (rapiditatea) în executare;
- dreptul de a fi auzit;
- obligativitatea autorității administrative de a informa persoanele interesate despre procedura administrativă și dreptul lor de a fi ascultate și auzite;
- principiul procedurii colective;
- accesul la informație;
- principiul luării măsurii într-un termen rezonabil;
- dreptul de a prezenta demersuri autorităților administrative;
- dreptul la despăgubiri;
- dreptul persoanei de a fi audiată cu privire la deciziile individuale;
- principiul îmbinării conducerii ramurale, interramurale și locale în domeniul administrației publice;
- obligativitatea deciziei.

Obligativitatea de a accepta demersurile persoanei private și de a le soluționa în modul cel mai potrivit. Soluționarea depinde de natura demersului (care poate fi o petiție, o plângere, un recurs etc. mai mult sau mai puțin formale, care sesizează autoritățile administrative în scris sau oral). Termenele și condițiile de depunere și soluționare a petițiilor din 01.04.2019 este Codul administrativ al RM⁵⁹ (în continuare – CA RM)). Orice demers nu poate fi refuzat fără examinare și fără să se dea un răspuns din partea autorității administrative, cu excepția unui demers vădit neîntemeiat sau absurd. În cazul în care demersul nu este întocmit după forma stabilită de legislație, autoritatea administrativă este oricum obligată să-l accepte și să ajute persoana interesată sau să-i dea forma potrivită ea însăși.

Dreptul de a fi ajutat sau asistat. Persoana interesată are dreptul de a fi reprezentată sau ajutată în fața unei proceduri administrative. Procedura administrativă trebuie să fie, în măsura posibilității, mai puțin costisitoare pentru cel interesat.

Promptitudinea (rapiditatea) în executare. Procedura administrativă și emiterea deciziei trebuie efectuată în termene rezonabile. Se consideră a fi nerezonabil acel termen când autoritatea administrativă, din motive subiective (lipsa de personal sau multitudine de probleme), amână abuziv emiterea deciziei.

⁵⁹ Codul administrativ nr. 116 din 19.07.2018. Publicat: 17.08.2018 în Monitorul Oficial nr. 309-320, art. 466. Data intrării în vigoare: 01.04.2019.

Dreptul de a fi auzit. Persoanele interesate au dreptul de a argumenta valoarea faptelor, probelor etc. Legislația națională stabilește dacă observațiile pot fi făcute totalmente sau parțial, verbal sau în scris. La emiterea deciziei, autoritatea administrativă trebuie să ia în considerație faptele, argumentele și probele pe care cel interesat le-a prezentat.

Obligativitatea autorității administrative de a informa persoanele interesate despre procedura administrativă și dreptul lor de a fi ascultate sau auzite. Cei interesați trebuie să fie informați, prin mijloace potrivite și în timp util, despre existența unei proceduri administrative și despre dreptul lor de a prezenta dovezi, argumente, probe. La fel și directivele administrative trebuie aduse la cunoștința celor interesați în termen util și prin mijloace potrivite, pentru a putea fi contestate în caz de necesitate.

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

- cei interesați trebuie să fie informați prin mijloace potrivite despre criteriile care le vor permite să aprecieze efectele eventuale ale acestui act asupra drepturilor, libertăților și intereselor lor;

- ținând seama de obiectul și efectele proiectului de decizie, trebuie să li se dea celor interesați posibilitatea să numească unul sau mai mulți reprezentanți comuni ori să fie reprezentați de către asociații sau organizații la desfășurarea procedurii administrative;

- orice decizie care poate să afecteze sau să lezeze drepturile ori interesele legitime ale unei persoane private, trebuie să fie motivată. Motivația trebuie să fie adecvată, clară și necontradictorie. Decizia trebuie să stabilească și căile de recurs posibile cu indicarea: naturii recursului; instanțelor de recurs și termenelor de depunere a acestora.

Accesul la informație. Persoanele interesate au dreptul să fie informate, înainte ca decizia să fie luată, despre faptele, argumentele, probele, mijloacele pe care autoritatea administrativă contează să-și fondeze decizia.

Obligativitatea deciziei. Autoritatea administrativă are obligația de a lua o decizie la finele oricărei proceduri, indiferent de faptul dacă aceasta are loc din inițiativa proprie sau din inițiativa altei persoane private. Tăcerea sau absența reacției autorității administrative dă dreptul de recurs celui interesat.

Principiul îmbinării conducerii ramurale, interraturale și teritoriale. Reieșind din faptul că societatea reprezintă un organism integru, diferitele probleme care apar în procesul administrației publice trebuie să fie soluționate ținându-se cont de principiul respectiv. Conducerea ramurală permite de a evidenția toate particularitățile unui domeniu, însă nu poate funcționa izolat și urmează a fi luate în considerație legăturile cu alte domenii conexe, precum și specificul teritorial.

Dreptul de a prezenta demersuri autorităților administrative. Acest principiu ar fi conex cu dreptul constituțional la petiționare (art. 52 din Constituția Republicii Moldova). Astfel, toate persoanele au dreptul de a se adresa individual sau colectiv cu demersuri (petiții) privind chestiunile aferente intereselor lor care necesită respect din partea autorităților administrative. Demersurile respective pot fi scrise sau verbale și ele nu pot fi refuzate de autoritate fără a fi examinate și luată o decizie, exceptând cazurile când ele sunt nefondate sau absurde. Dacă demersul ține de competența altei autorități, autoritatea care a recepționat-o trebuie să o transmită în termen rezonabil autorității competente și să anunțe persoana interesată.

Principiul accesului la informație. Conform acestui principiu, persoanele interesate au dreptul de a fi informate prin mijloace suficiente despre argumentele și probele pe baza cărora autoritatea administrativă își va fonda decizia, inclusiv argumentele legale ce vor fi invocate în luarea deciziei. Informațiile respective trebuie să fie prezentate într-o formă clară pentru particular, astfel ca acesta să le poată comenta și prezenta argumente, probe suplimentare, inclusiv să consulte dosarul.

Dreptul la despăgubiri (a se vedea și art. 53 din Constituția Republicii Moldova - Dreptul persoanei vătămate de o autoritate publică). Conform acestui principiu, autoritățile publice trebuie să ofere o cale de atac pentru persoanele private care suportă daune prin decizii administrative ilegale sau neglijență din partea administrației sau a funcționarilor săi. Înainte de introducerea unei acțiuni în despăgubiri împotriva unei autorități publice în instanțele de judecată, persoanelor private li se poate cere să prezinte cazul lor autorității competente. Cerința Curții împotriva autorităților publice să ofere despăgubiri pentru prejudiciile suferite va fi executată într-un termen rezonabil. Trebuie să fie posibil, după caz, ca autoritățile publice sau persoanele private afectate în mod negativ să emită acțiuni injustiție împotriva funcționarilor publici vinovați.

Dreptul persoanei private de a fi audiată cu privire la deciziile individuale. Conform acestui principiu, în cazul în care o autoritate publică intenționează să ia o decizie individuală, care va afecta în mod direct și negativ drepturile persoanelor private, și cu condiția ca o oportunitate de a-și exprima opiniile lor nu a fost dată, aceste persoane trebuie, cu excepția cazului în acest lucru este în mod evident inutil, să aibă posibilitatea de a-și exprima opiniile într-un termen rezonabil și în condițiile prevăzute de legislație, și dacă este necesar, cu ajutorul unei persoane la alegerea lor.

Principiul luării de măsuri într-un termen rezonabil. Conform acestui principiu, autoritățile publice trebuie să acționeze și își îndeplinesc atribuțiile într-un termen rezonabil.

Numiți și caracterizați principiile procedurii administrative:

- eficiența;
- proporționalitatea;
- securitatea raporturilor juridice;
- motivarea;
- comprehensibilitatea și transparența acțiunilor autorităților publice;
- comunicarea;
- cooperarea;
- răspunderea.

Eficiența. Procedura administrativă se realizează într-un mod simplu, adecvat, rapid, eficient și corespunzător scopului.

Proporționalitatea. Orice măsură întreprinsă de autoritățile publice prin care se afectează drepturile și libertățile prevăzute de lege trebuie să corespundă principiului proporționalității. În cele din urmă o măsură întreprinsă de autoritățile publice este proporțională dacă este potrivită pentru atingerea scopului urmărit în temeiul împuternicirii atribuite prin lege; este necesară pentru atingerea scopului; este rezonabilă, iar măsura întreprinsă de autoritățile publice este una rezonabilă dacă ingerința produsă prin ea nu este disproporțională în raport cu scopul urmărit.

Securitatea raporturilor juridice. Autoritățile publice nu pot întreprinde măsuri cu efect retroactiv, cu excepția cazurilor prevăzute de lege, totodată, autoritățile publice nu pot întreprinde măsuri care să afecteze situațiile juridice definitive sau drepturile dobândite, decât în situații în care, în condițiile stabilite de lege, acest lucru este absolut necesar pentru interesul public.

Motivarea. Actele administrative individuale și operațiunile administrative scrise trebuie să fie motivate.

Comprehensibilitatea și transparența acțiunilor autorităților publice. Procedura administrativă se structurează astfel încât participanții să poată înțelege fiecare etapă a procedurii. Dacă este necesară contribuția unui participant, acestuia i se comunică neîntârziat, într-un limbaj clar și ușor de înțeles, acțiunile care trebuie întreprinse. În condițiile legii, autoritățile publice trebuie să asigure participarea neîngrădită la procedura administrativă a persoanelor interesate

Comunicarea. Comunicarea interinstituțională și comunicarea cu participanții sau cu publicul în cadrul procedurii administrative se face prin orice mijloc (verbal, poștă, telefon, fax, poștă electronică etc.), acordându-se prioritate mijloacelor care asigură o mai mare eficiență, rapiditate și economie de costuri.

Cooperarea. Autoritățile publice au obligația să contribuie și să colaboreze în vederea realizării competențelor ce le revin potrivit legii.

Răspunderea. Autoritățile publice și persoanele fizice care le reprezintă răspund, după caz, penal, contravențional, civil sau disciplinar pentru neexecutarea sau executarea necorespunzătoare a activității administrative, în condițiile legii.

Tema 3. Dreptul administrativ - ramură a dreptului public.

Originea și evoluția dreptului administrativ ca ramură a dreptului public.

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 sale legale.

Constituirea dreptului administrativ ca ramură distinctă a sistemului de drept a început odată cu divizarea puterii în diverse verigi, dar această ramură oricum rămâne una tânără, comparativ cu alte ramuri de drept, cum ar fi dreptul penal sau dreptul civil.

Dreptul administrativ s-a constituit ca ramură a dreptului la sfârșitul secolului al XVIII-lea – începutul secolului al XIX-lea, mai întâi în SUA și după aceea în Franța, în rezultatul stabilirii principiului separării puterilor în stat. S-a constituit puterea executivă ca putere distinctă, în cadrul puterii de stat și, astfel, a apărut obiectul de reglementare pentru o nouă ramură de drept. Putem menționa că apariția dreptului administrativ ca ramură distinctă este legată de adoptarea Constituției SUA în 1784 și Constituției Franței în 1791.

Din cele menționate nu înseamnă că norme cu caracter administrativ nu au existat și mai înainte (de exemplu, tot timpul, începând cu Roma Antică au existat norme juridice privind organizarea administrativă a teritoriului statului).

În sistemul de drept, locul dreptului administrativ este în cadrul dreptului public. Astfel, Dreptul administrativ este o ramură a dreptului public.

Dreptul administrativ este o ramură a sistemului de drept care are ca obiect normele juridice ce asigură funcționarea și organizarea administrației publice, inclusiv a serviciilor publice administrative de bază și executarea legii.

Definiți noțiunile de sistem al dreptului, drept public și drept privat.

Sistemul dreptului reprezintă totalitatea normelor juridice, instituțiilor juridice și ramurilor de drept adoptate și asigurate de către stat în vederea reglementării relațiilor sociale.

Sistemul dreptului se divizează în două mari subsisteme: drept public și drept privat.

Dreptul public este acea parte a dreptului care reglementează relațiile dintre indivizi și instituțiile statului, precum și acele relații interindividuale care sunt de interes public.

Dreptul public cuprinde următoarele ramuri de drept: constituțional, administrativ, contravențional, penal, procesual penal, financiar și fiscal, vamal, execuțional al mediului.

Dreptul privat este acea parte a dreptului care reglementează relațiile dintre indivizi, astfel apără și promovează interesele particularilor (persoane fizice și persoane juridice).

Dreptul privat cuprinde următoarele ramuri de drept: civil, muncii, familiei, procesual civil, protecției sociale, internațional privat, comercial.

Prin ce se deosebește dreptul privat de dreptul public?

Conform unei delimitări a dreptului public și celui privat putem spune că:

- normele de drept privat sunt mult mai cristalizate și mai stabile decât normele de drept public;
- în dreptul privat oricine poate fi titularul unui drept, iar în dreptul public obținerea unui drept poate fi condiționată;
- normele de drept privat au o precizie mai mare decât cele de drept public;
- în dreptul privat găsim sancțiuni precise, iar în dreptul public lipsește precizia;
- în timp ce publicitatea ține de esența dreptului public, secretul ține de esența dreptului privat.

Definiți noțiunea de drept administrativ.

Dreptul administrativ poate fi definit ca o ramură a dreptului public, care cuprinde o totalitate de norme juridice ce reglementează organizarea și funcționarea autorităților publice ce exercită activități executive, reglementează raporturile juridice dintre aceste organe, și între acestea și particulari (persoane fizice și juridice), precum și răspunderea (sancțiunile aplicabile) pentru nerespectarea acestor norme.

Profesorul Antonie Iorgovan definește Dreptul administrativ ca fiind ramură a dreptului public care cuprinde ansamblul normelor juridice care reglementează raporturile sociale referitoare la organizarea și activitatea administrației publice pe baza și în executarea legii.⁶⁰

Care sunt trăsăturile caracteristice ale dreptului administrativ?

Dreptul administrativ prezintă următoarele trăsături:

- a) dreptul administrativ, ramură a dreptului public, are ca finalitate necesară și exclusivă realizarea intereselor generale, spre deosebire de dreptul privat, în care se urmăresc realizarea intereselor persoanelor particulare;
- b) dreptul administrativ cuprinde norme care stabilesc organizarea și funcționarea autorităților administrației publice, a serviciilor publice, precum și a raporturilor dintre ele;
- c) existența unui ansamblu de reguli specifice activităților administrative, care se diferențiază de cele care reglementează relațiile dintre particulari, reguli care constituie regimul juridic administrativ și care deosebește dreptul administrativ de dreptul privat (dreptul civil);
- d) dreptul administrativ este un drept al inegalităților, în care interesele generale au prioritate față de interesele particulare;

⁶⁰ Iorgovan A., *Drept administrativ*, vol. I, Editura Atlas Lex, București, 1994

e) dreptul administrativ este un drept dinamic;

f) normele dreptului administrativ au un caracter de mobilitate superior celor din dreptul privat, caracter care decurge din necesitatea adaptării sale la specificul administrației, acela de a servi interesul public aflat într-o continuă transformare.

Definiți noțiunea și caracterizați obiectul dreptului administrativ.

În literatura juridică s-au conturat trei mari direcții privind obiectul dreptului administrativ:

a) teza unicității, care susține că dreptul administrativ este singura ramură de drept aplicabilă administrației publice;

b) teza pluralității, conform căreia dreptul administrativ se aplică administrației publice, alături de alte norme aparținând altor ramuri de drept. Aceasta deoarece, atât timp cât prin administrație publică înțelegem, în final, o activitate în regim de putere publică, logic nu este de conceput că normele dreptului public, care conturează acest regim, să nu dea impulsuri pentru conținutul și sfera rezervată reglementării normelor de drept privat, garantând, totodată, executarea actelor de drept privat;⁶¹

c) teza subsidiarității consideră că dreptul administrativ se aplică nu doar activităților desfășurate de autoritățile administrației publice, ci și acțiunilor de natură administrativă realizate de alte autorități publice.

Obiectul de reglementare al dreptului administrativ reprezintă totalitatea raporturilor sociale (juridice) care apar, se modifică sau se sting în procesul de realizare a administrației publice.

Într-o altă accepțiune, obiectul dreptului administrativ îl formează acele raporturi sociale care constituie obiectul activității administrative a statului și a colectivităților locale, realizată deci în principal, de către autoritățile administrației publice potrivit normelor legale, cu excepția raporturilor sociale care apar în procesul realizării activității financiare a statului și a colectivităților locale.⁶²

Obiectul de reglementare al dreptului administrativ ar putea fi identificat reieșind din subiectele participante la raporturile sociale reglementate de normele dreptului administrativ. Astfel, dreptul administrativ are în calitate de obiect de reglementare următoarele componente:

a) raporturile juridice privind organizarea și funcționarea autorităților administrației publice, organizate în sistemul administrației publice (guvern, ministere, alte autorități administrative publice centrale și autoritățile publice locale);

b) raporturile juridice ce apar, se modifică sau se sting dintre autoritățile administrației publice (guvern-ministere);

c) raporturile juridice ce apar se modifică sau se sting dintre autoritățile administrației publice și particulari (persoane fizice și juridice);

⁶¹ Iorgovan A., *Tratat de drept administrativ*. Ed. All Beck, București, 2005, p. 115.

⁶² Petrescu Rodica Narcisa, *Drept administrativ*, vol .I, Ed. Cordial Lex, Cluj-Napoca, 1997, p. 18.

d) raporturile juridice administrative cu caracter intern și de altă natură ce apar în procesul activității altor autorități publice, precum și organelor puterii legislative și judecătorești.

Definiți noțiunea de normă juridică de drept administrativ.

În teoria generală a dreptului, norma juridică este definită ca „celula de bază” a dreptului, este sistemul juridic elementar. În conținutul oricărei norme juridice este înmagazinată o anumită reprezentare conștientă a legiutorului în legătură cu conduita posibilă sau datorată a subiecților participanți la relațiile sociale. În consecință, norma juridică este un etalon, un model de comportament, ce reflectă pretențiile și exigențele societății față de conduita membrilor săi în anumite categorii de relații.⁶³

Normele de drept administrativ reprezintă, în general, niște reguli de conduită (de comportare) care reglementează, în temei, raporturile sociale ce apar, se modifică sau încetează între autoritățile (organele) administrației publice, dar și dintre acestea și particulari (persoane fizice și juridice), în procesul realizării activităților executive în stat.

Normele de drept administrativ fac parte din acea categorie de norme juridice care reglementează, ordonând și organizând, raporturile sociale care constituie obiectul activității administrative a statului și a colectivităților locale, cu excepția raporturilor sociale care se nasc în procesul realizării activității financiare.⁶⁴

Respectarea normelor de drept administrativ este garantată prin diferite procedee cu caracter organizatoric de propagandă, de lămurire, stimulare și, în ultimă instanță, de aplicare a măsurilor de constrângere juridică față de acele persoane, care nu urmează benevol prevederile normelor respective.

Prin ce se deosebesc normele de drept administrativ de alte norme juridice?

Normele de drept administrativ au un șir de caracteristici specifice ce le deosebesc de celelalte norme de drept cum ar fi:

- normele de drept administrativ după obiectul lor de reglementare sunt foarte variate și se aplică în diferite domenii, reieșind din faptul că activitatea executivă în stat presupune domenii foarte variate ale vieții sociale și întâlnindu-se, practic, în toate domeniile și sectoarele de activitate;

- normele de drept administrativ au drept scop asigurarea realizării eficiente a mecanismului puterii executive, în conformitate cu Constituția Republicii Moldova și cu a altor legi;

- normele de drept administrativ asigură organizarea și funcționarea întregului sistem al administrației publice, inclusiv interacțiunea elementelor sistemului respectiv;

- normele de drept administrativ au drept sarcină stabilirea și asigurarea unui

⁶³ Popa N., Eremia M. C., Cristea S., Teoria generală a dreptului, Ed. All Beck, București, 2005, p.130.

⁶⁴ Negoită Al., Drept administrativ și știința administrației, Editura „Atlas Lex” SRL, București, 1993.

regim trainic al legalității și disciplinei în cadrul raporturilor sociale în procesul activității administrației publice;

- normele de drept administrativ au un grad diferit de generalitate, astfel unele din ele sunt obligatorii pentru toate persoanele, cum ar fi cele ce reglementează ordinea publică, alte norme de drept administrativ reglementează relațiile și se referă la o categorie largă de persoane, cum ar fi normele din domeniul învățământului;

- normele de drept administrativ, cu excepția celor cuprinse în Constituție și în legi, se emit în baza și în vederea executării legii.

Ce presupune structura normei de drept administrativ?

Autorii de drept administrativ sunt de părere că norma juridică are o structură tripartită, din punctul de vedere al structurii interne, logico – juridice: ipoteză, dispoziția și sancțiunea. Structura externă sau tehnico – juridică este reprezentată de forma exterioară pe care o îmbracă norma juridică: articole și alineate în cadrul actelor normative.

Explicați structura logico-juridică a normei de drept administrativ.

Structura logico-juridică a normei de drept administrativ reprezintă forma internă sau conținutul normei de drept administrativ, având o structură trihotomică, cuprinzând cele trei elemente:

1. Ipoteza.
2. Dispoziția.
3. Sancțiunea.

Ipoteza este acea parte a normei de drept administrativ care cuprinde împrejurările, condițiile și situațiile în care se aplică norma juridică, precum cercul de subiecte de drept la care se referă . De asemenea, ipoteza poate conține explicații privind semnificația unor termeni, definiții, principii, scopul activității unui organ etc.

Dispoziția reprezintă fondul, conținutul reglementării, care arată conduita pe care trebuie s-o urmeze subiectele la care se referă norma de drept (acțiunile și inacțiunile părților) respectivă, stipulate de o manieră imperativă, categorică, determinată de regimul de putere publică. Dispoziția este, în general, categorică, imperativă, deoarece relațiile sociale care fac obiectul reglementării dreptului administrativ se desfășoară în procesul de realizare a puterii.

Dispoziția poate avea caracter de:

- a) prescripție;
- b) interdicție;
- c) permisiune.

Sancțiunea reprezintă consecințele juridice care survin în rezultatul nerespectării normei de drept și presupune, de regulă, aplicarea măsurilor de influență administrativă (disciplinară, materială sau contravențională). Sancțiunile pot fi de diferite feluri: concrete (relative determinate), alternative, cumulative etc.

Explicați structura tehnico-juridică a normei de drept administrativ.

Structura tehnico-juridică reprezintă modul de formulare a normelor de drept administrativ respective. Din punct de vedere al structurii tehnico-juridice, normele de drept administrativ se exprimă, de regulă, în articole cu subdiviziunile lor (paragrafe, alineate, puncte), precum și gruparea articolelor pe secțiuni, capitole, titluri, părți într-o anumită ordine logică, reieșind din complexitatea reglementării. O astfel de structurare se pune în cazul actelor administrative mai complexe, cu multe norme juridice. Evident că nu toate normele de drept administrativ cuprind toate aceste subdiviziuni.

Cum se clasifică normele de drept administrativ?

Normele dreptului administrativ pot fi clasificate în mai multe categorii, având la bază anumite criterii de clasificare:

- 1) după obiectul de reglementare;
- 2) după sfera de cuprindere;
- 3) după conținutul juridic.

1) După obiectul de reglementare:

a) norme materiale care stabilesc drepturile și obligațiile participanților la raporturile de drept administrativ (organele administrației publice și unele categorii de particulari – persoane fizice și juridice). Acestea cuprind regimul juridic în limitele căruia funcționează sistemul administrației publice și interacționează diferiți participanți la raporturile juridice administrative;

b) norme procedurale ce au drept obiect reglementarea unor relații cu caracter procedural care apar în procesul activității organelor administrației publice. Scopul acestor norme de drept administrativ este de a determina ordinea de realizare a drepturilor și obligațiilor juridice prevăzute de normele materiale.

2) După sfera de cuprindere:

a) norme generale – au o sferă largă de reglementare și se aplică la un număr nelimitat de cazuri;

b) norme speciale – reglementează o anumită categorie de raporturi sociale bine determinate – reglementează numai un anumit domeniu sau se referă numai la o anumită categorie de subiecte. Normele speciale derogă de la normele generale;

c) norme excepționale – reglementează situații apărute în mod excepțional (calamități naturale, catastrofe, epidemii etc.). Normele excepționale derogă de la normele generale și normele speciale.

3) După conținutul juridic:

La bază clasificării normelor de drept administrativ se află una din metodele de reglementare a dreptului administrativ. Astfel, pot fi evidențiate următoarele categorii de norme:

a) norme onerative – prescriu ca condiție prevăzută de norma de drept să fie efectuate anumite acțiuni concrete;

b) norme prohibitive – prevăd o interdicție în săvârșirea (efectuarea) unor sau altor acțiuni ca și condiție prevăzută de norma de drept;

c) norme permissive – prevăd posibilitatea subiectului de a acționa la aprecierea sa în limitele prevăzute de normele de drept. Tipic acestor norme de drept este lipsa prescripțiilor și conținutul juridic concret depinde de particularitățile adresatului. În cazul în care adresatul este un particular, el are posibilitatea de a hotărî independent întrebările legate de realizarea practică a drepturilor sale subiective în domeniul administrației publice. În cazul în care adresatul este o autoritate (organ) a administrației publice, acest subiect alege în mod independent o variantă concretă de comportare reieșind din limitele prevăzute de norma de drept.

Ce presupune codificarea Dreptului administrativ?

Codificarea juridică reprezintă chintesența sistematizării dreptului, codurile constituind, pentru cele mai multe ramuri de drept, dreptul comun în materie.⁶⁵

Problema codificării dreptului administrativ a preocupat și preocupă pe specialiștii din domeniu. Trebuie precizat faptul că, în ierarhia sistemului actelor administrative, codul are forța juridică a unei legi, însă nu una obișnuită: codul trebuie să reflecte structura internă a ramurii de drept respective.⁶⁶ Una dintre calitățile pe care trebuie să le îndeplinească un cod este unitatea de concepție, care obligă pe toți autorii unui act normativ de o asemenea importanță să aibă capacitatea de a depăși disensiunile, diferențele de concepție, pentru a putea contribui la elaborarea unei opere legislative unitare.

Există o serie de dificultăți pe care o eventuală codificare a dreptului administrativ le-ar ridica:

a) diversitatea și caracterul eterogen ale materialelor care constituie obiectul de reglementare al acestei ramuri de drept;

b) numărul mare de autorități publice competente să edicteze reguli administrative;

c) multitudinea textelor care reglementează activitatea administrativă;

d) specificul principalei materii care constituie obiectul de reglementare al acestuia, administrația publică aflată într-o continuă schimbare și transformare, pentru a putea face față unei realități.

În ciuda acestor dificultăți, ne raliem la părerea conform căreia o administrație publică modernă, într-un stat democratic și social, în care demnitatea omului, drepturile și libertățile acestuia, libera dezvoltare a personalității umane, drept-

⁶⁵ Șantai I., Codificarea administrativă, cerință a statului de drept și a integrării europene a României, în *Revista de drept public* nr. 1/2003, p. 58.

⁶⁶ Vișan L., Pasăre D.- Iul., Mutații aduse instituției contenciosului administrativ de revizuire a Constituției. Necesitatea codificării normelor de procedură administrativă în contextul integrării europene a României, în *Caietul științific* nr. 6/2004, *Reforme administrative și judiciare în perspectiva integrării europene*, Secțiunea pentru științe juridice și administrative, Institutul de Științe Administrative „Paul Negulescu”, Sibiu, p. 55 – 56.

atea și pluralismul politic sunt valori supreme și garantate, nu poate fi decât o administrație transparentă, iar transparența nu este de conceput fără norme clare, pe cât posibil unitare, cunoscute de toată lumea. Statul de drept nu înseamnă pluralitate de proceduri administrative, dimpotrivă, reguli pe cât posibil identice și când este vorba de collectorul de taxe, și când este vorba de Guvern.⁶⁷

Dar indiferent de impedimentele existente la sistematizarea normelor de drept administrativ, legiuitorului din Republica Moldova i-a reușit să adopte Codul administrativ (în vigoare de la 1 aprilie 2019).

Prevederile Codului determină statutul juridic al participanților la raporturile administrative, atribuțiile autorităților publice administrative și ale instanțelor de judecată competente pentru examinarea litigiilor de contencios administrativ, drepturile și obligațiile participanților în procedura administrativă și cea de contencios administrativ.

Codul cuprinde 258 de articole în care sunt sistematizate toate reglementările legale existente ce țin de procedura administrativă desfășurată de autoritățile publice.

Astfel, potrivit Codului, participanți la procedura administrativă sunt autoritatea publică, orice persoană fizică și juridică care a solicitat inițierea procedurii sau în privința căreia procedura a fost inițiată, precum și orice altă persoană atrasă de autoritatea publică în procedura administrativă.

Din prevederile art. 203, lit. a) CA RM rezultă că participanți la proces sunt părțile. Totodată, art. 204 CA RM prevede că „părți în procedura de contencios administrativ pot fi persoanele fizice sau juridice și autoritățile publice în sensul art. 7 din CA RM”. Astfel, în calitate de pârât în procedura contenciosului administrativ este autoritatea publică. Potrivit art. 7 din CA RM, „autoritate publică se consideră orice structură organizatorică sau organ instituită/instituit prin lege sau printr-un alt act normativ, care acționează în regim de putere publică în scopul realizării unui interes public”.

Pentru a stabili dacă o anumită structură organizatorică sau organ pot fi considerate autoritate publică, este necesar să fie întrunite următoarele elemente:

a) structura organizatorică sau organul să fie instituite prin lege sau printr-un alt act normativ;

b) să acționeze în regim de putere publică (să fie înzestrată cu capacitate de drept public). Potrivit art. 8 din CA, „regimul de putere publică reprezintă ansamblul competențelor prevăzute de lege în vederea realizării sarcinilor autorităților publice, care le conferă posibilitatea de a se impune cu forță juridică obligatorie în raporturile lor cu persoane fizice sau juridice”;

c) să acționeze în scopul realizării unui interes public.

⁶⁷ Iorgovan A., *Tratat de drept administrativ* Ed. All Beck, București, 2005, p. 148.

În sensul enunțat, art. 18 din CA RM prevede că „interesul public vizează ordinea de drept, democrația, garantarea drepturilor și a libertăților persoanelor, precum și obligațiile acestora, satisfacerea necesităților sociale, realizarea competențelor autorităților publice, funcționarea lor legală și în bune condiții”.

Astfel, de la data intrării în vigoare a CA RM nu constituie autorități publice și, prin urmare, nu sunt pârâți în procedura contenciosului administrativ persoanele juridice de drept privat (de exemplu furnizorii de energie electrică, serviciul public de alimentare cu apă și de canalizare, gaze naturale etc.) care anterior potrivit art. 2 din Legea contenciosului administrativ nr. 793/2000 (abrogată), se asimilau autorității publice. De exemplu, de la data de 1 aprilie 2019 litigiile asimilate celor de contencios administrativ se vor examina și soluționa în procedura în acțiune civilă ca litigii de drept civil, iar în calitate de metode de apărare se vor aplica doar metodele de drept civil. Totodată, se va reține că calitatea de pârât este o condiție de admisibilitate a acțiunii în contenciosul administrativ.

Astfel, în ce privește condițiile de admisibilitate a acțiunilor în contencios se aplică prevederile legale în vigoare până la data intrării în vigoare a Codului administrativ. În acest sens, art. 258, alin. (3) din CA RM prevede că „prin derogare, admisibilitatea unei astfel de acțiuni în contenciosul administrativ se va face conform prevederilor în vigoare până la intrarea în vigoare a prezentului cod”.

Astfel, de exemplu, dacă la 1 aprilie 2019, pe rolul instanței de judecată se află o procedură de contencios administrativ în care obiectul acțiunii este o pretenție cu privire la contestarea deciziei furnizorului (persoană juridică de drept privat), privind încălcarea de către consumatorul final a clauzelor contractuale, care a condus la neînregistrarea sau la înregistrarea incompletă a consumului de energie electrică, acțiunea va fi examinată în continuare în procedura contenciosului administrativ în conformitate cu prevederile cărții a 3-a din CA RM. Judecătoria/completele de judecată în privința procedurilor de contencios administrativ enunțate se vor călăuzi de prevederile art. 191 și 199 CA RM. Aceeași soluție se aplică și în privința actelor administrative emise până la 1 aprilie 2019 de persoanele juridice de drept privat asimilate autorității publice, precum și procedurilor administrative în curs de desfășurare sau procedurilor prealabile.⁶⁸

În același timp, actul de procedură administrativă este orice dispoziție, decizie sau altă măsură oficială întreprinsă de autoritatea publică pentru reglementarea unui caz individual în domeniul dreptului public, cu scopul de a produce nemijlocit efecte juridice, prin nașterea, modificarea sau stingerea raporturilor juridice de drept public.

Documentul reglementează și termenele de procedură administrativă. Termenul general în care o procedură administrativă trebuie finalizată este de 30

⁶⁸ Opinie consultativă cu privire la unele chestiuni ce țin de intrarea în vigoare a Codului administrativ din 02.04.2019. În: http://jurisprudenta.csj.md/search_rec_csj.php?id=161 (vizitat la 10.04.2019).

de zile, însă din motive justificate legate de complexitatea obiectului procedurii administrative, termenul general poate fi prelungit cu, cel mult, 15 zile. În mod excepțional, când în procedura administrativă se înregistrează cazuri de complexitate deosebită care necesită timp pentru prelucrarea documentelor, autoritatea publică poate stabili un termen mai mare pentru finalizarea procedurii administrative, care nu va depăși 90 de zile.

Definiți noțiunea de raport juridic de drept administrativ.

Raportul de drept administrativ reprezintă o relație socială de administrare reglementată de normele dreptului administrativ în cadrul căreia părțile apar ca purtători de drepturi și obligații reciproce stabilite și garantate de norma de drept administrativ.

Profesorul A. Iorgovan definește raporturile de drept administrativ ca fiind acele raporturi juridice care apar prin intervenția normei juridice asupra raporturilor sociale care constituie obiectul activității administrative a statului - sau a colectivităților locale – realizată, așadar, de către autoritățile administrației publice potrivit normelor legale, cu excepția raporturilor sociale care se nasc în procesul realizării activității financiare.⁶⁹

Raporturile de drept administrativ sunt acele raporturi sociale reglementate de normele dreptului administrativ care intervin în cadrul și pentru realizarea funcției executive a statului.⁷⁰

Raporturile juridice administrative apar, se modifică și încetează, în temei, în procesul activității administrative a diferitelor autorități publice.

Care sunt trăsăturile caracteristice ale raportului juridic de drept administrativ?

Trăsăturile specifice ale raporturilor juridice administrative:

- a) cel puțin unul dintre subiectele raportului juridic administrativ este o autoritate (un organ) a administrației publice sau în anumite cazuri – funcționarul public;
- b) obiectul raportului juridic administrativ este determinat de obiectul de activitate a administrației publice, adică realizarea activității executive în cadrul statului (activitate de organizare a executării și executării în concret a legii);
- c) raporturile juridice administrative, de regulă, apar, se modifică și încetează în baza unei manifestări unilaterale de voință. Această voință unilaterală se manifestă din oficiu sau la cerere;
- d) raportul juridic administrativ poate apărea, modifica sau înceta și din producerea unor evenimente ce nu depind de voința omului sau din săvârșirea unor fapte materiale (calamități naturale, epidemii, atingerea unei anumite vârste);
- e) încălcarea obligațiilor ce izvorăsc din raportul juridic administrativ atrage, de regulă, angajarea răspunderii administrative (administrativ-disciplinare, administrativ-patrimoniale și administrativ-contravenționale) ;

⁶⁹ Iorgovan A., *Drept administrativ*, voi. I, Editura Atlas Lex, București, 1994 p. 138-152.

⁷⁰ Petrescu R.- N., *Drept administrativ*, vol.I, Ed. Cordial Lex, Cluj-Napoca, 1997, p. 23-24.

f) conflictele juridice apărute din nerespectarea obligațiilor ce revin părților în raportul juridic administrativ se soluționează, de regulă, de organele administrației publice, cu excepția conflictelor prevăzute de lege pe o altă cale de soluționare.

Enumerați și explicați elementele constitutive ale raportului juridic administrativ.

Orice raport juridic administrativ este constituit din următoarele elemente:

- a) subiectele raportului;
- b) obiectul raportului;
- c) conținutul raportului juridic administrativ.

a. Subiectele raportului. Orice raport juridic administrativ presupune, cel puțin, două persoane denumite subiecte ale raportului juridic administrativ. Astfel, subiectul este parte a raportului juridic administrativ.

b. Obiectul raportului juridic administrativ îl constituie faptele sau conduita subiectelor (pretinsă de către subiectul activ). Obiectul raportului juridic administrativ este determinat de domeniul relațiilor sociale reglementate de normele de drept administrativ.

c. Conținutul raportului juridic administrativ îl formează totalitatea drepturilor și obligațiilor reciproce ce revin subiectelor participante la acest raport juridic, stabilite de norma de drept administrativ.

Cum se clasifică raporturile juridice administrative?

Potrivit sistemului constituțional și legal actual, se conturează următoarele categorii de raporturi de drept administrativ:

a) raporturi de subordonare ierarhică (de exemplu, dintre Guvern și ministere, dintre ministere și alte autorități centrale de specialitate subordonate lor, între Guvern și alte autorități subordonate);

b) raporturi de colaborare (raporturile dintre primar și consiliul local, dintre Președinte și Guvern);

c) raporturi de tutelă administrativă (raporturi între autoritățile autonome și Guvern);

d) raporturi de coordonare (raporturile dintre consiliul local și cel raional).

În funcție de subiectele participante, raporturile juridice administrative se clasifică în două categorii:

1. Raporturi juridice administrative în care ambele subiecte sunt autorități (organe) ale administrației publice. La această categorie pot fi evidențiate următoarele situații:

a) Cele două subiecte care sunt autorități (organe) ale administrației publice sunt plasate pe locuri diferite în ierarhia administrativă (de exemplu, raporturile Guvern – Minister, Guvernul se află în poziție supraordonată față de ministere).

În acest caz, suntem în prezența unui raport juridic administrativ de subordonare, primul subiect (Guvernul) are o poziție supraordonată față de al doilea subiect (ministerul). Raporturile juridice administrative de subordonare apar în cazul în care unul dintre subiecte este îndreptățit conform legii să ceară de la alt subiect executarea unor acțiuni – subiect supraordonat și subiect subordonat.

b) Cele două subiecte care sunt autorități (organe) ale administrației publice sunt plasate pe același loc în sistemul administrației publice (de exemplu, raporturi între două ministere). În cazul în care cele două subiecte conlucrează la îndeplinirea unor activități administrative ce țin de competența ambelor subiecte, vom fi în prezența unui raport juridic administrativ de colaborare.

2. Raporturi juridice administrative în care un subiect este o autoritate a administrației publice, iar celălalt este un particular (persoană fizică sau persoană juridică) din afara sistemului administrației publice.

Acest gen de raporturi juridice administrative sunt foarte numeroase în domeniul administrației publice. Raporturile de acest gen sunt, de regulă, raporturi juridice administrative de subordonare. Subiectul activ investit cu putere publică are o poziție superioară față de celălalt subiect care trebuie să execute prescripțiile prevăzute de norma de drept administrativ.

În unele cazuri, între subiectul administrării și obiectul administrării pot fi stabilite și raporturi juridice administrative de colaborare. În acest caz, subiectul purtător de putere publică (autoritatea (organul) administrației publice) colaborează de pe poziții de egalitate cu celălalt subiect, care nu este investit cu funcții publice în vederea îndeplinirii unor activități în comun sau adoptării unor decizii în comun (manifestări culturale organizate de organizațiile neguvernamentale, syndicatele ce colaborează cu Guvernul).

Care este noțiunea și sistemul subiectelor dreptului administrativ?

Prin subiect de drept administrativ se înțelege persoana fizică sau structura organizatorică care conform legislației Republicii Moldova, poate fi parte (participant) la raporturile sociale reglementate de normele de drept administrativ (participanți ai raporturilor juridice administrative).

Cercul subiectelor de drept administrativ este foarte variat și există premise de a clasifica cercul acestor subiecte în următoarele două categorii:

- a) subiecte individuale de drept administrativ;
- b) subiecte colective de drept administrativ.

În calitate de subiecte individuale de drept administrativ apar cetățenii Republicii Moldova, cetățenii străini, apatrizii (fără cetățenie). Ca subiecte individuale de drept administrativ specifice apar funcționarii publici. Specificul acestora constă în faptul că manifestându-se individual (ca cetățeni), ei sunt, în același timp, reprezentanți oficiali ai unei sau altei autorități publice. Acest fapt își lasă amprenta asupra statutului lor, deosebindu-i de alte subiecte individuale de drept administrativ.

Subiectele colective de drept administrativ sunt considerate diferite asociații ale cetățenilor, diverse structuri organizatorice. După scopul și statutul lor, subiectele colective de drept administrativ se împart în 2 categorii:

- a) organizații statale;
- b) organizații nestatale.

Organizațiile statale ca subiecte colective de drept administrativ pot fi considerate :

- a) autoritățile administrației publice, în unele cazuri alte autorități publice, precum și unitățile structurale ale acestora înzestrate cu competență proprie;
- b) instituțiile publice (învățământ, medicină etc.) ;
- c) întreprinderile de stat sau municipale și diferite asociații ale acestora.

Organizațiile (formațiunile) nestatale ca subiecte colective ale dreptului administrativ includ:

- a) partidele și organizațiile social-politice;
- b) asociațiile obștești, organizațiile religioase, sindicatele;
- c) societățile comerciale cu caracter privat;
- d) instituțiile private.

Subiecte individuale și subiecte colective de drept administrativ pot fi și subiecte ale raporturilor juridice administrative, dacă respectă condițiile stabilite de normele respective de drept administrativ.

Definiți noțiunea de izvor al dreptului și izvor al dreptului administrativ.

Termenul de izvor, în domeniul dreptului, are semnificația de sursă, de origine, de factor de determinare și de creare a dreptului.⁷¹

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.⁷²

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

Izvoarele materiale reprezintă 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 constrângere a statului. Aici intervin izvoarele formale ale dreptului. Acestea reprezintă actele normative

⁷¹ Manda C. Drept administrativ. Tratat elementar. Ed. a IV-a, revăzută și adăugită. București: Lumina Lex, 2007, p. 58.

⁷² 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.

adoptate sau emise de către autoritățile publice competente, acte ce conțin norme juridice, reguli de conduită obligatorii, imperative.⁷³

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 abstract.⁷⁴

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

Cu alte cuvinte, normele juridice sunt 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).

Cum se clasifică izvoarele dreptului administrativ?

Similar ca și altor ramuri de drept, izvoarele dreptului administrativ pot fi clasificate, de asemenea, în următoarele categorii:

- a) izvoarele dreptului administrativ în sens material;
- b) izvoarele dreptului administrativ în sens formal.

Prin izvoare ale dreptului administrativ în sens material se subînțelege ansamblul de valori materiale și spirituale ale unei anumite societăți într-un anumit moment istoric care sunt exprimate prin intermediul mecanismului statal sub formă de norme juridice.

Prin izvoare ale dreptului administrativ, în sens formal, se subînțeleg formele juridice pe care le îmbracă normele de drept administrativ (forma de exprimare a normelor juridice administrative).

Izvoarele formale ale dreptului consacrate de evoluția sa până în prezent sunt următoarele: obiceiul juridic, doctrina, practica judecătorească sau precedentul judiciar, contractul normativ și actul normativ.

Cutuma (obiceiul), juridicește admisă ca izvor al dreptului administrativ, numai dacă sunt îndeplinite două condiții: respectiv, o practică îndelungată a aplicării repetate a unei și aceleiași idei juridice într-un număr de cazuri individuale succesive și formarea convingerii opiniei publice asupra caracterului obligatoriu.

Doctrina juridică cuprinde ansambluri ale analizelor, investigațiilor, interpretărilor sistematice, metodice pe care specialiștii în drept le dau fenomenului juridic și care alcătuiesc științele juridice, al căror rol este indiscutabil atât în privința

⁷³ Brezoianu D. Drept administrativ român. București: ALL Beck, 2004, p. 31.

⁷⁴ Balan E. Instituții administrative. București: C. H. Beck, Colecția Master, 2008, p. 40

explicării științifice a actului normativ, cât și în opera de legiferare, în procesul de creare a dreptului, precum și în activitatea practică de aplicare a dreptului.

Practica judiciară, denumită în dreptul clasic și jurisprudență, este alcătuită din totalitatea hotărârilor judecătorești pronunțate de instanțele judecătorești de toate gradele.

Hotărârile judecătorești, cu caracter de îndrumare, date de Curtea Supremă de Justiție și care au forță obligatorie pentru cazurile similare ce vor urma, poartă numele de precedente judiciare.

În calitate de izvoare ale dreptului administrativ, în sens formal, pot servi:

- a) Constituția Republicii Moldova;
- b) legile organice;
- c) legile ordinare și hotărârile Parlamentului;
- d) Decretele Președintelui Republicii Moldova;
- e) Hotărârile, Ordonanțele și Dispozițiile Guvernului;
- f) ordinele, instrucțiunile, dispozițiile și alte acte normative ale ministerelor și ale altor autorități administrative centrale de specialitate;
- g) deciziile și dispozițiile autorităților publice locale ce conțin norme de drept administrativ;
- h) tratatele internaționale.

Explicați corelația dreptului administrativ cu alte ramuri de drept.

Dreptul administrativ ca o ramură distinctă a dreptului public este strâns legat de celelalte ramuri ale dreptului, totodată, deosebindu-se de ele prin elementele sale specifice. Dreptul administrativ, ca ramură distinctă a dreptului public, are o strânsă legătură cu celelalte ramuri ale dreptului public, mai puțin cu dreptul privat, dar și se delimitează de celelalte ramuri de drept nu numai prin obiectul reglementării, dar și prin modul de aplicare.

Cele mai strânse legături dreptul administrativ le are cu dreptul constituțional datorită numeroaselor norme constituționale ce stabilesc principiile fundamentale de organizare și funcționare a sistemului autorităților administrației publice și normelor ce determină principalele autorități ale administrației publice, precum și raporturilor acestora din urmă cu alte autorități sau particulari. În timp ce dreptul constituțional cuprinde totalitatea de norme juridice care reglementează organizarea interioară a statului, dreptul administrativ își ia începutul din dreptul constituțional pe care îl detaliază și îl concretizează. Dreptul administrativ este acea ramură a dreptului public care cuprinde totalitatea normelor juridice ce reglementează organizarea și activitatea organelor administrației publice, raporturile juridice dintre aceste organe, precum și cu particularii (persoane fizice și juridice).

O deosebită legătură există între dreptul administrativ și dreptul financiar. Acesta din urmă cuprinde ansamblul normelor privind formarea, repartizarea și

întrebuințarea fondurilor bănești destinate necesităților publice. Normele dreptului financiar, fiind, de fapt, și norme ale dreptului administrativ, contopindu-se cu acestea din urmă, formează legislația administrativ-financiară.

Deosebirea principală dintre aceste două ramuri de drept constă în faptul că normele dreptului financiar reglementează, de asemenea, activitatea financiară a altor organe și instituții publice.

Spre deosebire de dreptul administrativ, care reglementează, printre altele, organizarea și activitatea autorităților administrației publice cu atribuții financiare, dreptul financiar cuprinde totalitatea normelor de drept ce reglementează modul în care sunt realizate veniturile bugetului de stat și ale bugetelor locale, precum și destinația cheltuielilor administrației de stat centrale și bugetelor locale.

Dreptul administrativ are, de asemenea, legături strânse cu dreptul penal. Acesta din urmă este condiționat de foarte multe ori pentru a întruni componența infracțiunii prin tragerea la răspundere administrativă și sancționare conform prevederilor Codului contravențional.

Diferența dintre aceste ramuri de drept constă în faptul că sancțiunile administrative sunt în fond sancțiuni cu caracter moral sau pecuniar și numai în subsidiar privative de libertate, iar în dreptul penal sancțiunile sunt, în primul rând, privative de libertate și apoi cele pecuniare.

Legătura dreptului administrativ cu dreptul procesual civil și dreptul procesual-penal se determină prin faptul că normele procesului civil reglementează procedura administrativă în cazurile soluționării unor litigii de ordin administrativ. În multe cazuri, normele procesuale din dreptul administrativ se completează cu cele ale Codului de procedură civilă, în aceeași măsură dreptul administrativ are legătură cu dreptul procesual-penal.

Dreptul administrativ are legătură cu dreptul muncii. Aceste două ramuri determină condițiile de muncă și statutul funcționarilor publici. Unele norme ale dreptului administrativ determină categorii speciale de funcționari care au statute speciale, iar statutul altor funcționari publici este determinat și de normele dreptului muncii, deoarece funcționarii sunt încadrați în câmpul muncii și, respectiv, sunt atribuiți categoriei de salariați.

Dreptul administrativ mai are legătură și cu alte ramuri ale dreptului, cum ar fi dreptul civil, comercial etc.

În ce constă știința dreptului administrativ?

Dreptul administrativ poate fi studiat sub două aspecte:

- a) dreptul administrativ ca totalitate de norme juridice, care, datorită particularităților lor, formează o ramură distinctă de drept, în sistemul dreptului;
- b) dreptul administrativ ca ramură a științei juridice care se ocupă de cercetarea normelor dreptului administrativ, raporturilor de drept administrativ, a

procedurii de emitere a actelor administrative, a formelor de control administrativ, a măsurilor de constrângere administrativă etc.

Știința dreptului administrativ este o parte componentă a științelor juridice și cuprinde o totalitate de cunoștințe sau prevederi teoretice despre dreptul administrativ ca ramură de drept.

Știința dreptului administrativ studiază problemele ce țin de noțiunea administrației publice, principiile de bază, relațiile sociale reglementate de normele dreptului administrativ, izvoarele, legițile de reglementare juridică a organizării și activității organelor administrației publice, a altor subiecte administrative, problemele răspunderii în dreptul administrativ, elaborând propuneri și recomandări privind modificarea și perfecționarea normelor juridice și sporirea eficienței lor.

Știința dreptului administrativ și știința administrației se află într-o interdependență reciprocă.

Știința administrației este o ramură a științelor sociale ce caracterizează administrația în scopul organizării și funcționării sale eficiente. Știința administrației are drept obiect cercetarea procesului de administrare în toată complexitatea sa, constând din cercetarea științifică a sociologiei administrative, a istoriei administrative, politicii administrative, economiei, demografiei, urbanismului și a sistematizării teritoriului.

Tema 4. Sistemul administrației publice

Definiți noțiunile de autoritate administrativă, autoritate publică și noțiunea de organ al administrației publice.

Autoritatea administrativă reprezintă acea categorie a autorităților publice care are o structură stabilă și o activitate continuă, înzestrată cu capacitate juridică ce-i permite participarea în nume propriu, la înfăptuirea puterii executive în limitele competenței legal specifice.⁷⁵

Autoritatea publică reprezintă orice structură organizatorică sau organ, instituit prin lege sau printr-un alt act normativ, care acționează în regim de putere publică în scopul realizării unui interes public.⁷⁶

Deci noțiunea de autoritate publică este mult mai largă decât noțiunea de autoritate administrativă pe care o include. Autoritatea publică are ca sinonim puterea publică, care într-un stat de drept este: legislativă, executivă și judecătorească.

Prin organ al administrației publice se înțelege o structură organizațională, având ca suport uman unul sau mai mulți agenți, constituită pe baza legii, dotată cu mijloace materiale și financiare potrivit legii, care are capacitate juridică și este investită cu competența necesară, pentru a putea acționa în vederea organizării executării și executării legii sau prestării de servicii publice în limitele legii, făcând parte din sistemul organelor administrației publice.

Toate aceste organe luate în ansamblu formează sistemul administrației publice.

Enumerați și caracterizați elementele componente ale organelor administrației publice.

a) personalul – elementul primordial al organului administrației publice, constituind forța vie, funcționarii sau agenții, prin care se realizează cea mai mare și importantă parte din sarcinile ce revin sistemului administrației publice;

b) mijloacele materiale și financiare – un atribut necesar folosit de către funcționarii încadrați în acest organ pentru realizarea sarcinilor ce le revin. Bunurile materiale cu care sunt dotate aceste organe pot constitui patrimoniul acestora, dar pot aparține și domeniului public (terenurile, clădirile), fiind puse la dispoziția organelor respective;

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

d) competența – elementul de bază care constă dintr-un ansamblu de atribuții stabilite prin lege sau în baza legii prin care se conferă drepturi și obligații autorităților administrației publice în vederea realizării sarcinilor în regim de putere publică.

⁷⁵ Șantai I., Drept administrativ și știința administrației, Ed. Oscar Print, 1998, p. 59-68.

⁷⁶ Art. 2 al Legii nr. 158-XVI din 04.07.2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public.

Cum se clasifică organele administrației publice?

Autoritățile (organele) administrației publice se caracterizează prin mai multe trăsături comune și, în același timp, între ele există anumite deosebiri determinate de modul lor de formare, modul de activitate, de competență etc. Astfel, există premise de clasificare a organelor administrației publice în anumite categorii, reieșind din criteriile de clasificare:

1) După modul de constituire (formare)

Potrivit acestui criteriu, sunt organe ale administrației publice:

a) autorități (organe) ale administrației publice alese, cum sunt: consiliile locale, precum primarii și președinții raioanelor;

b) autorități (organe) ale administrației publice numite printr-o procedură specială: Guvernul, miniștrii, conducătorii organelor de specialitate ale administrației publice centrale și conducătorii serviciilor publice desconcentrate ale ministerelor și celorlalte organe de specialitate ale administrației publice centrale din unitățile administrativ-teritoriale.

2. După natura juridică a autorității administrației publice sau după modul de funcționare (activitate)

Potrivit acestui criteriu, organele administrației publice se împart în:

a) autorități (organe) ale administrației publice colegiale, – alcătuite din mai multe persoane, cum sunt: Guvernul Republicii Moldova și consiliile locale, precum și cele raionale;

b) autorități (organe) ale administrației publice unipersonale (individuale), adică autorități (organe) conduse de o singură persoană: miniștrii, conducătorii organelor de specialitate ale administrației publice centrale, conducătorii oficiilor teritoriale ale Cancelariei de Stat și conducătorii serviciilor publice desconcentrate ale ministerelor și organelor de specialitate ale administrației publice centrale amplasate în unitățile administrativ-teritoriale (orașe, municipii și raioane), precum primarii și președinții raioanelor.

3) După competența autorității (organului) administrației publice

3.1. Din punctul de vedere al competenței teritoriale, autoritățile (organele) administrației publice se clasifică în:

a) autorități (organe) ale administrației publice centrale, care își exercită competența asupra întregului teritoriu al statului, fiind numite și autorități (organe) naționale, fără deosebire că această competență este, din punctul de vedere al competenței materiale, generală sau de specialitate;

b) autoritățile (organele) administrației publice locale, spre deosebire de autoritățile (organele) administrației publice centrale, își exercită competența numai în limitele unității administrativ-teritoriale în care sunt constituite și funcționează [(sat (comună), oraș (municipiu), raion, Unitatea Teritorială Autonomă Găgăuzia)].

Unii autori disting, în baza acestui criteriu, și organe regionale constituite în circumscripții mai întinse, alcătuite din câteva unități administrativ-teritoriale (direcțiile teritoriale control administrativ al Ministerului Administrației Publice, agențiile regionale pentru mediu etc.).

3.2. După criteriul competenței materiale, autoritățile (organele) administrației publice se clasifică în următoarele categorii:

a) autorități (organe) ale administrației publice cu competență generală, care au atribuții în toate sau aproape în toate domeniile și ramurile de activitate a administrației publice. Din această categorie fac parte: Guvernul, consiliile locale și raionale.

b) autorități (organe) ale administrației publice cu competență de specialitate, adică autorități (organe) ale administrației publice care au atribuții într-o singură ramură sau într-un domeniu concret de activitate a administrației publice. Aceste autorități (organe) ale administrației publice sunt create pentru a exercita doar o latură de specialitate a administrației publice, ele activând în domenii, ramuri concrete de activitate. Sunt autorități (organe) ale administrației publice de specialitate: ministerele, organele de specialitate ale administrației publice centrale care se organizează în subordinea Guvernului sau a ministerelor, serviciile publice desconcentrate ale ministerelor și ale organelor de specialitate ale administrației publice centrale, care sunt organizate în unitățile administrativ-teritoriale în care funcționează și serviciile publice locale și raionale.

Definiți noțiunea de sistem al autorităților (organelor) administrației publice.

Prin sistem al administrației publice se înțelege totalitatea organelor structurate într-un sistem destinat unei activități de organizare a executării și de executare a legii, în interesul întregii populații a țării, care se aplica pe întreg teritoriul statului. Această activitate poate fi atât de conducere și dirijare, cât și de prestație a anumitor servicii populației sub cele mai diverse forme. Elementul esențial care unește organele administrației publice (statale și nestatale) într-un sistem este obiectivul lor comun de a organiza anumite servicii de interes public. Orice organizare statală are un sistem de organe, prin care înfăptuiește conducerea societății sau guvernarea ei. În funcție de anumiți factori, acest sistem poate fi mai mult sau mai puțin reușit. Sistemul autorităților administrației publice este o structură flexibilă și rezultatul unor serii de cauze în cea mai mare parte exterioară lui, adică reflectă regimul politic, economic, social al statului în care se aplică.

Tema 4. Secțiunea 1. Președintele Republicii Moldova.

Care este locul și rolul Președintelui Republicii Moldova în sistemul autorităților publice?

În literatura de specialitate, referitor la această problemă, există diferite opinii. Unii autori consideră că Președintele Republicii Moldova, reieșind din faptul că majoritatea atribuțiilor sunt cu caracter executiv, urmează a fi atribuit puterii executive și el s-ar afla în fruntea acestei puteri și, prin urmare, în fruntea sistemului administrației publice.

Conform altor opinii, Președintele Republicii Moldova nu poate fi atribuit nici la una din cele trei puteri ale statului, reieșind din faptul că el este un mediator (arbitru) dintre puterile statului, având sarcina de a asigura echilibrul și colaborarea dintre cele trei puteri (adică rolul de mediator). Astfel, conform acestei opinii, Președintele Republicii Moldova are în același timp atribuții în raport cu puterea legislativă, de asemenea, atribuții caracteristice puterii executive în stat, și în unele cazuri, chiar atribuții în raport cu puterea judecătorească.

Conform articolului 93 din Constituția Republicii Moldova, pentru ca o lege să fie publicată și, respectiv, să intre în vigoare, este necesară ca legea respectivă să fie promulgată de Președintele Republicii Moldova. Aceasta reprezintă o împuternicire a Președintelui Republicii Moldova ce ține de procesul legislativ.

Conform articolului 85 din Constituția Republicii Moldova, Președintele Republicii Moldova poate dizolva Parlamentul. De asemenea, Președintele Republicii Moldova exercită atribuții specifice puterii legislative cum ar fi declararea mobilizării parțiale sau generale, respingerea agresiunii armate conform articolului 87 din Constituție. Toate aceste exemple denotă niște atribuții ale Președintelui Republicii Moldova care nicidecum nu pot fi numite atribuții cu caracter executiv, dar sunt exercitate în scopul realizării funcției sale reprezentative.

Reieșind din faptul că unele decrete emise de Președintele Republicii Moldova sunt contrasemnate de către Prim-ministru, este evident că acestea țin de realizarea unor atribuții specifice puterii executive. De asemenea, în domeniul executiv, în baza votului de încredere acordat de Parlament, Președintele Republicii Moldova numește Guvernul, numește în funcții publice, suspendă actele Guvernului, ce contravin legislației, până la adoptarea hotărârii definitive a Curții Constituționale.

Președintele Republicii Moldova exercită atribuții în domeniul puterii judecătorești cum ar fi acordarea grațierii individuale, numirea și eliberarea din funcție a judecătorilor.

Cele menționate duc la concluzia că Președintele Republicii Moldova exercită o funcție de mediere între puterile statului, fiind o autoritate publică distinctă care nu poate fi atribuită absolut niciuneia din cele trei puteri ale statului, inclusiv nu poate fi atribuită nici sistemului administrației publice.

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 vârf în ierarhia instituțiilor statale antrenate în exercitarea suveranității.⁷⁷

Explicați procedura de alegere a Președintelui Republicii Moldova.

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.

Președintele Republicii Moldova este ales prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat. Este declarat ales candidatul care a întrunit, cel puțin, jumătate din voturile alegătorilor ce au participat la alegeri. În cazul în care niciunul dintre candidați nu a întrunit această majoritate, se organizează al doilea tur de scrutin, între primii doi candidați stabiliți în ordinea numărului de voturi obținute în primul tur. Este declarat ales candidatul care a obținut cel mai mare număr de voturi, cu condiția că numărul acestora e mai mare decât numărul voturilor exprimate împotriva candidatului. Procedura de alegere a Președintelui Republicii Moldova este stabilită prin lege organică.⁷⁸

Procedura validării mandatului și depunerii jurământului.

Rezultatul alegerilor pentru funcția de Președinte al Republicii Moldova este validat de Curtea Constituțională, iar candidatul a cărui alegere a fost validată depune în fața Parlamentului și a Curții Constituționale, cel târziu la 45 de zile după alegeri, următorul jurământ: „Jur să-mi dăruiesc toată puterea și priceperea propășirii Republicii Moldova, să respect Constituția și legile țării, să apăr democrația, drepturile și libertățile fundamentale ale omului, suveranitatea, independența, unitatea și integritatea teritorială a Moldovei”.

Care este mandatul Președintelui Republicii Moldova?

Mandatul Președintelui Republicii Moldova durează 4 ani și se exercită de la data depunerii jurământului. Șeful statului își exercită mandatul până la depunerea jurământului de către Președintele nou-ales. Mandatul Președintelui Republicii Moldova poate fi prelungit, prin lege organică, în caz de război sau de catastrofă, însă nicio persoană nu poate îndeplini funcția de Președinte al Republicii Moldova decât pentru, cel mult, două mandate consecutive (articolul 80 din Constituție).

Care sunt incompatibilitățile și imunitățile Președintelui Republicii Moldova?

Calitatea de Președinte al Republicii Moldova este incompatibilă cu exercitarea oricărei alte funcții retribuite. Șeful statului se bucură de imunitate și nu

⁷⁷ 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.

⁷⁸ Art. 78 al Constituției Republicii Moldova din 29.07.2994.

poate fi tras la răspundere juridică pentru opiniile exprimate în exercitarea mandatului. Parlamentul poate hotărî punerea sub acuzare a Președintelui Republicii Moldova, cu votul a, cel puțin, două treimi din numărul deputaților aleși, în cazul în care săvârșește o infracțiune, iar competența de judecată aparține Curții Supreme de Justiție, în condițiile legii. Președintele este demis de drept la data rămânerii definitive a sentinței de condamnare (articolul 81 din Constituție).

În care caz poate avea loc suspendarea și demiterea din funcția de Președinte al Republicii Moldova?

În cazul săvârșirii unor fapte grave prin care încalcă prevederile Constituției, Președintele Republicii Moldova poate fi suspendat din funcție de Parlament, cu votul a două treimi din deputați. Propunerea de suspendare din funcție poate fi inițiată de, cel puțin, o treime din deputați și se aduce, neîntârziat, la cunoștința Președintelui Republicii Moldova. Președintele poate da Parlamentului explicații cu privire la faptele ce i se impută. Dacă propunerea de suspendare din funcție este aprobată, în cel mult 30 de zile se organizează un referendum pentru demiterea Președintelui (articolul 89 din Constituție).

În ce caz intervine vacanța funcției de Președinte al Republicii Moldova?

Vacanța funcției de Președinte al Republicii Moldova intervine în caz de expirare a mandatului, de demisie, de demitere, de imposibilitate definitivă a exercitării atribuțiilor sau de deces. Cererea de demisie a Președintelui Republicii Moldova este prezentată Parlamentului, care se pronunță asupra ei.

Imposibilitatea exercitării atribuțiilor mai mult de 60 de zile de către șeful statului este confirmată de Curtea Constituțională în termen de 30 de zile de la sesizare. În termen de 2 luni de la data la care a intervenit vacanța funcției de Președinte al Republicii Moldova, se vor organiza, în conformitate cu legea, alegeri pentru un nou Președinte (articolul 90 din Constituție).

În ce caz intervine interimatul funcției de Președinte al Republicii Moldova?

Dacă funcția de Președinte al Republicii Moldova devine vacantă sau dacă Președintele este demis, ori dacă se află în imposibilitate temporară de a-și exercita atribuțiile, interimatul se asigură, în ordine, de Președintele Parlamentului sau de Primul-ministru (articolul 91 din Constituție).

Ce acte emite Președintele Republicii Moldova?

În exercitarea atribuțiilor sale, Președintele Republicii Moldova emite decrete, obligatorii pentru executare pe întreg teritoriul statului. Decretele se publică în Monitorul Oficial al Republicii Moldova. Decretele emise de Președinte în exercitarea atribuțiilor sale prevăzute în articolul 86, alineatul (2), articolul 87, alineatele (2), (3) și (4) ale Constituției Republicii Moldova, se contrasemnează de către Primul-ministru. Președintele Republicii Moldova adresează Parlamentului mesaje cu privire la principalele probleme ale națiunii.

Care sunt atribuțiile Președintelui Republicii Moldova?

a) Convocarea Parlamentului - Președintele Republicii Moldova convoacă Parlamentul în, cel mult, 30 de zile de la alegeri (articolul 63, alineatul (2) din Constituție).

b) Dreptul la inițiativă legislativă - Președintele Republicii Moldova are dreptul la inițiativă legislativă (articolul 73 din Constituție).

c) Mesaje Parlamentului - Președintele Republicii Moldova poate lua parte la lucrările Parlamentului. Președintele Republicii Moldova adresează Parlamentului mesaje cu privire la principalele probleme ale națiunii (articolul 84 din Constituție).

d) Promulgarea legilor - Președintele Republicii Moldova promulgă legile și este în drept, în cazul în care are obiecții asupra unei legi, să o trimită, în termen de, cel mult, două săptămâni, spre reexaminare, Parlamentului. În cazul în care Parlamentul își menține hotărârea adoptată anterior, Președintele promulgă legea (articolul 93 din Constituție).

e) Dizolvarea Parlamentului - în cazul imposibilității formării Guvernului sau al blocării procedurii de adoptare a legilor timp de 3 luni, Președintele Republicii Moldova, după consultarea fracțiunilor parlamentare, poate să dizolve Parlamentul.

Parlamentul poate fi dizolvat, dacă nu a acceptat votul de încredere pentru formarea Guvernului, în termen de 45 de zile de la prima solicitare și numai după respingerea a, cel puțin, două solicitări de investitură.

Concomitent cu aceste posibilități, există și anumite restricții cu referire la dizolvarea Legislativului. Astfel, Parlamentul poate fi dizolvat o singură dată în cursul unui an. El nu poate fi dizolvat în ultimele 6 luni ale mandatului Președintelui Republicii Moldova și nici în timpul stării de urgență, de asediu sau de război (articolul 85 din Constituție).

f) Atribuțiile Președintelui la numirea Guvernului – investitura: Președintele Republicii Moldova, după consultarea fracțiunilor parlamentare, desemnează un candidat pentru funcția de Prim-ministru, iar în baza votului de încredere al Parlamentului, șeful statului numește Guvernul. În caz de remaniere guvernamentală sau de vacanță a funcției, Președintele Republicii Moldova revocă și numește, la propunerea Prim-ministrului, pe unii membri ai Guvernului (articolul 98 din Constituție).

g) Desemnarea Prim-ministrului interimar - Președintele Republicii Moldova va desemna un alt membru al Guvernului ca Prim-ministru interimar, în cazul imposibilității Prim-ministrului de a-și exercita atribuțiile sau în cazul decesului acestuia, până la formarea noului Guvern (articolul 101 din Constituție).

h) Atribuții în domeniul politicii externe - Președintele Republicii Moldova, care personifică statul și este chemat să-l reprezinte în relațiile cu alte state, la cel

mai înalt nivel, își exercită funcția de reprezentant oficial al statului în colaborare cu Parlamentul și Guvernul și are următoarele atribuții în domeniul politicii externe:

- poartă tratative și ia parte la negocieri, încheie tratate internaționale în numele Republicii Moldova și le prezintă, în modul și în termenul stabilit de lege, spre ratificare Parlamentului;

- la propunerea Guvernului, acreditează și recheamă reprezentanții diplomați ai Republicii Moldova și aprobă înființarea, desființarea sau schimbarea rangului misiunilor diplomatice;

- primește scrisorile de acreditare și de rechemare ale reprezentanților diplomați ai altor state în Republica Moldova (articolul 86 din Constituție).

i) Atribuții în domeniul apărării - Președintele Republicii Moldova este comandantul suprem al forțelor armate. El poate declara, cu aprobarea prealabilă a Parlamentului, mobilizarea parțială sau generală. De asemenea, în caz de agresiune armată îndreptată împotriva țării, Președintele Republicii Moldova ia măsuri pentru respingerea agresiunii, declară stare 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 agresiunii.

Președintele Republicii Moldova poate lua și alte măsuri pentru asigurarea securității naționale și a ordinii publice, în limitele și în condițiile legii (articolul 87 din Constituție).

j) Numirea judecătorilor - Președintele Republicii Moldova numește în funcție judecătorii instanțelor judecătorești, la propunerea Consiliului Superior al Magistraturii (articolul 116, alineatul (2) din Constituție).

k) Alte atribuții:

- conferă decorații și titluri de onoare;
- acordă grade militare supreme prevăzute de lege;
- soluționează problemele cetățeniei Republicii Moldova și acordă azil politic;
- numește în funcții publice, în condițiile prevăzute de lege;
- acordă grațiere individuală;
- poate cere poporului să-și exprime, prin referendum, voința asupra problemelor de interes național;
- acordă ranguri diplomatice;
- conferă grade superioare de clasificare lucrătorilor din procuratură, judecătoria și altor categorii de funcționari, în condițiile legii;
- suspendă actele Guvernului, ce contravin legislației, până la adoptarea hotărârii definitive a Curții Constituționale;
- exercită și alte atribuții stabilite prin lege (articolul 88 din Constituție).

Tema 4. Secțiunea 2. Guvernul Republicii Moldova

Definiți noțiunea de Guvern.

Constituția Republicii Moldova pornește de la fixarea rolului Guvernului (art. 96), stabilind că Guvernul este organul central, care asigură realizarea politicii interne și externe a statului și exercită conducerea generală a administrației publice. În exercitarea atribuțiilor, se conduce de programul său de activitate, acceptat de Parlament.⁷⁹

Guvernul are rolul de a asigura funcționarea echilibrată și dezvoltarea sistemului național economic și social, precum și racordarea acestuia la sistemul economic mondial în condițiile promovării intereselor naționale.

Guvernul se organizează și funcționează în conformitate cu prevederile constituționale, având la bază Programul de guvernare acceptat de Parlament.

Guvernul este alcătuit din Prim-ministru, prim-viceprim-ministru, viceprim-miniștri, miniștri și alți membri stabiliți prin legea organică.

Explicați procedura de constituire a Guvernului.

Ordinea de formare sau procedura de investire a Guvernului este fixată în art. 98 din Constituția Republicii Moldova care cuprinde patru etape:

a) După consultarea fracțiunilor parlamentare, Președintele Republicii Moldova desemnează un candidat pentru funcția de Prim-ministru.

b) Candidatul pentru funcția de Prim-ministru va cere, în termen de 15 zile de la desemnare, votul de încredere al Parlamentului asupra programului de activitate și a întregii liste a Guvernului.

c) Programul de activitate și lista Guvernului se dezbate în ședința Parlamentului. Acesta acordă încredere Guvernului cu votul majorității deputaților aleși.

d) În baza votului de încredere acordat de Parlament, Președintele Republicii Moldova numește Guvernul.

e) Guvernul își exercită atribuțiile din ziua depunerii jurământului de către membrii lui în fața Președintelui Republicii Moldova.

f) În caz de remaniere guvernamentală sau de vacanță a funcției, Președintele Republicii Moldova revocă și numește, la propunerea Prim-ministrului, pe unii membri ai Guvernului.

Explicați modul de funcționare a Guvernului.

Guvernul este o autoritate publică colegială care își desfășoară activitatea sub formă de ședințe. Guvernul se convoacă în ședințe de către Prim-ministru în funcție de necesități, dar nu mai rar decât o dată pe trimestru. Ședințele Guvernului sunt deliberative, dacă la ele participă majoritatea membrilor Guvernului.

În cadrul ședințelor, sunt examinate problemele aflate în competența Guver-

⁷⁹ Art. 96 al Constituției Republicii Moldova din 29.07.1994

nului și se adoptă decizii cu caracter politic sau juridic. Hotărârile se adoptă cu votul majorității membrilor Guvernului prezenți la ședință, excepții de la acesta face adoptarea ordonanțelor de către Guvern, unde se cere votul majorității membrilor Guvernului.

La ședințele Guvernului pot participa și alte persoane, în conformitate cu legislația (Președintele Republicii Moldova, deputații din Parlament, avocații parlamentari, alte persoane invitate în modul stabilit).

Ședințele Guvernului sunt prezidate de Prim-ministru sau de unul din vice-prim-miniștri, care coordonează activitatea membrilor Guvernului cu respectarea competențelor și responsabilităților ce le revin.

Enumerați care sunt domeniile de activitate ale Guvernului.

Domeniile de activitate ale Guvernului

Guvernul își desfășoară activitatea în următoarele domenii:

- a) economie;
- b) afaceri externe și integrare europeană;
- c) ocrotirea sănătății, protecție socială și raporturi de muncă, familie;
- d) justiție, afaceri interne, ordine publică și protecție civilă;
- e) reintegrare teritorială;
- f) finanțe publice, relații fiscale și vamale;
- g) educație, știință, inovații, cultură, tineret și sport;
- h) dezvoltare regională, construcții, amenajarea teritoriului și urbanism;
- i) protecția mediului înconjurător și resursele naturale;
- j) agricultură, dezvoltare rurală și siguranța alimentelor;
- k) apărare și securitate națională;
- l) securitate și eficiență energetică;
- m) tehnologia informației, transport și infrastructură;
- n) administrație publică și servicii publice;
- o) demografie, migrație și azil;
- p) protecția consumatorului, calitatea produselor și serviciilor;
- q) raportare, evidență și statistică;
- r) alte domenii de activitate în care este necesară intervenția Guvernului, ca exponent al puterii executive în stat, în conformitate cu prevederile Constituției Republicii Moldova și ale actelor normative care reglementează domeniile în care intervenția este necesară.

Care sunt funcțiile Guvernului?

Pentru realizarea programului său de activitate, Guvernul exercită următoarele funcții de bază:

- a) de organizare și planificare strategică, prin care se asigură elaborarea și aprobarea documentelor de politici, inclusiv a celor necesare punerii în aplicare a programului de activitate al Guvernului;

b) de reglementare, prin care se asigură elaborarea și aprobarea cadrului normativ și instituțional necesar realizării programului de activitate al Guvernului și organizării executării legilor;

c) de administrare a proprietății și finanțelor publice;

d) de gestionare și prestare a serviciilor publice pentru care este responsabil Guvernul;

e) de reprezentare a statului pe plan intern și extern, în limitele stabilite de normele constituționale și actele normative;

f) de asigurare a aplicării și respectării reglementărilor în domeniile de activitate;

g) alte funcții care decurg din rolul Guvernului de a reprezenta și a exercita puterea executivă în Republica Moldova sau din prevederile actelor normative.

Ce presupune încetarea mandatului și responsabilitatea Guvernului?

Guvernul își exercită mandatul din data depunerii jurământului de către membrii acestuia în fața Președintelui Republicii Moldova și până la data validării alegerilor pentru un nou Parlament. Mandatul Guvernului poate înceta înainte de termen în următoarele cazuri:

a) la data validării alegerilor pentru un nou Parlament;

b) în cazul exprimării votului de neîncredere de către Parlament;

c) în cazul demisiei Guvernului în componență deplină;

d) în cazul în care Prim-ministrul se află în imposibilitate definitivă de a-și exercita atribuțiile, în cazul demisiei sau al decesului acestuia.⁸⁰

Conform art. 104 al Constituției Republicii Moldova, Guvernul este responsabil în fața Parlamentului și prezintă informațiile și documentele cerute de acesta, de comisiile lui și de deputați. Membrii Guvernului au acces la lucrările Parlamentului, iar în cazul în care li se solicită prezența, participarea lor este obligatorie. Membrii Guvernului sunt obligați să răspundă la întrebările sau la interpelările formulate de deputați referitor la activitatea Guvernului și a organelor din subordinea lui în modul stabilit.

Parlamentul, la propunerea a, cel puțin, o pătrime din deputați, își poate exprima neîncrederea în Guvern, cu votul majorității deputaților. Inițiativa de exprimare a neîncrederii se examinează după 3 zile de la data prezentării în Parlament.

Guvernul își poate angaja răspunderea în fața Parlamentului asupra unui program, unei declarații de politică generală sau unui proiect de lege. Guvernul este demis, dacă moțiunea de cenzură, depusă în termen de 3 zile de la prezentarea programului, declarației de politică generală sau proiectului de lege, a fost votată în condițiile articolului 106 din Constituție. Dacă Guvernul nu a

⁸⁰ Art.11 al Legii nr.136 din 07.07.2017 cu privire la Guvern.

fost demis prin moțiuni de cenzură, proiectul de lege prezentat se consideră adoptat, iar programul sau declarația de politică generală devine obligatorie pentru Guvern.

Funcția de membru al Guvernului încetează în caz de demisie, de revocare, de incompatibilitate sau de deces.

Care sunt organele permanente de lucru ale Guvernului?

Organele permanente de lucru ale Guvernului Republicii Moldova sunt:⁸¹

- a) Cancelaria de stat;
- b) Corpul de control al Prim-ministrului;
- c) Cabinetul Prim-ministrului.

Cancelaria de Stat este autoritatea publică care asigură organizarea activității Guvernului, stabilește cadrul general pentru definirea priorităților Guvernului, asigură suport metodologic, organizatoric și de coordonare pentru sistemul de planificare, elaborare și implementare a politicilor publice la nivelul ministerelor și al altor autorități administrative centrale, monitorizează implementarea programului de activitate al Guvernului, prezintă materialele analitice și informaționale, pregătește proiectele de hotărâri, ordonanțe și dispoziții ale Guvernului și verifică executarea acestora.

Totodată, Cancelaria de Stat elaborează, promovează și implementează politica statului în domeniul resurselor umane în administrația publică și coordonează realizarea managementului resurselor umane în cadrul ministerelor, al altor autorități administrative centrale subordonate Guvernului și al structurilor organizaționale din sfera lor de competență.

Cancelaria de Stat este condusă de secretarul general al Guvernului, numit în funcție și eliberat din funcție de către Guvern și subordonat direct Prim-ministrului.

Corpul de control al Prim-ministrului este o structură fără personalitate juridică, organizată în cadrul Cancelariei de Stat, care se subordonează direct Prim-ministrului.

Corpul de control al Prim-ministrului este condus de un șef, numit în funcție și eliberat din funcție de Prim-ministru.

Corpul de control al Prim-ministrului efectuează controlul realizării de către Cancelaria de Stat, ministere, alte autorități administrative centrale și structuri organizaționale din sfera lor de competență a atribuțiilor prevăzute de cadrul normativ și a sarcinilor stabilite în actele Guvernului, în programul de activitate al Guvernului și în alte documente de politici publice, precum și în indicațiile Prim-ministrului.

Cabinetul Prim-ministrului este o subdiviziune separată în cadrul Cancelariei

⁸¹ Art.31 al Legii nr.136 din 07.07.2017 cu privire la Guvern.

de Stat, constituită din consilieri, asistenți și secretari ai Prim-ministrului și conducă de șeful Cabinetului.

Care sunt actele emise/adoptate de Guvern?

Conform prevederilor art.102, alin.1 al Constituției Republicii Moldova, Guvernul adoptă hotărâri, ordonanțe și dispoziții.

Hotărârile se adoptă de Guvern pentru organizarea executării legilor. Hotărârile Guvernului sunt cele mai răspândite acte juridice care pot avea caracter normativ sau caracter individual.

Adoptarea ordonanțelor de către Guvern se referă la instituția delegării legislative, prevăzut în art. 106/2 al Constituției Republicii Moldova. În vederea realizării programului de activitate, Guvernul poate adopta o ordonanță în conformitate cu o lege specială de abilitare (împuternicire). Legea specială de abilitare a Guvernului pentru a adopta ordonanțe în domenii care nu fac obiectul legilor organice se adoptă de Parlament la cererea Guvernului. Legea specială de abilitare prevede, în mod obligatoriu, domeniul și perioada concretă în limitele căreia Guvernul poate adopta ordonanțe.

Dispozițiile se emit de Prim-ministru pentru organizarea activității interne a Guvernului și, ca regulă, au un caracter individual.

Hotărârile, ordonanțele adoptate de Guvern se semnează de Prim-ministru. Unele hotărâri, ordonanțe se contrasemnează de miniștrii care au obligația punerii lor în executare și se publică în Monitorul Oficial al Republicii Moldova.

Conform art.102, alin. (4) al Constituției Republicii Moldova, nepublicarea atrage inexistența hotărârii sau ordonanței.

Explicați în ce constă raportul Parlamentului cu Guvernul.

Guvernul răspunde în fața Parlamentului pentru activitatea sa, respectiv Primul-ministru, cel puțin, o dată pe an, ține în fața Parlamentului o dare de seamă despre activitatea Guvernului.

Miniștrii și conducătorii altor autorități administrative centrale, în baza unei hotărâri a Parlamentului, țin în fața lui dări de seamă asupra activității lor, aceștia, în cele din urmă, fiind obligați să răspundă la întrebările formulate de deputați referitor la activitatea Guvernului și a organelor din subordinea lui în modul stabilit.

Membrii Guvernului au acces la lucrările Parlamentului. Dacă li se solicită prezența, participarea lor este obligatorie.

Guvernul răspunde politic în fața Parlamentului pentru întreaga sa activitate. Fiecare membru al Guvernului răspunde politic solidar cu ceilalți membri pentru activitatea Guvernului și pentru actele acestuia. Guvernul își poate angaja răspunderea în fața Parlamentului Republicii Moldova, asupra unui program, a unei declarații de politică generală sau a unui proiect de lege.⁸²

⁸² Art.106¹ al Constituției Republicii Moldova din 29.07.1994.

Tema 4. Secțiunea 3. Autoritățile publice centrale de specialitate ale administrației publice

Explicați modul de organizare și funcționare a organelor centrale de specialitate ale administrației publice.

Conform art. 107, alin. (2) din Constituția Republicii Moldova, ministerele sunt organe centrale de specialitate ale statului (ale administrației publice), care traduc în viață, în temeiul legii, hotărârile, ordonanțele și dispozițiile lui, conduc domeniile încredințate și sunt responsabile de activitatea lor.

În afară de ministere, Constituția Republicii Moldova (art. 107, alin.2) fixează că în scopul conducerii, coordonării și exercitării controlului în domeniul economiei și în alte domenii care nu intră nemijlocit în atribuțiile ministerelor, se înființează, în condițiile legii, și alte autorități administrative centrale (servicii, birouri, agenții, inspectorate de stat, comisii și consilii guvernamentale).

Administrația publică centrală de specialitate se realizează numai ca administrație statală, iar structura acesteia cuprinde autorități guvernamentale și autorități autonome. Cele guvernamentale, la rândul lor, se împart în două categorii, după cum raporturile de subordonare față de Guvern sunt directe sau indirecte (prin intermediul unui minister).

Organizarea și funcționarea organelor administrației publice centrale sunt determinate de Legea cu privire la Guvern și regulamentele acestor organe aprobate de Guvern.

Lista ministerelor și altor organe centrale de specialitate ale administrației publice (altor autorități administrative centrale) sunt stabilite de Parlament la propunerea Prim-ministrului.

Cine exercită conducerea ministerelor ca organe centrale de specialitate?

Conducerea ministerelor se exercită de către miniștri, numiți în modul prevăzut de Constituție și de lege. Conducerea celorlalte autorități administrative centrale este asigurată de directori generali, directori, șefi, președinți. Miniștrii și ceilalți conducători ai autorităților administrative centrale asigură aplicarea programului de activitate și strategiilor Guvernului în domeniul său de activitate și asigură organizarea executării și executarea în concret a legii și altor acte normative.⁸³

Enumerați atribuțiile organelor centrale de specialitate ale administrației publice.

Misiunea definește rolul fiecărui minister și al fiecărei autorități administrative centrale în sistemul instituțional al administrației publice centrale de specialitate, precum și viziunea strategică cu privire la realizarea politicii de stat în domeniile de activitate de care acestea sunt responsabile.

⁸³ Art. 21 al Legii nr. 64-XII din 31.05.1990 cu privire la Guvern.

În scopul realizării misiunii sale, ministerul și altă autoritate administrativă centrală pot îndeplini următoarele funcții de bază:

- a) realizarea politicii de stat în domeniile încredințate;
- b) reglementarea normativ-juridică;
- c) supravegherea și controlul de stat;
- d) prestarea serviciilor publice;
- e) gestionarea sferei de competență etc.⁸⁴

Pentru realizarea funcțiilor de bază ce le revin, ministerul și altă autoritate administrativă centrală au următoarele atribuții principale:

a) elaborează și prezintă Guvernului spre examinare proiecte de acte legislative și normative, inclusiv proiecte de documente, de politici publice, în domeniile ce le sunt încredințate;

b) elaborează texte ale tratatelor internaționale ale Republicii Moldova și încheie tratate interdepartamentale cu organele similare din alte state în limitele competenței stabilite de legislație;

c) asigură executarea obligațiilor, realizarea drepturilor Republicii Moldova care rezultă din prevederile tratatelor internaționale ce au ca obiect domeniile lor de activitate și urmăresc executarea acestora de către cealaltă parte la tratat;

d) mențin relații de colaborare cu ministerele și autoritățile administrative centrale omoloage din străinătate pentru îndeplinirea funcțiilor lor;

e) prezintă propuneri de buget Ministerului Finanțelor;

f) elaborează și înaintează ministrului sau directorului general spre emitere acte departamentale;

g) exercită supravegherea și efectuează controale de stat privind respectarea legislației în domeniile lor de activitate etc.⁸⁵

Misiunea, funcțiile de bază și atribuțiile principale ale fiecărui minister și ale fiecărei alte autorități administrative centrale se stabilesc în regulamentele privind organizarea și funcționarea acestora, ținându-se cont de prevederile legale.

Care sunt actele emise de către organele centrale de specialitate ale administrației publice?

Legislația nu stabilește în mod definitiv (concret) categoriile de acte ale organelor centrale de specialitate ale administrației publice, precum și situațiile când autoritatea respectivă poate recurge la un gen sau altul de acte administrative.

Actele cu caracter normativ (ordine cu caracter normativ, regulamente, instrucțiuni, reguli și alte acte normative):

a) se emit în scop de executare a actelor legislative, a decretelor Președintelui Republicii Moldova, a hotărârilor și a ordonanțelor Guvernului;

⁸⁴ Art. 25 al Legii nr. 98 din 04.05.2012 privind administrația publică centrală de specialitate.

⁸⁵ Art. 26 al Legii nr. 98 din 04.05.2012 privind administrația publică centrală de specialitate.

- b) cuprind reguli cu caracter general și impersonal;
- c) urmează a fi supuse expertizei juridice și înregistrării de stat la Ministerul Justiției și doar apoi pot fi publicate în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, intrând în vigoare nu mai devreme de data publicării.

Actele cu caracter individual (ordine cu caracter individual, dispoziții etc.):

- a) produc efecte juridice asupra unui subiect de drept determinat;
- b) produc efecte juridice de la data aducerii lor la cunoștința persoanelor vizate în ele.

Tema 4. Secțiunea 4. Sistemul autorităților publice locale

Definiți noțiunea de administrație publică locală.

Legea nr. 436-XVI din 28.12.2006 privind administrația publică, definește în art. 1- Administrația publică locală reprezintă „totalitatea autorităților publice locale constituite, în condițiile legii, pentru satisfacerea intereselor generale ale locuitorilor unei unități administrativ-teritoriale”, iar autonomia locală drept „capacitate a colectivităților de a rezolva și gestiona, în condițiile legii, sub proprie răspundere și în favoarea lor, o parte importantă din treburile publice. Autonomia privește, de asemenea, organizarea și funcționarea administrației publice locale.” Astfel, ajungem la concluzia că autonomia locală nu este deplină, ci doar parțială, în limitele prevăzute de legea organică. O problemă deosebit de importantă, care poate determina, de altfel, succesul reformei administrației publice și divizării administrativ-teritoriale, este anume legată de aceste limite ale autonomiei locale.

Administrația publică locală include acele structuri organizatorice și funcționale care au o competență teritorială limitată la unitățile administrativ-teritoriale unde s-au constituit și care se disting în raport cu administrația publică centrală prin aceea că promovează cu prioritate interesele specifice colectivităților locale.

Enumerați și caracterizați principiile ce stau la baza administrației publice locale.

Republica Moldova, aderând la Carta Europeană, a instituționalizat atât constituțional cât și legal principiile administrației publice locale. Astfel, art. 109 al Constituției Republicii Moldova și art. 3 al Legii Republicii Moldova „Privind administrația publică locală” nr. 436 din 28.12.2006 prevăd că administrația publică în unitățile administrativ – teritoriale se întemeiază pe următoarele principii:

1. Autonomia locală.
2. Descentralizarea serviciilor publice.
3. Eligibilitatea autorităților administrației publice locale.
4. Consultarea cetățenilor în problemele locale de interes deosebit.

Ca principiu facultativ al administrației publice locale, care nu este indicat

direct în Legea supremă a Republicii Moldova, dar are o acțiune directă asupra administrației publice locale este:

5. Principiul subsidiarității.

Principiul autonomiei locale - Organizatoric autonomia locală se manifestă prin alegerea organelor autoadministrării locale de către populația cu drept de vot care domiciliază în unitatea administrativ-teritorială respectivă; prin posibilitatea recunoscută consiliilor locale de a adopta: statutul comunităților teritoriale ale satelor, orașelor și orașelor; simbolică comunităților teritoriale ale satelor, orașelor, orașelor.

Autonomia locală, în opinia prof. univ. dr. Ioan Vida „este forma modernă de exprimare a principiului descentralizării administrative”.⁸⁶ În acest sens, prof. univ. dr. Ion Deleanu menționează că „descentralizarea semnifică autoadministrare”.⁸⁷

Într-o altă opinie din perioada interbelică, se menționează că „la baza regimului de drept, care reglementează organizarea administrativă a județelor și a comunelor, stă principiul fundamental al autonomiei, adică dreptul acestor unități teritoriale de a-și satisface interesele proprii așa cum cred ele de cuviință, fără amestecul puterii centrale. Ideea de autonomie locală atrage după sine descentralizarea administrativă, autonomia fiind un drept iar descentralizarea - un sistem care implică autonomia”.⁸⁸

Autonomia locală este concepută în contextul european ca un element component al principiilor democratice comune tuturor statelor-membre ale Consiliului Europei, care prin reglementarea ei legală și aplicarea concretă, face posibilă descentralizarea puterii.⁸⁹

Conceptul de autonomie locală a fost definit prin intermediul Cartei europene pentru autonomie locală, adoptată la Strasbourg în 15 octombrie 1985 și redactată din inițiativa Conferinței permanente a autorităților locale și regionale din Europa.

Art. 3 al Cartei europene a autonomiei locale definește în felul următor conceptul de autonomie locală:

„1. Prin autonomie locală se înțelege dreptul și capacitatea efectivă pentru colectivitățile locale de a soluționa și de a administra, în cadrul legii, sub propria lor răspundere și în interesul populațiilor lor, o parte importantă a treburilor publice”.

„2. Acest drept se exercită de consilii sau adunări, compuse din membrii aleși prin vot liber, secret, egal, direct și universal, care pot dispune de organe

Vida I., op. cit., 1994, p. 53.

Deleanu I., Instituții și proceduri constituționale, Edit. Servo-Sat, Arad, 2001, p. 185.

Teodorescu A., Tratat de drept administrativ, vol. II, Institutul de arte grafice „E. Marvan”, București, 1935, p. 286.

Popa E., Principiile autonomiei locale și al descentralizării pe servicii în administrația publică din România, Fundația Română Pentru Tineret „Decebal” Băile Herculane, Facultatea de Drept, Departamentul de Cercetare, 1995, p. 31.

executive care răspund în fața lor. Această dispoziție nu prejudiciază recurgerea la adunări cetățenești, referendum sau orice altă formă de participare directă a cetățenilor, acolo unde aceasta este permisă de lege”.⁹⁰

Menționăm că Raportul explicativ asupra Cartei europene a autonomiei locale la art. 3, paragraful 1 prevede că „noțiunea de capacitate efectivă conține ideea că dreptul formal de a reglementa și de a administra o parte importantă a treburilor publice trebuie să fie însoțit de mijloace de a-l exercita efectiv”.⁹¹

În acest context, Prof. univ. dr. Ioan Gliga menționează: „În statele cu regim democrat parlamentar, în ambianța pluripartitismului politic și a separației puterilor legislativă, executivă și judecătorească, unităților administrativ-teritoriale li se acordă autonomia necesară capacității de acțiune în interes public. Această autonomie este de natură administrativă, condiționată de existența organelor de conducere cu atribuții deliberative alese de către cetățeni, de recunoașterea calității de persoane juridice și de dreptul de a avea buget propriu cu venituri și cheltuieli decise de conducerile lor reprezentative”.⁹²

Consacrarea legală a conceptului de autonomie locală implică o serie de consecințe care se detașează prin importanța lor.

Consecințele cele mai importante sunt următoarele: necesitatea ca atribuțiile de bază ale colectivităților locale să fie reglementate la nivel constituțional sau legal; consfințirea legală a plenitudinii de competență a colectivităților locale în probleme de interes local; asigurarea caracterului deplin al exercițiului atribuțiilor ce revin colectivităților locale, prin neintervenția altor organe sau autorități în procesul decizional; posibilitatea colectivităților locale ca, în cazul exercitării prin delegare a atribuțiilor ce aparțin autorității centrale, de a le adapta condițiilor locale și consultarea colectivităților locale în probleme de planificare și decizie, ce le privesc direct.

Aceste consecințe cu importante valențe practice sunt prevăzute în art. 4 al Cartei.⁹³

⁹⁰ Article 3 – Concept de l'autonomie locale. 1. Par autonomie locale, on entend le droit et la capacité effective pour les collectivités locales de régler et de gérer, dans le cadre de la loi, sous leur propre responsabilité et au profit de leurs populations, une part importante des affaires publiques. 2. Ce droit est exercé par des conseils ou assemblées composés de membres élus au suffrage libre, secret, égalitaire, direct et universel et pouvant disposer d'organes exécutifs responsables devant eux. Cette disposition ne porte pas préjudice au recours aux assemblées de citoyens, au référendum ou à toute autre forme de participation directe des citoyens là où elle est permise par la loi. J.P. Muret 6 Democrația locală în Franța, cu prefață de J. Natrinet, lucrare elaborată în sprijinul țărilor din estul Europei, p. 63.

⁹¹ A se vedea: Raportul explicativ asupra Cartei europene pentru autonomie locală (tradus în limba română) în Popa E., Corelarea principiului autonomiei locale cu alte principii de drept, Editura Servo-Sat, Arad, 1997, p. 63-80.

⁹² Gliga I., Drept financiar, Editura Argonaut, Cluj-Napoca, 1996, p. 246.

⁹³ Popa E., Principiile autonomiei locale și al descentralizării pe servicii în administrația publică din România, Fundația Română Pentru Tineret „Decebal” Băile Herculane, Facultatea de Drept, Departamentul de Cercetare, 1995, p. 32

Regimul descentralizării asigură acordarea unei autonomii administrative unor colectivități teritoriale (unități administrativ-teritoriale), cu condiția însă ca această autonomie să nu afecteze caracterul unitar al statului și deci orice atingere a acestuia urmează automat și de drept să fie calificată ca neconstituțională.⁹⁴

În ceea ce privește modul de reglementare a autonomiei locale la nivelul constituțional al fiecărui stat-membru al Comunității Europene, observăm o primă distincție între statele care au constituții adoptate înainte de deceniul șase al secolului nostru și care au adoptat constituții ulterior acestei date.

Asfel, dacă constituțiile unor state ca Republica Federală a Germaniei (1949) Regatul Belgiei (1831), Regatul Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord (1215, 1628, 1679, 1689, 1911, 1949, 1958), Republica Irlanda (1937), Regatul Danemarca (1953) nu utilizează expres termenul de autonomie locală, în schimb altele care au adoptat constituții recente: Regatul Spaniei (1978), Republica Grecia (1975), Marele Ducat al Luxemburgului (1868 cu revizuire în 1948 și 1993), Republica Portugalia (1976), au consacrat în reglementările lor fundamentale această terminologie.

O altă categorie o formează statele care nu utilizează în mod expres o atare terminologie, dar care dispun de o legislație internă ce conține conceptul de autonomie locală (Franța).

Constituția Franței din 4 octombrie 1958 prevede: „Colectivitățile teritoriale ale Republicii sunt comunele, departamentele, teritoriile de peste mări prin consiliile alese, în condițiile prevăzute de lege (art. 72)”⁹⁵

Există, în principiu, două modalități de recunoaștere a autonomiei locale:

- a) ca regim juridic unic și general;
- b) ca regim juridic excepțional și particular.

Ca regim juridic unic și excepțional se încadrează acele state care asigură o identitate de tratament juridic comunităților locale, utilizând o bază juridică unică.

Constituția Republicii Grecia reglementează organizarea administrației de stat pe baza unui sistem de desconcentrare, încredințând gestiunea afacerilor locale colectivităților locale, care se bucură de autonomie administrativă (art. 107, p. 1).

În a doua categorie se încadrează acele state care, prin legea lor fundamentală, având în vedere particularitățile istorice și lingvistice ale constituției lor, atribuie un anumit sistem particular de autonomie, fie comunităților locale, fie comunităților lingvistice, fie anumitor structuri teritoriale.

Asfel Constituția Republicii Italiene, după ce consfințește organizarea statului în regiuni, provincii și comune (art. 114), recunoaște, pe de o parte, calitatea

⁹⁴ Ionescu Cr., *Drept constituțional și instituții politice. Teoria generală a instituțiilor politice*, vol. I., Edit. Lumina Lex, 2001, p. 121. mări. Orice altă colectivitate teritorială este creată de lege. Colectivitățile se administrează în mod liber.

⁹⁵ Ținca O., op. cit., p. 474.

regiunilor de organisme autonome ce dispun de puteri particulare și funcții proprii (art.115), iar pe de altă parte, atribuie Sardiniei, Siciliei etc. forme și condiții particulare de autonomie în termenii unor statute speciale adoptate prin legi constituționale.⁹⁶

În Spania există două regimuri juridice aplicabile, distingându-se între autonomia comunală, guvernată și administrată de consilii municipale și comunitățile autonome.

Art. 113, p. 1 din Constituția Regatului Spaniei, recunoaște provinciile limitrofe, având caracteristici istorice, culturale și economice comune, teritoriilor insulare și provinciilor având o identitate regională istorică, posibilitatea de a se guverna prin constituirea în Comunități autonome.

Principalele atribuții ale comunităților autonome se localizează în domenii ca:

- a) organizarea instituțiilor de guvernământ autonome;
- b) modificarea limitelor comunelor;
- c) amenajarea teritoriului și urbanismului;
- d) artizanatul;
- e) asistența socială etc.

Atribuțiile autorităților autonome, ce dispun de propriile lor statute, sunt departajate și prin stabilirea competenței exclusive a statului în următoarele domenii:

- a) reglementarea condițiilor fundamentale ce garantează egalitatea tuturor spaniolilor în exercitarea drepturilor lor constituționale;
- b) recunoașterea naționalității, imigrației și emigrației, statutul străinilor și a dreptului de azil, ca domenii ce aparțin exclusiv statului;
- c) relațiile internaționale, apărare etc. sunt, de asemenea, rezervate competenței de reglementare etatică.

Simpla enumerare exemplificativă și modul de împărțire a atribuțiilor între stat și comunitățile autonome relevă că acestea din urmă nu exercită competențe ce țin de suveranitatea internă sau externă a unui stat.

Constituția Spaniei din 27 decembrie 1978 prevede: „Constituția garantează autonomia comunelor. Acestea vor avea deplină personalitate juridică. Conducerea și administrarea lor revine consiliilor municipale respective, formate din primari și consilieri (art. 140)”⁹⁷

Constituția Cehiei din 16 decembrie 1992 prevede: “Republica Cehă este împărțită în comune, care sunt colectivitățile teritoriale administrative de bază. Colectivitățile teritoriale autoadministrative de nivel superior sunt provinciile sau regiunile (art. 99)”⁹⁸

⁹⁶ Popa E., op. cit., Principiile autonomiei locale ...p. 32.

⁹⁷ Ținca O., op. cit., p. 670.

⁹⁸ Idem, p. 420

Constituția Bulgariei din 12 iulie 1991 prevede: „Comuna este unitatea administrativă și teritorială de bază în care se realizează autoadministrația locală. Cetățenii participă la administrarea comunei atât prin intermediul organelor autoadministrației locale pe care le aleg, cât și direct, prin referendum și prin adunarea generală a populației (art. 136)”⁹⁹

Această Constituție dă competența legii de a reglementa instituțiile provinciale și comunale, pe baza următoarelor principii:

- alegerea directă a membrilor consiliilor provinciale și comunale;
- exercitarea atribuțiilor consiliilor în limita determinată de interesul provincial și comunal;
- descentralizarea atribuțiilor de către instituțiile provinciale și comunale;
- publicitatea ședințelor consiliilor;
- intervenția autorităților de tutelă ori a puterii legislative pentru asigurarea respectării legii și protejării interesului general (art. 108, alin. 1).

Constituția Republicii Slovace din 1 septembrie 1992 prevede: „Comuna este baza autoadministrării teritoriale. Comuna este o colectivitate teritorială și administrativă autonomă a Republicii Slovace, grupând persoanele care își au domiciliul aici. Autoadministrarea colectivităților de nivel superior, cât și a organelor lor sunt stabilite prin lege (art. 64)”¹⁰⁰

Constituția Poloniei din 2 aprilie 1997 prevede: „Comuna (gmina) constituie unitatea fundamentală a autoadministrării locale (art. 164, alin. 2)”; „Alte unități ale autoadministrării teritoriale sau locale și regionale sunt stabilite prin lege (art. 164, alin. 2)”; „Unitățile autoadministrării teritoriale își îndeplinesc atribuțiile prin intermediul organelor deliberative și executive (art. 169, alin. 1)”.

În acest context, autorii români din perioada interbelică, Paul Negulescu, Romul Boilă și George Alexianu menționează: „Comuna este o organizare politico-teritorială, formată din ansamblul locuitorilor de pe un teritoriu determinat, uniți între ei printr-o comunitate de interese și drepturi, în scopul administrării intereselor lor locale căreia legea i-a acordat personalitate juridică”¹⁰¹

Menționăm că doctrina franceză subliniază dubla natură a comunei, aceea de „colectivitate descentralizată” și „circumscripție administrativă”¹⁰²

În acest context, doctrina românească privește sintagma „unitatea administrativ-teritorială” între două sensuri distincte ale acesteia: „colectivitate teritorială locală” și „circumscripție administrativ-teritorială”¹⁰³

⁹⁹ Idem, p. 397.

¹⁰⁰ Idem, p. 619.

¹⁰¹ Negulescu P., Boilă R., Alexianu Gh., Codul administrativ adnotat, Institutul de arte grafice „Vreamea”, București, 1930, p. 273.

¹⁰² A se vedea Jean Rivero, Droit Administratif, Neuvieme edition, Dalloz, Paris, 1980, p. 330-333.

¹⁰³ A se vedea Popescu C.-L., Autonomia locală și integrarea europeană, Editura ALL BECK, București, 1999, p. 32.

Într-un prim sens, „unitățile administrativ-teritoriale reprezintă colectivitățile teritoriale locale, adică cetățenii, populația, care trăiesc pe o anumită porțiune a teritoriului de stat, existând o organizare juridică administrativă și interese publice locale proprii, distincte. Colectivitățile teritoriale locale definesc regimul de descentralizare administrativă sau de autonomie locală”.¹⁰⁴

Într-un al doilea sens, „unitățile administrativ-teritoriale semnifică circumscriptiile administrative ale teritoriului de stat, adică sfera de competență teritorială a organelor desconcentrate ale statului. De exemplu, în România vorbim de circumscripție administrativă județeană în cazul prefectului, al direcției județene pentru muncă și protecție socială sau al direcției generale județene a finanțelor publice și controlului financiar de stat și, respectiv, de circumscripție comunală sau orășenească, în cazul postului comunal de poliție sau al poliției orășenești”.¹⁰⁵

În acest sens, art. 100 alin. 1 din Constituția Cehiei prevede următoarele: „Colectivitățile teritoriale autoadministrate sunt comunitățile teritoriale ale cetățenilor, care beneficiază de dreptul de a se autoadministra. Legea stabilește cazurile în care ele constituie circumscripții administrative”.¹⁰⁶

Expresia „colectivități locale” din Carta europeană a autonomiei locale a fost înlocuită cu expresia „organele autoadministrării locale” sau „autoritățile administrației publice locale”, fiind deci în contradicție cu prevederile Cartei europene a autonomiei locale în original în traduceri oficiale ale Cartei europene a autonomiei locale din România, Rusia.

România a ratificat Carta europeană a autonomiei locale prin Legea nr. 199 din 17 noiembrie 1997.¹⁰⁷

Cu părere de rău însă, trebuie să constatăm că definiția conceptului de autonomie locală prevăzută în traducerea oficială, anexă la Legea nr. 199/1997, are o altă formă față de cea prevăzută în Carta europeană a autonomiei locale.

Comparând prevederile traducerii oficiale a Cartei europene a autonomiei locale din Legea nr. 199/1997 cu dispozițiile Cartei europene a autonomiei locale în original, putem observa că legiuitorul român a înlocuit expresia „colectivități locale” cu cea de „autorități ale administrației publice locale”, expresia „sub propria lor răspundere” cu cea de „în nume propriu” și expresia „în interesul populațiilor lor” cu cea de „în interesul populației locale”.

Dacă prin expresia „colectivitate locală” Carta europeană a autonomiei locale ar înțelege „populația unității administrativ-teritoriale”, ar fi însemnat ca prin conceptul de autonomie locală să se înțeleagă dreptul și capacitatea efectivă pen-

¹⁰⁴ Idem, p. 33.

¹⁰⁵ Ibidem.

¹⁰⁶ Ținca O., op. cit., p. 420.

¹⁰⁷ Legea nr. 199/1997 a fost publicată în Monitorul Oficial al României, partea I, nr. 331 din 26 noiembrie 1997.

tru populațiile unităților administrativ-teritoriale de a soluționa și de a administra, în cadrul legii, sub propria lor răspundere și în interesul populațiilor lor o parte importantă a treburilor publice.

Față de aceste dispoziții, într-o opinie se menționează: „Este de semnalat, în primul rând, precizarea, corectă, conform căreia exercitarea dreptului la autonomie locală se face de către autoritățile administrației publice locale în numele și interesul colectivităților locale pe care le reprezintă, iar nu în nume propriu, pentru că unitățile administrativ-teritoriale sunt persoane juridice și, în această calitate, titulare ale drepturilor care dau conținut autonomiei locale”.¹⁰⁸

Doctrina românească din perioada interbelică menționează: „Al doilea caracter al comunei este că ea reprezintă o organizațiune politico-teritorială, fiindcă existența ei, ca și aceea a Statului și județului, nu se poate concepe fără de un teritoriu peste care se întinde dreptul său de comandă. În virtutea dreptului de comandă comuna face o mulțime de acte, astfel: regulamente de poliție, regulamente de construcție, regulamente de circulație etc.”.¹⁰⁹

În acest sens, menționăm că legislația europeană folosește atât noțiunea de „colectivitate locală”, cât și cea de „colectivitate teritorială”.¹¹⁰ Constituția Franței din 1958, de exemplu, la art. 72, utilizează noțiunea de „colectivitate teritorială”, iar la art. 34 „colectivitate locală”.

Analizând dispozițiile constituționale ale unor țări europene (Franța, Cehia, Slovacia) referitoare la conceptul de autonomie locală, constatăm că expresia „colectivități teritoriale” cuprinde atât colectivitățile nivelului de bază (comunele), cât și colectivitățile nivelului intermediar (departamentul, regiunea).

În acest context menționăm că și Convenția-cadru europeană cu privire la cooperarea transfrontalieră a colectivităților sau autorităților teritoriale, folosește noțiunea de „colectivitate teritorială”, înțelegând prin aceasta atât colectivitățile nivelului de bază (sate, orașele, orașe), cât și colectivitățile nivelului intermediar (raioane, regiuni).

Carta europeană a autonomiei locale folosește noțiunea de „colectivitate locală”. Dispoziția art. 13 din Carta europeană a autonomiei locale prevede: „Principiile de autonomie locală conținute în Cartă se aplică tuturor categoriilor de colectivități locale existând pe teritoriul Părții. Totuși fiecare parte poate, în momentul depunerii instrumentului de ratificare, de acceptare sau de aprobare să indice categoriile de colectivități locale sau regionale la care ea înțelege să o excludă din câmpul de aplicare a prezentei Carte”.

¹⁰⁸ Dacian-Cosmin Dragoș, *Principalele elemente de noutate ale Legii nr. 215/2001 a administrației publice locale*, în „Dreptul”, nr. 10/2001, p. 5.

¹⁰⁹ Negulescu P., Boilă R., Alexianu Gh., op. cit., p. 275.

¹¹⁰ Corneliu-Liviu Popescu preferă noțiunea de „colectivitate teritorială locală”, *Autonomia locală și integrarea europeană*, Edit. ALL BECK, București, 1999, p. 33.

În acest sens, Raportul explicativ asupra Cartei europene pentru autonomie locală din 1986 prevede: „În principiu, condițiile enunțate în partea I-a a Cartei privesc toate categoriile sau toate nivelele de colectivități locale existând în fiecare stat-membru. Ele pot, de asemenea, să se aplice colectivităților regionale acolo unde există. Totuși forma juridică sau statutul constituțional propriu anumitor regiuni (în particular, statele federative) pot împiedica pe acestea să fie supuse aceluiași condiții ca și colectivitățile locale. În plus, într-unul sau două state-membre există o categorie de colectivități locale care, în ciuda micilor lor dimensiuni, nu exercită decât funcțiuni secundare sau consultative. Pentru a ține seama de aceste cazuri excepționale, articolul autorizează părțile să excludă anumite categorii de colectivități din câmpul de aplicare a Cartei”.¹¹¹

Menționăm, totodată, că, la 5 iulie 1997, Congresul Puterilor Locale și Regionale din Europa a adoptat Recomandarea 34 (1997) cu privire la proiectul Cartei europene a autonomiei regionale.¹¹²

Ca să existe o adevărată autonomie locală colectivitățile locale trebuie să fie înzestrate cu organe proprii, personalitate juridică de drept public, resurse financiare proprii.¹¹³

Ne punem astfel întrebarea: cine trebuie să aibă personalitate juridică colectivitatea locală sau organele autoadministrării locale?

Menționăm că această problemă a fost dezbătută pe larg în doctrina românească.¹¹⁴

Considerăm, că personalitatea juridică trebuie recunoscută colectivităților locale (unităților administrativ-teritoriale) și nu organelor de autoadministrare locală, care exercită dreptul colectivităților respective la autonomie locală.

Menționăm, totodată, că dispoziția art. 19 din Legea administrației publice locale nr. 215/2001 din România prevede: „Comunele, orașele și județele sunt persoane juridice de drept public. Acestea au patrimoniu propriu și capacitate juridică deplină”.

În acest fel, doctrina românească, ca și cea franceză, fac deosebire între persoane juridice de drept public și persoane juridice de drept privat.¹¹⁵

¹¹¹ A se vedea art. 13 din Raportul explicativ asupra Cartei europene pentru autonomie locală în Eugen Popa, op. cit., p. 79-80.

¹¹² Art. 3, alin. 1 din Proiectul Cartei europene a autonomiei regionale, anexată la Recomandarea 34 (1997) are următorul conținut: „Par autonomie régionale, on entend le droit et la capacité effective pour les collectivités territoriales les plus vastes au sein de chaque Etat membre, dotées d'organes élus, situées entre l'Etat et les collectivités locales et disposant soit de prérogatives d'auto administration, soit de prérogatives d'ordre étatique, de prendre en charge, sous leur propre responsabilité et dans l'intérêt de leurs populations, une part importante des affaires d'intérêt public conformément au principe de subsidiarité”.

¹¹³ Drăganu T., op. cit., vol. II, p. 339-344.

¹¹⁴ A se vedea Vântu I., Considerații asupra problemei personalității juridice a organelor locale de stat, cu specială privire asupra personalității juridice a comitetelor executive, în „Studii și cercetări juridice”, nr. 1/1959, p. 103-128; Drăganu T., Formele de activitate ale organelor statului socialist român, Edit. Științifică, București, 1965, p. 291-301; Petrescu R.-N., Propunere de lege ferenda în legătură cu personalitatea juridică a unităților administrativ-teritoriale, în „Studii și cercetări juridice”, nr. 1/1971, p. 127-132.

¹¹⁵ A se vedea Iorgovan A., Noua lege a administrației publice locale și personalitatea de drept public a unităților administrativ-teritoriale, în „Dreptul”, nr. 9/2001, p. 26-40.

O primă trăsătură caracteristică pentru a exista o persoană juridică de drept public este capacitatea privată. Aceasta înseamnă că colectivitățile locale au patrimoniu propriu.

Prof. univ. dr. Tudor Drăganu menționează că, „nu va putea fi vorba însă de o persoană juridică publică dacă colectivitatea respectivă este lipsită de capacitatea de a emite, prin intermediul organelor sale, pe calea unor manifestări de voință unilaterale, acte administrative individuale sau normative cu caracter obligatoriu”.¹¹⁶

Se subliniază, astfel, deosebirea ce rezultă din faptul că persoanele juridice de drept public „sunt înzestrate cu imperium (adică cu dreptul de a impune altor persoane o anumită conduită)”, în timp ce persoanele juridice private „sunt lipsite de un asemenea drept”.¹¹⁷

Organizatoric, autonomia locală se manifestă prin alegerea organelor autoadministrării locale de către populația cu drept de vot care domiciliază în unitatea administrativ-teritorială respectivă; prin posibilitatea recunoscută consiliilor locale de a adopta: statutul comunităților teritoriale ale satelor, orașelelor și orașelor; simbolica comunităților teritoriale ale satelor, orașelelor, orașelor.¹¹⁸

Caracterul eligibil al organelor autoadministrării locale, deși face parte din autonomia organizatorică, este recunoscut printr-un principiu aparte.

În realitate, principiul eligibilității este cuprins în sfera noțiunii de autonomie locală, așa după cum a fost definit în Carta europeană a autonomiei locale.¹¹⁹ Autonomia organizatorică presupune ca relațiile dintre organele autoadministrării locale și organele puterii executive ale statului să se bazeze pe colaborare, legalitate și autonomie în rezolvarea problemelor comune.

Elementul material-financiar al autoadministrării locale constituie suportul material și financiar necesar pentru realizarea atribuțiilor ce le-au fost conferite comunităților teritoriale prin Constituție și lege.

În opinia prof. univ. dr. Mircea Preda, „autonomia locală fără existența acestui fundament material și fără libertatea de a-l gospodări potrivit nevoilor proprii ar însemna doar afirmarea unui principiu pur teoretic, fără conținut și fără relevanță pe planul acțiunilor practice”.¹²⁰ Autonomia locală a colectivităților locale nu s-ar putea realiza fără un patrimoniu propriu care să constituie baza economico-financiară a lor.¹²¹

¹¹⁶ Idem, p. 341.

¹¹⁷ Ibidem, p. 340.

¹¹⁸ A se vedea elementul organizatoric al autonomiei locale în Popa E., *Principiile autonomiei locale și ale descentralizării pe servicii în administrația publică din România*, Fundația Română pentru Tineret “Decebal”, Băile Herculane, 1995, p. 38.

¹¹⁹ Popa E., *Drept administrativ*, Edit. Servo-Sat, Arad, 2000, p. 39.

¹²⁰ Preda M., *Autoritățile administrației publice*, Editura Lumina Lex, București, 1999, p. 446.

¹²¹ Juguștru C., *Unitățile administrativ-teritoriale: domeniul public, domeniul privat*, Cluj-Napoca, Editura Argonaut, 2001, p. 24-25.

Menționăm că doctrina românească divide patrimoniul unităților administrativ-teritoriale în două grupuri de bunuri: bunuri ale domeniului public și bunuri ale domeniului privat.¹²²

În acest sens Paul Negulescu, Romul Boilă și George Alexianu menționează: „Ca și Statul sau județul, comuna are bunurile sale proprii. Unele din ele, cum sunt străzile, bisericile, cimitirele, școlile etc., fac parte din domeniul său public și prin aceasta sunt inalienabile și imprescriptibile. Altele însă fac parte din domeniul său privat, putând fi înstrăinate ca și bunurile oricărui particular”.¹²³

Asigurarea unei autonomii reale colectivităților locale presupune ca acestea să fie înzestrate și cu resurse financiare proprii.

Prof. univ. dr. Tudor Drăganu, menționează că „în acest scop, este necesar să se asigure colectivităților locale posibilitatea de a dispune de resurse financiare proprii, suficiente pentru a face față multiplelor sarcini ce le revin în vederea satisfacerii nevoilor locale”.¹²⁴

Autonomia financiară are la baza ei bugetele unităților administrativ-teritoriale, înțelegându-se prin aceasta că “elaborarea și adoptarea bugetelor locale în condiții de autonomie financiară garantează individualitatea fiecărui buget local”¹²⁵ în raport cu bugetul de stat și celelalte bugete locale.

În acest context, prof. univ. dr. Eugen Popa menționează că, „autonomia financiară este coloana vertebrală a oricărei autonomii locale, întrucât elementele de natură financiară sunt cele care fac legătura între necesitățile colectivităților locale și mijloacele de care dispun acestea pentru realizarea propriilor nevoi”.¹²⁶

Autonomia financiară a unităților administrativ-teritoriale este consacrată în art. 9 din Carta europeană a autonomiei locale, adoptată la Strasbourg în 1985, care se intitulează „Resursele financiare ale colectivităților locale”.

Pentru a asigura o autonomie financiară reală unităților administrativ-teritoriale, considerăm ca fiind necesară adoptarea legilor cu privire la impozitele și taxele locale și cu privire la bugetele locale.

În acest context, prof. univ. dr. Tudor Drăganu menționează că, „atâta vreme cât, în conformitate cu reglementările în vigoare, resursele financiare locale sunt în cea mai mare parte dependente de bugetul de stat, autonomia administrativă a comunelor, orașelor și județelor va fi sever limitată și nu va putea da roadele așteptate”.¹²⁷

Dovadă că principiului autonomiei locale i se acordă o importanță extrem de

¹²² Filipescu Ion P., *Dreptul civil. Dreptul de proprietate și alte drepturi reale*, Edit. Actami, București, 1998, p. 34-35; Jugastru C., op. cit., p. 28.

¹²³ Negulescu P., Boilă R., Alexianu Gh., op. cit., p. 275.

¹²⁴ Drăganu T., op. cit., vol. II, p. 343.

¹²⁵ Gliga I., op. cit., p. 331.

¹²⁶ Popa E., *Organizarea și funcționarea administrației publice locale în România*, Editura Servo-Sat, 1997, p. 33.

¹²⁷ Drăganu T., op. cit., vol. II, p. 343

mare servește și constituirea Asociației Mondiale pentru colectivități locale numită „Uniunea Internațională a Organelor și Puterilor locale” (I.U.L.A.), care la cel de al 27-lea Congres Mondial de la Rio de Janeiro (26.09.1986) a adoptat „Declarația Universală cu privire la autonomia locală”. Ca și în Carta Europeană, aici se definește autonomia locală ca un drept și o datorie pentru colectivitățile locale de a încheia și a gira afaceri publice sub propria responsabilitate și în interesul populației locale, drept exercitat de persoane și organe reprezentative alese în mod liber și de funcționarii acestora aleși sau desemnați de organele respective.¹²⁸

În ceea ce privește resursele financiare ar fi binevenit ca ele să fie proporționale cu atribuțiile stabilite de lege. Resursele financiare ale colectivităților locale trebuie să provină din:

- impozite locale, în limitele stabilite de lege;
- venituri realizate din activități proprii (prin prestări de servicii descentralizate);
- subvenții pe cât e posibil necondiționate, acordate în condiții de repartizare financiară justă;
- taxe locale.

Principiul autonomiei locale nu presupune o independență totală, o izolare a organelor administrației publice locale de organele administrației publice centrale. Autonomia locală nu este o manieră de independență care este acordată unei colectivități politice. Ea este o putere de decizie liberă, în facultatea de a decide într-o sferă de atribuții locale, în care interesele locale trebuie reglate și gestionate, dar sub un control al unei autorități superioare.

Autoritățile autonomiei locale nu au putere de decizie politică majoră, ele trebuie să-și desfășoare activitatea în limitele și condițiile legii.

Autonomia locală mai poate presupune:

- asigurarea corelării intereselor locale cu cele naționale;
- respectarea competenței materiale și teritoriale, legal stabilite;
- respectarea și îndeplinirea programului de guvernare, acceptat de Parlament (conform prevederilor art. 96 din Constituția Republicii Moldova) într-un sens strâns, autonomia locală constituie un complex de atribuții specifice organelor de administrație publică locală, necesare pentru administrarea unei importante părți a treburilor publice, transmise sub responsabilitatea lor, reglementate de lege și aflându-se sub forme specifice de control ale statului privind exercitarea legii.¹²⁹

Recunoașterea valorilor teoretice și practice ale principiului autonomiei locale și consacrarea sa legislativă, ca fundament al organizării și funcționării administrației publice locale, pune în fața analizei științifice și problema limitelor autonomiei locale.

¹²⁸ Deliu T., Administrația publică locală, Chișinău, 1998, p. 44-46.

¹²⁹ Idem.

În acest context, se pune problema dacă, caracterul de stat național unitar, conferit atât Statului Român, cât și Republicii Moldova de Constituție, nu este afectat de recunoașterea în același timp a existenței unităților administrativ – teritoriale?

Este evident, că cele două noțiuni nu se exclud tocmai datorită naturii juridice a unităților administrativ – teritoriale, de a fi decupaje geografice ale teritoriului unui stat unitar realizate cu scopul unei mai bune administrări a intereselor cetățenilor ce îl compun.

Astfel, caracterul de stat național unitar se menține fiind recunoscute un singur tip de organe centrale, o singură Constituție, un singur sistem de drept, iar cetățenilor – o singură cetățenie.

O altă distincție terminologică este aceea între actele de guvernământ și cele administrative, acesta cu atât mai mult cu cât, în limbajul politic actual, a început să se manifeste formulări de genul guvernare locală, autoguvernare locală.

Legislația actuală nu cunoaște distincția dintre acte de guvernământ și cele administrative, utilizându-se un limbaj juridic comun pentru actele juridice de putere emise de autoritățile administrative, ele fiind definite prin noțiunea de acte administrative.¹³⁰

De asemenea, utilizarea limbajului politic arătat mai sus este determinată și de încercarea de a introduce în limbajul curent noțiuni juridice ce reflectă realități consacrate de sistemul de drept anglo-saxon, unde sinonimul autonomiei locale apare sub formă de self-bovernement.

Abandonarea acestui limbaj a fost motivată și de lipsa lui de exactitate, ceea ce a determinat că, în momentul de față, el să nu fie utilizat de niciun reprezentant al doctrinei juridice.

Mai mult decât atât, utilizarea în afara politicului a terminologiei de genul autoguvernare locală ar putea acredita ideea că autoritățile administrației publice locale pot lua măsuri ce aparțin sferei de competență a Guvernului, situație ce apare ilegală din punct de vedere juridic.¹³¹

Principiul autonomiei locale, așa cum a fost consacrat de legiuitor, este străin de orice abordare a sa din perspectiva etnică, întrucât legislațiile europene care le-au inspirat utilizează noțiunea de interes local (afaceri locale), comunitate locală și nu pe cele de comunitate etnică.

Principalul mecanism prin care se realizează armonizarea intereselor naționale cu cele locale este reprezentat de aplicarea cu strictețe a principiului legalității în activitatea administrațiilor publice locale.

¹³⁰ Drăganu T., Iovănaș I., *Le contrôle de la constitutionnalité d'actes administratifs et gouvernementaux*, Studia Universitatis Babes-Bolyai, Jurisprudentia, nr. 29/1991, Cluj-Napoca, p. 22, și Negulescu P., op. cit., p. 322-325.

¹³¹ Popa E., *Principiile autonomiei locale și al descentralizării pe servicii în administrația publică din România*, Fundația Română pentru Tineret „Decebal”, Băile Herculane, Facultatea de Drept, Departamentul de Cercetare, 1995, p. 80.

O altă limită a autonomiei locale este legată de perspectiva definirii acesteia. Bunăoară, atunci când Legea administrației publice locale definește conținutul autonomiei locale, acest concept este legat de comunitatea locală, respectiv, de comunitatea umană organizată la nivel comunal și orășenesc. De aceea, autoritățile reprezentative prin care se realizează autonomia locală în comune și orașe, sunt consiliile locale și primarii, acestea funcționând ca autorități administrative autonome.

Însăși noțiunea de interes local este legată de comunitatea locală, respectiv, de comunitatea umană unită printr-o comunitate de interese.

Atunci când autonomia locală este definită din perspectiva structurilor administrative raionale – a consiliilor raionale – situația se prezintă cu totul diferit.

Astfel, la nivel raional nu întâlnim noțiuni ca: autorități administrative autonome, interes local etc.

Aceasta deoarece autoritățile administrației publice raionale – consiliile raionale – receptează mediat interesul local și tot astfel caută să armonizeze interesele comune ale mai multor localități, în ceea ce privește serviciile publice de interes raional.

Concepția de mai sus are în vedere reglementarea de principiu a colaborării dintre consiliile comunale, orășenești, municipale și cele raionale, astfel încât orice acțiune receptată ca fiind de interes raional să întrunească, în primul rând, acordul autorităților locale implicate în realizarea ei.¹³²

Descentralizarea administrativă reprezintă, în esență, recunoașterea personalității juridice unităților administrativ-teritoriale și a colectivităților locale respective, precum și a existenței autorităților locale alese, care le reprezintă și care nu fac parte din sistemul autorităților statale, dar supuse unei forme de control stabilite de lege. Dar, atunci când vorbim despre descentralizare în general, trebuie să avem în vedere că aceasta reprezintă, mai înainte de toate repunerea completă a principiilor democrației la baza doctrinei filosofice și a structurilor statului.

În acest context, descentralizarea semnifică acea organizare administrativă care admite colectivităților umane (sau serviciilor publice) să se administreze ele însele, sub controlul statului care le atribuie personalitate juridică, le permite constituirea unor autorități proprii și le dotează cu resursele necesare.

Privită sub acest aspect, descentralizarea este acel sistem, potrivit căruia administrarea intereselor locale se realizează de către autorități liber alese de către și dintre cetățenii colectivităților respective, care au la dispoziție, conform normelor constituționale, mijloace financiare proprii și putere autonomă de decizie, motive pentru care se consideră că acest sistem răspunde ideii de libertate.

Descentralizarea apare, astfel, ca un regim opus centralizării, în care rezolva-

¹³² Idem.

rea problemelor locale nu se face de către autorități (sau funcționari) numite de la centru, ci de către cele alese de corpul electoral.¹³³ În acest regim juridic, autoritățile locale nu mai sunt subordonate ierarhic celor centrale, ci au o anumită autonomie, iar actele lor nu vor mai putea fi anulate de autoritățile centrale, în cadrul sistemului administrativ, ci de către alte autorități din sfera altei puteri, autorități judecătorești, de pildă, sau în cadrul unui sistem jurisdicțional special constituit, așa cum este organizat în Franța.

În această formă de organizare administrativă, statul poate conferi, unor autorități publice locale și dreptul de a exercita competențe în unele probleme legate de ordinea publică sau de stabilirea impozitelor ori a celor de învățământ, sănătate și altele.

Acest regim administrativ se fundamentează pe un patrimoniu propriu al unităților administrativ – teritoriale, distincte de cel al statului, care asigură mijloacele materiale și financiare necesare satisfacerii intereselor și nevoilor locale.

Descentralizarea administrativă reprezintă, în esență, recunoașterea personalității juridice unităților administrativ – teritoriale și a colectivităților locale respective, precum și a existenței autorităților locale, alese, care le reprezintă și care nu fac parte din sistemul autorităților statale, dar supuse unei forme de control stabilite de lege.¹³⁴

Deci, alegerile constituie criteriul descentralizării care se fundamentează pe liberul exercițiu al drepturilor și libertăților cetățenilor la nivel local. Cu alte cuvinte, descentralizarea se asigură de către cetățeni prin participarea lor la rezolvarea problemelor locale, prin alegerea reprezentanților lor care vor constitui autoritățile administrației publice locale, ceea ce susține afirmația că descentralizarea este „democrația aplicată la administrație”. Ea este mai amplă și mai profundă, exprimând o filosofie democratică liberală.

Regimul descentralizării are și el anumite limite, după cum statul este unitar, dar descentralizat, sau federal. În statul federal, colectivitățile componente care îl alcătuiesc își fundamentează competențele de la Constituția federală; aceste competențe determină forma instituțiilor locale. În statul descentralizat ansamblul statutului lor juridic decurge din lege. Drept urmare, colectivitățile locale nu au competența să adopte modificări la organizarea administrativă locală și nici să creeze alte autorități administrative în locul lor ori pe lângă cele stabilite de lege. În acest, sens autoritățile administrației publice locale urmează să respecte riguros dispozițiile legii. În schimb, prin lege organică statutul lor juridic ori competențele autorităților locale pot fi oricând modificate.

În statul federal, colectivitățile care se compun sunt asociate la exercitarea puterii centrale, ceea ce nu este cazul în statul unitar descentralizat. În statul federal

¹³³ Negulescu P., *Tratat de drept administrativ*, vol. I, București, 1934, p. 611.

¹³⁴ Vida I., *Puterea executivă și administrația publică*, București, 1994, p.18 și urm.

competențele se întind în domeniul legislativ și judecătoresc, pe când colectivitățile locale, care au un regim descentralizat, nu au autonomie decât în domeniul administrativ. În timp ce în statul federal, statele-membre sunt suverane în ceea ce privește reglementarea materiilor pe care Constituția le-a stabilit în competența lor, colectivitățile locale rămân tot timpul sub controlul statului care verifică legalitatea activității lor.¹³⁵

Andre de Lubadere distinge 2 forme de descentralizare administrativă: descentralizarea teritorială și descentralizarea serviciilor publice (tehnică).¹³⁶

a. Descentralizarea teritorială este legată de recunoașterea colectivităților locale și a dreptului acestora de a se administra ele însele. Pentru ca o colectivitate să se considere descentralizată, este necesar să beneficieze de următoarele condiții:

1. Să fie persoană juridică.
2. Să dispună de autorități administrative proprii;
3. Supravegherea colectivităților locale să fie efectuată numai prin intermediul unor forme și a unor autorități stabilite de lege.¹³⁷

Descentralizarea teritorială administrativă nu presupune, așa cum arătăm, independența colectivităților locale față de statul în care ele sunt organizate. Ca atare, având în vedere dependența sa față de stat, autoritățile centrale își exercită dreptul de a supraveghea activitatea colectivităților locale, printr-o anumită formă de control, denumită tutela administrativă.

Tutela administrativă desemnează atât un control asupra persoanelor care sunt titulare în funcțiile autorității locale (exprimată prin posibilitatea de a se demite sau suspenda din funcție), cât și un control asupra actelor adoptate sau emise de către aceste autorități, ce constă în aprobarea lor, dar și anularea, suspendarea sau modificarea acestora.

Această noțiune a căpătat însă, în timp, și un alt conținut, astfel că tutela administrativă nu mai presupune aprobarea actelor autorităților autonome locale sau anularea lor pe cale administrativă, ci controlul se extinde de către instanțele judecătorești, fapt ce a făcut ca termenul de tutelă să fie înlocuit prin acela de controlul jurisdicțional, care are drept obiect doar verificarea legalității actelor, nu și oportunitatea acestora.¹³⁸

b. Descentralizarea serviciilor publice (tehnică)

Serviciul public este definit din mai multe puncte de vedere în literatura de specialitate.

O primă definiție pune în evidență faptul că serviciul public este o activitate.

¹³⁵ Manda C., *Drept administrativ*, Editura VICTOR, București, 2000, p. 182, 183.

¹³⁶ Andre de Lubadere, *Manuel de droit administratif*, 2978, p. 157, op. cit.; Victor Popa, Chișinău, 1998, p. 390.

¹³⁷ Deliu T., *Administrația publică locală*, Chișinău, 1998, p. 49.

¹³⁸ Vida I., *Puterea executivă și administrația publică*, București, 1994, p. 21.

În acest caz, serviciul public este definit în felul următor: activități ale autorităților publice în vederea satisfacerii unui interes general,¹³⁹ orice activitate, creată pentru satisfacerea unor interese colective, care se realizează după procedură specială a dreptului public, la nevoie cu concursul forței publice.¹⁴⁰

O altă categorie de definiții, accentuează asupra caracterului formal al serviciului public, respectiv, asupra faptului de a fi creat de stat unitățile administrativ – teritoriale. O astfel de definiție utilizează și Paul Negulescu: „Prin serviciu public înțelegem o creațiune a statului, județului sau comunei, pusă la dispoziția publicului în scopul de a satisface, în mod regulat și continuu, nevoi cu caracter general, cărora inițiativa privată nu ar putea să dea decât satisfacție incompletă și intermitentă.”¹⁴¹

În alta cazuri, se pune în evidență conținutul material al serviciului public: un serviciu public este totalitatea mijloacelor (personal și material), prin care o persoană administrativă își îndeplinește scopul său ori o parte determinată în acest scop.¹⁴²

Doctrina franceză susține existența a două accepțiuni asupra noțiunii de serviciu public. Una dintre aceste accepțiuni determină sensul formal al serviciului public, care apare ca o: întreprindere girată de către administrație, pentru ca cea de-a doua să evidențieze natura activității serviciului public, considerată indiferent de forma de organizare în care această activitate se exercită.¹⁴³

Astfel, Antonie Iorgovan, se realizează definiției lui Jean Rivero: „Serviciul public este forma acțiunii administrative prin care o persoană publică își asumă satisfacerea unei nevoi de interes general”¹⁴⁴

În această concepție, inspirată din literatura de specialitate occidentală, caracteristicile serviciului public sunt următoarele:

- a) continuitate;
- b) egalitatea tuturor în fața lui;
- c) un regim juridic dominat de regulile dreptului public în spatele cărora se află o autoritate a administrației publice.¹⁴⁵

¹³⁹ Tarangul E. D., *Curs de drept administrativ*, Litografie, 1945, p. 39.

¹⁴⁰ Popa E., *Principiile autonomiei locale și al descentralizării pe servicii în administrația publică din România*, Fundația Română Pentru Tineret „Decebal” Băile Herculane, Facultatea de Drept, Departamentul de Cercetare, 1995, p. 88.

¹⁴¹ Negulescu P., *Tratat de drept administrativ român*, vol. I, Ediția a II-a, București 1925, p. 217-218.

¹⁴² Marinescu Th. C. și colectiv – *Drept administrativ, finanțe, statistică*. Biblioteca Enciclopedică Administrativă, vol I, p. 343.

¹⁴³ În literatura de specialitate se face distincție dintre noțiunea clasică și cea modernă a serviciului public; a se vedea Vedel G. – *Drept administrativ*, Presa universitară franceză, Colecția Theims, Paris, 1973, p. 811; alte definiții sunt utilizate în Marinescu Th. C. și colectiv – *Drept administrativ, finanțe, statistică*. Biblioteca Enciclopedică Administrativă, vol I.

¹⁴⁴ Iorgovan A., *Drept administrativ – tratat elementar*, vol. III, p. 65.

¹⁴⁵ Idem, p. 64.

O altă modalitate de definire a serviciului public este realizată de Rodica Narcisa Petrescu, care arată că na aflăm în prezența serviciului public, dacă:

- o activitate de interes general sau public este desfășurată de o autoritate a administrației publice sau o persoană juridică publică organizată de aceasta;
- dacă o persoană juridică privată este autorizată de administrația publică să presteze anumite activități de interes general.¹⁴⁶

Acest principiu desemnează acordarea unei anumite autonomii unui serviciu public determinat, căruia i se conferă personalitate juridică, scoaterea de sub controlul ierarhic și plasarea acestui serviciu public sub regulile tutelei administrative.

Deci descentralizarea serviciilor publice implică personalitatea juridică și existența unui control de tutelă. Ca atare, în situația în care aceste condiții sunt realizate, serviciile publice (exterioare) ale administrației publice centrale nu pot fi servicii descentralizate, ci doar servicii desconcentrate ale acestora.

Vom menționa argumentele în favoarea organizării descentralizate:

- negarea independenței comunale echivalează cu negarea existenței acesteia;
- există interese locale deosebite de cele centrale, ele fiind mai aproape de cetățeni;
- descentralizarea introduce la nivelul administrației locale criterii de acțiune eficiente și diminuează formalismul;
- descentralizarea asigură participarea cetățeanului la viața publică.¹⁴⁷

Ideea existenței și promovării interesului local este abordată diferit, după cum ne aflăm în prezența organizării centralizate, desconcentrate sau descentralizate a administrației publice.

Sistemul centralizat, deși conține uneori recunoașterea existenței interesului local, din punct de vedere organizatoric și funcțional nu asigură mecanismele de promovare a acestuia.

În marea majoritate a cazurilor, funcționarii publici locali nu dispun de inițiativă în promovarea intereselor colectivităților locale, fiind obligați să respecte cu strictețe ordinele de la centru. Chiar și atunci când sistemul normativ ce reglementează competența autorităților locale, le conferă acestora atribuții exclusive, ele sunt limitate în domenii ce nu oferă posibilitatea afirmării identității colectivităților locale respective, orice decizie în acest sens fiind transmisă pe cale ierarhică.

Organizarea centrală a administrației publice reprezintă un sistem administrativ în cadrul căruia exercitarea tuturor atribuțiilor de către autoritățile administrative este supusă direct sau indirect puterii ierarhice a autorităților executive.

¹⁴⁶ Petrescu Rodica Narcisa, op. cit., p. 13-14.

¹⁴⁷ Popa E., Principiile autonomiei locale și al descentralizării pe servicii în administrația publică din România, Fundația Română pentru Tineret „Decebal” Băile Herculane, Facultatea de Drept, Departamentul de Cercetare, 1995, p. 94.

Centralizarea este caracteristică diverselor etape de evoluție a vieții statale și, în-deosebi, regimurilor totalitare (exemplul Moldovei până la 1990) exclude posibilitatea ca autoritățile locale să acționeze în baza unei inițiative proprii, fără aprobarea venită de la centru. Reiese că singura voință de a face ceva în colectivitatea locală este voința organelor centrale. Autoritățile locale sunt niște executori ai sarcinilor parvenite de la centru, fără a putea lua decizii proprii. În regimul organizării și funcționării centralizate a administrației publice interesele locale nu-și pot găsi o rezolvare optimă, deoarece autoritățile centrale nu pot cunoaște specificul acestor interese și, chiar de le-ar cunoaște, ele diferă de la o localitate la alta.

Centralizarea se prezintă sub două forme.

A) Concentrarea administrativă.

B) Desconcentrarea administrativă.

A) Concentrarea administrativă este un sistem care presupune gruparea tuturor autorităților administrative în sediul puterii executive. Acest sistem este foarte dezavantajos pentru colectivitățile locale, deoarece se blochează chiar și rezolvarea unor probleme minore. Totodată, concentrarea duce la supraîncărcarea sarcinilor administrației centrale și riscă să contravină sarcinilor pentru care au fost create, generând tensiuni care în timp pot duce la divergențe, la paralizarea activității statale pe plan local.

Concentrarea deci este o formă totalitară de conducere a afacerilor publice și nu poate fi preluată într-un regim democratic.

B) Desconcentrarea administrativă presupune existența unor autorități centrale și a unor autorități locale ale statului. Ea constituie un regim administrativ care se situează între centralizarea administrativă și descentralizarea administrativă. Ceea ce o apropie de centralizare este faptul că titularii puterii locale nu sunt aleși de electoratul local, ci numiți de la centru.

Ceea ce apropie de descentralizare este faptul că titularii puterii locale (deși numiți de centru) au competență să rezolve ei înșiși problemele locale fără să le mai înainteze organului de la centru, dar, în același timp, aceștia sunt supuși controlului și obligați să se conformeze actelor superiorilor.¹⁴⁸

Argumentele în favoarea sau împotriva consacrării unui sistem sau altul (centralizat sau descentralizat) sunt marcate de contextul istoric în care au fost formulate.

Argumente în favoarea organizării centralizate:

a) centralizarea asigură resursele materiale și umane pentru realizarea unor lucrări de mare anvergură;

b) dezvoltarea structurii descentralizate generează rivalitatea între autoritățile locale și chiar stări de conflict care pot efectua unitatea națională;

¹⁴⁸ Deliu T., *Administrația publică locală*, Chișinău 1998, p. 47 – 49. 149 Popa E., *Principiile autonomiei*

c) independența națională este mai bine apărată în caz de conflict atunci când există o organizare centralizată;

d) centralismul asigură unitatea activității executive a unui stat.¹⁴⁹

Descentralizarea este sistemul care are la bază recunoașterea interesului local, distinct de cel național, localitățile dispunând de structuri organizatorice, funcționale și un patrimoniu propriu, afectat realizării interesului local.

Fundamentul descentralizării este dublu: politic și administrativ.

Din punct de vedere politic, descentralizarea este expresia democrației aplicată administrației, asigurând un sistem în care cetățenii participă la conducerea treburilor publice locale prin intermediul organelor conduse de ei.

Fundamentul politic al descentralizării este recunoscut și de Carta europeană de autonomie locală, considerând că descentralizarea (respectiv. autonomia locală) fac parte din principiile democratice comune Europei.

Din punct de vedere administrativ, descentralizarea conține ideea că autoritățile alese ale comunităților locale sunt cele mai în măsură să cunoască necesitățile locale și să ia măsurile necesare pentru realizarea lor. Din acest motiv s-a afirmat în literatura de specialitate că este vorba de un principiu de administrație utilă.¹⁵⁰

Argumentele în favoarea organizării descentralizate:

- negarea independenței comunale echivalează cu negarea existenței acesteia;
- există interese locale deosebite de cele centrale;
- descentralizarea introduce la nivelul administrației locale criterii de acțiune eficientă și diminuează formalismul;
- descentralizarea asigură participarea cetățeanului la viața publică;¹⁵¹

Argumentele de mai sus au fost reiterate într-o formă sau alta de doctrina administrativă, menținându-se opinia că descentralizarea nu este lipsită de pericole. Principalul pericol al descentralizării este acela de diminuare a forței puterii centrale, putându-se ajunge la situația în care diferitele interese locale să fie dominate în raport cu cele centrale.¹⁵²

Una dintre soluțiile aplicate în statele europene în vederea reducerii „riscurilor descentralizării” a fost aceea a utilizării concomitente a organizării descentralizate și a celei centralizate.

Astfel, la nivel teritorial, funcționează atât structuri desconcentrate ale ministerelor, sub forma serviciilor exterioare, cât și autorități autonome ale administrației publice locale, acestea din urmă fiind exponențele interesului local.¹⁵³

¹⁴⁹ Popa E., *Principiile autonomiei locale și al descentralizării pe servicii în administrația publică din România*, Fundația Română pentru Tineret „Decebal” Băile Herculane, Facultatea de Drept, Departamentul de Cercetare, 1995, p. 94.

¹⁵⁰ Vedel G. și colab. – op. cit., p. 175.

¹⁵¹ Dissescu C. G., *Drept administrativ*, vol. III, București, 1892, p. 840-841.

¹⁵² Popa E., *Principiile autonomiei locale ...*, p. 94.

¹⁵³ Deliu T., *Administrația publică locală*, Chișinău 1998, p. 47 – 49.

Principiul eligibilității autorităților publice locale.

Cuvântul „eligibilitate”, care provine din limba franceză „eligibile”, precum și din latinescul „eligibilis”, exprimă calitatea de a fi eligibil, adică de a fi ales într-o funcție sau într-un organ reprezentativ.

Dacă e să vorbim de principiul eligibilității și anume la determinativele de vot universal, egal, direct și liber exprimat putem spune că votul „universal” reprezintă o componentă democratică a dreptului constituțional care conferă dreptul de a alege fără condiția unui cens (care depind de anumite condiții), fie el referitor la naționalitate, limbă, sex, religie, politică etc.¹⁵⁴

Potrivit Constituției Republicii Moldova, dreptul de a alege îl au cetățenii Republicii Moldova de la vârsta de 18 ani fără deosebire de rasă, naționalitate, origine etnică, limbă, religie, sex, opinie, apartenență politică, avere sau de origine socială.

Votul „egal” înseamnă că o anumită persoană care are acest drept îl poate exercita o singură dată potrivit regulii „unui om – un vot”. Opus votului egal se cunoaște votul „multiplu”, când o anumită persoană, ce beneficiază de o anumită profesie, un anumit venit are dreptul de a-și exprima de mai multe ori dreptul de vot (de exemplu, în societatea pe acțiuni o persoană are un număr de voturi egal cu numărul acțiunilor care le deține).

Votul „direct” conferă electoratului posibilitatea de aș-i exprima acțiunea cu privire la candidat, în mod nemijlocit, prin evidențierea pe buletin de vot a numelui candidatului. S-ar putea spune că votul „direct” în legislația republicii noastre poate fi atribuit numai în cazul alegerii primarului, căci consiliul local este ales prin vot indirect care presupune două etape.

Votul „secret” asigură alegătorului confidențialitatea votului opțiunii sale. Trebuie însă precizat faptul că votul secret este un drept, și nu o obligație.

Votul „liber exprimat” garantează libertatea de manifestare a voinței alegătorului, imposibilitatea exercitării unei constrângeri de orice natură asupra sa în vederea determinării unei anumite opțiuni.¹⁵⁵

În afară de abordarea descentralizării de doctrina administrativă, această noțiune comportă și alte determinări, dintre care se remarcă determinarea economică.

Din punct de vedere economic, procesul complex al descentralizării presupune nu numai transferul de resurse materiale și financiare care să asigure reușita descentralizării.

Într-un context mai larg, descentralizarea cu efectele sale economice, este una din căile prin care se caută depășirea crizei economice europene, considerându-se că apropierea conducerii centrale de decizie economică, de îndeplinire a resurselor locale, conduce la o mai bună valorificare a potențialului acestuia.

¹⁵⁴ Ibidem p.95.

¹⁵⁵ Ibidem pag. 53.

Totodată, se caută surprinderea realităților economice la nivel local și reflectarea lor într-un nou sistem conceptual, pornindu-se de la ideea că legile macroeconomice nu se aplică în totalitatea economiei locale.

Astfel, sunt individualizate cinci caracteristici ale dezvoltării locale:

a) dezvoltarea locală este, în același timp, economică, socială și culturală.¹⁵⁶

Această caracteristică scoate în evidență faptul că orice proiect economic are o componență socială și este, în același timp, influențat de cultura, tradițiile și obiceiurile locale;

b) dezvoltarea locală pune în discuție teritorii ale căror dimensiuni și statut nu sunt neapărat echivalente;¹⁵⁷

c) dezvoltarea locală implică asocierea tuturor celor care participă la viața economică și socială, în vederea stabilirii proiectelor.¹⁵⁸

În acest caz, autoritățile locale devin liantul unor mari proiecte de tip asociativ unde sunt implicate societățile comerciale, bugetele locale, alte persoane fizice sau juridice.

Mecanismul respectiv pune în discuție posibilitatea intervenției în economie a autorităților locale.

d) dezvoltarea locală se fundamentează pe importanța capacităților întreprinderilor locale, să se dezvolte, să soluționeze problematica locurilor de muncă și, în final, prin extindere, să depășească interesul local.

e) Reușita unei politici de dezvoltare locală va depinde deci de rapiditatea cu care va fi asigurată informarea și specializarea.

Este astfel necesară asigurarea forței de muncă în plan local, prin calificarea și specializarea sa, alegerea unor meserii necesare și de perspectivă corelate cu proiectele economice.

Dacă aceste întrebări se pun în state avansate ca Franța, ne propunem să analizăm în ce măsură descentralizarea în accepțiunea sa largă de transfer a atribuțiilor din plan central în plan local, implică o dimensiune economico-socială și culturală.

4. Consultarea cetățenilor în probleme locale de interes deosebit.

Principiul consultării cetățenilor în problemele locale de interes deosebit (sau referendumul local) constituie o componență indispensabilă a autonomiei locale. În Franța, legea din 06.02.1992 prevede posibilitatea consultării directe a locuitorilor colectivităților respective în probleme de interes comunal inițiată de primar sau de o parte din consilierii consiliului municipal. Frecvența acestor consultări este limitată la o singură consultare pe an. Legea Italiei nr. 142 din 1990, prin art. 6 și 8, reproduse în toate statutele comunelor și provinciilor, stipulează, de asemenea, referendumul local ca instrument principal de participare a cetățeni-

¹⁵⁶ Xavier Frege, *Descentralizarea*, Editura Humanitas, București 1991, p. 161.

¹⁵⁷ Idem, p. 62.

¹⁵⁸ Idem, op. cit., p. 64.

lor la administrarea intereselor publice locale, stabilind că acest referendum are numai o funcție consultativă, însă legea nu interzice posibilitatea organizării și a unui referendum aprobativ, ceea ce se întâmplă în Italia foarte rar. În Republica Moldova, acest principiu se bucură de o reglementare constituțională (art. 109 din Constituția Republicii Moldova).

Consultarea populației o întâlnim și în art. 27-29, secțiunea a 4-a a Legii Republicii Moldova privind principiile urbanismului și amenajării teritoriului nr. 835 din 17.05.96,¹⁵⁹ unde se menționează:

Consultarea populației se face anterior aprobării tuturor categoriilor de planuri urbanistice și de planuri de amenajare a teritoriului, cu excepția planului de amenajare a teritoriului național și planurile urbanistice de detaliu care nu afectează domeniul public. Afișarea înștiințării la sediul autorității administrației publice locale și punerea proiectului documentației la dispoziția populației pentru consultarea și dezbateră publică sunt obligatorii.

Consultarea populației se desfășoară diferențiat, în funcție de volumul și de importanța documentației, în conformitate cu regulamentul elaborat de autoritățile publice centrale pentru urbanism și amenajare a teritoriului și aprobat de Guvern. În regulament se stabilește și procedura de modificare a documentației în conformitate cu rezultatele dezbaterii publice.

Răspunderea pentru consultarea populației revine autorităților administrației publice locale respective.

Cheltuielile legate de procedura de consultare a populației sunt subordonate de aceleași fonduri din care se finanțează elaborarea documentației respective.¹⁶⁰

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

Principiul consultării cetățenilor impune, ca atare, și o corelare a acestor schimbări cu instituirea unui cadru legal adecvat, până în prezent neexistând în legislația noastră dispoziții privind modalitatea concretă de consultare a cetățenilor ori de organizare și desfășurare a referendumului local. Apariția unui asemenea cadru legal ar crea obligații autorităților locale și, respectiv, ar fixa condițiile de participare directă a cetățenilor în procesul de luare a deciziilor de interes major pentru colectivitatea locală.

¹⁵⁹ Legea Republicii Moldova privind principiile urbanismului și amenajării teritoriului nr. 835 din 17.05.96. Publicat: 02.01.1997 în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 1-2, art. 2. Data intrării în vigoare: 23.12.1998.

¹⁶⁰ Legea Republicii Moldova privind principiile urbanismului și amenajării teritoriului nr. 835 din 17.05.96, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 1-2/2 din 02.01.1997.

Desigur, fără a exagera rolul pe care cetățenii, membrii colectivității locale îl pot juca în cadrul administrației publice locale și fără a se insista asupra unei participări depline și permanente în conducerea administrației publice locale, în sensul „democrației participative” (care ar excede, de altfel, principiilor constituționale), considerăm firească necesitatea, cel puțin în studiul actual, a circumscrierii în cadrul legal în vigoare a unor modalități concrete prin care să se asigure o mai strânsă legătură și un contact nemijlocit între autoritățile administrației publice locale și cetățenii care le-au ales.

Acceptarea ideii potrivit căreia, în contextul autonomiei locale, prevalează principiul eligibilității autorităților locale, preeminența acestuia manifestându-se în detrimentul consultării cetățenilor, credem că ar fi de natură să denatureze și să dilueze sensul real al autonomiei locale. Prin prisma nevoii de exprimare liberă a intereselor colectivităților locale, a identificării și alegerii mijloacelor corespunzătoare prin intermediul cărora trebuințele locale pot fi satisfăcute, ignorarea conceptuală și faptică a problematicei consultării conduce la inconsistența a însuși principiului autonomiei locale, într-o formă fără fond.¹⁶¹

Referitor la modalitatea concretă de organizare a consultării cetățenilor, legiuitorul stabilește că aceasta îmbracă exclusiv forma unui referendum local.

Menționăm că referendumul, în condițiile regimului reprezentativ, reprezintă o formă specifică de activitate prin care poporul participă direct la exercitarea suveranității naționale. Cât privește referendumul local, acesta, ca și cel național, este un element esențial al democrației semidirecte, oferind colectivităților locale posibilitatea de a interveni direct și în soluționarea unor probleme locale de interes deosebit. Este necesar de subliniat totuși că această intervenție directă în cadrul unui referendum consultativ poate fi considerată cu multă greutate drept o formă de participare a colectivităților locale la exercitarea autonomiei locale. Această situație se întâmplă, deoarece în cadrul referendumului consultativ corpul electoral de colectivitate locală își exprimă doar atitudinea și nu voința față de problemele abordate, decizia urmând s-o ia primarul sau consiliul local.

Vom mai evidenția un aspect important al referendumului local. Nu orice problemă de interes local poate fi supusă unui referendum, ci doar chestiunile care sunt atribuite prin lege autorităților publice reprezentative locale. În cazul în care colectivitatea locală dorește să se pronunțe asupra unei probleme a cărei soluționare ține de competența organelor de stat, ea trebuie să dețină dreptul de inițiativă desfășurării unui referendum organizat de autoritatea de stat competentă (de exemplu, în unele țări este prefectul, ca în România).

Conform Codului Electoral nr. 1381 – XIII din 21.11.1997,¹⁶² referendumul

¹⁶¹ Manda C., *Drept administrativ*, Editura VICTOR, București, 2000, pag. 267 – 268.

¹⁶² Codul Electoral nr. 1381 – XIII din 21.11.1997, publicat în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 81 din 08.12. 1997.

local reprezintă consultarea cetățenilor în probleme de interes deosebit pentru sat (comună), sector, oraș (municipiu), raion, unitate administrativ-teritorială cu statut special. Revocarea primarului satului (comunei), sectorului, orașului (municipiului) se efectuează, de asemenea, prin referendum local (art. 175).

Referendumului local pot fi supuse probleme care au o importanță deosebită pentru localitatea respectivă și care țin de competența autorităților administrației publice locale, dar nu pot fi supuse problemele referendumului local cele ce țin de impozite și buget; privind măsurile extraordinare sau de urgență pentru asigurarea ordinii publice, sănătății și securității populației; privind alegerea, numirea, demiterea și revocarea în/din anumite funcții a persoanelor care țin de competența Parlamentului, a Președintelui Republicii Moldova și a Guvernului; ce țin de revocarea din funcție a primarului, destituit în baza hotărârii definitive de revocare, pronunțate de instanța de judecată; ce țin de competența instanțelor de judecată sau a procuraturii; privind modificarea subordonării administrativ – teritoriale a localităților cu excepția cazurilor prevăzute de Legea privind statutul juridic special al Găgăuziei (Gagauz - Yeri) nr. 344 din 23.12.1994.¹⁶³

Principiul subsidiarității. Noțiunea de subsidiaritate reprezintă un cuvânt relativ nou în vocabularul științelor administrației publice. Deși termenul subsidiaritate a început a fi utilizat pe larg relativ recent, istoria lui este mult mai veche, trăgându-și originile încă din antichitate fiind întâlnit chiar și în lucrările lui Aristotel.

Convenția europeană a autonomiei locale este, totodată, și instrumentul juridic în care se regăsește definiția unui principiu european, și anume a principiului subsidiarității, așa cum se apreciază în literatura de specialitate.

Noțiunea de subsidiaritate prezintă o filosofie politico - juridică ce are drept fundament ideea că puterea statului nu trebuie să intervină decât acolo unde societatea, în ansamblu ori la diferitele sale nivele (sau subsisteme) nu-și poate satisface singură diversele cerințe ale populației.

Conceptul este considerat ca un principiu de organizare instituțională care se aplică prioritar în raporturile dintre individ și societate și apoi raporturile dintre societate și instituții în vederea repartizării competenței pe scara instituțională, între bază și vârf.

Principiul subsidiarității „figurează ca principala regulă a societății civile”, ca urmare a valențelor sale deosebite în luarea deciziilor în societate, el „asociindu-se valorilor de eficiență, libertate și justiție”.¹⁶⁴

Aducerea subsidiarității în centrul discuțiilor politice europene este legată de o primă încercare de modificare a Tratatului de la Roma, propusă prin Proiectul

¹⁶³ Legea privind statutul juridic special al Găgăuziei (Gagauz - Yeri) nr. 344 din 23.12.1994. Publicat: 14.01.1995 în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 3-4, art. 51.

¹⁶⁴ Idem pag. 271.

lui Altiero Spinelli. Acesta conținea în esență motivația extinderii competențelor Comunității Europene în domenii ce vizează suveranitatea internă sau externă a statelor-membre. Astfel, se consideră că cea mai explicită definiție a principiului a fost dată de însuși cel care l-a inspirat: „Uniunea are în vedere îndeplinirea sarcinilor care pot fi preluate în comun într-un mod mai eficient decât dacă statele membre ar acționa separat”, la care Spyros A. Pappas adaugă „mai ales, că dimensiunile sau efectele acțiunii nu permit autorităților naționale sau regionale să atingă obiectivele într-o manieră mai bună”.¹⁶⁵

În viziunea autorilor sus-numiți, principiul subsidiarității își are fundamentul pe principiile bisericii catolice care presupun realizarea deplină a necesităților individului uman și prin aceasta a întregii societăți. În afară de aceasta, se inspiră și din filosofia politică a federalismului, dezvoltată în Germania în secolul al XIX-lea, care, la rândul său, are rădăcini puternice în filosofia atomistă.

Dicționarul explicativ al limbii române explică adjectivul „subsidiar” ca „ceva care se adaugă”, „element secundar, la argumentele pentru susținerea unui raționament, a unei teorii etc., complementar, auxiliar”.

Ideea esențială conținută de principiul subsidiarității constă în faptul că puterea centrală (ori puterea politică de la nivelul național) trebuie să intervină doar în limitele și cazurile în care societatea, prin toate componentele sale (indivizi, grupuri de presiune, colectivități locale și teritoriale), nu este în stare să-și apere propriile interese. Orice intervenție a statului trebuie să urmărească scopul susținerii membrilor societății și deloc scopul substituirii acestora, de a lua decizii voluntariste.

Principiul subsidiarității trebuie înțeles, de aceea, în sensul său modern, drept un instrument de limitare a puterii centrale, fără ca aceasta să-i atribuie un caracter normativ. Acest principiu nu stabilește regulile de acțiune, ci doar indică anumite tendințe și sugestii, lăsând deschisă problema utilizării efectelor acestui principiu la latitudinea beneficiarilor lui și în dependență directă de multitudinea factorilor locali: spațiu geografic, tempoul istoric sau, de exemplu, nivelul de dezvoltare.

Altfel spus, subsidiaritatea trebuie înțeleasă ca o formă de ajutor oferită de puterea centrală în vederea consolidării autonomiei locale, abilitând-o cu toate competențele necesare. Un paradox în aplicarea principiului subsidiarității îl constituie faptul că el nu este nominalizat direct, prin acte normative exprese, dar este subînțeles prin efectele sale.

Aspectele juridice ale aplicării subsidiarității la nivel comunitar le-am putea defini, din punct de vedere juridic, ca subsidiaritatea este aplicarea principiului

¹⁶⁵ Spyros, A. Pappas, - Cuvântare ținută cu ocazia colocviului „Jacques Delors”, Maastricht, 21 martie 1991, publicat în *Subsidiarity: The Challenge of Change*, European Institut of Public Administration, pag.6.

în conformitate cu care aceasta (UE) respectă identitatea națională a statelor-membre (art. F) din Tratatul Comunității Europene.¹⁶⁶

În ceea ce privește obiectul subsidiarității, se poate constata o departajare importantă între concepția politică și juridică promovată în legătură cu subsidiaritatea.

În plan juridic, rolul subsidiarității este acela de a „regla exercițiul competențelor instituțiilor” și nu acele de împărțire a competențelor între statele-membre și Comunitate.

Principalul argument utilizat pentru susținerea acestei idei este acela că împărțirea competențelor formează obiectul tratatelor, în speță a Tratatului cu privire la Comunitatea Europeană.

Articolul 4 din Carta Europeană intitulat și „Raza de acțiune a autonomiei locale” stipulează că „exercițiul responsabilităților publice trebuie, în general, să revină, de preferință, autorităților celor mai apropiate de cetățeni. Atribuirea unei responsabilități unor altor autorități trebuie să țină cont de amploarea și natura sarcinii, după cum și de exigențele de eficacitate și economie”. Putem ghici că este vorba de principiul subsidiarității, reglementarea anticipând formula practică a subsidiarității, și în Tratatul de la Maastricht,¹⁶⁷ în preambulul căruia se găsește stipularea unei unități mai strânse a popoarelor Europei, atunci când deciziile se adoptă mai aproape de cetățeni.

Astfel definind, principiul subsidiarității apare ca un principiu general de organizare instituțională care tinde să favorizeze baza în raport cu vârful.

Modalitatea de abordare a acestei probleme de către Carta europeană a autonomiei locale este mult mai clară decât definițiile date la nivelul Uniunii Europene, în special de raportul Sineli, care poate fi interpretat în sens contrar și anume, ca fiind menit a favoriza integrarea, deci dezvoltarea puterii autorității superioare. În acest sens se stipulează că: „Uniunea nu acționează decât pentru îndeplinirea sarcinilor care pot fi abordate în comun de o manieră mai eficace decât de către state, acționând separat, mai ales a acelora a căror realizare necesită acțiunea Uniunii pentru că dimensiunile efectelor lor depășește efectele naționale”.

Cele două instituții europene, Consiliul Europei și Uniunea Europeană, după cum se poate observa, invocând același principiu, sunt total opuse în definirea și aplicarea lui. Astfel, Consiliul Europei accentuează constant noțiunea autonomie locală, ca instrument de organizare internă a membrilor săi, în schimb Uniunea Europeană „încearcă găsirea unui echilibru între obiectivul politic de uniune la nivel continental și competențele inițiale a statelor-membre”.

¹⁶⁶ Louis Carton – Union européenne, Trates de Paris – Roma – Maastricht, *Precis Dalloz*, 1994, p. 296., op. cit.; Eugen Popa în „Mari instituții ale dreptului administrativ”, *Lumimna Lex*, București, 2002, pag. 58.

¹⁶⁷ Semnat la 07.02.1992, el instituind Uniunea Europeană și realizând modificarea Tratatului de la Roma, semnat la 25.03.1957, care, la rândul său, a instaurat Comunitatea economică europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice.

Totuși, cele două interpretări au un punct comun de întâlnire atunci când sunt puse în discuție competențele statului în fața a două mari acțiuni, una externă, integrarea europeană, cealaltă internă, descentralizarea.

În acest context, se impun câteva precizări și anume, că principiul subsidiarității, așa cum este el definit de Cartă nu poate fi interpretat decât ca fiind destinat să favorizeze, în mod aprofundat, democrația locală.

Principiul poate fi înțeles, de asemenea, și ca o invitație la schimbarea modului de intervenție a statului, în sensul că acesta nu trebuie numai să ajute ori să sprijine colectivitățile locale, ci și să le favorizeze inițiativa de a rezolva problemele la nivelul adecvat, mai degrabă decât a le rezolva ele însuși.¹⁶⁸

Subsidiaritatea este mai mult decât un simplu principiu de organizare instituțională. Acest principiu se aplică, în primul rând, în raporturile dintre individ și societate care îl înconjoară, apoi în raporturile dintre societate și instituțiile sale, fiind conceptul care guvernează repartizarea competențelor între guvernul central și cel local.¹⁶⁹

Principiul subsidiarității trebuie să fie un principiu permanent de acțiune, căci el este un principiu esențialmente politic întrucât vizează apropierea, cât mai mult posibil, a deciziei de cetățean.¹⁷⁰

Principiul subsidiarității aplicat la nivel național implică și o abordare federală, din moment ce structura de stat a unor țări-membre îmbracă această formă, dar și o abordare nonfederală, când se pune problema aplicării lui în statele unitare. Repartizarea competențelor (în statele unitare cum este și Republica Moldova) între centru și localități (colectivități locale) nu se face de înseși structurile implicate, ci de legiuitor. Legiuitorul are, în același timp, în vedere interdependența dintre nivelele acțiunii administrative, generată de necesitatea asigurării unui echilibru între interesele contradictorii.

Ce presupune organizarea administrativ-teritorială a unui teritoriu?

Orice teritoriu, pentru a fi controlat, trebuie divizat. Divizarea este un atribut al exercițiului de putere. Organizarea administrativ-teritorială a unei țări, înfăptuită pe cale legislativă, reprezintă un element de suprastructură de importanță cardinală, deoarece determină constituirea sistemului administrației statului și subsistemelor lui locale, încadrează (teritorial) viața politică și organizează viața economică și socială a unei colectivități locale. Modelele de organizare administrativă adoptate sunt întotdeauna impuse de condițiile concrete istorice, geopolitice, economice și sociale.

Colectivitatea locală reprezintă totalitatea locuitorilor dintr-o unitate administrativ-teritorială.

¹⁶⁸ Manda C., *Drept administrativ*, Editura VICTOR, București, 2000, pag. 272.

¹⁶⁹ Popa V., *Drept public*, Chișinău, 1998, pag. 397-398.

¹⁷⁰ Popa E., *Mari instituții ale dreptului administrativ*, Lumina Lex, București, 2002, pag. 54.

Ce presupune sistemul autorităților administrației publice locale?

Aleșii locali sunt primarul, consilierii locali, președintele consiliului raional, consilierii raionali. Autoritățile administrației publice locale activează în scopul satisfacerii intereselor generale ale populației care i-a ales, totodată, fiind investite cu puterea de a decide în domeniile proprii de competență. În acest scop, dispozițiile legale determină drepturi și obligații pentru autoritățile publice locale și acestea luate în ansamblu alcătuiesc statutul juridic al acestor autorități.

Toate unitățile administrativ-teritoriale au personalitate juridică, dispun de patrimoniu, au dreptul de a soluționa și a gestiona, în cadrul legii, în nume propriu și în interesele populației locale, o parte importantă a treburilor publice. În totalitatea lor, unitățile administrativ-teritoriale formează unitatea teritorială a țării, iar autoritățile publice ale unității administrativ-teritoriale care sunt organe cu competență generală și specială constituie sistemul administrației publice locale, având ca sarcină satisfacerea intereselor generale ale locuitorilor din unitățile administrativ-teritoriale.

Consiliile locale și cele raionale, primarii și președinții de raioane funcționează ca autorități administrative autonome, soluționând treburile publice din sate (comune), orașe (municipii) și raioane în condițiile legii. Raporturile dintre autoritățile publice centrale și cele locale au la bază principiile autonomiei, legalității, transparenței și colaborării în rezolvarea problemelor comune. Între autoritățile centrale și cele locale, între autoritățile publice de nivelul întâi și cele de nivelul al doilea nu există raporturi de subordonare, cu excepția cazurilor prevăzute de lege. Orice control administrativ exercitat asupra activității desfășurate de către autoritățile publice locale nu trebuie să urmărească alt scop decât asigurarea respectării legalității și a principiilor constituționale, iar controlul de oportunitate poate viza doar realizarea competențelor care le-au fost delegate, în condițiile legii.¹⁷¹

Dați o scurtă caracteristică consiliului local ca autoritate publică locală.

Consiliul local este autoritatea reprezentativă și deliberativă a populației unității administrativ - teritoriale de nivelul întâi sau al doilea, aleasă în vederea soluționării problemelor de interes local.

Consiliile locale sunt compuse din consilieri aleși în condițiile Codului electoral. 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 statistice. Consiliul local este legal constituit, dacă sunt validate mandatele a, cel puțin, două treimi din numărul de consilieri.

Consiliul local are drept de inițiativă și decide, în condițiile legii, în toate problemele de interes local, cu excepția celor care țin de competența altor autorități publice.

¹⁷¹ Legea nr. 436 din 28.12.2006 privind administrația publică locală.

Consiliul local își exercită mandatul de la data declarării ca legal constituit până la data constituirii legale a consiliului nou-ales.

Consiliul local se întrunește în ședință ordinară o dată la 3 luni, la convocarea primarului, cu excepția primei ședințe. Consiliul local 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 consiliului local se face cu, cel puțin, 5 zile înainte de ședința ordinară și cu, cel puțin, 3 zile înainte de ședința extraordinară. În cazuri de maximă urgență – calamități naturale, catastrofe, incendii, epidemii, epifitotii, epizootii și alte situații excepționale similare – determinată de interesele locuitorilor satului (comunei), orașului (municipiului), convocarea consiliului local se poate face de îndată.¹⁷²

Cum are loc convocarea consiliului local?

Convocarea consiliului local se face prin dispoziția primarului sau, în cazul în care acesta se află în imposibilitatea de a convoca consiliul, a viceprimarului. Dacă primarul sau viceprimarul refuză convocarea consiliului local, cu ordinea de zi propusă, acesta este convocat de un grup de, cel puțin, o treime din consilierii aleși. În înștiințarea convocării în ședință, care se expediază consilierilor, se indică ordinea de zi, data, ora și locul desfășurării ședinței. Ordinea de zi se aduce la cunoștință locuitorilor satului (comunei), orașului (municipiului) prin presa locală sau prin alte mijloace de informare, inclusiv prin afișare. Consiliul local alege prin vot deschis, cu votul majorității consilierilor prezenți, pentru durata unei ședințe, un președinte care o prezidează. Președintele ședinței este asistat de secretarul consiliului local.

Ședințele consiliului local sunt publice. Orice persoană interesată poate asista la ședințele consiliului local. Cetățenii, asociațiile constituite în corespundere cu legea și alte părți interesate au dreptul:

- a) de a participa, în condițiile legii, la orice etapă a procesului decizional;
- b) 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;
- c) de a propune inițierea elaborării și adoptării unor decizii;
- d) 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 sunt prezenți majoritatea consilierilor aleși. În realizarea competențelor sale, consiliul local adoptă decizii cu votul ma-

¹⁷² Legea nr. 436 din 28.12.2006 privind administrația publică locală.

jorității consilierilor prezenți, cu excepția cazurilor în care legea sau regulamentul consiliului cere un număr mai mare de voturi.

În cazul parității de voturi, nu se adoptă nicio decizie, dezbaterile fiind reluate în ședința următoare. 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. Deciziile privind inițierea revocării primarului se adoptă cu votul a două treimi din numărul consilierilor aleși. Consiliul local poate stabili adoptarea unor decizii prin vot secret sau prin vot nominal.

Proiectele de decizie sunt propuse de consilieri și/sau de primar.¹⁷³

Caracterizați competențele consiliului local.

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 competențe:

a) decide punerea în aplicare și modificarea, în limitele competenței sale, a impozitelor și taxelor locale, a modului și a termenelor de plată a acestora, precum și acordarea de facilități pe parcursul anului bugetar;

b) administrează bunurile domeniului public și ale celui privat ale satului (comunei), orașului (municipiului);

c) decide în privința actelor juridice de administrare privind bunurile domeniului public al satului (comunei), orașului (municipiului), după caz, precum și privind serviciile publice de interes local, în condițiile legii;

d) decide în privința actelor juridice de administrare sau de dispoziție privind bunurile domeniului privat al satului (comunei), orașului (municipiului), după caz, în condițiile legii;

e) decide atribuirea și schimbarea destinației terenurilor proprietate a satului (comunei), orașului (municipiului), după caz, în condițiile legii;

f) decide asupra lucrărilor de proiectare, construcție, întreținere și modernizare a drumurilor, podurilor, fondului locativ în condițiile Legii cu privire la locuințe, precum și a întregii infrastructuri economice, sociale, medicale și de agrement de interes local;

f¹) decide, în condițiile legislației în vigoare, asupra tăierii, defrișării arborilor și arbuștilor din spațiile verzi proprietate publică a unității administrativ-teritoriale și/sau asupra strămutării lor;

h) decide înființarea instituțiilor publice de interes local, organizează serviciile publice de gospodărie comună, determină suportul financiar în cazul cheltuielilor bugetare, decide asupra regulilor de asigurare a curățeniei în localitate;

¹⁷³ Legea nr. 436 din 28.12.2006 privind administrația publică locală.

i) decide, în condițiile legii, înființarea întreprinderilor municipale și societăților comerciale sau participarea la capitalul statutar al societăților comerciale;

i¹) decide asupra atribuirii terenurilor pentru amplasarea stupinelor;

j) decide, în condițiile legii, asocierea cu alte autorități ale administrației publice locale, inclusiv din străinătate, pentru realizarea unor lucrări și servicii de interes public, pentru promovarea și protejarea intereselor autorităților administrației publice locale, precum și colaborarea cu agenți economici și asociații obștești din țară și din străinătate în scopul realizării unor acțiuni sau lucrări de interes comun;

j¹) decide delegarea competenței de aprobare a tarifelor la serviciul public de alimentare cu apă și de canalizare către Agenția Națională pentru Reglementare în Energetică;

k) decide stabilirea de legături de colaborare, cooperare, inclusiv transfrontalieră, și de înfrățire cu localități din străinătate;

l) aprobă, la propunerea primarului, organigrama și statele primăriei, ale structurilor și serviciilor publice din subordine, precum și schema de salarizare a personalului acestora;

m) aprobă statutul satului (comunei), orașului (municipiului), cu excepția statutului municipiului Chișinău și statutului municipiului Bălți, care se reglementează prin legi organice, și regulamentul consiliului pe baza statutului-cadru și a regulamentului-cadru, aprobate de Parlament; aprobă alte regulamente și reguli prevăzute de lege;

n) aprobă decizia bugetară anuală, precum și decizii privind modificarea bugetului local;

n¹) decide asupra constituirii fondului de rezervă și aprobă regulamentul privind modul de utilizare a acestuia;

n²) decide angajarea sau acordarea împrumuturilor în/din contul bugetului local, precum și privind aplicarea altor instrumente financiare conform cadrului legal;

n³) audiază raportul semianual privind executarea bugetului local și aprobă raportul anual privind executarea bugetului local;

o) aprobă, în condițiile legii, planurile urbanistice generale ale localităților din componența unității administrativ-teritoriale respective;

o¹) asigură integrarea și implementarea principiului egalității între femei și bărbați în politici, programe, acte normative și investiții financiare la nivel local și aprobă programe și contribuie la organizarea campaniilor de informare în acest domeniu în condițiile legii; examinează și adoptă decizii pe marginea rapoartelor și a informațiilor primarilor, informațiilor consilierilor despre situația în domeniu la nivel local; dezvoltă parteneriate cu organizații necomerciale și internaționale pentru realizarea politicilor locale în domeniu;

p) aprobă studii, prognoze și programe de dezvoltare social-economică și de altă natură;

p¹) aprobă, conform necesităților comunității, programele de dezvoltare a serviciilor sociale;

q) aprobă, în condițiile legii, norme specifice și tarife pentru instituțiile publice și serviciile publice de interes local din subordine, cu excepția tarifelor pentru serviciile publice de alimentare cu energie termică și de alimentare cu apă tehnologică, inclusiv aprobă cerințe privind regimul de lucru al întreprinderilor comerciale și de alimentație publică, indiferent de tipul de proprietate și forma juridică de organizare, precum și al persoanelor fizice care practică comerțul;

q¹) aprobă regulamentul de desfășurare a activităților de comerț în localitatea respectivă;

r) aprobă limitele admisibile de utilizare a resurselor naturale de interes local;

s) aprobă simbolică unității administrativ-teritoriale, atribuie sau schimbă denumirile de străzi, piețe, parcuri și de alte locuri publice în aer liber, stabilește data celebrării hramului localității respective, conferă cetățenilor Republicii Moldova și celor străini cu merite deosebite titlul de cetățean de onoare al satului (comunei), orașului (municipiului), în condițiile legii;

s¹) aprobă regulile de întreținere a câinilor, a pisicilor și a altor animale domestice;

t) alege, la propunerea primarului, viceprimarul (viceprimarii), precum și îl (îi) eliberează din funcție, în condițiile prezentei legi;

u) numește, în bază de concurs desfășurat în condițiile Legii nr.158-XVI din 4 iulie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, secretarul consiliului, modifică, suspendă și încetează, în condițiile legii, raporturile de serviciu ale secretarului, delegă primarului competența evaluării performanțelor lui profesionale;

v) contribuie la organizarea de activități culturale, artistice, sportive și de agrement de interes local; înființează și organizează târguri, piețe, parcuri și locuri de distracție și agrement, baze sportive și asigură buna funcționare a acestora;

v¹) contribuie, în condițiile legii, la protejarea patrimoniului cultural imobil (monumente arheologice, monumente de istorie și cultură), a patrimoniului cultural imaterial și mobil, a monumentelor de for public, a rezervațiilor culturale și naturale, situate pe teritoriul administrat;

v²) asigură, susține și dezvoltă serviciile de bibliotecă pe teritoriul administrat prin realizarea competențelor atribuite de Legea nr. 160/2017 cu privire la biblioteci;

w) desemnează reprezentantul său în instanțele de judecată, în litigiile privind legalitatea deciziilor adoptate și în cele care rezultă din raporturile cu alte autorități publice; formează, din rândul membrilor săi, în funcție de specificul și

necesitățile locale, comisii consultative de specialitate pentru diferite domenii de activitate, modifică componența acestora;

w¹⁾) formează comisii administrative conform legislației în vigoare;

x) contribuie, în condițiile legii, la asigurarea ordinii publice, adoptă decizii privind activitatea poliției municipale, serviciului (postului) teritorial de salvatori și pompieri și formațiunilor de protecție civilă de interes local, propune măsuri de îmbunătățire a activității acestora;

x¹⁾) aprobă quantumul mijloacelor financiare ce se alocă pentru întreținerea serviciului (postului) teritorial de salvatori și pompieri din raza teritoriului administrat în funcție de numărul de locuitori ai unității administrativ-teritoriale;

y) contribuie la realizarea măsurilor de protecție și asistență socială, asigură protecția drepturilor copilului; decide punerea la evidență a persoanelor socialmente vulnerabile care au nevoie de îmbunătățirea condițiilor locative; înființează și asigură funcționarea unor instituții de binefacere de interes local;

y¹⁾) decide instituirea funcției de mediator comunitar în localitățile compacte sau mixte populate de romi;

y²⁾) decide instituirea funcției de specialist pentru protecția drepturilor copilului;

z) examinează informațiile consilierilor, ia decizii pe marginea lor; audiază dările de seamă și informațiile primarului, ale conducătorilor de subdiviziuni, întreprinderi municipale și instituții publice din subordine; ridică mandatul consilierilor în condițiile legii; inițiază, după caz, și decide desfășurarea referendumului local;

z¹⁾) dispune consultarea publică, în conformitate cu legea, a proiectelor de decizie în problemele de interes local 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), precum și în alte probleme care preocupă populația sau o parte din populația unității administrativ-teritoriale.

Consiliul local realizează și alte competențe stabilite prin lege, prin statutul satului (comunei), orașului (municipiului) ori prin regulamentul consiliului.

Consiliul local nu poate adopta decizii care implică anumite cheltuieli fără indicarea sursei de acoperire a costului realizării deciziilor respective.

Dați o scurtă caracteristică a primarului ca autoritate executivă.

Primarul este autoritatea reprezentativă a populației unității administrativ-teritoriale și executivă a consiliului local, aleasă prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat.

Primarul este șeful administrației publice locale. Primarul participă la ședințele consiliului local și are dreptul să se pronunțe asupra tuturor problemelor supuse dezbaterii.

Confirmarea legalității alegerii primarului și validarea mandatului acestuia se fac în condițiile Codului electoral. Validarea sau invalidarea mandatului de primar se aduce la cunoștință publică, se comunică oficiului teritorial al Cămarilor de Stat și se prezintă de către un judecător la prima ședință sau, după caz, la o ședință extraordinară a consiliului. În caz de invalidare a mandatului de primar, se organizează alegeri noi în condițiile Codului electoral.

În ce caz are loc încetarea înainte de termen a mandatului de primar?

Primarul își exercită atribuțiile de la data validării mandatului până la data validării următorului mandat de primar, cu excepția cazurilor când mandatul încetează înainte de termen. Prelungirea, prin lege organică, a mandatului primarului poate avea loc numai în caz de război sau catastrofă. Mandatul primarului încetează înainte de termen în caz de:

- a) demisie;
- b) incompatibilitate a funcției;
- c) imposibilitate de a-și exercita atribuțiile pe o perioadă mai mare de 4 luni consecutive, inclusiv pe motiv de boală;
- d) intrare în vigoare a sentinței de condamnare;
- e) deces.¹⁷⁴

Enumerați atribuțiile primarului ca autoritate publică locală executivă.

Pornind de la domeniile de activitate ale autorităților administrației publice locale de nivelul întâi, stabilite la art. 4 alin. (1) din Legea privind descentralizarea administrativă, primarul exercită în teritoriul administrat următoarele atribuții de bază:

- a) asigură executarea deciziilor consiliului local;
- b) propune, în condițiile legii, organigrama și statele primăriei, schema de salarizare a personalului acestuia și le supune aprobării consiliului local;
- c) numește, stabilește atribuțiile și încetează raporturile de serviciu sau de muncă cu șefii de subdiviziuni, de servicii, de întreprinderi municipale din subordinea autorității administrației publice locale respective, personalul primăriei, conduce și controlează activitatea acestora, contribuie la formarea și reciclarea profesională;
- d) stabilește atribuțiile viceprimarului (viceprimarilor);
- e) asigură elaborarea proiectului de buget local al unității administrativ-teritoriale pe următorul an bugetar și a contului de încheiere a exercițiului bugetar și le prezintă spre aprobare consiliului local;
- f) exercită funcția de ordonator principal de credite al satului (comunei), orașului (municipiului); verifică, din oficiu sau la cerere, încasarea și cheltuirea mijloacelor de la bugetul local și informează consiliul local despre situația existentă;

¹⁷⁴ Legea nr. 768 din 02.02.2000 privind statutul alesului local.

g) răspunde de inventarierea și administrarea bunurilor domeniului public și celui privat ale satului (comunei), orașului (municipiului), în limitele competenței sale;

h) exercită, în condițiile legii, supravegherea activităților din târguri, piețe, oboare, parcuri, spații verzi, locuri de distracție și agrement și ia măsuri operative pentru buna lor funcționare;

i) propune consiliului local schema de organizare și condițiile de prestare a serviciilor publice de gospodărie comunală, ia măsuri pentru buna funcționare a serviciilor respective de gospodărie comunală;

j) conduce, coordonează și controlează activitatea serviciilor publice locale, asigură funcționarea serviciului stare civilă, a autorității tutelare, contribuie la realizarea măsurilor de asistență socială și ajutor social;

j¹) asigură elaborarea studiilor de fezabilitate și propune spre aprobare listele bunurilor și serviciilor de interes public local pentru realizarea proiectelor de parteneriat public-privat;

j²) asigură monitorizarea și controlul realizării proiectelor de parteneriat public-privat în care autoritatea administrației publice locale participă în calitate de partener public;

k) eliberează autorizațiile și licențele prevăzute de lege;

l) asigură securitatea traficului rutier și pietonal prin organizarea circulației transportului, prin întreținerea drumurilor, podurilor și instalarea semnelor rutiere în raza teritoriului administrat;

l¹) asigură înregistrarea și evidența troleibuzelor, a ciclomotoarelor, a mașinilor și a utilajelor autopropulsate utilizate la lucrările de construcții sau agricole, care nu se supun înmatriculării, precum și a vehiculelor cu tracțiune animală, în corespundere cu regulamentul-tip aprobat de Guvern;

m) asigură repartizarea fondului locativ și controlul asupra întreținerii și gestionării acestuia în unitatea administrativ-teritorială respectivă;

n) reprezintă colectivitatea locală în relațiile cu alte autorități publice, persoane fizice sau juridice din țară sau din străinătate, precum și în instanțele judecătorești, în condițiile legii; semnează actele și contractele încheiate în numele colectivității locale, cu excepțiile prevăzute de lege;

o) prezintă consiliului local, anual și ori de câte ori este necesar, rapoarte cu privire la situația social-economică a satului (comunei), orașului (municipiului);

p) înregistrează asociațiile obștești care intenționează să activeze în unitatea administrativ-teritorială respectivă;

q) exercită, în numele consiliului local, funcțiile de autoritate tutelară, supraveghează activitatea tutorilor și a curatorilor;

r) coordonează activitatea de asistență socială privind copiii, persoanele în etate, invalizii, familiile cu mulți copii, familiile afectate de violență intrafamilială;

lă, alte categorii de persoane socialmente vulnerabile, sprijină activitatea asociațiilor obștești de utilitate publică din teritoriul satului (comunei), orașului (municipiului);

s) asigură elaborarea planului general de urbanism și a documentației de urbanism și amenajare a teritoriului și le prezintă spre aprobare consiliului local, în condițiile legii;

t) constată încălcările legislației în vigoare comise de persoane fizice și juridice în teritoriul administrat, ia măsuri pentru înlăturarea sau curmarea acestora și, după caz, sesizează organele de drept, acestea fiind obligate să reacționeze cu promptitudine, în condițiile legii, la solicitările primarului;

u) ia măsuri de interdicere sau de suspendare a spectacolelor, reprezentațiilor sau altor manifestări publice care contravin ordinii de drept sau bunelor moravuri, care atentează la ordinea și liniștea publică;

v) propune consiliului local consultarea populației prin referendum în probleme locale de interes deosebit, ia măsuri pentru organizarea acestor consultări;

x) ia, în comun cu autoritățile centrale de specialitate și cu serviciile publice desconcentrate ale acestora, măsuri de prevenire și diminuare a consecințelor calamităților naturale, catastrofelor, incendiilor, epidemiilor, epifitotiilor și epizootiilor și, în acest scop, dispune, cu titlu executoriu, mobilizarea, după caz, a populației, agenților economici și instituțiilor publice din localitate;

y) sprijină colaborarea cu localitățile din alte țări, contribuie la extinderea cooperării și a legăturilor directe cu acestea.

Primarul, în calitatea sa de autoritate publică locală executivă, exercită și alte atribuții prevăzute de legislația în vigoare sau încredințate de consiliul local.¹⁷⁵

Ce acte emite/adoptă primarul în activitatea realizată?

În exercitarea atribuțiilor sale, primarul emite dispoziții cu caracter normativ și individual.

Proiectele de dispoziție ale primarului în problemele de interes local care pot avea impact economic, de mediu, social (asupra modului de viață și drepturilor omului, asupra culturii, sănătății și protecției sociale, asupra colectivităților locale, serviciilor publice) se consultă public, în conformitate cu legea, cu respectarea procedurilor stabilite de către fiecare autoritate reprezentativă și deliberativă a populației unității administrativ-teritoriale de nivelul întâi sau al doilea, după caz.

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

¹⁷⁵ Art. 29 al Legii nr. 436 din 28.12.2006 privind administrația publică locală.

Dați o scurta caracteristică a președintelui de raion ca autoritate executivă.

Președintele raionului este autoritatea publică executivă a consiliului raional. Consiliul raional alege președintele raionului, la propunerea a, cel puțin, o treime din consilierii aleși, cu votul majorității consilierilor aleși. 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 din candidaturile propuse nu întrunește votul majorității 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.

Președintele raionului este asistat de vicepreședinți. Numărul vicepreședinților se stabilește de consiliul raional, la propunerea președintelui raionului. Vicepreședinții raionului se aleg de consiliul raional, la propunerea președintelui raionului. În funcția de vicepreședinte poate fi aleasă orice persoană, inclusiv din rândul consilierilor.

Încetarea mandatelor președintelui și vicepreședintelui raionului. 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. Președintele și vicepreședintele raionului își prezintă demisia în fața consiliului raional.

Mandatul președintelui și cel al vicepreședintelui raionului încetează odată cu mandatul consiliului raional. În cazul în care mandatul consiliului raional încetează înainte de termen, președintele și vicepreședintele raionului își exercită atribuțiile și soluționează problemele curente ale raionului până la alegerea de către consiliul raional nou-constituit a unui alt președinte al raionului. În exercitarea atribuțiilor sale, președintele raionului emite dispoziții cu caracter normativ și individual. Dispozițiile cu caracter normativ se remit, în termen de 5 zile după semnare, oficiului teritorial al Cancelariei de Stat și intră în vigoare la momentul aducerii lor la cunoștință publică. Dispozițiile cu caracter individual devin executorii după ce sunt aduse la cunoștință persoanelor vizate în ele. Președintele raionului este în drept să emită dispoziții numai în chestiuni ce țin de competența sa.

Dispozițiile președintelui raionului sau, după caz, ale vicepreședintelui raionului se consemnează într-un registru special.

Tema 5. Statutul juridic al funcționarului public

Definiți noțiunea de serviciu public.

Termenul de serviciu public este utilizat atât în sens organizatoric, de organism social, cât și în sens funcțional, de activitate desfășurată de acest organism.¹⁷⁶

Dată fiind complexitatea cerințelor sociale, există și o mare varietate de servicii publice. De aceea, se impune a se face distincție între serviciul public și serviciul de utilitate publică. Distincția între cele două servicii constă în faptul că primul este înfăptuit de o organizație statală, iar cel de-al doilea de o organizație nestatală (asociație, fundație etc.).

Pentru a fi în prezența unui serviciu public, sunt necesare următoarele condiții:

- a) satisfacerea cerințelor membrilor societății;
- b) înființarea lor să se facă prin acte de autoritate. Astfel, ministerele se înființează prin lege, organele de specialitate din subordinea Guvernului se înființează prin hotărârea Guvernului, iar cele din subordinea ministerelor prin ordinul ministrului;
- c) activitatea lor se desfășoară în realizarea autorității publice, personalul lor având, în principal, calitatea de funcționar public;
- d) sunt persoane juridice, având toate drepturile și obligațiile specifice ale acestora;
- e) mijloacele lor materiale sunt asigurate fie prin subvenții bugetare, fie din venituri proprii.

De aceea, serviciul public poate fi definit ca fiind acea organizație de stat sau a colectivității locale, înființată de autoritățile competente, cu scopul de a asigura satisfacerea unor cerințe ale membrilor societății, în regim de drept administrativ sau civil, în procesul de executare a legii.

Serviciile publice poartă denumiri diferite ca, de exemplu, secretariate, agenții, institute, administrații, secții, oficii, spitale, școli, regii autonome, societăți.

Alte prevederi doctrinale definesc serviciul public ca fiind o structură organizatorică înființată prin lege sau în baza legii în cadrul statului, inclusiv a unității administrativ-teritoriale pentru satisfacerea în mod continuu și permanent a unor necesități ale membrilor societății, în această structură fiind încadrat un personal de specialitate și finanțat, în temei, din bugetul statului sau din bugetul unităților administrativ-teritoriale.

În legislație există noțiunea legală a serviciului public – care presupune o activitate de interes public, organizată și desfășurată de către o autoritate publică.¹⁷⁷

Cum se clasifică Serviciile publice administrative?

După forma de organizare:

¹⁷⁶ Iorgovan A., Drept administrativ. Tratat elementar, 1994; Negoită Al., Drept administrativ, 1997.

¹⁷⁷ Art. 2 al Legii nr. 158-XVI din 04.07.2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public.

a) autoritățile administrației publice – această categorie de servicii publice se înființează prin lege sau în baza legii pentru a exercita niște funcții de conducere cu membrii societății;

b) instituții publice – această categorie de servicii publice se înființează, ca regulă, în baza legii pentru satisfacerea unor necesități ale populației cu caracter nematerial (învățământ, ocrotirea sănătății, cultură);

c) întreprinderile de stat sau întreprinderile municipale – această categorie de servicii publice se înființează, de regulă, în baza legii pentru satisfacerea unor necesități ale populației cu caracter material (prestarea serviciilor comunale, transport public etc.).

În afară de serviciile publice menționate, în cadrul societății, există și servicii publice înființate de particulari sub formă de asociații obștești, fundații, organizații filantropice etc.

După interesul public realizat:

a) servicii publice centrale (naționale);

b) servicii publice locale.

Definiți noțiunea de funcție publică.

Capacitatea juridică abstractă a unei autorități sau instituții trebuie să se materializeze și să se concretizeze în serviciul public prestat efectiv prin intermediul funcției concrete exercitate de către o persoană fizică în mod individualizat. Organele administrației publice, instituțiile și serviciile publice au în structura lor un personal de specialitate compus, pe de o parte, din funcționarii publici, iar pe de altă parte, din angajați obișnuiți. Doctrina actuală susține că funcționarul public este o instituție complexă, aflată la granița dintre dreptul administrativ și dreptul muncii.¹⁷⁸

Doctrina de specialitate s-a pronunțat, în nenumărate rânduri, asupra unei definiții a funcției publice, dintre aceste expresii date funcției publice menționăm:

Potrivit opiniei profesorului A. Iorgovan, funcția publică reprezintă situația juridică a persoanei fizice investite legal cu atribuții în realizarea competenței unei autorități publice, ce constă în ansamblul drepturilor și obligațiilor ce formează conținutul juridic complex dintre persoana fizică respectivă și organul care a investit-o”.¹⁷⁹

Profesorul Valentin I. Prisăcaru consideră: „funcția publică este acea grupare de atribuții, puteri și competențe, stabilite potrivit legii, din cadrul unui serviciu public, înființat în scopul satisfacerii, în mod continuu și permanent, de către funcționarii publici, numiți sau aleși în aceste funcții, a intereselor generale ale societății”.¹⁸⁰

¹⁷⁸ Vedinaș V, Statutul funcționarului public, Editura Nemira, București, 1998, p. 41-42.

¹⁷⁹ Iorgovan A., Tratat de drept administrativ, Editura All Beck, București, 2001, p. 561.

¹⁸⁰ Prisăcaru Valentin I., Tratat de drept administrativ. Partea generală, Ediția a II-a revăzută și adăugită, Editura All, București, 1996, pag. 160.

Profesorul Rodica N. Petrescu definește funcția publică drept „complexul de drepturi și obligații de interes general stabilite potrivit legii în scopul realizării competenței unei autorități publice, instituții publice sau regii autonome, de către persoane legal investite”.¹⁸¹

În doctrina juridică actuală, unii autori francezi¹⁸² propun ca definirea noțiunii de funcție publică să se facă avându-se în vedere trei caracteristici, și anume:

- a) faptul că participă la gestionarea unui serviciu public;
- b) faptul că postul are un caracter permanent;
- c) titularizarea într-un anumit grad din cadrul unei structuri administrative.

Legislația națională operează cu noțiunea de funcție publică și noțiunea de funcție de demnitate publică.¹⁸³

Funcția publică reprezintă ansamblul atribuțiilor și obligațiilor stabilite în temeiul legii în scopul realizării prerogativelor de putere publică.

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

Clasificarea funcțiilor publice (art. 7 al Legii cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, nr. 158-XVI din 04.07.2008).

Conform nivelului atribuțiilor titularului, funcțiile publice se clasifică în următoarele categorii:

- a) funcții publice de conducere de nivel superior (art. 8 al Legii cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, nr. 158-XVI din 04.07.2008);
- b) funcții publice de conducere (art. 9 al Legii cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, nr. 158-XVI din 04.07.2008);
- c) funcții publice de execuție (art. 10 al Legii cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, nr. 158-XVI din 04.07.2008).

Definiți noțiunea de funcționar public.

În doctrina juridică, noțiunea de funcționar a fost definită în sens larg, adică orice persoană care lucrează în sectorul public, în cadrul administrației publice centrale și locale și a altor servicii publice, chiar dacă sunt organizate de către organisme private (care desfășoară o activitate de interes public), și în sens restrâns, adică persoana care lucrează în sectorul bugetar în cadrul autorităților și instituțiilor publice.

Profesorul Verginia Vedinaș definește funcționarul public ca fiind „persoana legal investită prin numire într-o funcție publică din structura unui serviciu public administrativ, în scopul îndeplinirii competenței acestuia”.¹⁸⁴

¹⁸¹ Petrescu Rodica Narcisa, *Drept administrativ*, Editura Coral Lex, Cluj Napoca, 2001, p. 413.

¹⁸² L. Trotabas, P. Isoart, *Droit public* 23 L.G.D., Paris, 1996, p. 292.

¹⁸³ Art. 2 al Legii nr. 158-XVI din 04.07.2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public.

¹⁸⁴ Vedinas V., *Drept administrativ*, ediția a III-a revizuită și actualizată, Editura Universul Juridic, București, 2007, p. 405.

Legislația națională definește funcționarul public ca fiind o persoană fizică, numită în condițiile legii într-o funcție publică.¹⁸⁵

În concluzie, putem spune că funcționarul public este persoana numită, într-o funcție publică și investită în mod legal cu atribuțiile acesteia, persoana titulară de drepturi și obligații chemată să le exercite în scopul realizării competenței autorității publice sau instituției publice din care face parte funcția publică.

Care sunt principiile ce stau la baza serviciului public?

Conform art. 5 al Legii cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, nr. 158-XVI din 04.07.2008 serviciul public se bazează pe principiile:

a) legalității – respectarea strictă a legilor și altor acte juridice conform legii, respectarea disciplinei de stat, răspunderea personală a funcționarilor publici pentru exercitarea atribuțiilor de serviciu;

b) profesionalismului;

c) transparenței;

d) imparțialității;

e) independenței;

f) responsabilității;

g) stabilității;

h) loialității.

Care sunt gradele de calificare atribuite funcționarilor publici în corespundere cu funcția deținută?

Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public nr. 158-XVI din 04.07.2008 în art. 33 stabilește gradele de calificare ale funcționarilor publici și conferirea lor.

Pentru fiecare categorie de funcționari publici se stabilesc următoarele grade de calificare:

a) pentru funcționarii 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;

b) pentru funcționarii 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;

c) pentru funcționarii publici de execuție:

consilier de clasa I;

consilier de clasa a II-a;

consilier de clasa a III-a.

¹⁸⁵ Art. 2 al Legii nr. 158-XVI din 04.07.2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public.

Enumerați condițiile ce trebuie întrunite pentru a candida la o funcție publică.

La o funcție publică poate candida persoana care îndeplinește următoarele condiții de bază:

- a) deține cetățenia Republicii Moldova;
- b) posedă limba moldovenească și limbile oficiale de comunicare interetnică vorbite în teritoriul respectiv în limitele stabilite de lege;
- c) are capacitate deplină de exercițiu;
- d) nu a împlinit vârsta necesară obținerii dreptului la pensie pentru limită de vârstă;
- e) 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 sunt stabilite cerințe speciale de sănătate;
- f) are studiile necesare prevăzute pentru funcția publică respectivă;
- g) în ultimii 3 ani, nu a fost destituită dintr-o funcție publică sau nu i-a încetat contractul individual de muncă pentru motive disciplinare;
- h) nu are antecedente penale nestinse pentru infracțiuni săvârșite cu intenție;
- i) 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 interdicție.

Pentru ocuparea funcțiilor publice în autoritățile publice sunt necesare studii superioare absolvite cu diplomă de licență sau echivalentă, cu excepția funcțiilor publice de execuție din autoritățile administrației publice locale de nivelul întâi în care, după caz, pot fi încadrate persoane cu studii medii de specialitate absolvite cu diplomă.

Enumerați modalitățile de ocupare a funcției publice.

Conform art. 28 din Legea nr. 158-XVI din 04.07.2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, ocuparea funcției publice vacante sau temporar vacante se face prin:

- a) concurs;
- b) promovare;
- c) transfer;
- d) detașare;
- e) asigurare a interimatului funcției publice de conducere.

Ce presupune concursul ca modalitate de ocupare a funcției publice?

Concursul pentru ocuparea funcției publice vacante sau temporar vacante are la bază principiile competiției deschise, transparenței, competenței și meritelor profesionale, precum și principiul egalității accesului la funcțiile publice pentru fiecare cetățean.

Concursul se organizează, în condițiile art. 8 al Legii nr. 158-XVI din 04.07.2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public. Condi-

țiile de desfășurare a concursului se publică într-o publicație periodică, pe pagina web a autorității publice inițitoare. De asemenea, se afișează 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 se stabilește de Guvern.

Litigiile cu privire la concurs se soluționează de instanța de contencios administrativ competentă.

Care sunt drepturile funcționarilor publici?

Conform art. 14 din Legea nr. 158-XVI din 04.07.2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, funcționarul public are următoarele drepturi generale:

- a) să examineze probleme și să ia decizii în limitele competenței sale;
- b) să solicite, în limitele competenței sale, și să primească informația necesară de la alte autorități publice, precum și de la persoane fizice și juridice, indiferent de tipul de proprietate și forma lor juridică de organizare;
- c) să-și cunoască drepturile și atribuțiile stipulate în fișa postului;
- d) să beneficieze de condiții normale de muncă și igienă de natură să-i ocrotească sănătatea și integritatea fizică și psihică, precum și de un salariu corespunzător complexității atribuțiilor funcției;
- e) să se adreseze Guvernului asupra cazurilor de încălcare a legislației referitoare la funcția publică și la statutul funcționarului public, cu excepția funcționarilor publici care activează în cadrul autorităților publice indicate la art. 8 alin. (2) lit. d) din Legea nr. 158/2008, care sunt în drept să se adreseze conducătorilor autorităților publice respective;
- f) să beneficieze de stabilitate în funcția publică deținută, precum și de dreptul de a fi promovat într-o funcție publică superioară.

Dreptul la opinie al funcționarului public.

Dreptul la opinie al funcționarului public este garantat. Funcționarul public poate exprima opinia oficială a autorității publice numai dacă este abilitat în acest sens, conform procedurilor stabilite. Funcționarul public poate participa la activități sau dezbateri publice, având obligația de a face cunoscut faptul că opinia exprimată nu reprezintă punctul de vedere oficial al autorității publice în cadrul căreia își desfășoară activitatea. În timpul exercitării atribuțiilor, funcționarul public se va abține de la exprimarea sau manifestarea publică a preferințelor politice și favorizarea vreunui partid politic sau vreunei organizații social-politice.

Apartenența la partide și la alte organizații social-politice.

Funcționarii publici pot avea calitatea de membru al partidelor politice sau organizațiilor social-politice legal constituite, cu excepțiile prevăzute de lege.

Dreptul de a întemeia și de a se afilia la sindicate și alte organizații.

Dreptul funcționarilor publici la asociere în sindicate este garantat. Funcțio-

narii publici pot, în mod liber, să întemeieze organizații sindicale și să adere la ele. Funcționarii publici se pot asocia în organizații profesionale sau în alte organizații care au drept scop reprezentarea și protejarea intereselor profesionale.

Accesul la informația de ordin personal.

Funcționarul public are dreptul la acces liber la dosarul său personal și la datele personale incluse în registrul funcțiilor publice și al funcționarilor publici. La cererea scrisă sau verbală a funcționarului public, autoritatea publică eliberează gratuit copii de pe actele existente în dosarul său personal, precum și documente care să ateste activitatea desfășurată, vechimea totală în muncă și în funcția publică, alte date necesare. Funcționarul public are dreptul de a fi informat cu privire la toate deciziile care îl vizează în mod direct.

Timpul de muncă.

Durata normală a timpului de muncă pentru funcționarii publici este de 8 ore pe zi și de 40 de ore pe săptămână. La dispoziția conducătorului, funcționarii publici pot lucra peste durata normală a timpului de muncă, în zilele de sărbătoare nelucrătoare și/sau în zilele de repaus, în limita a 120 de ore într-un an calendaristic. În cazuri excepționale, această limită, cu acordul reprezentanților funcționarilor publici, poate fi extinsă până la 240 de ore. Funcționarii publici de conducere și de execuție beneficiază de o plată în mărimea dublă a salariului pe unitate de timp sau de recuperarea timpului lucrat cu păstrarea salariului mediu.

Durata zilei de muncă din ajunul zilelor de sărbătoare nelucrătoare se reduce, cu cel puțin, o oră pentru toți funcționarii publici, cu excepția celor cărora li s-a stabilit o durată redusă a timpului de muncă sau ziua de muncă parțială. Durata concretă redusă, în acest caz, se stabilește prin actul administrativ emis de conducătorul autorității publice. Nu se admite atragerea la lucru peste durata timpului de muncă a femeilor gravide, a femeilor aflate în concediul postnatal, a femeilor care au copii în vârstă de până la 3 ani, precum și a persoanelor cărora o astfel de activitate le este contraindicată conform certificatului medical, eliberat în modul stabilit. Autoritatea publică are obligația să țină, în modul stabilit, evidența timpului de muncă prestat efectiv de fiecare funcționar public.

Protecția juridică în exercițiul funcției.

Funcționarii publici în exercițiul atribuțiilor lor sunt protejați de lege. Autoritatea publică este obligată să asigure protecția funcționarului public și a membrilor familiei lui împotriva amenințărilor, violențelor, faptelor de ultraj cărora le-ar putea fi victimă în exercițiul funcției publice sau în legătură cu aceasta. Pentru garantarea acestui drept, autoritatea publică va solicita sprijinul organelor abilitate, potrivit legii. Autoritatea publică este obligată să-l despăgubească pe funcționarul public în situația în care acesta a suferit un prejudiciu material și/sau moral în legătură cu îndeplinirea atribuțiilor de serviciu.

Dreptul la grevă.

Funcționarilor publici le este recunoscut dreptul la grevă în conformitate cu legislația. Funcționarilor publici le este interzis să participe la grevele care dereglează funcționarea autorității publice de a cărei activitate depinde asigurarea societății cu bunuri și servicii de importanță vitală.

Care sunt obligațiile funcționarilor publici?

Conform art. 22 din Legea nr. 158-XVI din 04.07.2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, funcționarul public are următoarele obligații generale:

- a) să respecte Constituția, legislația în vigoare, precum și tratatele internaționale la care Republica Moldova este parte;
- b) să respecte cu strictețe drepturile și libertățile cetățenilor;
- c) să fie loial autorității publice în care activează;
- d) să îndeplinească cu responsabilitate, obiectivitate și promptitudine, în spirit de inițiativă și colegialitate toate atribuțiile de serviciu;
- e) să păstreze, în conformitate cu legea, secretul de stat, precum și confidențialitatea în legătură cu faptele, informațiile sau documentele de care ia cunoștință în exercițiul funcției publice, cu excepția informațiilor considerate de interes public;
- f) să respecte normele de conduită profesională prevăzute de lege;
- g) să respecte regulamentul intern.

Funcționarii publici de conducere de nivel superior, precum și funcționarii publici de conducere sunt obligați să încurajeze propunerile și inițiativele motivate ale personalului din subordine în vederea îmbunătățirii activității autorității publice în care își desfășoară activitatea.

Executarea dispozițiilor conducătorului. Funcționarul public este obligat să se conformeze dispozițiilor (ordinelor, poruncilor, indicațiilor obligatorii spre executare) primite de la conducătorul său direct și de la conducătorul autorității publice în care își exercită funcția publică. Funcționarul public are dreptul să refuze, în scris și motivat, îndeplinirea dispozițiilor, scrise sau verbale, primite de la conducător dacă le consideră ilegale. Dispoziția se consideră ilegală dacă aceasta este în contradicție cu actele legislative și normative în vigoare, depășește competența autorității publice sau necesită acțiuni pe care destinatarul dispoziției nu are dreptul să le îndeplinească.

Dacă funcționarul public are dubii cu privire la legalitatea unei dispoziții, acesta este obligat să comunice în scris autorului dispoziției dubiile sale, precum și să aducă la cunoștința conducătorului ierarhic superior al acestuia astfel de situații. Funcționarul public nu poate fi sancționat sau prejudiciat pentru sesizarea cu bună-credință cu privire la dispozițiile ilegale ale conducătorului.

Declarația cu privire la venituri, proprietate și de interese personale. Funcționarul public este obligat să prezinte, în condițiile legii, declarația cu privire

la venituri și proprietate. Funcționarul public este obligat să respecte întocmai regimul juridic al conflictului de interese.

Care sunt incompatibilitățile înaintate față de funcționarii publici?

Potrivit art. 25 din Legea nr. 158-XVI din 04.07.2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, prin incompatibilitate înțelegem imposibilitatea prevăzută de Constituție sau lege, ca un funcționar public să exercite anumite funcții sau profesii. Calitatea de funcționar public este incompatibilă cu orice altă funcție publică decât cea în care a fost numit.

Funcționarul public nu este în drept să desfășoare alte activități remunerate:

- a) a) în cadrul autorităților publice, cu excepțiile prevăzute de lege;
- b) în funcție de demnitate publică sau în funcție din cadrul cabinetului persoanei care exercită funcție de demnitate publică, cu excepția cazului în care raporturile de serviciu sunt suspendate pe perioada respectivă în condițiile legii;
- c) prin contract individual de muncă sau prin alt contract cu caracter civil, în cadrul societăților comerciale, cooperativelor, întreprinderilor de stat sau municipale, precum și al organizațiilor necomerciale, din sectorul public sau privat, a căror activitate este controlată, subordonată sau în anumite privințe este de competența autorității în care el este angajat, cu excepția activităților științifice, didactice, de creație și de reprezentare a statului în societățile economice. Modul de cumulare a acestor activități cu funcția publică se stabilește de Guvern.

Funcționarul public nu este în drept să desfășoare activitate de întreprinzător, cu excepția calității de fondator al societății comerciale, ori să înlesnească, în virtutea funcției sale, activitatea de întreprinzător a persoanelor fizice și juridice.

Funcționarul public poate cumula, în cadrul autorității publice în care își desfășoară activitatea, atribuțiile funcției sale cu atribuțiile funcției publice temporar vacante, fapt confirmat prin actul administrativ al conducătorului.

Funcționarul public nu poate fi mandatar al unor terțe persoane în autoritatea publică în care își desfășoară activitatea, inclusiv în ceea ce privește efectuarea unor acte în legătură cu funcția publică pe care o exercită.

Alte incompatibilități și conflicte de interese se stabilesc prin legislație specială.

În ce caz are loc modificarea raporturilor de serviciu ale funcționarilor publici?

Conform art. 44 din Legea nr. 158-XVI din 04.07.2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, modificarea raporturilor de serviciu se face:

- a) în interesul serviciului;
- b) la cererea funcționarului public.

Modificarea raporturilor de serviciu ale funcționarilor publici de conducere și de execuție are loc prin:

- a) promovare în funcție (art. 45 din Legea nr. 158/2008) ;
- b) avansare în trepte de salarizare (art. 46 din Legea nr. 158/2008);

- c) detașare (art. 47 din Legea nr. 158/2008);
- d) transfer (art. 48 din Legea nr. 158/2008);
- e) interimatul unei funcții publice de conducere (art. 49 din Legea nr. 158/2008);
- f) transferul în interesul serviciului al funcționarilor publici de conducere de nivel superior (art. 50 din Legea nr. 158/2008).

Modificarea raporturilor de serviciu ale funcționarilor publici de conducere de nivel superior are loc prin:

- a) avansare în trepte de salarizare (art. 46 din Legea nr. 158/2008);
- b) detașare (art. 47 din Legea nr. 158/2008);
- c) transfer în interesul serviciului (art. 50 din Legea nr. 158/2008).

În ce caz are loc suspendarea din funcție a funcționarilor publici?

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 (art. 51, alin. (1) Legea nr. 158/2008).

Conform art. 51, alin. (2) din Legea nr. 158-XVI din 04.07.2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, suspendarea raporturilor de serviciu poate interveni în:

- a) circumstanțe ce nu depind de voința părților;
- b) 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 situațiilor de concediu de maternitate și boală sau traumă.

Suspendarea raporturilor de serviciu se consemnează în dosarul personal și în carnetul de muncă, cu excepția situațiilor de concediu de maternitate și boală sau traumă, precum și în caz de concediu neplătit, în condițiile legii.

Suspendarea raporturilor de serviciu în circumstanțe ce nu depind de voința părților (art. 52 din Legea nr. 158/2008).

Raporturile de serviciu se suspendă în următoarele circumstanțe ce nu depind de voința părților:

- a) alegerea sau numirea într-o funcție de demnitate publică pentru perioada respectivă;
- b) încadrarea în cabinetul persoanei ce exercită funcție de demnitate publică;
- c) concediu de maternitate;
- d) boală sau traumă;
- e) carantină;
- f) încorporarea în serviciul militar ori în serviciul civil (de alternativă);
- g) forță majoră, confirmată în modul stabilit, ce nu impune încetarea raporturilor de serviciu;

h) stabilirea pe termen determinat a gradului de invaliditate ca urmare a unui accident de muncă suferit în timpul exercițiului funcției publice, care nu-i permite funcționarului public exercițiul acesteia;

i) în alte circumstanțe prevăzute de lege.

Suspendarea raporturilor de serviciu de către autoritatea publică (art. 53 din Legea nr. 158/2008).

Raporturile de serviciu se suspendă de către autoritatea publică:

a) dacă funcționarul public este arestat preventiv sau îi este aplicat arestul administrativ;

b) pe durata anchetei de serviciu în privința funcționarului public, dacă exercitarea în continuare a atribuțiilor de către acesta ar putea afecta desfășurarea obiectivă a anchetei și rezultatele acesteia;

c) în cazul recunoașterii în calitate de bănuț sau emiterii în privința acestuia a ordonanței de punere sub învinuire, până la rămânerea definitivă a hotărârii judecătorești;

d) în alte cazuri prevăzute de lege.

Suspendarea raporturilor de serviciu la cererea funcționarului public (art. 54 din Legea nr. 158/2008).

La cererea funcționarului public, raporturile de serviciu se suspendă în caz de:

a) înregistrare, în condițiile legii, în calitate de concurent electoral sau în calitate de persoană de încredere a unui concurent electoral;

b) concediu pentru îngrijirea copilului în vârstă de până la 6 ani, în condițiile legii;

c) concediu pentru îngrijirea unui membru bolnav al familiei cu durata de până la un an, conform certificatului medical;

d) concediu neplătit, în condițiile legii;

e) îngrijire a copilului bolnav în vârstă de până la 7 ani;

f) îngrijire a copilului invalid până la vârsta de 16 ani;

g) însoțire a soțului (soției) membru al personalului instituțiilor serviciului diplomatic la transferarea lui într-o misiune diplomatică sau oficiu consular;

h) în alte circumstanțe prevăzute de lege.

Cererea de suspendare a raporturilor de serviciu se depune în scris, cu, cel puțin, 5 zile calendaristice înainte de data de la care se solicită suspendarea.

Ce presupune încetarea raportului de serviciu al funcționarului public?

Temeiurile de încetare a raporturilor de serviciu ale funcționarilor publici pot fi grupate în dependență din inițiativa cui are loc încetarea raportului (art. 61 din Legea nr. 158/2008):

a) în circumstanțe ce nu depind de voința părților (art. 62 din Legea nr. 158/2008);

b) din inițiativa serviciului public (eliberare din funcție și destituire – art. 63 și art. 64 din Legea nr. 158/2008);

c) din inițiativa funcționarului public (demisie – art. 65 din Legea nr. 158/2008).

În ce cazuri are loc încetarea raporturilor de serviciu în circumstanțe ce nu depind de voința părților?

Raporturile de serviciu încetează în circumstanțe ce nu depind de voința părților:

a) în cazul decesului funcționarului public;

b) în cazul rămânerii definitive a hotărârii judecătorești prin care persoana este declarată dispărută fără urmă sau decedată;

c) dacă funcționarul public nu mai îndeplinește una din condițiile specificate la art. 27, alin. (1) lit. a) din Legea nr. 158/2008, deține cetățenia Republicii Moldova și nu are capacitate deplină de exercițiu;

d) la împlinirea de către funcționarul public a vârstei necesare obținerii dreptului la pensie pentru limită de vârstă, cu excepția situației specificate la art. 42, alin. (5) din Legea nr. 158/2008 – „După împlinirea vârstei necesare obținerii dreptului la pensie pentru limită de vârstă, funcționarul public poate fi numit, la decizia conducătorului, pe o perioadă determinată, dar nu mai mare de 3 ani, în aceeași funcție publică, primind pensia și salariul conform legislației”;

e) ca urmare a constatării, prin hotărâre judecătorească definitivă, a nulității absolute a actului administrativ de numire în funcția publică;

f) în cazul în care funcționarul public a fost condamnat printr-o sentință judecătorească prin care s-a dispus aplicarea unei sancțiuni privative de libertate, la data rămânerii definitive a sentinței de condamnare;

g) ca urmare a privării de dreptul de a ocupa anumite funcții sau de a exercita o anumită activitate, ca pedeapsă de bază sau ca pedeapsă complementară, în temeiul sentinței judecătorești definitive prin care s-a dispus această interdicție;

h) la expirarea termenului pentru care funcția publică a fost ocupată pe o perioadă determinată sau în cazul reîncadrării funcționarului public înainte de expirarea perioadei pentru care a fost aprobată suspendarea raporturilor de serviciu;

i) în caz de forță majoră, confirmată în modul stabilit, care exclude posibilitatea continuării raporturilor de serviciu.

Încetarea raporturilor de serviciu în circumstanțe ce nu depind de voința părților se face în termen de 5 zile lucrătoare de la intervenirea sau aducerea la cunoștința autorității publice a cazului respectiv, prin actul administrativ al persoanei/organului care are competența legală de numire în funcție.

În ce caz are loc încetarea raporturilor de serviciu din inițiativa serviciului public?

Eliberarea din funcția publică. Persoana/organul care are competența legală de numire în funcție va dispune eliberarea din funcția publică printr-un act administrativ, care se comunică funcționarului public în termen de 5 zile lucrătoare de la emitere, însă anterior datei eliberării din funcția publică, în următoarele cazuri:

- a) autoritatea publică și-a încetat activitatea prin lichidare;
- b) autoritatea publică este mutată într-o altă localitate, iar funcționarul public refuză să o urmeze;
- c) autoritatea publică își reduce efectivul de personal sau își modifică statul de personal;
- d) ca urmare a admiterii cererii de restabilire în funcția publică a unui funcționar public eliberat sau destituit ilegal, de la data pronunțării de către instanța de judecată a hotărârii prin care s-a dispus restabilirea;
- e) ca urmare a obținerii de către funcționarul public debutant a calificativului „nesatisfăcător” la evaluarea activității profesionale, în condițiile prezentei legi;
- f) starea sănătății fizice și/sau psihice a funcționarului public, constatată prin decizie a organelor competente de expertiză medicală a vitalității, nu-i mai permite acestuia să-și îndeplinească atribuțiile corespunzătoare funcției publice deținute;
- g) ca urmare a refuzului neîntemeiat al funcționarului public de a accepta detașarea în interesul serviciului;
- h) ca urmare a imposibilității transferului funcționarului public aflat în situația restricției în ierarhia funcției publice specificate la art. 26 din Legea nr. 158/2008 „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 se aplică și în situația în care conducătorul superior nemijlocit al funcționarului public are calitatea de persoană ce exercită funcție de demnitate publică”;
- i) ca urmare a refuzului neîntemeiat al funcționarului public de conducere de nivel superior de a accepta transferul în interesul serviciului în condițiile art. 50 Legea nr. 158/2008.

Încetarea raporturilor de serviciu ale funcționarului public din cadrul cabinetului persoanei cu funcții de demnitate publică în legătură cu expirarea mandatului, eliberarea, demiterea sau demisia persoanei cu funcții de demnitate publică în condițiile Legii nr. 80 din 07.05.2010 cu privire la statutul personalului din cabinetului persoanei cu funcții de demnitate publică.

În cazul eliberării din funcția publică, autoritatea publică este obligată să acorde funcționarilor publici un preaviz cu o durată de 30 de zile calendaristice, iar în restul cazurilor – de 15 zile calendaristice.

În perioada de preaviz, persoana/organul care are competența legală de numire în funcție acordă funcționarului public în cauză reducerea programului de muncă, cu până la 2 ore zilnic, fără reducerea salariului cuvenit.

În perioada de preaviz, dacă în cadrul autorității publice există funcție publică vacantă corespunzătoare, funcționarul public este transferat, în interesul

serviciului sau la cerere, în această funcție. Funcționarul public de conducere are prioritate la ocuparea unei funcții publice vacante de nivel inferior.

În cazul reducerii efectivului de personal sau modificării statutului de personal, autoritatea publică nu poate înființa posturi similare celor lichidate timp de un an de la data schimbărilor efectuate.

Destituirea din funcția publică. Persoana/organul care are competența legală de numire în funcție va dispune destituirea din funcția publică printr-un act administrativ, care se comunică funcționarului public în termen de 5 zile lucrătoare de la emitere, însă anterior datei destituirii din funcția publică, în următoarele cazuri:

a) drept sancțiune disciplinară, aplicată pentru săvârșirea unei abateri disciplinare, dacă anterior au fost aplicate sancțiuni disciplinare nestinse în modul stabilit;

b) drept sancțiune disciplinară, aplicată pentru săvârșirea unei abateri disciplinare care a avut consecințe grave;

c) dacă s-a ivit un motiv legal de incompatibilitate, iar funcționarul public nu acționează pentru încetarea acesteia în termenul stabilit de prezenta lege;

d) incompetență profesională stabilită în urma obținerii calificativului „nesatisfăcător” în evaluarea anuală a performanțelor profesionale ale funcționarului public, în condițiile Legii nr. 158/2008;

e) refuz de a depune jurământul prevăzut la art. 32 din Legea nr. 158/2008.

În ce caz are loc încetarea raporturilor de serviciu din inițiativa funcționarului public?

Funcționarul public poate înceta raporturile de serviciu prin demisie comunicată în scris persoanei/organului care are competența legală de numire în funcție. Demisia nu va fi motivată și va produce efecte după 14 zile calendaristice de la comunicare. Cu acordul părților, demisia poate fi acceptată la data solicitată de către funcționarul public, dar nu mai târziu de 14 zile calendaristice de la comunicare.

În cazul demisiei funcționarului public în legătură cu pensionarea, stabilirea gradului de invaliditate, concediul pentru îngrijirea copilului, înmatricularea într-o instituție de învățământ, trecerea cu traiul în altă localitate, îngrijirea copilului până la vârsta de 14 ani (a copilului invalid până la vârsta de 16 ani), alegerea în funcție electivă, autoritatea publică este obligată să accepte demisia în termenul indicat în cerere în limita perioadei de 14 zile calendaristice de la comunicare.

Ce presupune stimularea funcționarilor publici?

Stimularea funcționarului public (art. 40 din Legea nr. 158/2008). Funcționarul public este stimulat pentru exercitarea eficientă a atribuțiilor, manifestarea spiritului de inițiativă, pentru activitate îndelungată și ireproșabilă în serviciul public.

În funcție de nivelul executării obligațiilor de serviciu, manifestarea spiritului de inițiativă, operativitate, flexibilitate și alte merite în serviciu public pot fi stabilite următoarele măsuri de stimulare:

- a) măsuri de stimulare morală – mulțumire, diplomă de onoare;
- b) măsuri de stimulare materială – premiu sau cadou de preț;
- c) conferirea unui grad de calificare mai înalt sau conferirea titlului onorific.

Pentru succese deosebite în activitate, merite față de societate și față de stat, funcționarul public poate fi decorat cu distincții de stat.¹⁸⁶

Măsurile de încurajare speciale se aplică conform unei proceduri specifice fiecărui funcționar public. De exemplu, trecerea înainte de termen în gradul de calificare superior sau în gradul ce depășește pe cel superior cu un grad.

Stimulările se aplică de către persoana/organul care are competență legală de numire în funcție printr-un act administrativ.

Stimulările se înscriu în carnetul de muncă și în dosarul personal al funcționarului public.

Explicați în ce constă răspunderea funcționarilor publici.

Conform art. 56 din Legea nr. 158-XVI din 04.07.2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, pentru încălcarea îndatoririlor de serviciu, a normelor de conduită, pentru 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 caz, numai în temeiul și în modul stabilit de legislație.

Explicați în ce constă răspunderea disciplinară a funcționarilor publici.

Răspunderea disciplinară este reglementată de Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, nr. 158-XVI din 04.07.2008 (art. 57-60), legislația muncii, precum și de regulamentele disciplinare în cazul anumitor categorii de funcționari publici (militari, funcționarii organelor de interne etc.).

Ca temei al răspunderii disciplinare a funcționarilor publici servește comiterea unei abateri disciplinare, care este o faptă (acțiune sau inacțiune) ce se manifestă prin încălcarea cu vinovăție de către funcționarul public a obligațiilor sale de serviciu sau a disciplinei muncii și neîndeplinirea sau îndeplinirea necorespunzătoare a atribuțiilor de serviciu.

Funcționarilor publici li se pot aplica sancțiuni disciplinare pentru abaterile disciplinare (art. 57 din Legea nr. 158/2008):

- a) întârziere sistematică la serviciu;
- b) absențe nemotivate de la serviciu mai mult de 4 ore pe parcursul unei zile lucrătoare;
- c) intervențiile în favoarea soluționării unor cereri în afara cadrului legal;

¹⁸⁶ Legea cu privire la distincțiile de stat ale Republicii Moldova, nr. 1123 din 30.07.1992

d) nerespectarea cerințelor privind păstrarea secretului de stat sau a confidențialității informațiilor de care funcționarul public ia cunoștință în exercițiul funcției;

e) refuzul nejustificat de a îndeplini sarcinile și atribuțiile de serviciu;

f) neglijența repetată sau tergiversarea sistematică a îndeplinirii sarcinilor;

g) acțiunile care aduc atingere prestigiului autorității publice în care activează;

h) încălcarea normelor de conduită a funcționarului public;

i) desfășurarea în timpul programului de muncă a unor activități cu caracter politic specificate la art. 15, alin. (4) din Legea nr. 158/2008 – „În timpul exercitării atribuțiilor, funcționarul public se va abține de la exprimarea sau manifestarea publică a preferințelor politice și favorizarea vreunui partid politic sau vreunei organizații social-politice”;

j) încălcarea prevederilor referitoare la obligații, incompatibilități, conflict de interese și restricții stabilite prin lege;

k) încălcarea regulilor de organizare și desfășurare a concursului, a regulilor de evaluare a performanțelor profesionale ale funcționarilor publici;

l) alte fapte considerate ca abateri disciplinare în legislația din domeniul funcției publice și funcționarilor publici.

Care sunt sancțiunile disciplinare aplicate funcționarilor publici?

Pentru comiterea abaterilor disciplinare, conform art. 58 din Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, nr. 158-XVI din 04.07.2008 funcționarului public îi pot fi aplicate următoarele sancțiuni disciplinare:

a) avertisment;

b) mustrare;

c) mustrare aspră;

d) suspendarea dreptului de a fi promovat în funcție în decursul unui an;

e) suspendarea dreptului de a fi avansat în trepte de salarizare pe o perioadă de la unu la doi ani;

f) destituirea din funcția publică.

Explicați alte forme ale răspunderii juridice aplicabile funcționarilor publici.

Răspunderea civilă survine în cazul cauzării unui prejudiciu material serviciului public de către funcționarul public, în legătură cu exercitarea atribuțiilor de serviciu. Astfel, ca temei al răspunderii materiale servește cauzarea unui prejudiciu serviciului public din vina funcționarului public. Răspunderea materială a funcționarului public constă în repararea prejudiciului material real.

Răspunderea patrimonială. Deși în Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public nr. 158-XVI din 04.07.2008 această formă de răspundere materială nu este expres prevăzută, în legislația în vigoare este prevăzută răspunderea patrimonială solidară a funcționarului public cu autoritatea publică. Răspunderea patrimonială survine în cazurile în care funcționarul public, în

exercitarea atribuțiilor ce-i revin, produce daune particularilor (persoanelor fizice sau juridice), atât în cazul exercitării legale a funcției publice, cât și al îndeplinirii defectuoase a obligațiilor de serviciu sau al neîndeplinirii lor.

Răspunderea contravențională sau administrativă este o formă a răspunderii juridice, care este reglementată conform Codului contravențional nr. 218 din 24.10.2008. Drept temei al răspunderii administrative servește comiterea unei contravenții. Abaterile contravenționale au un grad mai sporit decât abaterile disciplinare și un grad de pericol social mai redus decât infracțiunile.

Astfel, dacă funcționarul public și-a îndeplinit defectuos sau nu și-a îndeplinit obligațiile ce-i revin în virtutea funcției publice deținute și în urma căreia s-a comis o abatere administrativă, el este supus pedepsei administrative conform prevederilor Codului cu privire la contravențiile administrative. Pentru survenirea răspunderii administrative (contravenționale) a funcționarului public sunt necesare următoarele două condiții:

- a) funcționarul public are calitatea de persoană cu funcții de răspundere în conformitate cu art. 16, alin. (6) al Codului contravențional;
- b) contravenția este săvârșită în legătură executarea atribuțiilor de serviciu.

Răspunderea penală este cea mai severă formă de răspundere juridică ce se aplică funcționarilor publici în cazurile în care fapta funcționarului public legată de exercitarea atribuțiilor de serviciu întrunește elementele componenței juridice de infracțiune, prevăzută de legea penală.

Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public nr. 158-XVI din 04.07.2008 în art. 59, alin. (5) prevede că în cazul în care fapta funcționarului public conține componentele unei abateri disciplinare și ale unei infracțiuni, procedura cercetării de către comisia de disciplină se suspendă până la dispunerea neînceperii urmăririi penale, scoaterii de sub urmărire penală ori încetării urmăririi penale sau până la data la care instanța de judecată dispune achitarea sau încetarea procesului penal.

Ca și în cazul răspunderii administrative (contravenționale) pentru survenirea răspunderii penale a funcționarului public sunt necesare următoarele două condiții:

- a) de regulă, funcționar public trebuie să fie recunoscută persoana cu funcții de răspundere sau persoana cu înaltă funcție de răspundere, conform art. 123 al Codului Penal;
- b) infracțiunea trebuie să fie săvârșită în legătură cu neexecutarea sau executarea necorespunzătoare a atribuțiilor de serviciu. Conform Legii penale (Codul penal) a Republicii Moldova, capitolul XV consacră infracțiunile săvârșite de persoanele cu funcție de răspundere.

Tema 6. Actul administrativ

Care sunt formele de realizare a administrației publice?

Forma de realizare a administrației publice reprezintă o acțiune exterioară a autorității publice (persoanei cu funcție de răspundere) efectuată în limitele competențelor prevăzute de lege sau conform legii, ce generează anumite efecte, consecințe cu caracter juridic sau cu caracter nejuridic.

Formele de realizare a administrației publice sunt diverse și alegerea unei sau altei forme depinde de foarte multe circumstanțe: competența autorității (organului) administrației publice, particularitățile obiectului administrării.

Conform doctrinei juridice, cele mai răspândite forme de realizare a administrației publice sunt considerate următoarele:

- a) emiterea sau adoptarea actelor administrative cu caracter normativ și a actelor administrative cu caracter individual;
- b) aplicarea actelor administrative cu caracter normativ, săvârșirea în temeiul lor a unor acțiuni cu caracter juridic;
- c) forma de activitate contractuală, încheierea contractelor administrative;
- d) săvârșirea unor acțiuni cu caracter organizatoric;
- e) îndeplinirea unor acțiuni tehnico-organizatorice sau a unor operațiuni tehnico-materiale.

În cadrul formelor concrete de realizare a activității administrației publice, se pot distinge două mari categorii:

- a) forme juridice de realizare a administrației publice;
- b) forme nejuridice de realizare a administrației publice.

Formele juridice produc întotdeauna efecte juridice bine determinate și ele sunt numite forme de realizare administrativ-juridice ale administrației publice (actele administrative, contractele administrative, actele civile, actele de drept al muncii și faptele juridice materiale).

Formele nejuridice de realizare a administrației publice nu produc efecte juridice directe, deși în unele cazuri au importanță pentru realizarea eficientă a formelor juridice (săvârșirea unor acțiuni cu caracter organizatoric și îndeplinirea unor acțiuni tehnico-organizatorice sau a unor operațiuni tehnico-materiale).

Definiți noțiunea și însemnătatea juridică a actelor administrative.

Prof. univ. Antonie Iorgovan definește actul administrativ ca fiind „acea formă juridică principală a activității organelor administrației publice, care constă într-o manifestare unilaterală expresă de voință de a da naștere, a modifica sau a stinge drepturi și obligații, în realizarea puterii publice, sub controlul principal de legalitate al instanțelor judecătorești”.¹⁸⁷

¹⁸⁷ Iorgovan A., *Tratat de drept administrativ*, volumul II, Ediția a IVa, Editura All Beck, București, 2005.

Într-o altă opinie, s-a apreciat că actele de drept administrativ pot fi definite ca manifestări unilaterale și exprese de voință ale autorităților publice, în principal autorități ale administrației publice, în scopul de a produce efecte juridice, în temeiul puterii publice,¹⁸⁸ iar în altă opinie, actul administrativ este o manifestare unilaterală de voință juridică, pe baza și în executarea legii, a unei autorități administrative, prin care se formează o situație juridică referitoare la un drept recunoscut de lege, voința juridică fiind supusă regimului juridic administrativ.¹⁸⁹

Legea contenciosului administrativ 793/2000 (abrogată) națională definea actul administrativ ca fiind o manifestare unilaterală de voință, cu caracter normativ sau individual, a unei autorități publice în vederea organizării și executării în concret a legii.¹⁹⁰

Conform prevederilor Codului Administrativ al Republicii Moldova (data intrării în vigoare 01.04.2019, în continuare - CA al RM),¹⁹¹ legiuitorul ne dă definiția actului administrativ individual stabilind categoriile actelor administrative individuale și actului administrativ normativ.

În cele din urmă, conform art. 10 din CA al RM, actul administrativ individual este orice dispoziție, decizie sau altă măsură oficială întreprinsă de autoritatea publică pentru reglementarea unui caz individual în domeniul dreptului public, cu scopul de a produce nemijlocit efecte juridice, prin nașterea, modificarea sau stingerea raporturilor juridice de drept public. Totodată, decizia autorității publice privind acordarea despăgubirilor pentru prejudiciile cauzate prin activitatea administrativă ilegală este un act administrativ individual.

Conform art. 11 CA al RM, actele administrative individuale pot fi:

- a) acte defavorabile – actele care impun destinatarilor lor obligații, sancțiuni, sarcini sau afectează drepturile/interesele legitime ale persoanelor ori care resping, în tot sau în parte, acordarea avantajului solicitat;
- b) acte favorabile – actele care creează destinatarilor săi un beneficiu sau un avantaj de orice fel.

Destinatarul unui act administrativ individual este doar persoana către care actul administrativ se îndreaptă. Terții, ale căror drepturi sunt afectate de actul administrativ individual, nu sânt destinatarii acestuia. Un act administrativ de acordare periodică a prestațiilor materiale sau bănești este un act administrativ individual prin care o astfel de prestație se acordă pentru un număr determinat sau nedeterminat de perioade succesive.

Art. 12 CA al RM prevede, după cum am menționat mai sus, și definiția actului administrativ normativ. Un act administrativ normativ este actul juridic sub-

¹⁸⁸ Petrescu R. N., *Drept administrativ*, Editura Accent, Cluj-Napoca, 2004, p. 287.

¹⁸⁹ Nedelcu I., Nicu A. L., *Drept administrativ*, Editura Themis, Craiova, 2004, p. 279.

¹⁹⁰ Legea nr. 793 din 10.02.2000 contenciosului administrativ (abrogată).

¹⁹¹ Codul administrativ al Republicii Moldova.

ordonat legii adoptat, aprobat sau emis de o autoritate publică în baza prevederilor constituționale sau legale, care nu se supune controlului constituționalității și stabilește reguli de aplicare obligatorii pentru un număr nedeterminat de situații identice.

Din punct de vedere teoretic, putem defini actul administrativ ca o formă juridică principală de activitate a administrației publice care constă într-o manifestare de voință expresă, unilaterală și supusă unui regim de putere publică, precum și controlul de legalitate al instanțelor judecătorești, care emană de la autorități administrative sau de la persoane private autorizate de acestea, prin care iau naștere, modifică sau sting drepturi și obligații corelative.

Care sunt trăsăturile caracteristice ale actului administrativ?

Din definiția dată actului administrativ, se pot desprinde următoarele trăsături ale acestuia:

- a) actul administrativ este forma juridică principală de activitate a administrației publice;
- b) actul administrativ reprezintă o manifestare de voință expresă, unilaterală și supusă unui regim de putere publică;
- c) regimul de putere publică nu exclude exercitarea de către instanțele judecătorești a unui control de legalitate;
- d) actul administrativ poate emana de la autorități publice sau de la persoane private autorizate de administrație să presteze servicii publice;
- e) prin actul administrativ se produc efecte juridice, care pot consta în a da naștere, a modifica sau a stinge drepturi și obligații.

Actul administrativ este forma juridică principală de activitate a administrației publice. Actul administrativ este forma juridică cea mai importantă a activității organelor administrației publice. În opinia lui Romulus Ionescu, acest caracter deosebește actul administrativ de toate celelalte activități juridice sau nejuridice, realizate de organele administrației de stat, dar care nu fac parte din administrația de stat, și anume: contractele, actele juridice unilaterale ce nu sunt emise în realizarea puterii de stat, operațiunile tehnice de administrație și operațiunile direct productive”.¹⁹²

Actul administrativ reprezintă o manifestare de voință expresă, unilaterală și supusă unui regim de putere publică. Această caracteristică distinge actele administrative de alte acte juridice, care sunt rezultatul acordului de voință a două părți, din care una este reprezentată de un organ al administrației publice.

În conținutul acestei trăsături se pot identifica trei elemente:

- a) Actul administrativ reprezintă o manifestare de voință expresă.

Acest caracter expres al manifestării de voință este determinat de regimul de

¹⁹² Ionescu R., *Drept administrativ*, Editura Didactică și Pedagogică, București, 1970, p. 222.

putere publică în care se emit actele administrative. Voința juridică se exprimă în scopul de a aduce o modificare în realitatea juridică existentă, ea urmează să dea naștere, să modifice sau să stingă drepturi sau obligații.

b) Caracterul unilateral al voinței juridice.

Actul administrativ se deosebește, pe de o parte, de actele bi- sau multilaterale ale administrației, ca și faptele materiale ale acesteia, producătoare sau neproducătoare de efecte juridice.¹⁹³

Caracterul unilateral al actului administrativ nu este dat de numărul de persoane implicat în emiterea actului. Actul este unilateral nu pentru că este opera unei singure persoane ori a unui singur organ, ci pentru că el degajă o singură voință juridică.¹⁹⁴

c) Dimensiunea emiterii în regim de putere publică a actului administrativ.

Prin această trăsătură, actele administrative se deosebesc de celelalte acte unilaterale ale administrației, care sunt emise în regim de drept comun. Actele administrative, fiind emise de „autoritatea administrației publice, în calitatea sa de purtătoare a puterii publice, dă naștere, modifică sau stinge drepturi și obligații, cărora li se aplică un regim de putere publică”.¹⁹⁵ De regimul de putere publică se leagă „caracterul obligatoriu al actului administrativ și executarea lui din oficiu”.¹⁹⁶

Regimul de putere publică nu exclude exercitarea de către instanțele judecătorești a unui control de legalitate.

Actul administrativ poate emana de la autorități publice sau de la persoane private autorizate de administrație să presteze servicii publice.

Prin această trăsătură se identifică actul administrativ, din punctul de vedere al naturii organului de la care emană, fiind vorba despre actul administrativ tipic, actul emis de către administrația publică și despre actul emis prin delegație, de structuri cărora le-au fost transferate anumite prerogative de realizare a administrației publice, prin actul de autorizare dat în scopul realizării unor servicii publice.

Actul administrativ produce efecte juridice, care pot consta în a da naștere, a modifica sau a stinge drepturi și obligații.

Actul administrativ reprezintă o categorie de acte juridice. Actul juridic evocă acele manifestări de voință făcute în scopul de a produce efecte juridice, a căror realizare este garantată prin forța de constrângere a statului, în condițiile prevăzute de normele juridice în vigoare.¹⁹⁷ Fiind o categorie de act juridic, actul administrativ intervine pentru a schimba realitatea juridică existentă, prin nașterea, modificarea sau stingerea de drepturi și obligații corelative.

¹⁹³ Iovănaș I., *Drept administrativ*, Editura Servo-Sat, Arad, 1997, p. 14.

¹⁹⁴ Negoită Al., *Drept administrativ*, Editura Sylvi, București, 1996, p. 219.

¹⁹⁵ Petrescu R.-N., *Drept administrativ*, Editura Accent, Cluj-Napoca, 2004, p. 289.

¹⁹⁶ Iorgovan A., *Tratat de drept administrativ*, volumul II, Ediția a IV-a, Editura All Beck, București, 2005.

¹⁹⁷ Drăganu T., *Actele de drept administrativ*, Editura Științifică, București, 1959, p. 8, citat de Verginia Vedinaș, *Drept administrativ*, Editura Universul Juridic, București, 2007, p. 83.

Clasificați actele administrative în dependență de mai multe criterii.

Actele administrative pot fi clasificate după mai multe criterii:

După natura juridică,¹⁹⁸ actele administrative pot fi:

a) acte administrative de autoritate (sau acte de putere publică):

aceste acte se adoptă sau se emit de o autoritate publică – legislativă, executivă, judecătorească - în mod unilateral, pe baza și în vederea executării legii, în scopul nașterii, modificării sau stingerii unor raporturi de drept administrativ;

b) acte administrative de gestiune:

aceste acte se încheie de serviciile publice administrative cu persoanele fizice și juridice și privesc buna gestionare a domeniului public al statului sau al unităților administrativ-teritoriale (raion, municipiu, oraș, sat (comună)). Aceste acte sunt acte bilaterale, cuprinzând două manifestări de voință: a serviciului public administrativ și a unei persoane fizice sau juridice;

c) acte administrative jurisdicționale:

aceste acte se emit, în mod unilateral, de autoritățile de jurisdicție administrativă, anume abilitate de lege și rezolvă conflicte apărute între servicii publice și particulari.

După competența materială, pot exista:

a) acte administrative cu caracter general:

aceste acte se adoptă sau se emit de autoritățile administrației publice care au competență materială generală. din această categorie fac parte: decretele președintelui, hotărârile și ordonanțele guvernului, deciziile consiliilor județene și cele ale consiliilor locale, și unele dispoziții ale primarilor;

b) acte administrative de specialitate:

aceste acte sunt emise de organele administrației publice centrale de specialitate și de autoritățile administrației publice locale de specialitate. Din această categorie fac parte ordinele și instrucțiunile emise de miniștri și conducătorii celorlalte organe ale administrației publice centrale de specialitate, precum și cele emise de conducătorii serviciilor publice deconcentrate ale ministerelor și ale celorlalte organe ale administrației publice centrale de specialitate.

După competența teritorială, actele administrative pot fi:

a) acte administrative adoptate sau emise de autoritățile administrației publice centrale:

acestea sunt decretele Președintelui, hotărârile și ordonanțele Guvernului, ordinele și instrucțiunile miniștrilor și ale conducătorilor celorlalte organe ale administrației publice centrale de specialitate. Aceste acte produc efecte pe întreg teritoriul țării;

b) acte administrative adoptate sau emise de autoritățile administrației publice locale:

¹⁹⁸ Preda M., Drept administrativ, Editura Lumina Lex, București, 2004, p. 76.

la această categorie pot fi enumerate: deciziile consiliilor raionale și cele ale consiliilor locale, dispozițiile primarilor, precum și cele emise de conducătorii serviciilor publice deconcentrate ale ministerelor și ale celorlalte organe ale administrației publice centrale de specialitate. Aceste acte produc efecte în limitele unității administrativ-teritoriale, în care funcționează autoritățile care le emit.

După efectele juridice care le produc, actele administrative sunt:

a) acte administrative normative:

actele administrative normative sunt cele care cuprind reglementări de principiu aplicabile la un număr nedeterminat de persoane.¹⁹⁹ Acestea sunt decretele Președintelui, hotărârile și ordonanțele Guvernului, regulamentele și actele miniștrilor și ale conducătorilor celorlalte organe ale administrației publice centrale de specialitate, deciziile consiliilor raionale și cele ale consiliilor locale și unele dispoziții ale primarilor.

b) acte administrative individuale:

actele administrative individuale reprezintă manifestări de voință ale organului competent care creează, modifică sau stinge drepturi subiective sau obligații pentru una sau mai multe persoane determinate.

a) actele administrative normative - act juridic subordonat legii adoptat, aprobat sau emis de o autoritate publică în baza prevederilor constituționale sau legale, care nu se supun controlului constituționalității (art. 12 CA RM);

b) actele administrative individuale (dispoziție, decizie sau altă măsură oficială întreprinsă de autoritatea publică):

- acte defavorabile (actele care impun destinatarilor lor obligații, sancțiuni, sarcini sau afectează drepturile/interesele legitime ale persoanelor ori care resping, în tot sau în parte, acordarea avantajului solicitat);

- acte favorabile (actele care creează destinatarilor săi un beneficiu sau un avantaj de orice fel).

Actele administrative se diferențiază în funcție de autoritatea care le emite:

a) Președintele republicii emite decrete care pot fi normative sau individuale;

b) Guvernul emite ordonanțe, care au caracter normativ, și hotărâri, care pot fi normative sau individuale;

c) miniștrii și conducătorii altor organe de specialitate emit instrucțiuni care au caracter normativ și ordine cu caracter normativ sau individual;

d) consiliile raionale și locale adoptă decizii normative sau individuale;

e) Primarul emite dispoziții cu caracter normativ sau individual.

După natura efectelor juridice pe care le produc sunt:

a) acte administrative care acordă drepturi (impersonale și generale sau individuale);

b) acte administrative care constată existența unui drept.

¹⁹⁹ Petrescu R.N., Drept administrativ, Editura Accent, Cluj-Napoca, 2004, p. 297.

După perioada de timp în care produc efecte juridice sunt:

a) acte administrative permanente (produc efecte juridice de la intrarea în vigoare și până la abrogare);

b) acte administrative temporare (produc efecte juridice numai pentru o anumită perioadă de timp), anume prevăzută în actul respectiv.

Care sunt formele suplimentare de activitate a serviciului public?

În afară de elaborarea și emiterea actelor administrative – formă principală de activitate a serviciului public, mai există și alte forme de activitate:

a) faptele materiale;

b) operațiunile administrative sau tehnico-materiale ale autorităților administrației publice.

Elaborarea actelor administrative și realizarea sarcinilor administrației publice sunt de neconceput fără efectuarea unui număr impunător de fapte materiale și operațiuni administrative. De fapt, analizând activitatea organelor administrației publice, se poate constata că cea mai mare parte din activitatea acestora este alcătuită din fapte și operațiuni administrative, precum și din operații materiale.²⁰⁰

Încă prof. P. Negulescu scria: „Dacă examinăm activitatea funcționarilor publici, constatăm că cea mai mare parte nu fac acte juridice, adică manifestări de voință cu scop de a produce efecte juridice. Un copist, o dactilografă, un factor poștal, un inginer care supraveghează o lucrare de construcție nu fac acte juridice; ei fac acte materiale, activități materiale, fapte, care au drept caracter de a produce rezultate de fapt”²⁰¹

În literatura juridică s-au făcut numeroase clasificări ale faptelor operațiilor și faptelor administrative. Gheorghe T. Zaharia le sistematizează și le ierarhizează după rațiunea importanței pentru administrație: „După acte, punem pe prim-plan operațiunile tehnico-materiale de care depinde elaborarea și executarea actelor administrative și, în strânsă legătură cu acestea – faptele materiale administrative, cu atât mai mult, cu cât unele dintre acestea se prezintă ca producătoare prin ele însele de efecte juridice, iar operațiile tehnico-administrative, tehnico-materiale și tehnico-productive sunt în fond fapte: fie fapte de muncă, de serviciu, fie fapte personale, fie fapte ale funcționarilor publici, fie fapte ale celorlalți salariați sau ale oamenilor în general”²⁰²

Pentru o analiză mai lejeră, vom purcede la examinarea separată a faptelor administrative și a operațiunilor administrative, începând cu definirea lor. Faptele administrative sunt acțiuni și inacțiuni licite ori ilicite, săvârșite sau nesăvârșite de autoritățile administrației publice și de funcționarii acestora, precum și de persoane fizice sau juridice, în scopul de a produce efecte juridice, a naște, modifica sau stinge drepturi și obligații.²⁰³

²⁰⁰ Ionescu R., *Drept administrativ și elemente ale științei administrației*. București, 1977, p. 384.

²⁰¹ Negulescu P., *Tratat de drept administrativ*. București: Editura „E. Marvan”, 1994, p. 297.

²⁰² Zaharia Gheorghe T., *Drept administrativ*. Iași: Ancarom, 1996, p. 191.

²⁰³ Preda M., *Drept administrativ*. Partea generală. Ediție revăzută și actualizată. București: Lumina Lex, 2002, p. 205; în același sens a se vedea: Prisacaru V., *Tratat de drept administrativ român. Partea generală*. București: Lumina Lex, 1993, p. 269.

Faptele administrative sunt acțiuni și inacțiuni licite ori ilicite, săvârșite sau nesăvârșite de autoritățile administrației publice și de funcționarii acestora, precum și de persoane fizice sau juridice, în scopul de a produce efecte juridice, a naște, modifica sau stinge drepturi și obligații.

Operațiunile administrative sunt acțiuni realizate de autoritățile administrației publice și de funcționarii acestora prin care se ajunge la adoptarea (emiterea) sau la aplicarea actelor administrative. Astfel de activități desfășoară și funcționarii celorlalte servicii publice (care aparțin puterii legislative sau judecătorești), fie pentru realizarea puterilor respective, fie pentru emiterea unor acte administrative (ca activitate complementară). Din definiții extragem trăsăturile faptelor juridice materiale și ale operațiunilor administrative:

a) ele nu concretizează o manifestare de voință, deci sunt forme concrete, materiale, prin care se acționează asupra realității existente;

b) faptele materiale și operațiunile administrative au ca trăsătură dominantă scopul pentru care se realizează și care poate consta în mijlocirea emiterii (adoptării) actelor administrative, determinând și condiționând validitatea²⁰⁴ [3, p. 82], emiterea sau acest scop poate consta în realizarea celui alt obiectiv al administrației – executarea legii.

Operațiunile administrative²⁰⁵ sunt manifestările de voință sau activitățile autorităților publice.

Care sunt cerințele înaintate față de actele administrative?

Autoritățile administrative adoptă sau emit zi de zi un volum impunător de acte administrative care trebuie să corespundă anumitor cerințe de conținut, formă, eficiență, oportunitate etc.

O condiție importantă legată de forța juridică și efectele actului administrativ ține de corespunderea actului cerințelor stabilite de lege sau conform legii privind ordinea de pregătire, adoptare (emitere) și punere în aplicare, precum și a conținutului actului administrativ pentru a produce efecte juridice. Respectarea cerințelor față de actele administrative constituie o garanție că ele vor fi aplicate cu respectarea legalității, oportunității, inclusiv la un randament optim.

Astfel, cerințele față de actele administrative, reieșind din prevederile legislației și ale etapelor evoluției unui act administrativ (în special, cu caracter normativ), pot fi clasificate în următoarele categorii:

a) cerințe privind ordinea de pregătire sau procedura de elaborare a proiectelor actelor administrative;

b) cerințe privind ordinea de aprobare și punerea în aplicare a actelor administrative;

²⁰⁴ Vedinaș V., *Drept administrativ*, ediția a IV-a, revizuită și actualizată. București: Universul Juridic, 2009, p. 82.

²⁰⁵ Codul administrativ nr. 116 din 19.07.2018. Publicat: 17.08.2018 în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 309-320, art. 466. Data intrării în vigoare: 01.04.2019.

c) cerințe față de conținutul actelor administrative. Legalitatea actului administrativ, adică actul administrativ nu trebuie să contravină sau să depășească limitele prevăzute de lege sau de actele organelor ierarhic superioare. Actul administrativ trebuie să fie emis sau adoptat de o autoritate competentă a administrației publice. Actul administrativ trebuie să fie juridic fundamentat.

Actul administrativ nu trebuie să limiteze sau să lezeze drepturile, libertățile și interesele legitime ale cetățenilor și formațiunilor nestatale în domeniul administrației publice.

Explicați deosebirea și asemănările dintre actul administrativ și lege.

Actul administrativ, ca și legea, dă naștere, modifică sau stinge anumite drepturi și obligații, ambele fiind acte juridice, de unde și trăsăturile comune în ceea ce privește manifestarea unilaterală de voință și obligativitatea de executare asigurată prin forța coercitivă a statului.

Prima deosebire constă în forța juridică diferită cu care este înzestrată fiecare categorie de acte, legea bineînțeles bucurându-se de forță juridică superioară față de actul administrativ. Prof. A. Negoită²⁰⁶ leagă acest fapt de autoritatea legii, care se întemeiază pe suveranitatea statului, pe când autoritatea actului administrativ, derivă din lege. Emiterea și aplicarea actelor administrative se întemeiază pe organizarea executării legii, de aceea actul administrativ totdeauna se subordonează dispozițiilor legii.²⁰⁷ Tot datorită acestui fapt sunt elaborate și aplicate normele de control care să asigure legalitatea actelor administrative.

O altă deosebire constă în faptul că actul administrativ este principala formă de activitate a puterii executive, pe când legea este forma principală de activitate a puterii legislative.

Încă o diferență constă în faptul că actul administrativ este executoriu imediat, iar legea este urmată de o procedură specifică de punere în aplicare ce presupune promulgare și publicare.

Legea este în toate cazurile un act cu caracter normativ generalizator, pe când actul administrativ, în majoritatea cazurilor, este un act individual, iar în cazurile în care are un caracter normativ, sfera sa de răspândire este mai restrânsă, referindu-se la o singură problemă sau la un grup de probleme determinate.²⁰⁸

Explicați deosebirea și asemănările dintre actul administrativ și hotărârea judecătorească.

Hotărârea judecătorească este, în esență, un act juridic, o manifestare unilaterală de voință emisă în baza legii, obligatorie spre executare, dar care se deosebește de actul administrativ prin următoarele:²⁰⁹

²⁰⁶ Negoită Al., Drept administrativ și știința administrației. București: Atlas Lex SRL, 1993, p. 116. 6. Maria Orlov. Drept administrativ. Chișinău: Epigraf, 2001.

²⁰⁷ Orlov M., Drept administrativ. Chișinău: Epigraf, 2001, p. 96.

²⁰⁸ Creangă I., Curs de drept administrativ, vol. I. Chișinău: Epigraf, 2003, p. 231.

²⁰⁹ Orlov M., op. cit, p. 97.

a) hotărârea judecătorească este actul juridic prin care se realizează puterea judecătorească, iar actul administrativ este forma de realizare a puterii executive;

b) prin hotărârea judecătorească se aplică legea la un caz concret, având ca scop fie sancționarea unui delict, fie soluționarea unui litigiu, iar actul administrativ are ca scop organizarea executării și executarea efectivă a legii;

c) actul administrativ este emis în baza unei proceduri administrative, cu respectarea principiilor necontradictorialității și sesizării din oficiu, pe când hotărârea judecătorească se emite după o procedură specifică, determinată de natura cauzei, cu respectarea principiului contradictorialității și al nesesizării din oficiu;

d) actul administrativ este executoriu imediat din momentul emiterii, iar hotărârea judecătorească este urmată de procedura de investire cu formulă executorie (prevăzută de normele de procedură penală, civilă, contravențională),²¹⁰

e) actul administrativ este, în principiu, revocabil de organul emitent sau de organul ierarhic superior, pe când hotărârea judecătorească nu este revocabilă, instanța care a emis-o nu este învestită să o anuleze.²¹¹

Explicați deosebiriile și asemănările dintre actul administrativ și contractul civil.

Asemănarea dintre aceste două acte constă în faptul că ambele produc efecte juridice, fundamentându-se pe normele juridice de drept privat.

În ce privește deosebirile, acestea constau în:

a) actul administrativ constituie o manifestare unilaterală de voință juridică, iar contractul civil este rezultatul acordului a două sau mai multe voințe juridice care urmăresc producerea de efecte juridice;

b) actul administrativ este supus regimului de drept public, contractul este supus, de regulă, regimului de drept privat;

c) actul administrativ este emis în baza și în vederea executării legii și este executoriu din oficiu, pe când contractul nu se bucură de executare din oficiu (și neînțelegerile apărute urmează a fi soluționate pe cale judecătorească);

d) nerespectarea sau neexecutarea contractului atrage aplicarea unor sancțiuni civile, pe când nerespectarea actelor administrative poate atrage aplicarea sancțiunilor de natură administrativă, disciplinară și chiar penală.

Explicați procedura emiterii/adoptării actelor administrative.

Din punct de vedere terminologic, autoritățile administrative unipersonale emit acte administrative (de ex., primarul emite dispoziții), iar organele colegiale adoptă acte administrative (de ex., consiliul local adoptă decizii).

Identificăm trei categorii de forme procedurale de emitere a actelor administrative, după cum urmează:

a) forme procedurale anterioare emiterii/adoptării actelor administrative;

b) forme procedurale concomitente cu emiterea sau adoptarea actului administrativ;

²¹⁰ Orlov M., op. cit, p. 97.

²¹¹ Creangă I., Curs de drept administrativ, vol. I. Chișinău: Epigraf, 2003, p. 232

c) forme procedurale ulterioare emiterii/adoptării actelor administrative.

Formele procedurale prealabile (anterioare) au o frecvență destul de mare în activitatea administrației. O relevanță importantă o au avizele și acordurile. Avizele sunt cunoscute în literatura de specialitate sub titulatura de acte pregătitoare și reprezintă puncte de vedere pe care le solicită altui organ autoritatea care urmează să emită/adopte un act. Într-o formă mai dezvoltată, ele sunt definite ca opinii pe care un organ al administrației publice le solicită altui organ al administrației publice, într-o problemă sau în mai multe probleme, pentru a se informa și pentru a decide în cunoștință de cauză.²¹² Cuvântul aviz poate avea trei accepțiuni: înștiințare scrisă cu caracter oficial, părere, apreciere competentă emisă de cineva din afară, o autoritate externă, asupra unei probleme aflate în dezbatere și rezoluție a unei autorități competente.

Avizele sunt de trei categorii:

a) avize facultative în care organul emitent nu este obligat nici să solicite avizul, nici să-l respecte dacă l-a solicitat și obținut;

b) avize consultative pentru care legea prevede obligativitatea obținerii lor și facultatea de a le respecta sau nu;

c) avize conforme sunt acele avize care se caracterizează prin obligativitate, atât a cererii cât și a respectării lor. Organul administrativ are obligația să ceară, să aștepte ca avizul să fie emis, să depună diligențele necesare emiterii lui și, în final, să se conformeze acestuia.

Acordul reprezintă consimțământul pe care îl dă un organ public altui organ în vederea emiterii de către acesta din urmă a unui anumit document justificativ. Este o manifestare de voință cu caracter unilateral emisă de un organ administrativ prin care acesta își exprimă consimțământul. În funcție de momentul în care intervine poate fi: prealabil, concomitent sau ulterior emiterii actului. Consecința acordului nu este obligarea organului administrativ emitent la emiterea actului, dar condiționează valabilitatea actului emis în absența sau cu încălcarea acordului, actul este nul.

Formele procedurale concomitente adoptării/emiterii actului administrativ se întâlnesc cu prioritate la organele colegiale și vizează funcționarea legală și adoptarea de acte juridice de către aceste autorități publice. Formele procedurale concomitente sunt:

a) cvorumul este majoritatea cerută de lege pentru funcționarea valabilă a organului colegial;

b) majoritatea cerută pentru votarea actului. Se are în vedere numărul de voturi impus de lege pentru ca actul colegial să poată fi adoptat. Există trei tipuri de majorități: majoritate simplă, majoritate absolută și majoritate calificată;

c) regula semnării și contrasemnării actului.

²¹² Drăganu T., *Actele de drept administrativ*, op. cit., p. 121.

Formele procedurale ulterioare emiterii actului se leagă de momentul producerii de efecte juridice de către actele administrative. Aceste forme procedurale ulterioare sunt: comunicarea și publicarea. Comunicarea este operațiunea procedurală care vizează actele administrative cu caracter individual, care produc efecte juridice din momentul comunicării lor celor interesați. Publicarea vizează, de regulă, actele administrative cu caracter normativ, dar și unele acte cu caracter individual. Este definită în doctrină ca reprezentând 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 acte de difuzare scrisă.²¹³

Oportunitate a actului administrativ, fiind direct proporțională cu eficiența, poate fi privită doar ca o condiție de valabilitate, dar nu și de legalitate a actelor administrative. Prin oportunitate, menționează prof. I. Iovănaș, înțelegem realizarea sarcinilor și atribuțiilor legale în termen optim, cu cheltuieli minime de resurse materiale și spirituale, dar cu eficiență cât mai mare, precum și alegerea celor mai potrivite mijloace pentru realizarea scopului legii. Problema oportunității se poate pune doar în situația în care organele administrative sunt chemate să aducă la îndeplinire norme cu ipoteză, dispoziție și sancțiune relativ determinate.

Legislația în vigoare și anume art. 225 al CA RM prevede expres că „Instanța de judecată nu este competentă să se pronunțe asupra oportunității unui act administrativ”.

Caracterizați suspendarea actului administrativ. Este operațiunea de întrerupere temporară a efectelor juridice ca o garanție a legalității. Suspendarea poate fi făcută de organele ierarhic superioare sau de alte organe dacă este prevăzut de lege sau chiar de organul emitent care are dreptul de revocare a acestora. Suspendarea poate fi făcută printr-un act juridic în temeiul legii.

Caracterizați suspendarea procedurii administrative (art. 81 CA RM). În cazul în care actul administrativ individual al autorității publice depinde de un act, o operațiune preliminară sau de un raport juridic care trebuie constatat de o altă autoritate publică ori formează obiectul unei alte proceduri administrative sau judiciare pendinte, autoritatea publică suspendă procedura administrativă până la emiterea actului administrativ respectiv, efectuarea operațiunii administrative respective sau până la emiterea unei hotărâri judecătorești definitive. Dacă în cadrul unei proceduri administrative actul administrativ individual depinde de un act sau o operațiune a unui participant, autoritatea publică suspendă procedura administrativă pentru un termen rezonabil. Suspendarea repetată se admite numai dacă are la bază un motiv care nu putea fi prevăzut la prima suspendare. Suspendarea se comunică participantului de către autoritatea publică/persoana care conduce procedura. Respectiv, se suspendă și termenul legal de 30 de zile.

²¹³ Drăganu T., *Actele de drept administrativ*, op. cit., p. 135.

Caracterizați suspendarea executării actului administrativ individual de către autoritatea publică (art. 172 CA al RM). Dacă un act administrativ individual defavorabil este contestat cu cerere prealabilă, autoritatea publică, din oficiu sau la cererea persoanei afectate, poate suspenda executarea lui până la finalizarea procedurii prelabile. Motivele suspendării sunt: a) existența unor suspiciuni serioase și rezonabile privind legalitatea actului administrativ individual defavorabil; b) existența pericolului iminent de producere a unor prejudicii ireparabile prin executarea în continuare a actului administrativ individual defavorabil. Suspendarea executării actului administrativ individual defavorabil se decide de autoritatea publică competentă pentru soluționarea cererii prelabile. Decizia cu privire la suspendarea executării se ia în termen de 5 zile lucrătoare din momentul înregistrării, dacă legea nu prevede altfel.

Caracterizați revocarea actului administrativ. Este o operațiune juridică prin care organul administrației publice decide ca actul respectiv să nu mai producă efecte juridice pentru care a fost emis.

Ce este revocarea unui act administrativ individual legal defavorabil (art. 145 CA al RM)? Un act administrativ individual legal defavorabil poate fi revocat în tot sau în parte cu efect pentru viitor chiar și după ce a devenit incontestabil, cu excepția cazului când ar trebui emis un nou act administrativ cu același conținut sau când revocarea nu se admite din alte motive.

Ce este revocarea unui act administrativ individual legal favorabil? (art. 146 CA al RM) Un act administrativ individual legal favorabil poate fi revocat în tot sau în parte cu efect pentru viitor, chiar și după ce a devenit incontestabil, numai atunci când:

a) revocarea este admisă prin prevedere legală sau actul administrativ conține rezerva revocării;

b) actul administrativ este legat de o obligare și beneficiarul nu a îndeplinit-o sau nu a îndeplinit-o în termenul stabilit;

c) în baza faptelor survenite ulterior, autoritatea publică ar avea dreptul să nu emită actul și fără revocarea lui s-ar periclita interesul public;

d) în baza unei prevederi legale modificate autoritatea publică ar avea dreptul să nu emită actul administrativ, beneficiarul încă nu a făcut uz de avantajul respectiv sau nu a primit încă nicio prestație în baza actului administrativ și fără revocarea lui s-ar periclita interesul public;

e) revocarea este necesară prevenirii sau înlăturării dezavantajelor grave pentru bunăstarea comună.

Un act administrativ individual legal favorabil prin care se acordă o prestație bănească unică sau periodică ori o prestație materială pentru îndeplinirea unui anumit scop sau care reprezintă condiția pentru aceasta poate fi revocat în tot sau în parte cu efect pentru viitor sau trecut, chiar și după ce a devenit incontestabil,

și atunci când prestația nu se folosește deloc, nu se folosește imediat după acordare sau nu se folosește în scopul stabilit în actul administrativ etc.

Caracterizați anularea actelor administrative ca efect juridic. Este o operațiune juridică, prin care autoritatea publică, alta decât cea care a emis actul, face să înceteze producerea efectelor juridice. Anularea actului administrativ este decisă de organul ierarhic superior sau instanța judecătorească. Actul administrativ poate fi anulat integral sau parțial.

Caracterizați anularea actelor administrative individuale (art. 145 CA al RM). de acordare periodică a prestațiilor materiale sau bănești în cazul schimbării situației. Dacă în situația de fapt sau de drept care a stat la baza emiterii unui act administrativ individual de acordare periodică a prestațiilor materiale sau bănești a survenit o schimbare esențială, atunci actul administrativ se anulează sau se modifică cu efect pentru viitor. Actul administrativ urmează a fi anulat sau modificat din momentul schimbării situației dacă:

- a) modificarea are efect în favoarea destinatarului prestației;
- b) destinatarul prestației, intenționat sau din neglijență gravă, nu a îndeplinit obligația, stabilită prin prevedere legală, de comunicare a schimbării esențiale dezavantajoase pentru el a situației;
- c) după depunerea cererii sau emiterea actului administrativ a fost obținut venit sau alte avantaje patrimoniale care ar fi dus la omiterea completă sau parțială a dreptului de revendicare a prestației ce rezultă din actul administrativ; sau
- d) destinatarul prestației a știut sau nu a știut din neglijență gravă că, în virtutea legii, dreptul de revendicare a prestației ce rezultă din actul administrativ nu se mai achită sau a decăzut total ori parțial.

Dacă în baza unei reglementări legale pentru o perioadă din trecut se calculează venit sau alte avantaje patrimoniale, atunci în calitate de moment de schimbare a situației se consideră începutul perioadei de calcul. Un act administrativ individual de acordare periodică a prestațiilor materiale sau bănești se anulează sau se modifică cu efect pentru viitor și atunci când Curtea Supremă de Justiție schimbă practica judiciară existentă și aceasta este favorabilă persoanei îndreptățite.

Care sunt efectele anulării unui act administrativ individual sau normativ (art. 228 CA al RM)? Actul administrativ individual anulat în tot sau în parte de către instanța de judecată nu produce efecte juridice, în totalitate sau în partea anulată, din momentul emiterii lui. Actul administrativ normativ anulat în tot sau în parte de către instanța de judecată nu produce efecte juridice din momentul în care hotărârea instanței de judecată devine definitivă.

Când actul administrativ este lovit de nulitate? Atunci când este emis cu încălcarea dispozițiilor legii sau în cazurile exprese prevăzute de lege, pentru nerespectarea formei lui, procedurii de emitere. Spre deosebire de inexistență,

nulitatea actului este constatată de organele administrației publice ierarhic superioare sau instanțele judecătorești. Până la declararea actului ca fiind nul, el se bucură de prezumția legalității.

Caracterizați nulitatea actului administrativ (art. 141 CA al RM). Un act administrativ individual este nul dacă conține un viciu deosebit de grav și acest lucru este evident în cadrul aprecierii concludente a tuturor circumstanțelor care se iau în considerare.

Un act administrativ individual este, de asemenea, nul:

- a) dacă executarea lui cere săvârșirea unei fapte ilegale, care constituie o componență de contravenție sau de faptă penală;
- b) dacă din motive reale nimeni nu-l poate executa;
- c) dacă contravine bunelor moravuri;
- d) dacă la emiterea lui a contribuit o persoană care nu are dreptul să participe în procedură administrativă cerințelor legale;
- e) dacă a fost emis în scris, dar nu poate fi identificată autoritatea publică emitentă;
- f) în alte cazuri prevăzute de lege.

În cazul nulității parțiale a unui act administrativ individual, acesta este nul în totalitate dacă autoritatea publică nu ar fi emis actul administrativ respectiv fără partea lovită de nulitate. Autoritatea publică poate constata nulitatea oricând din oficiu. La cerere nulitatea se constată în măsura în care solicitantul are un interes îndreptățit pentru a o solicita.

Explicați mecanismul de retragere a unui act administrativ individual ilegal defavorabil (art. 143 CA al RM). Un act administrativ individual ilegal defavorabil poate fi retras în tot sau în parte cu efect pentru viitor sau trecut chiar și după ce a devenit incontestabil.

Aprecierea legalității sau ilegalității unui act administrativ individual se face în funcție de situația la momentul emiterii lui, iar în cazul desfășurării unei proceduri prealabile – de situația la momentul adoptării deciziei cu privire la cererea prealabilă.

Dacă la emiterea unui act administrativ individual de acordare a prestațiilor sociale legislația nu a fost aplicată corect sau s-a pornit de la o stare de fapt care s-a dovedit a fi incorectă și prin aceasta, în mod greșit, nu s-au efectuat prestații sociale corespunzătoare, atunci actul administrativ, chiar și după ce a devenit incontestabil, se anulează în tot sau în parte cu efect pentru trecut sau viitor. Această normă nu se aplică dacă actul administrativ se bazează în esență pe date eronate sau incomplete, pe care persoana defavorizată le-a prezentat intenționat sau din neglijență gravă etc.

Explicați mecanismul de retragere a unui act administrativ individual ilegal favorabil (art. 144 CA al RM). Un act administrativ individual ilegal favorabil poate fi retras în tot sau în parte cu efect pentru viitor sau trecut, chiar și după ce a devenit incontestabil, numai în condițiile limitărilor stabilite de lege.

Un act administrativ individual ilegal favorabil prin care se acordă o prestație bănească periodică sau unică ori o prestație materială sau care reprezintă condiția pentru aceasta nu poate fi retras dacă beneficiarul a avut încredere în existența actului administrativ și, luând în considerare interesul public, se cere protejarea încrederii privind retragerea. De regulă, încrederea se impune a fi protejată atunci când beneficiarul a consumat prestațiile făcute sau a decis în privința unei disponibilități patrimoniale pe care nu o mai poate revoca sau o poate revoca numai cu dezavantaje inacceptabile. Beneficiarul nu poate invoca încrederea dacă:

- a) a obținut actul administrativ prin inducere dolosivă în eroare, amenințare sau corupere;
- b) actul administrativ se bazează pe date, în esență, eronate sau incomplete pe care beneficiarul le-a prezentat intenționat sau din neglijență gravă;
- c) cunoștea la momentul comunicării actului administrativ despre ilegalitatea lui sau nu cunoștea acest fapt din neglijență gravă.

Dacă beneficiarul nu poate invoca încrederea conform cerințelor legale, actul administrativ individual se retrage, de regulă, cu efect pentru trecut.

Un act administrativ individual ilegal favorabil de acordare periodică a prestațiilor materiale sau bănești poate fi retras conform cerințelor legale doar timp de 3 ani de la comunicarea lui. Această restricție nu se aplică dacă:

- a) beneficiarul a obținut actul administrativ prin inducere dolosivă în eroare, amenințare sau corupere;
- b) actul administrativ se bazează pe date în esență eronate sau incomplete pe care beneficiarul le-a prezentat intenționat;
- c) beneficiarul cunoștea la momentul comunicării actului administrativ despre ilegalitatea lui;
- d) actul administrativ a fost emis cu o rezervă admisibilă a revocării. Dacă actul administrativ individual se bazează pe date, în esență, eronate sau incomplete pe care beneficiarul le-a prezentat din neglijență gravă sau dacă acesta din neglijență gravă nu cunoștea la momentul comunicării actului administrativ despre ilegalitatea lui, atunci în locul termenului de 3 ani prevăzut în acest alineat se va aplica un termen de 10 ani.

Definiți noțiunea de contract administrativ. Contractul administrativ (art. 13 CA al RM) este contractul care poate da naștere, modifica sau stinge un raport juridic de drept public, dacă legea nu prevede altfel.

În ce cazuri contractul administrativ este nul (art. 158 CA al RM)? Un contract administrativ este nul dacă nulitatea rezultă din aplicarea corespunzătoare a prevederilor de drept civil.

Un contract administrativ este nul și atunci când:

- a) un act administrativ individual cu conținut corespunzător ar fi nul;
- b) un act administrativ individual cu conținut corespunzător ar fi ilegal din

cauza unei încălcări a dreptului material despre care cunoșteau părțile care au încheiat contractul;

c) nu au fost întrunite premisele pentru încheierea unui contract de împăcare și un act administrativ individual cu conținut corespunzător ar fi ilegal din cauza unei încălcări a dreptului material;

d) autoritatea publică lasă să-i fie promisă o contraprestație inadmisibilă conform cerințelor legale. Dacă nulitatea se referă doar la o parte din contractul administrativ, atunci doar această parte a contractului este nulă, restul contractului fiind valabil dacă se presupune că un astfel de contract ar fi fost încheiat și fără partea nulă.

Cine sunt părțile în contractul administrativ?

Este semnificativ faptul că una dintre părțile contractante are calitatea de organ al administrației publice. Contractul administrativ are menirea de a executa legile, pentru realizarea unui interes public sau a utilizării domeniului public.

Cealaltă parte a contractului este un particular care se situează în afara sistemului organelor administrației publice și care are calitatea de persoană fizică sau juridică. Astfel, din numele organelor administrației publice, contractele administrative se încheie de miniștri și conducătorii organelor de specialitate ale administrației publice centrale: prefecți, președinții consiliilor raionale, primarii, conducătorii instituțiilor publice etc.

Care este obiectul contractului administrativ. Obiect al contractelor administrative, potrivit legislației în vigoare, poate fi concesionarea unor activități economice, servicii publice, unități de producție a unor întreprinderi de stat și municipale, terenuri, proprietate de stat, împrumutul public, arendarea sau închirierea unor bunuri ce aparțin statului sau autorităților locale etc.

Tema 7. Modalitățile de asigurare a legalității și disciplinei în domeniul administrației publice

Definiți noțiunea de legalitate.

Legalitatea reprezintă un principiu constituțional, potrivit căruia toate organele de stat, persoanele cu funcții de răspundere, cetățenii și asociațiile lor sunt obligate să respecte Constituția Republicii Moldova. Conform art. 7 din Constituția Republicii Moldova, nicio lege și niciun act juridic care contravine prevederilor Constituției nu are putere juridică. Conform art. 15 din Constituție, toate autoritățile publice, funcționarii publici și alte persoane antrenate în sectorul public, cetățenii și asociațiile lor sunt obligați să respecte Constituția Republicii Moldova și legile adoptate conform Constituției.

Prin legalitate se subînțelege respectarea strictă a prevederilor normelor de drept atât de cei care adoptă aceste norme, precum și cei care le pun în executare, cât și de toți membrii societății.

Definiți noțiunea de disciplină.

Prin disciplină se subînțelege subordonarea conștientă a tuturor cetățenilor, normelor și regulilor stabilite de stat și de organele împuternicite, respectarea strictă a regulilor de comportament, coordonarea în acțiuni, iar pentru funcționarii publici - executarea atribuțiilor de serviciu și dispozițiilor conducătorilor. Astfel, disciplina prevede executarea strictă a legilor, a altor acte normative emise sau adoptate în baza legii de către toți funcționarii din aparatul de stat și, de asemenea, de persoanele din domeniul economiei, social-cultural, administrativ-politic, precum și de populație.

Care sunt mijloacele de asigurare a legalității și disciplinei în administrație?

În procesul activității de asigurare a legalității și disciplinei în domeniul administrației publice, autoritățile publice, persoanele fizice și diferite organizații folosesc, în limitele legii, următoarele mijloace: controlul, supravegherea administrativă și reclamația (dreptul de petiționare).

Ce presupune controlul ca mijloc de asigurare a legalității și disciplinei în administrație?

Noțiunea de control, într-o accepțiune largă, semnifică o activitate de verificare a conformității unei anumite activități (în cazul de față, activitatea de administrație publică) cu anumite valori, de regulă, cele instituite de normele juridice. Într-un stat de drept, pârghiile de control trebuie să reprezinte modalități prin care să se constate modul de executare a unor activități, de transpunere în practică a unor acte normative, rezultatele aplicării actului decizional, pozitive și negative în egală măsură,²¹⁴ în acest sens, putându-se adopta cele mai bune soluții și măsuri pentru eficientizarea activității administrației publice.

²¹⁴ Vedinaș V., Drept administrativ, ediția a III-a revăzută și actualizată, Editura Universul Juridic, București, 2007, p.123.

Controlul se caracterizează prin faptul că, de regulă, are un caracter universal și se exercită în toate domeniile administrării. Prin intermediul controlului se stabilește dacă activitatea autorităților administrative și acțiunile funcționarilor publici corespund cerințelor și normelor de drept. În același timp, sunt supuse controlului și acțiunile cetățenilor și organizațiilor care au tangențe cu domeniul administrației publice. Astfel, controlul este chemat să asigure respectarea strictă și executarea întocmai a legilor și altor acte normative, respectarea disciplinei de către organele administrației publice, funcționarii publici, de către întreprinderi, societăți comerciale, instituții, alte organizații și cetățeni.

Conform momentului efectuării, controlul poate fi clasificat în următoarele categorii: controlul prealabil, controlul curent și controlul ulterior.

După calitatea celui ce efectuează controlul, deosebim controlul extern exercitat de persoane din afara sistemului administrației publice (organul legislativ, instanța de judecată etc.) și controlul intern sau administrativ.

După timpul efectuării, controlul poate fi planificat sau inopinat.

Ce presupune supravegherea administrativă ca mijloc de asigurare a legalității și disciplinei în administrație?

Supravegherea administrativă reprezintă în esență urmărirea permanentă sau sistematică de către autoritățile și persoanele cu funcții de răspundere împuternicite pentru aceasta a executării normelor speciale care acționează în anumite domenii (norme sanitare, fiscale, antiincendiar, regulile circulației rutiere etc.).

Supravegherea administrativă se efectuează din punctul de vedere al legalității, dar nu și al oportunității activității subiectului supus verificării. De aceea, în cazul supravegherii administrative, spre deosebire de control, nu se admite amestecul în activitatea operativă a subiectului verificat.

Ce presupune reclamarea ca mijloc de asigurare a legalității și disciplinei în administrație?

Reclamarea (sau dreptul la petiționare) reprezintă realizarea de către o persoană fizică sau organizație nestatală a dreptului lor de a-și înainta pretențiile (cererile) față de autoritățile și persoanele cu funcții de răspundere din cadrul administrației publice. Acest mijloc de asigurare a legalității și disciplinei în administrația publică rezultă din art. 53 al Constituției Republicii Moldova (dreptul la petiționare) conform căruia „cetățenii au dreptul să se adreseze autorităților publice prin petiții formulate numai în numele semnatarilor, iar organizațiile legal constituite au dreptul să adreseze petiții exclusiv în numele colectivelor pe care le reprezintă”. Plus la aceasta, fiecare persoană este în drept, conform art. 20 al Constituției Republicii Moldova, să se adreseze în justiție.

Din ce este constituit sistemul mijloacelor de asigurare a legalității și disciplinei în administrație?

Sistemul mijloacelor de asigurare a legalității și disciplinei include următoarele forme de control, supraveghere și petiționare:

- a) controlul formațiunilor nestatale în domeniul administrației publice;
- b) petițiile cetățenilor în asigurarea legalității și disciplinei în domeniul administrației publice;
- c) controlul exercitat de Parlamentul Republicii Moldova, Președintele Republicii Moldova în domeniul administrației publice;
- d) controlul exercitat de Curtea Constituțională, Curtea de Conturi și Avocații Poporului în domeniul administrației publice;
- e) controlul (supravegherea) administrativ(ă);
- f) controlul judecătoresc în domeniul administrației publice.

Caracterizați controlul formațiunilor nestatale în domeniul administrației publice.

Controlul formațiunilor nestatale, denumit și control obștesc, este una din formele principale de control exercitat față de administrația publică din partea organizațiilor social – politice, asociațiilor obștești, mijloacelor de informare în masă și alte formațiuni nestatale, adică ceea ce poate fi numit prin termenul generic de societatea civilă.

Această formă de control reiese, în temei, din dreptul cetățeanului la asociere prevăzut de art. 41, 42 din Constituția Republicii Moldova (libertatea partidelor și a altor organizații social-politice, dreptul de a întemeia și de a se afilia la sindicate etc.).

Acest control este efectuat în diferite direcții cum ar fi:

- a) crearea grupurilor de inițiativă pentru soluționarea diferitelor probleme ce se referă la interesele anumitor asociații și grupuri de persoane;
- b) ocrotirea drepturilor și intereselor legitime ale membrilor formațiunilor obștești și cetățenilor;
- c) activitatea mijloacelor de informare în masă, inclusiv în domeniul informării populației despre neajunsurile în activitatea administrației publice (derularea unor cercetări în procesul pregătirii informației);
- d) activitatea sindicatelor și patronatelor, care trebuie să asigure un echilibru real între interesele angajaților și angajatorilor (inclusiv protecția muncii, asistența socială, remunerarea muncii etc.);
- e) un control specific asupra activității diferitelor autorități administrative se exercită prin intermediul agenților economici și altor structuri private, mai ales în domeniile ce țin de activitatea nemijlocită a acestora (adresarea cu propuneri, cereri, reclamații), aceasta având efect atât asupra îmbunătățirii legislației, cât și perfecționarea activității autorităților respective.

În ce constau petițiile cetățenilor în asigurarea legalității și disciplinei în domeniul administrației publice?

Conform art. 52, alin. (1) din Constituția Republicii Moldova, cetățenii au dreptul să se adreseze autorităților publice prin petiții formulate numai în numele semnatarilor.

Reieșind din prevederile legislației în vigoare, cetățenii și alte persoane fizice se pot adresa autorităților publice nu doar cu reclamații sau cereri, dar și prin alte forme legale pentru a obține informații sau contribui la îmbunătățirea procesului de administrare.

Prin petiție, se înțelege orice cerere, sesizare sau propunere adresată unei autorități publice de către o persoană fizică sau juridică.

Prin cerere se solicită emiterea unui act administrativ individual sau efectuarea unei operațiuni administrative.

Prin sesizare se informează autoritatea publică cu privire la o problemă de interes personal sau public.

Prin propunere se urmărește realizarea de către autoritatea publică a unor acțiuni de interes public.

Astfel, principalele forme ale adresărilor care formează noțiunea generică de petiție ar fi: cererea, reclamația, propunerea, sesizarea. Conform CA RM Procedura administrativă se inițiază la cerere sau din oficiu. Procedura administrativă inițiată din oficiu începe odată cu efectuarea primei acțiuni procedurale, iar cea inițiată la cerere se consideră inițiată din momentul depunerii cererii. În cazul depunerii unei petiții, autoritatea publică este obligată să inițieze o procedură administrativă. Inițierea unei proceduri administrative din oficiu rămâne la discreția autorității publice. În cazurile prevăzute de lege sau în baza unei decizii a autorității publice ierarhic superioare, inițierea procedurii administrative din oficiu este obligatorie. Dacă dintr-o prevedere legală reiese că autoritatea publică poate acționa doar în baza unei petiții, atunci autoritatea publică nu poate iniția nicio procedură administrativă fără o astfel de petiție.

În ceea ce privește de înștiințarea participanților, legiuitorul face diferență dintre înștiințarea participanților și înștiințarea publică a participanților. Astfel, dacă este inițiată o procedură administrativă din oficiu, autoritatea publică informează în scris participanții despre aceasta în decursul unui termen rezonabil, dacă inițiază o procedură administrativă la cerere și la procedură participă și alte persoane, autoritatea publică îi informează în scris, în decursul unui termen rezonabil, despre procedura inițiată, iar în cazul în care petiționarul solicită confirmarea înregistrării cererii, autoritatea publică este obligată să-i confirme petiționarului în scris data și numărul de înregistrare.

Respectiv, înștiințarea publică a participanților acordă dreptul autorității publice să inițieze o procedură administrativă prin înștiințare publică atunci când:

- a) în mod previzibil procedura se referă la mai mult de 50 de participanți;
- b) nu este cunoscută identitatea unei persoane;

c) acest lucru este prevăzut prin dispoziții legale speciale.

Iar anunțul despre inițierea procedurii administrative trebuie:

a) să conțină denumirea autorității publice care desfășoară procedura administrativă;

b) să indice obiectul procedurii administrative;

c) să explice condițiile participării la procedura administrativă;

d) să stabilească un termen de 30 de zile pentru anunțarea participării la procedura administrativă;

e) să informeze despre consecințele juridice în caz de nerespectare a termenelor și de neparticipare la procedura administrativă.

Înștiințarea publică despre inițierea procedurii administrative se afișează la sediul autorității publice, se publică pe pagina web oficială a autorității publice, iar în cazul autorităților publice centrale – și în Monitorul Oficial al Republicii Moldova.

În cele din urmă, prin petiție poate fi inițiată o procedură administrativă sau aceasta poate face parte dintr-o procedură administrativă deja inițiată, unde petiția poate fi:

a) depusă în scris la autoritatea publică ori expediată prin poștă sau fax;

b) transmisă în formă electronică;

c) depusă verbal, fiind consemnată într-un proces-verbal.

În cazul în care se transmite în formă electronică, petiția trebuie să corespundă cerințelor legale stabilite pentru un document electronic.

Respectiv, autoritatea publică este obligată să primească și să înregistreze imediat petiția sau alte documente depuse în cadrul procedurii administrative. Autoritatea publică nu are dreptul să refuze primirea petițiilor doar din motiv că nu se consideră competentă sau pentru că ar considera petiția ca fiind inadmisibilă sau neîntemeiată. În cazul petițiilor sau al altor documente depuse la sediul autorității publice, subdiviziunea responsabilă de relațiile cu publicul eliberează dovada înregistrării lor.

Astfel, petițiile sau alte documente depuse în scris la o autoritate publică sau prin fax se consideră a fi depuse odată cu înregistrarea lor în cadrul autorității publice.

Petițiile sau alte documente trimise prin poștă se consideră depuse în termen dacă au fost predate recomandat la oficiul poștal înainte de expirarea termenului, iar cazul petițiilor sau al documentelor depuse în formă electronică, autoritatea publică este obligată să comunice în cel mult 2 zile, prin aceleași mijloace, numărul de înregistrare al petiției. În caz de litigiu, dovada depunerii petiției în formă electronică, respectiv a comunicării numărului de înregistrare, este mesajul salvat în dosarul „Trimise” al contului de poștă electronică. Pentru o gestionare în bune condiții a activității de soluționare a petițiilor prin mijloace electronice,

autoritățile publice sunt obligate să ofere posibilitatea depunerii petițiilor on-line prin intermediul propriilor pagini web oficiale, iar petiționarul să primească automat dovada de înregistrare.

Petițiile pot fi formulate verbal în cadrul programului de audiență cu publicul. Aceste petiții se consemnează într-un proces-verbal și se înregistrează de către subdiviziunea sau persoana responsabilă de relațiile cu publicul din cadrul autorității publice.

În caz că petiția ține de competența altei autorități publice, originalul petiției se expediază autorității publice competente în termen de 5 zile lucrătoare de la data înregistrării petiției, fapt despre care petiționarul este informat.

O atenție deosebită legiuitorul acordă conținutului petiției, în care petiția conține următoarele elemente:

- a) numele și prenumele sau denumirea petiționarului;
- b) domiciliul sau sediul petiționarului și adresa de poștă electronică dacă se solicită răspuns pe această cale;
- c) denumirea autorității publice;
- d) obiectul petiției și motivarea acesteia;
- e) semnătura petiționarului ori a reprezentantului său legal sau împuternicit, iar în cazul petiției transmise în formă electronică – semnătura electronică.

Astfel, pentru celeritatea exercitării dreptului de petiționare, autoritățile publice pot să ofere petiționarilor formulare de cereri în domeniile de competență, atât în format electronic, prin intermediul propriilor pagini web oficiale, cât și în format tipărit, prin intermediul subdiviziunii sau persoanei responsabile de relațiile cu publicul, iar formularele de cerere se utilizează în măsura în care acestea sunt puse la dispoziție de autoritatea publică. Petițiile depuse fără utilizarea formularului pot fi trecute pe formular într-un termen stabilit de autoritatea publică.

Astfel, petiția este însoțită, după caz, de documentul confirmativ al reprezentantului legal sau de procura reprezentantului împuternicit, de documente sau dovezi prevăzute de reglementările legale în vigoare sau considerate utile de către petiționar pentru susținerea petiției sale.

În art. 76 CA RM, legiuitorul expres prevede și Sancțiuni pentru lipsa elementelor petiției:

- a) petițiile anonime sau cele depuse fără indicarea adresei poștale sau electronice a petiționarului nu se examinează;
- b) dacă petiția nu corespunde cerințelor prevăzute la art. 72, alin. (3) sau art. 75, alin. (1), lit. c)–e), solicitantului i se indică asupra neajunsurilor și i se acordă un termen rezonabil pentru înlăturarea lor. În cazul în care petiționarul nu înlătură neajunsurile în termenul acordat, petiția nu se examinează;
- c) autoritatea publică sau persoana oficială are dreptul să nu examineze în

fond petițiile ce conțin un limbaj necenzurat sau ofensator, amenințări la securitatea națională, la ordinea publică, la viața și sănătatea persoanei oficiale, precum și a membrilor familiei acesteia;

d) petițiile care conțin amenințări la securitatea națională, la ordinea publică, la viața și sănătatea persoanei oficiale sau a membrilor familiei acesteia, precum și amenințări la adresa altor autorități și/sau a altor persoane oficiale sau grupuri de persoane, se remit organului de drept competent.

Art. 77, 78 CA RM prevăd soluționarea petiției și finalizarea procedurii administrative. Respectiv, colaboratorii din cadrul autorităților publice sunt obligați să soluționeze numai petițiile care le sunt repartizate, fiindu-le interzis să le primească direct de la petiționari sau să intervină în soluționarea acestora în afara cadrului legal. Încălcarea acestor dispoziții constituie abatere disciplinară și se sancționează conform legislației în vigoare, iar procedura administrativă se finalizează prin efectuarea unei operațiuni administrative sau prin emiterea unui act administrativ individual, respectiv încheierea unui contract administrativ.

Totodată, acordând dreptul participantului care a inițiat procedura de a re-trage petiția inițială până la finalizarea procedurii. Prin renunțare procedura se declară finalizată, cu excepția cazului în care există obligația continuării sale din oficiu, despre aceasta fiind informați și ceilalți participanți, iar în cazul în care participantul care a inițiat procedura nu prezintă documentele sau dovezile solicitate de autoritatea publică în termenele rezonabile stabilite de aceasta și nu există temeiuri de suspendare a procedurii sau de repunere în termen, autoritatea publică poate constata renunțarea tacită la procedură. Decizia se notifică participantului în cauză conform prevederilor prezentului cod. Odată cu stabilirea termenului, participantul este informat despre posibilitatea încetării procedurii.²¹⁵

Deci petițiile au o deosebită importanță pentru întărirea legalității, disciplinei și perfecționarea activității autorităților publice, deoarece aceste autorități sunt obligate prin lege să reacționeze la aceste petiții și să înlăture încălcările și obstacolele în realizarea drepturilor și intereselor legitime ale cetățenilor și altor persoane fizice.

Caracterizați controlul exercitat de către Parlament și Președintele Republicii Moldova în domeniul administrației publice.

Conform prevederilor constituționale, Guvernul este responsabil în fața Parlamentului și prezintă informațiile și documentele cerute de acesta, de comisiile parlamentare și de deputați. Membrii Guvernului au acces la lucrările Parlamentului, iar dacă li se solicită prezența, participarea lor este obligatorie.

Astfel, am putea vorbi despre următoarele forme de control ale Parlamentului asupra administrației publice:

²¹⁵ Opinie consultativă cu privire la unele chestiuni ce țin de intrarea în vigoare a Codului administrativ din 02.04.2019. http://jurisprudenta.csj.md/search_rec_csj.php?id=161 (vizitat la 10.04.2019).

a) ședințele Parlamentului, în plenul cărora se ascultă dările de seamă și rapoartele conducătorilor autorităților administrației publice (ora Guvernului) și se iau decizii pe marginea acestora;

b) activitatea comisiilor parlamentare permanente sau speciale (de anchetă) în diferite domenii, care pot audia persoanele oficiale și solicitările cărora trebuie îndeplinite de autoritățile administrative;

c) întrebările sau interpelările adresate de deputați ca un mijloc destul de eficient de control al administrației publice.

În rezultatul controlului parlamentar, poate fi exprimată neîncrederea în Guvern, adică survine răspunderea politică a acestuia.

Președintele Republicii Moldova ca șef al statului, de asemenea, are unele funcții de control asupra Executivului exprimat prin administrația publică, desigur mai puține decât organul legislativ. Astfel, conform art. 88 lit. i) din Constituția Republicii Moldova, Președintele Republicii Moldova suspendă actele Guvernului, ce contravin legislației, până la adoptarea hotărârii Curții Constituționale. Plus la aceasta, Președintele Republicii Moldova, în limitele prevăzute de Constituția Republicii Moldova, participă la numirea Guvernului, precum și la numirea și eliberarea din funcție a unor membri ai Guvernului în parte.

Caracterizați controlul exercitat de către Curtea Constituțională, Curtea de Conturi și avocații poporului în domeniul administrației publice.

Curtea Constituțională este unica autoritate de jurisdicție constituțională în Republica Moldova, fiind independentă de orice altă autoritate publică și se supune numai Constituției Republicii Moldova.

Conform art. 135, alin. (1), lit. a) din Constituția Republicii Moldova, Curtea Constituțională exercită, la sesizare, controlul constituționalității decretelor Președintelui Republicii Moldova, a hotărârilor și ordonanțelor Guvernului. Hotărârile Curții Constituționale sunt definitive și nu pot fi atacate.

La rândul său, Curtea de Conturi exercită controlul asupra modului de formare, de administrare și de întrebuințare a resurselor financiare publice. Activitatea sa este reglementată, în principal, de Legea nr. 260 din 07.12.2017 privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi.²¹⁶ 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 control.

Curtea de Conturi are următoarele atribuții:

a) exercită controlul asupra modului de formare, de administrare și de întrebuințare a resurselor financiare publice prin efectuarea auditului public extern;

²¹⁶ Legea nr. 260 din 07.12.2017 privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi. În: Monitorul Oficial din 05.01.2018, nr. 1-6, art. 18.

- b) adoptă politicile și strategiile în domeniul auditului public extern;
- c) aprobă proiectul de buget al instituției;
- d) examinează și aprobă rapoartele auditorului și decide asupra remiterii acestora comisiei permanente de profil a Parlamentului și altor instituții;
- e) aprobă proceduri administrative, regulamente și manuale, instrucțiuni și ghiduri, standarde de audit;
- f) aprobă programele anuale și multianuale ale activității de audit;
- g) aprobă structura aparatului și efectivul-limită de personal;
- h) aprobă rapoartele prevăzute de lege;
- i) aprobă Regulamentul cu privire la certificarea auditorilor publici;
- j) exercită alte atribuții prevăzute de lege. Hotărârile Curții de Conturi asupra rapoartelor de audit sunt oficiale și executorii pentru toate autoritățile publice și pentru toate persoanele juridice și fizice.

Curtea de Conturi, în caz de necesitate, conlucrează cu autoritățile, instituțiile publice, inclusiv organele de drept, în rezolvarea problemelor comune, conducându-se de principiile legalității și neadmiterii amestecului în activitatea lor. Curtea de Conturi, în conformitate cu legea, sesizează organele de drept despre depistarea încălcărilor a căror constatare și examinare țin de competența acestora. În scopul realizării atribuțiilor sale, Curtea de Conturi este în drept să solicite materialele întocmite de către organele de drept, de control și de alte autorități publice, iar acestea sunt obligate să le prezinte la prima solicitare.

Entitățile auditate și alte instituții vizate în hotărârile Curții de Conturi sunt obligate să informeze despre implementarea recomandărilor și/sau executarea cerințelor Curții de Conturi în termenul stabilit de Curtea de Conturi și să comunice despre măsurile luate. În cazul în care entitatea auditată nu va îndeplini hotărârea Curții de Conturi și dacă prin aceasta se încalcă legislația, Curtea de Conturi va sesiza organele ierarhic superioare și alte organe competente.

Caracterizați controlul (supravegherea) administrativ(ă).

Controlul (supravegherea) administrativ(ă) se referă la controlul intern în cadrul administrației publice și ar fi o formă deosebit de importantă de autoreglare a regimului de legalitate și disciplină în administrația publică.

Controlul (supravegherea) administrativ(ă) poate fi clasificat în următoarele categorii:

- a) controlul general;
- b) controlul departamental;
- c) supravegherea administrativă.

Controlul general ține de activitatea autorităților administrative care au competență generală, cum ar fi controlul exercitat de Guvern sau de consiliile locale sau raionale. Guvernul exercită controlul asupra activității ministerelor și altor organe ale administrației publice centrale de specialitate și, de asemenea, prin

intermediul structurilor Cancelariei de Stat, exercită controlul administrativ de legalitate asupra activității autorităților administrației publice locale. Consiliile exercită controlul autorităților executive ale administrației publice locale.

Controlul departamental este exercitat de către organele administrației publice centrale de specialitate referitor la structurile subordonate lor, adică respectarea și executarea legilor și altor acte normative de către autoritățile, instituțiile, întreprinderile și organizațiile subordonate lor. De exemplu, Ministerul Educației, Culturii și Cercetării exercită controlul referitor la executarea legislației de către instituțiile de învățământ. La această categorie ar putea fi menționat și controlul administrativ de oportunitate asupra autorităților administrației publice locale în cazul competențelor delegate de stat.

De asemenea, pe plan local, serviciile publice cu competență de specialitate exercită controlul activității întreprinderilor și instituțiilor locale. La această categorie ar putea fi inclus și controlul interdepartamental exercitat de către organele care au o competență interramurală. Între aceste autorități și subiectele supuse controlului, ca regulă, lipsesc relațiile de subordonare ierarhică, cum ar fi controlul respectării standardelor și normelor, unităților de măsură de către autorități și organizații independent de ramura de activitate.

Caracterizați controlul judecătoresc în domeniul administrației publice: caracteristică generală.

Controlul judecătoresc este o formă specifică a controlului în domeniul administrației publice, deoarece, spre deosebire de alte forme de control sau supraveghere, nu are un caracter sistematic sau permanent. Funcția principală a sistemului judecătoresc este îndeplinirea justiției.

Astfel, instanțele judecătorești examinează diferite cauze administrative, civile, de muncă, penale și în procesul examinării acestor cauze ies la iveală momente de încălcare sistemică a legalității și disciplinei în domeniul administrației publice. Conținutul controlului judecătoresc ca mijloc de asigurare a legalității și disciplinei în administrația publică constă în:

- a) aprecierea juridică a deciziilor și acțiunilor autorităților administrative și funcționarilor publici în baza principiului dreptății;
- b) sancționarea faptelor ilegale și restabilirea drepturilor și intereselor legitime lezate ale cetățenilor și altor persoane;
- c) aportul la identificarea cauzelor și condițiilor ce au contribuit la încălcarea legalității și disciplinei.

Conform art. 450 din Codul contravențional al Republicii Moldova din 24 octombrie 2008 (sesizarea privind cauzele și condițiile care au favorizat contravenția și încheierea interlocutorie). (1) La stabilirea pedepsei, procurorul, agentul constator determină cauzele și condițiile care au favorizat săvârșirea contravenției și, în caz de necesitate, sesizează autoritatea respectivă sau persoana cu

funcție de răspundere spre examinarea lor imediată. (2) Constatând în procesul de judecată fapte de încălcare a legalității și a drepturilor omului, instanța de judecată emite, odată cu hotărârea, și o încheiere interlocutorie, prin care aceste fapte se aduc la cunoștință procurorului și, după caz, persoanei cu funcție de răspundere responsabile. În decursul a 30 de zile, persoana cu funcție de răspundere sesizată conform alin. (1) și (2) informează instanța de judecată, procurorul sau agentul constatator despre măsurile întreprinse de ea. Conform art. 218 din Codul de procedură penală al Republicii Moldova din 14 martie 2003 (încheierea interlocutorie a instanței de judecată), instanța de judecată, constatând în procesul de judecată fapte de încălcare a legalității și a drepturilor omului, odată cu adoptarea hotărârii, emite și o încheiere interlocutorie prin care aceste fapte se aduc la cunoștința organelor respective, persoanelor cu funcție de răspundere și procurorului. În termen de, cel mult, o lună, instanța de judecată va fi informată despre rezultatele soluționării faptelor expuse în încheierea interlocutorie.

De asemenea, instanțele judecătorești au un rol hotărâtor în soluționarea litigiilor de contencios administrativ.

Tema 8. Metodele administrației publice.

Definiți noțiunea de metode ale administrației publice.

Desfășurarea activității în instituțiile publice presupune utilizarea unui ansamblu de metode și tehnici, care să permită realizarea obiectivelor stabilite la toate nivelurile administrației. În procesul de exercitare a funcțiilor managementului public, funcționarii publici cu funcții de conducere și reprezentanții aleși sau numiți se confruntă cu o largă varietate de nevoi sociale generale și/sau specifice pentru satisfacerea cărora este necesară folosirea unor metode și tehnici de management public generale și specifice.

Metoda administrativă reprezintă o modalitate sau un ansamblu de modalități care facilitează realizarea unor obiective ale instituțiilor din administrația publică.

De asemenea, metoda administrativă reprezintă un instrument utilizat de funcționarii publici, pentru a realiza sistemul de obiective al instituției în care își desfășoară activitatea.

Metodele administrației publice reprezintă mijloacele, procedeele practice de realizare a funcțiilor și atribuțiilor de către autoritățile administrative conform competenței stabilite și prin intermediul formei corespunzătoare de realizare a administrației publice.

Care sunt trăsăturile caracteristice ale metodelor administrative?

Metodele administrației publice sau administrative se caracterizează prin următoarele trăsături:

a) ele sunt organic legate de sarcinile acestei forme a activității statale (adică puterea executivă) și reprezintă o modalitate specifică de realizare practică a unei laturi a puterii de stat;

b) metodele administrației publice exprimă o influență administrativă (de punere în ordine) a obiectelor administrării și ele se exprimă nemijlocit în relațiile ce apar între subiectele și obiectele administrării;

c) ele sunt folosite de către autoritățile administrației publice în calitate de mijloace de realizare a competenței și totdeauna au un adresat, fie individual sau colectiv;

d) reieșind din diversitatea procedeele și mijloacelor de realizare a atribuțiilor administrative, metoda administrației publice reprezintă o posibilitate concretă de rezolvare a sarcinilor cu caracter administrativ care stau în fața autorității publice;

e) în cadrul metodei administrației publice este exprimat în volum corespunzător interesul public sau voința statului;

f) pentru ele este caracteristică, ca regulă, forma juridică de exprimare;

g) aplicarea metodelor concrete de influență administrativă se află în depen-

dență directă nu numai de statutul juridic al autorității administrative, dar și de particularitățile obiectului administrării (de exemplu, forma proprietății, caracterul său colectiv sau individual etc.).

Așadar, conform caracteristicilor menționate, metoda administrației publice reprezintă un mijloc de influență în scopul realizării sarcinilor puterii executive în cadrul statului.

Cum se clasifică metodele administrative?

În funcție de procedeul de influență asupra obiectului administrării (cetățenilor, organizațiilor obștești, organelor ierarhic inferioare) se manifestă două metode universale a oricărei activități administrative:

- a) metoda convingerii;
- b) metoda constrângerii.

Ele reprezintă două extremități ale unui tot întreg, adică a mecanismului de asigurare a comportării corespunzătoare. Aceste două metode se completează reciproc.

În ce constă corelația dintre metodele administrative?

Atât administrația publică cât și puterea de stat în general, pentru îndeplinirea sarcinilor și funcțiilor sale, trebuie să aibă ca fundament convingerea membrilor societății în necesitatea unor sau altor transformări dictate de politica statului. Metoda convingerii trebuie să fie metoda principală în procesul de guvernare, inclusiv reieșind din faptul că aceasta reiese din principiul democratismului.

Aplicarea convingerii ca metodă principală a administrației publice nu exclude însă și aplicarea măsurilor de constrângere. Interesele ocrotirii legalității și ordinii de drept, menținerea disciplinei de stat necesită uneori ca autoritățile statului să asigure transpunerea în viață a voinței statale prin aplicarea celor care nu urmează benevol această voință a unor măsuri de constrângere stabilite prin lege. De asemenea, aceasta este una din atribuțiile statului. Aplicarea legitimă și întemeiată a măsurilor de constrângere nu numai că nu contravine principiului democratismului, dar servește, în același timp, ca un mijloc de asigurare a acestuia, deoarece permite realizarea consecventă a voinței majorității populației prin intermediul puterii de stat. Democrația este de neconceput fără o ordine de drept durabilă.

Ce presupune constrângerea ca metodă administrativă?

Constrângerea administrativă este o formă a constrângerii statale și, împreună cu alte forme de constrângere juridică, formează forța coercitivă a statului.

Fiind o varietate a constrângerii statale, constrângerea administrativă este aplicată ca un mijloc extrem de asigurare și ocrotire a ordinii de drept în domeniul administrației publice, adică îndeplinește o funcție de reprimare. În același timp, măsurile de constrângere administrativă, în scopul ocrotirii ordinii de drept, exercită și alt gen de funcții fiind aplicate nu numai în calitate de pedeapsă pentru încălcările de drept (disciplinare și contravenționale), dar și pentru preîntâmpinarea și curmarea lor. Aceasta înseamnă că aceste măsuri trebuie tratate în

sens mai larg decât realizarea unor sancțiuni ale normelor de drept administrativ.

Însăși denumirea acestor măsuri de constrângere ne vorbește că pentru aplicarea lor este caracteristică procedura extrajudiciară, adică aplicarea lor ține de competența organelor executive (persoanelor cu funcții de răspundere), care le realizează nemijlocit în procesul activității fără a se adresa în instanța judecătorească. Însă în cazurile prevăzute de lege, unele măsuri de constrângere administrativă sunt aplicate prin intermediul instanțelor de judecată. În particular, aceasta are loc în cazurile aplicării celor mai severe sancțiuni pentru comiterea contravențiilor (cazuri ce prezintă dificultate).

Măsurile de constrângere administrativă sunt diverse. Conform destinației lor sau în funcție de prezența sau lipsa faptei ilegale, măsurile de constrângere administrativă pot fi clasificate în trei grupe:

- a) măsuri de prevenire;
- b) măsuri de stopare (curmare);
- c) măsuri de răspundere juridică.

Caracterizați răspunderea juridică în dreptul administrativ.

În actuala reglementare legislativă se poate vorbi de trei mari categorii de ilicit administrativ: ilicitul administrativ propriu-zis, ilicitul contravențional și ilicitul cauzelor de prejudicii materiale și morale.

Atunci când funcționarii publici săvârșesc abateri, produc prejudicii și tulburări bunului mers al activității sau prestigiului autorităților din care fac parte, săvârșesc abuzuri de orice natură sau lezează drepturile și interesele legitime ale cetățenilor, intervine ceea ce se numește răspunderea juridică a acestora.²¹⁷

Prin urmare, în comportamentul funcționarului public trebuie să primeze responsabilitatea, îndeplinirea cu o convingere reieșită din înțelegerea rațională a fenomenelor, a sarcinilor sale,²¹⁸ convins că slujirea cu credință a interesului public este baza comportamentului său profesional și moral.

Răspunderea juridică a funcționarilor publici poate fi angajată prin raportare la două categorii de fapte ilicite:

- a) cele săvârșite ca simplu cetățean, care atrag răspunderea de drept comun, în diferitele forme (penală, civilă, contravențională);
- b) cele săvârșite în calitate de funcționar public, în exercitarea atribuțiilor de serviciu și/sau în legătură cu acesta, fapte ce atrag formele de răspundere specifice funcționarului public.

Prin răspunderea juridică, în dreptul administrativ, se înțelege formele de răspundere juridică ce apar în rezultatul încălcărilor normelor de drept administrativ.

În literatura de specialitate, referitor la răspunderea în dreptul administrativ, există diferite opinii. Unii autori identifică răspunderea în dreptul administrativ

²¹⁷ Alexandru I., ș. a., *Drept administrativ*, Ed. Economică, 2002.

²¹⁸ Iorgovan A., op.

cu răspunderea administrativă și divizează această răspundere în așa forme, cum ar fi:

- a) răspunderea administrativ-disciplinară;
- b) răspunderea administrativ-patrimonială (materială);
- c) răspunderea administrativ – contravențională.

Formele de răspundere juridică pot fi examinate având la bază așa criterii, cum ar fi: temeiul aplicării, cercul de subiecte și caracterul sancțiunilor.

Caracterizați răspunderea administrativ – disciplinară.

Răspunderea administrativ - disciplinară are ca temei abaterea disciplinară, adică neexecutarea sau executarea necorespunzătoare a atribuțiilor de serviciu. Subiectele răspunderii disciplinare sunt funcționarii publici, inclusiv funcționari cu statut special (militari, polițiști, vameși etc.). Sancțiunile disciplinare poartă, în temei, caracter moral, dar pot avea și caracter mixt, cum ar fi eliberarea din funcție. Reglementarea răspunderii disciplinare se face prin diferite acte normative cum ar fi legi, regulamente sau statute disciplinare.

Caracterizați răspunderea administrativ – materială.

Răspunderea administrativ - materială are ca temei cauzarea unui prejudiciu material autorității publice sau altei organizații statale (unui serviciu public). Această formă de răspundere este preluată din dreptul muncii și nu este reglementată clar de către normele de drept administrativ. În calitate de subiecte ale răspunderii materiale apar funcționarii publici, care cu vinovăție, au cauzat un prejudiciu serviciului public. Sancțiunea constă în repararea prejudiciului real direct (adică cu excepția venitului ratat) și poate fi răspundere limitată (în limita salariului mediu lunar) sau răspundere materială deplină - în cazurile prevăzute de lege. Răspunderea materială limitată poate fi aplicată în mod administrativ (extrajudiciar) prin ordinul conducerii autorității publice, pe când răspunderea materială deplină se aplică pe cale judecătorească (evident, dacă funcționarul public nu decide să repare benevol prejudiciul material).

Deși uneori se confundă, răspunderea materială urmează a fi deosebită de răspunderea patrimonială (civilă), care are ca temei cauzarea de către autoritatea publică, în procesul neexecutării corespunzătoare a atribuțiilor, inclusiv de funcționarul acesteia, a unui prejudiciu cetățeanului sau altui terț. Astfel, conform prevederilor art. 53 din Constituția Republicii Moldova, „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”. Adică ca subiect al răspunderii apare autoritatea publică, inclusiv solidar funcționarul public vinovat de fapta ilegală, și această formă de răspundere se manifestă în repararea prejudiciului, inclusiv a prejudiciului moral - în cazurile prevăzute de legislația civilă.

Caracterizați răspunderea administrativ – contravențională.

Răspunderea administrativ - contravențională prevede aplicarea sancțiunilor

contravenționale de către autoritatea competentă sau instanța judecătorească față de persoana fizică sau juridică care a comis o contravenție. Normele răspunderii contravenționale formează o instituție independentă a dreptului administrativ.

Subiectele răspunderii contravenționale sunt un cerc larg de persoane fizice sau juridice (cu excepția autorităților publice și instituțiilor publice), inclusiv persoane cu funcții de răspundere atât din organizațiile statale, cât și structurile private.

Sanctiunile contravenționale sunt diverse având atât caracter moral, cât și caracter material, inclusiv cu elemente restrictive în privința anumitor activități (de la avertisment până la privarea de dreptul de a desfășura o anumită activitate sau arestul contravențional). Această formă de răspundere este reglementată, în temei, de prevederile Codului contravențional al Republicii Moldova nr. 218-XVI din 24 octombrie 2008.

Referințe bibliografice

Literatură juridică

1. Alexandru I. ș. a., Drept administrativ, Ed. Economică, 2002.
2. Andre' de Laubadere. *Trăite elementaire de droit administratif*, L.G.D.J., vol. I. - Paris, 1970.
3. Aplicarea sancțiunii disciplinare funcționarului public. Ghid metodic. Căcancelaria de stat a Republicii Moldova. Chișinău 2014. În: https://cancelaria.gov.md/sites/default/files/document/attachments/ghid-aplicare_sanctiuni_disciplinare_2909.pdf
4. Auby J.-M., Jean-Bernard Auby J.-B., *Institutions administratives*, Editions Dalloz, 1996.
5. Aurel Simboteanu, *Reforma administrației publice în Republica Moldova*, Editura MUSEUM, Chișinău, 2001.
6. Avornic Gh., *Teoria generală a dreptului*. - Chișinău: Cartier Juridic, 2004.
7. Bălan E., *Elemente de drept administrativ*, Ed. Trei, 1999.
8. Chiper N., Belecciu Șt., *Principiile administrației publice*, Acad „Ștefan cel Mare” a MAI al RM. Chișinău, 2005, 95 p.
9. Cobăneanu S., Bobeica E., Rusu V., *Drept administrativ. Note de curs*. Chișinău, 2012.
10. Creangă I., *Curs de drept administrativ: pentru studenții fac. de drept*, vol. I. Chișinău: Ed. Epigraf, 2003.
11. Creangă I., *Curs de drept administrativ: pentru studenții fac. de drept*, vol. II. Chișinău: Ed. Epigraf, 2005.
12. Diaconu M., *Mecanismul asigurării legalității actelor administrative în Republica Moldova*. Chișinău: S.n., 2013, 552 p.
13. Drăganu T., *Actele de drept administrativ*, Editura Științifică, București, 1959.
14. Eugen Popa, *Principiile autonomiei locale și al descentralizării pe servicii în administrația publică din România*, Fundația Română pentru Tineret „Decebal” Băile Herculane, Facultatea de Drept, Departamentul de Cercetare, 1995.
15. Fistican E., Pascari A., Climova A., Furdui S., Bleșceaga S.; coord. princ. Muraru E., *Administrarea cauzelor în contencios administrativ; Administrarea cauzelor contravenționale: (pentru uzul audiențelor)*, Chișinău, ELAN POLIGRAF S.R.L., 2009, (seria suporturi de curs). Cartea a 8-a, 168 p.
16. Gh. Tănase Gheorghe, *Separarea puterilor în stat*, Editura Științifică, București 1994, p. 5.
17. Gheorghe T. Zaharia. *Drept administrativ*. Iași: Ancarom, 1996.
18. Gournay B., *Introduction a la Science Administrative*, Presse de la Fondation Naționale des Sciences Politiques, Paris, 1978,
19. Guțuleac V., Comarnițaia E., Spînu I., *Drept administrativ*, Univ. Liberă

Intern. din Moldova, Inst. de Științe Penale și Criminologie Aplicată. – Chișinău, S.n., 2013 (Î.S. F.E.-P. „Tipografia Centrală”), 600 p.

20. Ionescu R., Drept administrativ și elemente ale științei administrației. București, 1977.

21. Ionescu R., Drept administrativ, Editura Didactică și Pedagogică, București, 1970.

22. Iorgovan A., Drept administrativ, vol. I, Editura Atlas Lex, București, 1994

23. Iorgovan A., Drept administrativ. - București, 1993.

24. Iorgovan A., Noua lege a administrației publice locale și personalitatea de drept public a unităților administrativ-teritoriale, în „Dreptul”, nr. 9/2001.

25. Iorgovan A., Tratat de drept administrativ vol. I, II, Ed. All Beck, București, 2005.

26. Iorgovan A., Tratat de drept administrativ, Editura All Beck, București, 2001.

27. Iorgovan A., Tratat de drept administrativ, București: Nemira, 1996.

28. Iovănaș I., Drept administrativ și elemente ale științei administrației, Editura Didactică și Pedagogică, București, 1977.

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

30. Mircea Preda, Autoritățile administrației publice, Editura Lumina Lex, București, 1999.

31. Nedelcu I., Nicu A. L., Drept administrativ, Editura Themis, Craiova, 2004.

32. Nedelcu I., Nicu A. L., Drept administrativ, Editura Themis, Craiova, 2004.

33. Negoită A. Drept administrativ și știința administrației. - București, 1993.

34. Negoită Al., Drept administrativ, Ed. „Sylvi”, București, 1996.

35. Negulescu P., Tratat de drept administrativ. Editura „E. Marvan”, București, 1994.

36. Orlov M. Drept administrativ. Nore de curs. Partea II. Chișinău. 2000.

37. Orlov M., Belecciu Șt., Drept administrativ: (pentru uzul studenților); Acad. „Ștefan cel Mare” a MAI al Rep. Moldova. – Chișinău: „Elena V. I.”, 2005, 270 p.

38. Orlov M., Curs de contencios administrativ. Chișinău, „Elena-V. I.” S.R.L., 2009, 158 p.

39. Orlov M., Drept administrativ. Chișinău: Ed. Epigraf, 2001.

40. Orlov M., Răspunderea în dreptul administrativ. - Chișinău, 1997.

41. Oroveanu M. T., Tratat de drept administrativ, Editura Universității Creștine „Dimitrie Cantemir”, București, 1994.

42. Paul Negulescu, Romul Boilă, Gh. Alexianu, Codul administrativ adnotat, Institutul de arte grafice „Vremea”, București, 1930, p. 273.

43. Petrescu R. N., Drept administrativ, Editura Accent, Cluj-Napoca, 2004.

44. Petrescu R. N., Drept administrativ, Editura Coral Lex, Cluj Napoca, 2001.

45. Petrescu R. N., Drept administrativ, vol. I, Ed. Cordial Lex, Cluj-Napoca, 1997.
46. Platon M., Administrația publică. Curs de lecții, red. gen.: Trofăilă V.; Acad. de Administrare Publică pe lângă Preș. Rep. Moldova. – Chișinău, 2008 (Universul ÎS), 736 pag.
47. Popa N., Eremia M.C., Cristea S., Teoria generală a dreptului, Ed. All Beck, București, 2005.
48. Popa N., Teoria generală a dreptului, Ed. Actami, București, 1996.
49. Preda E., Curs de drept administrativ. Partea Generală. - București, 1995.
50. Preda M., Drept administrativ, Editura Lumina Lex, București, 2004.
51. Preda M., Drept administrativ. Partea generală. Ediție revăzută și actualizată. București: Lumina Lex, 2002.
52. Preda M., Tratat elementar de drept administrativ român. - București, 1996.
53. Prisăcaru V. Tratat de drept administrativ român. Partea Generală. - București: Lumina Lex, 1993.
54. Prisăcaru V., Tratat de drept administrativ. Partea generală, Ediția a II-a revăzută și adăugită, Editura All, București, 1996.
55. Răilean P., Mecanismul jurisdicțional de asigurare a legalității în statul de drept. Chișinău: S.n., 2015 (Î.S. F.E.-P. „Tipografia Centrală”), 608 p.
56. Santai I., Codificarea administrativă, cerință a statului de drept și a integrării europene a României. În Revista de drept public nr.1/2003.
57. Santai I., Drept administrativ și știința administrației, Ed. Oscar Print, 1998, p. 59-68.
58. Tomuleț C., Vacarenco I., Contenciosul administrativ: Suport de curs; Univ.de Stat din Moldova, Fac. relații intern., științe politice și administrative, Catedra științe administrative. – Chișinău: CEP USM, 2014, 220p.
59. Trăilescu A., Tratat elementar de drept administrativ, Ed. ALL BECK, 2002.
60. Trotabas L., Isoart P., Droit public 23 L.G.D., Paris, 1996.
61. Vedinaș V., Drept administrativ, ediția a III-a revizuită și actualizată, Editura Universul Juridic, București, 2007.
62. Vedinaș V., Drept administrativ, ediția a IV-a, revizuită și actualizată. București: Universul Juridic, 2009.
63. Vedinaș V., Statutul funcționarului public, Editura Nemira, București, 1998.
64. Verginia Vedinaș, Drept administrativ, ediția a III-a revăzută și actualizată, Editura Universul Juridic, București, 2007,
65. Victor Duculescu, Constanța Călinoiu, Georgeta Duculescu, Constituția României comentată și adnotată, Edit. Lumina Lex, București, 1997
66. Vișan L., Pasăre D. I., Mutații aduse instituției contenciosului administra-

tiv de revizuire a Constituției. Necesitatea codificării normelor de procedură administrativă în contextul integrării europene a României. În: Caietul științific nr. 6/2004, Reformele administrative și judiciare în perspectiva integrării europene, Secțiunea pentru științe juridice și administrative, Institutul de Științe Administrative „Paul Negulescu”, Sibiu.

67. Voiculescu Marin, Istoria doctrinei politice, București, 1992.

68. Xavier Frege, Descentralizarea, Editura Humanitas, București, 1991.

69. Zaharia Gh. T., Drept administrativ. Ed. Ancarom, Iași, 1996.

70. Zubco V., Creangă I., Pascari A. ș. a.; Ghidul funcționarului public în contenciosul administrativ / Agenția pentru Susținerea Învățământului Juridic și Organelor de Drept „Ex Lege”. – Chișinău, Bons Offices, 2005, 243 p.

71. Zubco V., Pascari A., Creangă I., Cobișneanu V., Ghidul cetățeanului în contenciosul administrativ; Agenția pentru Susținerea Învățământului Juridic și Organelor de Drept „Ex Lege”. – Chișinău, Ulysse, 2003, 156 p.

72. 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.

Acte legislative

1. Constituția Republicii Moldova, adoptată la 29 iulie 1994. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1994, nr. 1.

2. Codul de conduită a funcționarului public nr. 25 din 22.02.2008. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 194-196, art. 637 din 05.10.2010.

3. Codul Administrativ al Republicii Moldova nr. 116 din 19.07.2018. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 309-320, art. nr. 466 din 17.08.2018. Data intrării în vigoare: 01.04.2019.

4. Legea nr. 1123 din 30.07.1992 cu privire la distincțiile de stat ale Republicii Moldova. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 008 din 28.09.1992.

5. Legea nr. 275 din 10.11.1994 cu privire la statutul juridic al cetățenilor străini și al apatrizilor în Republica Moldova. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 20, art. 234 din 29.12.1994.

6. Legea nr. 514 din 6 iulie 1995 privind organizarea judecătorească. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 231-234, art. 730 din 26.11.2010.

7. Legea învățământului nr. 547-XIII din 21.07.1995. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 62-63, art. 692 din 09.11.1995. Abrogată prin Codul educației al Republicii Moldova nr. 152 din 17.07.2014 În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 319-324, art. 634 din 24.10.2014. Data intrării în vigoare: 23.11.2014.

8. Legea nr. 837 din 17.05.1996 cu privire la asociațiile obștești. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 6, art. 54 din 23.01.1997; republicat în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 153-156 bis din 02.10.2007.

9. Legea nr.581 din 30.07.1999 cu privire la fundații. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 118-119, art. 556 din 28.10.1999.

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

11. Legea nr.793 din 10.02.2000 contenciosului administrativ. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 57-58, art. 375 din 18.05.2000 (abrogată).

12. Codul Administrativ al Republicii Moldova nr. 116 din 19.07.2018, publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 309-320 art. 466 din 17.08.2018. Data intrării în vigoare: 01.04.2019.

13. Legea nr. 1024 din 02.06.2000 cetățeniei Republicii Moldova. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 98-101, art. 709 din 10.08.2000.

14. Legea nr.1234 din 22.09.2000 cu privire la procedura de alegere a Președintelui Republicii Moldova. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova Nr. 139-140, art. 996 din 02.11.2000.

15. Legea nr. 451 din 30.07.2001 privind reglementarea prin licențiere a activității de întreținător. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 108-109, art. 836 din 06.09.2001, republicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 26-28, art. 95 din 18.02.2005.

16. Legea 764 din 27.12.2001 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 16, art. 53 din 29.01.2002.

17. Legea nr. 133 din 17.06.2016 privind declararea averii și a intereselor personale. În Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 245-246, art. 513 din 30.07.2016.

18. Legea nr. 436 din 28.12.2006 privind administrația publică locală. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 32-35, art. 116 din 09.03.2007.

19. Legea nr. 3464 din 01.09.1989 cu privire la funcționarea limbilor vorbite pe teritoriul R.S.S. Moldovenești. În: Veștile nr. 9, art. 217 din 01.09.1989.

20. Opinie consultativă cu privire la unele chestiuni ce țin de intrarea în vigoare a Codului administrativ din 02.04.2019. În: http://jurisprudenta.csj.md/search_rec_csj.php?id=161 (vizitat la 10.04.2019).

21. Legea, nr. 125 din 11.05.2007 privind cultele religioase și părțile lor componente. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 127-130, art. 546 din 17 august 2007.

22. Legea nr. 294 din 21.12.2007 privind partidele politice. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 42-44, art. 119 din 29.02.2008).

23. Legea nr. 133 din 17.06.2016 privind declararea averii și a intereselor personale. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 245-246, art. 513 din 30.07.2016.

24. Legea nr. 26 din 22.02.2008 privind întrunirile. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 80, art. 261 din 22.04.2008.

25. Legea nr. 260 din 07.12.2017 privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi. În Monitorul Oficial din 05.01.2018 nr. 1-6, art. 18.

26. Legea nr. 82 din 25.05.2017 integrității, publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 229-243, art. 360 din 07.07.2017. În vigoare din 07.07.2017.

27. Legea nr. 158 din 04.07.2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 230-232, art. 840 din 23.12.2008.

28. Legea cu privire la avocații parlamentari. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1997, nr. 82-83, 11 decembrie.

29. Legea nr. 270 din 18.12.2008 privind azilul în Republica Moldova. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 53-54, art. 145 din 13.03.2003.

30. Legea nr. 3 din 25.02.2016 cu privire la Procuratură, publicată. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 69-77, art. 113 25.03.2016. Data intrării în vigoare: 01.08.2016.

31. Codul Contravențional al Republicii Moldova nr. 218 din 24.10.2008. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 3-6 din 16.01.2009, art. 15.

32. Legea nr. 64 din 23.04.2010 cu privire la libertatea de exprimare. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 117-118, art. 355 din 09.07.2010.

33. Legii Republicii Moldova privind principiile urbanismului și amenajării teritoriului nr. 835 din 17.05.96. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 1-2, art. 2 din 02.01.1997.

34. Legea nr. 80 din 07.05.2010 cu privire la statutul personalului din cabinetul persoanelor cu funcții de demnitate publică. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 117-118, art. 357 din 09.07.2010.

35. Legea nr. 199 din 16.07.2010 cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 194-196, art. 637 din 05.10.2010.

36. Legea nr. 200 din 16.07.2010 privind regimul străinilor în Republica Moldova. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 179-181, art. 610 din 24.09.2010.

37. Legea nr. 229 din 23.09.2010 privind controlul financiar public intern. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 231-234, art. 730 din 26.11. 2010.

38. Legea nr. 133 din 08.07.2011 privind protecția datelor cu caracter personal. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 170-175, art. 492 din 14.10.2011.

39. Legea nr. 155 din 21.07.2011, pentru aprobarea Clasificatorului unic al funcțiilor publice. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 164-165, art. 480 din 04.10.2011.

40. Legea nr.180 din 19.12.2011 cu privire la Comisia Națională de Integritate. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.1-6, art. 2 din 06.01.2012.

Hotărâri ale Guvernului

41. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 1104 din 28.11.1997 cu privire la modul de efectuare a expertizei juridice și înregistrării de stat a actelor normative departamentale. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 6-7, art. 10 din 29.01.1998.

42. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 34 din 17.01.2001 despre aprobarea Regulamentului Guvernului Republicii Moldova. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 8-10, art. 73 din 25.01.2001.

43. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 845 din 26.07.2004 cu privire la perfecționarea profesională a funcționarilor publici. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 132-137, art. 1043 din 06.08.2004.

44. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 1402 din 30.12.2005 cu privire la aprobarea Strategiei de reformă a administrației publice centrale în Republica Moldova. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 1-4, art. 9 din 06.01.2006.

45. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 201 din 11.03.2009 privind punerea în aplicare a prevederilor Legii nr. 158-XVI din 4 iulie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public (Regulamentul cu privire la ocuparea funcției publice vacante prin concurs. Regulament cu privire la perioada de probă pentru funcționarul public debutant etc.). În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 55-56, art. 249 din 17.03.2009.

46. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 657 din 06.11.2009 pentru aprobarea Regulamentului privind organizarea și funcționarea structurii și efectivului-limită ale Cancelariei de Stat. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 162, art. 794 din 10.11.2009.

47. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 845 din 18.12.2009 cu privire la oficiile teritoriale ale Cancelariei de Stat. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 189-190, art. 923 din 22.12.2009.

48. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 1001 din 26.12.2011 privind punerea în aplicare a unor acte legislative. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 238-242, art. 2011 din 30.12.2011.

49. Regulamentele ministerelor și ale altor autorități administrative centrale.

Hotărâri ale Curții Constituționale

50. Hotărârea Curții Constituționale a Republicii Moldova nr. 21 din 23 iunie 1997 cu privire la interpretarea articolului 114 din Constituția Republicii Moldova. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 045 din 10.07.1997. Promulgat: 23.06.1997

51. Culegere de hotărâri și decizii ale Curții Constituționale a Republicii Moldova. - Chișinău: Moldpres, 1997-2004.

52. Hotărârea Curții Constituționale, nr. 13 din 14 martie 2002, cu privire la controlul constituționalității unor prevederi din Legea nr. 781 -XV din 28 decembrie 2001 „Pentru modificarea și completarea Legii nr. 186-XIV din 6 noiembrie 1998 privind administrația publică locală”. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 46-48, art. 8 din 04.04.2002. Data intrării în vigoare: 14.03.2002.

Acte internaționale

53. Declarația Universală a Drepturilor Omului, adoptată la Adunarea Generală a O.N.U. la 10 decembrie 1948. Drepturile omului. Documente adoptate de organisme internaționale. - Chișinău: 1997.

54. Jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului. Institutul român pentru drepturile omului. Tiparul: R.A., Monitorul oficial, 1996.

55. Convenția Europeană a Drepturilor Omului, adoptată la 4 noiembrie 1950, și Protocoalele adiționale. Documente adoptate de organisme internaționale. Chișinău: 1997.

CONȚINUT

Introducere.....	3
Tema 1. Noțiunea și esența administrației	5
Tema 2. Principiile administrației publice	13
Tema 3. Dreptul administrativ - ramură a dreptului public.....	29
Tema 4. Sistemul administrației publice	46
Tema 4. Secțiunea 1. Președintele Republicii Moldova.....	49
Tema 4. Secțiunea 2. Guvernul Republicii Moldova	54
Tema 4. Secțiunea 3. Autoritățile publice centrale de specialitate ale administrației publice	59
Tema 4. Secțiunea 4. Sistemul autorităților publice locale.....	61
Tema 5. Statutul juridic al funcționarului public.....	99
Tema 6. Actul administrativ	116
Tema 7. Modalitățile de asigurare a legalității și disciplinei în domeniul administrației publice	133
Tema 8. Metodele administrației publice.....	144
Referințe bibliografice.....	149