

**ACADEMIA DE ȘTIINȚE A MOLDOVEI
INSTITUTUL DE CERCETĂRI JURIDICE ȘI POLITICE**

Cu titlu de manuscris
C.Z.U.: 343.35(043.4)

COJOCARU Ion

**EMITEREA, EFECTELE JURIDICE ȘI CONTROLUL
LEGALITĂȚII ACTELOR ADMINISTRATIVE ȘI FAPTELOR
ASIMILATE LOR**

Specialitatea: 552.02 – Drept administrativ

Autoreferatul tezei de doctor în drept

CHIȘINĂU, 2016

Teza a fost elaborată în cadrul Catedrei Drept polițienesc și științe socio-umane a Academiei „Ștefan cel Mare” a Ministerului Afacerilor Interne al Republicii Moldova

Conducător științific

Ștefan Belecciu, doctor în drept, conferențiar universitar

Referenți oficiali:

1. GUȚULEAC Victor doctor habilitat în drept, profesor universitar,
2. GUȘTIUC Andrei doctor în drept, conferențiar universitar,

Componenta consiliului specializat:

1. COSTACHI Gheorghe, **președinte**, doctor habilitat în drept, profesor universitar,
2. GORIUC Silvia, **secretar științific**, doctor în drept, conferențiar universitar,
3. BÎRGĂU Mihai, doctor habilitat în drept, profesor universitar
4. COBĂNEANU Serghiu, doctor habilitat în drept, profesor universitar
5. SMOCHINĂ Andrei, doctor în drept, conferențiar universitar,

Susținerea tezei va avea loc la data de „12”, mai, 2015, ora 14⁰⁰, în ședința consiliului științific specializat D 18.552.02 – 02 la Institutului de Cercetări Juridice și Politice al AȘM, sala 408.

Teza de doctor și autoreferatul pot fi consultate la Biblioteca Științifică Centrală „Andrei Lupan” a Academiei de Științe a Moldovei, la Biblioteca Națională a Republicii Moldova, la Biblioteca Academiei „Ștefan cel Mare” a MAI al RM și pe pagina web a Consiliului pentru Acreditare și Atestare (<http://www.cnaa.acad.md>).

Autoreferatul a fost expediat la „ 11 ” aprilie 2015.

Secretar științific al Consiliului Științific specializat:

,
doctor în drept, conferențiar universitar
Goric SILVIA

Conducător științific:

Ștefan BELECCIU,
doctor în drept, conferențiar universitar

Autor:

COJOCARU Ion

REPERE CONCEPTUALE ALE CERCETĂRII

Actualitatea temei investigate. Administrația publică, în esența sa, este o activitate organizatorică, situată pe o poziție de intermediar între planul conducerii politice (unde este elaborată și adoptată legea) și planul unde se realizează legea (unde sunt puse în aplicare valorile politice). Din această perspectivă, scopul administrației publice constă în înfăptuirea deciziei politice reflectate în legi și actele normative subordonate legii. În calitatea sa de mecanism intermediar de execuție, ce are menirea de a organiza și a asigura executarea legii, ea se bazează pe autoritatea proprie, iar în caz de necesitate și pe constrângere.

Actul administrativ, contractul administrativ, precum și faptele și operațiunile administrative sunt formele de activitate ale autorităților administrației publice. Actul administrativ constituie o categorie aparte de acte juridice adoptate sau emise de autoritățile administrației publice, de instituțiile publice și de celelalte structuri organizatorice constituite în condițiile legii, prin care se asigură realizarea sarcinilor ce revin administrației publice.

Există o corelare directă între transparența administrativă a autorităților și constituirea unei administrații publice democratice. Și din această perspectivă este importantă instituirea procedurilor administrative non-contencioase, este important ca cetățeanul să fie informat asupra drepturilor sale și asupra mijloacelor de protecție a acestora (pe care pot utiliza în raporturile cu autoritățile administrației publice), accesul la documente, căile de atac și recurs etc.

În acest context studiul actelor și faptelor administrative se prezintă drept un obiectiv de importanță majoră, în măsura în care este un element fundamental al procedurii administrative interne. Însăși studiul procedurii administrative (pre-contencioase) are o importanță deosebită din mai multe perspective. În primul rând cetățenii, „cei administrați” lovindu-se de anumite rigori ale sistemului își formează propria imagine în legătură cu autoritățile administrației publice. Prin rezolvarea promptă, în interiorul structurilor sale, orice sursă de satisfacție a cetățenilor – fie cerere, reclamație sau propunere, se va evita crearea unei imagini nefavorabile autorităților administrației publice, se va evita crearea unui sentiment de neajutorare în fața ingerințelor și abuzurilor „mașinii administrative”. Pe de altă parte se va obține un climat participativ al oamenilor la activitățile administrației publice, ceea ce indirect va determina creșterea eficienței acestora.

În al doilea rând, optimizarea procedurilor administrative interne ar genera o administrație mai corectă, exigentă și apropiată de situațiile faptice. Ridicând legalitatea la un nivel superior, se va reuși determinarea, limitarea și evitarea recursurilor inutile la instanțele judecătorești.

În al treilea rând, în contextul unei crize economice în desfășurare, cu care se confruntă statul nostru Republica Moldova, avantajele unor proceduri administrative necontencioase bine dezvoltate sunt evidente – reușindu-se reducerea costurilor și cheltuielilor atât pentru bugetul de stat cât și pentru cetățeni.

Legislația Republicii Moldova corespunde criteriilor generale care caracterizează un stat democratic, însă este necesară o codificare a procedurii administrative necontencioase, astfel ca autoritățile administrative, în elaborarea, adoptarea sau emiterea actelor administrative, să fie ținute de anumite obligații expres stabilite de lege – începând cu delimitarea competențelor, forma actului administrativ, cu motivarea scrisă a actului (în care, cetățeanul să găsească explicații și justificări pentru soluția adoptată, ca ulterior să poată motiva recursul său), ordinea de emitere, intrarea în vigoare și modalitatea de executare concretă.

Descrierea situației în domeniul de cercetare și identificarea problemelor de cercetare. Pentru realizarea unei investigații prodigioase a temei propuse spre cercetare, a fost efectuată studierea și analiza pozițiilor doctrinare, opiniilor și teoriilor existente în țara noastră și peste hotare, cu referire directă la actul administrativ și faptele administrative.

În teză sunt luate în considerație rezultatele cercetărilor științifice ale unor juriști occidentali marcanți și savanți de renume precum: Jean Rivero, Jean Waline, Leon Diguitt, Pierre Sandevour, Herbert A. Simon, Victor A. Thompson, Donald W. Smithburg, Walter Gellhorn, Clark Byse, Peter L. Strauss, Todd Rakoff, Roy A. Schotland ș.a.

Un aport inestimabil la studierea temei de investigare l-au adus autorii români, începând cu „temerarii” dreptului administrativ român - Anibal Teodorescu, Erast Diti Tarangul, Paul Negulescu, Tudor Drăganu, și continuând cu alți profesori și juriști celebri, precum – Antonie Iorgovan, Ilie Iovănaș, Valentin I. Prisacaru, Rodica Narcisa Petrescu, Verginia Vedinaș, Corneliu Manda, Ioan Alexandru, Mircea Preda, Alexandru Negoită, Emil Bălan, Dumitru Brezoianu ș.a.

Dintre lucrări, doresc să menționez în mod expres importanța următoarelor monografii: „Actele de drept administrativ” (1959) de Tudor Drăganu, „Actele și faptele de drept administrativ” (2001) de Valentin I. Prisacaru; „Procedura administrativă” (2005) de Emil Bălan.

Probleme ce țin de tema investigată sunt dezbătute și în lucrările juriștilor ruși și ucraineni precum: Iu. A. Tihomirov, A. P. Korenev, V. D. Sorokin, D. N. Bahrah, Iu. P. Biteac, V. V. Boguțkii, V. N. Garașciuk ș.a.

Un aport considerabil îl au și profesorii și savanții autohtoni – Maria Orlov, Victor Popa, Anatol Bantuș, Gheorghe Costachi, Ștefan Belecciu, Ion Creangă, Victor Guțuleac, Victor Balmuș, Mihail Diaconu, Angela Dastic, ș.a. care deși nu s-au dedicat direct studiului temei investigate, în lucrările lor pun în lumină probleme ce țin de noțiunea și trăsăturile actului

administrativ, condiții de legalitate și valabilitate, procedura de elaborare sau emitere, executare și control.

Nu putem omite importanța lucrărilor: „Curs de contencios administrativ” (2009) elaborat de prof. Maria Orlov; „Problemele administrării de stat” de prof. V. Guțuleac și V. Balmuș (2002); „Contenciosul administrativ”(2003) de Ștefan Belecciu; însă în literatura juridică nu vom găsi un studiu cuprinzător al actelor și faptelor administrative, precum și a procedurii administrative necontencioase, ceea ce ne încurajează să perseverăm în acest domeniu.

Scopul și obiectivele tezei. Scopul principal al tezei este studierea comparativă a conceptelor doctrinare, a legislației naționale a legislației altor state privind actele administrative, modul de elaborare, adoptare sau emitere și executare a acestora, conceptul, clasificarea și trăsăturile caracteristice faptelor și operațiunilor administrative.

Obiectivele tezei constau în evidențierea aspectelor teoretice și practice ale problemelor ce țin de actele și faptele administrative, în semnalarea lacunelor existente în legislație și în oferirea unor soluții eficiente, care ar fi în concordanță cu normele internaționale și ar corespunde prevederilor legislative din statul nostru. Optimizarea cadrului legislativ privind elaborarea, adoptarea/emiterea și executarea actelor administrative reprezintă o premisă în constituirea unei proceduri administrative necontencioase coerente.

Pentru atingerea scopului propus au fost trasate următoarele **sarcini**:

- analiza conceptului, trăsăturilor și clasificărilor actelor administrative, precum și a delimitărilor între actele administrative și alte categorii de acte;
- analiza conceptului, trăsăturilor și clasificărilor faptelor și a operațiunilor administrative;
- examinarea multiaspectuală, într-un studiu comparat, a procesului de elaborare, emitere/adoptare și executare a actelor administrative;
- analiza concepțiilor doctrinare contradictorii referitoare la legalitatea și oportunitatea actelor administrative;
- analiza cazurilor și condițiilor de anulare, suspendare, revocare, modificare, completare și prorogare a actelor administrative;
- elucidarea regimului juridic al tăcerii serviciului public administrativ;
- analiza complexă a controlului legalității actelor și faptelor administrative - necesitatea, scopul, motivația, formele de control, condiții de eficiență și modalități de finalizare;
- elaborarea și prezentarea unor propuneri în vederea perfecționării legislației Republicii Moldova, în domeniul procedurii administrative necontencioase;
- prezentarea și argumentarea unor propuneri privind perfecționarea procesului de control al actelor și faptelor administrative.

Metodologia cercetării științifice.

În procesul cercetării, s-a aplicat metoda universală a dialecticii și procedeele acesteia: inducția și deducția, analiza și sinteza, abstracția științifică, analogia, compararea, gruparea, corelarea. Cu ajutorul metodei istorice s-au făcut incursiuni în reglementări anterioare, iar metodele sociologice și statistice de prelucrare a informației au adus lucrării un plus de actualitate.

Baza teoretico-științifică și metodologică de cercetare a constat în cercetările fundamentale ale savanților din Republica Moldova, România, S.U.A., Franța, Rusia, Ucraina și din alte țări. Au fost utilizate documentele internaționale (Carta Europeană a Autonomiei Locale, Convenția privind accesul la informație, justiție și participarea publicului la adoptarea deciziilor în domeniul mediului etc.) cât și actele legislative ale Republicii Moldova (Constituția, Legea cu privire la contenciosul administrativ, Codul contravențional ș.a.). Au fost efectuate incursiuni de cercetare în legislația statelor limitrofe Republicii Moldova (România, Ucraina) cât și în legislația altor state a căror legislație prezintă interes științifico-practic, precum a statelor vest europene (Franța, Marea Britanie) și a S.U.A..

Noutatea și originalitatea științifică. Cercetarea temei date a dus la elaborarea unor teze științifice, propuneri *de lege ferenda* și recomandări practice, susceptibile să optimizeze legislația națională din România și Republica Moldova, în materie de asigurare a legalității actelor administrative și faptelor asimilate lor.

Teza de doctor propune soluții pentru optimizarea procedurii de elaborare adoptarea/emiterea și executarea actelor administrative în Republica Moldova și în România, începând cu fortificarea instituțională și terminând cu aspectele practice concrete precum este contestarea actelor administrative pretinse a fi ilegale, prezentând o analiză comparată a legislațiilor statelor europene și a celor mai bune practici europene în acest domeniu.

Problema științifică importantă soluționată a constat în fundamentarea științifică a aspectelor teoretice și practice ale problemelor ce țin de actele și faptele administrative asimilate lor, fapt care permite teoreticienilor, precum și practicienilor identificarea lacunelor existente în legislație în domeniul asigurării legalității actelor administrative, precum și regimului juridic al faptelor administrative asimilate actelor administrative, în vederea oferirii unor soluții eficiente în domeniul asigurării legalității în procesul de elaborarea, adoptarea/emiterea și executarea a actelor administrative, care ar fi în concordanță cu normele internaționale și ar corespunde prevederilor legislative naționale. Optimizarea cadrului legislativ privind elaborarea, adoptarea/emiterea și executarea actelor administrative reprezintă o premisă în constituirea unei proceduri administrative necontencioase coerente.

Semnificația teoretică.

Constă în faptul că, concluziile și opiniile obținute în rezultatul studiului realizat, expuse în teza de doctorat vor putea aduce un aport benefic în cunoașterea mai profundă a sistemului de administrație publică a Republicii Moldova, la general, precum și a formei principale de activitate a organelor administrației publice – elaborarea adoptarea/emiterea și executarea actelor administrative, în special.

Aspectul teoretico-științific de cercetare este constituit din cercetările fundamentale ale opiniilor și publicațiilor savanților din Republica Moldova, România, S.U.A., Franța, Rusia, Ucraina și din alte țări. Au fost utilizate documentele internaționale (Carta Europeană a Autonomiei Locale, Convenția privind accesul la informație, justiție și participarea publicului la adoptarea deciziilor în domeniul mediului etc.) cât și actele legislative ale Republicii Moldova (Constituția, Legea cu privire la contenciosul administrativ, Codul contravențional ș.a.). Au fost efectuate incursiuni de cercetare în legislația statelor limitrofe Republicii Moldova (România, Ucraina) cât și în legislația altor state a căror legislație prezintă interes științifico-practic, precum a statelor vest europene (Franța, Marea Britanie) și a S.U.A..

Lucrarea oferă posibilitatea celor interesați de studiul sistemului de administrație publică să cunoască mai bine multiplele probleme teoretice și practice privind procesul de elaborare, adoptare/emitere și executare a actelor administrative; efectele actelor administrative, formelor și modalităților concrete de control al actelor și faptelor administrative.

De asemenea, teza, prin propunerile și recomandările pe care le conține, își va aduce un aport benefic la efortul autorităților statale de a realiza legislația Republicii Moldova la standardele europene, în vederea îmbunătățirii calității legislației în sfera administrării și în domeniul procedurii administrative necontencioase.

Valoarea aplicativă a lucrării al prezentei lucrări poate fi utilă pentru studenții facultăților de drept care studiază cursul de drept administrativ și problemele legate de formele de activitate ale administrației de stat și administrației publice locale, care sunt dornici să cunoască principalele aspecte ale procedurii administrative și ale controlului asupra actelor și faptelor administrative. Lucrarea se găsește a fi utilă chiar și pentru persoanele interesate de viața publică din Republicii Moldova, în general, și de calitatea actelor administrative, rigorile înaintate actelor și procesului de control al acestora, în special.

Rezultatele științifice principale înaintate spre susținere. Lucrarea conține o analiză științifică profundă a actelor și faptelor administrative, a caracteristicilor specifice acestora; o cercetare a formei și procedurii de emitere a actelor administrative, a efectelor juridice, a controlului de legalitate, oportunitate și eficiență a actelor administrative.

Constituie o noutate științifică și prezintă interes pentru știința administrației publice argumentarea și demonstrarea următoarelor:

a) Faptele administrative (acțiuni sau 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) nu pot fi asimilate operațiunilor administrative (în esența lor, acțiuni realizate de autoritățile administrației publice și de funcționarii acestora prin care se ajunge la adoptarea (emiterea) sau la aplicarea actelor administrative);

b) Oportunitatea actelor administrative nu se suprapune în totalitate cu legalitatea actelor administrative, fapt care ne-a determinat să studiem condițiile de valabilitate a actelor administrative, în care să fie incluse toate cerințele: legalitatea, oportunitatea, eficiența, etc.

c) Refuzul de a soluționa o cerere și tăcerea serviciului public administrativ sunt judecate în același regim juridic ca și al actelor administrative;

d) Există o necesitate stringentă într-un cadru normativ care să consacre prevederi exprese referitoare la procesul de adoptare/emitere a actelor administrative și la procedura administrativă necontencioasă;

Implementarea rezultatelor științifice

Concluziile și recomandările formulate în lucrare pot fi utilizate în procesul legislativ și al activității practice a autorităților cu scopul perfecționării bazei normative a reglementării juridice în domeniul asigurării legalității în domeniul dreptului administrativ și administrației publice în Republica Moldova și România

Aprobarea rezultatelor științifice. Concluziile și sintezele cercetărilor efectuate s-au realizat sub diferite forme – fie în cadrul conferințelor naționale și internaționale; fie au fost oglindite într-un șir de publicații – articole științifice, monografiile și cursuri, publicate individual și în coautorat în periodica de specialitate din Republica Moldova și România. Materialele investigației sunt utilizate în procesul de predare a cursurilor, elaborarea testelor de sinteză, servind ca suport teoretico-aplicativ pentru seminare.

La modul concret, au fost publicate 7 **studii** și articole științifice,

Cuvinte-cheie: administrație publică, act administrativ, act administrativ de autoritate, act administrativ de gestiune, act administrativ jurisdicțional, fapt administrativ, operațiuni administrative, procedură administrativă, legalitatea actului administrativ, oportunitatea actului administrativ, controlul actelor administrative.

Volumul și structura lucrării. Scopul și sarcinile cercetării au prefigurat structura lucrării, care constă din introducere, patru capitole structurate pe secțiuni, sinteza rezultatelor obținute, concluzii, recomandări, și lista surselor bibliografice utilizate, conținând peste 250 de titluri. Conținutul lucrării este expus în peste 148 pagini.

CONȚINUTUL PRINCIPAL AL TEZEI

În *Introducere* este argumentată actualitatea temei investigate, este evidențiat gradul de investigare a temei, sunt formulate scopul, sarcinile și originalitatea studiului, este evidențiată importanța teoretico-științifică și valoarea practico-aplicativă a lucrării, sunt indicate formele de aprobare a rezultatelor cercetărilor efectuate.

Capitolul I “*Analiza situației în domeniul elaborării emiterii, efectelor juridice și controlului legalității actelor administrative și faptelor asimilate lor*” conține 2 secțiuni, în care sunt analizate interesul doctrinar față de problema elaborării emiterii, efectelor juridice și controlului legalității actelor administrative și faptelor asimilate lor în Republica Moldova și România

Asigurării legalității actelor administrative în doctrina Republica Moldova, la momentul actual este atrasă atenția mai puțin ca în cea Românească dar și cea internațională într-un număr redus de lucrări ale doctrinarilor și studii efectuate de asociații obștești, atunci când în plan internațional, dezvoltarea ideii de asigurare a legalității actelor administrative și faptelor asimilate lor, s-a manifestat bogat, fapt ce ne demonstrează și numărul mare de surse citate în acest sens în lucrarea noastră.

Nu putem spune că suntem primii în studierea temei date, la cercetarea acestui subiect au contribuit o serie de savanți consacrați în domeniu, precum și o pleiadă de tineri cercetători în cuprinsul a numeroase lucrări științifice, precum și în cadrul a numeroase sesiuni de comunicări științifice atât naționale cât și internaționale, care merită toată aprecierea.

În încercarea de a aprecia gradul de cercetare a problemei controlului legalității actelor administrative în doctrina juridică, considerăm necesar a identifica principalele aspecte ale acesteia. Reieșind din titlul tezei de doctorat și studiile făcute în domeniul elaborării, emiterii și controlului legalității actelor administrative circumscris în sine trei momente distincte: legalitatea ca principiu al administrației publice, actul administrativ ca mijloc de manifestare și realizare a administrației publice și, respectiv, formele de control exercitate asupra legalității în activitatea administrației publice, implicit și asupra legalității actelor administrative.

Reieșind din cele reflectate supra și din denumirea capitolului ne propunem să realizăm o sinteză a lucrărilor științifice publicate la tematica dată.

Luând în considerație că teza de doctorat este elaborată în Republica Moldova vom structura sursele bibliografice principale studiate, inițial ale autorilor din Republica Moldova și ulterior a celor din România, vom atrage atenția la faptul că procesul democratizării societății noastre a adus în prim-plan, atât sub aspect teoretic, cât și practic, problema legalității ca element fundamental al statului de drept, suscitând astfel un viu interes pentru clarificarea esenței și conținutului acesteia.

În ceea ce privește problematica actului administrativ ca principala formă de manifestare și realizare a administrației publice, precum și condițiile de legalitate ale acestuia, vom preciza că a constituit subiect de cercetare, mai ales în cadrul cursurilor de *Drept administrativ*, elaborate de cercetătorii și savanții din Republica Moldova. Se impun a fi menționate în acest context lucrările: **Orlov M.** *Drept administrativ* (2001); **Costachi Gh., Ignatiev V. P., Cușmir V. P.** *Административное право: Общая часть* (2002); **Orlov M., Belecciu Șt.** *Drept administrativ (pentru uzul studenților)* (2005)]; **Creangă I.** *Curs de drept administrativ: pentru studenții facultăților de drept. Vol. I* (2003); Guțuleac V. *Административное право Республики Молдова* (2007), *Drept administrativ*, (2013); Diaconu Mihail, *Mecanismul asigurării legalității actelor administrative în Republica Moldova* (2013); etc.

O caracteristică a majorității lucrărilor menționate este aceea că prin ele se relevă calea parcursă de dreptul administrativ din Republica Moldova de la independență până în actualitate. Ca și sistemul organelor administrației publice care are o însemnată moștenire din vechiul sistem, doctrina dreptului administrativ în materia elaborării, adoptării și controlului de legalitate a actelor administrative este influențată în primul rând de doctrina română, rusă, într-o măsură oarecare franceză. Pe parcursul formării noilor cercetători și savanți în domeniu, în dependență de școlile absolvite curente și doctrinele specifice acestor curente științifice s-a reliefat și doctrina de drept administrativ din Republica Moldova în domeniul cercetat.

Analiza literaturii de specialitate din Republica Moldova în domeniul dreptului administrativ și al administrației publice ne-a permis să constatăm că, instituția legalității actelor administrative și faptelor asimilate lor, este studiată, printre altele și în mod general, în contextul unor studii generale, mai mult fiind tema unor rapoarte și studii din partea organizațiilor neguvernamentale naționale, care fac și unele sondaje în acest domeniu.

Evident, problema în cauză trebuie să preocupe și mediul academic, care, în baza unor cercetări fundamentale, să prezinte recomandări concrete de optimizare a situației în domeniu. De aceea, prin prezenta investigație ne propunem să contribuim modest la studierea științifică a subiectului, iar prin realizarea acestor obiective, ne propunem soluționarea unei importante probleme științifice care rezidă în analiza situației în domeniul cercetării procesului decizional al emiterii și aplicării actelor publice și argumentarea necesității ajustării legislației în vigoare la noile situații de drept, condiții ce reprezintă a fi indispensabile în cursul dezvoltării democrației participative și consolidării statului de drept în Republica Moldova.

Doctrina românească în materie de elaborare emitere și control al actelor administrative și faptelor asimilate lor, a cunoscut o dezvoltare substanțială începând din secolul trecut. Astfel, actele administrative, trăsăturile acestora, condițiile de valabilitate pe care trebuie să le întrunească, mijloacele de asigurare a legalității lor au constituit subiecte de investigare științifică

pentru cercetători, precum: **Erast Diti Tarangul.** – *Principiul legalității în dreptul administrativ român și francez* (1929), *Tratat de drept administrativ român* (1944); **Negulescu P.** – *Tratat de drept administrativ*. Vol. I. (1934); **Drăganu T.** – *Actele de drept administrativ* (1959), *Actele administrative și faptele asimilate lor supuse controlului judecătoresc potrivit Legii nr. 1/1967* (1970); **Teodorescu A.** – *Tratat de drept administrativ*. Vol. I. (1929); **Rarincescu C. G.** – *Contenciosul administrativ român* (1936); **Tarhon Gh.** – *Considerații în legătură cu teoria nulității actelor juridice în dreptul administrativ* (1966); **Ionescu R.** – *Curs de drept administrativ al R.P.R.* (1960), *Drept administrativ* (1970); **Negoită Al.** – *Știința administrației* (1972); **Iovănaș I.** – *Drept administrativ și știința administrației* (1977) etc.

În pofida faptului că aceste publicații, prin esență, sunt lucrări de epocă, iar în unele e accentuat spiritul regimului totalitar al vremii, totuși ele reprezintă o incontestabilă valoare pentru fundamentarea teoriei dreptului administrativ, inclusiv a teoriei actului administrativ. Prin urmare, pentru majoritatea cercetătorilor contemporani ele servesc drept repere sigure în abordarea teoretică a instituțiilor dreptului administrativ.

Procesul democratizării inițiat la sfârșitul secolului trecut a determinat inevitabil și reconceptualizarea normelor și instituțiilor juridice ale dreptului administrativ în raport cu noile valori și principii de drept acceptate de societatea românească. Drept consecință a instituirii noului sistem de legi și acte normative menite să reglementeze organizarea și funcționarea administrației publice, a survenit necesitatea cercetării teoretico-științifice a noilor realități juridice. Printre acestea, un loc deosebit i-a revenit problematicii actului administrativ și faptelor asimilate lui, a modalităților de asigurare a legalității acestora, ca dimensiune inerentă unui stat de drept.

În acest context, sunt elaborate valoroase lucrări științifice de *Drept administrativ*, în cuprinsul cărora, concomitent cu tratarea unor subiecte precum: evoluția, obiectul și trăsăturile dreptului administrativ; izvoarele, normele și raporturile dreptului administrativ; autoritățile administrației publice; serviciul public, funcția publică și funcționarul public; responsabilitatea și răspunderea administrativă în lumina noilor reglementări juridice, sunt supuse studiului aspecte ale actului administrativ și a procesului de elaborare emitere și controlului exercitat asupra legalității în activitatea administrației, fiind dezvoltate, în special, controlul administrativ și contenciosul administrativ.

Un deosebit aport în acest sens și l-au adus iluștrii profesori de drept administrativ administrație publică precum: **Iorgovan A.** – *Tratat de drept administrativ*. Vol. I. (1996), *Tratat de drept administrativ*. Vol. II (2002), *Tratat de drept administrativ*. Vol. II (2005); **Iovănaș I.** – *Drept administrativ*. Vol II (1997); **Petrescu N.-R.** – *Drept administrativ. Note de curs*. Vol. I. (1994), *Drept administrativ*. Vol. II (2001), *Drept administrativ* (2004); **Preda M.** – *Curs de*

drept administrativ. Partea generală (1995), *Drept administrativ. Partea generală* (2000), *Drept administrativ. Partea generală* (2004), *Drept administrativ. Partea generală* (2006); **Negoită Al.** – *Drept administrativ și știința administrației* (1991), *Drept administrativ și știința administrației* (1993), *Drept administrativ* (1996); **Trăilescu A.** – *Drept administrativ* (2002), *Drept administrativ* (2005), *Drept administrativ* (2008); **Manda C. C.** – *Drept administrativ. Tratat elementar* (2001), *Drept administrativ. Tratat elementar. Vol. I.* (2002), *Drept administrativ. Tratat elementar.* (2005); **Alexandru I.** – *Administrația publică. Teorii. Realități. Perspective* (1999), *Administrația publică. Teorii. Realități. Perspective* (2001), *Drept administrativ comparat* (2000), *Drept administrativ* (2005); **Prisăcaru V. I.** – *Tratat de drept administrativ. Partea generală* (1996), *Tratat de drept administrativ. Partea generală* (2001), *Tratat de drept administrativ. Partea generală* (2002); **Brezoianu D.** – *Drept administrativ. Partea generală.* (2003), *Drept administrativ român* (2004); **Dana Apostol-Tofan .** – *Drept administrativ. Vol. I* (2003), *Drept administrativ. Vol. II.* (2004), *Instituții administrative europene* (2006); **Vedinaș Verginia.** – *Drept administrativ și instituții politico-administrative. Manual practic* (2002), *Drept administrativ* (2006)]; **Gheorghiu R. Iu.** – *Drept administrativ* (2005), *Știința administrației* (2005); **Popa E.** – *Mari instituții ale dreptului administrativ. Curs universitar* (2002); **Negruț V.** – *Drept administrativ* (2004); **Corbeanu I.** – *Drept administrativ* (2002); **Bălan E.** *Instituții de drept public* (2003); **Petrescu Rodica Narcisa.** – *Drept administrativ. 2009*; **Podaru O.** – *Drept administrativ. Vol. I.* (2010); **Dragoș D. C.** – *Elemente de drept administrativ. Suport de curs.* (2011-2012),etc.

Dincolo de aceste lucrări fundamentale pentru dreptul administrativ, în literatura juridică din România mai pot fi întâlnite publicații în care sunt dezvoltate aspecte concrete ale problematicii controlului legalității actelor administrative.

Doctrina străină se remarcă,, în primul rând, prin tratatele de drept administrativ (care, desigur, sunt foarte numeroase), care cuprind practic o abordare a tuturor instituțiilor juridice administrative, semnate de figuri titanice Cum ar fi figurile titanice ale lui **Gaston Jeze** și **Charles Eisenmann, Laubadere A.** *Manuele de droit administratif* (1982); **Auby J. M.** – *Droit public* (1995); **Auby J. M., Bandet P., Boutet L., Buch H.** *Traite de science administrative* (1996); **Dupuis G., Guédon M.-J., Chrétien P.** *Droit administratif* (2004); **Gaudemet Y.** *Droit administratif general. Tome I* (2001); **Lombard M.** *Droit administratif* (1999); **Rivero J., Waline J.** *Droit administratif* (1996), (1998); **Schwarze J.** *Droit administratif européen.* (1994); **Seiller B.** *Droit administratif. Tome 2 - L'action administrative* (2001) etc.

Desigur, aspecte separate ale controlului legalității actelor administrative constituie subiecte distincte de cercetare pentru mulți specialiști în domeniu, dintre care vom menționa: **Brabant G., Questiaux N., Wiener C.** *Le contrôle de l'administration et la protection des*

citoyens (étude comparative) (1973); **Dupuis G.** *La présentation de l'acte administratif* (1978); **Dabbasch Ch.** *Institutions et droit administratif: L'action et le controle de l'administration* (1986); **Brewer-Carias A. R.** *Les principes de la procedure administrative non contentieuse. Etudes de droit compare (France, Espagne, Amerique Latine)* (1992); **Darcy G., Paillet M.** *Contentieux administrative* (2000) etc.

Valoarea științifică a acestor lucrări (și a multor altora), desigur, este inestimabilă, luând în considerare faptul că anume în sânul societății franceze s-au născut cele mai importante principii și valori ale democrației, care în prezent sunt preluate destul de activ și de către societatea noastră, fiind valorificate atât la nivel teoretic, legislativ, cât și în practica activității administrației publice.

Capitolul II, intitulat „*Elaborarea și procedura emiterii actului administrativ*” este alcătuit din trei secțiuni în care este prezentat concis rigorile de formă, condițiile de validitate și procedura de adoptare sau emiterie a actelor administrative.

Enunțul capitolului debutează cu o polemică doctrinară referitoare la legalitatea și oportunitatea actului administrativ, fiind prezentate în contradictoriu păreri privind locul oportunității în cadrul condițiilor de validitate – fie în componența legalității, fie ca o condiție de sine stătătoare de validitate.

Legalitatea actului administrativ poate fi definită ca conformitatea actului respectiv cu textul Constituției, cu legile organice și ordinare, cu actele normative subordonate legii dar care au forță juridică superioară (în raport cu actul administrativ).

Oportunitatea actului administrativ derivă din capacitatea pe care o are organul care emite actul de a alege, dintre mai multe soluții posibile și egale, în aceeași măsură pe cea care corespunde cel mai bine interesului public care trebuie satisfăcut. Ea relevă astfel calitatea actului administrativ de a satisface atât rigorile stricte ale legii, cât și o necesitate, o nevoie socială determinată în timp și în spațiu. Dacă legalitatea face trimitere la litera legii, apoi oportunitatea urmărește corespunderea cu spiritul legii.

În continuare sunt analizate condițiile de validitate ale actelor administrative: - conformitatea actului administrativ cu conținutul legii și al altor acte cu forță juridică superioară, - emiteria de organul competent în limitele competenței sale, - oportunitatea actului administrativ, - eficiența actului administrativ, - respectarea cerințelor de formă.

Emiterea sau adoptarea unui act administrativ impune parcurgerea unor proceduri, care se pot realiza de organul de la care emană actul sau de alte autorități publice (de exemplu, proiectul actului administrativ se întocmește de organul emitent, pe când un aviz sau un acord este emis de alt organ). Procedurile în administrația activă se prezintă sub diferite forme, ele sunt adesea simple, altele se prezintă ca foarte complexe, însă, spre regretul nostru, în Republica Moldova

nu este adoptată o lege organică cu privire la procedura administrativă, care să reglementeze ordinea emiterii și intrării în vigoare a actelor administrative, fapt care ne silește să ne îndreptăm atenția asupra părerilor din literatura juridică autohtonă și străină. În literatura juridică sunt identificate trei categorii de forme procedurale, în funcție de momentul în care intervin: - forme procedurale anterioare emiterii sau adoptării actului; - forme procedurale concomitente cu emiterea sau adoptarea actului; - forme procedurale ulterioare (la unii, posterioare) care și sunt analizate la finele capitolului.

Generalizând informația utilizată în acest capitol, putem deduce următoarele concluzii:

Actele administrative sunt elaborate și emise în baza actelor normative, pentru ca ele să-și îndeplinească menirea, rolul de punere în aplicare a categoriei de acte legislative, față de ele sunt înaintate un șir de condiții de ordin general și de ordin special (pentru diferite categorii de acte).

Respectarea formelor procedurale stabilite de lege cu ocazia elaborării actelor administrative, urmărește realizarea mai multor obiective, scopuri. Unele dintre aceste forme, esențiale după natura lor, urmăresc asigurarea legalității și oportunității actelor administrative. Drept consecință, a încălcării lor, actele vor fi nule sau anulabile. Încălcarea cerințelor neesențiale, stabilite doar cu scopul stimulării operativității activității administrației sau îmbunătățirii calității serviciilor prestate sau muncii de birou a autorităților, nu influențează valabilitatea actului.

În ceea ce privește condițiile concrete de formă pentru actele administrative, acestea trebuie să conțină informație despre organul emitent, semnătura persoanei împuternicite să emită astfel de acte și contrasemnătura unui funcționar, în cazul în care legea o cere.

Spre regretul nostru, în Republica Moldova nu este adoptată o lege organică cu privire la procedura administrativă, care să reglementeze ordinea emiterii și intrării în vigoare a actelor administrative, fapt care ne silește să ne îndreptăm atenția asupra părerilor din literatura juridică autohtonă și străină.

Făcând o paralelă cu prevederile Legii contenciosului administrativ, trebuie să spunem că faptele și operațiunile administrative nu pot face obiectul acțiunii în contencios administrativ, în scopul verificării legalității lor. Legea recunoaște ca obiect al acțiunii doar actul administrativ și nesoluționarea unei cereri în termenul prescrist. Ar fi eronată concluzia precum că, legalitatea faptelor și operațiunilor administrative este totalmente neglijată, - instanța de contencios administrativ este în drept să se pronunțe, în limitele competenței sale, din oficiu sau la cerere, și asupra legalității actelor sau operațiunilor administrative care au stat la baza emiterii actului administrativ contestat. În cazurile în care controlul legalității acestor acte sau operațiuni ține de competența instanței de contencios administrativ ierarhic superioare, urmează a fi ridicată excepția de ilegalitate în fața acestei instanțe în condițiile legii. Iar, actul administrativ emis cu

încălcarea procedurii stabilite constituie temei al contestării și anulării total sau în parte a actului administrativ.

Capitolul III, intitulat „*Efectele juridice ale actelor administrative*” prezintă într-o analiză detaliată efectele juridice ale actelor administrative, sub cele trei aspecte: a) intrarea în vigoare – momentul de la care actele administrative încep să producă efecte juridice; b) executarea actelor administrative și studiul întinderii efectelor juridice produse; c) încetarea efectelor juridice ale actelor administrative.

Din momentul intrării lor în vigoare, actele administrative își produc efectele juridice avute în vedere de emitent. În lucrare, ne-am propus să determinăm care este acest moment: am stabilit mai întâi regula, atât în situația actelor normative, cât și a celor individuale. Apoi am analizat situațiile - aparent bizare - de inversare a regulii între cele două cazuri (a actului individual și a celui normativ). În fine, am stabilit și excepțiile de la regulă, adică acele situații în care actele administrative intră în vigoare la un alt moment decât acela al publicării sau comunicării lor.

De asemenea sunt supuse studiului anumite situații speciale precum anularea (nulitatea absolută și relativă a actelor administrative, inexistența actelor administrative), revocarea (inclusiv cauzele și categoriile de excepții), suspendarea (cauze, efecte, tipuri și situații de încetare a suspendării), modificarea, completarea și prorogarea actelor administrative.

De asemenea, suspendarea - fie ea administrativă, judiciară (modelată după prevederile art. 14-15 din Legea contenciosului administrativ) ori legală (de drept) - ridică și ea numeroase probleme punctuale care impun o analiză atentă.

Printre faptele juridice extinctive care merită atenție este și caducitatea. Deși identificată separat în sistemul nostru de drept, ascunsă sub diferite denumiri (expirare, încetarea de drept a efectelor etc.), ea are un fundament unic: dispariția unui element esențial al actului, în principiu legal emis.

Potrivit unui postulat pe care îl găsim omniprezent în tratatele și cursurile universitare de drept administrativ, activitatea administrației și, în consecință, viabilitatea actelor administrative sunt regizate de principiul legalității. În ultimul timp însă, legalitatea este privită mult mai suplu, regulile sale stricte fiind adesea ecartate de un principiu nou, modelat de reguli europene: Principiul stabilității raporturilor juridice și-a făcut deja simțită prezența, făcând să se înmulțească situațiile în care regulile nulității nu sunt aplicabile.

Capitolul IV „*Controlul legalității actelor și faptelor administrative*”, supune analizei necesitatea, rolul, scopul, motivația, precum și elementele componente ale controlului (din care fac parte: baza de referință a controlului, obiectul controlului și operațiunile de control propriu-zise). Sunt analizate criteriile de clasificare și formele de control aplicate actelor administrative.

O atenție sporită este acordată primului criteriu de clasificare (după natura juridică a autorității), și sunt prezentate specificații asupra formelor de control politic, administrativ și judecătoresc.

Sunt prezentate într-o amplă analiză formele de *control politic, administrativ și judecătoresc*.

Astfel în categoria controlului politic se încadrează: - controlul exercitat de Parlament asupra activității Președintelui Republicii;

- controlul Parlamentului asupra activității Guvernului;

- Controlul Parlamentului asupra activității administrației publice exercitat prin instituția Avocatului Parlamentar;

- controlul din partea poporului (controlul din partea opiniei publice).

În categoria formele de control administrativ includem: - controlul intern;

- controlul ierarhic superior;

- controlul specializat din partea inspecțiilor și inspectoratelor de stat;

- controlul autorităților de tutelă administrativă;

- recursul administrativ și procedura de reglementare și conciliere.

Controlul judecătoresc al actelor și faptelor administrative constă în încredințarea unui organ independent de puterea politică și de administrația publică a puterii de a tranșa definitiv diferendele (litigiile) intervenite în funcționarea mașinii administrative. Instanțele judecătorești au în acest caz, rolul de a stăvili arbitrarul administrativ, limitând acțiunea administrației la respectarea legii, contribuind totodată, la apărarea drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor pe calea contenciosului administrativ.

În finalul capitolului, o atenție sporită este acordată condițiilor de eficiență a controlului și finalizarea controlului actelor și faptelor administrative.

Legalitatea este o condiție obligatorie și un principiu de bază al statului de drept și, constă în respectarea strictă a prevederilor normelor de drept stabilite în statul dat de către toți membrii societății.

După cum autoritățile administrației publice desfășoară o vastă activitate în stat, având ca angajați un număr mare de funcționari, este absolut necesar ca statul să instituie și un sistem adecvat de organe investite cu atribuții de control capabile să asigure legalitatea în procesul de administrare, adică respectarea normelor de drept de către toți angajații (funcționarii) săi.

Pentru ca toți membrii societății să respecte normele de drept este necesar ca acestea să treacă prin conștiința lor, să devină o necesitate vitală. În acest sens un rol deosebit îl are exemplul propriu. Numai în cazul când însuși funcționarul public respectă normele prescrise de stat, are dreptul moral să ceară și subordonaților săi respectarea acestora.

Republica Moldova, potrivit art.1 din Constituție, este stat de drept (mai bine zis edifică statul de drept), prin urmare, este foarte important de a asigura buna funcționare a tuturor principiilor democratice care stau la baza unui astfel de stat: separația puterilor, legalitatea, justiție echitabilă, ș. a.

Importanța și necesitatea asigurării legalității în administrația publică se manifestă cu o deosebită intensitate în condițiile statului de drept. După cum statul de drept este - statul domniei legii, - aceasta din urmă trebuie să domine, fără rezerve, în cadrul administrației publice.

Într-un stat democratic concepția statului de drept constituie un principiu fundamental al societății politice, fiind singurul care permite o veritabilă protecție a celor administrați împotriva abuzurilor și a acțiunilor ilicite ale administrației. În statul de drept administrația trebuie să respecte normele de drept la fel ca și particularii. Iar raporturile dintre aceștia sunt supuse aceluiași exigențe de legalitate ca și raporturile dintre doi particulari. După cum o persoană particulară își poate apăra drepturile încălcate de un alt particular, cei administrați pot să se apere la fel și în cazul încălcării drepturilor lor de către administrație. Într-un stat democratic administrația nu este atotputernică, deținătorii puterii administrative nu pot acționa după bunul lor plac. Administrația aici este sub control și eventual sancționată.

În acest context, este firesc să se ridice tot mai des întrebarea: care sunt mijloacele și modalitățile de asigurare a legalității în administrația publică, pentru a optimiza procesul de administrare în perioada tranziției și democratizării, pentru a îmbunătăți imaginea guvernării și a asigura respectarea drepturilor și libertăților cetățenilor, pentru a ocroti persoana de orice abuz, inclusiv, în cazul când acesta vine din partea administrației.

O atenție sporită se acordă *tăcerii serviciului public administrativ* care constă în *atitudinea pe care o adoptă un serviciu public administrativ – organ al administrației publice centrale, al autorităților administrative autonome, al administrației publice locale ori instituție publică de importanță națională sau de importanță locală – de a nu rezolva, în timpul prevăzut de lege, o cerere privitoare la emiterea unui act administrativ, ori la eliberarea unui certificat, a unei adeverințe sau a oricărui alt înscris*. Au fost prezentate discuțiile doctrinare privind semnificația tăcerii, cu aderarea motivată la poziția, conform căreia, tăcerea constituie un fapt administrativ, care îndreptățește persoana să acționeze la instanța de contencios administrativ.

Pentru a asigura corectitudinea rezolvării litigiilor dintre diferite autorități administrative și pentru a proteja cetățenii de erori, încălcări, injustiție sau de posibile excese de putere a administrației, este necesar de a institui un control al întregii activități administrative. Deținătorii de putere administrativă, indiferent de nivelul autorității și responsabilității de care dispune, trebuie să se conformeze anumitor principii și reguli de comportament personal pentru a asigura legalitatea și eficacitatea procesului de administrare. În același timp acestea trebuie să fie supuse

unui sistem de control capabil să depisteze și să identifice persoanele vinovate de anumite erori sau acțiuni ilicite și, în măsura posibilităților, să le impună la despăgubirea persoanelor vătămate în mod suficient și convenabil.

Controlul activității administrației, sub orice formă, constituie un instrument de asigurare a legalității ca principiu de bază al statului de drept. Legalitatea, la rândul său, este o condiție necesară și importantă a statului de drept. Prin legalitate se înțelege respectarea strictă a prevederilor normelor de drept atât de către stat, cât și de toți membrii societății.

COCNCLUZII GENERALE ȘI RECOMANDĂRI

Cercetarea aspectelor și caracteristicilor teoretice, metodologice și aplicative ale actelor și faptelor administrative ne-a permis sinteza următoarelor rezultate ale investigațiilor științifice:

Actul administrativ, unealta esențială de realizare a interesului public, este, în acest scop, un act de formație unilaterală: consimțământul destinatarului este irelevant pentru ca acesta să poată produce efecte juridice. Ba mai mult, actul administrativ poate produce asemenea efecte chiar în ciuda opoziției destinatarului său.

Actul administrativ este obligatoriu și executoriu. *Patere regulam quam ipse fecisti*: regula trebuie respectată așa cum a fost ea făcută. Cu excepția ipotezei inexistenței juridice a unui asemenea act, el se impune atât particularilor, cât și administrației, *chiar dacă ar fi ilegal*, atâta timp cât nu este revocat, anulat ori, temporar, suspendat. Prezumția de legalitate de care se bucură acesta îi conferă un soi de rezistență care îl face imposibil de ignorat.

Ca și în cazul actului juridic civil, tipologia actului administrativ este vastă și variată: acte simple și acte complexe (după numărul autorilor actului), acte scop, mijloc și prin delegație (după criteriul organului emitent), acte interne și acte externe (după cum actul administrativ își produce efectele în interiorul ori în exteriorul aparatului administrativ), acte pure și simple ori acte afectate de modalități (termenul - suspensiv ori extinctiv - sau condiția - suspensivă, rezolutorie ori extinctivă), acte normative, individuale și particulare (după gradul de determinabilitate al destinatarilor săi), lată deci o noutate pentru sistemul nostru de drept: diviziunea aproape sacră „acte normative - acte individuale” nu acoperă întreaga gamă de acte administrative. Actelor „personale” și celor „impersonale” li se adaugă cele „apersonale”: actele care nu se referă direct la persoane, afectându-le statutul doar indirect, prin intermediul altor acte juridice.

În urma analizei definițiilor date în doctrină actelor administrative a fost înaintată o definiție nouă pentru actul administrativ - ca o formă juridică principală de activitate a administrației publice, care constă într-o manifestare unilaterală și expresă de voință, supusă unui regim de putere publică precum și controlului de legalitate al instanțelor judecătorești, care

emană de la autorități administrative sau de la persoane private autorizate de acestea, și prin care se nasc, se modifică, sau, se sting drepturi și obligații corelative.

Condițiilor de valabilitate a actelor administrative am încercat să-i imprimăm o amprentă personală. În ce privește *competența*, am introdus noțiunea de autor al actului administrativ, precum și pe aceea de coautor: organul administrativ care are puterea de consimțământ opoziție. Astfel, cum orice atribuție poate fi scindată în prerogativa de a stabili conținutul actului și aceea de a-i conferi forță executorie, este coautor al actului orice organ a cărui voință este indispensabilă pentru exercițiul legal al oricăreia dintre cele două prerogative.

De asemenea, au fost analizate particularitățile actelor administrative de autoritate, de gestiune și jurisdicționale, discernerea cărora ar permite o înțelegere mai bună a naturii acestor acte și s-ar răsfrânge pozitiv asupra elaborării și emiterii actelor administrative legale, oportune și eficiente;

Au fost supuse analizei comparațiile dintre actul administrativ și lege, actul administrativ și hotărârea judecătorească, actul administrativ și contractul civil, - fiind relevate specificități și deosebiri esențiale;

În ceea ce privește *forma* și *procedura* de emiterie a actelor administrative, în primul rând am stabilit o distincție între formalitățile *existențiale* (cele în lipsa cărora actul administrativ nu există: forma scrisă, semnătura și, dacă legea prevede în mod expres acest lucru, publicarea), cele *esențiale* (a căror lipsă atrage nulitatea actului) și cele *neesențiale* (care, în sine, nu sunt însoțite de vreo sancțiune). Reversul formalităților îl constituie viciile de formă (procedură); și acestea pot fi existențiale, esențiale și neesențiale. Am definit un viciu esențial ca fiind acela care alterează în mod decisiv voința administrației ori care afectează în mod direct garanțiile pe care legea le instituie în favoarea particularilor.

Analiza principalelor cerințe (condiții) de eficiență a controlului actelor și faptelor administrative – efectuarea controlului de persoane competente, cu respectarea unei proporții optime între activitatea de organizare și cea de executare în concret a legii, cu adaptarea modalității de control la obiectivul urmărit, cu aducerea la cunoștința organului controlat a rezultatelor controlului și a concluziilor comisiei; activitate care trebuie finalizată cu formularea unor măsuri necesare pentru lichidarea neajunsurilor și îmbunătățirea muncii, cu termene și responsabilități precise.

Condițiile de legalitate internă sunt, în principiu, mai dificil de verificat de către judecătorul actului administrativ decât cele externe. Actul administrativ trebuie să aibă, ca și cel civil, un *obiect licit*; atât eroarea, cât și violarea directă a normei cu forță superioară atrag nulitatea actului. De asemenea, actul administrativ trebuie să aibă și o *cauză licită*; sau, într-un limbaj mult mai cunoscut doctrinei și jurisprudenței noastre, actul administrativ trebuie să fie

oportun. Însă, deși oportunitatea este în principiu o dimensiune a legalității, nu orice situație de inoportunitate reprezintă și un caz de exces de putere cenzurabil de către instanța de contencios administrativ. Altfel spus, nu întreaga putere discreționară a administrației este cenzurabilă de către instanță.

Actele administrative se nasc și mor, pentru că dreptul însuși este în perpetuă transformare. Momentul inițial - *intrarea în vigoare* — este determinat de publicare (în cazul actelor normative), respectiv comunicare (cele individuale). Uneori însă regula 'se schimbă; alteori ea suportă excepții: fie un moment anterior celui regulă (semn al retroactivității actului administrativ), fie unul posterior comunicării ori publicării.

Printre faptele juridice extinctive care merită atenție este și *caducitatea*. Deși identificată disparat în sistemul nostru de drept, ascunsă sub diferite denumiri (expirare, încetarea de drept a efectelor etc.), ea are un fundament unic: dispariția unui element esențial al actului, în principiu legal emis.

Potrivit unui postulat pe care îl găsim omniprezent în tratatele și cursurile universitare de drept administrativ, activitatea administrației și, în consecință, viabilitatea actelor administrative sunt regizate de *principiul legalității*. În ultimul timp însă, legalitatea este privită mult mai suplu, regulile sale stricte fiind adesea ecartate de un principiu nou, modelat de reguli europene: *principiul stabilității raporturilor juridice* și-a făcut deja simțită prezența, făcând să se înmulțească situațiile în care regulile nulității nu sunt aplicabile.

Recomandări

1. Legislația Republicii Moldova și a României corespunde criteriilor generale care caracterizează un stat democratic, însă **este necesară o codificare a procedurii administrative necontencioase**, astfel ca autoritățile administrative, în elaborarea, adoptarea/emiterea și executarea actelor administrative, să fie ținute de anumite obligații expres stabilite de lege – începând cu delimitarea competențelor, forma actului administrativ, cu motivarea scrisă a actului (în care, cetățeanul să găsească explicații și justificări pentru soluția adoptată, ca ulterior să poată motiva recursul său), ordinea de emiterie, intrarea în vigoare și modalitatea de executare concretă.

Situațiile cu care instituția publică sau un funcționar public se confruntă în activitatea sa cotidiană sunt numeroase și diferite ca natură, existența unor proceduri standard sunt de natură să-i sporească randamentul. Deseori, inexistența unei metodologii poate duce la imposibilitatea îndeplinirii unor sarcini administrative, sau, ce e mai rău, lipsa unei proceduri prestabilite de autoritatea administrativă sau cea ierarhic superioară, poate duce la apariția unor proceduri ad-hoc (nu cele mai indicate), la îndemâna arbitrariului în administrația publică.

Construirea unei administrații publice moderne și eficiente, stabile și responsabile, reprezintă un obiectiv esențial pentru orice stat democratic. Acest obiectiv va putea fi atins prin consacrarea normativă a procedurii administrative, de aceea **recomandăm** elaborarea și adoptarea unui **Cod de procedură administrativă**. (Propunerea de proiect de Cod de procedură administrativă ANEXA 1)

2. Propunem modificarea art. 3 alin. (2), din Legea contenciosului administrativ, nr. 793-XIV din 10.02.2000, astfel încât să se acorde o atenție sporită **tăcerii administrative** – ca un **refuz tacit al autorității**.

Astfel textul va avea următoarea formă: „Nerespectarea termenului legal a unei cereri referitoare la un drept recunoscut de lege semnifică, după caz, refuz implicit (tacit) de exercitare a unei atribuții, refuz de executare a unui ordin ierarhic sau a unei măsuri de control, respectiv refuz de rezolvare a unei petiții, și atrage răspunderea juridică a autorității publice și a persoanelor vinovate.

Refuzul nejustificat este asimilat actului administrativ ilegal și poate face obiectul acțiunii în contencios administrativ”.

3. Un alt fascicol de concluzii sunt legate de procedura de verificare a legalității acelor și faptelor administrative. Considerăm că este necesar a se pune un accent mai pronunțat pe acest aspect al activității autorităților administrative. Este necesară o politică bine conturată în problema controlului actelor administrative, este nevoie de a acorda o atenție sporită procesului de formare a controlorilor, mai ales în cadrul organelor care au atribuții exprese de control. În cadrul controlului actelor și faptelor administrative se va ține cont de toate considerentele: începând cu legalitate, continuând cu oportunitatea, regularitatea, rentabilitatea și eficiența acestora.

În această ordine de idei, întru optimizarea acestui proces **propunem** de a se înființa o **autoritate națională** cu atribuții în domeniul coordonării controlului legalității și oportunității actelor, faptelor, operațiunilor și contractelor administrative. Această autoritate ar trebui să exercite politica de stat în sfera controlului, să coordoneze activitatea de control a organelor special abilitate de lege și să determine prioritățile controlului efectuat.

4. Respectarea principiilor care să asigure transparența și legalitatea în procesul decizional, prin stabilirea și aplicarea pe tot parcursul elaborării adoptării/emiterii și executării actelor administrative, a unor reguli, cerințe și criterii identice pentru toți participanții la procesul decizional, astfel încât să existe o singură regulă și practică pe întreg teritoriul statului.

BIBLIOGRAFIE

1. Albu, Emanuel „Dreptul contenciosului administrativ”, editura Universul Juridic, București 2008.
2. Alexandru, Ioan „Structuri, mecanisme și instituții administrative”, note de curs, vol. I, editura Sylvi, București 1996. (225 pag.)
3. Alexandru, Ioan „Structuri, mecanisme și instituții administrative”, note de curs, vol. II, editura Sylvi, București 1996. (152 pag.)
4. Alexandru, Ioan „Administrația publică. Teorii. Realități. Perspective”, editura Lumina Lex, București 1999. (646 pag.)
5. Alexandru Ioan, Slăniceanu Ion Popescu, Cărăușan Mihaela, Enescu Cosmin-Ionuț, Dincă Dragoș „Drept administrativ”, Editura Economică, București 2003.
6. Arseni, Alexandru „Drept constituțional și instituții politice. Tratat elementar” vol. I, CEP USM, Chișinău 2005. (387 pag.)
7. Alexandru Ioan „Considerații privind modernizarea administrației”, în Revista de Drept Public, nr.2/2007.
8. Anghene, Mircea „Controlul judecătoresc al legalității actelor administrative exercitat pe cale indirectă. Excepția de ilegalitate”, în Justiția Nouă nr. 11/1963.
9. Bîrgău Mihai „Recursul grațios – mod de restabilire a legalității în administrația publică pe cale amiabilă”, articol apărut în lucrarea „Reformele administrative și judiciare în perspectiva integrării europene”, Secțiunea științe juridice și administrative, Caietul Științific nr.7/2005, Institutul de Științe Administrative „Paul Negulescu”.
10. Belecciu Ștefan, Chiper Natalia „Tutela administrativă”, articol în Analele științifice ale Academiei „Ștefan cel Mare” a M.A.I. a R.M. seria „Drept Public”, nr.5/2004.
11. Cobăneanu Sergiu, Administrația publică locală în Republica Moldova, în „Reintegrarea Moldovei. Soluții și modele”, editura Tish, Chișinău 2005.
12. Carta Europeană a Autonomiei Locale din 15.10.1985, ratificată prin Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova nr. 1253-XIII din 16.07.1997, publicată în ediția oficială „Tratate internaționale”, 1999, volumul 14, pag. 14; Centrul de Informare și Documentare al Consiliului Europei în Moldova, Chișinău, 2000.
13. Constituția Republicii Moldova, adoptată la 29.07.1994, publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 1 din 12.08.1994.
14. Legea de modificare a Constituției nr. 1115 – XIV din 05.07.2000, publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 88-90/661 din 28.07.2000.

LISTA LUCRĂRILOR PUBLICATE LA TEMA TEZEI

1. Articole în diferite reviste științifice

1.1. în reviste din Registrul Național al revistelor de profil, categoria „C”

- 1.1.1. Șt. Belecciu, Cojocaru Ion, Deosebiri conceptuale între actul administrativ și alte categorii de acte juridice, *Legea și viața*, nr. 3 – 2015, p. 49, 0,63, c.a.
- 1.1.2. Cojocaru Ion, Noțiunea și trăsăturile caracteristice ale actului administrativ, în „Закон и жизнь”, nr.3/2015, p.47-51, 0,48 c.a,

2. Articole în culegeri științifice

2.1. culegeri naționale

- 2.1.1. Cojocaru Ion . *Intrarea în vigoare, executarea, întinderea efectelor și ieșirea din vigoare a actelor administrative*, În: Analele științifice ale Academiei „Ștefan cel Mare” a MAI al RM. Seria științe socio-umane, ediția a XIII-a nr.1. Chișinău: Academia „Ștefan cel Mare” a MAI, 2013, p. 263-269, 0,48, c.a.
- 2.1.2. Cojocaru Ion, *Criteriile de clasificare și formele de control aplicate actelor administrative*, În: Analele științifice ale Academiei „Ștefan cel Mare” a MAI al RM. Seria științe socio-umane, ediția a XIII-a nr.1. Chișinău: Academia „Ștefan cel Mare” a MAI, 2013, p. 191-108, 0,43, c.a.

2. Materiale/ teze la forurile științifice

2.1. conferințe internaționale (peste hotare)

- 2.1.1. Ștefan Belecciu, Ion Cojocaru, [*The cancellation of administrative acts*](#) JOURNAL OF LAW AND ADMINISTRATIVE SCIENCES ISSN 2392 – 8298 ISSN–L 2392 – 8298 Special Issue/2015, p. 860-867, 0,43, c.a;
- 2.1.2. Ștefan Belecciu, Ion Cojocaru, *Necesitatea, rolul, scopul și motivația controlului legalității actelor și faptelor administrative*, Cluj-Napoca 2015, 0,63 c.a;
- 2.1.3. Ștefan Belecciu, Ion Cojocaru, *Condițiile de eficiență a controlului actelor și faptelor administrative*, Teoria și practica administrării publice, Materialele conferinței științifico-practice cu participare internațională 22 mai 2015, Chișinău, 2015, p. 216-219, 0,57 c.a..

ADNOTARE
COJOCARU ION
EMITEREA, EFECTELE JURIDICE ȘI CONTROLUL LEGALITĂȚII ACTELOR
ADMINISTRATIVE ȘI FAPTELOR ASIMILATE LOR
Teză de doctor în drept. Specialitatea 552.02 Drept public (Drept administrativ). Chișinău
2015.

Structura tezei: Teza de doctor în drept cuprinde: introducere, patru capitole, concluzii generale și recomandări, bibliografie din 308 titluri, 148 de pagini text științific. Rezultatele științifice sînt publicate în 7 lucrări științifice.

Cuvintele-cheie: administrație publică, act administrativ, act administrativ de autoritate, act administrativ de gestiune, act administrativ jurisdicțional, fapt administrativ, operațiuni administrative, procedură administrativă, legalitatea actului administrativ, oportunitatea actului administrativ, controlul actelor administrative.

Domeniul de studiu: dreptul administrativ.

Scopul lucrării rezidă în studierea comparativă a conceptelor doctrinare, a legislației naționale a legislației altor state privind actele administrative, modul de elaborare, adoptare sau emiteră și executare a acestora și conceptul, clasificarea și trăsăturile caracteristice faptelor și operațiunilor administrative. **Obiectivele cercetării:** evidențierea aspectelor teoretice și practice ale problemelor ce țin de actele și faptele administrative, în semnalarea lacunelor existente în legislație și în oferirea unor soluții eficiente, care ar fi în concordanță cu normele internaționale și ar corespunde prevederilor legislative din statul nostru. Optimizarea cadrului legislativ privind elaborarea, adoptarea/emiteră și executarea actelor administrative reprezintă o premisă în constituirea unei proceduri administrative necontencioase coerente.

Noutatea și originalitatea științifică. Lucrarea conține o analiză științifică profundă a actelor și faptelor administrative, a caracteristicilor specifice acestora; o cercetare a formei și procedurii de emiteră a actelor administrative, a efectelor juridice, a controlului de legalitate, oportunitate și eficiență a actelor administrative.

Problema științifică importantă soluționată a constat în fundamentarea științifică a aspectelor teoretice și practice ale problemelor ce țin de actele și faptele administrative asimilate lor, fapt care permite teoreticienilor, precum și practicienilor identificarea lacunelor existente în legislație în domeniul asigurării legalității actelor administrative, precum și regimului juridic al faptelor administrative asimilate actelor administrative, în vederea oferirii unor soluții eficiente în domeniul asigurării legalității în procesul de elaborarea, adoptarea/emiteră și executarea a actelor administrative, care ar fi în concordanță cu normele internaționale și ar corespunde prevederilor legislative naționale.

Semnificația teoretică. Constă în faptul că, concluziile și opiniile obținute în rezultatul studiului realizat, expuse în teza de doctorat vor putea aduce un aport benefic în cunoașterea mai profundă a sistemului de administrație publică a Republicii Moldova, la general, precum și a formei principale de activitate a organelor administrației publice – elaborarea adoptarea/emiteră și executarea actelor administrative, în special.

Valoarea aplicativă a lucrării. Rezultatele obținute pot servi drept repere orientative în propunerile și recomandările pe care le conține, își vor aduce un aport benefic la efortul autorităților statale de a ralia legislația Republicii Moldova la standardele europene, în vederea îmbunătățirii calității legislației în sfera administrării și în domeniul procedurii administrative necontencioase.

Implementarea rezultatele științifice pot fi transpuse în legislația în vigoare, precum și în activitatea practică a autorităților reprezentative ale statului, a administrației publice centrale și locale, în vederea consolidării rolului acestora în dezvoltarea democrației participative în cadrul statului.

ANNOTATION

Ion Cojocaru. Ensuring the legality of administrative acts and facts assimilated to them. Doctoral dissertation in law. Specialty 552.02 Public Law (Administrative Law). Chisinau 2015.

Dissertation structure: Doctoral dissertation in law contains: introduction, four chapters, general conclusions and recommendations, bibliography of 308 titles, 148 pages of scientific text. The scientific results are published in five scientific articles.

Key-words: public administration, administrative act, administrative act of authority, administrative act of management, judicial administrative act, administrative fact, administrative operations, administrative procedure, the legality of the administrative act, the opportunity of the administrative act, control of administrative acts.

Study domain: Administrative Law

Goal of the thesis consists in the comparative study of doctrinal concepts of national legislation and of legislation of other states regarding the administrative acts, the drafting, adoption, issuance and execution way of these, the classification and characteristic features of administrative facts and operations. Research objectives: to emphasize the theoretical and practical issues related to the administrative acts and facts, to report the existing gaps in legislation and to provide effective solutions, which would be consistent with international standards and which would correspond to the legal provisions of our state. The optimization of the legislative framework regarding the drafting, adoption /issuance and enforcement of administrative acts represents a premise in establishing a coherent non-contentious administrative procedure.

The scientific novelty and originality. The thesis contains a deep scientific analysis of administrative acts and facts, of their specific features; a research of the form and of the procedure for administrative acts issuing, as well as of the legal effects, of the legality, opportunity and efficiency control of administrative acts.

Solved important scientific problem consists in scientific substantiation of the theoretical and practical issues related to the administrative acts and facts assimilated to them that allows to the theorists and practitioners to identify the existing gaps in the legislation in ensuring the legality of the administrative acts, as well as the legal regime of the administrative facts assimilated to the administrative acts in order to provide effective solutions in ensuring the legality in the process of drafting, adoption/issuance and execution of administrative acts, which would be consistent with international standards and would correspond to the national legislative provisions.

Theoretical significance of the study consists that the conclusions and opinions obtained in the conducted study, exposed in the doctoral dissertation will bring beneficial contributions in depth knowledge of the public administration system of Republic of Moldova in general, as well as of the main form of activity of public administration bodies – drafting adoption / issuance and enforcement of administrative acts in particular.

Applicative value of the study. The obtained results can serve as landmarks on proposals and recommendations that it contains, they will bring beneficial contributions to the effort of the state authorities to rally the Moldovan legislation to European standards, in order to improve the quality of legislation in the administration sphere as well as in the sphere of non-contentious administrative proceedings.

Implementation of the scientific results can be transposed into the legislation in force, as well as in practical activity of representative bodies of the state, of local and central public administration, in order to strength their role in the development of participatory democracy in the state.

АННОТАЦИЯ

КОЖОКАРУ ИОН. РАЗРАБОТКА, ЭФФЕКТЫ И КОНТРОЛЬ ЗАКОННОСТИ АДМИНИСТРАТИВНЫХ АКТОВ И ПРИРАВНЕННЫХ К НИМ ФАКТАМ.

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук, по специальности: 552,02 Публичное право Специальность (административное право) Кишинэу, 2015.

Структура работы: Введение, 4 главы, выводы и рекомендации, 148 страниц основного текста, библиографический список из более 308 наименований. Результаты опубликованы в 7 научных работах и статьях.

Ключевые слова: государственное управление, административный акт, административный акт управления, судебный административный акт, административный факт, административные операции, административные процедуры, законность административных актов, уместность административного акта, контроль административных актов.

Область изучения Административное право

Цели и задачи исследования. заключаются в сравнительном исследовании доктринальных концепций, национальных законов, законодательств других государств, в отношении административных актов, метод разработки, составление, принятие или их выдачи и исполнения, концепции, классификации и характерные черты административных фактов и операций. Задачи исследования: подчеркивание теоретических и практических вопросы, связанные с административными актами и административными фактами, в отчётности пробелов в законодательстве и обеспечивать эффективные решения, которые будут соответствовать международным стандартам и соответствовать правовым положениям нашего государства. Оптимизация законотворчества, принятия / выдачи и исполнения административных актов являются необходимым условием установления согласованной несудебной административной процедуры.

Научная новизна и оригинальность. Работа содержит глубокий научный анализ административных действий и поступков, в их специфических особенностях; Исследование формы и порядок выдачи административных актов, правовые последствия, контроль законности, своевременность и эффективность административных актов.

Решённая научная проблема. Состоит в научном обосновании теоретических и практических вопросов, связанных с административными актами и административными фактами приравниваемых к административным актам, которая позволит теоретикам и практикам выявлять пробелы в законодательстве, в области обеспечения законности административных актов, и правового режима административных фактов, приравненных к административным актам, для того, чтобы обеспечить эффективные решения в области обеспечения законности в процессе разработки, принятия / выдачи и исполнения административных актов, которые будут соответствовать международным стандартам и национальным законодательным положениям.

Теоретическое и прикладное значение. Состоит в том, что теоретические и научные выводы и мнения, полученные в результате проведённого исследования, в диссертации. Будут полезны и внесут глубокий вклад в изучении системы публичного управления Республики Молдова в целом, а также основной формы деятельности органов публичного управления - составление принятие / выдача и исполнение административных актов в частности.

Реализация научных результатов. Выводы и синтеза исследования проводились в различных формах - в национальных и международных конференциях; были отражены в ряде публикаций - научных статей, монографий и курсов, самостоятельно или с соавтором, опубликованных в специализированных периодических изданиях в Молдове, в Румынии и на Международных конференциях.

COJOCARU Ion

**ASIGURAREA LEGALITĂȚII ACTELOR ADMINISTRATIVE
ȘI FAPTELOR ASIMILATE LOR**

Specialitatea: 552.02 – Drept administrativ

Autoreferatul tezei de doctor în drept

Aprobat spre tipar: data
Hârtie ofset. Tipar ofset.
Coli de tipar:1,0

Formatul hârtiei 60x84 1/16
Tirajul 50 ex.
Comanda Nr:

Tipografia Academiei „Ștefan cel Mare” a MAI al Republicii Moldova
mun. Chișinău, str. Asachi nr.21