

Ministerul Afacerilor Interne al Republicii Moldova
Academia „Ștefan cel Mare” a M.A.I. al R.M.

Cu titlu de manuscris

C.Z.U.:343.35(043.5)

Cojocaru Ion

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

Specialitatea: 552.02 – Drept public (administrativ)

Teză de doctor în drept

Conducător științific

BELECCIU Ștefan,
doctor în drept conferențiar universitar

Autor

CHIȘINĂU – 2016

©Cojocaru Ion, 2015

CUPRINS:

ADNOTARE	5
LISTA ABREVIERILOR.....	8
INTRODUCERE	9
1. ANALIZA SITUAȚIEI ÎN DOMENIUL ASIGURĂRII LEGALITĂȚII ACTELOR ADMINISTRATIVE ȘI FAPTELOR ASIMILATE LOR	15
1.1. INTERESUL DOCTRINAR FAȚĂ DE PROBLEMA EMITERII, EFECTELOR JURIDICE ȘI CONTROLULUI LEGALITĂȚII ACTELOR ADMINISTRATIVE ȘI FAPTELOR ASIMILATE LOR ÎN REPUBLICA MOLDOVA ȘI ROMÂNIA.....	15
1.2. ABORDAREA ȘTIINȚIFICĂ A EMITERII, EFECTELOR JURIDICE ȘI CONTROLULUI LEGALITĂȚII ACTELOR ADMINISTRATIVE ȘI FAPTELOR ASIMILATE LOR ÎN LITERATURA JURIDICĂ STRĂINĂ	27
1.3. CONCLUZII LA CAPITOLUL I	30
2. ELABORAREA ȘI PROCEDURA EMITERII ACTULUI ADMINISTRATIV	32
2.1. SFERA ȘI DEFINIREA ACTELOR ADMINISTRATIVE.....	32
2.2. CLASIFICAREA ACTELOR ADMINISTRATIVE	36
2.3. DEOSEBIREA DINTRE ACTUL ADMINISTRATIV ȘI CELELALTE ACTE JURIDICE	41
2.4. CONDIȚII DE VALABILITATE ALE ACTELOR ADMINISTRATIVE.	43
2.5. FAPTELE ȘI OPERAȚIUNILE ADMINISTRATIVE.	55
2.6. PROCEDURA EMITERII SAU ADOPTĂRII ACTELOR ADMINISTRATIVE.....	59
2.7. LEGALITATEA ȘI OPORTUNITATEA ACTELOR ADMINISTRATIVE	71
2.8. CONCLUZII LA CAPITOLUL 2	85
3. EFECTELE JURIDICE ALE ACTELOR ADMINISTRATIVE	87
3.1. INTRAREA ÎN VIGOARE, EXECUTAREA, ÎNTINDEREA EFECTELOR ȘI IEȘIREA DIN VIGOARE A ACTELOR ADMINISTRATIVE.....	87
3.2. ANULAREA ACTELOR ADMINISTRATIVE.	98
3.3. REVOCAREA ACTELOR ADMINISTRATIVE.	103
3.4. SUSPENDAREA ACTELOR ADMINISTRATIVE.....	107
3.5. MODIFICAREA, COMPLETAREA ȘI PROROGAREA ACTELOR ADMINISTRATIVE.	109
3.6. CONCLUZII LA CAPITOLUL 3	110

4. CONTROLUL LEGALITĂȚII ACTELOR ȘI FAPTELOR ADMINISTRATIVE	112
4.1 NECESITATEA, ROLUL, SCOPUL ȘI MOTIVAȚIA CONTROLULUI.	112
4.2. CRITERII DE CLASIFICARE ȘI FORMELE DE CONTROL APLICATE.	116
4.3. CONDIȚIILE DE EFICIENȚĂ ȘI FINALIZAREA CONTROLULUI ACTELOR ȘI FAPTELOR ADMINISTRATIVE.	129
4.4. FAPTELE ADMINISTRATIVE ASIMILATE PRIN LEGEA CONTENCIOSULUI ADMINISTRATIV ACTELOR ADMINISTRATIVE SUPUSE CONTROLULUI DE LEGALITATE.	134
4.5.1. REFUZUL DE A SATISFACE O CERERE PRIVATOARE LA UN DREPT RECUNOSCUȚ DE LEGE.....	134
4.5.2. TĂCEREA SERVICIULUI PUBLIC ADMINISTRATIV.....	137
4.5. CONCLUZII LA CAPITOLUL 4.	141
COCNCLUZII GENERALE ȘI RECOMANDĂRI.....	143
BIBLIOGRAFIE	147
ANEXA 1.STRUCTURA CODULUI DE PROCEDURĂ ADMINISTRATIVĂ (PROIECT)	161
DECLARAȚIA PRIVIND ASUMAREA RĂSPUNDERII	164
CV UL AUTORULUI	165

ADNOTARE

Cojocaru Ion. Asigurarea 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 126 titluri, de pagini text științific. Rezultatele științifice sunt publicate în 5 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 emitere 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/emiterea 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 emitere 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/emiterea 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/emiterea 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 alina 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.

АННОТАЦИЯ
КОЖОКАРУ ИОН. ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЗАКОННОСТИ
АДМИНИСТРАТИВНЫХ АКТОВ И ПРАВЕННЫХ 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, 130 страниц основного текста, библиографический список из более 140 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 изданий в Молдове, в Румынии и на Международных конференциях.

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 126 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.

LISTA ABREVIERILOR

A.C.G. – Autoritatea de Control a Guvernului (România);
A.N.C. – Autoritatea Națională de Control (România);
C.E. – Consiliul Europei;
RM - Republica Moldova
CCt – Codul Contravențional
ONG - organizație nonguvernamentală
CPC - Codul de procedură civilă
CEDO - Curtea Europeană a Drepturilor Omului
HG – Hotărârea guvernului
OG – Ordonanța guvernului
OUG – Ordonanța de urgență a guvernului
MO – Monitorul Oficial
APC - Administrația publică centrală
APL – Administrația publică locală
CPC al RM - Codul de procedură civilă al Republicii Moldova
UE - Uniunea Europeană
SUA - Statele Unite ale Americii
URSS - Uniunea Republicilor Sovietice Socialiste
ONG – Organizație neguvernamentală
ISAM – Institutul de științe administrative din Moldova
art. - articol
alin. - aliniat
lit. - literă
ex. - exemplu
prof. - profesor
etc. — etcetera
nr. — număr și derivatele
p. — pagină și derivatele
pct. — punct
vol. - volum
ed. - ediție

Introducere

Actualitatea și importanța problemei 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.

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 și 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.

Noutatea științifică a rezultatelor obținute. 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) Tăcerea serviciului public administrativ constituie un fapt administrativ căreia Legea contenciosului administrativ nr. 793-XIV din 10.02.2000 i-a dat semnificația juridică cuvenită;

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;

e) Pentru armonizarea procesului de control al oportunității și eficienței acelor administrative se cere a fi înființată o nouă structură, responsabilă de politica de stat în acest domeniu, și cu atribuții în domeniul coordonării controlului legalității și oportunității actelor, faptelor, operațiunilor și contractelor 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/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.

Importanța teoretică și valoarea aplicativă a lucrării.

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 ralia legislația Republicii Moldova la standardele europene, în vederea îmbunătățirii calității legislației în sfera administrării și în domeniul procedurii administrative necontencioase.

Importanța aplicativă 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.

Aprobarea rezultatelor. Rezultatele cercetării au fost comunicate și discutate la ședința Catedrei Drept public a Academiei „Ștefan cel Mare” a M.A.I. al Republicii Moldova și în

cadrul Seminarului științific de profil inter-universitar, în paginile revistelor de specialitate, precum și în cadrul următoarelor conferințe: [*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; *Deosebiri conceptuale între actul administrativ și alte categorii de acte juridice*, Legea și viața, nr. 3 – 2015, p. 49, 0,63, c.a; *Noțiunea și trăsăturile caracteristice ale actului administrativ*, în „Закон и жизнь”, nr.3/2015, p.47-51, 0,48 c.a, *Necesitatea, rolul, scopul și motivația controlului legalității actelor și faptelor administrative*, Cluj-Napoca 2015, 0,63 c.a; *Condițiile de eficiență a controlului actelor și faptelor administrative*, în Teoria și practica administrării publice, Materialele conferinței științifico-practice cu participare internațională 22 mai 2015, Chișinău, 2015, p. 216-219, 0,57 c.a.

Veridicitatea concluziilor științifice elaborate în teză este asigurată prin compararea lor cu rezultatele cercetărilor altor autori, fiind colaborată cu trimeri la prevederile legislației în vigoare și la cercetările realizate de către cercetătorilor cu renume din țară și de peste hotare.

Sumarul compartimentelor tezei. Teza este structurată în funcție de scopul cercetării și obiectivele prestabilite în următoarele compartimente:

Capitolul I, intitulat: „Analiza situației în domeniul asigurării legalității actelor administrative și faptelor asimilate lor”, face o trecere în revistă a lucrărilor publicate de către autorii ce au realizat studii în domeniul supus cercetării, fiind relevantă și argumentată oportunitatea legalitatea și clasificarea actului administrativ, cât și expuse deosebirile conceptuale între actul administrativ și alte categorii de acte juridice.

În capitolul II al tezei „Forma și procedura emiterii actului administrativ”, este sistematizată analiza activităților fazei pregătitoare (declanșarea procedurii din oficiu, la cerere ori drept urmare a exercitării dreptului de petiționare, ducerea evidenței actelor juridice normative și individuale, efectuarea studiilor, cercetărilor, expertizelor, pregătirea proiectului actului administrativ), activităților concomitente emiterii sau adoptării actului administrativ (deliberarea, motivarea, redactarea actului, semnarea, iar în unele cazuri contrasemnarea actului), și activităților ulterioare emiterii sau adoptării actelor administrative (aprobarea sau ratificarea, confirmarea, comunicarea, publicarea, rectificarea, reconstituirea și arhivarea actelor administrative.

În continuarea celor prezentate în capitolul III „Efectele juridice ale actelor administrative”, cuprinde o analiză al efectelor produse de actele administrative, fiind prezentată procedura de anulare, revocare, suspendare și modificare al actelor administrative după ce acestea au intrat în vigoare, fiind expuse condițiile de valabilitate a actelor administrative – conformitatea actului administrativ cu conținutul legii și al altor acte cu forță juridică superioară,

respectarea competenței (personale, materiale, teritoriale și temporale), respectarea cerințelor de oportunitate, respectarea condițiilor de eficiență, precum și respectarea condițiilor de formă.

Capitolul IV cu titlul „Controlul legalității actelor și faptelor administrative”, conține un studiu axat nemijlocit asupra motivării necesității rolului și scopului efectuării 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.

Compartimentul Concluzii generale și recomandări inserează ideile generalizatoare formulate ca rezultat al investigațiilor desfășurate și propunerile de rigoare pe marginea deficiențelor constatate. Concomitent, în acest compartiment sînt consemnate aportul autorului la studierea științifică a problemei și direcțiile principale de cercetare în perspectivă a problematicii ce ține de asigurarea participării cetățenilor la procesul decizional al autorităților publice.

Bibliografia cuprinde suportul documentar și doctrinar al tezei, fiind constituită din 126 surse (acte normative, tratate, monografii, articole științifice, rapoarte, studii analitice etc.).

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.

1. ANALIZA SITUAȚIEI ÎN DOMENIUL ASIGURĂRII LEGALITĂȚII ACTELOR ADMINISTRATIVE ȘI FAPTELOR ASIMILATE LOR

1.1. Interesul doctrinar față de problema emiterii, efectelor juridice și controlului legalității actelor administrative și faptelor asimilate lor în Republica Moldova și România

Definirea noțiunii de „act administrativ” a pus literaturii juridice de specialitate un număr de probleme de deosebit interes teoretic și practic. Asupra unora dintre ele s-a putut stabili un punct de vedere comun. În schimb, în privința altora, discuția rămâne deschisă.

Pentru a începe cu analiza acelor probleme cu privire la care pare să existe un punct de vedere comun, vom sublinia că literatura juridică este unanimă în a considera că actele administrative sunt o categorie a actelor juridice. Ca atare, actul administrativ se caracterizează prin faptul că este o manifestare de voință făcută în scopul de a produce anumite efecte juridice, a căror realizare este garantată prin forța de constrângere a statului, în condițiile prevăzute de normele juridice în vigoare.

După revoluția din decembrie 1989 în România și după mișcarea de eliberare națională din Republica Moldova culminată cu Declarația de Independență din 27 august 1991, în contextul ideii și practicii de edificare a statului de drept, problema elaborării și emiterii actelor administrative legale asigurării controlului de legalitate a actelor administrative a căpătat o importanță deosebită, suscitând un viu interes științific, mai ales sub aspectul respectării drepturilor și libertăților omului și cetățeanului. Problema valabilității și legalității actelor administrative a mecanismelor de garantare și asigurare a respectării drepturilor și intereselor legitime ale persoanei reglementate prin aceste categorii de acte juridice constituind un subiect frecvent cercetat și disputat în literatura de specialitate, continuă și astăzi să fie una actuală și de o incontestabilă valoare pentru democratizarea societății noastre. În pofida tuturor eforturilor de recunoaștere a valorii fundamentale a legalității în activitatea administrației publice, cât și în general în cadrul unui stat de drept. În doctrina juridică din România cât și cea din Republica Moldova s-a scris destul de mult despre respectarea principiului legalității în activitatea organelor administrației publice și îndeosebi respectarea acestui principiu în procesul de elaborare, organizarea executării și executării actelor administrative, totuși practica denotă grave deficiențe la capitolul respectării reale a acesteia, fapt remarcat prin numărul impunător de dosare în materia contenciosului administrativ precăutate de instanțele de judecată. În viziunea noastră, atât timp cât o asemenea situație va persista, tot atât de acută va fi și necesitatea de a o evalua sub aspect teoretico-științific, pentru găsirea unor căi eficiente de activitate a organelor administrației publice în scopul asigurării drepturilor și intereselor persoanelor.

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) [199]; **Costachi Gh., Ignatiev V. P., Cușmir V. P.** *Административное право: Общая часть* (2002) [291]; **Orlov M., Belecciu Șt.** *Drept administrativ (pentru uzul studenților)* (2005) [200]; **Creangă I.** *Curs de drept administrativ: pentru studenții facultăților de drept. Vol. I* (2003) [76]; Guțuleac V. *Административное право Республики Молдова* (2007) [287] 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.

În general, lucrările reprezintă cicluri de prelegeri elaborate cu scopul de a facilita predarea și studierea în instituțiile de învățământ superior de specialitate, precum și în cele postuniversitare, cuprinzând temele prevăzute în programele de instruire ale acestor instituții precum: locul dreptului administrativ în statul de drept, dreptul administrativ ca ramură de drept, izvoarele dreptului administrativ, organizarea administrației publice centrale, organizarea administrației publice locale, actul administrativ, controlul activității organelor administrației publice, contenciosul administrativ, răspunderea administrativă. Respectiv, sunt lucrări care cuprind o abordare generală a instituțiilor de drept administrativ, în care nelipsită este elaborarea, emiterea și controlul legalității actelor administrative ca activitate de bază a administrației publice, a aspectelor principale ale actului administrativ și a condițiilor de valabilitate ale acestuia, a modalităților de asigurare a legalității în administrație.

Legalității actelor administrative, a activității administrației publice și a modalităților de asigurare a acestora constituie obiectul de studiu al publicațiilor dedicate unor aspecte particulare concrete. Pot fi menționate, în acest sens, lucrările:

- **Belecciu Șt. – *Controlul de legalitate exercitat asupra activității administrației***. În: „Probleme ale edificării statului de drept în Republica Moldova” (2003) [35] - în care autorul vine cu o expunere detaliată a necesității asigurării legalității în administrația publică, a condițiilor de eficiență a controlului administrativ, formele controlului exercitat în scopul asigurării legalității în administrația publică.

- **Belecciu Șt., Durbală N. – *Controlul specializat ca modalitate de asigurare a legalității în administrația publică***. În: „Administrarea publică: teorii, practici, perspective” (2002) [36], în acest articol autorii relatează asupra esenței și particularitățile controlului specializat, inclusiv aspecte ale instituției tutelei administrative raportate la prevederile legislației în vigoare la moment .

- **Cobăneanu S. – *Controlul în sistemul administrației publice din Moldova***. În: Revista Națională de Drept, 2001 [54] – rolul și menirea controlului în sistemul organelor administrației publice în democratizarea societății Republicii Moldova, este obiectul principal al studiului dat.

Cobăneanu S., Cobăneanu D. - *Controlul activității autorităților publice locale în Republica Moldova*. În: „Dezvoltarea constituțională a Republicii Moldova la etapa actuală” (2004) [55] – aduce în atenție problema controlului exercitat asupra autorităților administrației publice locale, punându-se accentul pe condițiile de eficiență a acestuia, ținând cont de statutul distinct al autorităților în cauză.

- **Ghereg V. – *Sisteme de control a activității administrației publice centrale***. În: „Administrația publică în perspectiva integrării europene” (2007) [111] – cuprinde o expunere a formelor controlului administrativ exercitat asupra administrației publice (controlul intern,

controlul ierarhic și controlul extern specializat) și a particularităților acestuia, fiind subliniat specificul fiecăruia în asigurarea legalității în administrația publică.

- **Ghereg V.** – *Asigurarea legalității în administrație și condițiile de eficiență a controlului administrativ – prerogativă imperativă pentru modernizarea administrației publice din Republica Moldova*. În: „Administrația publică și buna guvernare” (2008) [110] – reflectă condiții de eficiență pe care controlul în mod obligatoriu ar trebui să le întrunească, dacă prin realizarea acestora se tinde nu atât spre constatarea abaterilor, cât spre sporirea eficienței acesteia în special spre perfecționarea administrației publice.

Din numeroasele realizări științifice în domeniul asigurării respectării principiului legalității în statul de drept, vom menționa lucrările semnate de savantul **Gh. Costachi** (ca autor și coautor): *Spre o statalitate democratică și de drept*. (2007) [69]; *Direcții prioritare ale edificării statului de drept în Republica Moldova* (2009) [67]; *Organizarea și funcționarea puterii în statul de drept* (2010 [70] și 2011[75]); *Prin știință spre un stat de drept* (2011[68]; *Semnificația contenciosului administrativ într-un stat de drept*. În: *Revista Națională de Drept*, 2009 [71]) etc.

În aceste lucrări autorul își propune să accentueze necesitatea reconceptualizării principiului legalității și configurarea principalelor cerințe ale acestuia în noile condiții ale unei societăți ce se vrea a fi democratică. În mod special, domnia sa apreciază o asemenea cerință cum este calitatea legii, conținutul acesteia, care presupune că legea, inclusiv actele subordonate legii, trebuie să corespundă și să garanteze cele mai importante valori ale democrației dintre care în mod special drepturile și libertățile fundamentale ale omului. Ca o idee de bază prin toate aceste lucrări trece obligativitatea respectării legilor revine atât cetățeanului simplu, cât și factorilor de decizie, autorităților emitente ale actelor normative și cele ce asigură executarea acestora.

Legalitatea, ca principiu fundamental al statului de drept, a constituit subiect de cercetare și pentru alți cercetători, dintre care îi vom menționa pe: **Gh. Avornic**, în contextul dezvoltării teoriei generale a dreptului (*Teorie generală a dreptului* (2004) [23] și *Tratat de teoria generală a statului și dreptului (în două volume)* (2010) [24]); **B. Negru** și **A. Negru**, în același context al teoriei generale a dreptului (*Teoria generală a dreptului și statului* (2006) [190]); **A. Arsene** (*Legalitatea și supremația legii într-un stat de drept*. În: „Edificarea statului de drept” (2003)[16]); (*Legitimitatea puterii de stat principiu edificator al statului de drept și democratic contemporan*) Chișinău, 2014 [17]

P. Railean (*Conținutul și valoarea legalității într-un stat de drept*. În: *Legea și Viața*, 2010[227, p.21-22]),

Iacob I. *Noțiunea, necesitatea și rolul controlului exercitat asupra administrației publice* (2006) [122, p.44-47] – o abordare conceptuală a noțiunii de control, a conținutului și a elementelor acestuia, o determinare a principalelor condiții de eficiență, fiind argumentată necesitatea controlului exercitat asupra administrației publice în noile condiții de democratizare a societății.

Baurciulu A. – *Controlul asupra activității organelor administrative în dreptul comparat.* (2002) [27], reprezentînd în principiu o monografie, lucrarea cuprinde un studiu comparat al principalelor forme de control exercitate asupra administrației publice: controlul exercitat de parlament, controlul administrativ și controlul judiciar, finalizînd cu importante recomandări în vederea optimizării acestora.

Pot fi menționate și publicațiile semnate de **I. Creangă** – *Curs de drept administrativ: pentru studenții facultăților de drept. Administrația publică locală.* Vol. II (2005) [76] și *Controlul actelor administrației publice locale* (2004) [72], în al căror cuprins sunt dezvoltate normele juridice ce reglementează instituția controlului exercitata la nivel local, fiind evidențiate unele deficiențe și propuse soluții de optimizare.

Studiind doctrina juridică de drept administrativ din Republica Moldova în materie de control al legalității activității organelor administrației publice putem menționa faptul că controlului administrativ, exercitat asupra administrației publice, nu cunoaște o cercetare științifică pe măsura importanței sale, dat fiind faptul că el se realizează fie de pe poziții ierarhice superioare, fie că are la bază ideea de tutelă administrativă. Prin urmare, cercetătorii insistă mai mult asupra contenciosului administrativ, considerat fiind ca cel mai eficient mijloc de asigurare a legalității în activitatea administrației publice.

În acest sens, se impun în atenție lucrările:

- **Creangă I.** – *Drepturile și libertățile fundamentale. Sistemul de garanții* (2005) [74], în care, dincolo de dezvoltarea drepturilor și a libertăților constituționale ale omului, este abordat și contenciosul administrativ, subliniindu-se rolul inedit în apărarea drepturilor omului;

- **Șt. Belecciu** – *Contenciosul administrativ* (2003) [42] – cuprinde tratarea unor momente cu caracter general precum noțiunea contenciosului administrativ, formele acestuia și evoluția instituției pe teritoriul Republicii Moldova. Totodată, autorul supune unei interpretări detaliate prevederile Legii contenciosului administrativ în scopul explicării: caracteristicilor reglementării contenciosului administrativ în Republica Moldova, a condițiilor de admisibilitate a acțiunii în contencios administrativ; subiecții cu drept de sesizare; obiectul acțiunii în contencios administrativ; actele administrative exceptate de la controlul contenciosului administrativ și procedura judecării acțiunilor în contencios administrativ. În general, lucrarea poate fi apreciată ca fiind utilă procesului didactic din cadrul instituțiilor de învățământ superior, cu precădere pentru facultățile de drept.

- **Cruglițchi T.** – *Condițiile exercitării acțiunii de contencios administrativ conform legislației Republicii Moldova*. În: „Administrația publică și buna guvernare” (2008) [77, p.346-356] – cuprinde o expunere a condițiilor exercitării acțiunii în contencios administrativ (privite sub aspect comparativ cu situația din România), dezvoltând cu precădere instituția recursului administrativ cu formele sale (ierarhic și grațios) și a recursului contencios, abordând unele aspecte problematice, cum ar fi drepturile și interesele apărute prin contencios administrativ, problema subiecților cu drept de sesizare în contencios administrativ etc. În ansamblu, publicația poate fi apreciată ca fiind una valoroasă, dat fiind conținutul bogat în sinteze și constatări, precum și în formule de recomandare.

- **Cruglițchi T.** – *Particularitățile examinării acțiunii de contencios administrativ la instanța de fond*. În: „Administrația publică în statul de drept” (2009) [78, p.415-423], într-o manieră asemănătoare celei expuse anterior, autoarea intervine cu un studiu asupra particularităților examinării acțiunii în contencios administrativ, expunându-și opinia pe marginea celor mai importante aspecte în materie, precum: termenele pe care le implică soluționarea cauzelor de contencios administrativ, corelația dintre reglementările Codului de procedură civilă a Republicii Moldova și a Legii contenciosului administrativ, soluțiile date de către judecător pe marginea legalității actelor administrative etc. De asemenea, valoarea publicației poate fi apreciată și în baza aspectelor comparative pe care autoarea ține să le evidențieze în mod special.

- **Cruglițchi T.** – *Rațiunea procedurii prealabile în contenciosul administrativ* (2011) [79, p.313-319] etc.) – cuprinde un subiect destul de actual și frecvent polemizat în literatura de specialitate, deoarece procedurii prealabile în contenciosul administrativ adeseori i se reproșează faptul că este de natură să limiteze dreptul fiecărui om la liberul acces la justiție. Prin urmare, cercetătoarea vine să argumenteze totuși importanța și valoarea acestei instituții atât pentru asigurarea legalității și eficienței administrației publice, cât și pentru apărarea drepturilor omului în termene mai scurte și cu mijloace mai puțin costisitoare.

Vorbind de gradul de studiere a controlului legalității actelor administrative în arealul științific din Republica Moldova, nu poate fi ignorat aportul incontestabil la dezvoltarea acestei problematice a cercetătoarei M. Orlov. Apreciind în mod deosebit valoarea teoretică și practică a lucrărilor semnate de domnia sa, am ținut să prezentăm unele dintre ele în mod separat.

Astfel, în publicația – *Contracarea abuzurilor în administrația publică* (În: “Administrarea publică: teorii, practice, perspective”, 2002) [195, p.77], M. Orlov schițează esența celei mai importante măsuri de contracare a abuzurilor în administrația publică (în viziunea sa) – contenciosul administrativ, referindu-se succint la formele acestuia, părțile în litigiul de contencios administrativ, unele elemente de procedură prealabilă și procedură

judiciară – toate raportate la modificările operate în Legea contenciosului administrativ, la acea vreme. Ideea principală transmisă de domnia sa rezidă în aprecierea „curajului” legiuitorului național de a adopta legea în cauză și sublinierea „lașității” acestuia, manifestată prin modificările ulterioare (în 2001 și 2002) [195p. 77].

Dat fiind faptul că, pe parcurs, M. Orlov s-a orientat cu precădere spre instituția contenciosului administrativ, propunându-și permanent să aprecieze intervențiile legiuitorului în funcționarea acesteia, majoritatea lucrărilor sale au fost axate anume pe dezvoltarea celor mai importante aspecte ale problematicii date.

Merită enunțată, în acest context, și publicația – *Răspunderea administrativ-patrimonială – o nouă formă a răspunderii în dreptul administrativ*. (În: „Administrația publică: aspecte practico-științifice, probleme și perspective”, 2004) [198], în care se aduc suficiente argumente pentru a recunoaște răspunderea administrativ-patrimonială ca fiind o nouă formă de răspundere juridică, autoarea destul de sigur înfirmând caracterul civil al răspunderii materiale survenite în cadrul contenciosului administrativ. Prin aceasta, cercetătoarea în mod repetat susține necesitatea atribuirii unui regim juridic distinct contenciosului administrativ față de regimul civil.

În această ordine de idei, se înscrie și articolul – *Principii și elemente de procedură ale justiției administrative* (În: „Administrația publică și buna guvernare”, 2008) [17, p.300-305], în care cercetătoarea accentuează și dezvoltă o serie de principii menite să asigure atât eficiența procedurii justiției administrative, cât și necesitatea instituirii unui regim distinct pentru contenciosul administrativ, dat fiind specificul cauzelor aduse în fața instanței de contencios administrativ.

Nu a rămas în afara atenției dnei M. Orlov nici problema părților în procesul contenciosului administrativ, care cunoaște o dezvoltare complexă în cuprinsul publicației – *Justiția administrativă în Republica Moldova. Părțile în proces*. În: „Administrația publică în statul de drept” (2009) [196, p.401-414]. Expunându-se asupra subiecților cu drept de sesizare a instanței de contencios administrativ, domnia sa conchide asupra eficienței reduse a implicării procurorului, a avocatului parlamentar, a instanței de drept comun în apărarea drepturilor persoanelor vătămate prin acte administrative ilegale, date fiind deficiențele pe care le cuprind normele juridice ce reglementează instituția contenciosului administrativ, nemijlocit Legea contenciosului administrativ.

Majoritatea studiilor realizate de M. Orlov referitoare la instituția contenciosului administrativ se regăsesc bine structurate în cuprinsul unei valoroase monografii – *Curs de contencios administrativ* (2009) [201], în care autoarea abordează atât problema activității autorităților administrației publice (nemijlocit trăsăturile caracteristice ale actului administrativ, categoriile de acte administrative și condițiile de legalitate și valabilitate a lor, contractele

administrative, controlul exercitat asupra administrației publice etc.), cât și nemijlocit instituția contenciosului administrativ, în special, evoluția istorică a acestuia, scopul, obiectul și actele exceptate de la controlul pe calea contenciosului administrative, instanțele competente să soluționeze litigiile de contencios administrative și procedura examinării acestor litigii. În ansamblu, lucrarea reprezintă o amplă analiză de sinteză, teoretico-practică, a justiției administrative din Republica Moldova, acordându-se o deosebită importanță atât doctrinei în această materie, cât și jurisprudenței. În acest curs sunt examinate toate problemele pe care le ridică implementarea unei noi instituții juridice, a unei noi forme de justiție în dreptul nostru.

În același context, al aprecierii gradului de cercetare științifică a controlului legalității actelor administrative, vom menționa și efortul științific deosebit al autorilor **A. Dastic** și **M. Manoliu**, deoarece investigațiile lor valoroase au fost inserate în cuprinsul unor voluminoase teze de doctor în drept: *Contenciosul administrativ în Republica Moldova* - **A. Dastic** (2006) [76, p.75] și *Asigurarea legalității în administrația de stat* – **M. Manoliu** (2008) [172].

Lucrarea dnei **A. Dastic** prezintă o importanță deosebită în virtutea faptului că domnia sa își propune drept scop să contribuie la dezvoltarea doctrinei naționale și a jurisdicției contenciosului administrativ în baza doctrinei internaționale, dreptului comunitar și a practicii judiciare internaționale. Un accent important, în acest sens, se pune pe necesitatea sporirii responsabilității autorităților administrației publice, în procesul de adoptare a actelor administrative prin disciplinarea pecuniară a funcționarului public ori a instituției publice care se fac vinovați de cauzarea unui prejudiciu.

La rândul său, teza dlui **M. Manoliu** reprezintă o abordare inedită a fundamentelor normative ale controlului ca mijloc de asigurare a legalității în administrația de stat, a controlului administrativ ca cea mai relevantă formă de control al legalității în activitatea administrației și a contenciosului administrativ în calitatea sa de ultim remediu pentru apărarea drepturilor și a libertăților omului față de abuzurile administrației.

Generalizând asupra celor expuse în prezentul capitol, precizăm că numeroșii specialiști (i-am enunțat doar pe câțiva) care au investigat subiectul în discuție (fie în ansamblu, fie doar sub diferite aspecte) demonstrează cu pregnanță semnificația deosebită a acestuia, precum și actualitatea pentru perioada în care ne aflăm. Din aceste considerente sunt pe deplin justificate eforturile continue ale cercetătorilor autohtoni de a investiga realitatea și de a propune noi soluții viabile pentru o societate în permanentă ascensiune. Respectiv, prin prezentul demers teoretic, ținem să ne integrăm și noi în circuitul științific, pentru a contribui cu unele viziuni și argumente la aprofundarea și dezvoltarea subiectului în cauză, pentru a propune soluții eficiente de optimizare a controlului exercitat asupra legalității actelor administrative.

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) [103], *Tratat de drept administrativ român* (1944) [242]; **Negulescu P.** – *Tratat de drept administrativ*. Vol. I. (1934) [192]; **Drăganu T.** – *Actele de drept administrativ* (1959) [95], *Actele administrative și faptele asimilate lor supuse controlului judecătoresc potrivit Legii nr. 1/1967* (1970) [94]; **Teodorescu A.** – *Tratat de drept administrativ*. Vol. I. (1929) [244]; **Rarincescu C. G.** – *Contenciosul administrativ român* (1936) [229]; **Tarhon Gh.** – *Considerații în legătură cu teoria nulității actelor juridice în dreptul administrativ* (1966) [243]; **Ionescu R.** – *Curs de drept administrativ al R.P.R.* (1960) [125], *Drept administrativ* (1970) [127]; **Negoită Al.** – *Știința administrației* (1972) [186]; **Iovănaș I.** – *Drept administrativ și știința administrației* (1977) [138] 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 ilustrații profesori de drept administrativ administrație publică precum: **Iorgovan A.** – *Tratat de drept administrativ*. Vol. I. (1996) [130], *Tratat de drept administrativ*. Vol. II (2002) [135], *Tratat de drept administrativ*. Vol. II (2005) [132]; **Iovănaș I.** – *Drept administrativ*. Vol II (1997) [137]; **Petrescu R-N.** – *Drept administrativ. Note de curs*. Vol. I. (1994) [206], *Drept administrativ*. Vol. II (2001) [205], *Drept administrativ* (2004) [204]; **Preda M.** – *Curs de drept administrativ. Partea generală* (1995) [215], *Drept administrativ. Partea generală* (2000) [218], *Drept administrativ. Partea generală* (2004) [216], *Drept administrativ. Partea generală* (2006) [217]; **Negoită Al.** – *Drept administrativ și știința administrației* (1991) [183], *Drept administrativ și știința administrației* (1993) [184], *Drept administrativ* (1996) [185]; **Trăilescu A.** – *Drept administrativ* (2002) [249], *Drept administrativ* (2005) [250], *Drept administrativ* (2008) [251]; **Manda C. C.** – *Drept administrativ. Tratat elementar* (2001) [168], *Drept administrativ. Tratat elementar*. Vol. I. (2002) [169], *Drept administrativ. Tratat elementar*. (2005) [167]; **Alexandru I.** – *Administrația publică. Teorii. Realități. Perspective* (1999) [2], *Administrația publică. Teorii. Realități. Perspective* (2001) [3], *Drept administrativ comparat* (2000) [4], *Drept administrativ* (2005) [5]; **Prisăcaru V. I.** – *Tratat de drept administrativ. Partea generală* (1996) [225], *Tratat de drept administrativ. Partea generală* (2002) [223]; **Brezoianu D.** – *Drept administrativ. Partea generală*. (2003) [48], *Drept administrativ român* (2004) [47]; **Dana Apostol-Tofan .** – *Drept administrativ*. Vol. I (2003) [11], *Drept administrativ*. Vol. II. (2004) [246], *Instituții administrative europene* (2006) [12]; **Vedinaș Verginia.** – *Drept administrativ și instituții politico-administrative. Manual practic* (2002) [255], *Drept administrativ* (2006) [256]; **Gheorghiu R. Iu.** – *Drept administrativ* (2005) [108], *Știința administrației* (2005) [109]; **Popa E.** – *Mari instituții ale dreptului administrativ. Curs universitar* (2002) [212]; **Negruț V.** – *Drept administrativ* (2004) [191]; **Corbeanu I.** – *Drept administrativ* (2002) [66]; **Bălan E.** *Instituții de drept public* (2003) [29]; **Petrescu Rodica Narcisa.** – *Drept administrativ*. 2009[208]; **Podaru O.** – *Drept administrativ. Vol. I.* (2010) [210]; **Dragoș D. C.** – *Elemente de drept administrativ. Suport de curs*. (2011-2012) [92],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 problematicei controlului legalității actelor administrative.

Sunt relevante, în acest sens, lucrările axate în mod nemijlocit pe abordarea actului administrativ ca mijloc de exprimare și realizare a administrației publice, pe condițiile de valabilitate și legalitate și efectele juridice ale acestuia. Dintre acestea vom menționa:

Prof. **Ilie Iovănaș** în lucrarea sa „*Drept Administrativ*”, împarte formele de realizare a activității administrației publice în două categorii: prima include forme concrete ce produc efecte

juridice – acte administrative, contracte administrative, acte civile, acte de dreptul muncii și fapte juridice materiale; a doua cuprinde forme de activitate care nu produc efecte juridice proprii – operațiunile tehnico-administrative și actele politice ale organelor administrative[137pag.9].

- **Prisăcaru V. I.** *Actele și faptele de drept administrativ* (2001) [222], din care autorul abordează în mod separat principalele categorii de acte administrative (de autoritate, de gestiune, cu caracter jurisdicțional, acte pregătitoare etc.), în scopul elucidării trăsăturilor, a particularităților, a condițiilor de valabilitate, a modalităților de control exercitate asupra legalității acestora, precum și încetarea efectelor lor juridice;

- La rîndul său **Mircea Preda** în lucrarea „*Drept administrativ*”, opinează că actul administrativ constituie o categorie de acte juridice adoptate (dacă sunt rezultatul deliberării unui organ colegial) sau emise (dacă provin de la o autoritate unipersonală) în principal, de autoritățile administrației publice, de instituțiile publice, sau de celelalte structuri organizatorice constituite în condițiile legii, prin care se asigură realizarea sarcinilor care revin administrației publice[219, p.191.]. Actele administrative pot fi emise și de alte persoane și autorități din cadrul puterilor legislative sau judecătorești, dar, acestea sunt o activitate minoră ce ajută la organizarea lucrului de bază și a activității interne a activității respective.

- **Podaru O.** *Actul administrativ – formă și elemente de formă* (2007) [209], în care sunt dezvoltate principalele condiții de valabilitate ale actelor administrative, sancțiunea nerespectării acestora, accentuându-se în mod deosebit importanța formei scrise a actelor administrative și necesitatea motivării actelor nefavorabile particularului;

- **Trăilescu A.** *Actele administrației publice locale* (2002) [248] este o lucrare voluminoasă în care autorul cu lux de amănunte descrie și analizează actele administrative adoptate/emise de autoritățile administrației publice locale, identificînd condițiile de valabilitate a acestora, modalitățile de control exercitate asupra legalității lor, căile de contestare, precum și competența dispunerii suspendării, revocării și anulării acestor acte;

- **Trăilescu A.** *Predictibilitatea normelor și stabilitatea raporturilor juridice – componente ale legalității actelor administrative* (2011) [247] cuprinde o abordare a trei principii importante de drept administrativ (principiul previzibilității normelor juridice, principiul securității juridice sau al stabilității raporturilor juridice și principiul încrederii legitime), recunoscute la nivelul comunității europene ca fiind circumscrise de principiul legalității actelor administrative, autorul expunându-se asupra necesității recunoașterii acestor principii și în dreptul intern;

- **Trăilescu A.** *Unele considerații referitoare la necesitatea unei mai stricte delimitări a nulităților în dreptul administrativ* (2001) [252] reprezintă o abordare a problemei

nulității actelor administrative, de altfel, destul de polemizată în literatura de specialitate, în scopul accentuării distincției dintre nulitatea actului, anulabilitatea actului și inexistența lui.

- **Moraru M.** *Legalitatea și oportunitatea actelor administrative. Relația dintre ele și controlul oportunității* (2011) [178], cuprinde o expunere de criterii de diferențiere între legalitatea și oportunitatea actelor administrative, fiind pusă în discuție problema verificării oportunității de către instanța de judecată, de asemenea, discutată intens în doctrină, precum și problema conceptului de legalitate a oportunității care este de natură să extindă sfera de control a judecătorului;

- **Neagu L.** *Suspendarea executării actului administrativ. Practică judiciară* (2011) [181] reprezintă o amplă tratare a problemei suspendării actelor administrative ca instrument de asigurare a respectării principiului legalității. În baza practicii judiciare, sunt explicate situațiile în care este admisă cererea de suspendare a actelor, cazurile în care este imposibilă dispunerea acestei măsuri, precum și motivele respingerii de către instanță a unei asemenea cereri etc.;

- **Pupăzan Cl.** *Modalități de încetare a efectelor juridice ale actelor administrative* (2008) [226, p.123-137] conține o dezvoltare argumentată a principalelor modalități de încetare a efectelor juridice a actelor administrative, precum sunt: suspendarea, revocarea și anularea, cu indicarea subiecților cărora le revine competența dispunerii acestor măsuri și a consecințelor lor juridice;

- **Manta P.** *Suspendarea, revocarea și anularea actelor administrative* (2011) [173, p.45-56.] cuprinde, de asemenea, o expunere a cazurilor în care poate fi cerută și dispusă suspendarea, revocarea și anularea actelor administrative ca măsuri de încetare (temporară sau definitivă) a efectelor juridice a actelor administrative.

Pe lângă cercetarea esenței, a trăsăturilor și a particularităților actului administrativ, o preocupare distinctă a autorilor români a constat în dezvoltarea formelor de control exercitate asupra activității administrației publice și, implicit, asupra legalității actelor administrative. Evident, asemenea subiect poate fi regăsit în orice manual de drept administrativ. Cu toate acestea însă, diferite aspecte ale problemei în cauză constituie uneori subiecte de cercetare ale unor publicații distincte, precum: **Manda C. C.** *Drept administrativ comparat. Controlul administrativ în spațiul juridic european* (2005) [167]; **Voinea R.** *Tutela administrativă exercitată de prefect* (2005) [263]; **Miron D.** *Scurte considerații privitoare la raportul de tutelă administrativă* (2005) [176] etc.

În mod special, vom aprecia atenția acordată de specialiști instituției contenciosului administrativ. Respectiv, unii teoreticieni și-au axat demersurile lor științifice nemijlocit și exclusiv pe aspectele și particularitățile contenciosului administrativ. În acest sens, îi vom remarca pe: **Prisăcaru V. I.** *Contenciosul administrativ român* (1994) [224]; **Vedinaș V.**

Introducere în dreptul contenciosului administrativ (1999) [257]; **Brezoianu D.** *Contenciosul administrativ* (2002) [49]; **Mrejeru T.** *Contenciosul administrativ. Doctrină. Jurisprudență.* (2003) [179]; **Dragoș D. C.** *Recursul administrativ și contenciosul administrativ: doctrină, jurisprudență și drept comparat* (2001) [91], *Procedura contenciosului administrativ* (2002) [90] etc.

Un alt subiect ce tot mai mult este pus în discuție de către cercetători este problema codificării procedurii administrative, moment de natură să asigure atât coerența normelor juridice procesuale ce reglementează în general procesul administrării, cât și eficiența instituțiilor concrete de drept administrativ care implică desfășurarea unor proceduri.

Argumente în vederea necesității instituirii unui ansamblu de norme juridice privind formele și modalitățile specifice de elaborare, de adoptare, de punere în executare și control a actelor administrative, precum și de realizare a operațiunilor administrative și tehnico-materiale de către structurile administrației publice, pot fi regăsite în conținutul publicațiilor semnate de: **Apostol Tofan D.** *Necesitatea codificării procedurii administrative* (2002) [13]; **Bălan E.** *Procedura administrativă* (2005) [34]; **Vișan L.** *Necesitatea codificării normelor de procedură administrativă* (2005) [261]; **Lazăr R. A.** *Codificarea – soluție necesară și perfectă a asigurării funcționării principiului legalității?* (2001) [143] etc.

Generalizând cele expuse mai sus, vom preciza că problema elaborării emiterii și controlului legalității actelor administrative se bucură de o deosebită atenție în arealul științific românesc, cercetătorii practic permanent monitorizând evoluția cadrului juridic în materie (moment accentuat de numărul edițiilor în care sunt publicate numeroase lucrări).

1.2. Abordarea științifică a emiterii, efectelor juridice și controlului legalității actelor administrative și faptelor asimilate lor în literatura juridică străină

Vorbind despre abordarea științifică a controlului legalității actelor administrative în literatura juridică străină, merită inițial enunțată

Tot mai mult, în ultimul timp, cercetările teoretico-științifice sunt axate pe realizarea unor studii comparative cu situația din statele Uniunii Europene, în vederea evaluării nivelului de compatibilizare a cadrului juridic național (inclusiv a practicii judiciare) cu cel comunitar. Prin urmare, am putea conchide asupra necesității unei asemenea abordări și la nivelul comunității științifice autohtone, moment ce cu siguranță va determina eficientizarea și optimizarea multor aspecte ce țin de procesul de elaborare, emiterie și controlul legalității actelor administrative.

În același context, de evaluare a gradului de studiere științifică a legalității actelor administrative și a măsurilor de asigurare a acestora, ne vom referi succint și la doctrina juridică

franceză, a cărui merit incontestabil stă la baza fundamentării teoriei administrației publice din România și, implicit, din Republica Moldova.

Sunt de remarcat, în acest sens, în primul rând, 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) [141]; **Auby J. M. – Droit public** (1995) [19]; **Auby J. M., Bandet P., Boutet L., Buch H. Traite de science administrative** (1996) [20]; **Dupuis G., Guédon M.-J., Chrétien P. Droit administratif** (2004) [102]; **Gaudemet Y. Droit administratif general. Tome I** (2001) [106]; **Lombard M. Droit administratif** (1999) [166]; **Rivero J., Waline J. Droit administratif** (1996) [231], (1998) [232]; **Schwarze J. Droit administratif européen.** (1994) [239]; **Seiller B. Droit administratif. Tome 2 - L'action administrative** (2001) [240] 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) [44]; **Dupuis G. La présentation de l'acte administrative** (1978) [101]; **Dabbasch Ch. Institutions et droit administratif: L'action et le controle de l'administration** (1986) [80]; **Brewer-Carias A. R. Les principes de la procedure administrative non contentieuse. Etudes de droit compare (France, Espagne, Amerique Latine)** (1992) [45]; **Darcy G., Paillet M. Contentieux administrative** (2000) [81] 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.

Un alt reper pentru dezvoltarea teoriei dreptului administrativ și a științei administrației din Republica Moldova servește doctrina juridică rusă. Referindu-ne nemijlocit la contribuția doctrinarilor ruși la cercetarea problemei actului administrativ și a controlului legalității acestuia, vom remarca, în mod special, atenția deosebită acordată legalității ca principiu fundamental al administrației publice și a statului de drept. În linii generale, acest subiect este abordat în manualele de **Teoria statului și dreptului, dintre care consemnăm: Abdulaev M. I. Теория государства и права** (2003) [270], **Lazarev V. V. Общая теория права и государства** (1996) [292]; **Alexeev S. S. Право: азбука – теория – философия: Опыт комплексного исследования** (1999) [276] etc.

În același timp, problema legalității ca principiu al statului și, nemijlocit, al administrației publice o regăsim abordată în lucrări precum: *Законность в Российской Федерации* (1998) [289]; **Лившиц Р. З.** *О легитимности закона* (1995) [293]; **Малейн Н. С.** *О законности в условия переходного периода* (1995) [294]; **Хабриева Т.** *Конституция как основа законности в Российской Федерации* (2009) [306] etc.

În cuprinsul acestor publicații, principiul legalității este dezvoltat atât sub aspect istoric și conceptual, cât și sub aspectul conținutului, adică a cerințelor pe care le cuprinde în sine legalitatea, ca principiu fundamental al statului de drept. Prin urmare, se accentuează distincția netă dintre esența și conținutul legalității din perioada sovietică și a celei din perioada contemporană – democratică.

În ceea ce privește conceptul, categoriile, trăsăturile, condițiile de valabilitate și eficiență ale actului administrativ, precum și mijloacele de asigurare și de garantare a legalității acestora, formele de control exercitate asupra administrației publice, acestea în mare parte sunt dezvoltate în cuprinsul a numeroase tratate de drept administrativ precum: **Алехин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М.** *Административное право Российской Федерации* (2001) [277], (2003) [278]; **Бахрах Д. Н.** *Административное право* (1999) [279]; **Бахрах Д. Н., Росинский Б. В., Старилов Ю. Н.** *Административное право* (2005) [280]; **Бровко, Н. В., Григорян, С. А., Соколова, Ю. А.** *Административное право* (2002) [283]; **Габричидзе Б. Н., Чернявский А. Г.** *Административное право Российской Федерации* (2001) [286]; **Овсянко Д. М.** *Административное право* (2002) [297]; **Смоленский М. В.** – *Административное право* (2005) [300]; etc.

Deși aceste lucrări sunt materiale didactice, în conținutul lor pot fi regăsite momente destul de interesante referitoare la reglementarea juridică a regimului actelor administrative, a instituției controlului exercitat asupra activității administrației publice, sub aspect de competență, de procedură, de sancțiuni, de consecințe etc., autorii formulând atât concluzii de valoare, cât și recomandări de modificare a legislației.

În același timp, problema legalității actelor administrative este dezvoltată în publicațiile semnate de: **Васильев Р.Ф.** *Правовые акты органов управления* (1970) [284]; **Тихомиров Ю. А., Котелевская И. В.** *Правовые акты* (1999) [303]; **Волколупов Е. В., Сенякин И. Н.** *Законность правовых актов как объект общетеоретического исследования* (2003) [285]; **Черняк Б. А.** *Законность актов органов управления* (2002) [307], în care autorii abordează nemijlocit condițiile de valabilitate ale actelor administrative și a mijloacelor de asigurare a legalității acestora. Se apreciază în mod deosebit faptul că pentru asigurarea legalității actelor administrative este necesară o ordine procedurală stabilă și clară de elaborare a acestora, de adoptare/emitere și de executare practică.

În ceea ce privește controlul exercitat asupra legalității actelor administrative, o formă distinctă a acestuia și evident deosebit de importantă este considerată controlul judecătoresc, pe care îl regăsim dezvoltat destul de amplu în teza de doctor în drept a cercetătoarei **T. V. Parșina** *Судебный контроль за законностью правовых актов (общеправовой анализ* (2005) [298] (acest subiect fiind cercetat și în celelalte lucrări menționate anterior). În urma investigației sale, în cadrul căreia a dezvoltat aspecte precum noțiunea legalității actului administrativ, baza normativ-juridică a legalității actelor administrative, conceptul și formele controlului judecătoresc asupra legalității actelor administrative, cercetătoarea formulează concluzii atât cu valoare teoretică, cât și practică, expunându-se în special asupra încetării efectelor juridice ale actelor administrative ca rezultat al controlului judecătoresc.

Concepția germană adaptată realităților românești a lui **Ernst Forsthoff** *Lehrbuch des Verwaltungsrechts* 1973[104]. și **Maurer Hartmut**, *Allgemeines Verwaltungsrecht* 2011[174].

Profesorul de drept administrativ de la Buenos Aires, **Augustin Gordillo** *Tratado de derecho administrativo y obras selectas* 2001[22],

Generalizînd cele expuse în compartimentul de față, vom preciza că publicațiile analizate constituie, în ansamblul lor, o sursă importantă de idei, ipoteze și teorii științifice, de natură să suscite un anumit interes în vederea comparării situației de la noi cu experiența țărilor respective în domeniu. Acest fapt impune o evaluare a propriului cadru juridic, a practicii judiciare și a rezultatelor activității practice a administrației publice și formarea unui tablou integrat asupra situației existente în domeniul controlului legalității actelor administrative, permițând astfel, prefigurarea unor noi obiective în vederea optimizării instituției date, racordarea acesteia la valorile unui stat de drept real.

1.3 Concluzii la Capitolul I

Gradul de cercetare a problemelor legate de elaborarea, emiterea și asigurării legalității actului administrativ în general și a faptelor administrative asimilate actelor administrative în special, poate fi identificat în literatura de specialitate din Republica Moldova și din străinătate.

În urma analizei situației în domeniul cercetării elaborării emiterii și asigurării legalității actelor administrative și faptelor asimilate lor în procesul decizional al elaborării și aplicării actelor publice am constatat că interesul față de acest subiect a luat o amploare considerabilă în ultimul deceniu.

Astfel, devine tot mai evident faptul că 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.

Intenționăm să ne integrăm și noi în circuitul științific, pentru a contribui cu unele viziuni și argumente la aprofundarea și la dezvoltarea subiectului în cauză. Respectiv, în prezentul demers științific ne propunem drept **scop** elucidarea conținutului, formelor și particularităților elaborării, emiterii și controlului legalității actelor administrative și faptelor asimilate lor în vederea identificării unor eventuale deficiențe și propunerea de soluții de optimizare.

Pentru atingerea acestui scop trasăm următoarele *obiective*:

- elucidarea trăsăturilor și particularităților actului administrativ în calitatea sa de mijloc principal de exprimare și de realizare a administrației publice;
- elucidarea complexă a condițiilor de valabilitate ale actelor administrative și a consecințelor nerespectării acestora;
- fundamentarea științifică a conținutului și a particularităților elaborării, emiterii și controlului legalității actelor administrative și faptelor asimilate lor ca principiu fundamental al administrației publice;
- dezvăluirea formelor, a obiectivelor și a condițiilor de eficiență a controlului asupra activității organelor administrației publice ca principal instrument de asigurare a legalității în activitatea administrației publice;
- determinarea impactului controlului administrative și celui de legalitate asupra efectelor juridice ale actelor administrative și faptelor asimilate lor;
- elaborarea de concluzii asupra procesului de elaborare, emitere și a controlului legalității actelor administrative și faptelor asimilate lor, formularea unor propuneri și recomandări privind dezvoltarea teoriei, optimizarea cadrului juridic și a activității practice din domeniu.

2. ELABORAREA ȘI PROCEDURA EMITERII ACTULUI ADMINISTRATIV

2.1. Sfera și definirea actelor administrative

În general, definițiile sunt libere, însă cel mai bine ar fi dacă ne-am ralia celor utilizate de toată lumea, spunea, cândva, Georges Vedel[15, p.4].

Actul administrativ însă a fost subiectul atâtor definiții distincte - căci fiecare autor a ținut să aducă ceva nou atunci când a definit această noțiune, devenită deja clasică, încât cu greu putem vorbi despre o definiție comună, „utilizată de toată lumea”. Totuși, anumite elemente pot fi surprinse ca fiind utilizate în mod constant, astfel că, observându-le la rândul nostru, vom defini actul administrativ ca fiind o *manifestare unilaterală de voință, făcută cu scopul de a produce efecte juridice, emisă în regim de putere publică, pentru punerea în aplicare a legii ori prestării de servicii publice*. Am încercat ca aceasta să cuprindă atât genul proxim (act juridic), cât și diferențele specifice (regimul de putere și obiectul actului).

Omnis definitio in jure periculosa est. Legiuitorul nostru nu a dorit să țină cont de această maximă înțeleaptă și, la rândul său, a definit legal actul administrativ ca fiind *actul unilateral cu caracter individual sau normativ emis de o autoritate publică, în regim de putere publică, în vederea executării legii sau a executării în concret a legii*, care dă naștere, modifică sau stinge raporturi juridice. *Definiția legală este criticabilă din cel puțin două puncte de vedere:*

- a) lipsa rigorii logice, legiuitorul definind o noțiune („act”) prin ea însăși;
- b) includerea în definiție a categoriilor (speciilor) actului administrativ: actul normativ și cel individual; trecând peste critica de mai sus, acest lucru este și periculos din punct de vedere practic, căci, așa cum vom arăta, sistemele occidentale de drept, pe lângă cele două tipuri clasice de acte administrative, mai rețin și o a treia: *actul particular*.

Prof. Maria Orlov, definește actele administrative drept o categorie a actelor juridice, manifestare de voință a unei persoane fizice sau juridice, prin care se creează, modifică sau se sting raporturi juridice de drept administrativ, pe baza și în vederea organizării legii[202, p.94].

Actul administrativ este definit și de Legea contenciosului administrativ drept o „manifestarea juridică unilaterală de voință, cu caracter normativ sau individual, a unei autorități publice, emis în vederea organizării executării sau executării concrete a legii” [148].

Din mai multe definiții date actului administrativ, nu putem trece cu vederea o noțiune care se impune prin cuprindere și valoare, formulată de prof. Antonie Iorgovan, care prin act administrativ înțelege acea formă juridică principală a activității organelor administrației publice, care constă într-o manifestare unilaterală și 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. De asemenea autorul propune și o definiție structural - organizațională a

actului administrativ - aceea forma juridica de realizare, ca activitate principală ori secundară, a faptului administrativ, de către organe de stat, sau, în baza legii, de organe nestatale, ce concretizează manifestarea unilaterală de voință a acestora, într-un regim juridic administrativ, tipic sau atipic, după caz. [132,p.24]

În ceea ce privește trăsăturile actului administrativ, din start trebuie să facem precizarea că nu există o părere unanimă cu privire la numărul, tipologia și conținutul trăsăturilor actului administrativ (de drept administrativ). Unele elemente comune sunt susținute și regăsite la toți autorii de drept administrativ (precum faptul că sunt acte juridice, sunt manifestări unilaterale de voință, sunt emise în realizarea puterii de stat etc.), altele sunt analizate ca fiind absorbite/înglobate în trăsături generale majore (caracterul obligatoriu este analizat în contextul regimului juridic specific etc.) sau chiar ignorate.

Din definiția generalizată prezentată mai sus, sintetizăm trăsăturile actului administrativ extrase din lucrările de specialitate:

a) *Actul administrativ este forma principală de activitate juridică a organelor administrației publice.* Trăsătura determină forma concretă de activitate a organelor administrației publice, ca o semnificație juridică prin care își realizează competența aceste organe[73, p.215], adică este o manifestare de voință exprimată pentru a produce efecte juridice, adică a da naștere, a modifica sau stinge anumite drepturi și obligații[47,,p.60; 202, p.95], potrivit voinței celui care a emis actul.

Acest aspect le deosebește de operațiunile administrative: actele administrative produc în mod direct efecte juridice asupra celor cărora se adresează, sunt efectele pe care le are în vedere organul emitent al actului; operațiunile administrative nu produc efecte juridice avute în vedere de cel care le săvârșește, ci efectele pe care le are în vedere legea (exemplu clasic ne servește autorizația de construcție – act administrativ, care produce efectele pe care le are în vedere cel care o eliberează, și avizele – operații administrative, fără de care nu poate fi eliberată autorizația, lipsa lor sau rezoluția negativă a acestora condiționează eliberarea autorizației – un efect prevăzut de lege).

Cu alte cuvinte, nu orice manifestare de voință este un act administrativ, ci doar aceea făcută cu scopul de a produce efecte juridice (trebuie să existe o concordanță între voință și efectul recunoscut de lege), iar manifestarea de voință trebuie să fie aptă de a produce efecte juridice proprii, realizarea efectelor juridice fiind recunoscută de lege – proces asigurat prin forța coercitivă a statului.

Ponderea actului administrativ în sfera formelor de activitate ale organelor administrației publice, variază după cum ne plasăm la un nivel ierarhic sau altul al organizării administrației publice, și respectiv după cum este vorba de un organism de ramură sau de domeniu.

Trăsătura determină și concluzia că actul administrativ nu este singura formă juridică prin care lucrează administrația, dar este forma juridică cea mai importantă[258, p.84].

b) *Actul administrativ este o manifestare de voință expresă și unilaterală.*

De cele mai multe ori se reține caracterul unilateral al manifestării de voință, în care este înglobat caracterul expres și regimul de putere publică. Caracterul expres al manifestării de voință este determinat de regimul de putere publică în care se emit actele administrative. Voința juridică se exprimă în mod expres și neîndoiește în scopul de a aduce o modificare în realitatea juridică existentă, sau după cum scria A. Iorgovan „să aibă acel animus negoti contrahendi, iar nu să fie jocandi causa” [132, p.25-26]. Pentru valabilitatea unui act administrativ, pentru a produce efecte juridice, nu este necesar consimțământul persoanei căreia i se adresează[76, p.216], cum este cazul actelor de drept civil, care se întemeiază pe acordul, consimțământul subiectelor raporturilor juridice civile.

Întrucât organul emitent al actului administrativ acționează în temeiul puterii de stat, în calitate de autoritate publică, el își poate impune în mod unilateral voința sa, asupra celui căruia se adresează actul[47, p. 64]. Caracterul unilateral este dat și de faptul că drepturile și obligațiile care iau naștere prin actele administrative sunt stabilite într-un mod fără de echivoc de către organul ce emite actul, iar persoanele cărora actul se adresează au obligația de a se conforma voinței unilaterale a organului administrației publice, exprimată prin actul administrativ.

În literatura de specialitate s-au dus discuții referitoare la periclitarea acestui caracter dacă la elaborare au participat mai multe autorități ale administrației publice, fie autoritățile administrației publice au cooperat cu organizații nestatale.

Susținem părerea conform căreia, în astfel de cazuri suntem tot în fața unei manifestări unilaterale de voință, deoarece în rezultat actul degajă o singură voință juridică, creând o situație juridică nouă pentru persoanele care nu au participat la emiterea lui. Dacă la emiterea actului administrativ participă mai multe subiecte, actul este urmarea unui consens al autorităților respective, realizând o singură voință juridică, care îi conferă actului caracter unilateral, și nu contractual[206, p. 179].

Întorcându-ne la exemplul dat anterior cu autorizația de construcție – raportul juridic ia naștere numai prin manifestarea unilaterală de voință juridică a organului care acordă autorizația, acesta stabilind în mod unilateral condițiile și conținutul autorizației, iar avizele pe baza cărora a fost emisă autorizația nu au nici un efect asupra celui care a solicitat autorizația. În această situație autorizația (poate fi vorba și de alte forme) are sensul unei aprobări prealabile[171, p. 243], iar în opinia prof. A. Iorgovan, în unele cazuri „acordul” are, din punct de vedere juridic semnificația de „aviz conform” [130, p. 282]. Prof. E. Albu adaugă acestor situații și cazul în care actul administrativ este emis cu acordul prealabil al persoanei vizate, precum ordinul de

delegare sau de detașare a persoanei fizice[1, p.38] - și în acest caz păstrându-se o singură voință juridică, aceea a organului competent al administrației publice.

În ceea ce privește oportunitatea actelor administrative emise la cerere, care reprezintă o categorie de acte destul de numeroasă, administrația fiind sesizată prin cereri asupra necesităților subiectelor de drept, și în acest caz voința solicitantului constituie doar o condiție pentru emiterea actului administrativ și nu un acord de voință între solicitant și autoritatea emitentă. Manifestarea de voință a autorității administrative emitente a autorizației, actului administrativ emis la cerere își păstrează caracterul unilateral[171, p. 244].

c) *Actul administrativ este emis pe baza și în vederea executării legii.* Datorită acestui caracter actul administrativ este obligatoriu spre îndeplinire și respectare atât de persoanele fizice și juridice cărora le este adresat, cât și organului emitent[202, p. 95]. Obligatorivitatea actului administrativ derivă din faptul că el este dat pe baza și în executarea legii, și din această cauză se bucură de prezumția de legalitate.

Din această trăsătură rezultă, pe de o parte, că actele autorităților publice ierarhic superioare ale administrației publice sunt obligatorii pentru cele subordonate, iar pe de altă parte, autoritățile publice superioare au dreptul de a modifica sau anula actele autorităților care li se subordonează, fără a avea însă posibilitatea de a le substitui, adică de a reglementa ele însele raporturile juridice ce fac parte din sfera atribuțiilor exclusive ce le revin autorităților subordonate[219, p. 173].

Fiind adoptate sau emise pe baza și în executarea legii, actele administrative, nu pot conține dispoziții contrare legilor, deoarece o lege poate să modifice sau să anuleze oricând un act administrativ.

În situația în care nu există o reglementare legală și totuși apare necesitatea emiterii unui act administrativ în literatura juridică s-au dus discuții legate de faptul dacă autoritatea administrației publice poate sau nu să reglementeze direct problema, în lipsa reglementărilor legale.

Prof. M. Preda susține că în cazul actelor administrative cu caracter normativ, autoritatea administrativă va putea adopta sau emite ea acest act, cu condiția ca problema care constituie obiectul actului să nu fie rezervată prin lege organului legiuitor al țării. În cazul actelor administrative cu caracter individual, autoritatea nu va putea emite actul, fără a fi împuternicit de lege să dispună în acest sens[219, p. 173]. Există și alte opinii contrare[73, p.217], care susțin faptul că autoritatea administrativă nu poate elabora și emite acte ce conțin norme primare de drept. Cu atât mai mult nu va putea fi emis un act administrativ individual, deoarece organul administrației publice n-ar putea să oblige o persoană să adopte un comportament, fără a avea împuterniciri legale, întrucât astfel se încalcă prescripția „în scopul aplicării legii”.

d) *Actul administrativ are un regim juridic specific și este executoriu din momentul intrării în vigoare.* Regimul juridic specific este compus din reguli specifice referitoare la forma, procedura de emitere, condiții de valabilitate, formele de control a actelor administrative. [169, p. 245] Regimul juridic divizează modalitățile de control asupra acestor acte, instituind controlul judecătoresc pe calea contenciosului administrativ, controlul efectuat de Curtea Constituțională și controlul efectuat de Parlament. Această trăsătură ne dă posibilitatea să deosebim actele administrative ale organelor administrației publice de actele administrative ale altor autorități publice.

În viziunea prof. V. Vedinaș, dimensiunea emiterii în regim de putere publică a actului administrativ, îl deosebește de celelalte acte unilaterale ale administrației, emise în regim de drept comun [258, p. 87]. Fiind emise de autoritatea administrației publice în calitatea ei de purtătoare a puterii publice, dă naștere modifică sau stinge drepturi și obligații, cărora li se aplică un regim de putere publică [204, p. 289]. De regimul de putere publică se leagă caracterul obligatoriu al actului administrativ (caracter pe care unii autori îl delimitează ca o caracteristică aparte [169, p. 247]) și executarea lui din oficiu, și permite exercitarea unui control de legalitate de către instanțele judecătorești.

Caracterul executoriu imediat al actului administrativ înseamnă aducerea la îndeplinire imediat ce a intrat în vigoare, fără a fi necesară întocmirea unor formalități ulterioare, ca în cazul unei hotărâri judecătorești rămasă definitivă, care, pentru a fi executată, trebuie investită cu formulă executorie.

Cu riscul de a ne repeta, vom face unele precizări preliminare, legate de faptul că administrația publică reprezintă un „gen al vieții publice” [260, p. 193], iar actele juridice pe care le va efectua le vor împărți în două categorii:

- acte specifice administrației, prin care se obiectivează esența acestora, specificitatea ei, din punct de vedere al obiectivului, mijloacelor și regimului, acestea fiind actele administrative și contractele administrative;

- acte prin care administrația se comportă ca orice subiect de drept, în relație cu alte subiecte de drept, și acestea reprezintă actele juridice supuse regimului de drept comun, contractele civile și actele emise în regim de drept comun.

2.2. Clasificarea actelor administrative

Clasificarea actelor administrative prezintă un interes teoretic dar și practic, fapt care a determinat o cercetare multiaspectuală a problemei în literatura juridică. Pornind de la varietatea și multitudinea organelor administrației publice și a domeniilor de activitate conduse de acestea, actele administrative pot fi clasificate după mai multe criterii.

a) După natura lor juridică, acestea pot fi clasificate în:

- acte administrative de autoritate (sau acte administrative de putere publică), ce emană de la o autoritate publică (legislativă, executivă sau judecătorească) în mod unilateral, pe baza și în vederea executării legii, executarea fiind asigurată de puterea publică[202, p. 98], iar nerespectarea lor atrage sancționarea celor în culpă;

- acte administrative de gestiune, sunt actele încheiate de serviciile publice administrative cu persoane fizice și juridice, și, privesc buna gestionare a domeniului public al statului sau al unității administrativ – teritoriale. Spre deosebire de prima categorie, care sunt acte de manifestare unilaterală a voinței autorităților publice, actele de gestiune presupun două manifestări de voință (a serviciului public administrativ și a unei persoane fizice sau juridice).

- acte administrative jurisdicționale (sau cu caracter jurisdicțional), emise de organele de jurisdicție administrativă, (investite de lege cu atribuții jurisdicționale), în mod unilateral, prin care se soluționează conflictele apărute între serviciul public și particulari, conform unei proceduri stabilite prin lege[223, p. 196].

b) După competența materială, actele administrative se împart în:

- acte administrative cu caracter general; acele acte care se adoptă sau se emit de autoritățile administrației publice care au competență materială generală. Din această categorie fac parte: hotărârile guvernului, hotărârile consiliilor, unele ordine și dispoziții ale primarilor.

- acte administrative de specialitate; acele acte care sunt emise de organele administrației publice centrale de specialitate și de autoritățile administrației publice locale. Din această categorie fac parte: ordinele, instrucțiunile și dispozițiile emise de miniștri și conducătorii celorlalte organe ale administrației publice centrale de specialitate, precum și cele emise de conducătorii serviciilor descentralizate ale ministerelor și ale celorlalte organe ale administrației publice centrale de specialitate[219, p. 175].

c) După competența teritorială, sau, la unii autori, în raport cu producerea efectelor juridice în spațiu[47, p. 72], deosebim:

- acte administrative adoptate sau emise de autoritățile administrației publice centrale (decretele Președintelui Republicii Moldova, hotărârile Guvernului, ordinele, instrucțiunile și dispozițiile miniștrilor etc.) care produc efecte pe întreg teritoriul țării;

- acte administrative adoptate sau emise de autoritățile administrației publice locale (hotărâri ale consiliilor municipale, raionale, locale, dispozițiile primarilor, precum și actele emise de conducătorii serviciilor publice descentralizate ale ministerelor și ale celorlalte organe ale administrației publice de specialitate) care produc efecte în limitele unității administrativ-teritoriale, în care funcționează autoritățile care le emit.

d) După gradul de întindere a efectelor juridice, actele administrative sunt:

- acte administrative normative, care produc efecte cu caracter general și impersonal (de exemplu: decretele Președintelui (de instituire a stării excepționale), hotărârile Guvernului, instrucțiunile, regulamentele, ordinele ministerelor, departamentelor și altor autorități centrale și locale), sau după cum menționează prof. M. Orlov „conțin reguli generale de conduită, sunt impersonale și de aplicabilitate repetată, la un număr nelimitat de subiecte; nu toate organele administrației publice au competența de a le emite, și nu pot fi contestate în justiție pe calea acțiunii, ci doar pe calea excepției de ilegalitate” [202, p. 99]. Cerințele față de forma și procedura de emitere sunt mult mai severe decât pentru celelalte acte administrative.

- acte administrative individuale, care produc efecte numai cu privire la persoane fizice sau juridice determinate. Aceste acte se caracterizează prin faptul că manifestarea de voință a organului competent creează, modifică sau stinge drepturi subiective sau obligații în profitul sau în sarcina uneia sau mai multor persoane dinainte determinate [205, p. 257-261]. Actele administrative individuale niciodată nu vor putea încălca actele normative (autorizația de construcție nu va putea încălca prevederile actelor normative în domeniul construcției).

Prof. I. Creangă, deosebește și a treia categorie de acte administrative, în cadrul acestei clasificări: - actele administrative interne [73, p. 220]. Acestea reglementează activitatea internă a unui organ, de exemplu: dispozițiile Guvernului (potrivit art. 102, alin. (5) din Constituție); hotărârile Biroului Permanent al Parlamentului, prin care se elaborează ordinea de zi a Parlamentului (art. 11 din Regulamentul Parlamentului).

În aceeași ordine de idei, folosind criteriul sferei efectelor juridice pe care le produc, prof. D. Brezoianu [47, p. 71] deosebește acte cu efecte interne, care produc efecte în interiorul organului emitent (de exemplu, regulamentul de ordine interioară), și, acte cu efecte externe, care produc efecte în afara organului emitent, față de alte organe de stat, organizații nestatale sau persoane fizice.

Prof. I. Iovănaș merge mai departe în analiza actelor individuale, și la clasifică în patru categorii [137, p. 22-24]: - acte prin care se stabilesc drepturi și obligații determinate pentru subiectele cărora li se adresează (exemplul actului de atribuire a unui teren în vederea construirii unei locuințe); - acte care conferă statut personal beneficiarilor (exemplul diplomă de bacalaureat sau de licență, carnet de conducere auto etc.); - acte administrative de sancționare administrativă (prin care se aplică constrângerea administrativă – procesul-verbal întocmit de polițist); - actele administrative jurisdicționale, care la rândul lor au anumite trăsături specifice: soluționează litigii, sunt emise în cadrul unei proceduri cu respectarea principiului contradictorialității, organul emitent este independent în darea soluției (față de părți și față de persoană sau organ), se bucură de stabilitate specifică de lucru judecat și trebuie motivat.

Dezvoltarea și analiza ultimei trăsături o găsim la prof. R. N. Petrescu care spune: „Stabilitatea mai mare a actelor administrative nu este identică cu puterea de lucru judecat de care se bucură hotărârile judecătorești, ea se manifestă prin faptul că autoritatea administrativă care într-o anumită cauză a emis un act administrativ jurisdicțional, nu-l mai poate revoca, modifica sau suspenda” [205, p. 259].

e) După natura efectelor juridice pe care le produc, deosebim[73, p. 220; 219, p.175; 202, p.98]:

- acte administrative care acordă drepturi (impersonale și generale sau individuale);
- acte administrative care constată existența unui drept.

Prof. D. Brezoianu, deosebește în cadrul aceleiași clasificări următoarele categorii[47, p. 72]:

- acte constitutive de drepturi și obligații, acele acte care dau naștere, modifică sau sting drepturi și obligații juridice – permisul de conducere auto, autorizație de a practica o îndeletnicire sau meserie;

- acte declarative de drepturi, acele care confirmă, certifică o anumită calitate a persoanei sau o anumită situație juridică – actele de identitate, legitimații de serviciu, adeverințe;

- actele recognitive de drepturi, actele care recunosc drepturi preexistente emiterii lor, în cadrul soluționării unor litigii juridice, de exemplu, actele organelor administrative cu atribuții jurisdicționale, obiectul litigiului fiind dreptul încălcat anterior.

- actele administrative sancționatorii, prin care se aplică sancțiuni administrative, de exemplu, un proces-verbal de constatare a contravenției și de aplicare a sancțiunii corespunzătoare.

- actele administrative de anulare a altor acte administrative pentru ilegalitatea acestora sau pentru neoportunitatea lor.

f) După autoritatea care le emite, deosebim:

- acte administrative emise de autoritățile administrației publice. Din această categorie fac parte toate actele administrative emise de autoritățile administrației publice centrale sau locale, cu competență materială generală sau specială, precum și cu competență teritorială centrală ori locală[219, p. 175-176];

- acte administrative adoptate de Parlament, sau în opinia prof. M. Orlov – acte ale aparatului Parlamentului[202, p. 98];

- acte emise de instanțele judecătorești; de exemplu, cele emise pentru executarea hotărârilor judecătorești rămase definitive, ori pentru numirea/eliberarea din funcție a personalului.

- acte administrative emise de instituțiile publice; În literatura juridică vom găsi sistematizări detaliate la această categorie, date de prof. V.I. Prisacaru, [222, p. 67] în dependență de interesul și importanța acestora (națională, regională și locală).

- acte administrative emise de persoanele de drept privat asimilate autorităților publice, în baza împuternicirilor date de lege ori de organele administrației publice, sau, în condițiile Legii contenciosului administrativ.

g) După perioada de timp în care produc efecte juridice, deosebim:

- acte administrative permanente, care produc efecte din momentul intrării în vigoare și până în momentul ieșirii din vigoare, pe întreaga durată a existenței lor[222, p. 66]. Din această categorie fac parte majoritatea actelor administrative de autoritate, până la revocarea, abrogarea sau anularea lor.

- acte administrative temporare, care produc efecte juridice pentru o anumită perioadă de timp, stabilită expres în actul respectiv.

h) După mărul manifestărilor de voință pe care le conțin, deosebim:

- acte administrative simple, care conțin o singură manifestare de voință;

- acte administrative complexe, care conțin două sau mai multe manifestări de voință[202, p. 98].

Deși în analiza actelor administrative ne vom axa pe actele administrative de autoritate, actele administrative de gestiune și actele administrative jurisdicționale prezintă și ele anumite particularități.

Astfel, **actul administrativ de gestiune** este acel act juridic încheiat de o autoritate a administrației publice sau de un alt serviciu public, atribuit de lege sau în condițiile legii, cu o persoană fizică sau juridică particulară, având ca obiect achiziționarea de produse, prestarea de servicii sau executarea unor lucrări ori concesionarea sau închirierea de bunuri mobile sau imobile din domeniul public[219, p. 195] al statului, municipiului, raionului, orașului, satului în condițiile și cu procedura stabilită prin lege sau potrivit legii.

Având în vedere că actul administrativ de gestiune se încheie între două părți, el capătă prin aceasta trăsături asemănătoare contractului (civil sau comercial), dar nu este totuși un contract, ci un act administrativ tocmai pentru că are trăsături proprii ce fac această diferență:

- inițiativa încheierii actului administrativ de gestiune aparține întotdeauna celui care reprezintă potrivit legii, statul sau unitatea administrativ-teritorială (conducătorilor organelor și serviciilor, conducătorii organelor centrale de specialitate etc.), ceilalți participanți sunt particularii (persoane fizice sau juridice) care acceptă condițiile puse de inițiatorul actului și se supune procedurilor stabilite, în prealabil, prin lege; [222, p. 189-190]

- obiectul actului administrativ de gestiune îl constituie după caz, achiziționarea de bunuri, executarea de lucrări, prestarea de servicii, concesiunea sau închirierea de bunuri, actul îmbrăcând formă, denumire și regim juridic specific în raport de obiectivul său;

- actele se încheie numai în formă scrisă și în strictă conformitate cu normele procedurale prevăzute de lege, procedură care are o cerință fundamentală organizarea licitației publice;

- drepturile și obligațiile ce revin autorității administrației publice sau serviciului public nu pot fi transmise decât unei alte autorități sau serviciu public, iar cele ce revin particularului nu pot fi cedate altuia decât cu aprobarea autorității publice sau serviciului public respectiv; [219, p. 196]

- de la încheierea actului administrativ de gestiune, serviciul public precizează cazurile în care el poate rezilia contractul, fără să suporte daune pentru rezilierea actului administrativ de gestiune, precum și clauze de răscumpărare în cazul actelor ce au ca obiect concesiunea unor bunuri, activități sau servicii publice.

Actul administrativ jurisdicțional este acel act administrativ tipic emis de un organ al administrației publice investit prin lege cu atribuții jurisdicționale, prin care se soluționează cu putere de adevăr legal un litigiu din sfera administrației active, după principii specifice procedurii judiciare. [258, p. 138]

Trăsăturile actului administrativ jurisdicțional sun desprinse în mare parte din definiție: - este un act administrativ tipic pentru un organ al administrației publice investit prin lege cu rezolvarea unor litigii; - este adoptat ca urmare a rezolvării unui conflict juridic născut între două sau mai multe persoane fizice sau juridice, acestea din urmă fiind de drept public sau de drept privat; [93, p. 109] - deoarece se referă la un litigiu determinat, actul are un caracter individual; - litigiul se soluționează cu forță de adevăr legal, această trăsătură apropiind actul administrativ jurisdicțional de hotărârile pronunțate de instanțele judecătorești; - se bucură de un grad sporit de stabilitate, fiind exceptate de la principiul revocabilității (cu toate acestea stabilitatea lor nu se identifică cu stabilitatea actelor emise de organele puterii judecătorești); - procedura de elaborare și emitere a actului administrativ jurisdicțional este similară procedurii judiciare (cu respectarea principiilor contradictorialității, independenței, reprezentării părții de un apărător etc.); - se păstrează obligativitatea motivării actului, care îl apropie de hotărârile (decizii sau sentințe) date de instanțele judecătorești.

2.3. Deosebirea dintre actul administrativ și celelalte acte juridice

a) Actul administrativ și legea. 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 se bucură de forță juridică superioară față de actul administrativ. Prof. A. Negoită[184, p. 116] 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[202, p. 96]. Tot datorită acestui fapt sunt elaborate și aplicate norme de control care să asigure legalitatea actelor administrative.

Actul administrativ este principala formă de activitate a puterii executive, pe când legea este forma principală de activitate a puterii legislative. Încă o deosebire constă în faptul că actul administrativ este executoriu imediat, pe când 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 când are un caracter normativ, sfera sa de răspândire este mai restrânsă, referindu-se la o singură problemă sau la un grup de probleme determinate[73, p. 231].

b) 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[202, p. 97]: - hotărârea judecătorească este actul juridic prin care se realizează puterea judecătorească, iar actul administrativ este forma de realizare a puterii executive;

- prin hotărârea judecătorească se aplică legea la un caz concret, având ca scop fie sancționarea unui delict, fie soluționarea unui litigiu, iar actul administrativ are ca scop organizarea executării și executarea efectivă a legii;

- 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.

- 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[202, p. 97]);

- 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 investită să o anuleze[73, p. 232].

c) Actul administrativ și contractul civil. Asemănarea între 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:

- actul administrativ constituie o manifestare unilaterală de voință juridică iar contractul civil este rezultatul acordului a două sau mai multe voințe juridice, ce urmăresc producerea de efecte juridice;

- actul administrativ este supus regimului de drept public, contractul este supus de regulă regimului de drept privat;

- 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 în neînțelegerile apărute urmează a fi soluționate pe cale judecătorească);

- nerespectarea sau neexecutarea contractului atrage aplicarea de sancțiuni civile, pe când nerespectarea actelor administrative poate atrage aplicarea sancțiunilor de natură administrativă, disciplinară și chiar penală.

În literatura juridică, din ultima perioadă s-au dus discuții referitor la „compromisul” între actele administrative și contractele civile – contractul administrativ, definit de legislație ca „contract încheiat de autoritatea publică, în virtutea prerogativelor de putere publică, având ca obiect administrarea și folosirea bunurilor proprietate publică, executarea lucrărilor de interes public, prestarea de servicii publice, activitatea funcționarilor publici care reiese din relațiile de muncă reglementate de statutul juridic al acestora[148]”. Dar, chiar și dacă într-un astfel de act juridic este prezentă voința ambelor părți: a autorității publice și a subiectului de drept privat (persoană fizică sau juridică) autorizat să presteze servicii publice – ca în cazul contractelor de concesiune a serviciilor publice, de angajare în serviciul public, de închiriere a spațiului locativ etc. – autoritatea administrativă poate modifica sau rezilia, din proprie inițiativă, în condițiile legii, acest contract.

Astfel, trebuie făcută distincția între legalitatea și oportunitatea actelor administrative, ambele constituind condiții diferite și distincte de valabilitate a acestor acte. Absența de oportunitate nu este o cauză de ilegalitate, ci de nevalabilitate, evident atât în caz de ilegalitate, cât și de neoportunitate, efectul este nulitatea actului respectiv, dar din motive cu totul diferite[47, p. 84].

2.4. Condiții de valabilitate ale actelor administrative.

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).

Nerespectarea condițiilor și cerințelor atrage după sine nevalabilitatea actelor administrative cu toate consecințele ce decurg din această situație. [202, p. 106] În opinia unor autori, nesocotirea acestor condiții comportă efecte diferite care constau în inexistența, anulabilitatea sau nulitatea actului administrativ[222, p. 82].

Datorită numărului impunător de opinii formulate cu privire la cerințele de legalitate și valabilitate a actului administrativ, nu există o părere unanimă ci doar puncte de interferență care sunt puse la temeliile majorității concepțiilor.

Astfel, prof. M. Preda, leagă valabilitatea actului administrativ de următoarele cerințe de legalitate:

- actele să fie adoptate sau emise de către autoritățile sau persoanele competente din punct de vedere material și teritorial și în limitele acestei competențe;
- conținutul actului administrativ să fie conform cu conținutul legii în baza căruia este emis;
- actele să corespundă scopului urmărit de legea pe care o pun în executare;
- actele să fie adoptate sau emise în forma specifică actelor administrative și cu respectarea procedurii și a normelor de tehnică juridică prevăzute de lege[219, p. 176].

Prof. T. Drăganu[95, p.107-146] și C. Manda[169, p.248] propun sistematizarea condițiilor în următoarele grupe:

- actul administrativ să fie emis de către autoritatea (organul) competentă și în limitele competenței sale;
- actul administrativ să fie emis în forma și potrivit procedurii stabilite de lege;
- conținutul actului administrativ trebuie să fie conform cu Constituția și celelalte acte normative în vigoare;
- actului administrativ trebuie să corespundă scopului urmărit de lege.

Dacă opiniile autorilor prezentate mai sus nu acordă o importanță suficientă studiului respectării oportunității actului administrativ, există și autori care nu doar analizează oportunitatea ci și o plasează ca condiție, cerință de sine stătătoare. Vom trece în revistă câteva.

Prof. R. Ionescu menționează următoarele condiții de valabilitate a actelor administrative:

- actul administrativ să fie emis în baza și în executarea legii;
- actul administrativ să fie emis în baza tuturor actelor organelor de stat care sunt superioare organului administrativ emitent;
- actul administrativ să fie emis de organul administrativ numai în limitele competenței sale;
- actul administrativ să fie conform scopului legii și celorlalte acte normative ale organelor superioare organului administrativ emitent;

- actul administrativ să respecte cerințele legale referitoare la forma sa;
- actul administrativ să fie oportun[127, p. 251].

Prof. M. Orlov înaintează în calitate de condiții incontestabile de legalitate și valabilitate a actelor administrative următoarele cerințe:

- conformitatea actului administrativ cu conținutul legii și al altor acte cu forță juridică superioară;
- actul să fie emis de organul competent în limitele competenței sale;
- actul administrativ trebuie să fie eficient;
- actul administrativ trebuie să fie oportun;
- actul administrativ trebuie să respecte cerințele față de formă[202, p. 107-109].

În susținerea aceleiași perspective, privitor la cerințele de validitate a actelor administrative, cu prezentarea unui studiu asupra oportunității, contribuie prof. I. Iovănaș, care în lucrarea sa[137, p. 36-53], înaintează următoarele condiții de validitate:

- actul administrativ să fie emis de organul competent în limitele competenței sale;
- să existe conformitatea actului administrativ cu conținutul legii și al actelor cu forță juridică superioară;
- emiterea lor în forma și cu procedura stabilită de lege;
- respectarea oportunității actelor administrative.

O opinie, care susține dezvoltarea condițiilor generice de validitate în condiții concrete de validitate, este cea a prof. V.I. Prisăcaru, care propune studierea condițiilor date pentru fiecare categorie de acte administrative (de autoritate, de gestiune și jurisdicționale). Autorul propune următoarele condiții de valabilitate, cu aplicabilitate generală pentru toate cele trei categorii de acte[222, p. 82-89]:

- actul administrativ trebuie elaborat sau emis de organul administrației publice cu respectarea competenței materiale;
- respectarea competenței teritoriale;
- trebuie să fie adoptat pe baza și în vederea executării legii;
- respectarea procedurilor (prealabile și concomitente);
- să conțină în cuprinsul său denumirea completă a organului care a adoptat sau a emis actul;
- să conțină sigiliul (ștampila) organului administrației publice;
- să fie semnat de persoana competentă;
- să fie contrasemnat (dacă legea o cere);
- actul trebuie înregistrat, datat și să i se dea un număr;
- să fie publicat în Monitorul Oficial;

- să fie comunicat persoanei interesate.

Conform prevederilor constituționale de la articolele 102 și 106/2[152] și în conformitate cu Hotărârea Curții Constituționale a Republicii Moldova nr. 14 din 18.03.1999 prin care se interpreta dispoziția art. 94 alin (2) și art. 102 alin (3) din Constituție, actul administrativ trebuie să întrunească anumite condiții:

- să fie emis (adoptat) de organul competent;
 - să fie emis pe baza i în vederea executării legii (constituționale, organice sau ordinare);
 - să fie semnat de funcționarul public competent;
 - să fie emis în formă scrisă;
 - să cuprindă elementele de formă (semnătura, data emiterii sau adoptării, numărul cronologic, aplicarea sigiliului sau ștampilei organului emitent);
 - să fie emis cu respectarea procedurii de votare pentru actul adoptat de organul colectiv;
- Nerespectarea condițiilor de validitate la adoptarea sau emiterea acestor acte atrage nulitatea sau inexistența lor.

Curtea menționează, de asemenea, și contrasemnătura, ca o condiție esențială a validității decretelor emise și a hotărârilor adoptate, face parte integrantă din textul acestor acte. Conform dispozițiilor Constituției, atât decretele Președintelui (art. 94 alin. (1)), cât și hotărârile Guvernului (art. 102 alin. (1)) se publică în Monitorul Oficial. În sensul art. 94 alin. (2) din Constituție, prin contrasemnarea decretelor Președintelui Republicii Moldova de către Primul-ministru, ca o condiție esențială a validității lor, se înțelege angajarea responsabilității politice a Guvernului față de Parlament și a responsabilității juridice a Primului-ministru pentru aplicarea decretelor emise[118].

În continuare vom sistematiza și analiza cele mai importante condiții de valabilitate a actelor administrative.

a) Conformitatea actului administrativ cu conținutul legii și al altor acte cu forță juridică superioară. Actul administrativ este o modalitate juridică de organizare a executării și de executare a legii, de aceea între actul administrativ și lege există un raport de subordonare: totdeauna actul administrativ trebuie să aibă o bază legală[202, p. 107]. Fără vre-o deosebire de faptul că actele administrative sunt adoptate sau emise de organele administrației publice cu competență materială generală sau de specialitate, ori cu competență teritorială centrală sau locală , ele trebuie emise pe baza legii – pentru executarea prevederilor acesteia, precum și în limitele acesteia[223, p. 208].

Legalitatea este o condiție esențială a actelor administrative. Datorită acestui fapt actele administrative beneficiază de prezumția de legalitate[47, p. 76], adică sunt considerate conforme cu legea, în sensul ei larg, de orice act normativ cu forță juridică superioară actului în cauză.

Sub aspectul efectelor pe care le produce, prezumția de legalitate este de două feluri: absolută și relativă. Prezumția absolută de legalitate nu poate fi combătută, asemenea acte nu pot fi atacate pentru ilegalitate, nefiind posibilă cercetarea legalității actului care beneficiază de o asemenea prezumție (asemenea acte nu pot fi atacate pe nici o cale). De prezumție absolută de legalitate beneficiază hotărârile instanțelor judecătorești, după ce au rămas definitive și irevocabile, beneficiază de autoritate de lucru judecat și nu mai pot fi atacate pentru ilegalitate.

Prezumția relativă de legalitate poate fi răsturnată, demonstrându-se cu probe că actul în cauză este ilegal. Actele administrative beneficiază de prezumție relativă de legalitate, ceea ce înseamnă că ilegalitatea lor poate fi invocată atât de organele de stat cât și de organizațiile nestatale sau persoanele fizice.

Prof. A. Iorgovan menționează că prezumția de legalitate este asociată cu prezumția de autenticitate și prezumția de veridicitate, ambele constituind fundamentul teoretic atât al efectelor în regim de putere al actului administrativ, cât și a obligației sale de executare[130, p. 314].

Prezumția de autenticitate pornește de la ideea că actele administrative redau exact relațiile sociale pe care le constată, adică prevederile lor sunt conforme cu realitățile sociale pe care le reflectă, de aici și similitudinea cu „veridicitatea” – adică conformitatea cu adevărul. Ca orice act autentic, actele administrative fac dovadă deplină, ca mijloc de probă în fața instanțelor jurisdicționale, în ceea ce privește constatările pe care le fac, cu condiția ca ele să fi respectate condițiile de legalitate.

Prezumția de autenticitate are și ea un caracter relativ, în sensul că se poate demonstra, în fața instanței, că actul administrativ reflectă eronat ori deformat realitățile constatate. Prezumția de autenticitate se bazează pe un șir de obligații profesionale și norme deontologice ale diferitor categorii de funcționari, și chiar pe prevederi conținute în legea penală[59]. În acest mod asigurându-se emiterea actelor conforme cu legea și cu realitățile sociale, situație în măsură să contribuie la întărirea legalității, a cinstei și corectitudinii în activitatea organelor administrației publice[47, p. 77].

În mod evident problema legalității nu se pune textelor constituționale, actul juridic suprem și fundamentul normativ al sistemului de drept, toate celelalte acte normative și acte juridice trebuie să fie conforme cu dispozițiile constituționale.

Legea nu poate și nici nu trebuie să prestabilească toate acțiunile, situațiile și modalitățile în care trebuie să intervină în care trebuie să intervină organele administrației cu acte administrative. Punând în executare legea care reglementează cele mai importante relații sociale, organele administrației publice pot emite, din oficiu, când consideră necesar acte administrative cu caracter individual și normativ întemeiate pe dispozițiile legii[202, p. 107].

Conformitatea actului administrativ este avută în vedere prin raportarea la cele trei elemente ale normei juridice: ipoteza, dispoziția și sancțiunea, cuprinse în actele normative în vigoare pe care trebuie să le organizeze și să le execute[95, p. 138]. Aplicând legea și celelalte acte normative, autoritatea administrației publice va trebui să examineze, în primul rând, dacă există condițiile de fapt cerute de ipoteza normei juridice. Astfel, în raport cu ipotezele normei juridice, autoritatea administrației publice va avea următoarele obligații: - să emită actul administrativ pe care legea îl dispune, dacă nu există în mod obiectiv condițiile de fapt prevăzute de ea în acest scop; - să nu emită actul administrativ, dacă aceste condiții de fapt nu există; - cu alte cuvinte să aprecieze existența sau inexistența acestor condiții de fapt[169, p. 262]. După cum apreciază unii autori[137, p. 40-41], neîndeplinirea acestor obligații poate îmbrăca următoarele forme: - organul administrativ nu emite actul, deși sunt întrunite condițiile de fapt pretinse de lege, sau, organul administrativ emite un act administrativ, deși nu sunt întrunite condițiile de fapt, prevăzute de lege. Dacă autoritatea administrativă nu-și îndeplinește aceste obligații, actul va fi ilegal prin conținutul său, ori, după cum menționează prof. M. Orlov: „actul este ilegal deoarece nu corespunde ipotezei” [202, p. 107].

Autoritatea administrativă poate să stabilească corect existența condițiilor prevăzute în ipoteza normei juridice, ea poate să ia măsura prevăzută în dispoziție, după cum poate să interpreteze greșit dispoziția acesteia sau să aplice o altă dispoziție decât cea care trebuia aplicată respectivului raport social. Actul administrativ emis în astfel de condiții este ilegal.

În cazul în care a fost încălcată legea (norma de drept administrativ), autoritatea administrației publice poate aplica o sancțiune, în măsura în care îi este dată în competență o astfel de prerogativă. Autoritatea nu poate aplica o altă sancțiune decât cea prevăzută de lege, iar actul administrativ emis în aceste condiții este ilegal.

b) Actul administrativ trebuie emis de organul competent în limitele competenței sale. Competența reprezintă ansamblul drepturilor și obligațiilor ce revin unei autorități a administrației publice sau unui funcționar public pentru realizarea cărora poate adopta sau emite acte juridice administrative[219, p. 176]. Competența adoptării sau emiterii actelor administrative este conferită prin lege și este strâns legată de o anumită funcție. Ea se naște odată cu funcția respectivă și există chiar dacă această funcție nu este ocupată de o persoană. Competența poate fi personală, teritorială, materială și temporală. Exercițiul competenței este un drept și o obligație pentru autorul actului administrativ, competența nu se epuizează prin exercitarea acesteia.

Competența personală (calitatea persoanei), determină în mică măsură și în puține cazuri competența autorității administrației publice care adoptă sau emite actul. Competența personală are două semnificații: una are în vedere sfera atribuțiilor unei persoane care deține o anumită funcție, iar a doua semnificație privește competența unei autorități în funcție de calitatea

specială a unei persoane[238, p. 60]. Astfel, de exemplu, în materia sancțiunilor contravenționale, calitatea de militar în termen determină modul de aplicare a arestului administrativ[57, art.38, alin. (6)]. În asemenea cazuri arestul nu se aplică de autoritatea administrativă competentă, ci, procesul-verbal este trimis comandantului unității din care face parte contravenientul, ca ulterior, dacă comandantul unității apreciază drept întemeiat procesul-verbal să-i aplice sancțiuni disciplinare. Sau, după cum apreciază unii autori[169, p. 250] – punerea în executare a sancțiunii se face de către comandantul unității militare, nu de către instanța de judecată ca în cazul celorlalte persoane.

Competența materială, constă din totalitatea atribuțiilor unui organ administrativ, stabilite prin legi și alte acte normative[202, p. 108]. De regulă determină dreptul unei autorități a administrației publice de a adopta sau emite un act administrativ[219, p. 177]. Această competență poate fi clasificată, la rândul ei în:

- competență generală, situație în care autoritățile administrative au atribuții în toate domeniile de activitate ale administrației publice (spre exemplu: Guvernul);
- competență specială, situație în care autoritățile administrative au atribuții limitate la un anumit domeniu de activitate[223, p. 205] (de exemplu: fiecare din ministere în domeniul de resort, sau, organele administrației publice de specialitate).

Niciodată o autoritate cu competență materială specială nu va putea adopta sau emite un act administrativ din alt domeniu de activitate. Chiar și în cazul unei autorități cu competență materială generală, ea nu se va putea adopta sau emite decât acele acte administrative pentru care a fost abilitată prin lege, în vederea atribuțiilor ce-i sunt conferite.

Competența teritorială, desemnează limitele geografice în care își manifestă atribuțiile prevăzute de lege autoritățile administrației publice[169, p. 250]. În acest sens distingem autorități ale administrației publice centrale – care își exercită atribuțiile pe întreg teritoriul țării (de exemplu: Guvernul, ministerele), și, autorități ale administrației publice locale – care își exercită atribuțiile la nivelul unei unități administrativ-teritoriale (de exemplu: consiliul local, consiliul municipal, primarul).

În dreptul administrativ, în unele cazuri, competența teritorială este determinată de domiciliul persoanei (de exemplu: plata impozitului, înscrierea în listele electorale), în altele, de locul săvârșirii acțiunii sau inacțiunii (exemplul faptelor contravenționale), ori de locul situării bunului (de exemplu: emiterea autorizației de construcție) [219, p. 177].

Competența temporală desemnează limitele în timp în care o autoritate a administrației publice își exercită competența. De regulă, competența autorităților administrației publice este permanentă atunci când sunt stabilite limitele în timp pentru a-și desfășura activitatea[169, p. 250]. Uneori legea precizează limita în timp în care își desfășoară activitatea autoritatea

administrativă, care au o competență temporară, și vor înceta să ființeze în momentul realizării activității lor.

Din cele relatate mai sus sistematizăm caracteristicile competenței autorităților administrației publice:

- Competența are un **caracter legal**, cu alte cuvinte orice autoritate a administrației publice este dotată cu o anumită competență stabilită de lege. Prin urmare, autoritățile administrative sau titularii funcțiilor nu pot renunța sau tranzacționa, în sensul încredințării unei alte autorități sau funcționar public. Totuși, pentru a se evita situații de discontinuitate în exercitarea competenței legea prevede mijloace specifice: suplinirea și delegarea funcției.

Suplinirea constă în înlocuirea titularului funcției cu altă persoană când acesta nu-și poate exercita atribuțiile[138, p. 123]. Există situații, prevăzute de lege când se realizează suplinirea, și în aceste situații ne aflăm în fața unei supliniri de drept (ministrul este înlocuit pe perioada absenței de vice-ministru, primarul de viceprimar etc.), însă alteori titularul competenței desemnează înlocuitorul său (din mai multe candidaturi).

Prof. C. Manda vorbește în aceste condiții despre interimatul funcției, și interimar – ca persoană provizoriu însărcinată să înlocuiască titularul, pe perioada unei absențe, fie între încetarea mandatului și preluarea funcției de către succesor. Interimatul nu este posibil decât pentru o perioadă relativ scurtă de timp[169, p. 250].

Delegarea are în vedere desemnarea de către o autoritate sau titularul unei funcții a unei alte autorități ori funcționar public care să exercite anumite atribuții ale titularului competenței. Un exemplu de delegare, este când atribuțiile unui organ deliberativ delegă împuternicirile sale sau numai anumite împuterniciri organului executiv, care realizează aceste competențe între două întruniri ale acestui organ deliberativ și numai în limita acestei delegări[73, p. 238].

Ceea ce deosebește instituția suplinirii de cea a delegării competenței privește sfera atribuțiilor transmise, încredințate altuia: în cazul suplinirii acest transfer se referă la toate atribuțiile titularului competenței, în timp ce în cazul delegării transferul se referă numai la anumite atribuții, expres stabilite și prin care titularul delegării este ținut să dea socoteală titularului competenței, care îi poate aproba (ratifica) sau nu actele emise în exercitarea atribuțiilor delegate[219, p. 178].

- Competența are un **caracter obligatoriu**, adică atribuțiile stabilite de lege autorităților administrației publice trebuie realizate în conformitate cu dispozițiile legale, exercitarea lor neavând un caracter facultativ. În cazul în care o autoritate a administrației publice emite un act administrativ, dar aceasta nu era abilitată să-l emită, actul este ilegal, iar ilegalitatea, din această cauză, nu poate fi acoperită prin confirmare. Autoritatea competentă poate să adopte sau să emită un act cu un conținut similar, act care va produce efecte juridice din momentul emiterii sale.

- Competența are un **caracter permanent**, adică se exercită în mod continuu. Autoritatea administrației publice poate să emită un act administrativ ori de câte ori sunt întrunite condițiile stabilite de lege[238, p. 56].

După prof. I. Iovănaș, înțelegerea noțiunii competenței este mai rezultativă, dacă o analizăm prin comparare cu noțiunea de capacitate[137, p. 38]. Capacitatea administrației desemnează posibilitatea de a participa ca subiect independent (titular de drepturi și obligații) în raporturi de drept administrativ. Conceptul de capacitate nu trebuie confundat cu cel de competență care constituie ansamblul atribuțiilor unui organ administrativ (compartiment sau funcționar) și limitele exercitării lor.

Capacitatea de drept administrativ este proprie numai organelor administrative, iar competență au atât organele administrative, cât și structurile lor organizatorice și funcționale, precum și funcționarii. Atribuția este investirea legală cu anumite prerogative. Atribuțiile care formează conținutul competenței pot fi transmise spre exercitare altor compartimente sau funcționari, iar capacitatea nu poate fi transmisă altui subiect de drept.

În exercitarea competențelor, în practică se statornicesc anumite raporturi între autorități din ramuri și domenii de activitate diferite, sau din aceleași ramuri și domenii, ori chiar în cadrul aceleiași autorități (între structuri organizatorice distincte). Este spre exemplu cazul subordonării competențelor unui minister față de competențele Guvernului; este cazul subordonării autorității executive față de competențele autorității deliberative ale administrației publice.

Cu această ocazie, prof. M. Preda analizează și concursul de competențe în adoptarea sau emiterea aceluiași act administrativ, deosebind concurs de competență în formă directă și concurs de competență în formă indirectă[219, p. 178]. Concursul de competență în formă directă reprezintă situația în care actul administrativ este adoptat sau emis prin acordul mai multor autorități ale administrației publice din diferite domenii și ramuri de activitate diferite (de exemplu: un ordin sau instrucțiune a două sau mai multor ministere). Concursul de competență în formă indirectă poate îmbrăca modalitatea „avizului conform”, prin care se exprimă un punct de vedere al unei autorități a administrației publice, acest aviz fiind obligatoriu pentru cel care emite actul administrativ. Acest concurs de competențe poate îmbrăca forma unei „aprobări prealabile” de către o altă autoritate a actului emit, ori chiar forma unei „aprobări ulterioare” acestui act[219, p. 178].

c) Actul administrativ emis trebuie să fie oportun. Facem trimitere la cele relatate la începutul capitolului și privim oportunitatea ca pe o condiție de valabilitate și nu de legalitate a actelor administrative.

La momentul de față, în timpul accentuării efectelor unei crize economice mondiale care se răsfrânge dureros și asupra economiei naționale, în timpul prefigurării unei crize politice în

rezultatul alegerilor din 5 aprilie 2009 nu putem să nu includem în cadrul cerințelor de validitate și oportunitatea actelor administrative.

Prof. M. Orlov propune aprecierea oportunității în baza mai multor criterii[202, p. 109]: a) momentul cel mai potrivit pentru adoptarea actului administrativ; b) locul și condițiile concrete în care urmează să se aplice actul administrativ; c) mijloacele materiale și spirituale pe care le angajează măsura administrativă; d) conformitatea actului administrativ cu nivelul condițiilor generale de viață și cultură; e) conformitatea actului administrativ cu scopul legii.

Prof. I. Iovănaș înțelege prin oportunitate, 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[137, p. 49]. Prof. C. Manda tratează oportunitatea ca un drept de apreciere al autorităților administrative, în cursul organizării executării și executării în concret al legii, prin care se asigură exercitarea atribuțiilor legale în timp optim, cu cheltuieli minime și folosind mijloace adecvate realizării scopului legii[169, p. 264]. În continuarea ipotezei aprecierii oportunității, s-a expus prof. Șt. Belecciu, care susține că oportunitatea unui act administrativ poate fi cercetată atât în momentul emiterii lui, cât și ulterior, fiind posibilă situația ca un act administrativ să fie oportun în momentul emiterii, dar, pe parcurs, să devină inoportun. [42, p. 70]

O opinie puțin diferită o prezintă prof. V. Vedinaș (ca reprezentant al Școlii de la București), care consideră că oportunitatea nu se află într-o relație de dependență cu dreptul de apreciere al organelor administrative, drept care nu poate rezulta decât dintr-o normă juridică a cărei structură logico-juridică să aibă un caracter relativ determinat[258, p. 92]. Același autor propune ca criterii de apreciere a oportunității: - specificitatea condițiilor de muncă și de viață din zona respectivă; - valorile cutumiare ale locului respectiv, tradițiile și obiceiurile specifice; - nevoile reale ale unei unități administrativ-teritoriale în care urmează să se producă efectele juridice ale actului administrativ respectiv; - utilizarea mijloacelor pe care le implică aplicarea în practică a unui act administrativ.

Limitele dreptului de apreciere de către autoritățile administrației publice trebuie să țină seama de prilejul, cauza emiterii actelor administrative sunt stabilite de lege și de către celelalte acte normative pe care urmează să le execute. Deoarece – și aici reversul medaliei – nu este valabil un act oportun dar ilegal.

Oportunitatea creează posibilitatea autorităților administrative de a alege între două sau mai multe soluții posibile cu prilejul organizării și executării legii.

d) Actul administrativ trebuie să fie eficient. În doctrina americană, criteriul eficienței unui act administrativ este analizat dintr-o perspectivă pragmatico – monetaristă, semnificând maximizarea proporției rezultatului net pozitiv (un echilibru al consecințelor dorite asupra celor

nedorite) asupra costurilor circumstanțiale. Este eficient acel act administrativ care cu anumite costuri circumstanțiale limitate obține cele mai bune rezultate posibile, sau, prin care se obține un anumit nivel al rezultatelor, cu cele mai mici costuri circumstanțiale posibile. [117, p. 632-633] În aceeași ordine de idei, dar mult mai generală, este părerea conform căreia criteriul eficienței actului administrativ include de fapt analiza timpului (de elaborare și aplicare), efortului depus (de sistemul administrației publice) și a costurilor pe care le implică. [265, p. 217]

Criteriul general de apreciere a eficienței deciziei, ca act de conducere, îl constituie măsura în care ea răspunde unor necesități reale și oferă soluții cerute de viața reală, în concordanță cu evoluțiile dinamice ale societății. Dacă în cazul oportunității, criteriul fundamental este cel al timpului, mai exact al momentului în care este emis actul administrativ, în cazul eficienței, criteriu fundamental este concordanței cu realitatea.

Prof. M. Orlov propune aprecierea eficienței unui act administrativ, în măsura în care sunt satisfăcute următoarele criterii[202, p. 108-109]:

- este fundamentat temeinic, bazat pe studierea și cunoașterea realității, a schimbărilor care au loc în evoluția fenomenelor și proceselor economice și sociale, pe existența unui fond informațional optim, pe o apreciere obiectivă a consecințelor acțiunii preconizate;
- este rezultatul unei analize profunde (pluridisciplinare, cu folosirea unui volum de informație de mare varietate, care de regulă depășește sfera unui singur sector de activitate);
- este coordonat cu prevederile interne și cu celelalte acte normative (ca o cerință de tehnică juridică);
- este adoptat sau emis operativ, respectându-se principiul celerității;
- este realizabil, cu dispoziții și sarcini clare și adecvate condițiilor în care urmează să producă efectele juridice.

e) Actul administrativ trebuie să respecte cerințele de formă. Conceptul de formă desemnează structura internă și externă a unui conținut, modul de organizare a elementelor din care se compune.

În ceea ce privește forma lor, actele administrative pot fi scrise (de cele mai multe ori), orale (verbale) și implicite (tăcerea organului), adică nerezolvarea în termenul stabilit de lege a unei cereri adresate unui organ a administrației publice[47, p. 79; 73, p.225].

Prof. V. Guțuleac și V. Balmuș sunt de părerea că forma orală (verbală) a actelor administrative este utilizată de obicei în caz de urgență, când pentru desfășurarea anumitor acțiuni în timpul oportun, nu mai este posibilă emiterea unui act scris, deoarece prin aceste s-ar întârzia prea mult acțiunea respectivă care trebuie efectuată imediat. De regulă actele administrative orale se prezintă sub forma unei note telefonice sau a unei dispoziții verbale pe care un funcționar o transmite altui funcționar. [115, p. 88-89]

Doctrina a fost din totdeauna consecventă în a susține necesitatea ca actul administrativ să îmbrace, de regulă, formă scrisă[258, p. 93]. Prof. T. Drăganu apreciază forma scrisă a actelor administrative ca o garanție a respectării legalității[95, p. 121]. Aceasta înseamnă că actele administrative nu sunt, în principiu, consensuale (ceea ce este un element de distincție între actul administrativ și actul civil supus principiului consensualismului), fapt explicat de caracterul lor de acte autentice, acte emise în numele și cu autoritatea statului, în realizarea puterii publice[130, p. 302].

În ceea ce privește forma scrisă, trebuie făcută distincția între actele administrative individuale și actele administrative cu caracter normativ.

Prof. C. Manda susține faptul consacării în formă scrisă a actelor administrative din următoarele considerente: a) excluderea posibilității contestării existenței actului; b) crearea posibilității pentru părțile într-un raport administrativ de a cunoaște drepturile și obligațiile și a se comporta în cunoștință de cauză; c) asigurarea condițiilor pentru exercitarea de către autoritatea competentă a unui control eficient al legalității actelor administrative; d) este un mijloc de apărare a drepturilor cetățenilor, în caz de litigiu[169, p. 252].

Respectivele considerente au fost sintetizate de prof. A. Iorgovan sub următoarea formă: - din necesitatea cunoașterii exacte și complete a conținutului actului; - din necesitatea executării și respectării de către cei care cad sub incidența actului; - din necesitatea de a constitui mijloc de probă în caz de litigiu; - din necesitatea verificării legalității lui în vederea sancționării celor vinovați de eventuale vicii de legalitate a actului sau a celor vinovați de nerespectarea actului legal emis; - și, întru realizarea rolului educativ al actului administrativ respectiv[135, p. 53].

Și în opinia prof. V. Vedinaș, administrația educă cetățeanul prin două modalități: - prin comportamentul său, care trebuie să fie conform legii, avându-se în vedere autoritatea în ansamblul său, dar și personalul care o compune; - prin formele concrete în care administrația își desfășoară activitatea, respectiv actele și faptele sale[258, p. 95].

Forma scrisă a actelor administrative este o condiție ad validitatem, și nu ad probationem. Din această cerință decurg trei condiții referitoare la forma exterioară a actului administrativ: - limba întocmirii actului; - motivarea; și - respectarea regulilor de redactare.

Limba întocmirii actului este limba de stat a Republicii Moldova, adică limba moldovenească în baza grafiei latine[64, art.13, alin. 1.].

Referitor la motivare, ca condiție exterioară, trebuie să facem distincția între actele administrative cu caracter individual și cele cu caracter normativ. Actele normative supuse regulii publicității se motivează printr-o notă de fundamentare, expunere de motive, referat, plasat sub forma unui preambul înaintea actului propriu-zis. Ele au menirea de a concentra elementele de drept și de fapt care legitimează intervenția actului juridic respectiv. Obligația

motivării vizează actele administrativ-jurisdicționale (întotdeauna motivate), și chiar unele acte cu caracter individual (de exemplu, în cazul unei Hotărâri de Guvern cu caracter individual) [258, p. 95-96].

Prof. R. N. Petrecu propune introducerea obligativității motivării tuturor actelor administrative, ca o garanție a respectării legii și a ocrotirii drepturilor cetățenești [204, p. 304-305]. În ceea ce privește autoritățile, deseori se recurge la motivarea actelor administrative și susținem o asemenea procedură deoarece astfel se fundamentează motivele de legalitate a unui act administrativ, ceea ce prezintă relevanță mai ales în cazul contestării legalității unui act administrativ.

Considerăm benefică modificarea legislativă de natură să introducă obligativitatea motivării tuturor actelor administrative, ca o condiție de validitate a actelor și pentru diminuarea riscurilor de adoptare a deciziilor arbitrare și abuzive. Nu în ultimul rând prin această motivare obligatorie se va obține ridicarea gradului de transparență și luptă împotriva corupției, ceea ce în ultima instanță va îmbunătăți calitatea activității administrației.

În ceea ce privește respectarea regulilor de redactare, trebuie să spunem că rigoarea respectării acestora se pune cu precădere în cazul actelor administrative normative. Textul actului administrativ trebuie să fie oficial, clar, precis și corect redactat, pentru a nu produce confuzii și interpretări diferite, stilul folosit în redactare să fie imperativ iar conținutul bine sistematizat, înțelesul unor noțiuni și termeni utilizați să fie precizat, dacă este cazul, în chiar conținutul actului, evitându-se noțiunile cu mai multe înțelesuri sau cele de maximă generalitate, de genul: „în conformitate cu legislația în vigoare” [201, p. 14-15].

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.

2.5. Faptele și operațiunile administrative.

În afară de elaborarea și emiterea actelor administrative – formă principală de activitate a serviciului public, mai există și alte forme de activitate: faptele materiale și operațiunile

administrative sau tehnico – materiale ale autorităților administrației publice. Elaborarea actelor administrative și realizarea sarcinilor administrației publice este 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[126, p. 384].

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” [192, p. 297].

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 din 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” [269, p. 191].

Pentru o analiză mai lesnicioasă vom purcede la examinarea separată a faptelor administrative și a operațiunilor administrative, începând cu definirea lor.

a) 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[219, p. 205; 223, p.269].

b) 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 cele reflectate mai sus desprindem trăsăturile faptelor juridice materiale și ale operațiunilor administrative:

- ele nu concretizează o manifestare de voință, deci sunt forme concrete, materiale, prin care se acționează asupra realității existente;

- 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 validitatea[258, p. 82], emiterea, sau acest scop poate consta în realizarea celui alt obiectiv al administrației - executarea legii.

În literatura juridică, problema clasificării faptelor administrative și a operațiunilor administrative este intens mediată. Unii autori precum V. Vedinaș[258, p. 81-83], C. Manda[169, p. 240-241], propun criterii de clasificare comune pentru ambele categorii, alți autori, precum V. I. Prisăcaru[223, p. 267-271], M. Orlova[202, p. 100], M. Preda[219, p. 205-20] supun categoriile unei analize separate; o altă categorie de autori, precum A. Iorgovan[132, p.15-17], I. Creangă[73, p. 238], D. Brezoianu[47, p. 95-98] analizează drept o categorie unică operațiunile administrative în care sunt integrate și faptele materiale.

Criteriile unice de clasificare a faptelor administrative și a operațiunilor administrative sunt: regimul juridic, consecințele produse și scopul propus.

a) După regimul juridic, în care se realizează, deosebim:

- fapte și operațiuni de putere (prin care se realizează servicii publice);
- fapte și operațiuni care nu se încadrează într-un regim juridic de putere (în general cele productive).

b) După consecințele pe care le produc, întâlnim:

- fapte și operațiuni producătoare de efecte juridice;
- fapte și operațiuni ce produc efecte de altă natură, dar care au și o relevanță juridică.

Susținem părerea prof. A. Iorgovan care susține ipoteza că aceste fapte și operațiuni, deși nu constituie elemente ale voinței juridice, ele reprezintă interes juridic[132, p. 12-19].

c) După scopul lor, putem distinge:

- fapte și operațiuni prin care se realizează în mod direct misiunile administrației publice, și acestea sunt în general cele de prestare a serviciilor publice, sau cele legate de emiterea sau punerea în executare a unor acte administrative;

- fapte și operațiuni prin care se mijlocește realizarea obiectivelor administrației publice, care au semnificația unor operațiuni de birou sau de administrație internă, operațiunile tehnico-administrative și actele cu caracter politic (de exemplu, mesajele Președintelui Republicii Moldova adresate Parlamentului);

- Fapte materiale de producție, care sunt prestate de toate categoriile de organe administrative[258, p. 82].

În ce privește clasificarea separată a faptelor administrative și a operațiunilor administrative. Faptele administrative care nasc, modifică sau sting raporturi juridice de drept

administrativ ori din alte ramuri ale dreptului se împart în două categorii: a) fapte administrative licite, și b) fapte administrative ilicite[222, p. 14].

a) Faptele administrative licite pot fi săvârșite atât de funcționarii publici cât și de ceilalți funcționari dintr-un organ al administrației publice centrale ori locale în pregătirea adoptării sau emiterii unui act administrativ ori în executarea unui act administrativ, cât și de persoanele fizice sau juridice în executarea unui act administrativ[222, p. 1-15] (de exemplu desființarea, evacuarea unui chioșc construit pe domeniul public al municipiului, în executarea unei hotărâri a Consiliului municipal prin care s-a dispus desființarea chioșcului construit pe domeniul public fără autorizație).

b) Fapte administrative ilicite constituie acele fapte săvârșite cu nerespectarea legilor și a actelor administrative normative, pe care acestea le prevăd și le sancționează. Aceste acțiuni sau inacțiuni[219, p. 206] constituie fapte administrative ilicite, în măsura în care nu prezintă semnele unei infracțiuni și nu sunt pedepsite conform Codului Penal. Faptele administrative ilicite pot fi săvârșite de funcționarii publici și de alți funcționari din organele administrației publice, și chiar de persoanele fizice.

Dacă actele administrative (de autoritate, de gestiune și cele cu caracter jurisdicțional) pot fi revocate sau anulate în condițiile legii, faptele administrative licite dar și cele ilicite, nu pot fi revocate și nici anulate.

Operațiunile administrative pot interveni în diferite faze ale procesului de elaborare și de executare a actelor administrative – în faza pregătirii, emiterii, executării actului administrativ și în cea a controlului executării[47, p. 96]. Iată rațiunea care impune clasificarea operațiunilor tehnico-administrative în: a) anterioare; b) concomitente, și c) posterioare, tuturor actelor juridice ale autorităților administrative, ceea ce nu exclude însă ca unele din ele, îndeosebi operațiunile de putere (și cele de prestație) să fie realizate direct în baza dispozițiilor legii, având valoarea faptului juridic prin care se concretizează aplicarea legii[169, p. 241]. Majoritatea covârșitoare a operațiunilor administrative din activitatea autorităților administrației publice sunt cerute de lege drept condiții de valabilitate a actelor administrative.

a) Operațiunile tehnico-materiale premergătoare adoptării sau emiterii actelor administrative pot consta în: întocmirea proiectelor de acte juridice; avizarea proiectului înainte de adoptarea acestuia; îndeplinirea operațiilor cu ocazia votării actului, printre care convocarea organului colegial, transmiterea spre studiere a proiectului funcționarilor publici sau persoanelor care compun organul colegial, stabilirea ordinii de zi, întocmirea procesului-verbal al ședinței și. a.; îndeplinirea diferitor operațiuni necesare formei actului, printre care ștampilarea, datarea, înregistrarea, traducerea într-o altă limbă (la anumite categorii de acte) etc.

b) Operațiunile tehnico-materiale concomitente adoptării sau emiterii actelor administrative pot consta în: operațiuni de definitivare a proiectului de act administrativ, manifestarea acordului funcționarilor publici sau a persoanelor care compun organul colegial competent să-l adopte, întrunit de cvorumul cerut de lege și de asemenea adoptat de cvorumul prevăzut de lege; eventuala redactilografare (redactare) în forma finală definitivă a actului administrativ și semnarea lui de către conducătorul organului colegial care l-a adoptat[223, p. 268]; la actele administrative de autoritate emise de un organ unipersonal aceste operații constau de regulă în lecturarea textului de funcționarul public competent să-l emită, redactilografarea (dacă este cazul) și semnarea lui.

După părerea prof. D. Brezoianu, tot în faza de executare, în cazul neexecutării de bună voie a actelor administrative, pot fi aplicate o serie de măsuri administrative coercitive, având ca scop obținerea executării actelor administrative. Astfel de operații sunt: tratamentul medical forțat, ținerea în carantină, reținerea persoanei pentru cercetări penale, confiscarea de bunuri, aplicarea sechestrului, blocarea conturilor, etc. [47, p. 97]

c) Operațiunile tehnico-materiale posterioare adoptării sau emiterii actelor administrative pot consta în: înregistrarea actului, menționarea numărului sub care a fost înregistrat, datarea și punerea sigiliului (ștampilarea actului), transmiterea spre publicare ori înmânarea directă sau prin poștă celor interesați[219, p. 207].

Spre a verifica modul cum au fost executate actele administrative, poate fi utilizată o gamă variată a operațiunilor administrative de control[47, p. 97]. Aceste operațiuni pot fi îndeplinite de către organele administrației publice ierarhic superioare celor controlate sau de persoane și subdiviziuni din componența aceluiași organ. Totodată, controlul poate fi exercitat și între organe diferite, fără a exista relații de subordonare între ele (de exemplu, controlul sanitar etc.). Ca operații administrative de control sunt încadrate verificările de acte, inventarierile, expertizele.

2.6. Procedura emiterii sau adoptării actelor administrative.

Din punct de vedere terminologic, autoritățile administrative unipersonale emit acte normative (de exemplu, primarul emite dispoziții), iar autoritățile administrative colegiale adoptă acte administrative (de exemplu, consiliul municipal adoptă hotărâri). În literatura juridică, majoritatea autorilor au căzut de acord asupra faptului că 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, alteori se prezintă ca foarte complexe. Ele nu sunt determinate, după cum se crede de „predilecția gratuită” pentru hârțogărie și încetineală. Există și abuzuri ce trebuie evitate, dar în general, procedurile prezintă o mare utilitate. Ele trebuie să permită informarea, reflexia, controlul, continuitatea și presupun esențialmente folosirea formei scrise[2, p. 505]. Emiterea sau adoptarea actelor administrative în forma și cu procedura prevăzută de lege reprezintă o condiție de legalitate a acestora. Neîndeplinirea duce la nulitatea actului. Procedura administrativă cuprinde faze de pregătire, elaborare, emitere sau adoptare, aducere la cunoștință, punere în executare și control al actelor și măsurilor administrative[32, p. 84].

Autoritatea administrativă poate proceda și fără a fi obligată să respecte o procedură prestabilită, libertatea „de mișcare” se recunoaște uneori administrației de stat, ținând seama de varietatea sarcinilor ce-i revin[137, p. 41].

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[169, p. 254]). În dependență de consecințele juridice ale acestor forme procedurale, ele sunt clasificate de prof. V. Vedinaș, în trei categorii: - care produc efecte juridice prin ele însele, - care au implicații asupra legalității actelor administrative; - care nu afectează legalitatea actelor administrative[258, p. 97].

Procedura emiterii actelor administrative cuprinde mai multe activități desfășurate de funcționarii autorității publice care emite actul. Toate aceste activități (care sunt în esență operațiuni sau fapte materiale administrative) pot fi raportate la trei faze:

- a) activități ale fazei pregătitoare (pregătirea și elaborarea);
- b) activități concomitente emiterii actului (emiterea ori adoptarea);
- c) activități posterioare emiterii actului (aducerea la cunoștință, punerea în executare)

[201, p. 18].

a) Activități ale fazei pregătitoare. Formele procedurale pregătitoare sunt, de regulă, activități care nu produc prin ele însele efecte juridice, dar care premarg elaborarea actului administrativ producător de efecte juridice.

Fazele procedurii administrative se declanșează în două moduri:

- din oficiu; și,

- prin executarea dreptului la petiționare.

În activitatea autorităților administrației publice de organizare a executării legii și de executare în concret a acesteia, necesitatea adoptării de acte administrative decurge în unele situații din însăși prevederile legii, legea stabilind că pentru realizarea unor acțiuni se vor adopta acte administrative de către autoritățile administrației publice. În alte cazuri, autoritățile administrației publice adoptă din oficiu și din proprie inițiativă, ori la sesizarea altor organe astfel de acte, fără să existe o sarcină expresă în acest sens, cuprinsă într-o dispoziție a legii[219, p. 181].

Procedura administrativă din oficiu, este declanșată de persoana administrativă din proprie inițiativă sau în temeiul dispoziției organului ierarhic superior[32, p. 84], ce are ca obiect emiterea / adoptarea actelor cu caracter normativ și / sau a celor cu caracter individual, ori luarea unei măsuri administrative în condițiile și cazurile legal prevăzute[201, p. 19].

Procedura administrativă declanșată prin exercitarea dreptului la petiționare se inițiază prin cerere, reclamație, sesizare sau propunere formulată în scris ori prin poșta electronică adresată de cel interesat persoanei administrative competente, în vederea dobândirii, recunoașterii, exercitării, apărării sau restabilirii unui drept, ori a unui interes legitim personal sau public. Procedura dată se poate declanșa atât în urma recursului grațios cât și a celui ierarhic[201, p. 19]. Conform dispozițiilor constituționale[64, art.52] și celor cuprinse în Legea cu privire la petiționare, exercitarea dreptului la petiționare se face prin petiții formulate în nume propriu, cuprinse în scrisori, ori prezentate în audiență și consemnate în scris sau transmise prin mijloace electronice, adresate de cei interesați persoanei administrative competente[150].

În ipoteza exercitării dreptului de petiționare, procedura se inițiază prin cerere, reclamație, sesizare, propunere sau orice altă formă specifică dreptului de petiționare, adresată de cel interesat persoanei administrative competente. Procedura se inițiază în nume propriu, iar legea prevede un termen general în care trebuie emis / adoptat actul administrativ de înregistrare a petiției[32, p. 85].

După enumerarea formelor pe care le poate îmbrăca o petiție se cer a fi făcute unele detalieri: prin **cerere** se solicită recunoașterea sau realizarea unui drept subiectiv sau a unui interes legitim cu caracter personal sau public; prin **reclamație** se solicită restabilirea unui drept subiectiv sau interes legitim cu caracter personal care a fost încălcat; prin **sesizare** se solicită restabilirea unui drept sau interes legitim de ordin general încălcat; **propunerea** urmărește realizarea unor acțiuni de interes general de către persoana administrativă competentă.

Persoanele administrative au obligația să primească, să examineze, să verifice, să soluționeze petițiile și să comunice în scris răspunsurile în cel mai scurt timp, fără a depăși 30 de

zile de la înregistrarea lor. Răspunsurile vor viza în mod obligatoriu pe solicitant, iar obiectul petiției va fi motivat legal.

Persoana administrativă este obligată să primească și să înregistreze petiția de îndată. În cazul petițiilor depuse personal, se va elibera dovada înregistrării lor. În anumite cazuri petiția necesită de a fi însoțită de acte doveditoare în susținerea ei, neprezentarea acestora duce la suspendarea termenului de înregistrare.

De regulă petiția cuprinde următoarele elemente: - numele, prenumele / denumirea; domiciliul / sediul; - obiectul detaliat al solicitării și justificarea aceste solicitări (în funcție de caz); - împuternicirea dată reprezentantului legal (dacă este cazul); - semnătura petiționarului sau a reprezentantului legal; - data întocmirii (solicitării) petiției.

Un principiu de drept administrativ stabilește că situațiile negative nu se adevăresc și nu se probează, cu excepția situațiilor expres prevăzute de lege. Practica administrativă demonstrează că nerespectarea sa duce la amplificarea fenomenului de birocrație, în sensul peiorativ al termenului. În cazul decesului petiționarului, acțiunea administrativă introdusă poate fi continuată de către moștenitorii acestuia, iar, în cazul lichidării, dizolvării sau transformării persoanei juridice, de către lichidatorii sau de către succesorii ei, în condițiile legii[32, p. 110].

Dintre operațiunile procedurale anterioare emiterii actului administrativ, o relevanță deosebită prezintă avizul și acordul prealabil.

În limbajul juridic actual, termenul „aviz” este folosit cu trei înțelesuri: - înștiințare scrisă cu caracter oficial; - părere (apreciere) competentă într-un domeniu, emisă de cineva din exterior, asupra unei probleme aflate în dezbatere sau în procesul decizional; - rezoluție a unei autorități competente. După cum apreciază R.-A. Lazăr – toate accepțiunile pot fi utilizate în sfera actelor administrative[144, p. 87].

Avizele reprezintă puncte de vedere pe care le solicită altui organ autoritatea care urmează să emită / adopte un act administrativ. Avizul nu produce el însuși efecte juridice, dar fără el, atunci când se cere, actul administrativ nu este valabil[200, p. 194].

Într-o formă mai dezvoltată, ele sunt definite ca reprezentând 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 a decide în cunoștință de cauză[95, p. 126; 258, p.97].

În funcție de natura lor juridică avizele sunt clasificate în trei categorii: facultative, consultative și conforme.

Avizele facultative se caracterizează prin faptul că autoritatea care emite actul administrativ este liberă să le ceară sau nu unei alte autorități, iar dacă le-a cerut, este liberă să li se conformeze sau nu[169, p. 255]. Cu alte cuvinte este lăsat întregul drept de apreciere la latitudinea autorității care a solicitat avizul.

Avizele consultative se caracterizează prin faptul că autoritatea administrației publice competentă să emită un act administrativ este obligată să le ceară altei autorități, determinate de lege, dar nu este obligată să se conformeze[169, p. 255] avizelor primite. Sunt tipul de avize pentru care legea prevede obligativitatea obținerii lor și facultatea de a le respecta sau nu[258, p. 98].

Avizele conforme se caracterizează prin faptul că autoritatea administrației publice competente să emită actul administrativ este obligată nu numai să le ceară altei autorități ale administrației publice, dar, și să li se conformeze[169, p. 255]. Sunt avizele obligatorii atât din punct de vedere al cererii, cât și din punctul de vedere al respectării lor. După părerea prof. V. Vedinaș, organul administrativ are obligația să ceară, să aștepte ca acest aviz să fie emis, să depună diligențele necesare emiterii lui și, în final, să se conformeze conținutului actului[258, p. 98]. După părerea prof. T. Drăganu, actul administrativ nu poate avea un conținut contrar indicațiilor avizului, iar în situația când autoritatea competentă să emită actul nu este de acord cu avizul, este liberă să nu mai emită actul respectiv[95, p. 127].

Avizele pot proveni de la o autoritate subordonată, de la o autoritate plasată pe același nivel al ierarhiei și de la o autoritate superioară. Avizele facultative sau consultative nu pot niciodată să emane de la un organ ierarhic superior, deoarece punctul de vedere al acestui organ nu poate fi „facultativ” pentru organul din subordine, care este obligat „să se conformeze” acestui punct de vedere. De aceea un asemenea punct de vedere al organului ierarhic superior îmbracă forma unei „autorizări” pentru organul subordonat[219, p. 178]. Avizele, indiferent de categorie nu produc efecte juridice, ele condiționează sau fundamentează manifestarea unilaterală de voință a organului administrativ, deși în lipsa lor, atunci când sunt conforme, actul administrativ nu este valabil[200, p. 194].

Acordul este o formă procedurală care reprezintă consimțământul pe care îl dă un organ public altui organ, în vederea emiterii de către acesta din urmă a unui anumit act administrativ[145, p. 135]. El reprezintă tot o manifestare de voință a unei autorități publice determinate de lege, prin care aceasta își exprimă consimțământul la emiterea unui act administrativ de către o altă autoritate publică.

După cum menționează prof. A. Iorgovan, aprobarea, acordul și confirmarea fiind manifestări de voință a unor organe de stat, prin care acestea consimt emiterea unor acte administrative, condiționează caracterul executoriu al acestor acte, producând astfel, în mod nemijlocit, efecte juridice, fără a crea ele însele noi raporturi juridice. [134, p. 309]

În dependență de momentul în care intervine, acordul poate fi prealabil, concomitent sau ulterior emiterii actului administrativ. În literatura juridică tot mai des sunt vehiculate păreri că

acordul și-a pierdut din prezență în fazele concomitente și posterioare ale emiterii actelor administrative, la modul practic rămânând doar acordul prealabil.

Acordul prealabil se deosebește de un aviz conform prin faptul că efectul juridic, în cazul actului emis cu acordul prealabil al altui organ, este rezultatul manifestării de voință a mai multor organe, lucru caracteristic pentru actele administrative complexe[201, p. 20].

Acordul posterior generează o situație asemănătoare cu cea a aprobărilor propriu-zise, adică a manifestărilor de voință a unui organ superior, stabilit de lege, prin care aceste se declară de acord cu actul emis de un organ inferior. De regulă, organul a cărui acord se cere se situează pe o poziție ierarhică superioară sau egală.

Putem identifica următoarele caracteristici ale regimului juridic a acordului, indiferent de forma acestuia:

- reprezintă o manifestare de voință cu caracter unilateral, emisă de un organ administrativ;

- emiterea lui, atunci când este prealabil, atrage adoptarea unui act administrativ care este rezultatul manifestării de voință a două organe, cel care a emis acordul și cel care a emis actul. Dubla voință juridică exprimată a determinat calificarea actelor emise în baza lui, ca acte administrative complexe. În categoria actelor administrative complexe se înscriu și actele a căror emitere presupune îndeplinirea mai multor formalități procedurale prealabile (de exemplu pentru obținerea autorizației de construcție se impune obținerea unor acorduri, certificate și avize de la diferite autorități (de mediu, de urbanism etc.));

- acordul nu are ca consecință obligarea organului administrativ emitent al actului la emiterea acestui act. El condiționează numai valabilitatea unui act administrativ, care emis cu încălcarea sau în absența acordului este nul[62, p. 114];

- acordul, deși condiționează legalitatea unui act administrativ, prin el însuși nu se pot acoperi eventuale vicii de legalitate ale actului administrativ respectiv[204, p. 267];

- acordul, nu produce prin el însuși efecte juridice, el condiționează efectele juridice ale actului administrativ pe care-l fundamentează;

- acordul nu este act administrativ, și deci nu poate forma obiectul unei acțiuni de sine stătătoare în contencios administrativ. El poate fi verificat, sub aspectul legalității sale, de către instanța de contencios administrativ, însă numai în cadrul acțiunii formulate împotriva actului administrativ pe care îl fundamentează. [258, p. 99]

La etapa pregătirii emiterii deciziei administrative se efectuează o serie de operațiuni tehnico-materiale pe care le întreprind funcționarii publici ai organului emitent. Acestea pot îmbrăca o varietate de forme, de la proiecte de acte administrative, până la propuneri, anchete sociale, studii și certificate. Mai jos vom trece în revistă principalele categorii:

- **Evidența actelor juridice, normative și individuale**, reprezintă o operațiune absolut necesară și importantă pentru a stabili competența organului ce trebuie să emită actul respectiv, și, pentru a asigura celelalte condiții de legalitate și valabilitate a actului; [200, p. 191]

- **Elaborarea proiectelor de acte administrative**, care reprezintă variante asemănătoare sau identice cu actul final, și care se întocmesc de subdiviziuni, compartimente de specialitate din cadrul unei autorități sau instituții publice competente să adopte sau să emită un act administrativ; [129, p. 411]

- **Statistica**, este o altă operație de administrație, care se folosește mai ales la emiterea actelor cu caracter normativ, în aceste cazuri se utilizează statistici pentru a se vedea frecvența anumitor fenomene, iar studiile și calculele statistice sunt efectuate de servicii speciale și chiar organe de specialitate;

- **Studiile**, sunt operațiuni de administrație, folosite îndeosebi la emiterea actelor juridice de importanță sporită (normative și individuale), în acest scop multe organe ale administrației publice au organizate direcții sau servicii de studii și documentare;

- **Propunerile**, sunt măsuri pregătitoare prin care un organ administrativ sesizează un alt organ în vederea adoptării / emiterii unui act administrativ, în sensul recomandării făcute de autorul propunerii; [258, p. 100]

- **Expertizele și unele procese-verbale** sunt de asemenea operațiuni folosite în procedura pregătitoare îndeosebi a actelor cu caracter individual. Expertizele au de regulă un caracter individual tehnic și se fac de către servicii speciale compuse din specialiști tehnicieni pe domenii. Procesele-verbale constată anumite situații de drept sau de fapt; [200, p. 191]

- **Sesizările**, reprezintă forme procedurale prealabile, prin care autoritatea administrativă ia cunoștință despre o situație care impune intervenția ei, în sensul emiterii / adoptării actului administrativ; [129, p. 409-410]

- **Referatele, rapoartele, informările și dările de seamă** sunt operațiuni foarte mult utilizate în pregătirea actelor administrative. Ele cuprind diferite date, aprecieri și uneori propuneri, care fiind utilizate în cunoștință de cauză, conduc la realizarea eficientă a scopului trasat în actul administrativ;

- Verificările, cercetările și anchetele sunt de asemenea acte pregătitoare care se efectuează în vederea emiterii actului administrativ, și au menire fundamentării în fapt a acestora. [200, p. 191]

Etapa pregătirii deciziei administrative se încheie cu elaborarea variantelor de rezolvare a problemei. Decidentul nu trebuie însă să se limiteze numai la elaborarea variantelor de soluții, ci trebuie ca, pe baza informațiilor de care dispune, să evidențieze pentru fiecare variantă

consecințele pe care acestea le va produce asupra funcționării domeniului de activitate respectiv. [201, p. 21]

b) Activități concomitente adoptării sau emiterii actului administrativ. Aceste forme procedurale se întâlnesc cu prioritate la organele colegiale și ele vizează funcționarea legală și adoptarea de acte juridice de către aceste autorități publice. În literatura juridică etapa adoptării sau emiterii propriu-zise a actului este denumită și faza deliberării [201, p. 21].

Adoptarea actelor administrative de către autoritățile deliberative, colegiale se face în urma analizei în cadrul ședinței de lucru, la care trebuie să participe de regulă, cel puțin jumătate plus unu din numărul membrilor acestei autorități. În urma discuțiilor și deliberărilor, participanții se pot pune de acord cu proiectul, pot propune modificarea lui, sau îl pot respinge.

Dintre condițiile procedurale concomitente o deosebită importanță prezintă cvorumul, majoritatea cerută de lege pentru adoptarea actului, motivarea, redactarea, semnarea și după caz contrasemnarea actului administrativ.

Prin **cvorum**, se înțelege numărul de membri, raportat la totalul membrilor unei autorități colegiale (pluripersonale), care trebuie să fie prezenți pentru asigurarea valabilității deliberărilor acestei autorități. Emiterea unui act administrativ de către o autoritate unipersonală (de exemplu, primarul) nu pune, în mod evident problema cvorumului sau a majorității necesare.

Cvorumul este obligatoriu întrucât normele ce-l reglementează sunt stabilite în legi organice sau ordinare și în consecință, autoritatea trebuie să le respecte și să li se conformeze. [169, p. 257] Alți autori îl definesc laconic ca „majoritate cerută de lege pentru funcționarea valabilă a organului colegial”. [258, p. 101]

Majoritatea cerută de lege pentru votarea actului, reprezintă numărul minim de voturi favorabile necesar a fi exprimate pentru ca actul administrativ să fie adoptat în mod valabil. [32, p. 114] Majoritatea stabilită de lege pentru adoptarea actului administrativ poate fi simplă, absolută și calificată.

Majoritatea simplă reprezintă adoptarea unui act administrativ cu votul majorității membrilor autorității pluripersonale prezenți la ședință, care este de fapt jumătate plus un vot din numărul membrilor prezenți. Majoritatea absolută reprezintă adoptarea unui act administrativ cu votul majorității membrilor autorității pluripersonale, care este un număr mai mare decât jumătate din numărul total al membrilor care constituie autoritatea. [169, p. 257] Majoritatea calificată impune ca pentru adoptarea unui act administrativ să voteze favorabil un număr legal determinat din membrii organului colegial. [32, p. 116] La modul cel mai concret se cer a fi întrunite 2/3 sau 3/5 de voturi.

Prof. E. Bălan apreciază că dispozițiile privind cvorumul și majoritatea de vot dobândesc aplicabilitate efectivă în momentul adoptării actelor juridice. Fiind forme procedurale impuse de

lege, încălcarea lor atrage nulitatea absolută a actului administrativ. Însă prof. R.-A. Lazăr¹⁴⁵[p. 139] și V. Vedinaș^[258, p. 101] impun o specificație - cvorumul se referă la numărul de membri necesar ca un organ să lucreze valabil, iar majoritatea se referă la numărul de voturi necesare ca un act să fie legal adoptat.

Motivarea este operațiunea administrativă prin care se expun considerentele de fapt și de drept care justifică ori impun adoptarea actului administrativ. Problema motivării a fost pusă în discuție la momentul trecerii în revistă a cerințelor de formă pentru actul administrativ.

În condițiile unui stat de drept, democratic, și pentru realizarea unei administrații viabile, este imperios necesar ca decizia administrativă să nu constituie expresia unei executări automate și rigide a voinței puterii legislative, ci a unei administrații, care permițând inițiativa, creează cadrul propice de alegere a celor mai eficiente soluții, în executarea deciziei politice. [2, p. 486] Tocmai pentru sporirea încrederii în autorități, pentru a diminua impactul negativ al arbitrarului administrativ și abuzurilor funcționarilor, pentru decongestionarea sistemului judecătoresc de eventuale acțiuni și căi de atac ce au ca scop protejarea drepturilor și intereselor legitime ale cetățenilor, se cere motivarea actului administrativ.

Trebuie făcută distincția între motivarea actelor administrative normative și a celor individuale. În cazul actelor administrative normative, motivarea trebuie să se refere la cerințele care justifică adoptarea actului, principiile de bază și finalitatea reglementării propuse, efectele de ordin social, economic, politic, cultural, urmările, implicațiile asupra reglementării în vigoare, precum și fazele parcurse în emiterea sau adoptarea actului. [160] În cazul actelor individuale, motivarea se referă, în principal, la cauzele de fapt și de drept care au impus adoptarea actului. [258, p. 102]

Cu părere de rău, situația în Republica Moldova, la capitolul „motivarea actelor administrative” lasă de dorit, fiind influențată de lipsa unui cod de procedură administrativă care prin norme imperative ar consacra obligativitatea acestei operațiuni.

Redactarea reprezintă operațiunea de întocmire a unui înscris (document, act) care să reflecte deplin și concordant manifestarea de voință exprimată. Momentul redactării poate coincide cu însăși adoptarea actului juridic sau imediat după adoptarea acestuia, dar în strânsă legătură cu ea.

Stilul și limbajul (concis, clar, neechivoc) actelor administrative, au fost și ele analizate la cerințele de formă. Vom adăuga doar că la exprimarea conținutului normativ, textul trebuie să aibă un caracter dispozitiv, să prezinte norma instituită fără explicații sau justificări. Structura actului administrativ este cea prevăzută de normele de tehnică legislativă și cuprinde de regulă următoarele părți constitutive: titlul, formula introductivă, partea dispozitivă, formula de atestare a autenticității actului. [32, p. 116-117]

Semnarea actului administrativ se face după caz, de conducătorul autorității administrative ori, de împuterniciții acestuia, după care are loc înregistrarea, numerotarea, datarea și ștampilarea actului. Semnătura consacră transformarea unui proiect într-un adevărat act juridic. [127, p. 406]

Semnarea actelor administrative este condiția de formă obligatorie prin care se atestă autenticitatea acestora. Lipsa semnăturii atrage inexistența actelor administrative emise de organele unipersonale. [201, p. 22] În mod teoretic, refuzul persoanelor competente de a semna actul adoptat în mod valabil de persoane cu caracter colegial poate fi acoperit prin semnarea acestuia de către înlocuitori desemnați de către organul emitent, cu excepția cazurilor când legea dispune altfel. [32, p. 117]

Procedura emiterii actului administrativ de către o singură persoane este mai simplă decât în cazul organelor colegiale, dar include totuși luarea avizelor necesare, de care trebuie să ia cunoștință și să țină cont organul colegial. [200, p. 196]

Dacă semnarea unui act administrativ este o operațiune care este efectuată de organul de la care actul emană, **contrasemnarea** reprezintă operațiunea prin care un alt organ administrativ sau o structură din interiorul acestuia își depune semnătura pe actul administrativ, după semnătura organului emitent, [258, p. 101] în semn de acord și cu asumarea a executării ori a legalității actului administrativ respectiv. [1, p. 56]

Prof. V.I. Prisacaru[223, p. 203] include în procedura concomitentă actului și ștampilarea, datarea cu un număr de ordine, menționarea datei – zilei, lunii, anului.

Atunci când este cazul actelor emise de Guvern (organ colegial), Prof. M. Preda[219, p. 187] vede ca făcând parte din procedura concomitentă actului anunțul primului ministru privind adoptarea, amânarea, respingerea sau retragerea actului. La fel în privința actelor emise de guvern sau a autorităților administrației publice locale, prof. V. Vedinaș[258, p. 102], completează procedura concomitentă cu încheierea unei minute, în care să fie consemnate punctele de vedere exprimate cu ocazia ședințelor și includerea voturilor, cu excepția cazului când votul este secret.

Decretele prezidențiale și hotărârile Guvernului, ca acte ce emană de la o autoritate publică, prin natura lor sînt acte administrative de autoritate. Ele sînt emise (adoptate) în baza și în vederea executării legii pentru nașterea, modificarea sau stingerea unor raporturi juridice. Executarea lor este asigurată de autoritatea publică prin sancționarea celor în culpă. Altfel spus, aceste acte sînt emise (adoptate) pentru aplicarea și executarea unei legi existente, ce produce efecte numai pentru viitor.

Referitor la contrasemnare, ca element esențial de procedură, Curtea Constituțională reține următoarele. [118]

Astfel, instituția contrasemnării decretelor emise de Președintele Republicii Moldova și a hotărârilor adoptate de Guvern poate fi analizată și apreciată din perspectiva regimului separației și echilibrului puterilor în stat, evaluat prin prisma limitelor autonomiei lor funcționale. De menționat că aceste limite sunt nu numai de ordin constituțional, dar și de ordin legislativ. Această interdependență este ghidată de regula fundamentală a guvernării democratice, potrivit căreia executivul, prin contrasemnarea de către Primul-ministru a actelor Președintelui, își asumă răspunderea politică pentru ele, iar prin contrasemnarea hotărârilor Guvernului de către un ministru, ultimul își asumă responsabilitatea pentru executarea hotărârii adoptate.

Contrasemnarea actelor emise de șeful statului, în cazurile prevăzute expres de art. 94 alin. (2), are o dublă semnificație. O latură a ei rezidă în autentificarea actului (decretului) care îi conferă formă legală. Autentificarea se exprimă prin certificarea semnăturii șefului statului și constatarea că actul este emis conform regulilor stabilite pentru activitatea sa. Ea este o garanție că șeful statului nu își depășește competențele atribuite prin Constituție și lege. Cealaltă latură a contrasemnării este determinată de caracterul regimului politic al statului, unde Primul-ministru, contrasemnând decretul prezidențial, își asumă responsabilitatea politică pentru acest act, oferă o garanție a responsabilității politice a Guvernului față de Parlament.

Această procedură conferă prerogativelor șefului statului o valoare semnificativă, constituind o modalitate suplimentară de a influența prin puterea de reglementare activitatea guvernamentală. În cazul necontrasemnării actului acesta devine nul. În fapt, contrasemnarea atrage și răspunderea juridică a Primului-ministru.

După cum s-a menționat, Guvernul, potrivit dispozițiilor constituționale, adoptă hotărâri și dispoziții. Hotărârile se emit pentru organizarea executării legilor. Deci actele Guvernului, normele cuprinse în ele nu pot avea un caracter primar, ele sunt acte complementare, ce dezvoltă și concretizează dispozițiile legii. Latura tehnică a adoptării hotărârilor executivului este reglementată de norme legislative.

În temeiul art. 102 alin. (3) din Constituție și art. 30 alin. (4) din Legea nr. 64-XII din 31.05.90 "Cu privire la Guvern", în condițiile legii, unele hotărâri ale Guvernului se contrasemnează de miniștrii care au obligația punerii lor în aplicare, iar art. 30 alin. (2) din aceeași lege stipulează că hotărârile Guvernului se adoptă cu votul majorității membrilor Guvernului. Textul dispozițiilor citate este clar și complet. Contrasemnarea angajează răspunderea ministrului respectiv pentru aplicarea corectă și eficientă a hotărârii Guvernului.

Hotărârile adoptate de executiv se contrasemnează de unul sau de mai mulți miniștri. Adoptarea hotărârilor la ședințele Guvernului asigură informarea tuturor membrilor Guvernului, ceea ce face contrasemnarea mai puțin formală. Potrivit art. 102 alin. (3) din Constituție, procedura contrasemnării este obligatorie și presupune o listă a contrasemnatarilor. Însă lipsa

unei reglementări a acestei formalități ar putea duce la tergiversarea semnării hotărârii, publicării și punerii ei în aplicare.

c) Activități ulterioare emiterii actului administrativ. Etapa ulterioară adoptării sau emiterii actelor administrative cuprinde anumite activități necesare intrării în vigoare a actului administrativ și producerii de efecte juridice.

Prof. M. Preda[219, p. 187] vede ca fiind incluse în această categorie numerotarea, definitivarea, semnarea și contrasemnarea actului – părere pe care de altfel nu o împărtășim, deoarece etapa „ulterioară” adoptării sau emiterii actului este marcată de producerea efectelor juridice, iar producerea efectelor juridice este strâns legată de realizarea principiului publicității, adică de comunicarea sau publicarea actului administrativ.

Susținem părerea exprimată de Prof. M. Orlov, și considerăm caracteristice acestei faze următoarele activități: aprobarea sau ratificarea, confirmarea, comunicarea ori aducerea la cunoștința generală a actelor normative și la cunoștința celor interesați, în cazul actelor individuale, rectificarea, reconstituirea și arhivarea. [200, p. 196-197]

Aprobarea sau ratificarea reprezintă încuviințarea dată de o persoană administrativă ierarhic superioară cu privire la un act administrativ emis / adoptat în mod valabil de către o persoană administrativă. Procedura se aplică numai în cazurile expres prevăzute de lege, iar lipsa acesteia anulează efectele juridice ale actului

Prof. R. N. Petrescu face deosebire între aprobări „propriu zise”, aprobări substitutive și aprobări improprii[205, p. 299]. Aprobările nu adaugă nimic la efectele juridice ale actelor aprobate, ci doar constituie condiții de formă, [169, p. 261] fără de care actele administrative ale autorității ierarhic inferioare nu sunt valabile.

Confirmarea reprezintă acțiunea de validare a unui act administrativ, realizat în scopul de a-i întări forța juridică, de a-i acoperi eventuale vicii de fond sau de formă, ori în vederea repunerii sale în executare. Actele administrative supuse confirmării produc efecte juridice numai de la data confirmării lor. [200, p. 197] Confirmarea are mai multe înțelesuri.

Într-un prim sens, confirmarea poate fi de fapt o aprobare dată de autoritatea administrativă superioară, fără de care, potrivit legii, un act administrativ anterior nu poate fi pus în executare. [95, p. 107] Această formă de confirmare nu produce și nu adaugă efecte juridice noi actului confirmat. Însă, actul administrativ emis în prealabil de autoritatea inferioară nu poate fi pus în executare fără această confirmare.

În al doilea sens, prin confirmare se poate înțelege actul prin care o autoritate administrativă informează subiectul de drept interesat că înțelege să-și mențină un act administrativ anterior. Această manifestare de voință nu produce nici un efect juridic față de actul confirmat, iar acesta nu dobândește caracter complex[169, p. 261]. De fapt, într-o asemenea

ipoteză, confirmarea nu poate fi calificată nici măcar o formă procedurală necesară emiterii actului, cu atât mai puțin un act complementar. [201, p. 22]

În al treilea sens, prin confirmare, o autoritate administrativă urmărește să acopere un viciu de care este lovit propriul său act emis anterior, sau un viciu al actului emis de o instanță inferioară. În acest sens, confirmarea este un act administrativ distinct de cel confirmat, care contribuie la valabilitatea acestuia. [134, p. 312]

Actul de confirmare, ca și orice act juridic, va produce efecte juridice numai pentru viitor, el va produce efecte retroactive numai dacă legea nu interzice emiterea unui act cu asemenea efecte. Dacă viciul care afectează actul autorității inferioare constă în faptul că emiterea sa era de competența autorității superioare care a confirmat actul, acțiunea în anulare, potrivit legii, va trebui introdusă împotriva autorității ierarhic superioare. [95, p. 136]

Comunicarea este operațiunea prin care actul administrativ este transmis persoanei sau organului interesat. Necesitatea comunicării se referă mai mult la actele individuale, deoarece anume din momentul comunicării se nasc anumite drepturi și obligații. [200, p. 197]

Prof . R. N. Petrescu definește comunicarea ca operațiunea prin care organul administrativ emitent aduce la cunoștință celui interesat un act administrativ, fie prin predare directă acestuia, fie prin afișare la domiciliul sau sediul lui, sau prin alte mijloace. [204, p. 306]

În cazul actelor cu caracter normativ, legea prevede obligația publicării în Monitorul Oficial sau afișării într-un loc public, sau difuzarea acestuia prin alte mijloace (mass-media).

Publicarea vizează, de regulă, actele administrative cu caracter normativ, dar și unele acte cu caracter individual (spre exemplu: decretele Președintelui republicii Moldova cu privire la acordarea sau retragerea cetățeniei). Prof. T. Drăganu o definește ca operațiunea materială prin care un act administrativ este adus la cunoștința cetățenilor fie prin imprimare, fie prin afișare într-un loc public sau prin alte mijloace de difuzare scrisă. [95, p. 136]

Rectificarea este o operațiune de îndreptare a erorilor materiale din înscrisurile administrative; rectificarea poate avea ca obiect erori materiale, omisiuni sau mențiuni greșite din înscrisuri administrative. [201, p. 23] **Reconstituirea** reprezintă operațiunea de refacere a unui înscris administrativ. **Arhivarea** reprezintă un complex de evidență, inventariere, selecționare, păstrare și folosire a înscrisurilor administrative create sau deținute de persoanele administrative.

2.7. Legalitatea și oportunitatea actelor administrative

Activitatea executiv-administrativă este subordonată viziunilor și aspirațiilor politice ale legislativului, materializate în normele juridice elaborate și adoptate de Parlament, ceea ce presupune ca activitatea executivului să se desfășoare doar în limitele legii. Actele administrative

au o anumită forță juridică, prin care se înțelege eficiența efectelor juridice pe care le produc. Această forță juridică nu trebuie analizată la general, abstract, ci numai în mod particular, în concret prin raportarea forței juridice a unui act la forța juridică a altor acte[47, p. 90].

Legea fundamentală a Republicii Moldova, în art.1, alin (3), prevede: „Republica Moldova este un stat de drept, democratic, în care demnitatea omului, drepturile și libertățile lui, libera dezvoltare a personalității umane, dreptatea și pluralismul politic reprezintă valori supreme și sunt garantate”. Legalitatea este o dimensiune a statului de drept, și majoritatea autorilor califică legalitatea drept un principiu fundamental care stă la baza fenomenului administrativ și căruia i se subordonează acțiunea administrației publice, [31, p. 26] precum și elementul central al regimului juridic al actelor administrative[132, p. 41].

Principiul legalității semnifică, într-o dihotomie bine cunoscută epocii contemporane[258, p. 90]: - pe de o parte, supremația legii, toate subiectele de drept public sau de drept privat având obligația să se supună legii, începând cu prevederile constituționale, prevederile legilor organice și ordinare și prevederilor actelor normative subordonate legii; - pe de altă parte, principiul legalității semnifică baza legală, în sensul că acțiunea acestor subiecte de drept trebuie să se încadreze în limitele stabilite prin normele de drept.

Principiul legalității trece ca un fir roșu prin întreg sistemul de drept, legalitatea nu este doar starea de ordine care se instaurează în urma respectării legii, este și atitudinea, caracterul obligatoriu al normelor juridice atât pentru persoana privată cât și pentru autoritatea publică, organul sau structură de stat. Legalitatea actului administrativ poate fi definită drept *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).*

Prof. V. Vedinaș în lucrarea sa „Drept administrativ”, tratează principiul legalității în strânsă legătură cu principiul egalității, pe care-l vede producând două efecte[258, p. 90]: - legalitatea în conținut al legii (semnifică faptul că normele juridice nu trebuie să conțină un tratament diferit pentru două cazuri identice); și – egalitatea în fața legii (ceea ce înseamnă că în procesul aplicării legii, administrația nu trebuie să trateze de o manieră identică două cazuri diferite și invers).

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.

Corelația dintre legalitate și oportunitate a fost supusă unor cercetări minuțioase, astfel încât putem identifica două puncte de vedere:

- Prima părere, susține legalitatea și oportunitatea ca două condiții distincte de validitate a actelor administrative, exponenții acestei păreri îi vom găsi în cadrul reprezentanților Școlii de la Cluj;

- Părerea a doua, susține ideea legalității ca o sumă a tuturor condițiilor de validitate a actului administrativ, oportunitatea apare ca un element component al legalității, nu ca o condiție de sine stătătoare de validitate, este părerea reprezentanților Școlii de la București.

Subscriem primului raționament, deoarece ne putem pomeni în situația când un act administrativ perfect legal poate fi inoportun. Un exemplul în acest sens este dat de prof. D. Brezoianu în lucrarea sa „Drept administrativ român” [47, p. 83], în legătură cu un act administrativ legal impecabil dar care-și pierde oportunitatea astfel creându-se necesitatea retragerii acestuia.

La rîndul său prof. Tudor Drăganu, în lucrarea sa “Drept constituțional și instituții politice. Tratat elementar”, invocă faptul că legalitatea și oportunitatea sunt cauze de valabilitate diferite putem concluziona și din analiza procesului de control judecătoresc la care sunt supuse actele administrative, instanța examinând doar legalitatea acestora, nu și oportunitatea; doar organele administrației publice verifică simultan legalitatea și oportunitatea actelor administrative[97, p. 335-341].

Autorii autohtoni Gheorghe Avornic, Boris Negru, Elena Aramă, Ruslan Costăș, în lucrarea comună „Teoria generală a dreptului”, ajung la opinia că și efectele juridice ale legalității și oportunității sunt diferite. În caz de ilegalitate, efectele juridice încetează retroactiv, chiar din momentul emiterii actului administrativ ilegal, pe când în caz de neoportunitate, efectele juridice încetează să se mai producă, dar, numai pentru viitor, adică din momentul în care actele administrative în cauză nu mai sunt oportune, ca urmare a schimbării împrejurărilor, păstrându-se efectele juridice produse până în acel moment, deci anterior retragerii actului. Din această perspectivă, neoportunitatea se aseamănă mai degrabă cu căderea în desuetudine[23, p. 265] a actelor normative.

În doctrina juridică, în cea mai mare parte, se consideră că noțiunea de legalitate presupune calitatea de a fi în conformitate cu legea [69, p. 100].

Esența acestei categorii o regăsim explicată la cercetătorii Gh. Costachi și P. Hlipcă, care susțin că legalitatea nu înseamnă doar existența legilor, totalitatea lor sau conducerea societății cu ajutorul legilor, chiar dacă există tangențe între aceste categorii. E destul de clar că dacă nu există legi, atunci nu poate fi vorba nici de legalitate, legile constituind astfel fundamentul legalității. Guvernarea societății prin intermediul emiterii de legi, care conțin reguli generale de

comportament, obligatorii pentru executare, constituie alfa și omega legalității, dar, în același timp, e de necontestat faptul că legalitatea nu se reduce numai la aceste adevăruri, esența sa e cu mult mai profundă [70, p. 71]].

În continuare, cercetătorii relevă faptul că, în general, apariția legalității coincide cu procesele de formare a dreptului și statului, iar natura ei are legătură nemijlocită cu activitatea de legiferare. Deși legalitatea întotdeauna a însemnat respectarea și executarea normelor dreptului, conținutul acesteia este foarte diferit în condițiile dispozițiilor orientale, democrației sclavagiste ateniene, absolutismului feudal, regimurilor totalitare sau democratice contemporane. Mai mult ca atât, cercetătorul român C. Ionescu susține că, practic, fiecare stat care și-a întemeiat organizarea socială pe respectul legii a conferit principiului legalității conotații distincte [128, p. 275].

În viziunea autorului V. V. Lazarev [292, p. 219], conținutul diferit al legalității este determinat de particularitățile laturilor ei: *obiect* (ceea ce trebuie să corespundă normelor de drept); *subiect* (subiecții asupra cărora se răsfrânge obligația de a respecta dispozițiile legii și dreptul de a cere o asemenea respectare de la alții); *normativul* (dispozițiile obligatorii pentru executare). Modificarea acestor laturi ale legalității influențează volumul conținutului ei în condiții istorice concrete, sporește sau reduce rolul ei în societate.

Prin prisma trecutului sovietic al statului nostru, se poate observa că sistemul totalitar era dominat de mitul legalității socialiste (sovietice), care, prin esență, exprima interesele elitei ce deținea puterea și conducea statul și societatea. În virtutea acestui fapt, legalitatea era concepută ca executarea strictă și fermă a legilor de către toate organele de stat, organizațiile obștești, funcționarii publici și cetățeni. Așadar, elementul inițial al legalității constituia obligativitatea legii, executarea ei „oarbă” (strictă și fermă) de către absolut toți subiecții relațiilor sociale.

O asemenea accepțiune a legalității era caracteristică regimului totalitar, în cadrul căruia statul realiza un control total asupra societății și a cetățenilor. Astfel, se considera că statul, prin intermediul legilor, oferea cetățenilor anumite drepturi (suficiente în viziunea partidului de guvernământ), stabilea limitele libertății și formele de răspundere pentru încălcarea legii. Cetățenilor, asociațiilor acestora, funcționarilor publici le revenea doar obligația de a le executa, fapt ce crea o anumită ordine de drept în societate – regimul legalității socialiste [294, p. 27].

După cum se poate observa, în timp ce se accentua obligativitatea executării normelor de drept, se neglija total importanța conținutului lor. Prin esență, anume acest aspect fundamentează diferența majoră a conținutului legalității din diferite perioade istorice, inclusiv cea contemporană. Prin urmare, prăbușirea regimului totalitar a determinat reconsiderarea conceptului legalității, fapt ce nu presupune negarea obligativității respectării legii ca element al

legalității, deoarece, în lipsa acesteia, devine imposibilă ordinea de drept, iar însăși noțiunea de legalitate își pierde sensul [70, p. 86-87].

În acest sens, cercetătorul N. S. Malein notează că elementul nominalizat, fiind obligatoriu totuși, este insuficient pentru definirea legalității, deoarece el se referă doar la sfera executării legii, în timp ce legalitatea e necesară și în sfera creării dreptului. Respectiv, este necesară nu numai pentru cei care execută legea, ci și pentru cei care o creează [294, p. 28].

Pornind de la aceste momente, Gh. Costachi conchide că, actualmente, esența și particularitățile statului de drept conferă legalității un conținut cu mult mai complex, multiaspectual, ce depășește semnificativ limitele conceptuale tradiționale ale acestei categorii [68, p. 205].

În general, legalitatea se proclamă și adesea se consfințește în legislație sub formă de principiu, ea se realizează ca metodă de activitate a tuturor subiecților ce dispun de drepturi și obligații și devine astfel un regim de viață socială, a cărui esență constă în respectarea și în executarea dispozițiilor dreptului de către majoritatea participanților la relațiile sociale [70, p. 74]

Din această perspectivă, cercetătorul V. V. Lazarev [292, p. 218] determină legalitatea ca fiind un principiu, o metodă și un regim de respectare și de executare strictă și riguroasă a normelor de drept de către toți participanții relațiilor sociale (stat, organele acestuia, organizațiile obștești, colectivele de muncă, persoanele cu funcții de răspundere, cetățeni – toți fără excepție).

La rândul său, N. V. Vitruk susține că legalitatea este un principiu de edificare și de funcționare a statului de drept democratic, o cerință ce privește activitatea organelor de stat, a asociațiilor obștești, a funcționarilor publici, o metodă (mijloc) de exercitare a puterii de stat, un regim al vieții sociale și de stat.

Potrivit lui T. V. Parșina, legalitatea este un principiu, o metodă, un regim bazat pe respectarea și pe executarea strictă de către toți subiecții de drept a actelor juridice în vigoare pe întreg teritoriul statului [298, p. 24].

În același timp, merită atenție și V. N. Kudreavțev [289, p. 4], care susține că legalitatea presupune un anumit regim al vieții obștești, o metodă a conducerii de stat, ce constă în organizarea relațiilor sociale prin intermediul edictării și executării stricte a legilor și a altor acte normative. Concomitent, legalitatea este privită ca un principiu central al dreptului, de la care derivă toate celelalte principii. În sens mai larg, autorul citat percepe legalitatea ca fiind principiul general al organizării statului democratic contemporan, baza asigurării și protecției drepturilor persoanei și menținerii ordinii de drept în stat. Legalitatea este o temelie a funcționării normale a întregului sistem social.

O asemenea abordare a legalității poate fi întâlnită și în literatura juridică autohtonă. În acest sens, autorul B. Negru [189, p. 264-265]; recunoaște legalitatea ca fiind: un *principiu* – o

idee diriguitoare, un element fundamental și primordial în conduita tuturor subiectelor de drept; o *metodă* – un procedeu folosit, aplicat în procesul de transpunere în viață a prevederilor normelor juridice; un *regim* – un sistem de organizare și de conducere a vieții economice, politice, sociale a statului, ca o formă de guvernământ unde nu regele e lege, ci legea e rege.

De asemenea, autorul Gh. Avornic definește legalitatea ca fiind un principiu, o metodă și un regim al respectării stricte, neclintite și al executării normelor juridice de către toți participanții la relațiile sociale [23, p. 474];.

În baza acestor definiții și aprecieri, Gh. Costachi conchide că esența legalității cuprinde totalitatea acestor valențe, și anume în consecutivitatea dată. Astfel, în lipsa recunoașterii și consfințirii ca principiu, legalitatea este doar o idee abstractă, care nu poate genera obligativitatea aplicării sale sub formă de metodă, cu atât mai mult de regim de viață. Pe de altă parte, nefiind aplicată, utilizată ca metodă, legalitatea rămîne a fi doar un principiu declarat, o legalitate formală. Și doar o consfințire și o realizare consecventă a legalității ca principiu și metodă poate genera un regim de viață dominat de legalitate, regim propriu statului de drept [70, p. 90].

Cu toate că aceste momente sunt apreciate ca fiind deosebit de importante, totuși unii cercetători consideră că ele nu permit realizarea unei distincții între legalitatea caracteristică regimurilor totalitare și cea a celor democratice. Sub acest aspect, deosebit de valoros este conținutul atribuit sau recunoscut acestei categorii [227, p. 21-24].

Referitor la conținutul legalității, în literatura juridică [302, p. 459] se afirmă că aceasta reprezintă un sistem de cerințe obiective, înaintate față de toți subiecții participanți la viața socială.

Unii autori susțin că principiul legalității se exprimă prin două cerințe: - ordonarea normelor juridice într-un sistem unic și unitar, armonios și ierarhizat; - respectarea regulilor de drept de către toate subiectele: autorități publice, persoane fizice și juridice [53, p. 1419-1420]; Conținutul dat al legalității este extins de cercetătorul A. Arsene, potrivit căruia principiul cuprinde și alte două cerințe: - adoptarea legii de către organul competent și după o procedură prestabilită de Constituție; - exigențele față de lege [16, p. 175].

În contextul dat, S. S. Alexeev [275, p. 38] caracterizează legalitatea ca fiind un regim al vieții social-politice exprimat în o serie de cerințe înaintate întregii societăți, tuturor subiecților, întregului sistem politic. Astfel, odată cu respectarea și executarea strictă și riguroasă a normelor dreptului pozitiv, în viziunea domniei sale, legalitatea presupune: a) supremația legii; b) egalitatea tuturor în fața legii; c) asigurarea tuturor subiecților cu realizarea completă și reală a drepturilor subiective; d) existența unei justiții independente și eficiente; e) eficiența activității

tuturor organelor de ocrotire a normelor de drept. În acest sens, legalitatea se prezintă drept un element al democrației ca regim politic.

Evaluând opiniile mai multor cercetători, Gh. Costachi afirmă că legalitatea este determinată de conexiunea armonioasă a următoarelor momente: reglementarea prin lege a tuturor relațiilor sociale din stat; existența și respectarea unei ierarhii a normelor juridice; supremația legii în cadrul sistemului normativ și caracterul general obligatoriu al acesteia; conținutul de drept al legii (adică întruchiparea ideilor de dreptate, echitate, libertate, umanism, drepturi și libertăți inalienabile ale omului); executarea și respectarea legii de drept [68, p. 222].

În aceeași ordine de idei, în doctrină [294, p. 27-28]; poate fi atestată teza conform căreia legalitatea presupune unitatea a două elemente: *extern* – obligația de a executa dispozițiile legilor și a actelor normativ-juridice subordonate acestora de către organele de stat, funcționarii publici, cetățeni, diferite asociații; și *intern* – existența unor legi fundamentate științific, corespunzătoare dreptului, deci calitatea legilor. Într-o altă opinie, legalitatea presupune existența unui volum suficient de norme juridice de calitate și respectarea strictă a acestora de către toți subiecții de drept [287, p. 426].

Din perspectiva dată, susținând opiniile cercetătorilor enunțați anterior, considerăm că unul dintre elementele determinante ale legalității, mai ales în perioada contemporană, este *conținutul legii*.

În cea mai mare parte, calitatea legii poate fi apreciată cu ajutorul unei asemenea categorii cum este legitimitatea legii, care în literatura juridică este determinată ca fiind atitudinea pozitivă a membrilor societății față de lege, susținerea ei de către cetățeni. Și, viceversa, atitudinea negativă a oamenilor față de lege, neacceptarea ei înseamnă că legea nu este legitimă [293, p. 18].

Legitimitatea poate fi de două tipuri: formală și de fapt. Legea este considerată a fi formal legitimă în cazul în care este adoptată de către un organ special abilitat și potrivit unei proceduri speciale reglementate juridic. Cu toate acestea, trebuie să recunoaștem că realitatea demonstrează destul de frecvent că legile imperfecte, fiind formal legitime, nu sunt acceptate și susținute de către cetățeni, fiind de fapt nelegitime. În acest sens, se consideră că anume activitatea de aplicare a dreptului oferă cel mai complet răspuns la întrebarea despre legitimitatea legii, anume ea dovedește diferența dintre legitimitatea formală și cea de fapt [70, p. 102-103].

Prin urmare, legitimitatea legii depinde, în cea mai mare parte, de conținutul acesteia, deoarece acesta determină atitudinea oamenilor față de lege. Dacă legea este percepută pozitiv, este acceptată și susținută de oameni, atunci ea este transpusă în viață și devine legitimă de fapt [293, p. 18-19]. De aici, necesitatea ca legitimitatea formală a legii să fie corelată cu

legitimitatea ei de fapt. O asemenea corespundere asigură, în mare parte, realizarea eficientă a legilor, în caz contrar realizarea acestora întâmpină dificultăți.

De obicei, legile sunt acceptate de cetățeni atunci când sunt pătrunse de ideea umanismului, a dreptății, a echității, a libertății, a drepturilor omului etc. Prin urmare, transpunerea dreptului natural în conținutul legilor asigură legitimitatea de fapt a acestora, mai mult ca atât, realizarea și respectarea practică, eficiența legilor. Din cele expuse, devine clară importanța covârșitoare a conținutului legii, care astfel se prezintă ca un element-cheie al principiului legalității și, respectiv, al statului de drept [68, p. 216].

În această ordine de idei, destul de obiectiv apreciază autorul N. V. Vitruk[296, p. 524] faptul că conținutul legalității este format nu din legislație (chiar dacă e perfectă din punctul de vedere al tehnicii juridice), dar din o asemenea legislație care întruchipează adecvat principiile dreptului, idealurile și valorile general-umane, necesitățile și interesele vitale ale omului, tendințele obiective ale progresului social.

În doctrina juridică se accentuează suficient de justificat că esența statului de drept rezidă anume în caracterul legilor, în corespunderea acestora cu natura de drept a lucrurilor, în orientarea spre asigurarea drepturilor și libertăților omului[270, p. 93]. Prin urmare, legalitatea necesită ca odată cu reglementarea printr-o formulă universală a relațiilor sociale, conținutul legii să fie determinat de conținutul valorilor sociale general recunoscute (drepturile naturale, care sunt prin esența lor inalienabile). Legile ce contravin acestor valori și practica discriminatorie de aplicare a lor nu constituie elemente ale legalității, mai mult ca atât ele sunt în măsură să o lichideze de facto. Respectiv, realizarea legilor, ce corespund cerințelor principiilor elaborate de omenire (dreptate, echitate, ajutor reciproc, libertate și demnitate umană, egalitate etc.) constituie partea reală a regimului legalității[306, p. 3].

În acest context, unii cercetători susțin că statul are nevoie de o *legalitate de drept*, care, prin esență, nu presupune doar o simplă îmbinare a noțiunilor de legalitate și de drept. Legalitatea de drept înseamnă că în societatea, în care se consolidează o civilizație contemporană liberală, se întronează strict domnia legii, în același timp, însăși legea nu mai este deja un produs al puterii, al voinței și samavolniciei acesteia, dar o expresie a valorilor supreme ale dreptului natural, în primul rând, a drepturilor și libertăților fundamentale inerente ființei umane, bazate pe demnitatea fiecărei persoane[280, p. 757].

Așadar, pentru statul de drept, desigur e necesar, dar nu e și suficient, ca inclusiv toți, statul, să respecte legile. În același timp, e imperativ ca aceste legi să corespundă dreptului, să fie în concordanță cu cerințele acestuia în calitatea sa de formă și de normă generală și necesară a libertății individului. Prin urmare, este vorba de un asemenea stat care își fundamentează întreaga sa activitate pe principiile dreptului, mai ales în procesul de edictare a legilor, a transunerii lor

în viață și, în general, în realizarea tuturor funcțiilor sale[299, p. 677]. Toate acestea sunt posibile numai în cazul în care întregul sistem al puterii politice este organizat în baza principiilor dreptului și corespunde într-un tot cerințelor acestuia[70, p. 105].

Legalitatea constituie un atribut indispensabil existenței și dezvoltării unei societăți democratice. Ea este necesară pentru asigurarea libertății și realizarea drepturilor cetățenilor, pentru exercitarea democrației, pentru formarea și funcționarea societății civile, pentru organizarea fundamentată științific și funcționarea rațională a aparatului de stat. Legalitatea este obligatorie pentru toate elementele mecanismului de stat (organelor de stat, organizațiilor de stat, funcționarilor publici), a societății civile (organizațiilor obștești, religioase, instituțiilor de informare în masă independente, asociațiilor neformale etc.) și pentru toți cetățenii [288, p. 47-54].

Legalitatea poate fi privită ca un principiu al activității statului, a cărui esență rezidă în obligația organelor statului, a persoanelor fizice și juridice să acționeze în corespundere cu cerințele legii. Conținutul material al legalității constă în totalitatea regulilor, obligațiilor, permisiunilor și interdicțiilor, reglementate de către stat. Ele instituie o asemenea situație în care viața socială, toate tipurile de activitate statală sunt supuse acțiunii stricte a dreptului. Cu ajutorul legalității, se obține o activitate coerentă, organizată și ordonată, adică disciplina la nivelul activității statului.

Dacă e să privim principiul legalității din punctul de vedere al aplicării sale, atunci legalitatea presupune faptul că orice hotărâre a organelor statale și nestatale, a persoanelor împuternicite de a le emite nu trebuie să contravină legislației în vigoare; trebuie să fie adoptată în limitele competențelor organului sau ale persoanei cu funcții de răspundere care o emite; în termenul stabilit de actele normative; cu respectarea procedurii necesare; trebuie să contribuie la crearea, la consolidarea și dezvoltarea unor relații sociale utile pentru societate [288, p. 48].

Din cele enunțate se poate conchide că legalitatea în statul de drept nu constituie un scop în sine, menirea sa rezidă în respectarea legilor în numele triumfului libertății și a dreptății. Aceasta deoarece conținutul legalității presupune o totalitate de cerințe referitoare în principal la adoptarea, la conținutul și executarea legilor. De aici derivă faptul că legalitatea este proprie și activității aparatului (funcționarilor) de stat, iar respectarea ei în această sferă determină caracterul democratic și esența de drept a statului

Principiul legalității reprezintă unul dintre principiile fundamentale ale oricărui sistem modern de drept administrativ, care stă la baza organizării și funcționării sistemelor naționale de administrație publică, specifice statelor democratice și de drept din a căror familie face parte și Republica Moldova [87, p. 43-48].

Potrivit lui C. C. Manda, principiul legalității, constantă a sistemului modern al dreptului administrativ, reprezintă la ora actuală principiul fundamental al organizării și funcționării administrației publice în orice stat democratic și de drept[167, p. 47]].

În literatura de specialitate, principiul legalității administrației este considerat și analizat ca un pilon esențial al statului de drept (un principiu fundamental)[68, p. 203-222], care, împreună cu separarea structurală a puterii statale în cele trei puteri, trebuie să garanteze libertatea cetățeanului contra intervenției fără limită și a abuzului de putere al executivului [239, p. 219]. În mod corespunzător, majoritatea sistemelor constituționale ale statelor europene se fondează pe conceptul de stat de drept, în calitate de principiu director al organizării statale. Indiferent de maniera în care acest concept este definit sau desemnat, acțiunea puterii statului este, peste tot, limitată prin drept, într-o manieră în care drepturile și libertățile individuale să fie protejate[87, p. 43-48].

În viziunea cercetătoarei D. Apostol Tofan, principiul legalității semnifică faptul că autoritățile administrative sunt ținute, prin deciziile pe care le iau, să se conformeze legii sau, mai exact, legalității, adică unui ansamblu de reguli de drept, dintre care majoritatea sunt conținute în legi formale. Acest principiu privește toate activitățile autorităților administrative: în primul rând, deciziile administrative individuale, pentru care el prezintă semnificația că orice măsură particulară trebuie să fie conformă regulilor generale prestabilite, dar, în egală măsură, și actele administrative regulamentare care, la rândul lor, trebuie să respecte legalitatea [12, p. 35]. Totodată, principiul legalității aplicat administrației exprimă regula potrivit căreia administrația trebuie să acționeze conform dreptului, dar avînd întotdeauna în vedere interesul public [14, p. 42].

În aceeași manieră opinează și Al. Negoită, care consideră că principiul legalității administrației publice presupune că „toate acțiunile care compun administrația ca activitate și toate formele de organizare a sistemului prin care sunt înfăptuite aceste acțiuni trebuie să se întemeieze pe lege. Din acest punct de vedere, sistemul administrației publice este expresia legii și instrumentul acesteia” [184, p. 27]. Respectiv, principiul legalității reprezintă pilonul pe care se sprijină și se edifică întregul sistem administrativ al unui stat de drept.

În acest context considerăm necesar a accentua faptul că regimul legalității este necesar în toate sferele vieții sociale, însă o importanță deosebită respectarea legalității o are în sfera administrării publice. În acest sens, în literatura juridică [273, p. 230] se confirmă faptul că nivelul legalității în cadrul statului, mai întâi de toate, depinde de nivelul acesteia în sfera executivă. În cazul în care în această sferă nivelul legalității este diminuat, chiar dacă în celelalte ramuri ale mecanismului de stat dispozițiile normelor juridice se respectă cu strictețe, totuși sunt destule temeiuri pentru a considera regimul legalității distrus sau aflat în criză. Dacă există

numeroase probe ce dovedesc că colaboratorii poliției rețin ilegal cetățenii, le confiscă ilegal bunurile, că activitatea de licențiere nu se desfășoară fără mită, că repartizarea spațiilor locative se realizează cu eludarea procedurii legale etc., atunci chiar dacă legea va fi strict respectată în procesul realizării justiției, în activitatea de supravegere a procurorului nu va influența substanțial tabloul general al relațiilor dintre putere și cetățean și organizațiile nestatale. Acestea vor fi doar niște insule ale legalității în imensul ocean al samavolniciei. De aceea legalitatea activității executive a statului constituie pilonul întregului regim al legalității din cadrul statului[288, p. 49].

În opinia mai multor cercetători, acest fapt este determinat de mai multe condiții importante[277, p. 293-294]:

În primul rând, administrația cuprinde cea mai mare parte din sfera activității statului și a organelor administrației publice locale. Ea cuprinde activitatea de administrare a economiei, a consolidării sferei social-culturale și politico-administrative. Respectarea strictă a legalității constituie condiția cea mai importantă pentru funcționarea eficientă a tuturor verigilor sistemului administrativ, pentru realizarea cu succes a sarcinilor administrării.

În al doilea rând, subiecții administrației, exercitându-și funcțiile și competențele, prin esență aplică dreptul. Activitatea de aplicare a dreptului este însoțită de luarea unor hotărâri administrative sub formă de acte de aplicare a dreptului. Concretizând prevederile generale ale normelor juridice, aceste acte determină generarea, modificarea și stingerea raporturilor juridice concrete din cadrul diferitor ramuri ale dreptului.

În al treilea rând, administrarea este realizată de o mulțime de subiecți (organe ale puterii executive, funcționari publici etc.), cu care, de fapt, cetățenii și diferitele organizații sociale intră în contact. De activitatea lor corectă și coerentă în strictă conformitate cu legea și a actelor normative subordonate legii, îndeplinirea strictă a atribuțiilor lor, în mare parte depinde soluționarea corectă, obiectivă și operativă a problemelor legate de viața cotidiană a cetățenilor și a organizațiilor acestora.

În al patrulea rând, organele administrației publice desfășoară și o amplă activitate normativă, care cuprinde o sferă suficient de extinsă și diversificată a vieții publice.

Elaborarea actelor normative de către organele administrației publice se bazează pe principiul legalității, în sensul că ele trebuie să corespundă legilor, să se bazeze pe acestea. Respectarea legalității în activitatea de elaborare a actelor normative este importantă și din considerentul că prevederile pe care le conțin acestea adeseori aduc atingere drepturilor și intereselor legale ale cetățenilor, întreprinderilor, instituțiilor și organizațiilor. Exercițarea activității normative în condițiile legalității este de natură să consolideze garanțiile respectării acestor valori.

În al cincilea rând, organele administrației publice sunt investite cu largi competențe de aplicare a măsurilor de constrângere juridico-statală. Exercitând jurisdicția administrativă, ele de sine stătător soluționează conflictele, influențează persoanele ce încalcă legea, aplicând măsurile de constrângere.

În teoria dreptului se susține că legalitatea în administrația publică se caracterizează prin câteva trăsături [274, p. 205]:

a) caracterul general obligatoriu al legilor pentru toți cetățenii fără excepție, pentru organizații, pentru funcționari publici. Este vorba de supremația și generalitatea prevederilor legii, forța lor juridică supremă. Nimeni nu dispune de privilegiul de a nu îndeplini legea, de a o evita, de a fi superior legii. Nici statutul funcției deținute, nici meritele și succesele deosebite obținute nu pot servi ca bază pentru neconformarea și nerespectarea normelor de comportament și obligațiile față de societate și stat.

b) caracterul unitar al legalității, care asigură perceperea și aplicarea uniformă a legilor pe întreg teritoriul țării.

c) inadmisibilitatea de a opune legalitatea și oportunitatea, adică de a publica orice act juridic și, respectiv, a realiza acțiuni de implementare a acestuia contrar legii, sub pretextul oportunității. Legea însăși este nivelul cel mai înalt de manifestare al oportunității. Înțelegerea acestei cerințe de către funcționarii administrației publice este deosebit de importantă, care sunt chemați să transpună în viață legile și actele normative elaborate în baza acestora.

Aplicarea normelor de drept în activitatea funcționarilor publici este nu numai incompatibilă cu substituirea legalității prin oportunitate, ci și cu formalismul, atitudinea aspră față de cetățeni. Legea necesită o aplicare creativă. Dat fiind faptul că legea reglementează relații dificile și diversificate dintre oameni, legiuitorul oferă executorului norme juridice un anumit spațiu, de obicei propunând câteva variante de soluții concrete pe care executorul ar putea să le aplice la propria apreciere. Important e ca oricare dintre variante de aplicare a legii să fie obligatoriu realizată în baza și în limitele normelor dreptului [288, p. 47-54].

d) în contextul oricărei acțiuni și decizii administrative, legalitatea trebuie să fie în concordanță cu dreptatea. Numai împreună ele pot atinge scopul reglementării juridice și realizării eficiente a puterii executive. Lipsa dreptății (justeței) reduce la zero însăși legalitatea.

e) legalitatea în cadrul administrației publice triumfează doar în cazul în care încălcarea ei condiționează inevitabilitatea răspunderii sau a altei reacții din partea statului față de fapta ilicită.

Din cele expuse, se poate conchide că legalitatea cuprinde un spectru larg de activități administrative, asigură înțelegerea și aplicarea uniformă a normelor juridice atât de către

guvernanți, cât și de guvernați. Ea constituie o condiție obiectivă a eficienței administrării statului și societății[288, p. 47-54].

În același timp, eficiența administrării depinde nu numai de nivelul legalității, dar și de disciplina participanților la procesul de administrare (guvernare). Ea presupune executarea strictă a legilor și a altor acte normative a organelor ierarhic superioare de către toți funcționarii aparatului de stat, precum și de persoanele implicate nemijlocit în sfera de producere materială și deservire social-culturală a populației[286, p. 309].

Alți autori consideră că, prin disciplina de stat, se înțelege supunerea conștientă a tuturor cetățenilor ordinii și regulilor stabilite de stat și de funcționarii acestuia, respectarea strictă a normelor de comportament, o anumită consecvență în acțiuni, îndeplinirea de către funcționari a obligațiilor generale și funcționale și a dispozițiilor conducătorilor. Măsurile, ce asigură legalitatea, contribuie la consolidarea disciplinei[297, p. 325].

Legalitatea și disciplina sunt, astfel, condiții principale pentru existența oricărui stat democratic, sunt caracteristici inerente acestuia. Ele sunt categorii inseparabile. Legalitatea e posibilă doar în condițiile respectării stricte a disciplinei de către toate persoanele fizice și juridice, iar disciplina, la rândul său, este determinată de limitele legii.

Prin esență, principiul legalității, ca principiu esențial al administrației publice, semnifică supunerea acesteia ierarhiei normelor juridice. Altfel spus, acțiunea administrației publice nu este liberă, ci este subordonată unui set de reguli, ce decurg din lege, care stabilesc procedurile de urmat, fixează condițiile de fond ale acțiunii administrative și, în special, definesc drepturile celor administrați[182].

Această realitate, constituind fundamentul construcției dreptului administrativ, nu s-a impus, din punct de vedere istoric, cu ușurință. Statul a manifestat o reală și prelungită reticență față de subordonarea sa regulilor dreptului și a controlului judecătoresc sau al celor administrați. În acest sens, există și astăzi zone de non-drept, cum sunt actele de conducere ale guvernului sau măsurile de ordine interioară, în care acestea răspund imperfect exigențelor normelor legale și nu sunt supuse controlului judecătoresc.

Instituirea legalității, ca principiu de bază al organizării și funcționării administrației statului, s-a realizat destul de târziu, odată cu transformările social-politice profunde ce au avut loc pe continentul european la sfârșitul sec. al XVIII-lea. Revoluția franceză din 1789 și adoptarea Declarației drepturilor omului și cetățeanului au marcat tranziția de la statul polițienesc la un stat bazat pe reguli de drept, punându-se pentru prima dată bazele creării unui sistem modern de drept administrativ, în cadrul căruia administrația de stat se supune regulilor dreptului[4, p. 32].

Supunerea administrației legii a fost marcată de-a lungul vremii de dezvoltarea unor principii ale dreptului, precum egalitatea cetățenilor în fața legii, siguranța juridică și protecția drepturilor individuale prin tribunale independente[12, p. 36].

Printre doctrinari, este unanim recunoscută corelația intrinsecă între apariția dreptului administrativ și principiul legalității, întrucât însăși existența dreptului administrativ presupune evidențierea faptului că administrația este supusă regulilor de drept[19, p. 281].

În forma sa inițială, semnificația principiului era foarte limitată, el exprimând clasică constatare a supunerii administrației față de anumite reguli de drept ce emanau fie de la administrația însăși, fie de la organul care o conducea. Era vorba, în fond, de o expresie a birocrăției ierarhizate, care presupunea în mod necesar supunerea agenților publici față de regulile formulate de către superiori[19, p. 201].

În statul absolutist polițienesc, caracterizat prin exercitarea celor trei funcții ale statului de către una și aceeași persoană, administratorii acționau conform ordinelor conducătorului absolut, iar dacă acestea lipseau – după cum credeau ei că era spre binele statului [11, p.10]. Prin esență, administrația acționa în mod arbitrar, în baza principiului suveranității și pentru binele statului, particularul neavând nici o posibilitate legală de a se apăra contra arbitrarului administrativ[89, p. 43-48].

Spre deosebire de statul polițienesc, în statul de drept, caracterizat prin existența unei puteri de reglementare autonome, principiul legalității presupune necesitatea unui raport strict de conformitate a actelor administrative cu legea, astfel încât legea ar trebui să fie nu doar limita activității executive, dar și condiția ei, organele administrative mărginindu-se doar la executarea ei[11, p. 240].

În concret, în centrul raporturilor sale de drept administrativ cu cetățenii stă principiul potrivit căruia diferitele organe ale statului nu pot acționa decât în virtutea unei abilitări speciale prevăzută în normele juridice de drept administrativ. Administrația publică nu poate, de exemplu, să folosească forța decât în situațiile, în limitele și în modalitățile strict prevăzute de lege. Din acest punct de vedere, puterea se transformă într-o competență instituită, încadrată și limitată în precepte strict legale.

Această regulă, în statul de drept, presupune două caracteristici (trăsături) esențiale:

- jurisdicția raporturilor dintre administrație și administrați: presupune necondiționat ca administrației (cetățenii) să aibă posibilitățile și mijloacele fixate prin lege de a forța administrația să respecte legea, normele dreptului. Astfel, în afara recursului grațios, cetățenii trebuie să aibă posibilitatea de a se adresa unui judecător independent, în toate cazurile de abuz din partea administrației;

- extraneitatea normelor aplicabile administrației publice: normele aplicabile administrației publice nu trebuie să aibă ca sursă exclusivă puterea publică. Ele trebuie să emane de la autorități exterioare administrației: parlamentul, tratatele internaționale, practica judiciară internă și internațională. Acest model de construcție și de acțiune administrativă este întâlnit în majoritatea statelor dezvoltate din lume.

În epoca contemporană, situația principiului legalității este reflectată de noile relații stabilite între executiv și legislativ, administrația depășind puterea executivă, devenind ea însăși un autor important al regulilor de drept. Din acest punct de vedere, principiul legalității nu se mai reduce doar la conținutul legislativ, el înglobând numeroase acte juridice ce emană de la administrația însăși, cu obligația acestora ca la emiterea lor să respecte strict regulile de drept care îi sunt exterioare și superioare [80, p. 333].

Ca urmare a acestei evoluții, principiul legalității desemnează supunerea administrației față de numeroasele reguli juridice, naționale sau internaționale, scrise sau nescrise, imanente sau exterioare administrației, ce se constituie în conceptul de surse de legalitate [87, p. 43-48].

2.8. Concluzii la capitolul 2

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.

În Republica Moldova legea nr.317 din 18.07.2004 privind actele normative ale Guvernului și ale altor autorități ale administrației publice reglementează categoriile de acte normative adoptate sau emise de organele administrației publice centrale sau locale. Modul în care este reglementată procedura de elaborare a actelor administrative în baza legi date nu este completă de multe ori este interpretativă, fapt care ne silește să ne îndreptăm atenția asupra

părerilor din literatura juridică autohtonă și străină care dezvoltă ideea adoptării unui cod de procedură administrativă.

3. EFECTELE JURIDICE ALE ACTELOR ADMINISTRATIVE

3.1. Intrarea în vigoare, executarea, întinderea efectelor și ieșirea din vigoare a actelor administrative.

Conform celor expuse la începutul tezei, actele administrative sunt emise în scopul de a produce efecte juridice, adică în vederea creării, modificării sau stingerii anumitor raporturi juridice. După prezentarea caracteristicilor generale, al condițiilor generale de validitate și procedurii de emitere sau elaborare a actelor administrative, este firesc să punem în discuție forța juridică și efectele actelor administrative.

De altfel, însăși titulatura de „efecte” este dezbătută continuu în literatura juridică, unii autori vorbesc despre „eficiența actelor administrative” [137, p. 52], alții vorbesc despre „consecințele actului administrativ”, ca o noțiune mai largă în care sunt incluse consecințe juridice, economice, sociale, culturale etc. [258, p. 105]

În ceea ce privește efectele juridice ale actelor administrative, trebuie analizate 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.

a) Intrarea în vigoare a actelor administrative.

Susținem părere majoritară [137, p. 52; 204, p.318; 201, p.23; 169, p.265; 219, p.189-190; 32, p.136], în conformitate cu care momentul producerii efectelor juridice este acela al comunicării actelor administrative individuale și al publicării actelor administrative normative. Numai din acel moment subiectele iau cunoștință de conținutul actului administrativ și drept urmare li se poate pretinde o anumită conduită.

Comunicarea și publicarea actului administrativ sunt de fapt două modalități ale aceleiași operațiuni – aducerea la cunoștință a actului administrativ.

Pentru celelalte subiecte de drept, și anume pentru cei care cad sub incidența actului, trebuie făcută distincția între felul actului – normativ sau individual.

Așadar, din momentul intrării lor în vigoare, actele administrative își produc efectele juridice avute în vedere de emitent. În continuare, ne propunem să determinăm care este acest moment: vom stabili deci mai întâi regula (1), atât în situația actelor normative, cât și a celor individuale. Apoi vom analiza situațiile - aparent bizare - de inversare a regulii între cele două cazuri (a actului individual și a celui normativ) (2). În fine, vom stabili 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 (3).

Dacă ar trebui să formulăm o singură regulă, aplicabilă atât actelor normative, cât și celor individuale, aceasta nu poate fi decât una: actul administrativ intră în vigoare în momentul

aducerii lui la cunoștință în modalitatea prevăzută de lege. Tradițional, aducerea la cunoștință (comunicarea, divulgarea) a actelor administrative normative se numește publicare (sau aducerea actului la cunoștință publică), iar a celor individuale comunicare (sau aducerea la cunoștință persoanei interesate - ori vizate - de actul în cauză) [214, p. 39-40].

Momentul și modalitatea aducerii la cunoștință a unui act administrativ diferă, în funcție de natura actului și de organul emitent al acestuia. Actele administrative individuale se aduc la cunoștință printr-o notificare, care este o înștiințare scrisă, prin care cei interesați iau cunoștință de existența actului și de obligația de a-l executa, în funcție de conținutul său. [47, p. 85]

Actele administrative cu caracter normativ sunt aduse la cunoștință de regulă prin publicare în Monitorul Oficial (în cazul hotărârilor de Guvern cu caracter normativ, a ordinelor ministerelor și departamentelor, a actelor cu caracter normativ ale organelor centrale ale administrației publice de specialitate etc.); nepublicarea lor constituie o cauză de nevalabilitate pentru asemenea acte, ele fiind considerate ca inexistente, și în acest caz nu mai există nici o obligație de a le executa.

Nu există o anumită modalitate de aducere la cunoștință a actelor cu caracter normativ emise de organele locale ale administrației publice locale. Organul emitent al actului are deplina libertate de alegere a modalității, optând pentru cea mai adecvată, în funcție de condiții, împrejurări, loc și timp. De regulă se recurge la afișarea actului la sediul organului emitent sau în locurile mai des frecventate de membrii colectivității locale.

Este foarte clar când intră în vigoare un act normativ pentru care există o prevedere legală expresă în acest sens. Când intră însă în vigoare un act administrativ normativ în lipsa oricărui text legal care să reglementeze acest lucru, având în vedere că, după cunoștințele noastre, nu există un text de lege care să stipuleze cu valoare de principiu că „actele normative intră în vigoare la data (...), dacă legea nu prevede altfel”?

Când actul se adresează unui număr mai mare de persoane, aducerea la cunoștință se face de regulă, printr-un anunț, care se afișează sau este publicat în presa locală, ori este difuzat la posturile locale de radio și televiziune.

Fără îndoială că acest moment nu poate fi altul decât acela al publicării. Și aceasta, pentru că nu există niciun motiv pentru care intrarea în vigoare a unui act administrativ să fie întârziată după acest moment, fără ca un text legal ori actul însuși să prevadă expres acest lucru. Două observații însă se impun a fi făcute.

Prima, că dispozițiile constituționale de la art. 78 Constituția României sau art.76 Constituția Republicii Moldova, nu pot fi aplicate prin analogie la actele administrative. Astfel, este de observat că legiuitorul constituțional nu a menționat acest termen de 3 zile (RM data publicării în MO) nici măcar în situația actelor administrative pe care le tratează expres:

hotărârile de Guvern și decretele prezidențiale. De unde rezultă că, în materia actelor administrative, termenul de 3 zile (RM data publicării în MO) nu a dobândit valoare constituțională, fiind abandonat legiuitorului ordinar. Or, acesta nu a tranșat problema printr-un singur text-regulă, ci prin două care se referă la cele două mari categorii de acte administrative după un criteriu organic (actele administrației publice centrale și cele ale administrației locale). Ambele aceste prevederi - art. 11 alin. (3) din Legea României nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative și art. 49 alin. (1) din Legea României nr. 215/2001 a administrației publice locale - determină ca punct de pornire pentru efectele unui act normativ publicarea acestuia.

A doua, că această ipoteză (a intrării în vigoare a unui act administrativ încă de la publicare) nu este recomandată. Astfel, în condițiile actuale, caracterizate printr-o abundență exagerată de reglementări secundum legem, a aplica unui particular principiul nemo censetur ignorare legem a doua zi după publicarea unui act administrativ apare ca inechitabil. Fără îndoială că acesta, probând faptul că a fost în imposibilitate obiectivă de a cunoaște noua reglementare, poate invoca eroarea de drept. Tocmai pentru a evita asemenea situații, este recomandat, pe de o parte, ca intrarea în vigoare a actului normativ să fie amânată, iar, pe de alta, formele de publicitate să fie variate și eficiente.

În cazul actelor individuale, regula este simplă: ele își produc efectele specifice (drepturile și obligațiile urmărite de emitent) în momentul comunicării către destinatar. Dacă sunt mai mulți asemenea destinatari, față de fiecare dintre aceștia își produce efectele la momentul comunicării corespunzătoare. Per ansamblu privit însă, actul intră în vigoare la data primei comunicări. În fine, ar mai fi de remarcat aici și faptul că, dacă legea impune comunicarea unui act individual către o anumită autoritate publică, aceasta nu duce la intrarea în vigoare a actului în cauză, jucând doar rolul de informare și facilitarea unui eventual control asupra legalității actului în cauză[154, art.48 alin.2].

În general, limita dintre publicare și comunicare se suprapune peste aceea dintre actul normativ și cel individual: se poate presupune că actul cu destinatari nedeterminați interesează o sferă largă de persoane; tocmai de aceea, conținutul lui trebuie să fie cât mai accesibil. Se recurge astfel la publicarea lui, utilizându-se mijloace diverse. Dimpotrivă, actul care își cunoaște destinatarii se presupune că îi interesează numai pe aceștia; se recurge astfel la o comunicare privată a actului, căci aceasta pare a fi suficientă. Cele două prezumții, privite mai atent, sunt relative: există acte normative care urmăresc un interes general, dar care nu ar trebui să fie cunoscute de întreaga societate, din cauza caracterului particular (secret) al acestui interes public. Există, de asemenea, acte individuale care, chiar un singur destinatar având, interesează întreaga societate în considerarea importanței lor. Să le analizăm pe rând.

Potrivit art. 108 alin. (4) teza a III-a din Constituția României, hotărârile (de Guvern) care au caracter militar se comunică numai instituțiilor interesate, lată deci că, în considerarea unor interese superioare de stat, de natură militară, actele în cauză, chiar normative fiind, nu sunt aduse la cunoștință publică. Se ridică astfel, în mod firesc, întrebarea: dacă asemenea acte lezează particularii, cum le pot ataca aceștia în contencios administrativ, de vreme ce nu le cunosc nici măcar existența, cu atât mai puțin conținutul?

În primul rând, credem că asemenea acte numai arareori pot leza particulari, căci fie au caracter individual, fie vizează doar persoane (chiar nedeterminate) din cadrul forțelor armate. Totuși, ipoteza nu este exclusă de plano. Însă, nici în această situație, actul nu va fi comunicat public (nici chiar în fața instanței de contencios administrativ), pentru simplul fapt că, fiind un act de comandament cu caracter militar, este exclus de la controlul contencios prin dispoziția constituțională de la art. 126 alin. (6). În consecință, particularul nu are decât un contencios în daune contra administrației prin care, dovedind prejudiciul cauzat prin aplicarea (executarea) actului în cauză, privită ca un fapt juridic prejudiciabil, poate obține repararea acestei daune, dar fără ca actul prejudiciabil să poată fi anulat.

Tot Constituția României dispune, la art. 100 alin. (1) și art. 108 alin. (4), și art. 94 alin (1) și art 102 alin (4) Constituția republicii Moldova, că decretele prezidențiale și hotărârile de Guvern, indiferent de natura acestora (normative ori individuale), se publică în Monitorul Oficial al României. De pildă, numirea ori revocarea (eliberarea) din funcție a unui ministru sau judecător (prin decret individual) ori trecerea unui spital din administrarea unei autorități publice centrale în cea a uneia județene (prin hotărâre de Guvern individuală) sunt prezumate a prezenta interes pentru întreaga societate și, în consecință, trebuie publicate în Monitorul Oficial. Situația ridică însă cel puțin două întrebări:

Prima, dacă asemenea acte individuale, pe lângă publicare, mai impun și o comunicare către destinatar. În opinia noastră, nu. Persoana direct vizată de act va lua la cunoștință conținutul actului direct din Monitor, în măsura în care nu îl cunoaște pe altă cale. Totuși, poate că în anumite cazuri o înștiințare din partea emitentului adresată destinatarului actului, în sensul că un act care îl vizează direct a fost publicat în Monitorul Oficial, nu ar fi lipsită de interes.

A doua, de când produce efecte juridice față de destinatar un act administrativ individual publicat în Monitorul Oficial și, totodată, comunicat acestuia? Un răspuns complet presupune două ipoteze diferite:

- dacă actul a fost mai întâi publicat și ulterior comunicat destinatarului, ca principiu își produce efectele de la data publicării, dar, în măsura în care este vorba despre un act defavorabil destinatarului său, acesta ar putea invoca necunoașterea lui obiectivă (cu consecința că termenele

de contencios administrativ nu curg împotriva sa), dacă se află într-o atare situație. În cazul unui act favorabil, acesta își produce efectele întotdeauna de la publicare;

- dacă actul a fost mai întâi comunicat destinatarului și abia apoi a fost publicat în Monitorul Oficial, comunicarea este lipsită de orice efect juridic raportat la dispozițiile constituționale potrivit cărora lipsa publicării atrage inexistența actului. În consecință, abia de la publicare încep să curgă orice termene de atacare a acestui act în instanța de contencios administrativ.

Pe lângă aceste situații în care însăși legea noastră fundamentală prevede obligativitatea publicării unor acte individuale ca o condiție esențială pentru intrarea lor în vigoare, există și alte cazuri când, din rațiuni exclusiv de ordin practic (imposibilitatea comunicării tuturor destinatarilor), actele administrative individuale se publică, în special prin procedeul afișării: este vorba despre actele individuale cu un număr mare de destinatari - listele cu candidații admiși/respinși la un concurs, listele electorale etc. Această modalitate de publicitate este suficientă, întrucât destinatarii cunosc dinainte modul în care pot lua efectiv la cunoștință conținutul actului.

Situațiile de excepție reprezintă acele cazuri în care un act administrativ intră în vigoare la un alt moment decât acela al publicării (comunicării). Or, cronologic vorbind, acest moment poate fi ante-decalat, caz în care vom vorbi despre o intrare în vigoare retroactivă a actelor administrative, respectiv post-decalat, caz în care suntem în prezența amânării intrării în vigoare a lor. Vom analiza aceste situații pe rând.

a) Intrarea în vigoare anterioară momentului-regulă. Retroactivitatea actelor administrative

Fără îndoială că o asemenea situație trebui tratată cu multă rezervă. Căci retroactivitatea, în fond nimic altceva decât o ficțiune juridică, poate leza grav drepturile dobândite ale particularilor și securitatea raporturilor juridice. Tocmai de aceea, în sistemul francez de drept se vorbește despre principiul neretroactivității actelor administrative, întemeiat pe o simplă regulă de logică juridică: efectele nu pot fi anterioare actului care reprezintă cauza lor. În analiza acestei ipoteze de excepție vom distinge din nou actele normative de cele individuale, având în vedere textul art. 15 din Constituția României, care nu se aplică actelor individuale.

- Actele normative și interdicția constituțională de la art. 15 alin. (2). Potrivit acestui text, „Legea dispune numai pentru viitor, cu excepția legii penale sau contravenționale mai favorabile”. Și, deși textul se referă expres la „lege”, nu este de conceput să admitem că alte acte normative pot înfrânge acest principiu extrem de important al vieții juridice: neretroactivitatea normelor de drept. Or, plecând de la acest text și ținând și cont de faptul că, potrivit art. 73 alin. (3) lit. h), infracțiunile, pedepsele și regimul executării acestora sunt reglementate exclusiv prin

lege organică, ar rezulta că singura excepție permisă (în cazul altor acte normative decât legea) de la principiul neretroactivității o întâlnim în ipoteza actelor normative de reglementare contravențională. Ipoteza este, de altfel, confirmată de art. 12 alin. (1) și alin. (2) teza I din O.G. nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor, potrivit căreia „Dacă printr-un act normativ fapta nu mai este considerată contravenție, ea nu se mai sancționează, chiar dacă a fost săvârșită înainte de data intrării în vigoare a noului act normativ”; „Dacă sancțiunea prevăzută în noul act normativ este mai ușoară se va aplica aceasta” [210, p. 82]. Este important însă de remarcat că intrarea în vigoare (și aplicarea) retroactivă a normei contravenționale mai favorabile nu este absolută și totală; astfel, ea nu se aplică tuturor raporturilor juridice de această natură care ar ajunge sub incidența sa, ci numai acelor raporturi juridice care nu s-au epuizat până în momentul intrării în vigoare a noii norme, mai favorabile. Este vorba deci despre situațiile în care fapta săvârșită sub imperiul normei vechi fie încă nu a fost sancționată contravențional, fie, dacă a fost sancționată, încă nu a fost executată[83]. Ar crea o insecuritate perpetui posibilitatea ca, ori de câte ori intră în vigoare o normă nouă, particularul să aibă posibilitatea de a obține desființarea retroactivă a sancțiunilor deja executate.

Doctrina noastră vorbește, aproape în unanimitate, și despre o altă situație de retroactivitate a actelor administrative normative: normele interpretative[11, p. 46; 97, p.339; 137, p.53]. În ceea ce ne privește, nu împărtășim această idee, din cel puțin două considerente:

Primul este de ordin legal: o atare opinie încalcă flagrant dispozițiile art. 15 alin. (2) din Constituție. Un act normativ nu poate retroactiva, chiar dacă se mărginește să interpreteze un altul, decât dacă este emis în materie contravențională (și, bineînțeles, noua interpretare creează o situație mai favorabilă contravenientului decât cea dinaintea intrării sale în vigoare). În realitate, așa cum s-a arătat în doctrina noastră de drept penal[241, p. 224-225], după intrarea în vigoare a noii Constituții, în 1991, nu se mai poate vorbi despre caracterul retroactiv al normelor interpretative. Astfel, până la intrarea în vigoare a normei interpretative, interpretarea se face jurisprudențial; dacă administrația înțelege să intervină ulterior cu privire la această interpretare, două situații sunt posibile:

- dacă norma de interpretare urmărește doar consolidarea vechii interpretări jurisprudențiale, nu are niciun sens să vorbim despre retroactivitatea normei interpretative, căci până la intrarea ei în vigoare această interpretare s-a făcut pur și simplu de către jurisprudență;

- dacă norma de interpretare urmărește schimbarea acesteia (sau cel puțin unificarea ei, jurisprudență fiind divizată), atunci cu siguranță nu putem recunoaște normei interpretative efect retroactiv. Astfel, să nu uităm că, lăsând la o parte materia penală ori contravențională, majoritatea raporturilor zise „civile” (în sens larg) se nasc între particulari - diverse persoane fizice ori juridice. Or, intervenția retroactivă a unei norme interpretative într-un asemenea raport,

creând uneia dintre părți o situație mai favorabilă, are și un revers, căci inevitabil creează celeilalte părți din raport o situație mai defavorabilă decât cea dinainte, fapt ce nu poate fi decât contrar regulii constituționale de la art. 15 alin. (2).

Al doilea este de ordin practic (jurisprudențial) și este strâns legat de ideea precedentă. Astfel, este evident că importanța practică a interpretării unei norme este evidențiată în situații litigioase. Or, instanțele noastre civile refuză să aplice norma interpretativă unui raport juridic născut mai înainte de intrarea în vigoare a acesteia, chiar dacă litigiul este - evident - ulterior intrării în vigoare.

În ceea ce ne privește, credem că mai poate fi identificat încă un caz de aplicare retroactivă (deci de intrare în vigoare anterior momentului publicării) a unui act normativ, chiar dacă, strict tehnic, ar încălca art. 15 alin. (2) din Constituție: este vorba despre acele norme care creează exclusiv drepturi în favoarea particularilor (și, corelativ, obligații în sarcina autorităților). Astfel, având în vedere că norma constituțională a fost edictată pentru a apăra drepturile dobândite ale particularilor împotriva autorităților statului, nimic nu împiedică statul ca, prin organele sale competente, să „renunțe” la regula neretroactivității și să confere particularilor mai multe drepturi decât ar fi putut obține în mod normal.

Actele individuale. În principiu, acestora nu li se aplică art. 15 alin. (2) din Constituție, însă nu este mai puțin adevărat că și emiterea lor trebuie să respecte principiul securității raporturilor juridice. În consecință, ele ar fi valabil emise numai dacă creează drepturi în favoarea particularilor, nu și dacă impun sarcini.

Doctrina noastră vorbește, în această materie, despre actele de revocare retroactivă (anulare) [11, p. 46]. Suntem de acord cu această categorie de acte retroactive, însă trebuie făcută precizarea că o asemenea revocare va fi valabilă numai în anumite condiții, căci altfel ar încălca drepturile dobândite ale particularilor, putând fi anulate de către instanțele de contencios administrativ.

O altă categorie de acte administrative cu caracter retroactiv amintite în doctrină sunt și actele administrativ-jurisdicționale. Suntem de aceeași părere, cu precizarea că, în stadiul actual al legislației noastre, ele nu reprezintă altceva decât o aplicație particulară a excepției precedente (un act de anulare). Astfel, de regulă, particularul se adresează unui organ administrativ-jurisdicțional cu acțiune în anularea unui act emis de administrația activă. Or, decizia de anulare (actul administrativ-jurisdicțional) produce efecte retroactive nu fiindcă este jurisdicțional (deci special din această perspectivă), ci fiindcă anulează.

Ipoteza nu pare a pune niciun fel de probleme teoretice. Actul administrativ intră în vigoare la o dată posterioară momentului-regulă dacă este afectat fie de un termen suspensiv (care poate fi stabilit printr-un act normativ cu forță juridică superioară ori prin chiar intenția

organului emitent, care își amână astfel forța juridică a propriei voințe), fie de o condiție suspensivă (care poate fi și o aprobare ori o confirmare, depunerea unui jurământ etc.).

Exemplul tip oferit pentru această situație este cel reglementat de art. 4 din O.G. nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor, potrivit căruia actele de reglementare contravențională intră în vigoare la 30 de zile de la publicarea lor (ori, în cazuri urgente, la 10 zile de la acest moment). Cum se calculează acest termen? În opinia noastră, se aplică prin analogie modul de calcul prevăzut de art. 11 alin. (1) teza a II-a din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative în ceea ce privește termenul de 3 zile reglementat în materia legilor și a ordonanțelor Guvernului: așadar, termenul se calculează pe zile calendaristice, începe să curgă la data publicării actului normativ și expiră la ora 24.00 a celei de-a treizecea zi de la publicare.

Pornind de la această ipoteză, vom observa că materia contravențională ne-a furnizat exemple pentru ambele situații de intrare în vigoare atipice: atât cea retroactivă, cât și cea ulterioară publicării. În consecință, combinându-le, s-ar putea naște o întrebare provocatoare: în ce moment intră în vigoare actele de reglementare contravențională mai favorabile? Se poate susține că acesta este totodată anterior și posterior publicării?

Fără îndoială că nu. Odată publicat, un asemenea act intră în vigoare la 30 de zile de la această dată. Odată intrat în vigoare însă, el se poate aplica, din acest moment, și raporturilor juridice născute înainte de intrarea sa în vigoare (dacă acestea nu s-au epuizat sub imperiul vechii reglementări). Ficțiunea creează o iluzie optică.

Cu riscul de a ne repeta, menționăm că actele administrative produc efecte pentru viitor, sunt deci active și nu retroactive. [134, p. 318] Fundamentul principiului neretroactivității îl găsim în Constituția republicii Moldova[64, art.22] și în alte legi organice[156]. De la această regulă fac excepție: a) actele administrative care prevăd o dată ulterioară de la care intră în vigoare cele normative sau de la care produc efecte lele individuale; b) actele administrative cu caracter retroactiv, respectiv actele care constată existența sau întinderea unor drepturi și obligații care au luat naștere anterior (acte declarative sau recognitive) ori inexistența lor. [169, p. 266]

Din categoria actelor administrative cu caracter retroactiv fac parte actele ce prevăd producerea efectelor juridice la o dată anterioară publicării lor, actele de revocare (anulare), care produc efecte juridice de la data intrării în vigoare a actului desființat sau de la data emiterii actului desființare; actele interpretative care emană de la aceeași autoritate care a emis actul interpretat[121, p. 125] sau de către o autoritate ierarhic superioară și produc efect retroactiv de la data aplicării actului interpretat; actele administrative jurisdicționale, care au efect retroactiv, întrucât se recunosc părților situații juridice preexistente emiterii actului. [137, p. 53; 201, p.23]

b) Executarea actelor administrative. Odată intrat în vigoare, actul administrativ trebuie executat. Este o concluzie logică și firească ce decurge din necesitatea realizării legalității, din însăși rațiunea de a fi a administrației publice, care în esență este o activitate executivă. [47, p. 87] Actele administrative sunt puse în execuție de cei cărora li se adresează datorită valorii juridice pe care o au aceste acte, care sunt emise pe baza și în vederea executării legii.

Executarea actelor administrative de către administrația publică se face folosindu-se caracteristica specifică a actelor administrative – ele sunt executorii din oficiu. [185, p. 77] După cum am arătat mai înainte, actele administrative produc efecte juridice fără a fi nevoie de consimțământul celor cărora li se adresează. Este suficient ca actul să fie emis cu respectarea condițiilor stabilite de lege pentru legalitatea sa.

În majoritatea covârșitoare a cazurilor, actele administrative, ca de altfel toate actele organelor statului, sunt executate de bună voie de către cei obligați să le execute. Există și împrejurări, când executarea actelor administrative nu se face de bună voie, iar mijloacele de convingere, având ca scop obținerea executării, nu au dat rezultate, adică actul administrativ în cauză nu a fost executat. Într-o astfel de situație, executarea actelor administrative trebuie să se facă pe cale silită.

Prof. Al. Negoită consideră executarea silită este o măsură extremă, la care se poate recurge numai după ce au fost epuizate celelalte căi posibile și necesare pentru obținerea executării actului. [184, p. 134] Executarea silită, așa cum rezultă și din denumire, constă pur și simplu în silirea celor obligați la executare de a-și realiza această obligație, fără ca pentru aceasta să li se aplice o pedeapsă. [2, p. 490] Aceasta nu înseamnă că executarea silită nu poate fi o consecință a aplicării unei sancțiuni. Dimpotrivă, de cele mai multe ori faptele materiale de executare silită se produc tocmai pentru a traduce în viață sancțiunea (de exemplu, confiscarea unor bunuri în vederea executării unei hotărâri judecătorești).

Executarea silită poate fi realizată direct, asupra persoanei subiectului pasiv al obligației de executare (de exemplu arestul persoane în baza unei hotărâri judecătorești ce stabilește drept sancțiune arestul administrativ), fie indirect, asupra bunurilor acestei persoane (cum este cazul confiscării unor bunuri). De apreciat este și faptul că executarea silită este superioară, ca eficiență, sancțiunilor administrative, deoarece prin ea se obține executarea în natură a obligațiilor rezultând din actele administrative, în situația în care acestea nu sunt executate și respectate de bună voie. Astfel, instituirea carantinei este o măsură de executare silită adoptată față de persoanele care suferă de anumite boli, măsură destinată să garanteze executarea obligației acestor persoane (prevăzută de diferite norme juridice) de a se izola în scopul evitării unor epidemii. În cazul în care, prin încălcarea obligației de izolare, răspândirea bolii s-a produs,

chiar dacă se aplică sancțiuni administrative, acestea nu vor avea efect asupra procesului de transmitere a bolii, deci asupra obiectivului principal al normelor juridice amintite. [2, p. 491]

Din exemplul „clasic”, de mai sus, rezultă că măsura executării silite nu poate fi aplicată în orice situație și în orice moment. Anumite obligații juridice, datorită specificului, odată nerespectate nu mai pot fi executate, iar constrângerea nu mai poate interveni decât sub forma aplicării unor sancțiuni.

Punerea în executare a actelor administrative se realizează de către persoana administrativă emitentă, prin structurile organizatorice ale acesteia, precum și de subiectele de drept legal obligate cărora le este destinat actul. Împotriva modului de executare se poate exercita calea de atac în fața persoanei administrative emitente, a celei ierarhic superioare sau a altor autorități competente, în condițiile legii. În executarea căilor de atac este obligatorie respectarea principiului ierarhiei administrative. [32, p. 137]

Procesul executării actelor administrative implică îndeplinirea unor forme procedurale cerute de lege. De exemplu, în executarea actelor administrativ fiscale vom întâlni forme procedurale precum: avizul de plată a obligației fiscale, [58, art.191] ridicarea mijloacelor bănești, [58, art. 198] sechestrul asigurător (ca modalitate de asigurare a executării silite a obligației fiscale) [58, art.200] etc.

În literatura juridică română [2, p. 490] se apreciază că procesul de executare a actului administrativ este influențat de un șir de factori, cum ar fi:

- capacitatea autorității administrative de a mobiliza forța de muncă și mijloacele materiale necesare;
- capacitatea administrației de a asigura o bună organizare, înțelegând prin aceasta stabilirea științifică a începerii acțiunii; fixarea unor ritmuri raționale; stabilirea exactă a metodologiei de coordonare și control;
- capacitatea personalului chemat să execute actul administrativ, motivarea acestuia în vederea unei execuții de calitate.

În literatura juridică ucraineană, metodele aducerii la îndeplinirea actului administrativ sunt clasificate în două mari grupe: metode directe (acțiuni nemijlocite cu scopul asigurării executării actului) și metode indirecte (crearea unui cadru favorabil din punct de vedere economic, politic, etc.). [282, p. 167]

În ceea ce privește întinderea efectelor actelor administrative, prof. V. Vedinaș solicită a se face distincția între actele administrative cu caracter normativ și cele cu caracter individual. Actele cu caracter normativ produc efecte juridice pentru dreptul administrativ dar și pentru celelalte ramuri de drept, cu excepția dreptului penal (în cadrul căruia operează un șir de principii speciale, printre care cel al legalității încriminării etc.). Actele cu caracter individual,

sunt apreciate ca izvoare de drept pentru dreptul administrativ, dar și pentru celelalte ramuri de drept, fără vre-o excepție (de exemplu, actele de stare civilă produc efecte juridice și în sfera civilului. Și a muncii, și a familiei etc.). [258, p. 107]

c) Încetarea efectelor juridice ale actelor administrative. Actele administrative produc efecte juridice până la momentul ieșirii lor din vigoare, care se face fie prin intervenția unui act juridic emis în acest scop, fie a unor fapte materiale prevăzute de lege care lipsesc de efecte juridice aceste acte. [169, p. 266]

Prof. A. Iorgovan și V. Vedinaș fac distincție între încetarea producerii de efecte juridice în general, și încetarea producerii unor efecte determinate (de exemplu, în cazul obligației de executare care se produce prin faptul material al aducerii la îndeplinire). [258, p. 107]

Prof. V. I. Prisacaru vede următoarele cauze de încetare a actelor administrative: [223, p. 219-225]

- suspendarea sau modificarea actelor administrative;
- revocarea și anularea actelor administrative;
- s-au produs efectele pentru care au fost emise (de exemplu autorizația unei construcții, odată cu finalizarea edificării imobilului autorizația nu mai produce efecte juridice);
- a expirat perioada de timp pentru care a fost emis actul (de exemplu aplicarea unor restricții vamale temporare determinate de perioada de carantină);
- au fost înlăturate cauzele care au determinat adoptarea sau emiterea actului (de exemplu, o Hotărâre de Guvern privind lichidarea urmărilor unor calamități naturale sau tehnogene, încetează să producă efecte după înlăturarea consecințelor);
- organul care l-a adoptat sau emis a dispus încetarea aplicabilității actului respectiv;
- cel în favoarea căruia a fost emis actul a renunțat la el sau a decedat (de exemplu, o autorizație emisă de organul administrației publice locale, prin care se dă dreptul de a desfășura anumite activități, de a presta anumite servicii, și care încetează să producă efecte în momentul când beneficiarul renunță, fie la data decesului acestuia).

Față de acest ultim caz din enumerare – încetarea efectelor actului administrativ, ca urmare a renunțării beneficiarului – au fost formulate opinii contrare de către un șir de autori. Astfel, I. Iovănaș[137, p. 53-54] susține că încetarea efectelor actelor administrative prin acte juridice, este posibilă numai prin acte de putere și nu prin renunțarea beneficiarului dreptului conferit de actul administrativ, pentru că acesta este o manifestare unilaterală a actului administrativ. Prof. D. Brezoianu, [47, p. 89] menționează de asemenea că renunțarea din partea beneficiarului la unele drepturi stabilite printr-un act administrativ nu este o modalitate de încetare a efectelor acestuia. Pentru ca să nu mai producă efecte juridice, acel act trebuie anulat

de către organul competent. Deși beneficiarul a renunțat la drepturile ce i s-au acordat, actul administrativ în cauză continuă să rămână în vigoare până în momentul anulării sale.

După opinia prof. V. Vedinaș, [258, p. 108] scoaterea din vigoare a unui act administrativ poate avea loc în următoarele moduri:

- prin anulare, de instanța de judecată;
- prin retractare, de organul care l-a emis;
- prin abrogare; care se poate dispune de organul emitent, organul ierarhic superior sau Parlament (ca unica autoritate legiuitoare a statului) [64, art. 60];
- încetarea efectelor prin intervenția unui fapt material, de exemplu decesul persoanei sau executarea obligației materiale;
- prescripția efectelor actului administrativ.

În cele ce urmează propunem unei analize detaliate abrogarea, anularea, revocarea, suspendarea, modificarea, completarea și prorogarea actelor administrative.

3.2. Anularea actelor administrative.

În doctrina juridică, anularea, este definită ca operațiunea juridică ce constă într-o manifestare de voință cu scopul de a determina, în mod direct, desființarea actului și deci încetarea definitivă a efectelor juridice produse de acesta. [262, p. 293-294]

Din punct de vedere a naturii sale, nulitatea unui act juridic, deci și a actului administrativ, reprezintă o sancțiune care intervine atunci când actul este lovit de unele vicii de legalitate. [258, p. 114] O definiție în acest sens găsim la prof. M. Orlov[201, p. 24] care consideră anularea ca o sancțiune aplicată actelor administrative emise/adoptate cu încălcarea legii și constă în lipsirea acestora de efectele juridice în vederea cărora au fost emise/adoptate.

Anularea este o formă specifică de încetare a efectelor juridice ale actelor administrative, ea nu poate fi aplicată faptelor juridice materiale care produc transformări în lumea materială pentru că bunul transformat printr-un fapt material nu poate fi readus în starea inițială printr-un act de anulare, ci eventual, tot printr-un fapt juridico – material. Dimpotrivă, actul juridic fiind o manifestare de voință va putea fi desființat în efectele lui juridice tot printr-o manifestare de voință. [169, p. 267]

Viciile de ilegalitate care afectează un act juridic pot fi mai mult sau mai puțin grave. Uneori ele pun în cauză interese generale, alteori nu aduc atingere decât intereselor personale. Uneori ilegalitatea este atât de evidentă încât manifestarea de voință nu are nici măcar aparența unui act juridic, alteori actul prezintă semne exterioare ale unei manifestări valabile de voință, deși este realizat cu încălcarea unor dispoziții legale.

Încă reputatul prof. român P. Negulescu[192, p. 426] recunoștea următoarele categorii de nulități:

- a) acte inexistente, care nu au nevoie de nici o constatare;
- b) acte nule de drept, care au aparență legală, dar sunt lovite de un viciu de o asemenea profunzime încât acesta poate fi constatat oricând, neputând fi acoperit prin trecerea timpului;
- c) acte anulabile, când actul prezintă doar unele vicii de formă, care pot fi invocate într-un interval de timp determinat și numai de acele subiecte de drept, autorități sau persoane fizice care au un interes direct și personal.

În analiza nulității actului administrativ trebuie de pornit de la condițiile de fond și de formă pe care legiuitorul le stabilește, de la cercetarea influenței nerespectării unei condiții asupra validității actului, cine și în ce termen poate invoca viciul respectiv. Prof. V. Vedinaș[258, p. 115] deosebește trei categorii de interese, de care legea trebuie să țină cont și să le concilieze: - interese generale, adică interesele colectivității reprezentate prin stat; - interese locale, reprezentate prin unitățile administrativ-teritoriale; - interese individuale, respectiv al particularilor, al administrațiilor.

În doctrină se admite ideea că în materia actelor administrative operează nulitatea absolută și nulitatea relativă în funcție de interesul ocrotit de norma legală încălcată prin actul administrativ ilegal, de gravitatea viciilor de ilegalitate sau de opoziția care există între legile imperative și cele dispozitive. [134, p. 321]

Cu privire la aceste nulități au fost susținute două opinii: opinia bipartită și opinia tripartită. [169, p. 267]

Adepții teoriei bipartite susțin că actele administrative pot fi nule și anulabile. Actul anulabil se caracterizează prin faptul că viciul de ilegalitate nu afectează prezumția de legalitate de care se bucură în general actele administrative, iar actul în cauză continuă să producă efecte juridice până când este anulat de autoritatea competentă. Actul nul este lovit de un viciu atât de grav încât prezumția de legalitate nu poate opera în favoarea lui și drept urmare acest act nu mai poate produce nici un moment vre-un efect juridic. [10, p. 10-11]

Adepții teoriei tripartite, susțin că actele administrative pot fi lovite de nulitate absolută, pot fi lovite de nulitate relativă sau pot fi inexistente. Caracteristica comună a actelor lovite de nulitate absolută și relativă este faptul că ele se bucură de prezumția de legalitate până în momentul când aceste nulități sunt constatate sau declarate de autoritatea competentă. [169, p. 268] Cât timp deci actele nu au fost anulate, acestea se consideră obligatorii, doar în cazul inexistenței actului nu există condiția constatării viciului, pentru a-l lipsi de efecte juridice. Personal ne raliem la această opinie care prezintă fidel situațiile de anulare a efectelor actului administrativ.

În Republica Moldova, prevederi privind anularea actelor administrative găsim în textul Constituției: „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”. Prevederi mai detaliate găsim în Legea contenciosului administrativ: [148, Art.1 alin (2)] „Orice persoană care se consideră vătămată într-un drept al său, recunoscut de lege, de către o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri, se poate adresa instanței de contencios administrativ competente pentru a obține anularea actului, recunoașterea dreptului pretins și repararea pagubei ce i-a fost cauzată”.

Nulitatea absolută are ca specific faptul că sancționează nerespectarea, la încheierea actului juridic, a unei norme care ocrotește un interes general, obștesc. [258, p. 116] Intervine atunci când sunt încălcate unele condiții de fond referitoare la conținutul actului, [169, p. 268] condiții esențiale pentru validitatea actului. În acest caz nulitatea este privită ca o sancțiune, și poate fi invocată de orice persoană interesată sau din oficiu. [73, p. 237]

Nulitatea relativă sancționează nerespectarea, la încheierea actului juridic, a normelor care ocrotesc un interes particular, individual ori personal. [258, p. 216] Intervine pentru a sancționa nerespectarea unor condiții de formă. În aceste cazuri nulitatea poate fi invocată numai de persoana ale căror drepturi sunt lezate prin act sau din oficiu.

Există situații când legea stabilește că nerespectarea anumitor forme procedurale atrage nulitatea absolută a actului. Este cazul art. 445 al Codului Contravențional, care stabilește nulitatea procesului-verbal cu privire la contravenție în cazul neconsemnării unor date și fapte. Aceste date se referă la:

- a) data (ziua, luna, anul) și locul încheierii procesului-verbal;
- b) calitatea, numele și prenumele agentului constatator, denumirea autorității pe care o reprezintă;
- c) numele, prenumele, domiciliul, ocupația contravenientului, datele din buletinul lui de identitate, iar în cazul persoanei juridice, denumirea, sediul, codul ei fiscal, datele persoanei fizice care o reprezintă;
- d) fapta contravențională, locul și timpul săvârșirii ei, circumstanțele cauzei care au importanță pentru stabilirea faptelor și consecințelor lor juridice, evaluarea eventualelor pagube cauzate de contravenție;
- e) încadrarea juridică a faptei, norma materială contravențională și indiciile calificative ale elementelor constitutive ale contravenției;
- f) aducerea la cunoștință contravenientului și a victimei a drepturilor și obligațiilor lor prevăzute la art.384 și 387;

g) obiecțiile și probele pe care contravenientul le aduce în apărarea sa, precum și obiecțiile și probele victimei. [57, art.443]

Literatura juridică de specialitate a subliniat că există o distincție practic redusă ca importanță între nulitatea absolută și relativă, având în vedere regimul lor juridic asemănător și în situația când nulitatea se hotărăște de autoritățile administrative.

În susținerea părerii despre similitudinea regimului juridic, vine și norma legală, - actul administrativ contestat poate fi anulat, în tot sau în parte, în cazul în care:

- a) este ilegal în fond ca fiind emis contrar prevederilor legii;
- b) este ilegal ca fiind emis cu încălcarea competenței;
- c) este ilegal ca fiind emis cu încălcarea procedurii stabilite.

Anularea parțială a unui act administrativ este în principiu posibilă, dar numai dacă „partea” din act care a fost anulată nu are o legătură organică și intrinsecă cu celelalte dispoziții din act, care pot avea o existență de sine stătătoare și se pot adopta chiar în lipsa dispozițiilor care au fost anulate. Organul competent trebuie să ia măsura anulării totale a actului administrativ, ori această măsură intervine implicit, prin imposibilitatea aplicării părții din act care nu a fost anulată expres. [219, p. 192]

Indiferent dacă actul administrativ a încălcat o normă ce ocrotește un interes general sau personal, aceste autorități pot să anuleze din oficiu actul ilegal.

Anularea actului administrativ, ca sancțiune poate fi dispusă de organul ierarhic superior (în virtutea raportului de subordonare ierarhică) sau de instanța de judecată (în baza art.6 din Legea contenciosului administrativ). Procedura anulării va fi diferită în funcție de organul care dispune anularea. În cazul anulării dispuse de organul ierarhic superior, instrumentul juridic prin care se dispune anularea va fi actul administrativ, ceea ce înseamnă că procedura va fi cea specifică emiterii unui act administrativ. În cazul în care instanța judecătorească decide anularea actului, procedura va fi cea instituită prin cap. IV din Legea contenciosului administrativ.

În ceea ce privește **efectele anulării**, anularea unui act administrativ de regulă acestea produc efecte *ex tunc*, adică pentru trecut – retroactive. În cazul în care actul a fost anulat pentru motivul că este ilegal, efectele se produc numai pentru viitor (*ex nunc*) dar și pentru trecut (*ex tunc*), respectiv din momentul emiterii sale, - actul este desființat ca și cum el nu ar fi existat. [95, p. 247] Totuși, așa cum se subliniază în doctrină, numai efectele juridice ale actului anulat sunt desființate, deoarece consecințele materiale, care de fapt sunt o realitate care s-a produs în trecut și care nu poate fi ignoră. [169, p. 270]

Prof. R. Ionescu[127, p. 283] apreciază că, atunci când anularea se dispune din motive de neoportunitate efectele juridice produse sunt *ex nunc*, adică pentru viitor, - părere pe care de altfel, o împărtășesc majoritatea autorilor. [32, p. 139; 73, p. 238; 258, p.117] Cu alte cuvinte,

actul de anulare produce efecte doar de la data emiterii, păstrându-se efectele produse înainte de anulare.

Prof. A. Iorgovan dezvoltă principiul dreptului *quod nullum est, nullum producit effectum* și propune a se reține o regulă ce ține de regimul juridic al anulării actului administrativ, și anume: „anularea unui act administrativ atrage după sine anularea tuturor actelor a căror legalitate este condiționată de legalitatea actului administrativ anulat”. [135, p. 82]

De asemenea în categoria efectelor trebuie să trecem și încetarea prezumției de legalitate în momentul constatării ilegalității actului administrativ.

Inexistența actelor administrative. Teoria actelor inexistente este elaborată din perioada interbelică de autori francezi și români, iar practica judecătorească din aceste state a consacrat categoria actelor administrative inexistente.

Inexistența presupune că actul emis, n-a respectat anumite cerințe legale, de formă, de conținut, de procedură etc. și are ca urmare lipsa unei forțe juridice cu care trebuie să fie investit în mod normal. Asemenea acte nu pot fi luate în considerație, cu atât mai mult ele nu pot fi executate. Comportamentul față de aceste acte trebuie să fie ca față de ceva ce nu a existat vre-o dată. [73, p. 236]

Inexistența intervine în cazurile în care încălcarea condițiilor este atât de gravă, încât nu se pot aplica principiile sancționării efectelor actului administrativ, urmând a se aplica sancțiunea inexistenței. [188, p. 169] Sunt inexistente actele administrative care se caracterizează prin lipsa elementelor esențiale referitoare la natura și obiectul său, fără de care el nu poate fi conceput, [179, p. 269] care au fost elaborate sau emise cu încălcarea competenței materiale sau teritoriale (de exemplu, primarul unei localități pronunță un divorț, sau, consiliul local reglementează conduita cetățenilor dintr-o altă localitate; sau chiar elaborarea unui act de o persoană care nici nu are calitatea de funcționar public). Încălcarea legii în atare situație este atât de evidentă încât nu mai este necesară invocarea ilegalității actului și pronunțarea nulității lui. [86]

Opinia d-lui E. Demciuc vine în accentuarea părerii prof. P. Negulescu: [192, p. 425] „actele administrative inexistente nu prezintă nici măcar aparența de legalitate, întrucât încălcarea legii este atât de evidentă încât oricine o poate sesiza, și ca atare, nu mai au nevoie de nici o constatare”.

Fundamentele legale actuale ale inexistenței actului administrativ se află în două dispoziții constituționale exprese care transformă această instituție într-una de rang constituțional. Este vorba despre art. 94 alin. (1), care reglementează actele Președintelui, respectiv decretele, a căror publicare obligatorie în Monitorul Oficial o impune textul constituțional respectiv. De asemenea este cazul și art. 102 alin. (4) care spune: „Hotărârile și

ordonanțele adoptate de Guvern se semnează de Prim-ministru, se contrasemnează de miniștrii care au obligația punerii lor în executare și se publică în Monitorul Oficial al Republicii Moldova. Nepublicarea atrage inexistența hotărârii sau ordonanței.”

Putem identifica deci următoarele dimensiuni[258, p. 119] ale regimului juridic al actelor inexistente:

a) Actele administrative inexistente nu se mai bucură de prezumția de legalitate a actului administrativ;

b) Subiectele de drept destinate ale actului sau care cad sub incidența lui, au dreptul de a se prevala de inexistența actului și deci de a refuza îndeplinirea obligațiilor care rezultă din act. Deseori, în literatura juridică, ambele teze sunt reunite sub una singură – în cazul actelor inexistente nu mai operează prezumția de legalitate și nimeni nu poate fi ținut să se supună prescripțiilor exprimate în astfel de acte. [7, p. 281]

c) Se naște obligația (corelativă, față de dreptul subiectelor) celorlalte subiecte de drept și mai ales a autorităților publice, de lua act de inexistența intervenită, ceea ce înseamnă că ele nu vor proceda, în baza actului, la executarea din oficiu și la impunerea forței de coerciție a statului, pentru că actul nu mai este prezumat a fi legal și deci el nu mai constituie titlu executoriu, nu se mai bucură de caracteristica *executio ex officio*.

d) Instituția inexistenței actului administrativ, datorită importanței, se bucură de atenția legiuitorului și are o consacrare constituțională expresă.

În literatura juridică franceză se face deosebirea între inexistență și nulitate prin prisma momentului de retragerii: [233, p. 114] actul inexistent poate fi retras în orice moment de către administrație, în timp ce actul nul poate fi retras numai în interiorul termenului de recurs.

3.3. Revocarea actelor administrative.

Abordând problema revocării actelor administrative, prof. A. Teodorescu arăta că fiind destinate prin însăși natura lor să asigure și să înlesnească aplicare legilor, acele administrative sunt revocabile. De exemplu, executivul fiind chemat prin Constituție să aducă la îndeplinire legile, este organul în măsură să cunoască în tot momentul greutățile ce se ivesc, ca și piedicile ce i se opun, și ca atare, să hotărască măsurile cele mai nimerite pentru a le înlătura. De aici, rezultă că actul administrativ trebuie să fie revocabil prin însăși natura sa, pentru că împrejurările de fapt l-ar face altfel, mai curând sau mai târziu, neaplicabil. [244, p. 398-399]

Revocarea (retractarea) actelor administrative de autoritate apare în acele cazuri în care organul, care l-a adoptat sau emis, constată că actul respectiv este ilegal sau nu mai este oportun, adică a fost emis cu respectarea prevederilor legii sau a actelor administrative de autoritate de rang superior, sau aplicarea lui – producerea efectelor sale juridice – nu mai este oportună pentru

că s-au schimbat condițiile economico-sociale care au fost avute în vedere la adoptarea / emiterea actului. [222, p. 117]

După părerea noastră, revocarea actelor administrative constituie un mod de încetare a efectelor juridice a acestor acte. Ea apare ca un caz particular al nulității lor (la unii autori – o „specie a nulității”), și, în același timp, un principiu al regimului juridic al actelor administrative.

Revocarea este definită de majoritatea autorilor ca fiind operațiunea juridică prin intermediul căreia organul emitent sau organul ierarhic superior acestuia desființează (scoate din vigoare, retrage, retractează) un act. [137, p. 55; 132, p.83; 223, p.222; 169, p. 271; 32, p. 140]

Cauzele care determină revocarea pot fi analizate din două puncte de vedere:

a) din punct de vedere al caracterului (conținutului) cauzei, și deosebim:

- revocarea intervenită pentru ilegalitatea actului;
- revocare care intervine pentru cauze de inoportunitate a actului.

b) din punct de vedere al momentului în care intervin față de emiterea actului, cauzele revocării (indiferent dacă vizează ilegalitatea sau inoportunitatea actului), pot fi:

- cauze anterioare emiterii actului, care determină ca efectele juridice ale revocării să fie *ex tunc*, deci pentru trecut;
- cauze concomitente cu emiterea actului, de asemenea determină efecte juridice *ex tunc*;
- cauze ulterioare emiterii actului, care produc efecte juridice *ex nunc* (pentru viitor).

Revocarea **se deosebește** atât de suspendare, de anulare cât și de abrogare prin mai multe momente: [201, p. 25]

a) revocarea și suspendarea: - revocarea este ca regulă, pe când suspendarea ca excepție; - suspendarea se hotărăște când există un dubiu în privința legalității sau al oportunității actului, pe când revocarea se dispune când există certitudinea că acesta este ilegal sau inoportun; - revocarea duce la încetarea definitivă a efectelor actelor administrative, pe când suspendarea la încetarea temporară;

b) revocarea și anularea: - revocarea se deosebește de anulare pentru că intervine nu numai pentru ilegalitatea, dar și pentru inoportunitatea actului administrativ; - revocarea poate fi dispusă numai de organul emitent și de organul ierarhic superior, pe când anularea poate fi dispusă de organul ierarhic superior sau de instanța de judecată; - revocate pot fi atât actele ilegale cât și cele legale, anulate pot fi doar actele ilegale;

c) revocarea și abrogarea: - revocarea se deosebește de abrogare prin faptul că poate avea ca obiect acte individuale și normative, pe când abrogate pot fi doar actele normative; - revocarea produce efecte pentru trecut și pentru viitor (*ex tunc* și *ex nunc*), pe când abrogarea produce întotdeauna efecte pentru viitor (*ex nunc*).

Nu putem trece cu vederea părerea exprimată de prof. A. Iorgovan despre principiul revocabilității actelor administrative, care apare ca un efect firesc al trăsăturilor administrației publice, care trebuie să dea dovadă de receptivitate față de legea care-i formulează sarcina, obiectivul, cât și față de social, de viața reală; [132, p. 85] cu alte cuvinte administrația publică trebuie să dea dovadă de elasticitate și nu de închistare. [201, p. 25]

De la principiul revocabilității actelor administrative, există excepții care privesc exclusiv actele administrative cu caracter individual, deoarece actele administrative normative sunt oricând revocabile. Aceste excepții sunt deduse fie din natura actului, fie din efectele pe care le-au produs, fie din voința legiuitorului. [132, p. 85-86] Generalizând opiniile și ideile din doctrină, identificăm următoarele **categorii de excepții**:

a) Actele administrative declarate irevocabile printr-o dispoziție a legii, - legiuitorul decide că anumite acte administrative nu pot fi revocabile (de exemplu, actele exclusiv politice ale Parlamentului, Președintelui Republicii Moldova și Guvernului, precum și actele administrative cu caracter individual, emise de Parlament, de Președintele Republicii Moldova și de Guvern în exercițiul atribuțiilor prevăzute expres de normele constituționale sau legislative, ce țin de alegerea, numirea și destituirea din funcțiile publice a persoanelor oficiale de stat, exponente ale unui interes politic sau public deosebit etc.) [148, art.14, lit a)]

b) Actele administrative care au generat drepturi subiective garantate de lege sub aspectul stabilității, [137, p. 59] în această ipoteză decizia legiuitorului vizează anumite categorii de raporturi juridice pe care le garantează sub aspectul stabilității. [258, p. 113] Drept exemplu pentru drepturi subiective garantate de lege sub aspectul stabilității, ne pot servi drepturile dobândite de persoană ca urmare a dobândirii diplomei de absolvire a unei instituții de învățământ. Totuși, dacă se face dovada că aceste drepturi au fost dobândite ca urmare a fraudării legii, respectivele acte administrative sunt revocabile.

Soluția are o dublă impunere – în principiul simetriei juridice (din cadrul în tehnicii legislative) și în principiul general al responsabilității – ambele „rădăcini” impun ca un act juridic să fie desființat printr-un alt act juridic de aceeași forță juridică sau cu forță juridică superioară și persoana care a obținut un drept prin fraudă trebuie să suporte consecințele faptei proprii.

Este necesară precizarea că legiuitorul nu garantează actul administrativ, ci raportul juridic care se naște din act.

c) Actele administrative jurisdicționale, [7, p. 93] - sunt emise după o procedură specială, cu respectarea principiilor și normelor procedurale, ele intervin atunci când există un litigiu în domeniul administrației active care se impune a fi soluționat. După ce au fost adoptate, organul emitent se desesizează și deci nu mai poate interveni asupra acelui act. Cu toate acestea,

împotriva lor se pot exercita căile de atac, în urma cărora va fi dispusă o eventuală modificare sau anulare.

După opinia prof. M. Preda, caracterul irevocabil al actelor administrative jurisdicționale se datorează caracteristicilor acestora – emiterea cu respectarea principiului contradictorialității, motivarea actului, un grad sporit de stabilitate a actului. [219, p. 191]

d) Actele administrative de aplicare a sancțiunilor corespunzătoare formelor răspunderii în dreptul administrativ, (la unii autori – „acte de sancționare”) [137, p. 61], sunt actele prin care se aplică sancțiunile specifice celor trei forme de răspundere existente în dreptul administrativ – contravențională, administrativ-disciplinară și administrativ-patrimonială. Ele nu pot fi revocate de organul care le-a emis sau de cel ierarhic superior, ci de autorități speciale și numai cu respectarea procedurilor special stabilite. Aceste acte pot fi însă atacate, și, dacă este admisă contestația, actele respective pot fi anulate sau modificate, după caz. În ceea ce privește contravențiile administrative, sunt prevăzute expres căile de atac împotriva proceselor-verbale de aplicare a sancțiunilor contravenționale.

e) Actele administrative de punere în executare a actelor procedurale penale. [201, p. 25; 169, p.272]

f) Actele administrative care au dat naștere la contracte civile (în sensul larg al termenului), - rațiunea care impune această excepție este asigurarea și ocrotirea stabilității juridice. [137, p. 57] Actul administrativ care precede un asemenea contract, în condițiile în care contractul s-a încheiat deja, devine o parte componentă a acestuia, un „instrument juridic” [95, p. 219] de care depinde însăși executarea contractului, ceea ce înseamnă că dacă s-ar admite revocarea actului administrativ, acest fapt ar determina rezilierea contractului, ceea ce nu este admis a se realiza de organul administrativ, ci doar de instanța de judecată. [258, p. 112] De exemplu, în baza unui ordin de repartizare a fost încheiat un contract de închiriere. Pentru ocrotirea stabilității raporturilor juridice, ordinul de repartizare nu mai poate fi revocat, el intrând în sfera circuitului civil.

g) Actele administrative care sunt emise ca urmare a existenței unor contracte civile. [201, p. 25; 169, p.272]

h) Actele administrative ce au fost executate material, sunt exceptate de la principiul revocabilității din rațiuni care țin de efectele materiale, economice pe care le-au produs și de ineficiența pe care ar avea-o un act de revocare în condițiile în care realizarea materială a actului s-a produs deja. [258, p. 119] În opinia prof. I. Iovănaș, rațiunea exceptării acestei categorii de acte constă în faptul că prin revocarea lor nu se poate restabili situația materială anterioară [137, p. 60] (de exemplu, actul prin care s-a dispus demolarea unei construcții: din momentul în care acea construcție a fost demolată, anularea actului de demolare devine inutilă, întrucât efectele

juridice și materiale ale acelui act s-au produs, așa încât, prin executarea sa sub aspect material actul respectiv de demolare devine irevocabil, iar revocarea sa nu ar mai avea nici un efect juridic privind construcția în cauză – fiind demolată deja).

Susținem părerea exprimată în doctrină, în conformitate cu care orice act administrativ exceptat de la principiul revocabilității care a fost obținut prin manopere dolosive și frauduloase nu se mai bucură de acest caracter irevocabil. [95, p. 244] Dar și de la această „axiomă” ar face excepție actele administrative jurisdicționale și cele executate material, pentru care irevocabilitatea subzistă, din rațiuni care țin de însăși exceptarea lor de la principiul revocabilității. [258, p. 119] De asemenea irevocabilitatea actelor administrative din categoriile exceptate de la principiul revocabilității nu mai poate fi invocată dacă ne găsim în prezența unor acte inexistente. [206, p. 221]

3.4. Suspendarea actelor administrative.

Definire. În literatura de specialitate există câteva variațiuni la noțiunea suspendării actelor administrative. Considerăm drept cea mai reușită, definiția propusă de prof. M. Orlov: „Suspendarea este operațiunea de întrerupere temporară a efectelor juridice ale actului administrativ ca o garanție a legalității”. [201, p. 26] Deși se vorbește despre suspendare ca despre „o încetare temporară a efectelor actelor administrative” [137, p. 54] sau „o situație în care un act administrativ fără a fi desființat, nu se aplică în mod temporar și provizoriu”. [219, p. 190]

Prof. V. Vedinaș consideră că trebuie făcută distincția între suspendarea unui act juridic, care înseamnă întreruperea producerii oricărui efect de către actul respectiv, și, suspendarea efectelor sale juridice, care semnifică întreruperea efectelor cu acest caracter ale actului respectiv.

Cauze. Suspendarea unui act administrativ poate fi determinată de mai multe motive:

- a) contestarea legalității de către un cetățean, o organizație nestatală sau de către o autoritate publică (de exemplu în cazul actelor de sancționare contravențională sau în ordinea contenciosului administrativ);
- b) schimbarea condițiilor de fapt după emiterea actului și punerea sub semnul întrebării valabilității actului din considerentul nerespectării oportunității actului administrativ;
- c) necesitatea de a pune de acord actul administrativ cu actele autorităților ierarhice superioare, de regulă emise ulterior;
- d) clarificarea unor îndoeli asupra legalității actului constatat din oficiu de către organului emitent.

Efecte. Așa cum am văzut, actele administrative pot fi suspendate la cerere sau din oficiu. Ea intervine în cazuri excepționale, când există îndoieli cu privire la legalitatea și oportunitatea actelor administrative, precum și obligatoriu, în cazurile expres stabilite de lege.

Efectele juridice ale suspendării actului administrativ au ca o notă dominantă faptul că se produce o întrerupere a efectelor actului, o încetare vremelnică a producerii lor. După încetarea cauzelor care au determinat intervenția suspendării, se va produce fie repunerea în vigoare a actului suspendat, fie scoaterea lui din vigoare prin căile prevăzute de lege, [258, p. 109] de regulă este vorba de revocare sau anularea actului. Și în situația în care cazurile nu se confirmă, actul administrativ va fi pus în vigoare sau în executare, după caz. [32, p. 140]

În legătură cu cele enunțate, vom sistematiza **situațiile de încetare a suspendării** actelor administrative:

- în momentul în care actul administrativ suspendat este revocat de autoritățile competente ca urmare a constatării caracterului său legal sau inoportun prin intermediul unui act administrativ de revocare; [95, p. 294]

- ca urmare a repunerii în vigoare a actului administrativ, dat fiind că s-a constatat că este ilegal, apărând necesară intervenția unui act administrativ; [169, p. 274]

- în cazurile în care împrejurările de fapt care au determinat suspendarea actului administrativ pe motiv de inoportunitate, au dispărut. În opinia prof. T. Drăganu, este încetarea „de drept” a suspendării; [95, p. 296]

- soluționarea acțiunii de contencios administrativ, dacă suspendarea executării actului administrativ a fost hotărâtă de instanța de judecată în baza art.21 din Legea contenciosului administrativ.

În ceea ce privește organele care pot dispune suspendarea, putem întâlni una din următoarele situații:

- suspendarea se dispune de organul emitent al actului;
- suspendarea dispusă de organul ierarhic superior. Organul emitent și cel ierarhic superior au și drept de revocare, nu doar de suspendare a actului (conform principiului *qui potest majus, potest et minus* – cine poate mai mult, poate și mai puțin);
- suspendarea dispusă de instanța de judecată, în condițiile Legii contenciosului administrativ;

Tipuri. În doctrină sunt analizate două tipuri (categorii) de suspendare:

- suspendarea de drept, sau legală, care intervine în baza unui text de lege, (operează *ope legis*);
- suspendarea dispusă de anumite autorități publice; fie de instanțele judecătorești, fie de alte autorități publice.

3.5. Modificarea, completarea și prorogarea actelor administrative.

Modificarea reprezintă operațiunea juridică prin care se schimbă parțial conținutul unui act administrativ. Aceasta poate fi determinată, după caz, de schimbarea stării de drept sau a stării de fapt avute în vedere la emiterea sau adoptarea actului. [32, p. 159] Efectele juridice ale modificării se produc, de regulă, pentru viitor. În practică însă, sunt cazuri în care modificările se încorporează actului astfel încât ele produc efecte de la data adoptării sau emiterii acestuia. La data intrării în vigoare a actului modificator, dispozițiile acestuia se integrează în actul vizat, înlocuind dispozițiile schimbate.

Modificarea unui act normativ se face de regulă de către emitentul acestuia. Actul poate fi modificat și printr-un act cu forță juridică superioară, conform unei proceduri specifice. În conformitate cu principiile și normele de tehnică legislativă vom deosebi modificare expresă sau tacită. În cazul modificării exprese, noul act juridic exprimă în mod explicit voința de a schimba un act administrativ din vigoare. Modificarea actului administrativ este tacită atunci când rezultă numai din conținutul diferit al reglementărilor din cele două acte.

Modificările nu pot fi făcute de organul ierarhic superior sau de un organ din afară, în cazul în care emiterea actului administrativ este în competența exclusivă a organului emitent. [201, p. 26] De exemplu, deciziile adoptate de consiliile locale pot fi modificate exclusiv de acestea.

De asemenea nu pot fi modificate acte administrative cu caracter individual, dacă au intrat în circuitul civil, actele administrative care produc efecte garantate de lege sub aspectul stabilității, actele administrative jurisdicționale, actele administrative care au fost executate material și orice alte acte a căror modificare este interzisă de lege. [32, p. 139]

După părerea prof. V.I. Prisacaru, la modificarea actelor administrative de autoritate (normative și individuale, deopotrivă), trebuie să se țină seama de „principiul drepturilor câștigate”, [223, p. 220] astfel încât după modificare să nu se creeze o situație mai rea celui pentru care a fost adoptat sau emis actul modificat.

Completarea actelor administrative constă în introducerea unor dispoziții noi, cuprinzând soluții normative și ipoteze suplimentare, exprimate în texte, care se adaugă elementelor structurale existente. [201, p. 26] Completarea se efectuează de organul emitent, printr-un act cu forță juridică egală cu cea a actului modificat.

Prorogarea este dreptul organului administrației publice, centrale sau locale, care a adoptat un act administrativ de autoritate normativ sau individual, cu o anumită durată de valabilitate – care să producă efecte juridice într-o anumită perioadă de timp – de a dispune

printr-un act administrativ de autoritate ca efectele acelui act administrativ de autoritate să se producă în continuare sau numai încă o perioadă de timp determinată. [222, p. 125]

Organele administrației publice nu sunt consecvente în a folosi această noțiune, de cele mai multe ori în loc de prorogare se folosește cuvântul prelungire. Deși ambele noțiuni, de prorogare în locul celei de prelungire, sunt folosite în același sens, în ceea ce ne privește considerăm că termenul de prorogare este cel corect, în timp ce termenul prelungire vine ca un înlocuitor nespecific sistemului de drept cu origine în cadrul limbajului uzual.

Cuvântul a proroga își are originea în verbul latin *prorogo*, care în traducere directă înseamnă a prelungi. Nu considerăm greșită nici utilizarea termenului de „prelungire”, dor că apreciem drept mai potrivită utilizarea termenului „prorogare” din dorința evitării confuziilor și situațiilor ambigue.

3.6. Concluzii la capitolul 3

Reieșind din cele expuse la începutul capitolului, actele administrative produc efecte juridice, în vederea creării, modificării sau stingerii anumitor raporturi juridice numai ținând cont de următoarele aspecte: Actele administrative sunt susceptibile de executare și producere de efecte juridice de la data intrării lor în vigoare. Punerea lor în executare se face de la data aducerii la cunoștință prin comunicare - în cazul actelor individuale - sau prin publicare - în cazul actelor normative.

Desigur că problema ieșirii din vigoare a actului administrativ este una mult mai interesantă. În ceea ce privește manifestarea de voință contrară, am făcut distincție între revocare (voința administrației) și anularea contencioasă. Fără îndoială că problematica revocării actelor administrative reprezintă una dintre cele mai complexe pentru dreptul administrativ. Ne-am permis să punem la îndoială însăși existența principiului revocabilității actelor administrative. Nu există un asemenea principiu, decât în materia actelor normative. În cazul celor individuale, pe de o parte, mai degrabă vorbim despre un principiu al stabilității raporturilor juridice. Pe de alta, revocabilitatea unui act administrativ trebuie apreciată în concret, fiindu-i aplicabilă una dintre multiplele reguli de revocare, în funcție de catalogarea actului ca fiind legal ori ilegal, creator de drepturi ori de obligații. Am analizat, de asemenea, influența jurisprudenței celor două instanțe europene asupra instituției revocării 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 recartate 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.

Rămâne, desigur, să vedem ce ne rezervă viitorul și încotro se îndreaptă întreg dreptul administrativ...

4. Controlul legalității actelor și faptelor administrative

4.1 Necesitatea, rolul, scopul și motivația controlului.

Necesitatea. Între puterea politică și societatea civilă pe care o deservește, administrația publică, ca activitate indispensabilă în procesul realizării valorilor politice, are menirea de a realiza anumite valori politice pentru satisfacerea necesităților societății, fiind din această cauză o activitate subordonată acestor valori. Realizarea efectivă a sarcinilor și misiunilor ce revin administrației publice presupune desfășurarea unui amplu proces administrativ, în deplină concordanță cu cerințele și necesitățile societății în cadrul căreia este organizată, îmbrăcând ca principale activități, organizarea executării și executarea în concret a legii. În acest context, pentru a asigura conformitatea activității organelor administrației publice cu exigențele stabilite de forurile politice, este nevoie de instituirea unui vast și complex control asupra acestei activități. [183, p. 203]

În condițiile unui stat democratic, în cadrul unei societăți care încearcă edificarea statului de drept, crește importanța respectării principiilor legalității, separației puterilor, responsabilității, etc. În cadrul unui veritabil stat de drept (care se pretinde a fi Republica Moldova, potrivit art. 1 din Constituție), administrația trebuie să respecte normele de drept la fel ca și particularii. Raporturile dintre aceștia sunt supuse acelorași 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 în cazul încălcării drepturilor lor de către administrație. [201, p. 50]

Când am analizat activitatea desfășurată de autoritățile administrației publice pentru organizarea realizării și realizarea în concret a legii și a celorlalte acte bazate pe aceasta am subliniat caracterul deosebit de complex al acestei activități, care cuprinde toate sectoarele vieții, la toate nivelele. Odată ce forma principală de activitate a autorităților administrative o constituie actul administrativ și faptele și operațiunile tehnico-administrative, controlul se va exercita primordial asupra acestora.

După cum apreciază prof. D. A. Tofan, controlul este un barometru care indică modul în care acționează cel chemat să aplice decizia, precum și gradul în care decizia corespunde scopului pentru care a fost emisă. [246, p. 266] În opinia prof. I. Iovănaș, 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 sau negative, în egală măsură. Iar în funcție de aceste constatări trebuie realizată o analiză obiectivă pentru a stabili măsurile necesare pentru îmbunătățirea activității. [137, p. 95]

Practica demonstrează clar obligativitatea controlului de a însuma două laturi foarte importante: legalitatea și oportunitatea, precum și necesitatea de a se integra omogen în

activitatea de conducere; să devină factorul principal de reflectare a realității modului de executare a deciziei administrative; să determine, în ultimă instanță, noile decizii administrative ce se impun a fi luate, să modifice pe cele existente. [2, p. 510]

Așadar, necesitatea instituirii controlului asupra sistemului global al administrației publice rezidă, în principal, din însăși rațiunea organizării și funcționării acesteia în cadrul statului, și anume din misiunea de realizare în concret a valorilor politice exprimate în lege. [169, p. 293] Însăși subordonarea administrației publice față de puterea politică care îi prescrie conduita și îi stabilește scopurile, îi furnizează mijloacele necesare și adecvate, determină intervenția unor forme de control din partea respectivelor autorități publice.

Susținem părerea, prof. M. Preda, care intenționat propune cercetarea **rolului** controlului în strânsă concordanță cu **scopul** controlului; și anume constă în a preveni erorile în aplicarea deciziilor, de a le înlătura când acestea există, de a asigura îmbunătățirea permanentă a activității, pentru ca aceasta să corespundă cât mai bine nevoilor sociale într-o etapă dată. În aceeași ordine de idei se expune prof. I. Alexandru[2, p. 511]: „Activitatea de control constituie un complex investit să opereze verificarea și adaptarea măsurilor ce se impun nu numai pentru verificare legalității, ci și spre obținerea unei activități optime a autorităților publice”.

Relevanța rolului crește în măsura în care se reușește o mai bună (deplină, fidelă) concordanță a activităților acestor autorități cu cerințele și obiectivele sociale exprimate de legi, a căror realizare este pusă în sarcina autorităților administrației publice. Prin control se asigură unitatea de scop și acțiune în întregul sistem al administrației publice, și în final executarea întocmai a legii. [219, p. 226]

Individualizarea acestor forme de control asupra actelor administrative și în general, asupra structurii de ansamblu a administrației publice derivă din localizarea și rolul acestora în cadrul statului, respectiv din poziția sa intermediară între autoritățile puterii legislative, ale celei executive și populație, ale căror nevoi trebuie satisfăcute; nevoi de diferită natură și importanță, cu a căror satisfacere sunt preocupate serviciile publice, uzitând de mijloacele și tehnicile care legal le stau la dispoziție.

În opinia juriștilor francezi, scopul unic al controlului administrativ este o bună activitate a administrației. **Motivația** controlului însă, poate fi diferită în dependență de regimul politic și forma de guvernământ al statului. Pentru statele cu regim politic democratic, această motivație poate consta într-o bună activitate a administrației pentru protecția drepturilor și libertăților fundamentale ale particularilor. Pentru statele cu regim politic nedemocratic, motivația controlului administrativ se axează pe supremația aparatului de stat, pe năzuința puterii politice de a conserva și a perpetua puterea. [235, p. 51]

Prof. L. Duguit face deosebire între legalitate din punct de vedere material, și din punct de vedere formal. Principiul legalității, din punct de vedere material, ar însemna că toate dispozițiile pe care le ia statul, trebuie să fie date pe cale generală și impersonală, iar dispozițiile ulterioare trebuie să fie conforme cu cele anterioare emise în aceleași condiții (generale și impersonale). Din punct de vedere formal, principiul legalității este analizat prin prisma organului de la care emană actul administrativ. Conform acestui principiu, orice dispoziție cu prevederi generale trebuie să emane de la un organ anumit, altul decât acela care acționează pe cale individuală. [100, p. 151-152]

Unii autori, vorbesc despre **elementele componente ale controlului**[183, p. 191], din care fac parte: baza de referință a controlului, obiectul controlului și operațiunile de control propriu-zise.

În „baza de referință” sunt incluse acele elemente care trebuie urmărite în cadrul controlului, de exemplu: obiectivele pe care trebuie să le realizeze diferite autorități ale administrației publice, elementele privitoare la mijloacele folosite pentru atingerea obiectivelor propuse (folosirea personalului, a mijloacelor materiale și a celor financiare ce stau la îndemâna autorităților administrației publice), procedee utilizate pentru realizarea obiectivelor propuse, reglementările prohibitive sau onerative (date de obicei sub forma actelor normative sau a actelor administrative de autoritate) elaborate / emise, și de care sunt ținute activitățile autorităților publice.

Obiectul controlului este circumscris la totalitatea mijloacelor umane, materiale financiare, precum și la mijloacele și procedeele folosite de organele administrației publice pentru exercitarea atribuțiilor cu care sunt investite prin lege. Mijloacele materiale și financiare sunt supuse controlului atât sub aspectul existenței lor, cât și al felului în care sunt folosite; la fel și personalul supus controlului, care poate fi apreciat atât din punct de vedere al însușirilor profesionale pe care trebuie să le aibă, cât și modului în care este folosit pentru realizarea sarcinilor administrației publice. [219, p. 227]

Prof. M. Orlov reușit sintetizează nu obiectul ci obiectivele pe care trebuie să le urmărească controlului: [201, p. 62]

- Respectarea legii în activitatea autorităților administrației publice. Realizarea competenței unui organ al administrației publice, presupune ca esență transpunerea în practică a dispozițiilor legii, sau, după caz, prestarea diverselor servicii publice în limitele permise de lege;
- Verificarea mijloacelor folosite pentru realizarea scopului legii. Mijloacele materiale și financiare sunt supuse controlului atât sub aspectul existenței lor cât și felului în care au fost folosite;

- Constatarea rezultatelor pozitive și a abaterilor de la normele prescrise. În constatarea rezultatelor trebuie să se pună un accent deosebit pe desprinderea cauzelor și condițiilor care au determinat neajunsurile depistate, în caz contrar ele se vor repeta;

- Stabilirea măsurilor pentru înlăturarea deficiențelor evidente ca o condiție necesară a îmbunătățirii activității administrative.

În ce privește al treilea element al controlului – operațiunile de control propriu-zise – acesta are în vedere conformitatea obiectului controlului cu elementele cuprinse în baza de referință a acestuia. Din această perspectivă, unele acțiuni de control sunt foarte simple (de exemplu, controlul existenței în gestiune a unor bunuri), în timp ce controlul legalității actelor administrative este o activitate mai complexă, întrucât presupune cunoașterea reglementărilor legale privitoare la activitatea controlată, particularitățile specifice organului controlat, etc. Și mai complexă este activitatea de control al oportunității actelor administrative, întrucât aprecierea organului de control trebuie să aibă în vedere elemente cum sunt rentabilitatea, eficiența, funcționalitatea, operativitatea etc.

Indiferent de gradul de complexitate al operațiunilor de control, ce depind în ultimă instanță de elementele din baza de referință, de libertatea de apreciere și tehnicitatea autorului controlului, acestea presupun existența a cel puțin două subiecte: subiectul activ (care efectuează controlul) și subiectul pasiv (cel controlat). Anume acțiunea subiectului activ asupra celui pasiv are ca obiect general în cadrul controlului, verificarea legalității, inclusiv pe considerente de oportunitate, a întregii activități desfășurate de cel controlat. [133, p. 157]

Dacă ne-am imagina un sistem de administrație publică ideală, în cadrul acestuia, acțiunea controlului administrativ ar da satisfacție, rezumându-se la a constata doar că totul decurge normal, însă, în planul realității, este imposibil să admitem absența unei supervizări a activității administrative, întrucât diferențele dintre măsurile luate și sistemul de referință sunt pronunțate. [21, p. 694] Cerința intervenției controlului asupra structurii de administrație publică este cu atât mai pregnantă în raport cu imperativul asigurării unității și coerenței acestuia, activitatea de control incluzând în mod firesc și îndrumarea, orientarea și corectarea acțiunii organelor administrației publice în vederea realizării politicii de stat. [183, p. 205]

Așadar, controlul ca fenomen semnificativ al activității administrative, are menirea de a măsura rezultatele acțiunii administrative în aplicarea deciziilor politice și de a reprograma activitățile, creând condițiile necesare, determinând o intensificare a realizării acțiunii administrative de natură a asigura îndeplinirea funcțiilor administrației publice.

4.2. Criterii de clasificare și formele de control aplicate.

Luând în considerație complexitatea deosebită a activității pe care o desfășoară autoritățile administrației publice, atât la nivel central dar și local, care cuprinde toate sectoarele vieții economico-sociale, formele de control pot fi foarte diferite. Variația formelor mai este determinată și de gradul de liberalism politic, deschidere și orientare spre guvernare democratică, specificul gândirii juridice și tradițiile juridice concrete ale statului.

Vom trece în revistă principalele criterii de clasificare a formelor de control:

a) **După natura juridică a autorității**[169, p. 294] care exercită controlul administrației publice, distingem:

- controlul exercitat de autoritatea legislativă;
- controlul exercitat de autoritățile judecătorești și de organele cu activitate jurisdicțională;
- controlul exercitat de Guvern și de autoritățile administrației publice, precum și de către structurile din sistemul acestora.

Privire detaliată asupra acestor categorii, dar și altor criteriilor de clasificare a formelor de control vă vom oferi mai jos.

b) **După poziția organului de control față de cel controlat**, controlul poate fi:

- controlul administrativ intern, care se exercită de funcționarii publici cu funcții de conducere, din interiorul organului, asupra celor din subordinea lor, sau de anumite compartimente / subdiviziuni ale acestui organ;
- controlul administrativ extern, care se exercită de autorități din afara administrației publice. Acest control poate fi exercitat fie de organe din sistemul autorității legislative, fie ale cele executive, fie ale autorității judecătorești. [219, p. 228]

c) **După regimul juridic al controlului**, acesta poate fi:

- controlul jurisdicțional, exercitat de instanțele judecătorești și de autoritățile administrative jurisdicționale;
- controlul nejurisdicțional, exercitat de toate celelalte autorități de control.

d) **După sfera de cuprindere**, controlul poate fi:

- specializat (tematic), înțelegând prin aceasta controlul efectuat pe o anumită temă, problemă, direcție sau domeniu de activitate;
- complex sau general, care privește mai multe sectoare de activitate, ori toate atribuțiile celui controlat.

Revenind la primul criteriu de clasificare (după natura juridică a autorității), prezentăm specificații asupra formelor de control politic, administrativ și judecătoresc.

A. Controlul politic. Parlamentul exercită controlul asupra activității Președintelui Republicii Moldova, asupra activității Guvernului, a unor servicii publice care nu fac parte din structurile Guvernului și asupra activității administrației publice locale. [201, p. 54]

Reputatul profesor T. Drăganu, apreciază caracterul politic al acestei forme de control[96, p. 170], din mai multe considerente. În primul rând, caracterul politic al controlului este conferit de modul de formare a Parlamentului (ales din cadrul corpului electoral fără nici o deosebire în funcție de studii și profesie), membrii căruia nu au o calificare specială pentru a verifica legalitatea actelor administrative, și face ca aprecierile acestui organ să fie inevitabil inspirate de motivații politice, și în orice caz, să nu ofere garanția unor hotărâri bazate exclusiv pe considerente de ordin juridic. În al doilea rând, ca organ politic, Parlamentul poate să verifice atât legalitatea cât și oportunitatea actelor administrative, bineînțeles în limitele în care constituția recunoaște această competență. Datorită faptului că este un organ prin excelență politic, Parlamentul nu poate sancționa ilegalitatea unui act administrativ decât prin mijloace politice. Autorul concluzionează asupra faptului că un astfel de control nu va putea satisface în totalitate interesele indivizilor, care sunt dornici să-și vadă apărute drepturile și interesele lor legitime cu obiectivitate și eficacitate maximă.

Controlul politic, în modul concret se exercită sub următoarele aspecte:

- 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).

Controlul exercitat de Parlament asupra activității Președintelui Republicii Moldova, urmărește respectarea principiului separației și colaborării puterilor în stat, și se realizează prin trei modalități: [201, p. 54]

- Controlul de plină competență asupra măsurilor luate de Președintele Republicii Moldova în caz de agresiune armată îndreptată împotriva țării; [64, art.87 alin. 3)] Președintele poate declara, cu aprobarea prealabilă a Parlamentului, mobilizarea parțială sau generală. [64, art.87, alin.2] El ia măsurile pentru respingerea agresiunii și le aduce, neîntârziat la cunoștința Parlamentului. Dacă Parlamentul nu se află în sesiune, el se convoacă de drept în timp de 24 ore de la declanșarea agresiunii, inclusiv pentru a se pronunța asupra măsurilor luate de Președinte.

- Controlul de sesizare, urmând ca decizia finală să fie luată de corpul electoral sau de justiție, după caz. Astfel, în cazul săvârșirii unor fapte prin care încalcă prevederile Constituției, Președintele Republicii Moldova poate fi demis de către Parlament cu votul a două treimi din numărul deputaților aleși. [64, art.89 alin1)] Propunerea de demitere poate fi inițiată de cel puțin o

treime din deputați și se aduce neîntârziat la cunoștința Președintelui. Președintele poate da Parlamentului și Curții Constituționale explicații cu privire la faptele ce i se impută.

Parlamentul poate hotărî punerea sub acuzare a Președintelui, cu votul a cel puțin două treimi din numărul deputaților aleși, în cazul în care săvârșește o infracțiune. Competența de judecată aparține Curții Supreme de Justiție, în condițiile legii. Președintele este demis de drept la data rămânerii definitive a sentinței de condamnare. [64, art.89 alin 3)]

Control prin avize și aprobări prealabile, astfel, potrivit art. 98, alin. (1), din Constituție după consultarea fracțiunilor parlamentare, Președintele Republicii desemnează un candidat pentru funcția de Prim-ministru. Punctul de vedere al Parlamentului are natura unui aviz consultativ. [201, p. 55]

Controlul parlamentar asupra activității Guvernului, este în esență sa un control posterior. [137, p. 102] Potrivit art. 104 din Constituție, Guvernul este responsabil în fața Parlamentului și prezintă informațiile și documentele cerute de acesta, de comisiile lui și de deputați. Fiecare membru al Guvernului răspunde politic solidar cu ceilalți membri pentru activitatea și actele Guvernului. În cazul demisiei Prim-ministrului, va demisiona întreg Guvernul. [64, art.101, alin3.] Această răspundere se poate stabili fie la inițiativa Guvernului, care declară că-și angajează răspunderea politică în fața Parlamentului, fie la inițiativa legislativului. În cel de-al doilea caz, 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. [64, art.106]

Principalele procedee de control ale Parlamentului asupra activității Guvernului (ca organ central care exercită puterea executivă) se realizează de către deputați, în mod colectiv – în cadrul comisiilor permanente, comisii de anchetă și prin moțiuni; și în mod individual – prin întrebări și interpelări.

Prin comisiile permanente ale Parlamentului, controlul se realizează cu prilejul avizării de către acestea a proiectelor de legi înaintate Parlamentului de către Guvern spre analiză și adoptare. [219, p. 229] Proiectele de lege prezentate de Guvern, precum și propunerile legislative ale deputaților acceptate de acesta sînt examinate de Parlament în modul și după prioritățile stabilite de Guvern, inclusiv în procedură de urgență. [64, art.74 alin.3)]

Ancheta parlamentară este organizată fie prin intermediul unei comisii ad-hoc, fie a unei comisii permanente, fiind întotdeauna inițiată pentru un obiectiv determinat, purtând un caracter temporar și specializat în raport cu mandatul stabilit. Statutul juridic al celor audiați este similar cu cel al martorilor. Comisia de anchetă nu se substituie unui organ de jurisdicție și nici Procuraturii. Raportul prezentat de comisia de anchetă este dezbătut în Parlament. [201, p. 56]

Întrebarea vizează un aspect concret sau orientarea Guvernului într-o problemă determinată a politicii sale. Întrebarea constă într-o cerere de a răspunde dacă un fapt este adevărat, dacă o informație este exactă, dacă Guvernul înțelege să comunice actele sau informațiile solicitate, sau, dacă are intenția de a lua o hotărâre într-o problemă determinată. [219, p. 230] Guvernul și fiecare dintre membrii săi sunt obligați să răspundă la întrebările sau la interpelările formulate de deputați. [64, art. 105 alin. 2)] Întrebarea se formulează verbal, iar cel chestionat poate să răspundă pe loc sau poate indica ziua când va comunica răspunsul. Întrebările nu sunt urmate de dezbateri. [201, p. 55] La prezentarea întrebării, deputatul va putea preciza dacă dorește să primească răspunsul în scris, sau oral în ședință publică.

Interpelarea constă într-o cerere adresată Guvernului de un Grup parlamentar, prin care se solicită explicații asupra politicii Guvernului în probleme importante ale activității sale interne și externe. Interpelările se fac în scris, arătându-se numai obiectul lor, fără nici o dezvoltare, se citesc de președinții grupurilor sau fracțiunilor parlamentare în ședință publică. În ședința stabilită pentru dezvoltarea interpelării se dă cuvântul interpelatorului și apoi reprezentantului Guvernului sau ministrului. Asupra răspunsului prezentat au loc dezbateri care se finalizează printr-o moțiune de cenzură.

Moțiunea este modalitatea parlamentară de a reacționa la răspunsurile date interpelărilor. Parlamentul poate adopta o moțiune prin care să-și exprime poziția față de obiectul interpelării, precum și o moțiune de cenzură în cazul angajării răspunderii Guvernului în fața Parlamentului asupra unui program, unei declarații de politică generală sau unui proiect de lege. [64, art. 106]

În condițiile actuale create în Republica Moldova, datorită unor carențe legislative, dar și climatului social-politic, înfăptuirea controlului parlamentar asupra legalității actelor administrative întâmpină numeroase dificultăți și deci nu este realizat la adevăratul său potențial.

Susținem părerea prof. M. Orlov [201, p. 56] care susține că Parlamentul nu poate utiliza arma votului de neîncredere decât în raporturile cu Guvernul sau cu membrii acestuia. Guvernul sau ministrul poate fi făcut responsabil de activitatea proprie dar și de activitatea organelor subordonate ierarhic. În condițiile unui sistem bazat pe principiul descentralizării administrative, aceste organe centrale nu pot fi făcute răspunzătoare pentru activitatea unui număr impunător de organe inferioare, înzestrate cu autonomie administrativă. Aceste ultime organe nu răspund din punct de vedere politic în fața Parlamentului, întrucât se bucură de autonomie, și nici Guvernul nu poate fi făcut responsabil pentru activitatea lor.

Controlul Parlamentului asupra administrației publice exercitat prin instituția Avocatului Parlamentar. Instituția Avocaților Parlamentari se naște în republica Moldova la finele anului 1997, încununând eforturile naționale și internaționale de creare a unei instituții naționale de protecție a drepturilor omului.

În baza legii, [149] în februarie 1998, Parlamentul desemnează trei avocați parlamentari, independenți (față de deputații din Parlament, față de Președintele Republicii, față de autoritățile publice centrale și locale precum și față de persoanele cu funcții de răspundere de toate nivelurile), egali în drepturi și cu atribuții egale, care se călăuzesc în activitatea lor de principiile legalității și transparenței. La începutul anului 2008, în Republica Moldova se înființează funcția de avocat parlamentar pentru protecția drepturilor copilului. Avocatul parlamentar pentru protecția drepturilor copilului își exercită atribuțiile pentru garantarea respectării drepturilor și a libertăților constituționale ale copilului și realizării, la nivel național, de către autoritățile publice centrale și locale, de către persoanele cu funcție de răspundere de toate nivelurile, a prevederilor Convenției ONU cu privire la drepturile copilului. [art.4 alin2)]

Avocații parlamentari examinează cererile privind deciziile sau acțiunile (inacțiunile) autorităților publice centrale și locale, instituțiilor, organizațiilor și întreprinderilor, indiferent de tipul de proprietate, asociațiilor obștești și persoanelor cu funcții de răspundere de toate nivelurile care, conform opiniei petiționarului, au încălcat drepturile și libertățile sale constituționale. [149, art.15] Primind cererea spre examinare, avocatul parlamentar este în drept să solicite concursul organelor și persoanelor cu funcții de răspundere respective în organizarea controlului circumstanțelor care urmează a fi elucidate și să controleze faptele expuse în cerere. Controlul nu poate fi încredințat organului sau persoanei cu funcții de răspundere ale cărei decizii sau acțiuni (inacțiuni) sînt atacate. [149, art.22]

Prof. I. Santai, evidențiază câteva particularități care deosebesc avocatul poporului (în România, instituție similară avocaților parlamentari) de ceilalți funcționari din sistemul autorităților publice: [237, p. 19-20]

- activitatea avocatului poporului are ca scop apărarea drepturilor și libertăților cetățenilor, astfel cum sunt formulate de Constituție și de legislația din vigoare, întemeiată pe ea, iar nu simple interese, fie le chiar legitime, aparținând acestora;

- această apărare se exercită în legătură cu raporturile dintre cetățeni cu autoritățile publice, cu precădere cele administrative, iar în acest din urmă caz, indiferent de nivelul lor ierarhic, de competența exercitată (generală sau specială), de modul lor de constituire (alese sau numite) ori de natura funcționării acestora (temporare sau permanente);

- activitatea de verificare a modului de respectare a drepturilor și libertăților cetățenilor are ca obiect doar acte și fapte de putere ale autorităților, nu și acțiunile de drept privat ale acestora, cu condiția ca ele să fie ilegale, nu neoportune sau cu caracter politic;

- prin exercitarea acestei apărări, avocatul poporului nu poate obliga autoritățile publice la luarea măsurilor necesare restabilirii legalității încălcate și nici nu se poate substitui în atribuțiile acestora, emițând măsura legală ori anulând-o pe cea ilegală;

- activitatea avocatului poporului are un caracter public, cu excepția situațiilor de confidențialitate instituite la cerere sau din motive întemeiate;

- această activitate se desfășoară sub controlul parlamentar, existând obligația prezentării de rapoarte forului legislativ.

Controlul din partea poporului (din partea opiniei publice), chiar într-un stat de drept este slab dezvoltat și inefficient; la acest capitol, lucrurile stau mai grav în statele cu regim politic nedemocratic, unde puterea de stat este monopolizată de o singură formațiune politică. Controlul dat se limitează la o supraveghere asupra orientării generale a activității administrației sau a câtorva operațiuni politice de importanță deosebită, nu însă și asupra tuturor operațiunilor. [201, p. 58] El ne apare mai mult ca un control al calității decât al tehnicității sau al legalității. În același timp, acest control este dominat de hazardul politic, de incertitudinea acestuia, iar într-un anumit raport de forțe politice este posibil riscul in justiției. [235, p. 6]

Nu putem trece cu vedere și caracterul sporadic al unui asemenea control care se manifestă diferit nu doar în timp (cu precădere în timpul campaniilor electorale) ci și în dependență de grupul social concret (așteptările politice, particularități etnice sau religioase, nivelul bunăstării etc.). La modul cel mai general, poporul va putea sancționa calitatea guvernării doar prin realegerea celor „vechi” sau prin alegerea altor „noi”.

B. Controlul administrativ. Cel mai des controlul administrativ este definit ca o activitate ce se desfășoară regulat, în cadrul structurii generale a administrației publice, ca o componentă fundamentală a mecanismului administrativ, al cărei scop îl constituie asigurarea conformității conduitei administrative cu comandamentele statale, prevăzute de lege, realizându-se unitatea de scop și acțiune în administrația publică. [169, p. 299]

Controlul administrativ trebuie să constate stadiul și modul de îndeplinire a atribuțiilor legale, să se desfășoare în baza legii în mod obiectiv, cât mai aproape de activitatea verificată, să aibă un rol activ. Scopul controlului este de a depista cauzele generatoare și condițiile favorizante ale abaterilor de la normele legale, în vedere evitării producerii în viitor a altor abateri. [32, p. 154]

Revenind la clasificarea controlului în dependență de poziționarea organului de control față de organul controlat, trebuie să facem unele completări. Bineînțeles că vom distinge un control administrativ intern și un control administrativ extern, [251, p. 298] ultimul poate fi subclasificat în două categorii: control contencios (exercitat de organe administrative cu atribuții jurisdicționale) și control necontencios (exercitat de organul ierarhic sau de organele de specialitate ale administrației de stat).

Din punct de vedere al modului în care intervine, controlul administrativ extern și cel intern, poate fi realizat: la cererea organului controlat, la sesizarea unui alt subiect de drept și din oficiu. [258, p. 134-135]

Controlul administrativ poate îmbrăca următoarele forme: controlul intern, controlul ierarhic superior, controlul specializat din partea inspecțiilor și inspectoratelor de stat, controlul de tutelă administrativă, recursul administrativ și instituirea de proceduri de reglementare și conciliere a conflictelor cu administrația.

Controlul intern se exercită de către funcționari din interiorul organului administrativ, de către conducătorul acestuia sau de alți funcționari, și poate avea un caracter general sau unul specializat.

Controlul intern general se exercită asupra actelor și faptelor administrative ale subordonaților și urmărește atât legalitatea cât și oportunitatea măsurilor luate de aceștia.

Controlul intern specializat este un control financiar preventiv și un control de gestiune. [137, p. 108-109] Este controlul exercitat de serviciile financiar-contabile asupra actelor și faptelor funcționarilor care privesc folosirea mijloacelor materiale și bănești ale autorității (instituției). În această formă de control, controlorii au numai dreptul de a propune conducerii autorității (instituției) măsuri de imputare sau sancționare, neputând aplica ei înșiși aceste măsuri. [219, p. 232]

Controlul intern este unul permanent, nu necesită a fi prestabilit de anumite acte normative, se exercită din oficiu, cât de frecvent consideră necesar conducerea organului administrației publice, sau la cererea unei persoane fizice sau juridice, îmbrăcând forma unui recurs grațios. [201, p. 59] De regulă, se efectuează înainte de a se emite actul administrativ, iar în cazul în care se constată că actul (proiectul) conține unele prevederi ce contravin legii, acestea sunt înlăturate chiar în această fază a emiterii actelor respective. Exigența în efectuarea acestui control are drept consecință emiterea unor acte perfect legale și evitarea unor sesizări, reclamații sau contestații ulterioare. [223, p. 231]

Controlul ierarhic superior, se exercită de regulă din oficiu, acest gen de control reprezentând un element component al activității de conducere exercitată de superior asupra inferiorului, fie la cererea unei persoane fizice sau juridice, situație în care acest control se numește recurs ierarhic. [205, p. 351]

Considerăm că nu trebuie de pus semnul egalității între controlul administrativ ierarhic și recursul administrativ ierarhic. Controlul se poate declanșa și din oficiu și nu este ținut de vre-un termen procedural, în timp ce recursul se declanșează numai la cerere și cu respectarea unui termen, prevăzut de lege (termen de decădere), trecerea termenului având ca efect lipsa obligației autorității sesizate de a mai efectua controlul ierarhic. Cu alte cuvinte, dacă orice recurs

administrativ ierarhic este și un control administrativ ierarhic, nu orice control ierarhic este și recurs ierarhic.

A se reține faptul că controlul ierarhic care îmbracă forma recursului ierarhic este, în același timp, și o condiție prealabilă pentru introducerea acțiunii în contencios administrativ, deci pentru declanșarea controlului judecătoresc. [219, p. 233]

Controlul ierarhic se exercită de către organele administrative ierarhic superioare, fie pe orizontală, fie pe linie verticală, în virtutea raporturilor de subordonare ierarhică între organele administrației publice. [169, p. 302-303]

Controlul ierarhic pe orizontală (sau lateral[2, p. 515]) rezultă din distribuția funcțiilor administrative. Adesea este necesar acordul mai multor autorități distincte fără subordonare între ele, pentru elaborarea / emiterea anumitor acte, pentru a lua anumite decizii și aceste autorități, în fapt se controlează reciproc.

O asemenea formă a controlului administrativ extern cuprinde întreaga activitate a organelor subordonate, atât actele juridice cât și faptele materiale, fiind un control asupra tuturor aspectelor de legalitate, inclusiv cele de oportunitate[133, p. 159] și chiar de eficacitate. [201, p. 59] El cuprinde dreptul superiorului de a da îndrumări inferiorului, dreptul de a aproba sau confirma actul, de a modifica sau anula actul, dreptul pentru superior de a substitui acțiunea sau inacțiunea inferiorului. [192, p. 406] Așadar, ori de câte ori ne aflăm în prezența unui raport juridic de subordonare ierarhică între organele și autoritățile administrative, potrivit legii, controlul administrativ se exercită în baza acestui raport juridic.

Unul din rolurile de bază a persoanelor cu funcție de conducere din autoritățile administrative de orice nivel este supravegherea legalității, calității și eficienței activității efectuate de fiecare dintre subordonații săi. Calitatea unei administrații rezidă în calitatea fiecărei subdiviziuni, fiecărui funcționar și fiecărui conducător. În activitatea de toate zilele a autorităților administrative sarcina controlului pusă pe seama oricărui conducător sau superior ierarhic este de o importanță primordială și decisivă pentru instituirea unei bune administrații. [201, p. 59]

Controlul specializat din partea inspecțiilor și inspectoratelor de stat, se exercită în numele guvernului, de către organele de specialitate organizate în subordinea directă a acestuia, atât la nivel central cât și teritorial, în diferite domenii și sectoare de activitate: financiar, sanitar, protecția muncii, comerț, etc. [169, p. 304]

În cadrul ministerelor, departamentelor și altor organe centrale de specialitate ale administrației de stat sunt organizate structuri specializate (inspectorate, inspecții, direcții generale, direcții sau alte compartimente) care exercită un control administrativ în domeniul respectiv. Un asemenea control administrativ specializat se realizează și de către anumite

compartimente constituite în cadrul serviciilor descentralizate ale ministerelor și celorlalte organe centrale ale administrației publice organizate la nivelul unităților administrativ-teritoriale.

În categoria exemplelor în acest sens putem include: Inspecția de Stat în Construcții și Serviciul de Stat pentru Verificarea și Expertizarea Proiectelor și Construcțiilor din cadrul Ministerului Construcțiilor; Inspectoratul Fiscal Principal din cadrul Ministerului Finanțelor; Inspecția Auto de Stat din cadrul Ministerului Afacerilor Interne; Inspecția muncii din subordinea Ministerului Economiei și Comerțului etc.

Îndeplinind o misiune generală sau una de inspecție specializată, fiind investit sau nu cu competență de gestiune directă în domeniul încredințat, inspectoratele de nivel ministerial au drept scop verificarea legalității, eficacității atât din punct de vedere al calității activității administrative, cât și din punct de vedere al administrării financiare, contabile și chiar economice.

Spre exemplificare vom examina Inspecția Muncii, care exercită control de stat asupra respectării actelor legislative și a altor acte normative în domeniul muncii la întreprinderi, instituții și organizații, cu orice tip de proprietate și formă juridică de organizare, la persoane fizice care angajează salariați, precum și în autoritățile administrației publice centrale și locale. [159]

Controlul autorităților de tutelă administrativă, este instituționalizat în măsura în care diferite părți componente ale structurii sistemice ale administrației publice sunt organizate și funcționează în mod autonom. [170, p.27] Tutela administrativă se asociază cu modalitatea efectivă de organizare și funcționare a administrației publice locale pe baza principiului descentralizării administrative. La modul simplist, tutela administrativă se exercită de către Guvern, în contextul amplu al supravegherii autorității publice executive asupra întregii structuri a administrației publice, deci inclusiv asupra administrației publice locale. Guvernul își exercită prerogativele referitoare la tutela administrativă prin intermediul unor structuri guvernamentale specializate sau organe centrale de specialitate care au competențe în domeniu.

Tutela administrativă presupune un anumit grad de autonomie de care trebuie să se bucure colectivitățile locale. Prin autonomie locală se înțelege dreptul și capacitatea efective ale colectivităților locale de a rezolva și de a gira în cadrul legii, sub propria lor răspundere și în favoarea populațiilor, o parte importantă din treburile publice. [50] Colectivitățile locale dispun în cadrul legii de toată latitudinea de a lua inițiativa pentru orice chestiune care nu este exclusă din câmpul competențelor lor sau care este atribuită unei alte autorități. Exercițiul responsabilităților publice trebuie, de-o manieră generală, să revină de preferință acelor autorități care sunt cele mai apropiate de cetățeni. Atribuirea unei responsabilități unei alte

autorități trebuie să țină cont de amploarea și de natura sarcinii și de exigențele de eficacitate și de economie.

Întrucât aplicarea descentralizării administrative nu are drept consecință independența totală a colectivităților locale față de statul în care sunt organizate, autoritățile publice centrale își rezervă dreptul de a supraveghea activitatea colectivităților locale, exercitând asupra acestora un anumit tip de control, care este definit de majoritatea autorilor drept de tutelă administrativă. [169, p. 305]

Spre deosebire de controlul ierarhic, controlul de tutelă este un control excepțional și condiționat: principiile, domeniul, și formele lui trebuie să fie prevăzute de lege. Fiind limitat, în mod firesc, doar la un control de legalitate, puterea tutelară poate, în același timp să lase loc și altor forme de control de oportunitate. [201, p. 60] Tutela administrativă nu admite dreptul de a da ordine (indicații) organului controlat, acest drept este caracteristic doar controlului ierarhic. Controlul de tutelă spre deosebire de cel ierarhic nu presupune ca părți un superior și un inferior, ci un controlor de stat și un controlat descentralizat subordonat dar autonom.

Ca un element de drept comparat, putem examina în sistemul administrației publice din România organizarea și activitatea Autorității Naționale de Control, [120] structură condusă de un ministru delegat pentru coordonarea activităților de control, care prezintă autoritatea în raport cu celelalte ministere sau instituții publice din țară și din străinătate. Autoritatea Națională de control asigură coordonarea activității corpurilor de control din cadrul ministerelor și al autorităților publice centrale și efectuează controlul administrativ intern privind respectarea prevederilor legale în ministere, instituții publice centrale și locale și în cadrul altor organe de specialitate.

Autoritatea Națională de Control coordona activitatea următoarelor instituții: Corpul de Control al Guvernului, Garda Financiară, Garda Națională de Mediu, Agenția Națională de control a Exporturilor ș.a. Printre atribuțiile acestei Autorități se numărau: definirea politicii și strategiei în domeniul controlului; elaborarea obiectivelor activității autorităților de control aflate în subordinea sau coordonarea sa; reglementarea și armonizarea cadrul legislativ privind controlul specific autorităților aflate în subordinea sau coordonarea sa; elaborarea politicii de restructurare, responsabilizare, stimulare și sancționare a personalului cu atribuții de control; etc. După părerea prof. D. Brezoianu, înființarea acestei autorități este un pas în direcția alinierii sistemului administrației publice din România la standardele europene, prin apropierea la parametrii transparenței administrative de guvernare democratică. [47, p. 389-491]

În 2005, Autoritatea Națională de Control a fost desființată, atribuțiile ei fiind preluate de Autoritatea de Control al Guvernului[155] (în continuare A.C.G.). Schimbarea a fost determinată în mare parte de opțiunea României pentru integrare în structurile europene și euroatlantice, cu

scopul unui control sporit asupra implementării programelor cu finanțare internațională și europeană. În cadrul Cancelariei Primului-Ministru s-a înființat Autoritatea de Control a Guvernului, structură fără personalitate juridică civilă, care preia bugetul, patrimoniul, numărul de posturi și personalul Autorității Naționale de Control, care se desființează. [155]

De fapt, pentru un control efectiv al utilizării fondurilor ce provin de la organismele internaționale și de la cercurile de creditare externe au fost înființate și alte două structuri specializate: Departamentul de luptă antifraudă și Departamentul de implementare programe și ajustare structurală. [155]

Controalele efectuate de A.C.G. au în vedere eficiența și transparența activității administrației publice, administrarea patrimoniului public, modul de realizare a achizițiilor publice de bunuri, servicii și lucrări, funcționarea sistemului energetic, precum și gestionarea situațiilor de urgență. A.C.G. în mod constant verifică eficiența și transparența activității administrației publice și constată cazurile în care nu au fost îndeplinite în totalitate atribuțiile stabilite prin actele normative specifice fiecărei entități verificate. De asemenea, inspectorii A.C.G. au printre sarcini stabilirea faptului dacă în cazul unor instituții, reglementarea și organizarea activității de control intern și activitatea soluționării petițiilor sunt deficitare, și dacă, în activitatea unor instituții ale administrației publice au fost întâlnite întârzieri în aplicarea prevederilor legislative armonizate cu acquis-ul comunitar.

De asemenea, A.C.G. verifică modul de administrare a patrimoniului public și constată dacă există deficiențe privind administrarea și gestionarea patrimoniului public al statului, nereguli privind asocierile în participațiune și concesionarea bunurilor precum și tergiversări nejustificate privind retrocedarea imobilelor. Inspectorii A.C.G. constată dacă administrația publică nu a acționat eficient pentru prevenirea și înlăturarea efectelor calamităților naturale produse de inundații, cheltuirea fondurilor bugetare alocate pentru înlăturarea efectelor produse de inundații, urmărește aplicarea acquis-ului comunitar, și acordă o atenție deosebită verificării modului în care instituțiile și-au îndeplinit angajamentele stabilite prin Planul de Implementare a Legislației Armonizate și Consolidare Instituțională și Planul de Măsuri Prioritare, atât în ceea ce privește armonizarea și implementarea legislației europene, cât și în remedierea aspectelor semnalate în Rapoartele de Monitorizare ale Comisiei Europene. La finalizarea acțiunilor, Autoritatea de Control a Guvernului întocmește rapoarte și informări cuprinzând constatările, concluziile și măsurile propuse pentru redresarea situației.

Controlul ierarhic apare ca o garanție atât a asigurării legalității în administrația publică, cât și a realizării sarcinilor, pe când tutela administrativă nu are în vedere atât protejarea intereselor colectivităților locale, cât mai ales ocrotirea interesului general, cu care aceste

colectivități locale pot veni în contradicție, în special prin emiterea unor acte administrative neconforme cu legea. [260, p. 20]

Recursul administrativ. Un administrat, victimă a abuzului administratorului, rezultat dintr-un act administrativ vătămător sau din refuzul de a-i soluționa o cerere referitoare la un drept prevăzut de lege, se poate adresa oricând direct conducerii autorității administrative respective pentru a cere modificarea sau anularea deciziei prin care i se aduce un prejudiciu. [201, p. 60] La rândul lui recursul administrativ este de două feluri, după cum este adresat organului emitent sau organului ierarhic superior. În primul caz vom fi în prezența unui recurs grațios, în timp ce, în al doilea caz, vom fi în prezența unui recurs administrativ. [223, p. 228]

Recursul grațios reprezintă acea categorie de recurs administrativ care este îndreptat către persoana administrativă emitentă a actului sau care este competentă să-l emită. Exercițarea recursului grațios are la bază formularea unei petiții, pe care recurentul o înregistrează la persoana administrativă în a cărei competență se află emiterea actului administrativ, ori luarea măsurii solicitate.

Recursul ierarhic se adresează persoanei administrative ierarhic superioare celei care a emis actul sau înscrisul administrativ sau care era competentă să le emită sau să le dispună. Prin recurs grațios și recurs ierarhic recurentul poate să conteste legalitatea, temeinicia ori oportunitatea actului. [32, p. 156]

În legislația Republicii Moldova, procedura de soluționare a cauzelor de competența instanțelor judecătorești, de contencios administrativ este precedată de o procedură prealabilă, pe care o socotim ca fiind o procedură administrativă de realizarea căreia depinde declanșarea procedurii judiciare propriu-zise, din fața instanțelor judecătorești. Cererea prealabilă se examinează de către organul emitent sau ierarhic superior în termen de 30 de zile de la data înregistrării ei, decizia urmând a fi comunicată de îndată petiționarului dacă legislația nu prevede altfel.

Organul emitent este în drept să respingă cererea prealabilă sau să admită cererea prealabilă și, după caz, să revoce sau să modifice actul administrativ.

Organul ierarhic superior este în drept să respingă cererea prealabilă, să admită cererea prealabilă și să anuleze actul administrativ în tot sau în parte, să oblige organul ierarhic inferior să repună în drepturi persoana respectivă ori, după caz, să revoce actul administrativ emis cu acordul său. [148, art.15]

Procedura de reglementare și conciliere, parvine din cadrul sistemului de drept francez, și reprezintă o soluție pentru problemele dificil de rezolvat, apărute între administrator și administrat. Constă în transmiterea cauzei spre rezolvare unei terțe autorități administrative, de regulă cu caracter colegial, care să organizeze dialogul între cele două părți, cu propunerea unei

soluții amiabile. [236, p. 7] Acest organ de conciliere urmează să aprecieze argumentarea pretențiilor celui administrat și poziția administrației și să încerce a formula o decizie care ar îndepărta (exclue) toate neregulile și abuzurile. Procedura este asemănătoare unui recurs administrativ indirect, care lasă la latitudinea administrației dreptul de a decide singură ieșirea din situația de litigiu, dar în același timp acordă celui administrat garanția unei examinări a cauzei, fără îndoială, mai imparțială, și cu o publicitate mai largă a comportamentului administrației. [201, p. 60]

C. Controlul judecătoresc.

În opinia juriștilor americani, controlul judecătoresc oferă posibilitatea ca persoanele să obțină o revizuire independentă a cazurilor lor, cu aspectele lor unice. Se încearcă astfel să se acorde considerație imparțială și deliberată pentru punctul de vedere al individului – un punct de vedere pus în umbră prin procesul administrativ, din cauza lipsei de atenție sau a presiunii timpului ori a lipsei de fezabilitate. Faptul că actele administrative, odată aplicate indivizilor, pot fi anulate prin revizuire judiciară îi va determina pe administratori să depună un efort mai mare pentru a descoperi mijloacele adecvate legale. [117, p. 667-668]

Controlul puterii judecătorești asupra administrației publice 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. [82, p. 653] 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. [169, p. 295]

Textul constituțional recunoaște persoanei vătămate într-un drept al său de o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri, dreptul să obțină recunoașterea dreptului pretins, anularea actului și repararea pagubei. [6, art.15]

Contenciosul administrativ ca instituție juridică 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. Orice persoană care se consideră vătămată într-un drept al său, recunoscut de lege, de către o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri, se poate adresa instanței de contencios administrativ competente pentru a obține anularea actului, recunoașterea dreptului pretins și repararea pagubei ce i-a fost cauzată.

Înființarea organelor de contencios administrativ se justifică prin faptul că de multe ori, organul emitent sau cel ierarhic superior, nu înlătură pe căile specifice ale recursului grațios sau ale celui ierarhic, actele administrative emise cu încălcarea regulilor de drept, prin care cei administrați sunt vătămați în drepturile lor. [207, p. 19] Aceasta pentru că în realitate controlul

legalității actelor administrative realizat în cadrul sistemului administrației echivalează cu un autocontrol, una din părți fiind în același timp și judecător. Ar fi evidentă deci insuficiența imparțialitate a soluției adoptate. [200, p. 232]

Controlul judecătoresc este activitatea de soluționare a unui litigiu administrativ, după norme procedurale specifice procedurii judiciare (posibilitatea părților de a fi ascultate de instanță (ambele sau cel puțin una din ele), posibilitatea de a fi reprezentate, contradictorialitatea etc.), în urma căreia rezultă un act administrativ cu caracter jurisdicțional.

Organele care îndeplinesc această activitate fac parte din sistemul puterii judecătorești și au ca obiect al activității în contencios administrativ: - anularea unui act administrativ de autoritate; - obligarea autorității administrative la rezolvarea unei cereri referitoare la un drept recunoscut de lege; - repararea pagubei ce i-a fost cauzată persoanei, prin emiterea actului administrativ de autoritate ori prin refuzul de a rezolva cererea referitoare la un drept recunoscut de lege. [222, p. 161] O particularitate privind controlul judecătoresc asupra actelor administrative constă în aceea că atunci când exercită controlul asupra activității organelor administrației publice, instanțele judecătorești trebuie să aprecieze dacă această activitate este sau nu legală, dar nu au dreptul să se pronunțe dacă aceasta este sau nu oportună. [47, p. 510]

Trebuie de menționat faptul că, numai actele administrative pot face obiectul acțiunii în contencios administrativ, pentru că numai actele juridice produc (nasc, modifică sau sting) efecte juridice. Faptele materiale și operațiunile administrative nu pot face obiect al unui asemenea acțiuni întrucât, prin ele însele acestea nu produc efecte juridice. Chiar și avizele care se dau în legătură cu elaborarea actelor administrative nu pot face obiectul acestor acțiuni. Este asimilat actului administrativ atât refuzul manifestat expres cât și cel implicit, rezultat din tăcerea administrației sau din nepronunțarea sa în termenul de 30 de zile. [219, p. 249]

4.3. Condițiile de eficiență și finalizarea controlului actelor și faptelor administrative.

Orice element al activității administrative poate face obiectul unei aprecieri a controlului. Se poate distinge un control analitic, privind activitatea funcționarilor, și un control sintetic, referitor la organizarea și funcționarea diferitelor compartimente administrative. După părerea prof. M. T. Oroveanu, controlul poate viza probleme privind resursele umane, materiale și financiare ale administrației, dar și actele și operațiunile administrative în cadrul controlului de materialitate, controlului de regularitate, controlului de rentabilitate, controlului de eficiență și controlului de oportunitate. [203, p. 135] Controlul activității desfășurate de autoritățile administrației publice are un scop bine definit, el nu are un rol pur contemplativ, constatator, ci unul de reglare a actului decizional cu sensurile și finalitățile legii, a cărei aplicare o asigură.

Acest rol se poate realiza numai în condițiile în care controlul are eficiență maximă. Pentru o asemenea eficiență trebuie întrunite o serie de condiții care privesc toate fazele controlului, de la conceperea, pregătirea și efectuarea acestuia și până la stabilirea măsurilor și valorificarea concluziilor.

Cele mai importante **condiții de eficiență** ar fi următoarele:

a) Controlul trebuie să fie efectuat de persoane competente, bine pregătite profesional, cu experiență în domeniile sau sectoarele controlate, cinstitute și corecte. Controlorul trebuie să cunoască temeinic prevederile legale din domeniul pe care îl controlează și specificul activității în acel domeniu, pentru a fi în măsură să sesizeze cu ușurință erorile din activitatea celui controlat, să poată răspunde cu competență la întrebările acestuia, iar în unele cazuri să-i arate cum trebuie de acționat. [19, p. 244]

Controlorul trebuie să dea dovadă atât de probitate profesională și cinste și corectitudine, cât și de tact și receptivitate. Ținerea la distanță a celui controlat, intimidarea lui nu sunt de natură să conducă la concluzii realiste, temeinice, la aflarea adevărului, iar controlul nu-și realizează rolul său preventiv și educativ față de cel controlat. Concluziile pe baza unui asemenea control nu vor fi cele mai potrivite, iar neajunsurile vor continua să existe. [200, p. 210-211] Prof. I. Iovănaș apreciază că „orice om normal este bun la ceva, dar nici unul nu este bun la orice, - iată de ce controlul trebuie efectuat de specialiști, numai specialiștii au capacitatea de a constata și aprecia o anumită activitate, și această capacitate nu e conferită doar de diplome, cursuri sau specializări ci și de o activitate fructuoasă anterioară”. [137, p. 98]

b) Respectarea unei proporții optime între activitatea de organizare și cea de executare în concret a legii. Este foarte important să se găsească un echilibru optim între cele două activități ale aparatului de conducere. La încălcarea acestui echilibru întreaga activitate de control și verificare se transformă într-un factor perturbator a activității organului controlat (și indirect a întregii vieți sociale, dacă se va proiecta asupra sferei sociale) – un organ controlat în permanență nu are suficient timp pentru activitatea sa cotidiană, fapt care duce la scăderea randamentului și calității muncii.

Numărul organelor de control trebuie să fie bine echilibrat, nici exagerat de mare, ca să treacă peste limitele necesarului și nici prea mic, ceea ce ar implica riscul ca el să nu poată cuprinde întreaga activitate sub toate aspectele ei, din administrația publică controlată. [200, p.211]

c) Adaptarea modalității de control la obiectivul urmărit. În acest sens distingem două tipuri de control: control planificat și control inopinat.

Controlul planificat (denumit în literatură și *control periodic* datorită trăsăturii dominante temporale; sau, *control prevăzut* datorită elementului de pronosticare) are ca obiectiv verificarea

aprofundată, amplă a organului controlat, scoaterea la iveală a diferitelor aspecte calitative ale activității acestuia, cum ar fi eficiența economico-financiară, gradul de utilizare a mijloacelor materiale, al personalului, folosirea spațiului, studierea cauzelor ce determină apariția fenomenelor negative etc. Avantajul unui astfel de control stă în aceea că cei controlați, având cunoștință de efectuarea controlului, de obiectivele ce vor fi supuse verificării, se vor putea pregăti spre a da informațiile solicitate, vor selecta și prezenta materiale, documente, colaborând în felul acesta cu organul de control la reușita acțiunii, la obținerea constatărilor și concluziilor, pe baza cărora se pot adopta măsurile adecvate de îmbunătățire a activității controlate. [47, p. 530-531]

Controlul planificat are și dezavantaje: întotdeauna există riscul ca cei controlați (știind că vor fi controlați) să încerce să mușamalizeze, să ascundă propriile greșeli sau neajunsuri prezentând cu bună știință o situație neconformă cu realitatea. Și mai periculos se prezintă acest fapt atunci când organul controlat recurge la mistificări și falsificarea realității cu ajutorul actelor administrative (de regulă de gestiune).

Controlul inopinat își propune să surprindă organul controlat, spre a se constata cum acționează acesta într-un anumit moment, ca de exemplu, verificarea numerarului unui casier și a conformității acestuia cu încasările înregistrate sau modul cum sunt respectate prețurile și tarifele legale. Controlul inopinat reprezintă un avertisment permanent pentru personalul administrației publice, care știind că oricând poate fi supus unui control inopinat se va feri să se expună la riscuri, își va desfășura activitatea în condiții de legalitate, fapt de natură să asigure condiții pentru ca organele administrative să-și îndeplinească sarcinile într-un mod corespunzător, să răspundă cu promptitudine cerințelor sociale, cu respectarea dispozițiilor legale din vigoare. [47, p. 531]

În literatura sovietică se susținea ideea că controlul inopinat este mai eficient decât cel planificat, invocându-se motivul că organul controlat, știind din timp despre control va înlătura o bună parte din neajunsuri sau le va camufla. Acest motiv este neîntemeiat, dacă ținem cont că formele de control (ambele viabile) sunt determinate de obiectul controlat (activitate financiară sau verificarea executării actelor decizionale) și scopul urmărit (surprinderea unor abateri, disfuncții sau optimizarea activității administrației). Cei ce urmează a fi controlați, știind despre iminența controlului, se vor strădui să remedieze deficiențele, pe care ei, de altfel, le cunoșteau. Chiar și acest element este pozitiv, deoarece controlul nu urmărește altceva decât remedierea deficiențelor. Dacă acestea au fost remediate înainte acțiunii de control – cu atât mai bine.

d) Obiectivitatea controlului și prezentarea concluziilor fundamentate și argumentate. Concluziile trebuie să reflecte starea reală a lucrurilor, nicidecum doar impresiile superficiale făcute cu ocazia examinării aspectelor pe care organul verificat le-a pregătit din timp. Numai pe

baza verificărilor ample, efectuate asupra actelor și faptelor materiale ale organului controlat, precum și a sondajului de opinie și anchetelor de serviciu, organul de control poate ajunge la anumite concluzii obiective. [201, p. 63] În formularea concluziilor, acestea trebuie să se desprindă ca o sinteză a unor practici, nu ca acțiuni izolate, singulare; nu trebuie ridicate la rang de concluzie sau fenomen fapte și acțiuni accidentale, de mică importanță în activitatea celui controlat, chiar dacă sunt reale. [219, p. 246]

e) Concluziile trebuie aduse la cunoștința organului controlat. [200, p. 211] În mod contrar nu se realizează efectivitatea controlului, nu este atrasă atenția asupra defectuoșității ori animozităților operaționale. Dezbaterea concluziilor urmează a fi făcută într-un cadru mai larg cu toți factorii de răspundere din organul controlat, care au atribuții în domeniile controlate. Prin această dezbatere largă se creează posibilitatea formulării unor explicații suplimentare și chiar a unor obiecții asupra constatărilor sau concluziilor. Deseori în cadrul acestor dezbateri se desprind anumite soluții și propuneri de măsuri pentru lichidarea neajunsurilor sau prevenirea altora, se asigură o conlucrare în perspectivă între organul de control și cel controlat. [219, p. 247]

Data acestei dezbateri trebuie să fie cât mai apropiată de data încheierii controlului, dacă este posibil chiar imediat, întrucât discuțiile din timpul controlului sunt mai proaspete în memoria ambelor subiecte – a controlorului și a celui controlat, „prospețimea” facilitează formularea unor concluzii fidele și conforme cu situația reală constatată. Sub un alt aspect, celeritatea formulării concluziilor și constatărilor, va asigura un timp redus de răspuns, necesar lichidării operative a neajunsurilor.

Dacă controlul are un caracter complex și se realizează de colectivele de control, vizând mai multe sectoare de activitate și perioade mai mari, nu este posibilă o dezbatere a rezultatelor imediat la finalizarea controlului. Aceasta datorită faptului că controlorii vor avea nevoie de un timp oarecare pentru formularea concluziilor pe baza constatărilor fiecăruia, pentru determinarea și corelarea concluziilor. Într-o astfel de situație, concluziile pot fi dezbătute ceva mai târziu, dar cu imperativul scurtării la minim a acestui termen.

În cadrul controalelor complexe, se folosește modalitatea constatării și analizei concluziilor pe sectoarele de activitate ale organului controlat. O asemenea practică permite o analiză mai profundă, mai la obiect a fenomenelor, și, cu un număr sporit de factori care au participat la efectuarea actelor și acțiunilor supuse controlului, sporindu-se prin aceasta eficiența actului de control, inclusiv pe planul operativității lui. [219, p. 247]

f) Organul de control trebuie să stabilească, pe baza concluziilor și a concluziilor desprinse, măsurile necesare pentru lichidarea neajunsurilor și îmbunătățirea muncii, cu termene și responsabilități precise. Concluziile și recomandările trebuie făcute în scris, pentru a se evita interpretările de orice fel, pentru a ușura înțelegerea lor și pentru a înlesni posibilitatea

controlului aducerii la îndeplinire. O asemenea cerință este de natură să sporească grija și responsabilitatea organului de control în a formula cât mai precis recomandări, ușurând sarcina organului controlat în a înțelege și a se conforma acestora.

h) Organul de control trebuie să urmărească modul în care organul controlat acționează pentru lichidarea deficiențelor constatate. Eficiența controlului depinde de preocuparea organului de control referitor la modul de valorificare a concluziilor, pentru propagarea experienței înaintate sau prevenirea eventualelor erori. [201, p. 64]

Realizând un control extern, la organe și instituții diferite, organele de control au posibilitatea să desprindă unele fenomene și practici comune, pozitive sau negative, pe baza cărora să organizeze schimburi de experiență, consfătuiri de lucru sau instruiți, simpozioane, dezbateri, studii în reviste de specialitate și chiar propuneri de îmbunătățire a cadrului legal în domeniile date. Prin aceasta se asigură acțiunii de control un rol activ, dinamic, amplificându-i funcția de factor reglator între obiectivele cuprinse în lege și activitatea desfășurată, în concret, de autoritățile administrației publice. 219[, p. 248]

Metodele și procedurile administrative utilizate trebuie adaptate în mod corespunzător formei control administrativ exercitat (intern/extern), dar și naturii juridice a controlului, după cum ne găsim în prezența unui control ierarhic, unui control de tutelă administrativă sau a unui control de legalitate exclusiv asupra actelor administrative.

În mod similar, efectele controlului administrativ exercitat trebuie coroborate cu natura acestuia, cu raporturile juridice existente între organul controlat și organul care întreprinde controlul (subordonare/colaborare), potrivit normelor legale care reglementează aspectele organizaționale dar și cele privind competența acestor organe sau autorități administrative. [169, p. 308]

În urma exercitării controlului administrativ, pot fi dispuse, respectiv efectuate, o serie de măsuri cu privire la actele juridice și faptele administrative controlate – anularea, modificare, suspendarea, refacerea actelor sau faptelor și operațiunilor; cu privire la structurile organizatorice controlate – reorganizarea compartimentelor, reorganizarea sarcinilor; cu privire la personalul controlat – aplicarea de sancțiuni disciplinare sau administrative, aplicarea de sancțiuni materiale, sesizarea organelor de urmărire penală; sesizarea instanțelor de contencios administrativ cu privire la actele administrative ale autorităților locale autonome considerate ilegale, sau chiar demiterea autorităților respective în condițiile stabilite de lege.

Întotdeauna efectele controlului administrativ vizează acele măsuri administrative menite a asigura dominația și respectul legii de către organele și autoritățile administrative controlate.

4.4. Faptele administrative asimilate prin legea contenciosului administrativ actelor administrative supuse controlului de legalitate.

4.5.1. Refuzul de a satisface o cerere privitoare la un drept recunoscut de lege

Art. 1 din legea 554/2004 a contenciosului administrativ român asimilează cu actele administrative ilegale: a) refuzul nejustificat de a satisface o cerere privitoare la un drept și b) nerezolvarea unei astfel de cereri în termenul prevăzut de lege. În același sens se pronunță și prevederile Art. 17 (1) (b), din legea Republicii Moldova nr. 793/200

Nu orice refuz de a satisface o cerere privitoare la un drept și nu orice nerezolvare a unei asemenea cereri este asimilată de lege cu actele administrative, ci numai acelea care sunt imputabile unor organe făcând parte din sistemul organelor administrației publice. Nu este mai puțin adevărat însă că, concepția legii nr. 554/2004 a contenciosului administrativ român și legea Republicii Moldova nr. 793/200 au caracterul de acte administrative numai actele emise de organele administrației publice în realizarea activității executive a statului. Este evident însă că, o dată ce această concepție restrictivă a fost adoptată de legea cu privire la actele administrative propriu-zise, ea va trebui socotită aplicabilă și cu privire la acele atitudini ale administrației publice, cum sunt refuzul de a satisface o cerere privitoare la un drept recunoscut de lege și nerezolvarea unei asemenea cereri în termenul legal, pe care legea nu le consideră acte administrative, dar le asimilează cu acestea.

Distincția pe care o face legislația română dar și cea din Republica Moldova între refuzul nejustificat de a satisface o cerere privitoare la un drept recunoscut de lege, și nerezolvarea unei astfel de cereri are nu numai o valoare teoretică, ci și o bine conturată importanță practică. Într-adevăr, în cazul refuzului de a satisface o cerere privitoare la un drept, termenul de 30 de zile în care, potrivit legii, trebuie sesizată instanța judecătorească curge de la comunicarea refuzului. În schimb, în ipoteza nerezolvării cererii de către organul administrației de stat, termenul de 30 de zile se va calcula de la împlinirea termenului stabilit de lege pentru rezolvarea cererii.

Având în vedere importanța practică a distincției între refuzul de a satisface o cerere privitoare la un drept, pe de o parte, și nerezolvarea unei astfel de cereri în termenul prevăzut de lege, pe de altă parte, o încercare de delimitare a acestor două categorii devine necesară.

Încercând să caracterizăm refuzul de a satisface o cerere privitoare la un drept. Prima constatare care se impune este că el apare ca o manifestare de voință, prin care organul administrației de stat competent respinge o cerere. Dacă literatura juridică este unanimă în a considera refuzul de a satisface o cerere privitoare la un drept ca o manifestare de voință^[94, p. 97-110], în schimb ea este împărțită atunci când se pune problema de a ști dacă această manifestare de voință este sau nu producătoare de efecte juridice.

În această privință, două puncte de vedere s-au conturat în literatura juridică. O primă părere consideră că refuzul de a satisface o cerere privitoare la un drept nu este act administrativ[94, p. 81]. Această părere pornește de la ideea că nu orice manifestare de voință instituie un act juridic, ci numai aceea care, potrivit unei dispoziții legale în vigoare, produce efecte juridice. Or, refuzul de a satisface o cerere privitoare la un drept nu creează, edifică sau desființează un raport juridic. Prin faptul că o cerere a fost respinsă, dreptul pe care ea încearcă să-l valorifice nu dispare, dat fiind că nimic nu împiedică partea interesată să reitereze cererea sa, după cum și organul administrației publice poate să revină oricând asupra soluției de respingere.

O a doua părere consideră însă că refuzul de a satisface o cerere privitoare la un drept este un adevărat act administrativ.

În sprijinul acestei teze s-a susținut în primul rând că, o dată ce o hotărâre judecătorească de respingere a unei acțiuni este socotită act juridic, va fi necesar să se procedeze identic și în ipoteza actului administrativ de respingere a unei cereri.

Numai că acest raționament nu ține seama de faptul că, dată fiind puterea lucrului judecat de care se bucură hotărârile judecătorești, respingerea unei acțiuni în justiție duce la condiția că o nouă cerere față de aceeași parte, cu același act și întemeiată pe aceeași cauză, nu mai poate fi introdusă în fața instanțelor judecătorești. În timp ce hotărârea judecătorească de respingere produce acest efect juridic incontestabil, respingerea pe cale administrativă a unei cereri nu produce un asemenea efect, organul competent fiind în măsură să revină oricând asupra soluției la care s-a oprit prima dată.

Vătămarea dreptului reclamantului poate să provină și din manifestarea negativă a voinței juridice a respectivelor subiecte de drept. Aceasta este reaua voință a celor care organizează executarea legii și care constituie tot o manifestare de voință juridică care se structurează în celelalte două ipoteze ale existenței actului administrativ și anume refuzul de a primi o cerere manifestat sau tacit al unei persoane juridice formulat în cererea reclamantului, sau nerezolvarea cererii în termenul stabilit de lege[187, p. 236].

În ar.3 alin.2 și art.2) al Legii contenciosului administrativ se prevede că se consideră nesoluționarea în termenul legal a unei cereri, refuzul de a primi o cerere sau faptul de a nu răspunde solicitantului în termen de 30 de zile de la data înregistrării cererii, de către o autoritate publică, în cazul în care legea nu dispune altfel.

E posibil ca administrația publică să nu răspundă cererii privitoare la un drept recunoscut de lege, datorită faptului că aceasta nu a avut timp să se documenteze pentru a-și forma o convingere fermă, nu a obținut încă actele preparatorii (avize etc.) cerute de lege, ori pur și simplu datorită neglijenței. De aceea, legea a instituționalizat o cale de atac aparte, și anume, acțiune în obligarea administrației să se pronunțe asupra cererii particularului într-un anumit

termen. Dacă nici în acest termen nu este rezolvată cererea, administrația poate fi obligată la daune cominatorii.

Principiul legalității în organizarea executării legii și exercitarea competenței înseamnă dreptul și obligația, în același timp a autorității administrative de a interveni manifestându-și voința juridică și de a satisface, astfel pretențiile juridice întemeiate pe valorificarea unor drepturi conferite diferitelor subiecte de drept, persoane fizice sau juridice[187, p. 240]. Refuzul nejustificat fiind un act administrativ ilegal.

Faptul că legiuitorul moldovean în Legea contenciosului administrativ, ca și legiuitorul român în contenciosul administrativ român, a conceput un regim juridic identic pentru actul administrativ, refuzul de a soluționa o cerere privitoare la un drept recunoscut de lege[135, p. 418-430] și tăcerea administrației rezultă și din obligația subiectului lezat[135, p. 50] *prin oricare aceste modalități de a introduce, în toate cazurile, reclamația administrativă prealabilă în termen de 6 luni de la data când i s-a comunicat actul administrativ sau de la expirarea termenului prevăzut la art.17.*

O critică la adresa refuzului nejustificat în cazul procedurii administrative prealabile aparține lui M. Ciobanu. Astfel acest autor arată că este “nepotrivit ca în cazurile în care autoritatea administrativă refuză să satisfacă cererea referitoare la un drept recunoscut de lege sau nici măcar nu răspunde, să mai fii obligat să te adresezi autorității respective, expunându-te aceleași atitudini. În asemenea situații, procedura administrativă prealabilă nu face decât să prelungească abuzul autorităților administrative” [52, p. 26].

Într-o altă opinie[94, p. 274], sunt inadmisibile căile de atac împotriva refuzului de a satisface o cerere referitoare la un drept sau împotriva abținerii de a rezolva o astfel de cerere, în cazurile în care cererea a avut ca obiect emiterea unui act administrativ a cărui legalitate nu este supusă controlului judecătoresc, arătându-se că “asemenea situații pot interveni în cazul în care cererea are ca obiect emiterea unui act administrativ, care prin conținutul său, se încadrează în una din categoriile de acte exceptate de la controlul judecătoresc”. (art.4) al Legii contenciosului administrativ din R. Moldova.

Și într-adevăr, nu se poate recunoaște competența instanțelor judecătorești de a exercita controlul unor domenii ale administrației de stat pe care legiuitorul le-a exceptat de sub cenzura lor.

Din moment ce refuzul și tăcerea administrației sunt asimilate actelor administrative ilegale, ele urmează, în întregime, regimul juridic al controlului judecătoresc al legalității actelor administrative, aplicându-se nu numai regulile, dar și excepțiile privind exercitarea acestui control.

Credem că soluția propusă de prof. T. Drăganu reflectă mai fidel intenția legiuitorului, care rezultă atât din dispozițiile legii, cât și din întregul spirit al ei.

4.5.2. Tăcerea serviciului public administrativ.

Tăcerea este atitudinea pe care o adoptă un serviciu public administrativ[222, p. 129] – 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.

În literatura juridică a fost amplu discutată semnificația tăcerii (ca atitudine) a autorității administrative. Problema care se punea era aceea dacă această atitudine constituie un act administrativ de autoritate, care cuprinde decizia de a respinge cererea, ori, un fapt administrativ, ce constă în inacțiunea serviciului public de a rezolva în termenul prevăzut de lege, cererea formulată de un particular privitoare la un drept prevăzut de lege.

Astfel, în opinia prof. C. G. Rarincescu[229, p. 268] „refuzul administrației de a soluționa o cerere sau tăcerea administrației este echivalentă cu o decizie de respingere” iar această „decizie de respingere constituie un act de autoritate”. Părerea prof. P. Negulescu plasează tăcerea organului într-o poziție diferită, considerând-o un fapt administrativ. [192, p. 411] De altminteri, opinia distinsului profesor vine în susținerea celor spuse de prof. A. Teodorescu care leagă tăcerea organului administrativ de reaua voință a acestuia. Reaua-voință a autorităților administrative de a rezolva cererea referitoare la un drept, este în esența sa un refuz și constituie un fapt administrativ. [244, p. 404]

În legislația Republicii Moldova, problema tăcerii serviciului public administrativ, adică „nesoluționarea în termenul legal a unei cereri”, care se manifestă prin refuzul de a primi o cerere sau prin faptul de a nu răspunde petiționarului în termen de 30 de zile de la data înregistrării cererii de către o autoritate publică, în cazul în care legea nu dispune altfel, este reglementată de Legea contenciosului administrativ. [148, art.2] În art. 3 alin. (2), se stabilește: „Obiect al acțiunii în contenciosul administrativ poate fi și nesoluționarea în termenul legal a unei cereri referitoare la un drept recunoscut de lege”.

În aceeași ordine de idei, persoana care se consideră vătămată într-un drept al său, recunoscut de lege, printr-un act administrativ și nu este mulțumită de răspunsul primit la cererea prealabilă sau nu a primit nici un răspuns în termenul prevăzut de lege, este în drept să sesizeze instanța de contencios administrativ competentă pentru anularea, în tot sau în parte a actului respectiv și repararea pagubei cauzate. [148, art. 16]

Prevederile legale care consideră refuz nejustificat de rezolvare a cererii referitoare la un drept recunoscut de lege și faptul de a nu răspunde petiționarului în termen de 30 de zile de la înregistrarea cererii respective, dacă prin lege nu se prevede un alt termen prezintă un dublu interes. Primul, este acela că textul echivalează refuzul autorităților administrative de a rezolva o cerere, în termen de 30 de zile, cu un fapt administrativ; al doilea, pentru că stabilește cât timp poate dura această inactivitate – 30 de zile – de la data înregistrării cererii. Determinarea are importanță și pentru că o acțiune în contencios administrativ introdusă înainte de împlinirea acestui termen, care curge de la data înregistrării cererii, va fi respinsă ca fiind introdusă prematur, iar perioada de 30 de zile este suficientă pentru emiterea actului administrativ de autoritate sau eliberarea unui certificat ori a unei adeverințe. [222, p. 130]

Conform prevederilor Legii contenciosului administrativ, acțiunea poate fi înaintată nemijlocit instanței de contencios administrativ în cazurile expres prevăzute de lege și în cazurile în care persoana se consideră vătămată într-un drept al său prin nesoluționarea în termen legal ori prin respingerea cererii prealabile privind recunoașterea dreptului pretins și repararea pagubei cauzate. [148, art.16. alin2]

Textul legii ne ajută în formularea următoarei opinii privind natura refuzului autorității administrative. Considerăm că, în cazul când petentului i s-a comunicat refuzul rezolvării cererii sale privind un drept recunoscut de lege, această comunicare este un act administrativ de autoritate, prin care autoritatea administrativă căreia i-a fost încredințată cererea a decis/hotărât că nu este cazul ca cererea să fie rezolvată favorabil și va constitui temeiul acțiunii în contencios administrativ, în baza alin (1) art.3 al Legii contenciosului administrativ.

În situația în care petentul nu a primit răspuns, adică autoritatea administrativă nu a acționat pentru rezolvarea cererii, vom considera că această inacțiune este un fapt administrativ care-l îndreptățește să acționeze la instanța de contencios administrativ, dovedind acest fapt (de regulă cu copia cererii prin care se solicită emiterea unui act administrativ de autoritate, eliberarea unui certificat ori a unei adeverințe).

Concluzionăm deci, că în prima situație nu poate fi vorba despre „tăcerea autorității administrative”, în cazul al doilea tăcerea constituie un fapt administrativ căreia Legea contenciosului administrativ nr. 793-XIV din 10.02.2000 i-a dat semnificația juridică cuvenită.

Privitor la efectele juridice ale actelor administrative, în opinia noastră ele pot fi divizate sub 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.

Scoaterea din vigoare a unui act administrativ poate avea loc în următoarele moduri: abrogarea, anularea, revocarea, suspendarea, modificarea, completarea și prorogarea actelor administrative.

Anularea este o formă specifică de încetare a efectelor juridice ale actelor administrative, ea nu poate fi aplicată faptelor juridice materiale care produc transformări în lumea materială pentru că bunul transformat printr-un fapt material nu poate fi readus în starea inițială printr-un act de anulare, ci eventual, tot printr-un fapt juridico – material. Dimpotrivă, actul juridic fiind o manifestare de voință va putea fi desființat în efectele lui juridice tot printr-o manifestare de voință.

Revocarea (retractarea) actelor administrative de autoritate apare în acele cazuri în care organul, care l-a adoptat sau emis, constată că actul respectiv este ilegal sau nu mai este oportun, adică a fost emis cu respectarea prevederilor legii sau a actelor administrative de autoritate de rang superior, sau aplicarea lui – producerea efectelor sale juridice – nu mai este oportună pentru că s-au schimbat condițiile economico-sociale care au fost avute în vedere la adoptarea / emiterea actului.

După părerea noastră, revocarea actelor administrative constituie un mod de încetare a efectelor juridice a acestor acte. Ea apare ca un caz particular al nulității lor (la unii autori – o „specie a nulității”), și, în același timp, un principiu al regimului juridic al actelor administrative.

Revocarea este definită de majoritatea autorilor ca fiind operațiunea juridică prin intermediul căreia organul emitent sau organul ierarhic superior acestuia desființează (scoate din vigoare, retrage, retractează) un act.

Modificarea unui act normativ se face de regulă de către emitentul acestuia. Actul poate fi modificat și printr-un act cu forță juridică superioară, conform unei proceduri specifice. În conformitate cu principiile și normele de tehnică legislativă vom deosebi modificare expresă sau tacită. În cazul modificării exprese, noul act juridic exprimă în mod explicit voința de a schimba un act administrativ din vigoare. Modificarea actului administrativ este tacită atunci când rezultă numai din conținutul diferit al reglementărilor din cele două acte.

În legislația Republicii Moldova, problema tăcerii serviciului public administrativ, adică „nesoluționarea în termenul legal a unei cereri”, care se manifestă prin refuzul de a primi o cerere sau prin faptul de a nu răspunde petiționarului în termen de 30 de zile de la data înregistrării cererii de către o autoritate publică, în cazul în care legea nu dispune altfel, este reglementată de Legea contenciosului administrativ. În art. 3 alin. (2), se stabilește: „Obiect al acțiunii în contenciosul administrativ poate fi și nesoluționarea în termenul legal a unei cereri referitoare la un drept recunoscut de lege”.

Faptul de a nu răspunde solicitantului, deci tăcerea administrației publice, se consideră refuz de rezolvare a cererii privitoare la un drept, iar acesta din urmă are același regim juridic ca și actul administrativ[206, p. 53]. În mod întemeiat în literatura de specialitate s-a subliniat că în cazul tăcerii administrației, aceasta va intra în analiza fondului cererii și dacă e întemeiată va obliga organul administrativ să o satisfacă și, nu doar să răspundă solicitantului afirmativ sau negativ “Soluția instanței judecătorești, va fi anularea actului sau obligarea autorității administrative să emită actul, certificatul ori alt înscris solicitat.

După cum am subliniat deja, refuzul de a satisface o cerere privitoare la un drept, apare ca o manifestare de voință expresă, neproducătoare de efecte juridice. În schimb, nerezolvarea cererii privitoare la un drept în termenul prevăzut de lege se analizează ca o simplă abținere, neînsoțită de vreo manifestare de voință din partea organului administrativ competent să se pronunțe asupra respectivei cereri.

Este evident că simpla abținere a organului administrației publice de a rezolva o cerere privitoare la un drept poate aduce prejudicii unor drepturi subiective. Astfel, o persoană căreia nu i se soluționează cererea de a i se elibera un permis de conducere, deși este absolvent al unei școli de conducători profesioniști de autovehicule, nu va putea să se angajeze în această calitate și, prin urmare, să primească salariul legal, etc.

Tocmai pentru că abținerile organului administrației de stat de a rezolva o cerere privitoare la un drept pot aduce prejudicii titularului acestuia, legislația ce reglementează instituția contenciosului administrativ în Republica Moldova și România a prevăzut că ele se asimilează cu actele administrative și, în consecință, cel care a fost vătămat în acest fel într-un drept al său poate să se adreseze instanțelor judecătorești pentru a obține înlăturarea încălcării.

Rezolvarea cererilor de către organele administrației publice implică însă întotdeauna îndeplinirea unor forme procedurale, cum este, bunăoară, înregistrarea, repartizarea la serviciul competent, cercetări la fața locului, verificări de registre, rapoarte, avize etc., care necesită timp. Pe de altă parte, unele acte nu pot fi emise decât după o deliberare în comun în cadrul unor ședințe, care au loc la anumite perioade de timp. De aceea, este necesar să se dea organului administrației publice sesizat timpul necesar pentru a îndeplini toate aceste forme procedurale și, atunci când este cazul, de a se întruni în condițiile legale. Dând expresie acestei necesități, legea contenciosului administrativ a prevăzut că termenul pentru sesizarea instanței de judecată va fi de 30 de zile calculate de la împlinirea termenului stabilit de lege pentru rezolvarea cererii de către organul administrativ. Aceasta înseamnă că abținerea organului administrativ de a rezolva cererea privitoare la un drept nu este asimilată din punctul de vedere al legii contenciosului administrativ cu un act administrativ decât din momentul în care a expirat termenul prevăzut prin dispozițiile legale în vigoare pentru rezolvarea acestei cereri.

Așa fiind, o primă concluzie la care va trebui, să ne oprim este că, în lumina Legii 190/1994 cu privire la petiționare și a legii nr. 793/2000 a contenciosului administrativ, prin noțiunea de „cereri” se desemnează orice înscrisuri prin care o persoană se adresează unui organ de stat în scopul luării unei măsuri destinate să asigure valorificarea unui drept subiectiv sau interes personal al ei. Atribuind acest sens noțiunii de „cerere”, legea nr. 793/2000 precizează însă totodată că dispozițiile ei nu sunt aplicabile în cazul refuzului de a rezolva *orice* cerere sau în cazul nerezolvării în termen legal a *oricărei* cereri, ci numai atunci când este vorba de *cereri privitoare la un drept*.

4.5. Concluzii la Capitolul 4.

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 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.

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 prescris. 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.

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 administrative și hotărârea judecătorească, actul administrative și contractul civil, - fiind relevată specificități și deosebiri esențiale;

În ceea ce privește *forma* și *procedura* de emitere 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 emitere, 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 I. *Administrația publică. Teorii. Realități. Perspective*. București: Editura Lumina Lex, 1999
3. Alexandru I. *Administrația publică. Teorii. Realități. Perspective*. București: Editura Lumina Lex, 2001
4. Alexandru I. *Drept administrativ comparat*. București: Lumina Lex, 2000. 208 p
5. Alexandru I. *Drept administrativ*. București: Lumina Lex, 2005. 592 p.
6. Alexandru Ioan „*Considerații privind modernizarea administrației*”, în Revista de Drept Public, nr.2/2007.
7. Alexandru Ioan, Ion Popescu Slăniceanu, Mihaela Căraușan, Cosmin-Ionuț Enescu, Dragoș Dincă „*Drept administrativ*”, Editura Economică, București 2003.
8. Alexandru, Ioan „*Administrația publică. Teorii. Realități. Perspective*”, editura Lumina Lex, București 1999. (646 pag.)
9. Alexandru, Ioan „*Structuri, mecanisme și instituții administrative*”, note de curs, vol. II, editura Sylvi, București 1996. (152 pag.)
10. Anghene, Mircea „*Controlul judecătoresc al legalității actelor administrative exercitat pe cale indirectă. Excepția de ilegalitate*”, în Justiția Nouă nr. 11/1963.
11. Apostol Tofan D. *Drept administrativ*. Vol. II. București: Editura ALL BECK, 2004. 360 p.
12. Apostol Tofan D. *Instituții administrative europene*. București: Editura C. H. Beck, 2006. 244 p.
13. Apostol Tofan D. *Necesitatea codificării procedurii administrative*. În Revista de Drept Public, 2002, nr. 1. p. 75-94
14. Apostol Tofan D. *Puterea discreționară și excesul de putere al autorităților publice*. București: Editura All Beck, 1999. p. 42. (p.)
15. Apud Y. Caudemet, *L'exorbitance du droit administratif en question*, în Studiile reunite în lucrarea cu același titlu de către F. Melleray, L.G.D.J., Paris, 2004, p. 4.
16. Arsene A. *Legalitatea și supremația legii într-un stat de drept*. Edificarea statului de drept”, Materialele conferinței internaționale științifico-practice (Chișinău, 26-27 septembrie 2003). – Chișinău: Transparency International – Moldova, (Tipografia) „Bons Offices”, 2003. – p. 175.
17. Arseni Alexandru *Legitimitatea puterii de stat, principiu edificator al statului de drept și democratic contemporan*, Chișinău 2014, 419 p.
18. Arseni, Alexandru „*Drept constituțional și instituții politice. Tratat elementar*” vol. I, CEP USM, Chișinău 2005. (387 pag.)
19. Auby J. M. Droit public, Tome I, *Theorie generale de L'Etat et Droit Constitutionnel. Droit Administrative* 3eme edition. Collection Collectivites Terntionales, Dingé par JACQUES MOREAU. Paris: Economica, 1995. p. 281.
20. Auby J. M., Bandet P., Boutet L., Buch H. *Traite de science administrative*. Paris: La Haye, Mouton&Co, 1996, p. 845 p.
21. Auby J. M., P. Bandet, L. Boutet, H. Buch „*Traite de science administrative*”, La Haye, Mouton&Co, Paris 1984, pag.694.
22. Augustin Gordillo *Tratado de derecho administrativo y obras selectas, tomo 5 el acto administrativo*, 10ª edición, Buenos Aires, F.D.A., 2011
23. Avornic Gh. *Teoria generală a dreptului*. Chișinău: Editura Cartier, 2004, 450 p
24. Avornic Gh. *Tratat de teoria generală a statului și dreptului (în două volume)*. Vol. II. Chișinău: S.n., 2010 (F. E.-P. „Tipografia Centrală”). 580 p.

25. Baker, R.J.S. „*Administrative Theory and Public Administration*”, Hutchinson, University Library, London 1972.
26. Banciu, Dan „*Sociologie juridică*”, editura Hyperion XXI, București 1995. (166 pag.)
27. Baurciulu A. *Controlul asupra activității organelor administrative în dreptul comparat*. Chișinău: S. n. (Fundăția „Draghiște”), 2002. 255 p.
28. Bădescu, Mihai „*Drept constituțional și instituții politice*”, editura Lumina Lex, București 2001, (336 pag.)
29. Bălan E. *Instituții de drept public*. București: Editura ALL BECK, 2003. 178 p
30. Bălan E. *Procedura administrativă*. București: Editura Universitară, 2005. 176 p
31. Bălan Emil „*Instituții administrative*”, editura C. H. Beck, București 2008,.
32. Bălan Emil „*Procedura Administrativă*”, Editura Universitară, București 2005.
33. Bălan, Emil „*Domeniul administrativ*” editura Lumina Lex, București 1998. (278 pag.)
34. Bălan, Emil „*Procedura Administrativă*”, Editura Universitară, București 2005. (176 pag.)
35. Belecciu Șt. *Controlul de legalitate exercitat asupra activității administrative*. În: “Probleme ale edificării statului de drept în Republica Moldova”. Chișinău: F.E.-P. “Tipografia Centrală”, 2003. p. 319-372.
36. Belecciu Șt., Durbală N. *Controlul specializat ca modalitate de asigurare a legalității în administrația publică*. În: „Administrarea publică: teorii, practici, perspective”, Materiale ale conferinței științifico-practice din 21 mai 2002. Chișinău: AAP, 2002. p. 80-92.
37. Belecciu Ștefan „*Necesitatea existenței procedurii administrative*”, articol apărut în lucrarea „Reforme administrative și judiciare în perspectiva integrării europene”, Secțiunea științe juridice și administrative, Caietul Științific nr.7/2005, Institutul de Științe Administrative „Paul Negulescu”.
38. 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.
39. Belecciu Ștefan, 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
40. Belecciu Ștefan, Ion Cojocaru, *Necesitatea, rolul, scopul și motivația controlului legalității actelor și faptelor administrative*, Cluj-Napoca 2015,
41. Belecciu Ștefan, 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,
42. Belecciu, Ștefan „*Contenciosul administrativ*”, editura „Elena”, Chișinău 2003. (128 pag.)
43. Bîrgău Mihai „*Recursul grațios – mod de restabilire a legalității în administrația publică pe cale amiabilă*”, articol apărut în lucrarea „Reforme administrative și judiciare în perspectiva integrării europene”, Secțiunea științe juridice și administrative, Caietul Științific nr.7/2005, Institutul de Științe Administrative „Paul Negulescu”.
44. Brabant G., Questiaux N., Wiener C. *Le contrôle de l'administration et la protection des citoyens (étude comparative)*. Paris: Editions Cujas, 1973. 325 p.
45. Brewer-Carias A. R. *Les principes de la procedure administrative non contentieuse. Etudes de droit compare (France, Espagne, Amerique Latine)*. Collection Science et Droit Administratif. Paris: Economica, 1992
46. Breyer Stephen G., Stewart Richard B. „*Administrative Law and Regulatory Policy. Problems, Text, and Cases*”, second edition, Little, Brown and Company, Boston and Toronto 1985. (1311 pag.)
47. Brezoianu D. *Drept administrativ român*. București: Editura All Beck, 2004. 601 p.
48. Brezoianu D. *Drept administrativ. Partea generală*. București: Editura Universității „Titu Maiorescu”, 2003. 452 p

49. Brezoianu D., Oprican M. *Contenciosul administrativ*. București: Editura Universității "Titu Maiorescu", 2002. 308
50. 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.
51. Charles Debbach „*Science Administrative. Administration Publique*”, Dalloz, Paris 1971, pag. 653.
52. Ciobanu M., „*Termenele prevăzute de art. 5 din Legea contenciosului administrativ*”, în revista „Dreptul”, nr.1/1992, pag. 26, nota 5.
53. Cîrnaț T. *Staul de drept: principii și trăsături definitorii*. „Dezvoltarea constituțională a Republicii Moldova la etapa actuală”, Materialele conferinței internaționale științifico-practice (23-24 septembrie 2004, Bălți). – Chișinău: F.E.-P. „Tipografia Centrală”. 2004. – p. 1419-1420
54. Cobăneanu S. *Controlul în sistemul administrației publice din Moldova*. În: Revista Națională de Drept, 2001, nr. 12.
55. Cobăneanu S., Cobăneanu D. *Controlul activității autorităților publice locale în Republica Moldova*. În: „Dezvoltarea constituțională a Republicii Moldova la etapa actuală”. Materialele conferinței internaționale științifico-practice din 23-24 septembrie 2004, Chișinău: F.E.-P. „Tipografia Centrală”, 2004. p. 462-468.
56. Cobăneanu Sergiu, *Administrația publică locală în Republica Moldova*, în „Reintegrarea Moldovei. Soluții și modele”, editura Tish, Chișinău 2005.
57. Codul contravențional al Republicii Moldova, Legea nr. 218-XVI din 24.10.2008, publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.3-6/15 din 16.01.2009.
58. Codul Fiscal al Republicii Moldova, Legea nr. 1163-XIII, din 24.04.1997, publicat în Monitorul Oficial ediție specială din 08.02.2007, art. 191.
59. Codul penal al Republicii Moldova, Legea nr. 985-XV din 18.04.2002, republicat în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 72-74/195 din 14.04.2009.
60. Cojocaru Ion . *Intrarea în vigoare, executarea, îndeplinirea 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,
61. Cojocaru Ion Șt. Belecciu, *Deosebiri conceptuale între actul administrativ și alte categorii de acte juridice*, Legea și viața, nr. 3 – 2015, p. 49
62. 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,
63. Cojocaru Ion, *Noțiunea și trăsăturile caracteristice ale actului administrativ*, în „Закон и жизнь”, nr.3/2015, p.47-51
64. Constituția Republicii Moldova, adoptată la 29.07.1994, publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 1 din 12.08.1994.
65. Convenția privind accesul la informație, justiție și participarea publicului la adoptarea deciziilor în domeniul mediului din 25.06.1998, ratificată de Republica Moldova prin Legea nr.297-XV din 22.06.2001; publicată în ediția oficială „Tratate internaționale”, volumul 17, pag. 321; Centrul de Informare și Documentare al Consiliului Europei în Moldova, Chișinău, 2004.
66. Corbeanu I. *Drept administrativ*. București: Editura Lumina Lex, 2002. 398 p.
67. Costachi Gh. *Direcții prioritare ale edificării statului de drept în Republica Moldova*. Chișinău, 2009. 238 p.
68. Costachi Gh. *Prin știință spre un stat de drept*. Volum omagial. Chișinău: Institutul de Istorie, Stat și Drept al AȘM, 2011. 864 p.

69. Costachi Gh. *Spre o statalitate democratică și de drept*. Chișinău: Î.S. F.E.-P. „Tipografia Centrală”, 2007, 210 p.
70. Costachi Gh., Hlipcă P. *Organizarea și funcționarea puterii în statul de drept*. Chișinău: Institutul de Istorie, Stat și Drept, 2010 (Tipografia Universității Transilvania din Brașov). 624 p.
71. Costachi Gh., Stratulat D. *Semnificația contenciosului administrativ într-un stat de drept*. În: Revista Națională de Drept, 2009, nr. 10-12, p. 109-113
72. Creangă I. *Controlul actelor administrației publice locale*. Chișinău: TISH, 2004. 36 p.
73. Creangă I. *Curs de drept administrativ: pentru studenții facultăților de drept*. Vol. I. Chișinău: Editura Epigraf, 2003. 336 p.
74. Creangă I., Gurin C. *Drepturile și libertățile fundamentale. Sistemul de garanții*. Chișinău: TISH, 2005. 400 p.
75. Costachi Gh., Hlipcă P. *Organizarea și funcționarea puterii în statul de drept*. Ediția a II-a, revăzută și completată. Chișinău: S.n., 2011, 664 p
76. Dastic A. *Contenciosul administrativ în Republica Moldova*. Teză de doctor în drept. Chișinău, 2006. 175 p.
77. Cruglițchi T. *Condițiile exercitării acțiunii de contencios administrativ conform legislației Republicii Moldova*. În: „Administrația publică și buna guvernare”, Materiale ale sesiunii de comunicări științifice, 27-28 octombrie 2007. Chișinău: S.n., 2008 (Tipogr. "Elena-VI" SRL). p. 346-356.
78. Cruglițchi T. *Particularitățile examinării acțiunii de contencios administrativ la instanța de fond*. În: „Administrația publică în statul de drept”, Materiale ale sesiunii de comunicări științifice, 27-28 sept. 2008. Chișinău: S.n., 2009 (Tipogr. "Elena-V.I." SRL). p. 415-423.
79. Cruglițchi T. *Rațiunea procedurii prealabile în contenciosul administrativ*. În: „Teorii și practici ale guvernării democratice”, Materiale ale sesiunii de comunicări științifice, 23-24 octombrie, 2010. Chișinău: S. n., 2011 (Tipogr. „Elena-V.I.” SRL). p. 313-319.
80. Dabbasch Ch. *Institutions et droit administratif: L'action et le controle de l'administration*. Paris: Presses Univ. de France, 1986. 687 p.
81. Darcy G., Paillet M. *Contentieux administrative*. 3e edition. Paris: Editions Dalloz, Armand Colin, 2000. 288 p.
82. Debbach, Charles „*Science Administrative. Administration Publique*”, Dalloz, Paris 1971.
83. Decizia Curții Constituționale nr. 228/2007 (M. Of. nr. 28 i din 27 aprilie 2007).
84. Decizia de soluționare a contestației de către Consiliul Național pentru Soluționarea Contestațiilor, în temeiul art. 279 și urm. din O.U.G. nr. 34/2006 privind atribuirea contractelor de achiziție publică, a contractelor de concesiune de lucrări publice și a contractelor de concesiune de servicii. Or, potrivit art. 286 alin. (1) din același act normativ, ori de câte ori particularul solicită și (sau numai) despăgubiri, este obligat să se adreseze instanței de contencios administrativ. De unde rezultă că acest organ administrativ-jurisdicțional are numai atribuții de anulare.
85. Deleanu, Ion „*Drept constituțional și instituții politice*”, vol. II, editura fundației „Chemarea”, Iași 1996. (250 pag.)
86. Demciuc Eduard „*Nulitatea contractului administrativ*”, articol apărut în lucrarea „Implicațiile Tratatului instituind o Constituție pentru Europa asupra dreptului public și a serviciilor publice”, Secțiunea pentru științe juridice și administrative, Caietul științific nr. 8/2006, Editura Burg, Sibiu 2006, paf. 416.
87. Diaconu M. *Conținutul și particularitățile legalității ca principiu fundamental al administrației publice*. În: Legea și Viața, 2012, nr. 5. (p. 43-48) p. 43.
88. Diaconu Mihail, *Mecanismul asigurării legalității actelor administrative în Republica Moldova*, Chișinău 2013, 549p.
89. Douay Dominique, Monique Jacob, Defrenne Jacques. *Comunitățile locale în sistemul administrativ francez*. Paris: Jean Jaures, 1994. p. 58.

90. Dragoș D. C. *Procedura contenciosului administrativ*. București: Editura ALL BECK, 2002. 632 p.
91. Dragoș D. C. *Recursul administrativ și contenciosul administrativ: doctrină, jurisprudență și drept comparat*. București: Editura ALL BECK, 2001. 158 p.
92. Dragoș D., Ranta A. *Elemente de drept administrativ. Suport de curs*. 2011-2012 (35 p.). <http://www.apubb.ro/wp-content/uploads/2011/02/C-Actul-administrativ.pdf>
93. Dragoș Dacian Cosmin „*Legea contenciosului administrativ. Comentarii și explicații*”, editura All Beck, București 2005, pag.109.
94. Drăganu T. *Actele administrative și faptele asimilate lor supuse controlului judecătoresc potrivit Legii nr. 1/1967*. Cluj-Napoca: Editura Dacia, 1970. p. 279 p
95. Drăganu Tudor „*Actele de drept administrativ*”, Editura Științifică, București 1959, pag. 107-146.
96. Drăganu Tudor „*Introducere în teoria și practica statului de drept*”, Cluj-Napoca 1992, pag.170.
97. Drăganu Tudor, „*Drept constituțional și instituții publice. Tratat elementar*”, vol.I, editura Lumina Lex, București 1998, pag. 335-341.
98. Duculescu Victor, Călinoiu Constanța, Duculescu Georgeta „*Drept constituțional comparat*”, ediția a II, vol. I, editura Lumina Lex, București 1999. (647 pag.)
99. Duguit Leon „*Traite de droit constitutionnel*”, vol II, Paris 1923, pag. 151-152.
100. Duguit, Leon „*Traite de droit constitutionnel*”, vol. II, Paris 1923.
101. Dupuis G. *La présentation de l'acte administrative*. În: G. Dupuis (coord.) „*Sur la forme et la procédure de l'acte administrative*”. Paris: Economica, 1978.
102. Dupuis G., Guédon M.-J., Chrétien P. *Droit administratif*. Paris: Édition Dalloz, 2004. 264 p.
103. Erast Diti Tarangul. *Principiul legalității în dreptul administrativ român și francez*. În: Revista de drept public, anul IV, 1929. 45 p
104. Forsthoff Ernst *Lehrbuch des Verwaltungsrechts. Bd. I: Allgemeiner Teil*, München, 1st ed. 1950, 10th ed. 1973
105. Furdui Sergiu „*Adoptarea Codului contravențional – activitate importantă pe calea realizării Constituției și Concepției Reformei judiciare și de drept în Republica Moldova*”, articol în Analele științifice ale Academiei „Ștefan cel Mare” a M.A.I. a R.M. seria „Drept Public”, nr.8/2007.
106. Gaudemet Y. *Droit administratif general*. Tome I, 16-e edition. Paris: LGDJ, 2001.
107. Georges, Philippe „*Droit Public, Concours Administratif*” 9-e édition,:Sirey Dalloz, Paris 1994. (424 pag.)
108. Gheorghiu R. Iu. *Drept administrativ*. București: Editura Economică, 2005. 632 p.
109. Gheorghiu R. Iu. *Știința administrației*. București: Editura Economică, 2005. 256 p.
110. Ghereg V. *Asigurarea legalității în administrație și condițiile de eficiență a controlului administrativ – prerogativă imperativă pentru modernizarea administrației publice din Republica Moldova*. În: „Administrația publică și buna guvernare”, Materiale ale sesiunii de comunicări științifice, 27-28 octombrie 2007. Chișinău: S.n., 2008 (Tipogr. "Elena-VI" SRL). p. 75-81.
111. Ghereg V. *Sisteme de control a activității administrației publice centrale*. În: „Administrația publică în perspectiva integrării europene”, materiale ale sesiunii de comunicări științifice, 27-28 octombrie, 2006. Chișinău: S.n., 2007 (Tipografia „Elena-V.I.” SRL). p. 247-255.
112. Guceac, Ion „*Curs elementar de drept constituțional*”, vol. I, firma editorial-poligrafică ”Tipografia Centrală”, Chișinău 2001. (277 pag.)
113. Guceac, Ion, *Curs elementar de drept constituțional*, vol. II, firma editorial-poligrafică ”Tipografia Centrală”, Chișinău 2004. (494 pag.)

114. Guțuleac Victor, „*Drept administrativ*”, Chișinău 2013, 597 p.
115. Guțuleac Victor, Balmuș Victor „*Problemele administrării de stat*”, Chișinău 2002. (307 pag.)
116. Guțuleac Victor, Balmuș Victor „*Problemele administrării de stat*”, Chișinău 2002, pag. 88-89.
117. Herbert A. Simon, Victor A. Thompson, Donald W. Smithburg „*Administrația publică*”, în traducere de Aurelia Anghel, Cătălina Hârceag și Simona Constantinescu, editura Cartier, Chișinău 2003. (755 pag.)
118. Hotărârea Curții Constituționale a Republicii Moldova nr. 14 din 18.03.1999, publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.31-32/24 din 01.04.1999.
119. Hotărârea Guvernului României nr. 1537/2003, privind completarea listei de atribuții a Autorității Naționale de Control, publicată în Monitorul Oficial nr.4 din 06.01.2004.
120. Hotărârea Guvernului României nr. 745/2003, privind organizarea și funcționarea Autorității Naționale de Control, publicată în Monitorul Oficial nr. 496 din 09.07.2003.
121. Humă, Ioan „*Introducere în studiul dreptului*”, editura Fundației „Chemarea, Iași 1993. (157 pag.)
122. Iacub I. *Noțiunea, necesitatea și rolul controlului exercitat asupra administrației publice*. În: *Legea și Viața*, 2006, nr. 3. p. 44-47.
123. Instrucțiune cu privire la modul de înregistrare a actelor de stare civilă a Departamentului Tehnologii Informaționale din 21.01.2004, publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 59-61/200 din 15.04.2005.
124. Ionescu C. *Studii de drept constituțional*. București: Lumina Lex, 2001. p. 275.
125. Ionescu R. *Curs de drept administrativ al R.P.R.* București: Editura de Stat Didactică și Pedagogică, 1960. 690 p.
126. Ionescu Romulus „*Drept administrativ și elemente ale științei administrației*”, București 1977, pag.384.
127. Ionescu Romulus „*Drept administrativ*”, Editura Didactică și Pedagogică, București 1970, pag. 251.
128. Ionescu, Cristian, „*Drept constituțional și instituții politice, Teoria generală a instituțiilor politice*”, vol. I, editura Lumina Lex, București 2001. (529 pag.)
129. Iordan Nicola „*Drept administrativ*”, Editura Universității „Lucian Blaga”, Sibiu 2007, pag.411.
130. Iorgovan A. *Tratat de drept administrativ*. Vol. I. București: Biblioteca juridică “Nemira”, 1996. 537 p.
131. Iorgovan A. *Tratat de drept administrativ*. Vol. II. Ediția a III-a restructurată, revizuită și adăugită. București: ALL BECK, 2002. 640 p.
132. Iorgovan A. *Tratat de drept administrativ*. Vol. II. Ediția a IV-a. București: ALL BECK, 2005. 720 p.
133. Iorgovan Antonie „*Drept administrativ. Tratat elementar*”, vol. II, editura Hercules, București 1993, pag. 157.
134. Iorgovan, Antonie „*Tratat de drept administrativ*”, vol. I, ediția III, editura Nemira, București 2000. (546 pag.)
135. Iorgovan, Antonie „*Tratat de drept administrativ*”, vol. II, editura Nemira, București 2002. (688 pag.)
136. Iovănaș I. *Drept administrativ și știința administrației*, Editura Didactică și Pedagogică, București, 1977. 353 p.
137. Iovănaș I. *Drept administrativ*. Vol II. Arad: Servo Sat, 1997. 278 p.
138. Iovănaș Ilie „*Drept administrativ și elemente ale științei administrative*”, Editura Didactică și Pedagogică, București 1977, pag. 123.

139. Iovănaș Ilie, *“Caracteristicile generale ale reglementării contenciosului administrativ”*, în *“Studia Universitatis”* Babeș-Bolyai, Iurisprudența , nr. 1/1991. Pag. 53.
140. Jean Rivero, Jean Waline *„Droit administratif”*, 18-eme editions, Precis, Dalloz 2000.
141. Laubadere A. *Manuele de droit administratif*. Ed. 12. Paris, 1982. 420 p.
142. Laubadere, André de *„Traite de Droit Administratif”*, Librairie Générale de la Droit et de Jurisprudence, Paris 1978. (570 pag.)
143. Lazăr R. A. *Codificarea – soluție necesară și perfectă a asigurării funcționării principiului legalității?* În: *Juridica* 2001, nr. 11-12. p. 433-43
144. Lazăr Rozalia - Ana *„Aspecte procedurale ale emiterii actelor administrative. Câteva considerente privind procedura aprobării tacite”* în *Revista de Drept Public*, nr.3 / 2003, pag. 87.
145. Lazăr Rozalia – Ana *„Legalitatea actului administrativ. Drept românesc și drept comparat”*, editura All Beck, București 2004, pag. 135.
146. Lazăr, Rozalia – Ana *„Legalitatea actului administrativ. Drept românesc și drept comparat”*, editura All Beck, București 2004.
147. Lazăr, Rozalia-Ana *„Aspecte procedurale ale emiterii actelor administrative. Câteva considerente privind procedura aprobării tacite”* în *Revista de Drept Public*, nr.3 / 2003.
148. Legea contenciosului administrativ, nr. 793-XIV din 10.02.2000, republicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, ediție specială, din 03.10.2006.
149. Legea cu privire la avocații parlamentari, nr. 1349-XIII din 17.10.1997, publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 82-83/671 din 11.12.1997.
150. Legea cu privire la petiționare, nr. 190-XIII, din 19.07.1994, publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.6-8 din 24.01.2003.
151. Legea cu privire la sistemul de executare silită, nr. 204-XVI din 06.07.2006, publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 126-130/603 din 11.08.2006.
152. 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.
153. Legea nr. 140-XV din 10.05.2001 Privind Inspecția Muncii, publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.68-71/505 din 29.06.2001.
154. Legea nr. 215/2001 a administrației publice locale, hotărârile consiliului local trebuie comunicate prefectului, în vederea exercitării controlului de tutelă.
155. Legea nr. 411 din 29. 12.2005, pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului României nr. 49/2005, privind stabilirea unor măsuri de reorganizare în cadrul administrației publice centrale, publicat în Monitorul Oficial al României nr. 5 din 04.01.2006.
156. Legea nr. 780-XV „ privind actele legislative” din 27.12.2001, publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.36-38/210 din 14.03.2002.
157. Legea pentru contenciosul administrativ din 23 decembrie 1925 vorbea de „reaua voință a administrației de a rezolva cererea”. Acest mod de exprimare era greșit, deoarece, în sensul acestei legi, în litigiile de contencios administrativ era suficient că se dovedească faptul material de a nu se fi dat curs sau de a nu se fi răspuns cererii adresate de un particular organului administrației de stat, fără să fie necesar să se mai discute mobilul psihologic al atitudinii acestui organ (adică reaua voință sau buna lui credință).
158. Legea privind actele legislative, nr. 780-XV din 27.12.2001, publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 36-38/210 din 14.03.2002.
159. Legea privind inspecția muncii, nr.140-XV din 10.05.2001, publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 68-71/505 din 29.06.2001.

160. Legea Republicii Moldova cu privire la actele normative ale Guvernului și ale altor autorități ale administrației publice centrale și locale, nr. 317-XV din 18.07.2003, publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 208-210/783 din 03.10.2003.
161. Legea Republicii Moldova privind administrația publică locală, nr. 436-XVI din 28.12.2006, publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 32-35/116 din 09.03.2007.
162. Legea Republicii Moldova privind adoptarea Regulamentului Parlamentului, nr. 797-XIII din 02.04.1996, republicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 50/237 din 07.04.2007.
163. Legea Republicii Moldova privind calitatea în construcții, nr. 721-XIII din 02.02.1996, publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 25/259 din 25.04.1996.
164. Legea Republicii Moldova privind descentralizarea administrativă, nr. 435-XVI din 28.12.2006, publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 29-31/91 din 02.03.2007.
165. Legea RM 436 privind administrația publică locală
166. Lombard M. *Droit administratif*. 3e edition. Paris: Editions Dalloz, 1999.
167. Manda C. C. *Drept administrativ comparat. Controlul administrativ în spațiul juridic european*. București: Lumina Lex, 2005. 288 p.
168. Manda C. *Drept administrativ. Tratat elementar*. București: Lumina Lex, 2001. 511 p.
169. Manda C. *Drept administrativ. Tratat elementar*. Ediția a II-a, revăzută și adăugită. Vol. I. București: Editura Lumina Lex, 2002. 400 p.
170. Manda Corneliu, Manda Cezar Corneliu „*Administrația publică locală din România*”, editura Lumina Lex, București 1999. (396 pag.)
171. Manda, Corneliu „*Drept Administrativ*”, Tratat elementar, vol. I, editura Lumina Lex, București 2002. (399 pag.)
172. Manoliu M. *Asigurarea legalității în administrația de stat*. Teză de doctor în drept. Chișinău, 2008. 186 p.
173. Manta P. *Suspendarea, revocarea și anularea actelor administrative*. În: Analele Universității “Constantin Brâncuși” din Târgu Jiu, Seria Științe Juridice, 2011, nr. 1. p. 45-56
174. Maurer, Hartmut [Allgemeines Verwaltungsrecht. - München : Beck, 2011, 18., überarb. und erg. Aufl.](#)
175. Miculescu Petru „*Statul de drept*”, editura Lumina Lex, București 1998.(310 pag.)
176. Miron D. *Scurte considerații privitoare la raportul de tutelă administrativă*. În: Revista de Drept Public, 2005, nr. 3.
177. Mocanu, Victor „*Descentralizarea serviciilor publice: concepte și practici*”, editura Tish, Chișinău 2001. (216 pag.)
178. Moraru M. *Legalitatea și oportunitatea actelor administrative. Relația dintre ele și controlul oportunității*. În: Revista Științifică a Studenților în Drept, 2011. http://www.drept.unibuc.ro/dyn_doc/publicatii/revista-stiintifica/Legalitatea-si-oportunitatea-actelor-administrative-2011-sec.pdf
179. Mrejeru T. *Contenciosul administrativ. Doctrină. Jurisprudență*. București: Editura ALL BECK, 2003. 352 p.
180. Muraru Ioan, „*Drept Constituțional și Instituții Politice*”, vol. I. editura Proarcadia, București 1993. (462 pag.)
181. Neagu L. *Suspendarea executării actului administrativ. Practică judiciară*. București: Editura Hamangiu, 2011. 264 p.
182. Neagu N. *Drept administrativ III. Controlul administrativ*. Note de curs. Constanța 2007-2008. <http://www.scribd.com/doc/40764539/Drept-Administrativ-III-Controlul-Administrativ>.

183. Negoită Al. *Drept administrativ și știința administrației*. București: Editura Athenaeum, 1991. 289 p
184. Negoită Al. *Drept administrativ și știința administrației*. București: Atlas Lex, 1993. 266 p.
185. Negoită Al. *Drept administrativ*. București: Editura Silvy, 1996. 312 p.
186. Negoită Al. *Știința administrației*. Multiplicat. București: 1972.
187. Negoită Alexandru „*Drept administrativ*”, editura Silvy, București 1996, pag. 169.
188. Negoită Alexandru, Ștefănescu Dinu, Ștefănescu Brândușa, Ștefănescu Ion Traian, Dan Constantin Apostol „*Elemente de drept*”, Editura Didactică și Pedagogică, București 1996. (262 pag.)
189. Negru B. *Teoria generală a statului și dreptului*. Chișinău, 1999. p. 264-265.
190. Negru B., Negru A. *Teoria generală a dreptului și statului*. Chișinău: Bons Offices, 2006, p. ____
191. Negruț V. *Drept administrativ*. București: Lumina Lex, 2004. 352 p.
192. Negulescu P. *Tratat de drept administrativ*. Vol. I. București: Editura Institutului de arte Grafice “Marvan”, 1934. 631 p
193. Ordinul cu privire la aprobarea actelor normative, nr. 9 din 02.02.2006, a Agenției Relații Funciare și Cadastru, publicat în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 47-50/172 din 24.03.2006.
194. Ordinul M.A.I. nr. 125 din 28.03.2008, privind aprobarea Instrucțiunii cu privire la ordinea de eliberare a actelor juridice, publicat în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 110-111/326, din 24.06.2008.
195. Orlov M. *Contracararea abuzurilor în administrația publică*. În: “Administrarea publică: teorii, practice, perspective”, Materiale ale conferinței științifico-practice din 21 mai 2002. Chișinău: 2002. p. 77.
196. Orlov M. *Justiția administrativă în Republica Moldova. Părțile în proces*. În: „Administrația publică în statul de drept”, Materiale ale sesiunii de comunicări științifice, 27-28 sept. 2008. Chișinău: S.n., 2009 (Tipogr. “Elena-V.I.” SRL). p. 401-414.
197. Orlov M. *Principii și elemente de procedură ale justiției administrative*. În: „Administrația publică și buna guvernare”, Materiale ale sesiunii de comunicări științifice, 27-28 octombrie 2007. Chișinău: S.n., 2008 (Tipogr. "Elena-VI" SRL). p. 300-305.
198. Orlov M. *Răspunderea administrativ-patrimonială – o nouă formă a răspunderii în dreptul administrativ*. „Administrația publică: aspecte practico-științifice, probleme și perspective”, Materialele conferinței științifico-practice. Chișinău: CEP USM, 2004.
199. Orlov Maria „*Drept Administrativ*”, editura Epigraf, Chișinău 2001, pag.95.
200. Orlov Maria, Belecciu Ștefan „*Drept administrativ*”, editura Elena – V.I., Chișinău 2005. (269 pag.)
201. Orlov, Maria „*Curs de contencios administrativ*”, editura Elena – V.I., Chișinău 2009. (158 pag.)
202. Orlov, Maria „*Drept Administrativ*”, editura Epigraf, Chișinău 2001. (216 pag.)
203. Oroveanu, Mihai T. „*Tratat de drept administrativ*”, Universitatea Creștină „Dimitrie Cantemir”, București 1994.
204. Petrescu N.-R. *Drept administrativ*. Cluj Napoca: Editura Accent, 2004.
205. Petrescu R. N. *Drept administrativ*. Vol. II. Cluj-Napoca: Editura CORDIAL LEX, 2001. 288 p.
206. Petrescu R.-N. *Drept administrativ. Note de curs*. Vol. I. Cluj-Napoca: Editura Cordial Lex, 1994
207. Petrescu Rodica Narcisa „*Drept administrativ*”, vol. II, editura „Cordial Lex”, Cluj-Napoca, 1997, pag.19.
208. Petrescu Rodica Narcisa. *Drept administrativ*, Editura Hamangiu 2009, 639 p.

209. Podaru O. *Actul administrativ - formă și elemente de formă*. În: Studia Universitatis Babeș-Bolyai Iurisprudentia, nr. 2 din 2007.
<http://studia.law.ubbcluj.ro/articol.php?articleId=263> (accesat la 23.04.2012).
210. Podaru O. *Drept administrativ. Vol. I. Actul administrativ (I). Repere pentru o teorie altfel*. București: Editura Hamangiu, 2010. 432 p.
211. Podaru Ovidiu „În căutarea autorului actului administrativ – eseu asupra competenței organelor administrative”, în Revista de Drept Public, nr.2/2008.
212. Popa E. *Mari instituții ale dreptului administrativ. Curs universitar*. București: Lumina Lex, 2002. 472 p
213. Popa, Victor „Drept public”, Secția editare a Academiei de Administrare Publică, Chișinău 1998. (464 pag.)
214. Popescu, Corneliu-Liviu „Autonomia locală și integrarea europeană”, editura All Beck, București 1999. (348 pag.)
215. Preda M. *Curs de drept administrativ. Partea generală*. București: Casa editorială „Calistrat Hogaș”, 1995. 190 p.
216. Preda M. *Drept administrativ. Partea generală*. Ediția a III-a. București: Lumina Lex, 2004
217. Preda M. *Drept administrativ. Partea generală*. Ediția a IV-a, București: Editura Lumina Lex, 2006. p. 355
218. Preda M. *Drept administrativ. Partea generală*. Ediție revăzută și actualizată. București: Editura Lumina Lex, 2000. 400 p.
219. Preda, Mircea „Drept administrativ”, Partea generală, ediție revăzută și actualizată, editura Lumina Lex, București 2002. (399 pag.)
220. Prelot Marcel, Jean Boulois „Institutions Politique et Droit Constitutionnel”, Dalloz, Paris 1980.
221. Prisacaru V. I. *Tratat de drept administrativ român*. Partea generală. Ediția a III-a (revăzută și adăugită de autor) București: Lumina Lex, 2002. 916 p.
222. Prisacaru, Valentin I. „Actele și faptele de drept administrativ”, editura Lumina Lex, București 2001. (404 pag.)
223. Prisacaru V. I. *Tratat de drept administrativ român*. Partea generală. Ediția a III-a (revăzută și adăugită de autor) București: Lumina Lex, 2002. 916 p
224. Prisăcaru V. I. *Contenciosul administrativ român*. București: Editura All, 1994. 468 p.
225. Prisăcaru V. I. *Tratat de drept administrativ. Partea generală*. Ediția a II-a, revăzută și adăugită. București: Editura All, 1996. 601 p.
226. Pupăzan Cl. *Modalități de încetare a efectelor juridice ale actelor administrative*. În: Analele Stiințifice ale Universității „Al. I. CUZA”, Iași. Tomul LIV, Științe Juridice, 2008. p. 123-137.
227. Railean T. *Conținutul și valoarea legalității într-un stat de drept*. În: Legea și Viața, 2010, nr. 9, p. 21-24.
228. Raport general privind situația autonomiei locale în Republica Moldova. Studiu realizat în cadrul Programului „Creșterea Sustinerii Populare în favoarea Autonomiei Funcționale a Puterilor Locale, IDIS Viitorul, Martie 2003.
229. Rarincescu C. G. „Contenciosul administrativ român”, Editura Universală Alcalin&Co, București 1937, pag. 268.
230. Rarincescu C. G. *Contenciosul administrativ român*. București: Lumina Lex, 1936. 471 p.
231. Rivero J., Waline J. *Droit administratif*. 16e édition. Paris: Dalloz, 1996. 482 p.
232. Rivero J., Waline J. *Droit administratif*. 17-e edition. Paris: Dalloz, 1998. 522 p.
233. Rivero Jean, Waline Jean „Droit administratif”, 18-eme editions, Precis, Dalloz 2000, pag. 114.

234. Rîciu Iuliana „*Examen teoretic al practicii judiciare cu privire la acțiunile introduse la instanța de contencios administrativ de către autoritatea publică ce a emis actul administrativ nelegal*”, în Revista de Drept Public nr. 1/2008.
235. Sandevor Pierre „*Le controle de l'action administrative en France*”, Cooperation technique francaise, 1994, p.1.
236. Sandevor, Pierre „*Le controle de l'action administrative en France*”, Cooperation technique francaise, 1994.
237. Santai Ioan „*Caracteristicile, condițiile și efectele activității exercitate de avocatul poporului asupra încălcărilor săvârșite de administrația publică vizând drepturile și libertățile cetățenilor*”, revista Dreptul, nr. 8/1997, pag. 19-20.
238. Santai Ioan „*Drept administrativ și știința administrației*”, vol. I, Universitatea „Lucian Blaga”, Sibiu 1998, pag.60.
239. Schwarze J. *Droit administratif européen*. Bruxelles: Office des publications officielles des Communautés européennes, Bruylant, 1994, Vol I. p. 219.
240. Seiller B. *Droit administratif. Tome 2 - L'action administrative*. Paris: Flammarion, 2001.
241. Streteanu Florin., *Drept penal. Partea generală*, voi. I, Ed. Rosetti, București, 2003, p. 224-225
242. Tarangul, Erast Ditti „*Tratat de drept administrativ*” editura „Glasul Bucovinei”, Cernăuți 1944. (686 pag.)
243. Tarhon Gh. *Considerații în legătură cu teoria nulității actelor juridice în dreptul administrativ*. În: Justiția nouă, 1966, nr. 6. p. 19-32
244. Teodorescu A. *Tratat de drept administrativ*. Vol. I. București, Institutul de Arte Grafice “Eminescu” S.A, 1929. 122 p.
245. Teodorescu Anibal „*Tratat de drept administrativ*”, vol. I, București 1929, pag. 404.
246. Tofan, Dana Apostol „*Drept administrativ*”, vol. II, editura All Beck, București 2004.
247. Trăilescu A. . *Predictibilitatea normelor și stabilitatea raporturilor juridice – componente ale legalității actelor administrative*. În: Curentul juridic, Anul IX, nr. 1 (44), 2011. p.
248. Trăilescu A. *Actele administrației publice locale*. București: Ed. All Beck, 2002. 270 p
249. Trăilescu A. *Drept administrativ*. București: Editura All Beck, 2002. 375 p.
250. Trăilescu A. *Drept administrativ*. Ediția a II-a. București: Editura C. H. Beck, 2005. 416 p.
251. Trăilescu A. *Drept administrativ*. Ediția a III-a. București: Editura C. H. Beck, 2008. 374 p.
252. Trăilescu A. *Unele considerații referitoare la necesitatea unei mai stricte delimitări a nulităților în dreptul administrativ*. În: Dreptul, 2001, nr. 12.
253. Untilă Natalia „*Caracteristica generală a controlului de oportunitate în administrația publică locală*”, articol în Analele științifice ale Academiei „Ștefan cel Mare” a M.A.I. a R.M. seria „Drept Public”, nr.8/2007.
254. Vasile, Ana „*Prestarea serviciilor publice prin agenți privați*”, editura All Beck, București 2003.
255. Vedinaș V. *Drept administrativ și instituții politico-administrative. Manual practic*. București: Lumina Lex, 2002. 656 p.
256. Vedinaș V. *Drept administrativ*. Ediția a II-a revăzută și actualizată. București: Editura Universul Juridic, 2006
257. Vedinaș V. *Introducere în dreptul contenciosului administrativ*. București: Editura Fundației „România de Mîine”, 1999. 140 p

258. Vedinaș, Verginia „*Drept administrativ*”, ediția a IV-a, revizuită și actualizată, editura Universul Juridic, București 2009. (522 pag.)
259. Vida Ioan „*Puterea judecătorească și administrația publică*”, Regia Autonomă Monitorul Oficial, București 1994, pag.193.
260. Vida, Ioan „*Puterea executivă și administrația publică*”, Regia Autonomă Monitorul Oficial, București 1994.
261. Vișan L. *Necesitatea codificării normelor de procedură administrativă*. În: Revista de drept public, 2005, nr. 2. p. 48-78
262. Vișan Liliana Pasăre, Diana Iuliana „*Revocarea actelor administrative – dimensiune a principiului bunei administrări*” articol apărut în lucrarea „*Implicațiile tratatului instituind o Constituție pentru Europa asupra dreptului public și a serviciilor publice*”, Secțiunea pentru științe juridice și administrative, Caietul științific nr.8/2006, pag.293-294.
263. Voinea R. *Tutela administrativă exercitată de prefect*. În. Revista de Științe Juridice, 2005, nr. 3-4. p. 156-160
264. Vrabie, Genoveva „*Drept constituțional și instituții politice contemporane*”, editura „Ștefan Procopiu”, Iași 1993. (414 pag.)
265. Walter Gellhorn, Clark Byse, Peter L. Strauss, Todd Rakoff, Roy A. Schotland „*Administrative Law*”, The Foundation Press, Inc., Mineola, New York 1987. (1315 pag.)
266. Walter Gellhorn, Clark Byse, Peter L. Strauss, Todd Rakoff, Roy A. Schotland „*Administrative Law*”, The Foundation Press, Inc., Mineola, New York 1987, pag. 217.
267. Zaharia Gheorghe T. „*Drept administrativ*”, editura Ancarom, Iași 1996, pag.191.
268. Zaharia Gheorghe T., Budeanu-Zaharia Odette, Budeanu Tudor I., Chiuariu Tudor Alexandru „*Drept administrativ*”, ediția a IV-a, editura Junimea, Iași 2002. (480 pag.)
269. Zaharia, Gheorghe T. „*Drept administrativ*”, editura Ancarom, Iași 1996.
270. Абдулаев М. И. *Теория государства и права. Учебник для вузов*. СПб.: Питер, 2003.
271. *Административное право зарубежных стран*. Учебник. Под редакцией А.Н.Козырина, М.А.Шатиной. Москва: Спарк, 2003. 464 р.
272. *Административное право*. Учебник. под ред. Ю. М. Козлова. Москва: Юристъ, 2000.
273. *Административное право: Учебник для вузов*. Москва: Издательство ВЕК, 1999. р. 230.
274. *Административное право: Учебник под ред. Попова Л.Л.* Изд-е 2-е, пер. и доп., М., Юристъ, 2005.
275. Алексеев С. С. *Право: азбука – теория – философия: Опыт комплексного исследования*. Москва: «Статут», 1999
276. Алексеев С. С. *Право: азбука – теория – философия: Опыт комплексного исследования*. – Москва: «Статут», 1999. – р. 38.
277. Алехин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М. *Административное право Российской Федерации. Учебник для юридических вузов и факультетов*, Москва: Зерцало-М, 2001. 592 р.
278. Алехин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М. *Административное право Российской Федерации*. Москва, 2003. 608 р.
279. Бахрах Д. Н. *Административное право: Учебник для вузов*. М.: Издательство ВЕК, 1999. 368 р
280. Бахрах Д. Н., Россиинский Б. В., Стариков Ю. Н. *Административное право: Учебник для вузов*, - 2-е издание, изм. и доп. Москва: Норма, 2005. с. 757.
281. Бахрах, Демьян Николаевич «*Административное право России. Учебник для вузов*», изд. НОРМА, Москва 2002.

282. Битяк, Ю.П., Богуцкий В.В., Гаращук В.Н. и др. «Административное право Украины» (Под ред. проф. Ю.П. Битяка), 2-е изд., перераб. и доп., изд. Право, Харьков 2003. (576 pag.)
283. Бровко, Н. В., Григорян, С. А., Соколова, Ю. А. *Административное право*. Ростов на Дону: Издательство «Феникс», 2002.
284. Васильев Р.Ф. *Правовые акты органов управления. Учебное пособие*. М.: Изд-во Моск. ун-та, 1970. 108 р
285. Волколупов Е. В., Сенякин И. Н. *Законность правовых актов как объект общетеоретического исследования*. In: Право. Законность. Демократия. Сборник научных трудов. Волгоград: ВА МВД России, 2003. р. 40-56
286. Габричидзе Б. Н., Чернявский А. Г. *Административное право Российской Федерации*. Москва: «Дело и Сервис», 2001. 624 р.
287. Гуцуляк В.И., „Административное право Республики Молдова”, Издательство „Elena V.I.”, Кишинев 2007. (464 pag.)
288. Дякону М. *Законность и дисциплина в сфере исполнительной власти: понятие и система способов обеспечения*. In: Закон и Жизнь, № 2, 2011. р. 47-54.
289. *Законность в Российской Федерации*. Москва: Спартак, 1998.
290. Коренев, А.П. «Административное право России», часть I, МЮИ МВД России, Москва 1996. (464 pag.)
291. Костаки Г.И., Игнатъев В.П., Кушмир В.Т. *Административное право: Общая часть*. Кишинев, 2002. 471 р.
292. Лазарев В. В. *Общая теория права и государства*. Москва: Юристь, 1996. р. 218.
293. Лившиц Р. З. *О легитимности закона*. In: «Теория права: новые идеи» (выпуск четвертый). Москва: 1995.
294. Малейн Н. С. *О законности в условия переходного периода*. In: «Теория права: новые идеи» (выпуск четвертый). Москва: 1995
295. Мишин А. А. «Конституционное (государственное) право зарубежных стран», Юридический дом «Юстицинформ», Москва 2003.
296. *Общая теория права*. Под общей ред. проф. В. К. Бабаева. Нижний Новгород, 1993. р. 524.
297. Овсянко Д.М. *Административное право*. Учебное пособие. Изд. 3-е, перераб. и доп. Москва: Юристь, 2002. 468 р.
298. Паршина Т. В. *Судебный контроль за законностью правовых актов (общеправовой анализ)*. Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Нижний Новгород, 2005. р. 24 (200 р.)
299. *Проблемы общей теории государства и права. Учебник для вузов*. Под общей ред. д. ю. н., проф. В. С. Нерсисянца. Москва: Издательская группа НОРМА-ИНФРА, 1999. р. 677.
300. Смоленский М. В. *Административное право*. Ростов-на-Дону: «Феникс», 2005. 346 р.
301. Сорокин В.Д. «Административный процесс и административно-процессуальное право», Издательство Юридического института, Санкт-Петербург 2002. (474 pag.)
302. *Теория государства и права*. Под ред. проф. В. М. Корельского и проф. **В. Д. Первалова**. – Москва, 2000. – р. 459.
303. Тихомиров Ю. А., Котелевская И. В. *Правовые акты*. Учебно-методическое и справочное пособие. М, 1999. 381 р
304. Тихомиров, Ю.А. «Административное право и процесс: полный курс» Москва 2001. (652 pag.)
305. *Учебник для вузов*. Под общей ред. д. ю. н., проф. В. С. Нерсисянца. Москва: Издательская группа НОРМА-ИНФРА, 1999.

306. Хабриева Т. *Конституция как основа законности в Российской Федерации*.
În: Журнал Российского Права 2009, nr. 3.
307. Черняк Б. А. *Законность актов органов управления*. În: Правовая наука и реформа юридического образования: Сб. науч. тр. Б.м. 2002. Вып. 14: Актуальные проблемы современного российского права. р. 191-210
308. Четвериков, В.С. «Административное право», Серия «Высшее образование», изд. Феникс, Ростов-на-Дону 2004.(512 pag.)

ANEXE

Anexa 1. Structura codului de procedură administrativă (Proiect)

1. Codul de procedură administrativă va avea ca scopuri fundamentale:

- reglementarea modului în care deciziile sunt luate în administrația publică, în condițiile respectării drepturilor persoanelor fizice și juridice, precum și a interesului public;
- asigurarea informării și participării tuturor părților interesate la luarea deciziilor administrative;
- stabilirea unor cerințe și standarde minime pentru controlul organizării și funcționării administrației publice;
- reducerea birocrăției, simplificarea mijloacelor de acțiune a administrației publice și apropierea administrației de cetățean.

Doctrina și practica juridică au fost preocupate în mod constant de sistematizarea și simplificarea legislației administrative în contextul unei inflații normative caracterizate de abundența textelor normative și instabilitatea regulilor procedurale. Demersurile de codificare urmăresc asigurarea unei mai mari securități juridice și a unei mai bune accesibilități a dreptului, în acord cu exigențele constituționale legate de garantarea drepturilor și libertăților fundamentale.

2. Proiectul Codului de procedură administrativă trebuie să urmărească îndeplinirea următoarelor **obiective**:

- uniformizarea soluțiilor legale disparate existente în legislația actuală, precum și reglementarea pentru prima dată a unor situații juridice semnalate de practica administrativă;
- simplificarea mijloacelor de acțiune a administrației publice prin coerența și predictibilitatea procedurilor;
- asigurarea stabilității procedurilor administrative și indirect predictibilitatea actului de administrație publică.

3. Codul de procedură administrativă va avea în vedere sistematizarea prevederilor de procedură administrativă cât și reglementarea unor elemente cu caracter de noutate în acest domeniu precum:

- descrierea și explicarea principiilor, principalelor concepte și instituții incidente domeniului procedurii administrative, în vederea asigurării unui limbaj și unei aplicabilități unitare în materie;

- o reglementare a etapelor procedurii administrative de la inițierea acesteia și până la finalizarea ei, inclusiv părțile, probele și tipurile de răspundere care le atrage neexecutarea ori executarea necorespunzătoare a acestora;

- clarificarea regimului juridic aplicabil actelor, operațiunilor și contractelor administrative.

4. Structura Codului va fi concepută astfel încât să răspundă nevoii de reglementare unitară a unor aspecte esențiale în funcționarea administrației publice corelativ cu elementele de noutate și cu soluțiile legislative identificate anterior.

Partea I va cuprinde dispoziții generale, cum ar fi obiectul de reglementare, înțelesul unor termeni.

Partea a II-a urmează să detalieze procedura administrativă, prin reglementarea mijloacelor alternative de soluționare a disputelor administrative, aceste proceduri prealabile sesizării instanței de judecată având un important rol atât în ceea ce privește responsabilizarea autorităților publice pentru apărarea drepturilor și intereselor persoanelor și interesului public, cât și evitarea litigiilor de contencios administrativ.

Titlul I va cuprinde procedura emiterii / adoptării actelor administrative. Vor fi consacrate dispozițiile generale și tipurile de acte administrative, formalitățile procedurale necesare emiterii / adoptării actelor administrative (cu întocmirea proiectului, avizele necesare, cvorumul, majoritatea, motivarea, redactarea, semnarea, contrasemnarea, aprobarea, comunicarea, rectificarea, reconstituirea, arhivarea etc.).

Titlul II va consacra efectele juridice ale actelor administrative: intrarea în vigoare, executarea, modificarea și încetarea efectelor juridice. Vor primi o consacrare legală situații precum: suspendarea, abrogarea, anularea, revocarea, modificarea și inexistența actelor administrative.

Titlul III va fi dedicat faptelor și operațiunilor administrative: categorii de fapte și operațiuni, forma acestora, actele sau înscrisurile doveditoare etc.

Titlul IV va consacra contractul administrativ: definire și caracteristică generală, condiții pentru a primi calificarea juridică de contract administrativ, efectele calificării juridice și modalități de calificare.

Titlul V al acestei părți va trata principiile generale ale procedurii administrative , părțile procedurii, regimul juridic al competenței și termenele.

Titlul VI va fi dedicat etapelor necesar a fi parcurse în cadrul procedurii administrative. Va cuprinde inițierea procedurii din oficiu, prin petiție, ori prin reclamație, sesizare sau propunere. Vor primi o consacrare drepturile procedurale și incidentele precum: suspendarea procedurii, conexarea procedurii, renunțarea la procedură. Vor fi reglementate aspectele ce țin de

probe (strângerea, evaluarea), actele doveditoare, audierea martorilor și a părților, și, dacă este cazul, cercetarea la fața locului.

Titlul VII va consacra dispoziții referitoare la controlul administrativ și căile de atac pe cale administrativă. În ce privește controlul administrativ – noțiune, principii și forme. În ce privește căile de atac – noțiunea și aspecte generale privind recursul administrativ, soluționarea recursului grațios, soluționarea recursului ierarhic, desfășurarea expertizei pagubelor.

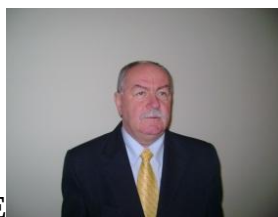
Titlul VIII va reglementa transparența și responsabilitatea autorităților publice. În ce privește transparența, se va face referire directă la organizarea serviciilor de relații publice, ședințe și dezbateri publice, rapoarte de analiză și minute, accesul la informații de interes public (a persoanei și a mijloacelor de informare în masă). Responsabilitatea va fi reglementată prin consacrarea răspunderii în cadrul procedurii administrative.

Declarația privind asumarea răspunderii

Subsemnatul Cojocaru Ion declar pe răspundere personală că materialele prezentate în teza de doctorat sunt rezultatul propriilor cercetări și realizări științifice. Conștientizez că, în caz contrar, urmează să suport consecințele în conformitate cu legislația în vigoare.

18.12.2014

CV ul AUTORULUI



CURRICULUM VITAE

Nume:	Cojocaru
Prenume:	Ion
Data și locul nașterii:	26 mai 1949, loc. Voșlobeni, jud. Harghita, România
Naționalitate:	Română
Cetățenie:	Română
Adresă:	Brașov, str. 13 Decembrie, nr. 53, România
Telefon fix:	0040 268 420186
Telefon mobil:	0040 723 512374
Fax:	0040 268 422777
E-mail:	office@biroudeavocati.ro , avetory@yahoo.com
Site:	www.biroudeavocați.ro
Permis de conducere:	Categoria B, C, E

Studii:

Prezent: Doctorand al Academiei ”Ștefan cel Mare” a M.A.I. al R.M.

1999 – 2000 Cursuri postuniversitare de perfecționare, specialitatea Drept civil - Drept comercial – Universitatea Babeș – Bolyai Cluj Napoca – Facultatea de Drept.

1999 Licențiat în Științe Juridice – Specializarea Drept- Universitatea din Craiova Facultatea de Drept Nicolae Titulescu

1993 – 1998 Cursurile Facultății de Drept din cadrul Universității Europene I.C. Drăgan - învățământ de zi cu durată de cinci ani.

1989 Cursuri postliceale în domeniul chimiei – calificare tehnică.

1987 – 1988 Diplomă nr. 86 / 1988 – Universitatea Cultural Științifică Brașov

1980 Certificat de absolvire a cursurilor de chimie Brașov 2

1974 Diplomă bacalaureat – Liceul nr. 1 ”Andrei Șaguna” Brașov

1972 Cursuri pentru programare calculatoare la Casa de Știință și Tehnică Brașov

Experiență profesională

2000-2015 Avocat în Baroul București – Cabinet Individual

2003 Deschis sediu secundar Cabinet Individual avocat la Brașov

2001 – 2002 Participare la seminarii în cadrul SNSCOC (Societatea Națională de Studiu a Crimei Organizate și a Corupției) pe teme de legislație.

2001 Participare la Seminarul cu tema: ” Studiul democrației daneze organizat de SNSCOC și Fundația Umanitară RESCUE.

Practică efectuată în cadrul programului ” STEP” al ELSA (European Law Students Association) la Laboratorul de Expertize Criminalistice din cadrul Tribunalului Cluj Napoca

2000 Participarea la Simpozionul de Comunicări Științifice cu tema: ” Probleme actuale ale criminalisticii românești, organizat la Mogoșa – Maramureș.

1992 – 1999 Patron al S.C. ETI & PAATT s.r.l. Brașov

1990 – 1992 Director al S.C. ARISTO-TOUR s.r.l. Brașov

1965 - 1991 Diferite funcții la întreprinderile de stat din Brașov

Limbi străine: Italiană - nivel conversație

Franceză - nivel conversație

Germană - nivel conversație

Engleză - nivel conversație

Cunoștințe calculator: Word, Excel, Internet Explorer

Hobby: Muzică cultă, literatură, artă.