

**MINISTERUL EDUCAȚIEI AL REPUBLICII MOLDOVA
UNIVERSITATEA DE STUDII EUROPENE DIN MOLDOVA
FACULTATEA DE DREPT**

**NOTE DE CURS
DREPT ADMINISTRATIV
(Ciclul I)**

AUTORI:
Victor Mocanu
dr. în drept, conf. univ.
Munteanu Valeriu
dr. în drept, lector univ.

*Aprobat la ședința Catedrei Drept public
din: 20.05.2013, proces-verbal Nr. 10*

*Examinat de Consiliul facultății de Drept USEM
la 24.05.2013, proces-verbal Nr. 5*

*Aprobat la ședința Senatului USEM
din: 01.07.2013, proces-verbal Nr. 9*

CHIȘINĂU – 2013

Prezentul suport de curs este elaborat în baza publicațiilor de drept administrativ editate în Republica Moldova, România etc.

1. Noțiunea și principiile administrației publice

1.1. Noțiuni generale privind administrația (conducerea) în domeniul social

Conducerea, sub diverse forme, a apărut o dată cu societatea umană din necesitatea de conviețuire în comun a indivizilor. În același timp, nu putem numi conducerea din perioada prestată ca administrație în sensul deplin al acestui cuvânt, cu toate că esența ei rămâne a fi aceeași: de a organiza și dirija viața socială spre binele și în interesul majorității membrilor societății date, întru satisfacerea nevoilor sociale prin prestarea serviciilor de interes vital.

Societatea este un mod de existență în sfera fenomenelor vieții, iar definirea conceptului de societate subsumează două categorii de sensuri:

a) cristalizări specifice de relații între indivizii umani și instituții (societate capitalistă, societate rurală etc.);

b) caracterul de unitate (entitate) pe care îl dobândesc relațiile sociale relativ hotărnicite (societatea românească, germană, europeană), tot în această categorie de sensuri se încadrează și comunitățile mici, care sunt reprezentative pentru o zonă determinată (având deci valoare de eșantion) și care servesc drept baze de cercetări etnografice.

Conceptul de societate, în limbajul comun nu-și realizează operaționalizarea analitică decât sub forma altor concepte precum: sistem social, structură socială, comunitate.

Conviețuirea în comun, din cele mai străvechi timpuri, a generat de la sine apariția conducerii sociale ca o condiție a supraviețuirii. Cetele de oameni primitivi, pome în căutarea hranei (unica necesitate la acel timp), riscau să piară de foame dacă nu se găsea cineva care, având mai multă experiență, forță fizică sau intelect mai dezvoltat, putea să asigure această necesitate (prin prinderea unui animal, adunarea de plante și fructe hrănitoare pentru perioada de iarnă etc.)

Statul modern, organizat în baza principiilor separației puterilor, justiției și echității sociale, privit ca cel mai mare prestator de servicii are funcțiile de:

a) determinare a conduitei indivizilor în societate prin stabilirea de reguli a căror respectare asigură armonia relațiilor dintre aceștia;

b) executare a funcțiilor și sarcinilor ce-i revin statului, precum și a obligațiilor stabilite în relațiile dintre stat și persoană;

c) prestare de servicii publice întru asigurarea unui nivel de viață decent cetățenilor;

d) înfăptuirea justiției în caz de încălcare de către participanții la relațiile sociale a normelor de drept stabilite.

Prin urmare, după cum menționa Hegel, statul nu apare numai ca o necesitate exterioară societății civile, ca o putere străină și superioară acesteia, ci el este și scopul imanent al societății: civile, statul apărând ca un subiect strict necesar față de care indivizii au drepturi și obligații.

O dată cu apariția și dezvoltarea statului conducerea societății se înfăptuiește de către un aparat specializat cu un număr relativ mare de persoane angajate în funcțiile acestuia.

Conducerea socială la diferite popoare și la diferite etape de dezvoltare ale societății a fost influențată de anumiți factori de natură politică, economică, socială etc., care au determinat în mare măsură reușita guvernării, iar uneori și soarta acestor popoare.

Studierea fenomenului administrativ are o importanță deosebită pentru aplicarea practică a celor mai moderne procedee și mecanisme de dirijare cu toate domeniile vieții sociale, garantând și asigurând, în același timp, drepturile și libertățile legitime ale particularului.

Unele din aceste mecanisme se utilizează cu succes din cele mai străvechi timpuri, și, nu au Scut decât să se fundamenteze prin argumente incontestabile de fiecare generație și de fiecare regim de guvernare.

Omul este o ființă socială. El nu poate să producă tot ceea ce are nevoie pentru existența sa. Diviziunea socială a muncii presupune diversitatea modurilor de satisfacere a intereselor personale și generală.

Nevoile umane pot fi îndeplinite atât prin implicarea particularilor în prestarea de servicii publice cât și prin realizarea acestor lucruri de către administrație.

Există domenii în care particularii nu pot interveni, spre pildă apărarea, serviciile diplomatice etc. În această sferă se regăsește una din rațiunile care justifică intervenția administrației.

Toate popoarele, tuturor timpurilor și-au dorit un nivel de trai decent, însă, mijloacele prin care guvernarea a încercat să realizeze acest obiectiv au fost la toate popoarele și în toate timpurile diferite.

1.2. Noțiuni generale și esența conducerii statale ca parte componentă a conducerii sociale

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

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

a) Organe care iau decizii în numele membrilor societății, stabilesc norme generale de conduită publică (organe legislative - Parlamentul);

b) Organe care execută aceste decizii sau asigură executarea lor și aplică normele de conduită în practică (organe executive);

c) Organe care verifică cum se execută deciziile, se respectă normele generale de conduită, soluționează conflictele (litigiile) apărute și aplică sancțiuni (pedepse) pentru cei ce încalcă normele generale (organe judecătorești) sau nu execută deciziile.

Puterea de stat este unică în manifestările sale. Manifestările principale:

a) legislație;

b) executarea sau asigurarea executării legislației;

c) justiție.

În majoritatea statelor contemporane conducerea statală se întemeiază pe principiile teoriei separării puterilor în stat care pornește de la:

a) puterea de stat într-o societate democratică nu poate aparține unei singure persoane sau organ de stat, deoarece este pericolul unui regim antidemocratic (art. 2, alin.(2) din Constituția Republicii Moldova - nici o persoană particulară, nici o parte din popor, nici un grup social, nici un partid politic sau o altă formațiune obștească nu poate exercita puterea de stat în nume propriu. Uzurparea puterii de stat constituie cea mai gravă crimă împotriva poporului.);

b) conducerea statală trebuie să fie exercitată pe baza unor specializări funcționale care în același timp să nu afecteze unitatea ei;

c) conducerea statală servește ca bază pentru funcționarea subiectelor care exprimă o ramură sau alta a puterii de stat.

Toate organele de stat (autorități publice) colaborează (conlucrează) între ele pentru a asigura unitatea puterii de stat și în același timp se bucură de o anumită independență funcțională.

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

1.3. Noțiunea administrației publice și trăsăturile caracteristice

Dex-ul definește:

noțiunea de a administra – a conduce, a cârmui, a gospodări o întreprindere, o instituție;

noțiunea de a conduce – a îndruma un grup de oameni, o instituție, având întreaga răspundere a muncii în domeniul respectiv și *noțiunea conducere* – acțiunea de a (se) conduce; activitatea conducătorului; persoană sau colectiv care conduce. Prin noțiunea de conducere se înțelege o activitate de organizare a oamenilor.

Termenul administrare este de origine latină, fiind formată din prepoziția *ad* – către și substantivul *minister* – slujitor, executor. Acest termen în semnificația directă înseamnă către slujitor.

Ulterior termenul administrare a început a fi folosit pentru a indica orice fel de activitate îndeplinită sub comandă sau ordinea cuiva.

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

Anterior era utilizat termenul de administrație de stat (perioada sovietică și post sovietică). Termenul administrație publică reprezintă o categorie mai îngustă decât termenul administrație, deoarece administrația publică este un gen de administrație exercitată în temei de organele executive ale statului și care se deosebește de administrația particulară.

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

Noțiunea de administrație publică poate fi definită într-un sens dublu:

a) Ca sistem de autorități publice – *sens formal-organic*;

b) Ca activitate socială în cadrul statului, activitate de organizare a executării și executării în concret a legii – *sens material-funcțional*.

Sensurile respective rezultă din legislație. De exemplu:

a) Potrivit articolului 96 din Constituția Republicii Guvernul asigură realizarea politicii interne și externe a statului și *exercită conducerea generală a administrației publice*. În acest caz fiind vorba de conducerea cu un sistem de organe (autorități publice).

b) Guvernul, în conformitate cu articolului 30 din Legea nr. 64-XII din 31.05.1990 cu privire la Guvern, exercită atribuțiile constituționale și organizează executarea legilor. În acest caz este vorba de o activitate în cadrul statului.

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

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

a) administrația publică centrală

b) administrația publică locală.

În afară de Guvern, conform art. 107 din Constituția Republicii Moldova ca autorități ale administrației publice centrale activează ministerele și alte autorități administrative centrale.

1.4. Principiile administrației publice (dreptului administrativ).

Principiile administrației publice rezultă din prevederile legislației în vigoare și ale științei dreptului administrativ și ele pot fi clasificate în următoarele categorii:

a) Principii fundamentale ale administrației publice;

b) Principii organizatorice și funcționale ale administrației publice.

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

În calitate de principii fundamentale se identifică:

- a) Principiul legalității (în cadrul administrației publice)
- b) Principiul democratismului și pluralismului politic (art. 5 din Constituție)
- c) Principiul egalității în drepturi a tuturor cetățenilor în procesul administrării publice (art. 16 din Constituție)
- d) Principiul descentralizării serviciilor publice (în raport cu principiul desconcentrării serviciilor publice)
- e) Principiul autonomiei locale

Principiul legalității în administrația publică nu este expres prevăzută în Constituție. Acest principiu rezultă din conținutul articolului 15 din Constituția Republicii Moldova conform căruia „cetățenii Republicii Moldova beneficiază de drepturile și de libertățile consacrate prin Constituție și prin alte legi și au obligațiile prevăzute de acestea”.

Conform acestui principiu administrația publică se organizează și funcționează în conformitate cu normele de drept, care exprimă voința poporului, în conformitate cu legea. În conformitate cu principiul legalității orice autoritate publică (factor de decizie), organizație sau persoană este obligată să se supună legii (statul prin intermediul autorităților publice poartă răspundere în fața cetățenilor, iar cetățenii în fața statului).

Cele mai importante raporturi, potrivit principiului legalității, care apar în cadrul administrației publice trebuie să fie reglementate prin lege. Organele administrației publice au obligația de a executa întocmai legea, inclusiv de a funcționa și emite acte administrative în limitele prevăzute de lege.

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

Principiul egalității în drepturi a tuturor cetățenilor în procesul administrării publice. Egalitatea în drepturi a tuturor cetățenilor este un principiu general a dreptului care rezultă din prevederile art. 16 alin. (2) din Constituția Republicii Moldova.

În ceea ce privește administrația publică, realizarea principiului respectiv include anumite aspecte:

- Autoritățile administrației publice sunt obligate să respecte drepturile și interesele legitime ale cetățenilor și altor persoane, conform legii, indiferent de rasă, naționalitate, origine etnică, limbă, religie, sex, opinie, apartenență politică, avere sau de origine socială.
- Cetățenii pot participa la organizarea (constituirea), precum, și funcționarea (activitatea) organelor (autorităților) administrației publice în mod egal.
- În caz de încălcare a drepturilor și intereselor legitime ale cetățenilor acestea au dreptul să depună petiții organelor administrative ierarhic superioare, precum să reacționeze la fapte.

Principiul descentralizării serviciilor publice. Pentru examinarea acestui principiu este necesar a fi luate în considerație prevederile articolului 1 din Constituția Republicii Moldova, conform căruia, „Republica Moldova este un stat suveran și independent, unitar și indivizibil”. Acest principiu rezultă din prevederile articolului 109 alin.(1) din Constituția Republicii Moldova și este strâns legat cu principiul autonomiei locale.

Dacă descentralizarea serviciilor publice se referă la sistemul administrației publice (la raporturile dintre administrația publică locală și administrația publică centrală), autonomia locală se referă la dreptul colectivităților locale de a soluționa în mod independent o parte din treburile publice locale.

Principiul autonomiei locale rezultă din prevederile articolului 109 a Constituției Republicii Moldova. În literatura de specialitate acest principiu este numit principiul autonomiei administrative. Prin autonomie locală se înțelege dreptul autorităților publice locale de a dispune de toate măsurile pentru realizarea la nivel local a intereselor generale ale locuitorilor din teritoriul respectiv.

Autoritățile administrative în statele unitare urmează a fi deosebită de administrația statelor sau formațiunilor statale ce formează federația. Autoritățile administrative în statul unitar se manifestă uniform luându-se în considerație doar nivelul unității administrativ-teritoriale.

Principiile organizatorice și funcționale ale administrației publice (sunt și principii ale dreptului administrativ). Sunt caracteristice exclusiv organizării și funcționării (activității) administrației publice, fiind principii ramurale a dreptului administrativ. În calitate de asemenea principii pot fi menționate următoarele:

a) principiul diferențierii și fixării funcțiilor și atribuțiilor autorităților administrației publice

b) principiul îmbinării conducerii colegiale cu conducerea unipersonală în procesul funcționării administrației publice.

c) principiul îmbinării conducerii ramurale, interramurale și teritoriale

d) principiul răspunderii în limitele competenței

Principiul diferențierii și fixării funcțiilor și atribuțiilor autorităților administrației publice presupune delimitarea strictă a competenței fiecărei autorități administrative astfel ca acestea să nu se dubleze sau să contravină competenței administrative deja existente. Ulterior funcțiile și competențele respective trebuie să fie fixate în lege sau conform legii. Realizând acest principiu se va ști de ce funcționari este nevoie pentru ca autoritatea administrativă respectivă să-și exercite funcțiile și atribuțiile.

Principiul îmbinării conducerii colegiale cu conducerea unipersonală în procesul activității administrației publice. Conducerea colegială și conducerea unipersonală reprezintă 2 forme de organizare a activității oricărei autorități publice.

Conducerea colegială presupune că organul respectiv este format dintr-un colegiu sau în fruntea autorității respective se află un grup de persoane. Conducerea unipersonală presupune că în fruntea organului se află un conducător unic. În administrația publică are loc îmbinarea acestor forme de conducere, punându-se accent pe conducerea colegială. Astfel, cele mai importante probleme din domeniul administrației publice sunt soluționate în mod colegial, iar problemele urgente și operative sunt soluționate în mod unipersonal.

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

Principiul răspunderii în limitele competenței. Acest principiu este foarte important în aspect de realizare practică a administrației publice. De fiecare dată când este luată o decizie trebuie să fie destul de clar cine va purta răspundere pentru eventualele consecințe negative a deciziei respective.

Conform prevederilor Comisiei Consiliului Europei au fost elaborate un șir de principii de perspectivă cu caracter material și procedural în domeniul dreptului administrativ. Aceste principii poartă un caracter de recomandare pentru statele membre ale Consiliului Europei, inclusiv Republica Moldova.

În afară de principiile legalității și egalității în fața legii sunt recomandate următoarele principii cu caracter material:

a) principiul proporționalității;

b) principiul respectării scopului și a obiectivelor trasate de lege;

c) principiul obiectivității;

d) principiul imparțialității;

e) principiul bunei credințe;

f) principiul transparenței;

g) principiul emiterii deciziei în interesul persoanei private (regula de favorizare a persoanei private).

Principiile procedurale:

- a) principiul dreptului de a prezenta reclamații sau cereri organelor administrative (dreptul la petiționare);
- b) principiul de a fi reprezentat (asistat);
- c) principiul operativității (promptitudinii) în executare;
- d) dreptul de a fi auzit;
- e) principiul obligativității autorității administrative de a informa persoanele interesate despre procedura administrativă și dreptul lor de a fi ascultate sau auzite;
- f) principiul procedurii colective;
- g) principiul accesului la informație;
- h) principiul obligativității de a lua o decizie.

2. Dreptul administrativ ca ramură de drept și ca știință

2.1. Noțiunea, obiectul și metoda de reglementare a dreptului administrativ

În ceea ce privește dreptul administrativ ca ramură distinctă de drept, această ramură este relativ tânără, comparativ cu alte ramuri de drept, cum ar fi dreptul penal, dreptul civil. Dreptul administrativ s-a constituit ca ramură a dreptului la sfârșitul secolului XVIII – începutul secolului XIX, mai întâi în SUA și după aceea în Franța, în rezultatul stabilirii principiului separării puterilor în stat. S-a constituit puterea executivă ca putere distinctă, în cadrul puterii de stat și astfel a apărut obiectul de reglementare pentru o nouă ramură de drept. Putem menționa că apariția dreptului administrativ ca ramură distinctă este legată de adoptarea Constituției SUA în 1784 și Constituției Franței în 1791.

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

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

Pentru a defini dreptul administrativ ca ramură de drept este necesar de identificat obiectul de reglementare a acestei ramuri de drept. În literatura de specialitate există diferite opinii privitor la obiectul de reglementare a dreptului administrativ. Această diversitate de opinii privind obiectul de reglementare se datorează faptului că dreptul administrativ reglementează domenii foarte diferite ale vieții sociale, începând cu problemele de securitate și terminând cu problemele privind asigurarea învățământului, asistenței sociale etc.

Obiectul de reglementare al dreptului administrativ reprezintă totalitatea raporturilor sociale (juridice) care apar, se modifică sau se sting în procesul de realizare a administrației publice. Obiectul de reglementare al dreptului administrativ ar putea fi identificat reieșind din subiectele participante la raporturile sociale reglementate de normele dreptului administrativ. Astfel, dreptul administrativ are în calitate de obiect de reglementare următoarele:

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

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

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

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

Dreptul administrativ exercită o funcție de reglementare și folosește o totalitate de mijloace, procedee juridice sau metode de influență prin normele sale asupra raporturilor juridice cu caracter administrativ.

În literatura de specialitate există diferite opinii referitor la metoda de reglementare a dreptului administrativ. Unii autori consideră că dreptul administrativ are o metodă de reglementare proprie și se deosebește de metodele de reglementare a altor ramuri de drept, considerând că fiecare ramură de drept își are metoda proprie de reglementare. Alți autori consideră că mijloacele de influență juridică asupra raporturilor sociale sunt unice pentru toate ramurile de drept, însă diferă de la o ramură la alta, doar volumul unor sau altor procedee juridice folosite.

În ceea ce privește reglementarea administrativ-juridică a raporturilor sociale, adică metoda de reglementare a dreptului administrativ, se caracterizează prin faptul că reprezintă o

formă de mediere juridică a relațiilor sociale în care o parte apare ca conducător și altă parte ca condus.

2.2. Normele de drept administrativ: caracterul, structura și clasificarea

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

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

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

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

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

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

- normele de drept administrativ au drept sarcină stabilirea și asigurarea unui regim trainic al legalității și disciplinei în cadrul raporturilor sociale în procesul activității administrației publice;

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

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

Sub aspectul structurii normele de drept administrativ, ca și alte norme juridice, au o structură logico-juridică (internă) și o structură tehnico-juridică (tehnico-legislativă).

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

1. Ipoteza
2. Dispoziția
3. Sancțiunea

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

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

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

Astfel principalele norme de drept administrativ dispoziția are un caracter *onerativ* (*prescripție*), prin care subiectele de drept la care se referă norma sunt obligate la o anumită conduită, la o anumită prestație.

O mare categorie de norme de drept administrativ dispoziția are un caracter prohibitiv (interdicție), cuprinzând reguli de interzicere a unor acțiuni; este cazul, în principal, al normelor cu caracter contravențional.

Dispoziția normei de drept administrativ are uneori și caracter permisiv, prevăzând numai facultatea de a acționa sau nu, lăsând la latitudinea subiectelor de drept să facă sau nu anumite acțiuni.

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

Caracteristic normelor de drept administrativ este faptul că nu toate normele dispun de sancțiuni, însă aceasta nu înseamnă că sancțiunea lipsește. De cele mai multe ori sancțiunea este prevăzută cu normele de gen general, care reglementează domeniul respectiv.

Trebuie de asemenea făcută distincție între sancțiune ca element structural al normei juridice și sancțiunea ca modalitate de concretizare a uneia din formele de răspundere specifice al dreptului administrativ.

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

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

1) după obiectul de reglementare

2) după sfera de cuprindere

3) după conținutul juridic

1) *După obiectul de reglementare:*

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

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

2) *După sfera de cuprindere:*

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

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

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

c. *După conținutul juridic:*

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

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

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

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

2.3. Raportul juridic administrativ: trăsăturile, elementele și clasificarea

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

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

Trăsăturile specifice ale raporturile juridice administrative:

a) Cel puțin unul din subiectele raportului juridic administrativ este o autoritate (un organ) al administrației publice sau în anumite cazuri – funcționarul public;

b) Obiectul raportului juridic administrativ este determinat de obiectul de activitate a administrației publice, adică realizarea activității executive în cadrul statului (activitate de organizare a executării și executării în concret a legii);

c) Raporturile juridice administrative, de regulă, apar, se modifică și încetează în baza unei manifestări unilaterale de voință. Această voință unilaterală se manifestă din oficiu sau la cerere.

d) Raportul juridic administrativ poate apărea, modifica sau înceta și din producerea unor evenimente ce nu depind de voința omului sau din săvârșirea unor fapte materiale (calamități naturale, epidemii, atingerea unei anumite vârste);

e) Încălcarea obligațiilor ce izvorăsc din raportul juridic administrativ atrage, de regulă, angajarea răspunderii administrative (administrativ-disciplinară, administrativ-patrimonială și administrativ-contravențională).

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

În calitate de fapte juridice apar acțiunile, inacțiunile sau evenimentele.

Acțiunile sunt fapte volitive (depind de voința omului) de care normele dreptului administrativ leagă apariția, modificarea sau încetarea raportului juridic administrativ. Inacțiunile fac parte din acțiuni și reprezintă desăvârșirea voluntară a unor acțiuni cerute de norma de drept administrativ.

Evenimentele ca fapte juridice sunt acele împrejurări care se produc independent de voința omului și de care normele dreptului administrativ leagă apariția, modificarea sau încetarea raportului juridic administrativ.

Orice raport juridic administrativ este constituit din următoarele elemente:

a) subiectele raportului;

b) obiectul raportului;

c) conținutul raportului juridic administrativ.

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

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

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

Clasificarea raporturilor juridice administrative

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

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

a) Cele două subiecte care sunt autorități (organe) ale administrației publice sunt plasate pe locuri diferite în ierarhia administrativă (exemplu, raporturile Guvern – Minister, Guvernul se află în poziție supraordonată față de minister). În acest caz suntem în prezența unui raport juridic administrativ de subordonare, primul subiect (Guvernul) are o poziție supraordonată față de al doilea subiect (minister). Raporturile juridice administrative de subordonare apar în cazul în care unul dintre subiecte este îndreptățit conform legii să ceară de la alt subiect executarea unor acțiuni – subiect supraordonat și subiect subordonat.

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

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

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

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

2.4. Noțiunea și sistemul subiectelor dreptului administrativ

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

Cercul subiectelor de drept administrativ este foarte variat și există premise de clasificarea cercului acestor subiecte în următoarele două categorii:

a) Subiecte individuale de drept administrativ

b) Subiecte colective de drept administrativ

În calitate de subiecte individuale de drept administrativ apar cetățenii Republicii Moldova, cetățeni străini, apatrizi (fără cetățenie). Ca subiecte individuale de drept administrativ specifici apar funcționarii publici. Specificul acestora constă în faptul că manifestându-se

individual (ca cetățeni), ei în același timp sunt reprezentanți oficiali al unei sau altei autorități publice. Acest fapt își lasă amprentă asupra statutului lor, deosebindu-i de alte subiecte individuale de drept administrativ.

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

- a) Organizații statale
- b) Organizații nestatale

a) Organizațiile statale ca subiecte colective de drept administrativ pot fi considerate (a) autoritățile administrației publice, în unele cazuri alte autorități publice, precum și unitățile structurale ale acestora înzestrate cu competență proprie, (b) instituțiile publice (învățământ, medicină etc.), (c) întreprinderile de stat sau municipale și diferite asociații ale acestora.

b) Organizațiile (formațiunile) nestatale ca subiecte colective al dreptului administrativ includ (a) partidele și organizațiile social-politice, (b) asociațiile obștești, organizații religioase, sindicate, (c) societăți comerciale cu caracter privat, (d) instituții private.

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

2.5. Izvoarele dreptului administrativ

Izvoarele dreptului administrativ sunt formele în care se exprimă normele dreptului administrativ care nasc, modifică sau sting drepturi și obligații dintr-un raport de drept administrativ.

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

- a) Izvoarele dreptului administrativ în sens material
- b) Izvoarele dreptului administrativ în sens formal

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

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

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

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

Doctrina juridică cuprinde ansambluri ale analizelor, investigațiilor, interpretărilor sistematice, metodice pe care specialiștii în drept le dau fenomenului juridic și care alcătuiesc științele juridice, al căror rol este indiscutabil atât în privința explicării științifice a actului normativ, cât și în opera de legiferare, în procesul de creare a dreptului, cât și în activitatea practică de aplicare a dreptului.

Practica judiciară, denumită în dreptul clasic și jurisprudență, este alcătuită din totalitatea hotărârilor judecătorești pronunțate de instanțele judecătorești de toate gradele. Hotărârile judecătorești, cu caracter de îndrumare, date de Curtea Supremă de Justiție și care au forță obligatorie pentru cazurile similare ce vor urma, poartă numele de precedente judiciare.

În calitate de izvoare ale dreptului administrativ în sens formal de :

1. Constituția Republicii Moldova
2. Legile organice

3. Legile ordinare și hotărârile Parlamentului
4. Decretele Președintelui Republicii Moldova
5. Hotărârile, Ordonanțele și Dispozițiile Guvernului
6. Ordinele, instrucțiunile, dispozițiile și alte acte normative ale ministerelor și altor autorități administrative centrale de specialitate
7. Deciziile și dispozițiile autorităților publice locale ce conțin norme de drept administrativ
8. Tratatate internaționale

2.6. Sistemul dreptului administrativ

Dreptul administrativ ca orice ramură de drept este format dintr-o totalitate de norme juridice ceea ce presupune aranjarea normelor respective într-un sistem.

Astfel normele de drept administrativ pot fi împărțite în normele părții generale și normele părții speciale.

Partea generală a dreptului administrativ reglementează toate domeniile de activitate ale administrației publice, cum ar fi:

- a) Normele juridice care determină trăsăturile și stabilesc principiile administrației publice.
- b) Normele juridice care determină statutul juridic autorităților administrației publice și altor participanți la raporturile juridice administrative.
- c) Normele juridice care reglementează serviciul public, inclusiv determină statutul juridic al funcționarului public.
- d) Normele juridice care reglementează formele și metodele de realizare a administrației publice.
- e) Normele juridice ce reglementează răspunderea în dreptul administrativ, inclusiv procedura administrativă de aplicare a răspunderii.
- f) Norme juridice privind asigurarea legalității și disciplinei în domeniul administrației publice.

Partea specială a dreptului administrativ include normele de drept administrativ care acționează în domenii concrete și se referă la autoritățile administrației publice concrete cum ar fi:

- a) Normele juridice ce reglementează activități ale autorităților administrației publice concrete în domeniul economic (ministerul economiei, ministerul finanțelor etc.)
- b) Normele juridice ce reglementează activități ale autorităților administrației publice concrete în domeniul social-cultural, (activitatea organelor administrației publice respective,).
- c) Normele juridice ce reglementează activități ale autorităților administrației publice concrete în domeniul administrativ-politic și politicii externe.

De asemenea, normele de drept administrativ pot fi grupate pe instituții administrativ-juridice, cum ar fi: serviciu public, răspunderea administrativă etc.

2.7. Corelația dreptului administrativ cu alte ramuri de drept

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

Cele mai strânse legături dreptul administrativ le are cu dreptul constituțional datorită numeroaselor norme constituționale ce stabilesc principiile fundamentale de organizare și funcționare a sistemului autorităților administrației publice și normelor ce determină principalele autorități ale administrației publice, precum și raporturilor acestora din urmă cu alte autorități sau particulari. În timp ce dreptul constituțional cuprinde totalitatea de norme juridice care reglementează organizarea interioară a statului, dreptul administrativ își ia începutul din dreptul

constituțional pe care îl detaliază și îl concretizează. Dreptul administrativ este acea ramură a dreptului public care cuprinde totalitatea normelor juridice ce reglementează organizarea și activitatea organelor administrației publice, raporturile juridice dintre aceste organe, precum și cu particularii (persoane fizice și juridice).

O deosebită legătură există între dreptul administrativ și dreptul financiar. Acesta din urmă cuprinde ansamblul normelor privind formarea, repartizarea și întrebuințarea fondurilor bănești destinate necesităților publice. Normele dreptului financiar, fiind, de fapt, și norme ale dreptului administrativ, contopindu-se cu acestea din urmă, formează legislația administrativ-financiară. Deosebirea principală dintre aceste două ramuri de drept constă în faptul că normele dreptului financiar reglementează, de asemenea, activitatea financiară a altor organe și instituții publice.

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

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

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

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

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

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

2.8. Știința dreptului administrativ

Dreptul administrativ poate fi studiat sub două aspecte:

a) dreptul administrativ ca totalitate de norme juridice, care, datorită particularităților lor, formează o ramură distinctă de drept, în sistemul dreptului;

b) dreptul administrativ ca ramură a științei juridice care se ocupă de cercetarea normelor dreptului administrativ, raporturilor de drept administrativ, a procedurii de emitere a actelor administrative, a formelor de control administrativ, a măsurilor de constrângere administrativă etc.

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

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

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

reciprocă.

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

3. Caracteristică generală a autorităților (organelor) administrației publice

3.1. Noțiunea autorității (organului) administrației publice

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

Reieșind din această definiție, putem evidenția următoarele elemente componente ale organelor administrației publice;

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

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

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

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

3.2. Clasificarea autorităților (organelor) administrației publice

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

1) După modul de constituire (formare)

Potrivit acestui criteriu, sunt organe ale administrației publice:

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

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

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

Potrivit acestui criteriu, organele administrației publice se împart în:

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

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

3) După competența autorității (organului) administrației publice

3.1. Din punct de vedere al competenței teritoriale, autoritățile (organele) administrației

publice se clasifică în:

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

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

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

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

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

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

3.3. Sistemul autorităților (organelor) administrației publice

Prin sistem al administrației publice se înțelege totalitatea organelor structurate într-un sistem destinat unei activități de organizare a executării și de executare a legii, în interesul întregii populații a țării, care se aplica pe întreg teritoriul statului. Această activitate poate fi atât de conducere și dirijare, cât și de prestație a anumitor servicii populației sub cele mai diverse forme. Elementul esențial care unește organele administrației publice (statale și nestatale) într-un sistem este obiectivul lor comun de a organiza anumite servicii de interes public. Orice organizare statală are un sistem de organe, prin care înfăptuiește conducerea societății sau guvernarea, în funcție de anumiți factori, acest sistem poate fi mai mult sau mai puțin reușit.

Sistemul autorităților administrației publice este o structură flexibilă și rezultatul unor serii de cauze în cea mai mare parte exterioară lui, adică reflectă regimul politic, economic, social al statului în care se aplică.

4. Președinte Republicii Moldova

4.1. Locul și rolul Președintelui Republicii Moldova în sistemul autorităților publice

În literatura de specialitate referitor la această problemă există diferite opinii.

Unii autori consideră că Președintele Republicii Moldova reieșind din faptul că majoritatea atribuțiilor sunt cu caracter executiv urmează a fi atribuit la puterea executivă și el s-ar afla în fruntea acestei puteri și prin urmare, în fruntea sistemului administrației publice.

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

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

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

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

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

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

4.2. Modul de constituire, funcționare și actele Președintelui Republicii Moldova

Conform art. 1 al Legii cu privire la procedura de alegere a Președintelui Republicii Moldova, nr.1234-XIV din 22.09.2000 Președintele Republicii Moldova este ales de Parlament prin vot secret. Parlamentul de aceeași legislatură alege Președintele Republicii Moldova o singură dată, cu excepția cazului de demisie, de demitere, de imposibilitate definitivă a exercitării atribuțiilor sau de deces.

Alegerile pentru funcția de Președinte al Republicii Moldova se desfășoară cu cel mult 45 de zile înainte de ziua expirării mandatului Președintelui în exercițiu.

În cazul când a intervenit vacanța funcției de Președinte al Republicii Moldova în urma demisiei, demiterii, imposibilității definitive de exercitare a atribuțiilor sau decesului, alegerile pentru un nou Președinte al Republicii Moldova se vor organiza în termen de 2 luni de la data când a intervenit vacanța funcției.

Data alegerilor pentru funcția de Președinte al Republicii Moldova se stabilește prin hotărâre a Parlamentului. Concomitent cu stabilirea datei alegerilor, Parlamentul, la propunerea

fracțiunilor parlamentare, instituie o comisie specială de desfășurare a alegerilor pentru funcția de Președinte al Republicii Moldova.

Președintele Republicii Moldova este ales de Parlament prin vot secret. Poate fi ales Președinte al Republicii Moldova cetățeanul cu drept de vot care are 40 de ani împliniți, a locuit sau locuiește permanent pe teritoriul Republicii Moldova nu mai puțin de 10 ani și posedă limba de stat.

Este ales candidatul care a obținut votul a trei cincimi din numărul deputaților aleși. Dacă nici un candidat nu a întrunit numărul necesar de voturi, se organizează al doilea tur de scrutin între primii doi candidați stabiliți în ordinea numărului descrescător de voturi obținute în primul tur. Dacă și în turul al doilea nici un candidat nu va întruni numărul necesar de voturi, se organizează alegeri repetate. Dacă și după alegerile repetate Președintele Republicii Moldova nu va fi ales, Președintele în exercițiu dizolvă Parlamentul și stabilește data alegerilor în noul Parlament.

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

Mandatul Președintelui Republicii Moldova durează 4 ani și se exercită de la data depunerii jurământului. Președintele Republicii Moldova își exercită mandatul până la depunerea jurământului de către Președintele nou ales.

Mandatul Președintelui Republicii Moldova poate fi prelungit, prin lege organică, în caz de război sau de catastrofă. Nici o persoană nu poate îndeplini funcția de Președinte al Republicii Moldova decât pentru cel mult două mandate consecutive.

Președintele Republicii Moldova adresează Parlamentului mesaje cu privire la principalele probleme ale națiunii.

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

4.3. Încetarea mandatului și responsabilitatea Președintelui Republicii Moldova

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. Propunerea de demitere poate fi inițiată de cel puțin o treime din deputați și se aduce neîntârziat la cunoștința Președintelui Republicii Moldova. Președintele poate da Parlamentului și Curții Constituționale explicații cu privire la faptele ce i se impută.

Vacanța funcției de Președinte al Republicii Moldova intervine în caz de expirare a mandatului, de demisie, de demitere, de imposibilitate definitivă a exercitării atribuțiilor sau de deces.

Cererea de demisie a Președintelui Republicii Moldova este prezentată Parlamentului, care se pronunță asupra ei.

Imposibilitatea exercitării atribuțiilor mai mult de 60 de zile de către Președintele Republicii Moldova este confirmată de Curtea Constituțională în termen de 30 de zile de la sesizare.

În termen de 2 luni de la data la care a intervenit vacanța funcției de Președinte al Republicii Moldova, se vor organiza, în conformitate cu legea, alegeri pentru un nou Președinte.

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

Dacă persoana care asigură interimatul funcției de Președinte al Republicii Moldova săvârșește fapte grave prin care încalcă prevederile Constituției, se aplică articolul 89 alineatul (1) și articolul 91.

5. Guvernul Republicii Moldova

5.1. Modul de constituire și funcționare a Guvernului

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

În cadrul ședințelor sunt examinate problemele aflate în competența Guvernului și se adoptă decizii cu caracter politic sau juridic. Hotărârile se adoptă cu votul majorității membrilor Guvernului prezenți la ședință, excepții de la acesta face adoptarea ordonanțelor de către Guvern unde se cere votul majorității membrilor Guvernului.

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

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

5.2. Atribuțiile Guvernului

Reieșind din prevederile Legii cu privire la Guvern nr. 64-XII din 31.05.1990 pot fi evidențiate următoarele grupe de atribuții a Guvernului:

a) atribuții privind promovarea în viață a legilor și hotărârilor Parlamentului, decretelor Președintelui Republicii Moldova, precum și exercitarea controlului asupra executării hotărârilor și ordonanțelor Guvernului (art. 10, alin. 1);

b) atribuții privind stabilirea funcțiilor ministerelor, ale altor autorități administrative centrale și ale celor din subordinea sa, precum și asigurarea întreținerii autorităților administrației publice centrale în limitele mijloacelor financiare aprobate în acest scop de Parlament (art. 10, alin. 2);

c) atribuții referitor la coordonarea și exercitarea controlului asupra activității autorităților (organelor) administrației publice locale ale Republicii Moldova (art. 10, alin. 3);

d) atribuții în domeniul realizării programelor dezvoltării economice și sociale a statului (în domeniul economiei, finanțelor, creditelor, impozitelor, prețurilor și circulației monetare, muncii și politicii de cadre în serviciul public, științei și tehnicii, dezvoltării sociale, învățământului, tineretului și sportului, culturii și ocrotirii sănătății (art. 10, alin. 4);

e) atribuții privind conducerea organelor de apărare și securitatea statului (art. 10, alin. 5);

f) atribuții privind asigurarea legalității și ordinii publice (art. 16);

g) atribuții în domeniul politicii externe a republicii Moldova, reieșind din principiile dreptului internațional, iar în domeniul activității economice externe, reieșind din politica liberului schimb sau politica protecționismului, pornind de la interesele internaționale.

5.3. Actele Guvernului

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

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

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

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

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

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

5.4. Încetarea mandatului și responsabilitatea Guvernului

Guvernul își exercită mandatul până la data validării alegerilor pentru un nou Parlament. Mandatul Guvernului poate înceta înainte de termen în următoarele cazuri:

a) în cazul exprimării votului de neîncredere de către Parlament conform prevederilor art. 106 și art. 106/1 al Constituției Republicii Moldova;

b) în cazul demisiei Prim-ministrului;

c) în cazul decesului Prim-ministrului;

d) în cazul demisiei Guvernului din propria inițiativă în întreaga componență.

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

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

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

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

6. Organele centrale de specialitate ale administrației publice

6.1. Organizarea și funcționarea organelor centrale de specialitate ale administrației publice

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

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

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

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

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

Conform în art. 24 al Legii cu privire la Guvern, nr. 64-XII din 31.05.1990 în prezent în cadrul statului funcționează 16 ministere, 7 servicii, birouri, centre, camere și agenții și un șir de alte instituții și organizații ca autorități administrative centrale.

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

6.2. Atribuțiile organelor centrale de specialitate ale administrației publice

Misiunea, funcțiile de bază și atribuțiile principale comune tuturor ministerelor și altor autorități administrative centrale sunt determinate de Legea privind administrația publică centrală de specialitate, nr.98 din 04.05.2012.

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

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

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

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

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

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

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

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

e) prezintă propuneri de buget Ministerului Finanțelor;

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

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

Misiunea, funcțiile de bază și atribuțiile principale ale fiecărui minister și ale fiecărei alte autorități administrative centrale se stabilesc în regulamentele privind organizarea și funcționarea acestora, ținându-se cont de prevederile Legii privind administrația publică centrală de specialitate, nr.98 din 04.05.2012

6.3. Actele organelor centrale de specialitate ale administrației publice.

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

Actele cu caracter normativ(ordine cu caracter normativ, regulamente, instrucțiuni, reguli și alte acte normative): (a) se emit în scop de executare a actelor legislative, decretelor Președintelui Republicii Moldova, hotărârilor și ordonanțelor Guvernului; (b) cuprind reguli cu caracter general și impersonal; (c) urmează a fi supuse expertizei juridice și înregistrării de stat la Ministerul Justiției și doar apoi pot fi publicate în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, intrând în vigoare nu mai devreme de data publicării.

Actele cu caracter individual(ordine cu caracter individual, dispoziții etc.): (a) produc efecte juridice față de un subiect de drept determinat; (b) produc efecte juridice de la data aducerii lor la cunoștința persoanelor vizate în ele. (b) produc efecte juridice de la data aducerii lor la cunoștința persoanelor vizate în ele.

7. Autoritățile administrației publice locale

7.1. Noțiuni generale privind administrația publică locală

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

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

Constituția Republicii Moldova prin art.109 stabilește principiile pe care se întemeiază administrația publică în unitățile administrativ-teritoriale: principiile autonomiei locale, ale descentralizării serviciilor publice, ale eligibilității autorităților administrației publice locale și a consultării cetățenilor în problemele locale de interes deosebit.

Legea privind administrația publică locală, dezvoltând prevederile art.109 din Constituție, preluând definiția din Carta Europeană a autonomiei locale, definește autonomia locală ca drept și capacitatea colectivităților locale de a rezolva și gestiona, în condițiile legii, sub propria răspundere și în favoarea lor, o parte importantă din treburile publice.

Autoritățile administrației publice locale beneficiază de autonomie decizională, organizațională, gestionară și financiară, au dreptul la inițiativă în tot ceea ce privește administrarea treburilor publice locale, exercitându-și, în condițiile legii, autoritatea în limitele teritoriului administrat.

7.2. Caracteristica generală a sistemului autorităților administrației publice locale

Autoritățile administrației publice locale activează în scopul satisfacerii intereselor generale ale populației care i-a ales, totodată fiind investite cu puterea de a decide în domeniile proprii de competență. În acest scop dispozițiile legale determină drepturi și obligații pentru autoritățile publice locale și acestea luate în ansamblu alcătuiesc statutul juridic al acestor autorități.

Toate unitățile administrativ-teritoriale au personalitate juridică, dispun de patrimoniu, au dreptul de a soluționa și a gestiona, în cadrul legii, în nume propriu și în interesele populației locale, o parte importantă a treburilor publice. În totalitatea lor, unitățile administrativ-teritoriale formează unitatea teritorială a țării, iar autoritățile publice ale unității administrativ-teritoriale care sunt organe cu competență generală și specială constituie sistemul administrației publice locale, având ca sarcină satisfacerea intereselor generale ale locuitorilor din unitățile administrativ-teritoriale.

Consiliile locale și cele raionale, primarii și președinții de raioane funcționează ca autorități administrative autonome, soluționând treburile publice din sate (comune), orașe (municipii) și raioane în condițiile legii. Raporturile dintre autoritățile publice centrale și cele locale au la bază principiile autonomiei, legalității, transparenței și colaborării în rezolvarea problemelor comune. Între autoritățile centrale și cele locale, între autoritățile publice de nivelul întâi și cele de nivelul al doilea nu există raporturi de subordonare, cu excepția cazurilor prevăzute de lege. Orice control administrativ exercitat asupra activității desfășurate de către autoritățile publice locale nu trebuie să urmărească alt scop decât asigurarea respectării legalității

și a principiilor constituționale, iar controlul de oportunitate poate viza doar realizarea competențelor care le-au fost delegate, în condițiile legii.

Consiliul local este autoritatea reprezentativă și deliberativă a populației unității administrativ - teritoriale de nivelul întâi sau al doilea, aleasă în vederea soluționării problemelor de interes local;

Consiliile locale sunt compuse din consilieri aleși în condițiile Codului electoral. Numărul de consilieri se stabilește în funcție de numărul de locuitori ai unității administrativ-teritoriale la data de 1 ianuarie a anului în care au loc alegerile, conform datelor statistice. Consiliul local este legal constituit dacă sunt validate mandatele a cel puțin două treimi din numărul de consilieri.

Consiliul local are drept de inițiativă și decide, în condițiile legii, în toate problemele de interes local, cu excepția celor care țin de competența altor autorități publice.

Consiliul local își exercită mandatul de la data declarării ca legal constituit până la data constituirii legale a consiliului nou-ales.

Consiliul local se întrunește în ședință ordinară o dată la 3 luni, la convocarea primarului, cu excepția primei ședințe. Consiliul local se poate întruni în ședință extraordinară, cu ordinea de zi propusă, ori de câte ori este necesar, la cererea primarului sau a cel puțin o treime din numărul consilierilor aleși. Convocarea consiliului local se face cu cel puțin 5 zile înainte de ședința ordinară și cu cel puțin 3 zile înainte de ședința extraordinară. În cazuri de maximă urgență – calamități naturale, catastrofe, incendii, epidemii, epifitotii, epizootii și alte situații excepționale similare – determinată de interesele locuitorilor satului (comunei), orașului (municipiului), convocarea consiliului local se poate face de îndată.

Convocarea consiliului local se face prin dispoziție a primarului sau, în cazul în care acesta se află în imposibilitatea de a convoca consiliul, a viceprimarului. Dacă primarul sau viceprimarul refuză convocarea consiliului local, cu ordinea de zi propusă, acesta este convocat de un grup de cel puțin o treime din consilierii aleși. În înștiințarea convocării în ședință, care se expediază consilierilor, se indică ordinea de zi, data, ora și locul desfășurării ședinței. Ordinea de zi se aduce la cunoștință locuitorilor satului (comunei), orașului (municipiului) prin presa locală sau prin alte mijloace de informare, inclusiv prin afișare. Consiliul local alege prin vot deschis, cu votul majorității consilierilor prezenți, pentru durata unei ședințe, un președinte care o prezidează. Președintele ședinței este asistat de secretarul consiliului local.

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

Prezența consilierilor la ședința consiliului local este obligatorie. Ședința consiliului local este deliberativă dacă la ea sunt prezenți majoritatea consilierilor aleși. În realizarea competențelor sale, consiliul local adoptă decizii cu votul majorității consilierilor prezenți, cu excepția cazurilor în care legea sau regulamentul consiliului cere un număr mai mare de voturi. În cazul parității de voturi, nu se adoptă nici o decizie, dezbaterile fiind reluate în ședința următoare. Deciziile privind aprobarea bugetului local, administrarea bunurilor proprietate a satului (comunei), orașului (municipiului), stabilirea cuantumului taxelor și impozitelor locale, planificarea dezvoltării localităților și amenajării teritoriului, asocierea cu alte consilii, instituții publice din țară sau din străinătate se adoptă cu votul majorității consilierilor aleși. Deciziile privind inițierea revocării primarului se adoptă cu votul a două treimi din numărul consilierilor aleși. Consiliul local poate stabili adoptarea unor decizii prin vot secret sau prin vot nominal. Proiectele de decizii sunt propuse de consilieri și/sau de primar.

Primarul este autoritatea reprezentativă a populației unității administrativ - teritoriale și executivă a consiliului local, aleasă prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat.

Primarul este șeful administrației publice locale. Primarul participă la ședințele consiliului local și are dreptul să se pronunțe asupra tuturor problemelor supuse dezbaterii.

Confirmarea legalității alegerii primarului și validarea mandatului acestuia se fac în condițiile Codului electoral. Validarea sau invalidarea mandatului de primar se aduce la cunoștință publică, se comunică oficiului teritorial al Cancelariei de Stat și se prezintă de către un judecător la prima ședință sau, după caz, la o ședință extraordinară a consiliului. În caz de invalidare a mandatului de primar, se organizează alegeri noi în condițiile Codului electoral.

Încetarea înainte de termen a mandatului de primar. Primarul își exercită atribuțiile de la data validării mandatului până la data validării următorului mandat de primar, cu excepția cazurilor când mandatul încetează înainte de termen. Prelungirea, prin lege organică, a mandatului primarului poate avea loc numai în caz de război sau catastrofă. Mandatul primarului încetează înainte de termen în caz de: (a) demisie; (b) incompatibilitate a funcției; (c) imposibilitate de a-și exercita atribuțiile pe o perioadă mai mare de 4 luni consecutive, inclusiv pe motiv de boală; (d) intrare în vigoare a sentinței de condamnare; (e) deces.

În exercitarea atribuțiilor sale, primarul emite dispoziții cu caracter normativ și individual. Proiectele de dispoziții ale primarului în problemele de interes local care pot avea impact economic, de mediu, social (asupra modului de viață și drepturilor omului, asupra culturii, sănătății și protecției sociale, asupra colectivităților locale, serviciilor publice) se consultă public, în conformitate cu legea, cu respectarea procedurilor stabilite de către fiecare autoritate reprezentativă și deliberativă a populației unității administrativ-teritoriale de nivelul întâi sau al doilea, după caz. Dispozițiile cu caracter normativ se remit, în termen de 5 zile după semnare, oficiului teritorial al Cancelariei de Stat și intră în vigoare la momentul aducerii lor la cunoștință publică. Dispozițiile cu caracter individual devin executorii după ce sunt aduse la cunoștință persoanelor vizate.

Președintele raionului este autoritatea publică executivă a consiliului raional. Consiliul raional alege președintele raionului, la propunerea a cel puțin o treime din consilierii aleși, cu votul majorității consilierilor aleși. În cazul în care candidatura propusă nu întrunește votul majorității consilierilor aleși, în termen de 8 zile se convoacă o nouă ședință în vederea efectuării votării repetate. Dacă și după votarea repetată nici una din candidaturile propuse nu întrunește votul majorității consilierilor aleși, în termen de 3 zile se organizează o votare suplimentară, în urma căreia se consideră ales candidatul care întrunește cel mai mare număr de voturi.

Președintele raionului este asistat de vicepreședinți. Numărul vicepreședinților se stabilește de consiliul raional, la propunerea președintelui raionului. Vicepreședinții raionului se aleg de consiliul raional, la propunerea președintelui raionului. În funcția de vicepreședinte poate fi aleasă orice persoană, inclusiv din rândul consilierilor.

Încetarea mandatelor președintelui și vicepreședintelui raionului. Consiliul raional îl poate elibera din funcție pe președintele raionului înainte de termen, cu votul a două treimi din numărul consilierilor aleși, la propunerea a cel puțin o treime din consilierii aleși. Vicepreședintele raionului poate fi eliberat din funcție înainte de termen, cu votul majorității consilierilor aleși, la propunerea președintelui raionului sau a unei treimi din consilierii aleși. Președintele și vicepreședintele raionului își prezintă demisia în fața consiliului raional. Mandatul președintelui și cel al vicepreședintelui raionului încetează odată cu mandatul consiliului raional. În cazul în care mandatul consiliului raional încetează înainte de termen, președintele și vicepreședintele raionului își exercită atribuțiile și soluționează problemele curente ale raionului până la alegerea de către consiliul raional nou-constituit a unui alt președinte al raionului.

În exercitarea atribuțiilor sale, președintele raionului emite dispoziții cu caracter normativ și individual. Dispozițiile cu caracter normativ se remit, în termen de 5 zile după semnare, oficiului teritorial al Cancelariei de Stat și intră în vigoare la momentul aducerii lor la cunoștință publică. Dispozițiile cu caracter individual devin executorii după ce sunt aduse la cunoștință

persoanelor vizate în ele. Președintele raionului este în drept să emită dispoziții numai în chestiuni ce țin de competența sa. Dispozițiile președintelui raionului sau, după caz, ale vicepreședintelui raionului se consemnează într-un registru special.

8. Caracteristica generală a serviciul public

8.1. Noțiunea și categoriile de servicii publice

Membrii societății pentru a conviețui și activa în condiții normale au nevoie să fie asigurați în mod continuu sau periodic cu anumite servicii de ordin economic, social, cultural și în alte domenii. Pentru aceasta în cadrul statului sunt înființate o serie întreagă de organisme care au obligația de a realiza în practică necesitățile populației. Aceste organisme se numesc servicii publice. Reieșind din diversitatea funcțiilor și diversitatea atribuțiilor statului contemporan sunt înființate multiple servicii publice.

Conform prevederilor din doctrină serviciul public poate fi definit ca o structură organizatorică înființată prin lege sau în baza legii în cadrul statului, inclusiv a unității administrativ-teritoriale pentru satisfacerea în mod continuu și permanent a unor necesități a membrilor societății, în această structură fiind încadrat un personal de specialitate și finanțat, în temei, din bugetul statului sau din bugetul unităților administrativ-teritoriale.

În legislație există noțiunea legală a serviciului public:

Conform art. 2 al Legii cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, nr. 158-XVI din 04.07.2008 prin noțiunea de serviciu public se înțelege o activitate de interes public, organizată și desfășurată de către o autoritate publică.

Legea contenciosului administrativ 793-XIV din 10.02.2000 definește serviciu publică o activitate de interes public organizată sau autorizată de o autoritate a administrației publice.

Serviciile publice administrative sunt organizate și funcționează sub diferite forme

1) forma de organizare:

a) *autoritățile administrației publice* – această categorie de servicii publice se înființează prin lege sau în baza legii pentru a exercita niște funcții de conducere cu membrii societății;

b) *instituții publice* – această categorie de servicii publice se înființează, ca regulă, în baza legii pentru satisfacerea unor necesități ale populației cu caracter nematerial (învățământ, ocrotirea sănătății, cultură);

c) *întreprinderile de stat sau întreprinderile municipale* – această categorie de servicii publice se înființează, de regulă, în baza legii pentru satisfacerea unor necesități ale populației cu caracter material (prestarea serviciilor comunale, transport public etc.).

În afară de serviciile publice menționate în cadrul societății există și servicii publice înființate de particulari sub formă de asociații obștești, fundații, organizații filantropice etc.

2) În dependență de interesul public realizat:

a) Servicii publice centrale (naționale)

b) Servicii publice locale

8.2. Principiile de bază ale serviciului public

Serviciul public are la bază un șir de principii privind organizarea și funcționarea acestora. Principiile de bază ale serviciului public rezultă din Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, nr. 158-XVI din 04.07.2008, iar unele principii care poartă și un caracter de perspectivă rezultă din Concepția cu privire la politica de personal în serviciul public, aprobat prin Hotărârea Parlamentului, nr.1227-XV din 18.07.2002

Conform art. 5 al Legii cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, nr. 158-XVI din 04.07.2008 serviciul public se bazează pe principiile:

a) Legalității – respectarea strictă a legilor și altor acte juridice conform legii, respectarea disciplinei de stat, răspunderea personală a funcționarilor publici pentru exercitarea atribuțiilor de serviciu

b) Profesionalismului

c) Transparenței

d) Imparțialității

e) Independenței

f) Responsabilității

- g) Stabilității
- h) Loialității.

8.3. Noțiunea, clasificarea funcționarilor publici și a funcțiilor publice

Pentru ași realiza sarcinile serviciile publice sunt dotate cu funcții publice plasate în ordine ierarhică, stabilindu-se pentru fiecare atribuții de putere publică într-o anumită sferă de competență. Aceste funcții publice sunt ocupate de funcționari publici.

Funcția publică este situația juridică a persoanelor fizice investită în mod legal cu capacitatea de a acționa în realizarea competenței unei autorității publice.

Definiția legală (art. 2 alLegii cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, nr. 158-XVI din 04.07.2008) *funcție publică* reprezintă ansamblul atribuțiilor și obligațiilor stabilite în temeiul legii în scopul realizării prerogativelor de putere publică; *Funcție de demnitate publică* – funcție publică ce se ocupă prin mandat obținut direct în urma alegerilor organizate sau, indirect, prin numire în condițiile legii.

Clasificarea funcțiilor publice (art. 7 alLegii cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, nr. 158-XVI din 04.07.2008)

(1) Conform nivelului atribuțiilor titularului, funcțiile publice se clasifică în următoarele categorii:

a) funcții publice de conducere de nivel superior (art. 8 alLegii cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, nr. 158-XVI din 04.07.2008);

b) funcții publice de conducere (art. 9 alLegii cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, nr. 158-XVI din 04.07.2008);

c) funcții publice de execuție (art. 10 alLegii cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, nr. 158-XVI din 04.07.2008).

(2) În raport cu complexitatea și natura sarcinilor, cu nivelul de importanță și responsabilitate, fiecare categorie de funcții publice se împarte în grupuri, specificate în Clasificatorul unic al funcțiilor publice, aprobat de Parlament.

Noțiunea de funcționar public este tratată diferit în literatura de specialitate și în legislație. Cauza unei asemenea diferențieri poate fi explicată prin diversitatea funcțiilor publice ocupate de funcționarii publici. Conform unor opinii din doctrină noțiunea de funcționar public poate fi definită în sens larg și în sens restrâns.

În sens larg prin funcționar public se înțelege persoana care ocupă o funcție într-o organizație statală.

În sens restrâns prin funcționar public se înțelege cetățeanul care ocupă o funcție într-o autoritate publică (organ statal) în ordinea stabilită prin lege.

Ultima noțiune este apropiată de noțiunea legală a funcționarului public, prevăzută în Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, nr. 158-XVI din 04.07.2008, care menționează că *funcționar public este o persoană fizică numită într-o funcție publică*.

Conform art. 7 alLegii cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, nr. 158-XVI din 04.07.2008) funcțiile publice se clasifică:

(1) Conform nivelului atribuțiilor titularului, funcțiile publice se clasifică în următoarele categorii:

a) funcții publice de conducere de nivel superior (art. 8);

b) funcții publice de conducere (art. 9);

c) funcții publice de execuție (art. 10).

(2) În raport cu complexitatea și natura sarcinilor, cu nivelul de importanță și responsabilitate, fiecare categorie de funcții publice se împarte în grupuri, specificate în Clasificatorul unic al funcțiilor publice, aprobat de Parlament.

Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, nr. 158-XVI din 04.07.2008 în art. 33 stabilește gradele de calificare ale funcționarilor publici și conferirea lor

(1) Pentru fiecare categorie de funcționari publici se stabilesc următoarele grade de calificare:

- a) pentru funcționarii publici de conducere de nivel superior:
 - consilier de stat al Republicii Moldova de clasa I;
 - consilier de stat al Republicii Moldova de clasa a II-a;
 - consilier de stat al Republicii Moldova de clasa a III-a;
- b) pentru funcționarii publici de conducere:
 - consilier de stat de clasa I;
 - consilier de stat de clasa a II-a;
 - consilier de stat de clasa a III-a;
- c) pentru funcționarii publici de execuție:
 - consilier de clasa I;
 - consilier de clasa a II-a;
 - consilier de clasa a III-a.

9. Reglementarea funcției publice și a funcționarului public

9.1. Instituirea funcției publice și condițiile (exigențele) la ocuparea funcției publice

Conform art. 6 Legea nr. 158-XVI din 04.07.2008cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public funcțiile publice se instituie în temeiul actelor Parlamentului, Președintelui Republicii Moldova, Guvernului și ale altor autorități publice, emise în limitele competenței lor, stabilite de Constituție și de alte legi.

La o funcție publică poate candida persoana care îndeplinește următoarele condiții de bază:

- a) deține cetățenia Republicii Moldova;
- b) posedă limba moldovenească și limbile oficiale de comunicare interetnică vorbite în teritoriul respectiv în limitele stabilite de lege;
- c) are capacitate deplină de exercițiu;
- d) nu a împlinit vârsta necesară obținerii dreptului la pensie pentru limită de vârstă;
- e) este aptă, din punct de vedere al stării sănătății, pentru exercitarea funcției publice, conform certificatului medical eliberat de instituția medicală abilitată, dacă pentru funcția respectivă sunt stabilite cerințe speciale de sănătate;
- f) are studiile necesare prevăzute pentru funcția publică respectivă;
- g) în ultimii 3 ani, nu a fost destituită dintr-o funcție publică conform art.64 alin.(1) lit.a) și b) sau nu i-a încetat contractul individual de muncă pentru motive disciplinare;
- h) nu are antecedente penale nestinse pentru infracțiuni săvârșite cu intenție;
- i) nu este privată de dreptul de a ocupa anumite funcții sau de a exercita o anumită activitate, ca pedeapsă de bază sau complementară, ca urmare a sentinței judecătorești definitive prin care s-a dispus această interdicție.

Pentru ocuparea funcțiilor publice în autoritățile publice sunt necesare studii superioare absolvite cu diplomă de licență sau echivalentă, cu excepția funcțiilor publice de execuție din autoritățile administrației publice locale de nivelul întâi în care, după caz, pot fi încadrate persoane cu studii medii de specialitate absolvite cu diplomă.

Candidatul la ocuparea funcției publice trebuie să întrunească și cerințele specifice minime pentru ocuparea respectivei funcții, stabilite în Clasificatorul unic al funcțiilor publice, aprobat prin Legea nr.155 din 21 iulie 2011. Autoritatea publică poate stabili și alte cerințe specifice care se referă la specialitatea studiilor, cunoștințe, abilități profesionale și atitudini/comportamente necesare pentru exercitarea eficientă a funcției publice, acestea fiind stipulate în fișa postului aferentă funcției publice.

9.2. Modurile de ocupare a funcției publice și temeiurile de apariție a raporturilor de serviciu;

Conform art. 28 din Legea nr. 158-XVI din 04.07.2008cu privire la funcția publică și statutul funcționarului publicocuparea funcției publice vacante sau temporar vacante se face prin:

- a) concurs;
- b) promovare;
- c) transfer;
- d) detașare;
- e) asigurare a interimatului funcției publice de conducere.

(2) Concursul se organizează, de regulă, după aplicarea modalităților de ocupare a funcției publice specificate la alin.(1) lit.b) și c).

Concursul pentru ocuparea funcției publice

Concursul pentru ocuparea funcției publice vacante sau temporar vacante are la bază principiile competiției deschise, transparenței, competenței și meritelor profesionale, precum și principiul egalității accesului la funcțiile publice pentru fiecare cetățean.

Concursul se organizează, în condițiile legii, de către:

a) comisia de concurs prevăzută la art.8 alin.(6), pentru funcțiile publice specificate la art.8 alin.(2) lit.c);

b) comisiile de concurs prevăzute la art.8 alin.(8), pentru funcțiile publice specificate la art.8 alin.(2) lit.d);

c) comisiile de concurs instituite de către autoritățile publice, pentru funcțiile publice de conducere și de execuție din aceste autorități.

Condițiile de desfășurare a concursului se publică într-o publicație periodică, pe pagina web a autorității publice inițitoare, precum și se afișează pe panoul informațional la sediul autorității publice, într-un loc vizibil și accesibil publicului, cu cel puțin 20 de zile calendaristice înainte de data desfășurării concursului.

Procedura de organizare și desfășurare a concursului se stabilește de Guvern.

Litigiile cu privire la concurs se soluționează de instanța de contencios administrativ competentă.

Numirea în funcția publică

Raporturile de serviciu apar în baza actului administrativ de numire în funcția publică, emis în condițiile prezentei legi.

Actul administrativ de numire are formă scrisă și conține temeiul legal al numirii, referința la una din modalitățile de ocupare a funcției publice specificate la art.28, numele funcționarului public, funcția publică, data de la care acesta urmează să exercite funcția publică, drepturile salariale, perioada de probă, după caz, alte componente stabilite de legislație.

Numirea în funcțiile publice de conducere de nivel superior se face de către subiecții specificați la art.8 alin.(5).

Numirea în funcțiile publice de conducere și de execuție se face prin actul administrativ emis de către conducătorul sau, după caz, de organul colegial de conducere al autorității publice în care urmează să-și desfășoare activitatea funcționarul public.

Raporturile de serviciu se realizează o perioadă nedeterminată, cu excepțiile prevăzute de prezenta lege.

Actul administrativ de numire, la care se anexează fișa postului de care funcționarul public a luat cunoștință sub semnătură, se aduce la cunoștință funcționarului public. O copie de pe fișa postului se înmânează funcționarului public și conducătorului ierarhic superior al acestuia.

Perioada de probă pentru funcționarul public debutant

Funcționar public debutant este persoana care exercită o funcție publică pentru prima dată. Funcționar public debutant se consideră și persoana care a exercitat anterior o funcție publică, însă raporturile de serviciu au încetat până la evaluarea activității acesteia la expirarea perioadei de probă sau care a fost eliberată din funcție în condițiile art.63 alin.(1) lit.e).

Perioada de probă are drept scop verificarea cunoștințelor, abilităților și atitudinilor profesionale în îndeplinirea funcției publice, formarea practică a funcționarilor publici debutanți, precum și cunoașterea de către aceștia a specificului și exigențelor administrației publice.

Nu se consideră funcționar public debutant persoana care anterior a exercitat funcție de demnitate publică, care a activat în cabinetul persoanei cu funcție de demnitate publică sau a activat în calitate de funcționar public cu statut special, precum și persoana numită în funcție publică de conducere de nivel superior.

Durata perioadei de probă este de 6 luni.

La expirarea perioadei de probă, funcționarul public debutant:

a) este confirmat în funcția publică dacă a obținut la evaluarea activității profesionale cel puțin calificativul “satisfăcător”;

b) este eliberat din funcția publică dacă a obținut la evaluarea activității profesionale calificativul “nesatisfăcător”.

Perioada de probă se ia în considerare la calculul vechimii în serviciul public, cu excepția cazului specificat la alin.(5) lit.b).

Procedura de organizare a perioadei de probă, de evaluare a activității funcționarului public debutant, drepturile și obligațiile lui specifice se aprobă de Guvern.

Funcționarul public depune jurământ de credință cu următorul cuprins: „Jur solemn să respect [Constituția Republicii Moldova](#), drepturile și libertățile fundamentale ale omului, să apăr suveranitatea, independența și integritatea teritorială a Republicii Moldova, să execut în mod obiectiv și imparțial legile țării, să îndeplinesc conștiincios obligațiile ce îmi revin în exercitarea funcției publice și să respect normele de conduită profesională.”

Funcționarul public depune jurământul o singură dată, după îndeplinirea condițiilor specificate la art.31 alin.(5) lit.a), în termen de 10 zile de la confirmarea în funcția publică, în prezența conducătorului autorității publice respective și în fața simbolurilor de stat.

Organizarea depunerii jurământului aparține persoanei/organului care are competența legală de numire în funcție.

Funcționarul public semnează jurământul, care se păstrează în dosarul lui personal.

Refuzul depunerii jurământului are ca efect destituirea funcționarului din funcția publică.

9.3. Drepturile și obligațiile funcționarilor publici

Capitolul IV din Legea nr. 158-XVI din 04.07.2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public fixează drepturile și obligațiile funcționarului public.

Conform art. 14 din Legea nr. 158-XVI din 04.07.2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public funcționarul public are următoarele drepturi generale:

- a) să examineze probleme și să ia decizii în limitele competenței sale;
- b) să solicite, în limitele competenței sale, și să primească informația necesară de la alte autorități publice, precum și de la persoane fizice și juridice, indiferent de tipul de proprietate și forma lor juridică de organizare;
- c) să-și cunoască drepturile și atribuțiile stipulate în fișa postului;
- d) să beneficieze de condiții normale de muncă și igienă de natură să-i ocrotească sănătatea și integritatea fizică și psihică, precum și de un salariu corespunzător complexității atribuțiilor funcției;
- e) să se adreseze Guvernului asupra cazurilor de încălcare a legislației referitoare la funcția publică și la statutul funcționarului public, cu excepția funcționarilor publici care activează în cadrul autorităților publice indicate la art.8 alin.(2) lit.d), care sunt în drept să se adreseze conducătorilor autorităților publice respective;
- f) să beneficieze de stabilitate în funcția publică deținută, precum și de dreptul de a fi promovat într-o funcție publică superioară.

Dreptul la opinie al funcționarului public. Dreptul la opinie al funcționarului public este garantat. Funcționarul public poate exprima opinia oficială a autorității publice numai dacă este abilitat în acest sens, conform procedurilor stabilite. Funcționarul public poate participa la activități sau dezbateri publice, având obligația de a face cunoscut faptul că opinia exprimată nu reprezintă punctul de vedere oficial al autorității publice în cadrul căreia își desfășoară activitatea. În timpul exercitării atribuțiilor, funcționarul public se va abține de la exprimarea sau manifestarea publică a preferințelor politice și favorizarea vreunui partid politic sau vreunei organizații social-politice.

Apartenența la partide și la alte organizații social-politice. Funcționarii publici pot avea calitatea de membru al partidelor politice sau organizațiilor social-politice legal constituite, cu excepțiile prevăzute de lege.

Dreptul de a întemeia și de a se afilia la sindicate și alte organizații. Dreptul funcționarilor publici la asociere în sindicate este garantat. Funcționarii publici pot, în mod liber, să întemeieze organizații sindicale și să adere la ele. Funcționarii publici se pot asocia în organizații profesionale sau în alte organizații care au drept scop reprezentarea și protejarea intereselor profesionale.

Accesul la informația de ordin personal. Funcționarul public are dreptul la acces liber la dosarul său personal și la datele personale incluse în registrul funcțiilor publice și al

funcționarilor publici. La cererea scrisă sau verbală a funcționarului public, autoritatea publică eliberează gratuit copii de pe actele existente în dosarul său personal, precum și documente care să ateste activitatea desfășurată, vechimea totală în muncă și în funcția publică, alte date necesare. Funcționarul public are dreptul de a fi informat cu privire la toate deciziile care îl vizează în mod direct.

Timpul de muncă. Durata normală a timpului de muncă pentru funcționarii publici este de 8 ore pe zi și de 40 de ore pe săptămână. La dispoziția conducătorului, funcționarii publici pot lucra peste durata normală a timpului de muncă, în zilele de sărbătoare nelucrătoare și/sau în zilele de repaus, în limita a 120 de ore într-un an calendaristic. În cazuri excepționale, această limită, cu acordul reprezentanților funcționarilor publici, poate fi extinsă până la 240 de ore. În cazurile specificate la alin.(2), funcționarii publici de conducere și de execuție beneficiază de o plată în mărimea dublă a salariului pe unitate de timp sau de recuperarea timpului lucrat cu păstrarea salariului mediu. Durata zilei de muncă din ajunul zilelor de sărbătoare nelucrătoare se reduce cu cel puțin o oră pentru toți funcționarii publici, cu excepția celor cărora li s-a stabilit o durată redusă a timpului de muncă sau ziua de muncă parțială. Durata concretă redusă în acest caz se stabilește prin actul administrativ emis de conducătorul autorității publice. Nu se admite atragerea la lucru peste durata timpului de muncă a femeilor gravide, a femeilor aflate în concediul postnatal, a femeilor care au copii în vârstă de până la 3 ani, precum și a persoanelor cărora o astfel de activitate le este contraindicată conform certificatului medical, eliberat în modul stabilit. Autoritatea publică are obligația să țină, în modul stabilit, evidența timpului de muncă prestat efectiv de fiecare funcționar public.

Protecția juridică în exercițiul funcției. Funcționarii publici în exercițiul atribuțiilor lor sunt protejați de lege. Autoritatea publică este obligată să asigure protecția funcționarului public și a membrilor familiei lui împotriva amenințărilor, violențelor, faptelor de ultraj cărora le-ar putea fi victimă în exercițiul funcției publice sau în legătură cu aceasta. Pentru garantarea acestui drept, autoritatea publică va solicita sprijinul organelor abilitate, potrivit legii. Autoritatea publică este obligată să îl despăgubească pe funcționarul public în situația în care acesta a suferit un prejudiciu material și/sau moral în legătură cu îndeplinirea atribuțiilor de serviciu.

Dreptul la grevă. Funcționarilor publici le este recunoscut dreptul la grevă în conformitate cu legislația. Funcționarilor publici le este interzis să participe la grevele care dereglează funcționarea autorității publice de a cărei activitate depinde asigurarea societății cu bunuri și servicii de importanță vitală.

Conform art. 22 din Legea nr. 158-XVI din 04.07.2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public funcționarul public are următoarele obligații generale:

- a) să respecte [Constituția](#), legislația în vigoare, precum și tratatele internaționale la care Republica Moldova este parte;
- b) să respecte cu strictețe drepturile și libertățile cetățenilor;
- c) să fie loial autorității publice în care activează;
- d) să îndeplinească cu responsabilitate, obiectivitate și promptitudine, în spirit de inițiativă și colegialitate toate atribuțiile de serviciu;
- e) să păstreze, în conformitate cu legea, secretul de stat, precum și confidențialitatea în legătură cu faptele, informațiile sau documentele de care ia cunoștință în exercițiul funcției publice, cu excepția informațiilor considerate de interes public;
- f) să respecte normele de conduită profesională prevăzute de lege;
- g) să respecte regulamentul intern.

Funcționarii publici de conducere de nivel superior, precum și funcționarii publici de conducere sunt obligați să încurajeze propunerile și inițiativele motivate ale personalului din subordine în vederea îmbunătățirii activității autorității publice în care își desfășoară activitatea.

Executarea dispozițiilor conducătorului. Funcționarul public este obligat să se conformeze dispozițiilor (ordinelor, poruncilor, indicațiilor obligatorii spre executare) primite de la conducătorul său direct și de la conducătorul autorității publice în care își exercită funcția

publică. Funcționarul public are dreptul să refuze, în scris și motivat, îndeplinirea dispozițiilor, scrise sau verbale, primite de la conducător dacă le consideră ilegale. Dispoziția se consideră ilegală dacă aceasta este în contradicție cu actele legislative și normative în vigoare, depășește competența autorității publice sau necesită acțiuni pe care destinatarul dispoziției nu are dreptul să le îndeplinească. Dacă funcționarul public are dubii cu privire la legalitatea unei dispoziții, acesta este obligat să comunice în scris autorului dispoziției dubiile sale, precum și să aducă la cunoștința conducătorului ierarhic superior al acestuia astfel de situații. Funcționarul public nu poate fi sancționat sau prejudiciat pentru sesizarea cu bună-credință cu privire la dispozițiile ilegale ale conducătorului.

Declarația cu privire la venituri, proprietate și de interes personale. Funcționarul public este obligat să prezinte, în condițiile legii, declarație cu privire la venituri și proprietate. Funcționarul public este obligat să respecte întocmai regimul juridic al conflictului de interese.

9.4. Incompatibilitățile (restricțiile) față de funcționarii publici

Prin incompatibilitate înțelegem imposibilitatea prevăzută de Constituție sau lege, ca un funcționar public să exercite anumite funcții sau profesii. Calitatea de funcționar public este incompatibilă cu orice altă funcție publică decât cea în care a fost numit.

Calitatea de funcționar public este incompatibilă cu orice altă funcție publică decât cea în care a fost numit. Funcționarul public nu este în drept să desfășoare alte activități remunerate:

- a) în cadrul autorităților publice, cu excepțiile prevăzute de lege;
- b) în funcție de demnitate publică sau în funcție din cadrul cabinetului persoanei care exercită funcție de demnitate publică, cu excepția cazului în care raporturile de serviciu sunt suspendate pe perioada respectivă în condițiile legii;

c) prin contract individual de muncă sau prin alt contract cu caracter civil, în cadrul societăților comerciale, cooperativelor, întreprinderilor de stat sau municipale, precum și al organizațiilor necomerciale, din sectorul public sau privat, a căror activitate este controlată, subordonată sau în anumite privințe este de competența autorității în care el este angajat, cu excepția activităților științifice, didactice, de creație și de reprezentare a statului în societățile economice. Modul de cumulare a acestor activități cu funcția publică se stabilește de Guvern.

Funcționarul public nu este în drept să desfășoare activitate de întreprinzător, cu excepția calității de fondator al societății comerciale, ori să înlesnească, în virtutea funcției sale, activitatea de întreprinzător a persoanelor fizice și juridice.

Funcționarul public poate cumula, în cadrul autorității publice în care își desfășoară activitatea, atribuțiile funcției sale cu atribuțiile funcției publice temporar vacante, fapt confirmat prin actul administrativ al conducătorului.

Funcționarul public nu poate fi mandatar al unor terțe persoane în autoritatea publică în care își desfășoară activitatea, inclusiv în ceea ce privește efectuarea unor acte în legătură cu funcția publică pe care o exercită.

Alte incompatibilități și conflicte de interese se stabilesc prin legislație specială.

Situația de incompatibilitate prevăzută la alin.(2) și (4) urmează să înceteze pe parcursul unei luni din momentul apariției acesteia. Dacă nu a eliminat situația de incompatibilitate în termenul prevăzut, funcționarul public este destituit din funcție.

Restricții în ierarhia funcției publice. Funcționarul public nu poate exercita o funcție publică în subordinea nemijlocită a unei rude directe (părinte, frate, soră, fiu, fiică) sau a unei rude prin afinitate (soț/soție, părinte, frate și soră a soțului/soției) în cadrul aceleiași autorități publice. Aceeași prohibiție se aplică și în situația în care conducătorul superior nemijlocit al funcționarului public are calitatea de persoană ce exercită funcție de demnitate publică.

Persoanele care se află în situațiile de *restricții în ierarhia funcției publice* vor întreprinde acțiuni în vederea încetării raporturilor ierarhice nemijlocite în termen de 2 luni. În cazul în care nu se respectă termenul de 2 luni, funcționarul public se transferă într-o funcție care ar exclude o astfel de subordonare, iar dacă transferul nu este posibil, acesta este eliberat din funcția publică deținută.

9.5. Avansarea (promovarea) funcționarilor publici

Prin dreptul la carieră se înțelege transferarea funcționarului public cu acordul său într-o funcție superioară sau conferirea unui grad de calificare superior în cadrul aceleiași funcții. De dreptul la avansare beneficiază funcționarii publici care au obținut rezultate mai bune în muncă, au dat dovadă de spirit de inițiativă, au susținut atestarea, își perfecționează continuu pregătirea profesională și au gradul de calificare necesar.

Funcționarii publici sunt supuși evaluării performanțelor profesionale periodic (anual) în scopul de a ameliora activitatea serviciului public și de a îmbunătăți procesul de selectare și repartizare a cadrelor, precum și de a stimula perfecționarea profesională (art. 34 din Legea nr. 158/2008). Modul și condițiile de evaluare a funcționarilor publici sunt stabilite în Regulamentul cu privire la evaluarea performanțelor profesionale a funcționarilor publici, aprobat prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova, nr. 201 din 11.03.2009, anexa 8. De asemenea, funcționarii publici își perfecționează pregătirea profesională prin diverse forme de instruire, în sistemul de stat, uneori în sistemul privat de pregătire și reciclare a cadrelor.

Funcționarii publici care au urmat cursuri de perfecționare, au susținut evaluarea, au vechime în gradul respectiv pot fi recomandați de comisiile de evaluare pentru a ocupa funcții superioare. Legislația în vigoare prevede că, de regulă, funcționarul public pentru a fi avansat în serviciu trebuie să aibă o vechime în grad de cel puțin 2 ani. Funcționarii publici care au calitățile menționate sunt avansați în serviciu. Însă în cazul în care la momentul respectiv nu există funcții publice vacante, funcționarul public este inclus în rezerva de cadre. Scopul rezervei de cadre este de a oferi posibilitatea completării oportune a posturilor vacante, precum și a avansării în serviciu.

Conform Legiicului privind funcția publică și statutul funcționarului public, nr. 158-XVI din 04.07.2008 gradul de calificare, inclusiv în rezultatul avansării se conferă pe viață. În cazul trecerii la altă autoritate publică se păstrează gradul stabilit și sporul respectiv.

Funcționarul public poate fi degradat sau retrogradat numai prin hotărâre judecătorească pentru săvârșirea unor acțiuni ilegale pentru care este prevăzută răspundere penală, precum și pentru conferirea de grad de calificare cu încălcarea legislației.

9.6. Modificarea și suspendarea raporturilor de serviciu a funcționarilor publici;

Capitolul VI din Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, nr. 158-XVI din 04.07.2008 reglementează în secțiunea 1-a modificarea raportului de serviciu (art. 44-50).

Conform art. 44 din Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, nr. 158-XVI din 04.07.2008 modificarea a raporturilor de serviciu se face:

- a) în interesul serviciului;
- b) la cererea funcționarului public.

Modificarea raporturilor de serviciu ale funcționarilor publici de conducere și de execuție are loc prin:

- a) promovare în funcție (art. 45 din Legea nr. 158/2008)
- b) avansare în trepte de salarizare (art. 46 din Legea nr. 158/2008);
- c) detașare (art. 47 din Legea nr. 158/2008);
- d) transfer (art. 48 din Legea nr. 158/2008);
- e) interimatul unei funcții publice de conducere (art. 49 din Legea nr. 158/2008).

f) transferul în interesul serviciului al funcționarilor publici de conducere de nivel superior (art. 50 din Legea nr. 158/2008).

Modificarea raporturilor de serviciu ale funcționarilor publici de conducere de nivel superior are loc prin:

- a) avansare în trepte de salarizare (art. 46 din Legea nr. 158/2008);
- b) detașare (art. 47 din Legea nr. 158/2008);
- c) transfer în interesul serviciului (art. 50 din Legea nr. 158/2008).

Secțiunea 2-a al Capitolul VI din Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, nr. 158-XVI din 04.07.2008 reglementează în suspendarea raportului de serviciu (art. 51-55).

Suspendarea raporturilor de serviciu presupune încetarea îndeplinirii pentru o anumită perioadă a atribuțiilor de către funcționarul public și a plății drepturilor salariale de către autoritatea publică în care acesta activează (art. 51 alin.(1)).

Conform art. 51 alin.(2) din Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, nr. 158-XVI din 04.07.2008 suspendarea raporturilor de serviciu poate interveni în:

- a) circumstanțe ce nu depind de voința părților;
- b) prin acordul părților sau
- c) la inițiativa uneia dintre părți.

Suspendarea raporturilor de serviciu se aprobă sau, după caz, se constată, prin actul administrativ al persoanei/organului care are competența legală de numire în funcție, cu excepția situațiilor specificate la art.52 lit.c) concediu de maternitate și d) boală sau traumă.

Suspendarea raporturilor de serviciu se consemnează în dosarul personal și în carnetul de muncă, cu excepția situațiilor specificate la art.52 lit.c) concediu de maternitate și d) boală sau traumă, precum și la art.54 alin.(1) lit.d) concediu neplătit, în condițiile legii.

Suspendarea raporturilor de serviciu în circumstanțe ce nu depind de voința părților (art. 52 din Legea nr. 158/2008). Raporturile de serviciu se suspendă în următoarele circumstanțe ce nu depind de voința părților:

- a) alegere sau numire într-o funcție de demnitate publică pentru perioada respectivă;
- b) încadrare în cabinetul persoanei ce exercită funcție de demnitate publică;
- c) concediu de maternitate;
- d) boală sau traumă;
- e) carantină;
- f) încorporare în serviciul militar ori în serviciul civil (de alternativă);
- g) forță majoră, confirmată în modul stabilit, ce nu impune încetarea raporturilor de serviciu;
- h) stabilire pe termen determinat a gradului de invaliditate ca urmare a unui accident de muncă suferit în timpul exercițiului funcției publice, care nu-i permite funcționarului public exercițiul acesteia;
- i) în alte circumstanțe prevăzute de lege.

Suspendarea raporturilor de serviciu de către autoritatea publică (art. 53 din Legea nr. 158/2008). Raporturile de serviciu se suspendă de către autoritatea publică:

- a) dacă funcționarul public este arestat preventiv sau îi este aplicat arestul administrativ;
- b) pe durata anchetei de serviciu în privința funcționarului public, dacă exercitarea în continuare a atribuțiilor de către acesta ar putea afecta desfășurarea obiectivă a anchetei și rezultatele acesteia;
- c) în cazul recunoașterii în calitate de bănuț sau emiterii în privința acestuia a ordonanței de punere sub învinuire, până la rămânerea definitivă a hotărârii judecătorești;
- d) în alte cazuri prevăzute de lege.

Suspendarea raporturilor de serviciu la cererea funcționarului public (art. 54 din Legea nr. 158/2008). La cererea funcționarului public, raporturile de serviciu se suspendă în caz de:

- a) înregistrare, în condițiile legii, în calitate de concurent electoral sau în calitate de persoană de încredere a unui concurent electoral;
- b) concediu pentru îngrijirea copilului în vârstă de până la 6 ani, în condițiile legii;
- c) concediu pentru îngrijirea unui membru bolnav al familiei cu durata de până la un an, conform certificatului medical;

- d) concediu neplătit, în condițiile legii;
- e) îngrijire a copilului bolnav în vârstă de până la 7 ani;
- f) îngrijire a copilului invalid până la vârsta de 16 ani;
- g) însoțire a soțului (soției) membru al personalului instituțiilor serviciului diplomatic la transferarea lui într-o misiune diplomatică sau oficiu consular;
- h) în alte circumstanțe prevăzute de lege.

Cererea de suspendare a raporturilor de serviciu se depune în scris, cu cel puțin 5 zile calendaristice înainte de data de la care se solicită suspendarea.

Reîncadrarea în funcția publică (art. 55 din Legea nr. 158/2008)

În cazurile în care motivele ce au provocat suspendarea raporturilor de serviciu încetează sau, după caz, la sfârșitul perioadei pentru care a fost aprobată cererea de suspendare, funcționarul public este reîncadrat în funcția publică exercitată înainte de suspendare sau într-o funcție publică echivalentă vacantă dacă cea anterioară nu mai există, cu excepția situației în care autoritatea publică a fost lichidată. Dacă în cadrul autorității publice nu există funcție publică echivalentă vacantă, cu acordul în scris al funcționarului public, acesta poate fi reîncadrat într-o funcție publică de nivel inferior, iar în caz de lichidare a autorității sau dacă funcționarul nu acceptă transferul, acesta este eliberat din funcție în condițiile art.63 din Legea nr. 158/2008.

Reîncadrarea funcționarului public în funcția publică înainte de expirarea perioadei pentru care a fost aprobată suspendarea raporturilor de serviciu se face la cererea acestuia.

Pe perioada suspendării raporturilor de serviciu, autoritățile publice au obligația să rezerve funcția publică. Ocuparea acesteia de către o altă persoană se face pe o perioadă determinată. Pe perioada suspendării, raporturile de serviciu nu pot înceta și nu pot fi modificate decât la inițiativa sau cu acordul funcționarului public respectiv.

9.7. Încetarea raporturilor de serviciu a funcționarului public.

Capitolul VIII din Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, nr. 158-XVI din 04.07.2008 reglementează condițiile de încetare a raportului de serviciu (art. 61-65). Temeiurile de încetare a raporturilor de serviciu a funcționarilor publici sunt reglementate de Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, nr. 158-XVI din 04.07.2008 și alte acte legislative ce reglementează serviciul public, legislația muncii, iar pentru unele categorii de funcționari publici (militari, polițiști) sunt reglementate și prin statutele sau regulamentele disciplinare.

Temeiurile de încetare a raporturilor de serviciu a funcționarilor publici pot fi grupate în dependență din inițiativa cui are loc încetarea raportului (art. 61 din Legea nr. 158/2008):

- a) în circumstanțe ce nu depind de voința părților (art. 62 din Legea nr. 158/2008)
- b) din inițiativa serviciului public (eliberare din funcție și destituire – art. 63 și art. 64 din Legea nr. 158/2008)
- c) din inițiativa funcționarului public (demisie – art. 65 din Legea nr. 158/2008)).

Încetarea raporturilor de serviciu în circumstanțe ce nu depind de voința părților (art. 62 din Legea nr. 158/2008). Raporturile de serviciu încetează în circumstanțe ce nu depind de voința părților:

- a) în cazul decesului funcționarului public;
- b) în cazul rămânerii definitive a hotărârii judecătorești prin care persoana este declarată dispărută fără urmă sau decedată;
- c) dacă funcționarul public nu mai îndeplinește una din condițiile specificate la art.27 alin.(1) lit.a) deține cetățenia Republicii Moldova și c) are capacitate deplină de exercițiu.
- d) la împlinirea de către funcționarul public a vârstei necesară obținerii dreptului la pensie pentru limită de vârstă, cu excepția situației specificate la art.42 alin.(5) – „După împlinirea vârstei necesare obținerii dreptului la pensie pentru limită de vârstă, funcționarul public poate fi

numit, la decizia conducătorului, pe o perioadă determinată, dar nu mai mare de 3 ani, în aceeași funcție publică, primind pensia și salariul conform legislației”.

e) ca urmare a constatării, prin hotărâre judecătorească definitivă, a nulității absolute a actului administrativ de numire în funcția publică;

f) în cazul în care funcționarul public a fost condamnat printr-o sentință judecătorească prin care s-a dispus aplicarea unei sancțiuni privative de libertate, la data rămânerii definitive a sentinței de condamnare;

g) ca urmare a privării de dreptul de a ocupa anumite funcții sau de a exercita o anumită activitate, ca pedeapsă de bază sau ca pedeapsă complementară, în temeiul sentinței judecătorești definitive prin care s-a dispus această interdicție;

h) la expirarea termenului pentru care funcția publică a fost ocupată pe o perioadă determinată sau în cazul reîncadrării funcționarului public înainte de expirarea perioadei pentru care a fost aprobată suspendarea raporturilor de serviciu;

i) în caz de forță majoră, confirmată în modul stabilit, care exclude posibilitatea continuării raporturilor de serviciu.

Încetarea raporturilor de serviciu în circumstanțe ce nu depind de voința părților se face în termen de 5 zile lucrătoare de la intervenirea sau aducerea la cunoștința autorității publice a cazului respectiv, prin actul administrativ al persoanei/organului care are competența legală de numire în funcție.

Temeiurile de încetare a raporturilor de serviciu din inițiativa serviciului public sunt prevăzute prin art. 63 și art. 64 din Legea nr. 158/2008.

Eliberarea din funcția publică. Persoana/organul care are competența legală de numire în funcție va dispune eliberarea din funcția publică printr-un act administrativ, care se comunică funcționarului public în termen de 5 zile lucrătoare de la emitere, însă anterior datei eliberării din funcția publică, în următoarele cazuri:

a) autoritatea publică și-a încetat activitatea prin lichidare;

b) autoritatea publică este mutată într-o altă localitate, iar funcționarul public refuză să o urmeze;

c) autoritatea publică își reduce efectivul de personal sau își modifică statul de personal;

d) ca urmare a admiterii cererii de restabilire în funcția publică a unui funcționar public eliberat sau destituit ilegal, de la data pronunțării de către instanța de judecată a hotărârii prin care s-a dispus restabilirea;

e) ca urmare a obținerii de către funcționarul public debutant a calificativului „nesatisfăcător” la evaluarea activității profesionale, în condițiile prezentei legi;

f) starea sănătății fizice și/sau psihice a funcționarului public, constatată prin decizie a organelor competente de expertiză medicală a vitalității, nu îi mai permite acestuia să își îndeplinească atribuțiile corespunzătoare funcției publice deținute;

g) ca urmare a refuzului neîntemeiat al funcționarului public de a accepta detașarea în interesul serviciului;

h) ca urmare a imposibilității transferului funcționarului public aflat în situația restricției în ierarhiei funcției publice specificate la art.26 din Legea nr. 158/2008 „Funcționarul public nu poate exercita o funcție publică în subordinea nemijlocită a unei rude directe (părinte, frate, soră, fiu, fiică) sau a unei rude prin afinitate (soț/soție, părinte, frate și soră a soțului/soției) în cadrul aceleiași autorități publice. Aceeași prohibiție se aplică și în situația în care conducătorul superior nemijlocit al funcționarului public are calitatea de persoană ce exercită funcție de demnitate publică.”

i) ca urmare a refuzului neîntemeiat al funcționarului public de conducere de nivel superior de a accepta transferul în interesul serviciului în condițiile art.50.

Încetarea raporturilor de serviciu a funcționarului public din cadrul cabinetului persoanei cu funcții de demnitate publică în legătură cu expirarea mandatului, eliberarea, demiterea sau

demisia persoanei cu funcții de demnitate publică în condițiile Legii cu privire la statutul personalului din cabinetului persoanei cu funcții de demnitate publică, nr. 80 din 07.05.2010.

În cazul eliberării din funcția publică în condițiile lit.a)-c), autoritatea publică este obligată să acorde funcționarilor publici un preaviz cu o durată de 30 de zile calendaristice, iar în restul cazurilor – de 15 zile calendaristice.

În perioada de preaviz, persoana/organul care are competența legală de numire în funcție acordă funcționarului public în cauză reducerea programului de muncă, cu până la 2 ore zilnic, fără reducerea salariului cuvenit.

În cazurile prevăzute la lit.c) și d), în perioada de preaviz, dacă în cadrul autorității publice există funcție publică vacantă corespunzătoare, funcționarul public este transferat, în interesul serviciului sau la cerere, în această funcție. Funcționarul public de conducere are prioritate la ocuparea unei funcții publice vacante de nivel inferior.

În cazul reducerii efectivului de personal sau modificării statutului de personal, autoritatea publică nu poate înființa posturi similare celor lichidate timp de un an de la data schimbărilor efectuate.

Destituirea din funcția publică

Persoana/organul care are competența legală de numire în funcție va dispune destituirea din funcția publică printr-un act administrativ, care se comunică funcționarului public în termen de 5 zile lucrătoare de la emitere, însă anterior datei destituirii din funcția publică, în următoarele cazuri:

a) drept sancțiune disciplinară, aplicată pentru săvârșirea unei abateri disciplinare, dacă anterior au fost aplicate sancțiuni disciplinare nestinse în modul stabilit;

b) drept sancțiune disciplinară, aplicată pentru săvârșirea unei abateri disciplinare care a avut consecințe grave;

c) dacă s-a ivit un motiv legal de incompatibilitate, iar funcționarul public nu acționează pentru încetarea acesteia în termenul stabilit de prezenta lege;

d) incompetență profesională stabilită în urma obținerii calificativului „nesatisfăcător” evaluarea anuală a performanțelor profesionale ale funcționarului public, în condițiile Legii nr. 158/2008;

e) refuz de a depune jurământul prevăzut la art.32 din Legea nr. 158/2008.

Temeiurile de încetare a raporturilor de serviciu din inițiativa funcționarului public.
Demisia (art. 65).

Funcționarul public poate înceta raporturile de serviciu prin demisie comunicată în scris persoanei/organului care are competența legală de numire în funcție. Demisia nu va fi motivată și va produce efecte după 14 zile calendaristice de la comunicare.

Cu acordul părților, demisia poate fi acceptată la data solicitată de către funcționarul public, dar nu mai târziu de 14 zile calendaristice de la comunicare.

În cazul demisiei funcționarului public în legătură cu pensionarea, stabilirea gradului de invaliditate, concediul pentru îngrijirea copilului, înmatricularea într-o instituție de învățământ, trecerea cu traiul în altă localitate, îngrijirea copilului până la vârsta de 14 ani (a copilului invalid până la vârsta de 16 ani), alegerea în funcție electivă, autoritatea publică este obligată să accepte demisia în termenul indicat în cerere în limita perioadei 14 zile calendaristice de la comunicare.

Litigiile privind de încetare a raporturilor de serviciu a funcționarilor publici se examinează în dependență de caracterul funcției ocupate, de regulă, conform prevederilor Legii contenciosului administrativ nr. 799-XV din 10 februarie 2000

8. Stimularea și răspunderea juridică a funcționarilor publici. Problema stimulării funcționarilor publici urmează a fi examinată sub aspectul statutului juridic al funcționarilor publici. Reieșind din specificul firii umane aplicarea diferitor măsuri de stimulare servește drept impuls ca funcționarul public să depună noi eforturi pentru îndeplinirea sarcinilor puse în fața

lui. Astfel, factorul stimulării în ultima instanță contribuie la o mai mare eficiență și calitate a activității serviciului public.

Salarizarea funcționarului public (art. 39 din Legea nr. 158/2008). Retribuirea muncii (salarizarea) asigură funcționarului public condiții necesare pentru exercitarea independentă și eficientă a atribuțiilor și contribuie la completarea autorităților publice cu personal competent, stimulează exercitarea conștiincioasă a atribuțiilor de serviciu și spiritul de inițiativă.

Concediul funcționarului public (art. 43 din Legea nr. 158/2008). Funcționarului public i se acordă un concediu de odihnă anual, plătit, cu o durată de 35 de zile calendaristice, fără a se lua în calcul zilele de sărbătoare nelucrătoare. Concediul poate fi acordat integral sau divizat, cu condiția ca una dintre părți să nu fie mai mică de 14 zile calendaristice.

În cazul în care vechimea în serviciul public depășește 5, 10 și 15 ani, concediul de odihnă anual plătit se mărește cu 3, 5 și, respectiv, 7 zile calendaristice.

Funcționarului public, din motive familiale și din alte motive întemeiate, i se poate acorda, la cerere, concediu neplătit, cu o durată de până la 60 de zile calendaristice în decursul unui an.

Stimularea funcționarului public (art. 40 din Legea nr. 158/2008). Funcționarul public este stimulat pentru exercitarea eficientă a atribuțiilor, manifestarea spiritului de inițiativă, pentru activitate îndelungată și ireproșabilă în serviciul public.

În funcție de nivelul executării obligațiilor de serviciu, manifestarea spiritului de inițiativă, operativitate, flexibilitate și alte merite în serviciu public pot fi stabilite următoarele măsuri de stimulare:

- a) măsuri de stimulare morală – mulțumire, diplomă de onoare;
- b) măsuri de stimulare materială – premiu sau cadou de preț;
- c) conferirea unui grad de calificare mai înalt sau conferirea titlului onorific.

Pentru succese deosebite în activitate, merite față de societate și față de stat, funcționarul public poate fi decorat cu distincții de stat în conformitate cu Legea cu privire la distincțiile de stat ale Republicii Moldova, nr. 1123 din 30.07.1992.

Măsurile de încurajare speciale se aplică conform unei proceduri specifice fiecărui funcționar public. De ex. trecerea înainte de termen în gradul de calificare superior sau în gradul ce depășește pe cel superior cu un grad.

Stimulările se aplică de către persoana/organul care are competență legală de numire în funcție printr-un act administrativ.

Stimulările se înscriu în carnetul de muncă și în dosarul personal al funcționarului public.

Răspunderea juridică a funcționarilor publici. Conform art. 56 din Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, nr. 158-XVI din 04.07.2008 pentru încălcarea îndatoririlor de serviciu, a normelor de conduită, pentru pagubele materiale pricinuite, contravențiile sau infracțiunile săvârșite în timpul serviciului sau în legătură cu exercitarea atribuțiilor funcției, funcționarul public poartă răspundere disciplinară, civilă, administrativă, penală, după caz, numai în temeiul și în modul stabilit de legislație.

Răspunderea disciplinară este reglementată de Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, nr. 158-XVI din 04.07.2008 (art. 57-60), legislația muncii, precum și de regulamentele disciplinare în cazul anumitor categorii de funcționari publici (militari, funcționarii organelor de interne etc.).

Ca temei a răspunderii disciplinare a funcționarilor publici servește comiterea unei abateri disciplinare, care este o faptă (acțiune sau inacțiune) ce se manifestă prin încălcarea cu vinovăție de către funcționarul public a obligațiilor sale de serviciu sau a disciplinei muncii și neîndeplinirea sau îndeplinirea necorespunzătoare a atribuțiilor de serviciu.

Funcționarilor publici li se pot aplica sancțiuni disciplinare pentru abaterile disciplinare (art. 57 din Legea nr. 158/2008):

- a) întârzierea sistematică la serviciu;
- b) absențele nemotivate de la serviciu mai mult de 4 ore pe parcursul unei zile lucrătoare;

- c) intervențiile în favoarea soluționării unor cereri în afara cadrului legal;
- d) nerespectarea cerințelor privind păstrarea secretului de stat sau a confidențialității informațiilor de care funcționarul public ia cunoștință în exercițiul funcției;
- e) refuzul nejustificat de a îndeplini sarcinile și atribuțiile de serviciu;
- f) neglijența repetată sau tergiversarea sistematică a îndeplinirii sarcinilor;
- g) acțiunile care aduc atingere prestigiului autorității publice în care activează;
- h) încălcarea normelor de conduită a funcționarului public;
- i) desfășurarea în timpul programului de muncă a unor activități cu caracter politic specificate la art.15 alin.(4) – „În timpul exercitării atribuțiilor, funcționarul public se va abține de la exprimarea sau manifestarea publică a preferințelor politice și favorizarea vreunui partid politic sau vreunei organizații social-politice.”
- j) încălcarea prevederilor referitoare la obligații, incompatibilități, conflict de interese și restricții stabilite prin lege;
- k) încălcarea regulilor de organizare și desfășurare a concursului, a regulilor de evaluare a performanțelor profesionale ale funcționarilor publici;
- l) alte fapte considerate ca abateri disciplinare în legislația din domeniul funcției publice și funcționarilor publici.

Pentru comiterea abaterilor disciplinare, conform art. 58 din Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, nr. 158-XVI din 04.07.2008 funcționarului public îi pot fi aplicate următoarele sancțiuni disciplinare:

- a) avertisment;
- b) muștrare;
- c) muștrare aspră;
- d) suspendarea dreptului de a fi promovat în funcție în decursul unui an;
- e) suspendarea dreptului de a fi avansat în trepte de salarizare pe o perioadă de la unu la doi ani;
- f) destituirea din funcția publică.

Răspunderea civilă survine în cazul cauzării unui prejudiciu material serviciului public de către funcționarul public, în legătură cu exercitarea atribuțiilor de serviciu. Astfel, ca temei a răspunderii materiale servește cauzarea unui prejudiciu serviciului public din vina funcționarului public. Răspunderea materială a funcționarului public constă în repararea prejudiciului material real. *Răspunderea patrimonială.* Deși în Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, nr. 158-XVI din 04.07.2008 această formă de răspundere materială nu este expres prevăzută, în legislația în vigoare este prevăzută răspunderea patrimonială solidară a funcționarului public cu autoritatea publică. Răspunderea patrimonială survine în cazurile când funcționarul public, în exercitarea atribuțiilor ce-i revin, produce daune particularilor (persoanelor fizice sau juridice), atât în cazul exercitării legale a funcției publice, cât și al îndeplinirii defectuoase a obligațiilor de serviciu sau al neîndeplinirii lor.

Răspunderea contravențională sau administrativă este o formă a răspunderii juridice, care este reglementată conform Codului contravențional nr. 218 din 24.10.2008. Drept temei a răspunderii administrative servește comiterea unei contravenții. Abaterile contravenționale au un grad mai sporit decât abaterile disciplinare și un grad de pericol social mai redus decât infracțiunile.

Astfel, dacă funcționarul public și-a îndeplinit defectuos sau nu și-a îndeplinit obligațiile ce-i revin în virtutea funcției publice deținute și în urma căreia s-a comis o abatere administrativă, el este supus pedepsei administrative conform prevederilor Codului cu privire la contravențiile administrative.

Pentru survenirea răspunderii administrative (contravenționale) a funcționarului public sunt necesare următoarele două condiții:

a) funcționarul public trebuie are calitatea de persoană cu funcții de răspundere în conformitate cu art. 16 alin. (6) al Codului contravențional;

b) contravenția este săvârșită în legătură executarea atribuțiilor de serviciu.

Răspunderea penală este cea mai severă formă de răspundere juridică ce se aplică funcționarilor publici în cazurile în care fapta funcționarului public legată de exercitarea atribuțiilor de serviciu întrunește elementele componentei juridice de infracțiune,prevăzută de legea penală.

Legeacu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, nr. 158-XVI din 04.07.2008 în art. 59 alin.(5) prevede că în cazul în care fapta funcționarului public conține componentele unei abateri disciplinare și ale unei infracțiuni, procedura cercetării de către comisia de disciplină se suspendă până la dispunerea neînceperii urmăririi penale, scoaterii de sub urmărire penală ori încetării urmăririi penale sau până la data la care instanța de judecată dispune achitarea sau încetarea procesului penal.

Ca și în cazul răspunderii administrative (contravenționale) pentru survenirea răspunderii penale a funcționarului public sunt necesare următoarele două condiții:

a) de regulă funcționar public trebuie să fie recunoscut persoană cu funcții de răspundere sau persoana cu înaltă funcție de răspundere, conform art. 123 al Codului Penal.

b) infracțiunea trebuie să fie săvârșită în legătură cu neexecutarea sau executarea necorespunzătoare a atribuțiilor de serviciu. Conform Legii penale (Codul penal) al Republicii Moldova în capitolul XV consacră infracțiunilor săvârșite, de persoanele cu funcție de răspundere.

10. Persoanele juridice cu scop necomercial sau comercial, cetățenii și apatrizii ca subiecte ale dreptului administrativ

10.1. Statutul administrativ-juridic al organizațiilor necomerciale

Statutul administrativ-juridic al organizațiilor necomerciale reprezintă drepturile, obligațiile și responsabilitățile organizațiilor cu scop nelucrative în cadrul raporturilor juridice administrative, precum și locul și rolul particularilor și asociațiilor acestora în democratizarea și eficientizarea administrației publice. Organizațiile necomerciale se clasifică în următoarele categorii:

a) asociațiile sunt organizații necomerciale constituite benevol de persoane fizice și/sau juridice asociate prin comunitate de interese, care nu contravin ordinii publice și bunelor moravuri, pentru satisfacerea unor necesități nemateriale (asociații obștești, asociații religioase, partide sau alte organizații social-politice, sindicate, uniuni de persoane juridice, patronate, alte forme în condițiile legii (cum ar fi asociații și federații sportive).

b) fundațiile sunt organizații necomerciale, fără calitatea de membri, înființate de una sau mai multe persoane fizice și juridice, dotate cu patrimoniu distinct și separat de cel al fondatorilor, destinat atingerii scopurilor necomerciale prevăzute în actul de constituire. Fundațiile pot fi de utilitate publică (a căror activitate este orientată spre apărarea drepturilor omului, promovarea democrației, dobândirea și propagarea cunoștințelor, educație, știință, cultură și artă, altor domenii de utilitate publică etc.) și fără statut de utilitate publică.

c) instituțiile sunt organizații necomerciale constituite de fondator (fondatori) pentru exercitarea unor funcții sociale, culturale, de învățământ și altor funcții cu caracter necomercial, fiind finanțate parțial sau integral de acesta (aceștia). Instituțiile pot fi publice sau private. Instituția publică se constituie în baza unui act emis de autoritatea publică și este finanțată, integral sau parțial, de la bugetul acesteia. Instituția publică nu este în drept să instituie alte persoane juridice, cu excepția uniunii de persoane juridice. Instituția privată se constituie în baza hotărârii persoanei fizice sau juridice de drept privat, care o dotează potrivit scopului preconizat.

Organizațiile necomerciale capătă drepturi și obligații de natură administrativă, începând de la înregistrare (înregistrarea fiind în sine o obligație cu caracter administrativ, cu excepția unor instituții publice care sunt fondate prin acte juridice), pe parcursul activității (cum ar fi prezentarea diferitelor rapoarte și dări de seamă conform legislației) și terminând cu încetarea activității, care poate fi inițiată (în caz de încălcare gravă a legii) de autoritatea publică competentă.

10.2. Statutul administrativ-juridic al persoanelor juridice cu scop lucrativ (comercial), inclusiv și al întreprinderilor

Persoanele juridice cu scop lucrativ, spre deosebire de organizațiile necomerciale, urmăresc scop comercial, adică obținerea de venit (profit).

Statutul administrativ-juridic al persoanelor juridice cu scop lucrativ reprezintă drepturile, obligațiile și responsabilitățile organizațiilor respective în cadrul raporturilor juridice administrative ce apar la constituirea, activitatea și încetarea activității lor, precum și locul și rolul acestor organizații și al asociațiilor acestora în democratizarea și eficientizarea administrației publice.

Persoanele juridice cu scop lucrativ se clasifică în următoarele categorii:

Societăți comerciale, cum ar fi: (a) societăți în nume colectiv; (b) societăți în comandită; (c) societăți cu răspundere limitată; (d) societăți pe acțiuni.

Cooperative, cum ar fi: (a) cooperativele de întreprinzător (cooperative de prelucrare, de prestări servicii, agricole și alte genuri de activitate); (b) cooperativele de consum; (c) alte forme stabilite de lege.

Întreprinderea de stat se fondează de către Guvern sau de alte autorități publice centrale abilitate prin lege.

Întreprinderea municipală se fondează de către autoritățile administrației publice locale.

Persoanele juridice cu scop lucrativ capătă drepturi și obligații de natură administrativă, începând cu momentul înregistrării de stat, pe parcursul activității și până la încetarea activității. Pentru a desfășura anumite genuri de activitate (sau activități concrete) persoanele juridice cu scop lucrativ trebuie să obțină licențe sau autorizații. Încetarea activității (dizolvarea) persoanelor juridice cu scop lucrativ poate fi inițiată și de autoritatea publică competentă (în caz de încălcare gravă a legii).

10.3. Statutul administrativ-juridic al cetățenilor Republicii Moldova, cetățenilor străini și apatrizilor.

Statutul administrativ-juridic al cetățenilor Republicii Moldova, al cetățenilor străini și al apatrizilor (denumiți și persoane fizice), la fel, cuprinde drepturile, obligațiile și responsabilitățile acestora în cadrul raporturilor juridice administrative, inclusiv locul și rolul acestor persoane în democratizarea și eficientizarea administrației publice. Persoanele fizice devin subiecți cu drepturi depline ai dreptului administrativ din momentul dispunerii de capacitate de exercițiu administrativă deplină, adică din momentul când pot fi parte la raporturile juridice administrative.

Cetățenii Republicii Moldova dispun de maximum de drepturi și obligații cu caracter administrativ. Majoritatea drepturilor, libertăților și îndatoririlor fundamentale prevăzute în Constituția Republicii Moldova, la o etapă sau alta de realizare, capătă natură administrativă (în special datorită faptului că realizarea lor în practică ține de competența anumitor autorități administrative).

Cetățenii străini și apatrizii (sau străinii) beneficiază de majoritatea drepturilor, libertăților și obligațiilor prevăzute pentru cetățenii Republicii Moldova, cu excepțiile prevăzute de lege. Astfel, ei nu pot fi desemnați în funcții sau antrenați în activități pentru care, în conformitate cu legislația în vigoare, se cere cetățenia Republicii Moldova (nu beneficiază de dreptul de a ocupa o funcție în autoritățile publice și nici de a participa la sufragiu universal; nu pot fi membri de partide și de alte organizații social-politice; nu pot satisface serviciul militar în forțele armate ale Republicii Moldova etc.).

11. Formele de realizare ale administrației publice. Actele administrative ca formă principală a administrației publice

11.1. Noțiunea și categoriile formelor de realizare a administrației publice

Forma de realizare a administrației publice reprezintă o acțiune exterioară a autorității publice (persoanei cu funcție de răspundere) efectuată în limitele competențelor prevăzute de lege sau conform legii, ce generează anumite efecte, consecințe cu caracter juridic sau cu caracter nejuridic.

Formele de realizare a administrației publice sunt diverse și alegerea unei sau altei forme depinde de foarte multe circumstanțe: competența autorității (organului) administrației publice, particularitățile obiectului administrării.

Conform doctrinei juridice cele mai răspândite forme de realizare a administrației publice sunt considerate următoarele:

- a) emiterea sau adoptarea actelor administrative cu caracter normativ și actelor administrative cu caracter individual;
- b) aplicarea actelor administrative cu caracter normativ, săvârșirea în temeiul lor a unor acțiuni cu caracter juridic;
- c) formă de activitate contractuală, încheierea contractelor administrative;
- d) săvârșirea unor acțiuni cu caracter organizatoric;
- e) îndeplinirea unor acțiuni tehnico-organizatorice sau a unor operațiuni material-tehnice.

În cadrul formelor concrete de realizare a activității administrației publice se pot distinge două mari categorii:

- a) forme juridice de realizare a administrației publice
- b) forme ne juridice de realizare a administrației publice

Formele juridice întotdeauna produc efecte juridice bine determinate și ele sunt numite forme de realizare administrativ-juridice ale administrației publice (actele administrative, contractele administrative, actele civile, actele de drept al muncii, și faptele juridice materiale).

Formele nejuridice de realizare a administrației publice nu produc efecte juridice directe, deși în unele cazuri au importanță pentru realizarea eficientă a formelor juridice (săvârșirea unor acțiuni cu caracter organizatoric și îndeplinirea unor acțiuni tehnico-organizatorice sau a unor operațiuni material-tehnice).

11.2. Noțiunea și însemnătatea juridică a actelor administrative

Actul administrativ este o manifestare unilaterală de voință, cu caracter normativ sau individual, din partea unei autorități publice în vederea organizării și executării în concret a legii (Legea contenciosului administrativ, nr.793 din 10.02.2000).

Actele administrative sau actele de drept administrativ (cele două noțiuni exprimă același conținut) reprezintă principala formă juridică a activității autorităților administrației publice și se caracterizează printr-un șir de trăsături care determină rolul și însemnătatea juridică a acestei forme de realizare a administrației publice. Aceste trăsături sunt următoarele:

- a) actul administrativ reprezintă o variantă juridică a deciziei cu caracter administrativ.
- b) actul administrativ este emis sau adoptat, în principal, de către autoritățile publice, împuternicite în limitele competenței stabilite conform legii sau conform legii.
- c) actul administrativ este o manifestare de voință unilaterală a autorității publice în care își găsește exprimare natura sa autoritară.
- d) actul administrativ determină regula de conduită corespunzătoare în domeniul administrației publice.

e) actul administrativ este emis sau adoptat în temeiul legii și pentru organizarea executării sau executarea în concret a legii, adică el poate fi emis (adoptat) de o autoritate a administrației publice sau, în anumite cazuri, de alte autorități publice sau persoane împuternicite conform Constituției Republicii Moldova și altor acte legislative (în scopul asigurării executării lor).

f) actul administrativ, ca regulă, se emite sau se adoptă în formă de document juridic scris, dar uneori poate fi exprimat verbal (cum ar fi în relațiile de serviciu ce apar între conducător și subalterni, în domeniul militar, etc.) sau prin anumite semne, iar în ultima perioadă se manifestă exprimarea electronică a acestuia.

g) actul administrativ poate fi contestat în ordinea stabilită de lege, în special în instanțele de contencios administrativ.

h) actul administrativ poate genera consecințe juridice speciale cu caracter jurisdicțional (adică de răspundere), adică în caz de nerespectare a prescripțiilor prevăzute în el survine răspunderea părții vinovate (ca regulă apare răspunderea disciplinară sau contravențională).

11.3. Clasificarea actelor administrative

Sarcinile și funcțiile administrației publice sunt realizate în practică prin intermediul unor acte administrative cu caracter și conținut diferit. Prin urmare, există premise de clasificare a actelor administrative, conform anumitor criterii.

Unul din criteriul de bază de clasificarea actelor administrative este *conținutul lor juridic* (esența juridică sau al întinderii efectelor pe care le produc). Conform acestui criteriu actele administrative se clasifică în:

a) acte administrative cu caracter normativ

b) acte administrative cu caracter individual

Actele administrative cu caracter normativ exprimă funcția de reglementare a dreptului administrativ. Ele conțin reguli generale, impersonale, care se aplică într-un număr nedeterminat de cazuri și la un număr nedeterminat de subiecți. Actele administrative cu caracter normativ se caracterizează prin:

Actele administrative cu caracter individual spre deosebire de cele normative servesc pentru realizarea unor sarcini concrete ale administrației publice. Aceste acte administrative întrunesc trăsături absolut opuse actelor administrative cu caracter normativ. Actele administrative cu caracter individual sunt cele mai răspândite în activitatea administrației publice, însă prin intermediul actelor administrative cu caracter normativ sunt rezolvate cele mai importante probleme din administrația publică.

După *natura juridică* a actelor administrative se disting:

acte administrative de autoritate (de putere publică). Aceste acte se emit sau se adoptă în mod unilateral în vederea executării legii sau în scopul apariției, modificării sau încetării unui raport juridic administrativ. Prin intermediul acestor acte administrative sunt exercitate funcțiile de conducere

b) acte administrative de gestiune. Aceste acte se emit sau se adoptă în legătură cu administrarea și folosirea patrimoniului public și cuprind manifestări de voință bilaterale ale autorității publice și unei persoane terțe (persoană fizică sau persoană juridică).

c) acte administrative jurisdicționale. Reprezintă o varietate distinctă de acte administrative care sunt adoptate în legătură cu exercitarea jurisdicției administrative. În scopul soluționării unui litigiu apărut și aplicării răspunderii față de partea vinovată.

După *ordinea de adoptare* actele administrative se clasifică în:

acte administrative ale organelor colegiale ale administrației publice – Ordonanțe, Hotărâri ale Guvernului, decizii ale autorităților publice locale

b) acte administrative ale organelor individuale – Decrete ale Președintelui Republicii Moldova, Dispoziții ale Guvernului, Ordinele, Instrucțiunile organelor administrației publice centrale de specialitate, dispozițiile autorităților publice locale)

După *modul de exprimare* actele administrative se clasifică în:

a) acte administrative scrise sub formă de document juridic

b) acte administrative sub formă orală

- c) acte administrative exprimate prin anumite semne (semnele de circulație rutieră)
- d) acte administrative în formă electronică

După *acțiunea în spațiu* actele administrative se clasifică în:

- a) acte administrative ale autorităților administrației publice centrale
- b) acte administrative ale autorităților publice locale

După *acțiunea în timp* actele administrative se clasifică în:

- a) acte administrative pe un anumit termen (temporare)
- b) acte administrative pe un termen indefinit (permanente)

11.4. Cerințele înaintate față de actele administrative

Autoritățile administrative adoptă sau emit zi de zi un volum impunător de acte administrative care trebuie să corespundă anumitor cerințe de conținut, formă, eficiență, oportunitate etc.

O condiție importantă legată de forța juridică și efectele actului administrativ ține de corespunderea actului cerințelor stabilite de lege sau conform legii privind ordinea de pregătire, adoptare (emitere) și punere în aplicare, cât și a conținutului actului administrativ pentru a produce efecte juridice. Respectarea cerințelor față de actele administrative constituie o garanție că ele vor fi aplicate cu respectarea legalității, oportunității, inclusiv la un randament optim.

Astfel cerințele față de actele administrative, reieșind din prevederile legislației și ale etapelor evoluției unui act administrativ (în special cu caracter normativ), pot fi clasificate în următoarele categorii:

a) cerințe privind ordinea de pregătire sau procedura de elaborare a proiectelor actelor administrative. Cerințele privind ordinea de pregătire a proiectelor de acte administrative sunt prevăzute în diferite acte normative cum ar fi: Legea nr. 317-XV din 18 iulie 2003 privind actele normative ale Guvernului și altor autorități ale administrației publice centrale și locale, Lege nr.64-XII din 31 mai 1990 cu privire la Guvern, Lege nr.436-XVI din 28 decembrie 2006 privind administrația publică locală, Legea nr.239-XVI din 13 noiembrie 2008 privind transparența în procesul decizional, Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 1104 din 28 noiembrie 1997 cu privire la modul de efectuare a expertizei juridice și înregistrării de stat a actelor normative, regulamentele de funcționare a organelor administrației publice, etc.

b) cerințe privind ordinea de aprobare și punerea în aplicare a actelor administrative. Autoritatea publică trebuie să respecte procedura de adoptare (emitere) prevăzută de lege sau conform legii. Procedurile sunt prevăzute în diferite acte normative cum ar fi Legea nr.64-XII din 31 mai 1990 cu privire la Guvern; Regulamentul Guvernului Republicii Moldova, aprobat prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 34 din 17 ianuarie 2001; Lege nr.436-XVI din 28 decembrie 2006 privind administrația publică locală; regulamentele organelor administrației publice centrale de specialitate, etc. Procedurile respective diferă în dependență de locul și rolul organului în sistemul autorităților publice, natura sau modul de activitate al organului (colegial sau unipersonal) și altele. Actul administrativ trebuie să respecte procedura de punere în aplicare. Astfel, actele administrative cu caracter normativ, cu excepțiile prevăzute de lege, se pun în aplicare nu mai devreme de data publicării sau data aducerii lor la cunoștință publică. Actele administrative cu caracter individual, de regulă, se pun în aplicare de la data aducerii lor la cunoștința persoanelor vizate în ele.

c) cerințe față de conținutul actelor administrative. Legalitatea actului administrativ, adică actul administrativ nu trebuie să contravină sau să depășească limitele prevăzute de lege sau de actele organelor ierarhic superioare. Actul administrativ trebuie să fie emis sau adoptat de o autoritate competentă a administrației publice. Actul administrativ trebuie să fie juridic fundamentat. Actul administrativ nu trebuie să limiteze sau să lezeze drepturile, libertățile și interesele legitime ale cetățenilor și formațiunile nestatale în domeniul administrației publice

11.5. Nevalabilitatea actelor administrative și consecințele ei

În general sunt considerate nevalabile acele acte administrative care sunt create, aprobate și puse în aplicare cu încălcarea cerințelor față de aceste acte, în special modul de aprobare și conținutul lor juridic. Ca regulă actele administrative produc efecte juridice până în momentul scoaterii lor din vigoare printr-un alt act juridic, care aparține, de regulă, autorității emitente, organului ierarhic superior acestuia sau altei autorități publice, în special instanței judecătorești.

Conform opiniilor din doctrină actele administrative nevalabile, pot fi divizate în următoarele categorii:

- a) acte administrative lovite de nulitate absolută
- b) acte administrative lovite de nulitate relativă
- c) acte administrative inexistente

Sunt considerate în calitate de acte administrative lovite de *nulitate absolută*, acele acte administrative care sunt create și aplicate cu nerespectarea unor condiții de fond privind conținutul actului cum ar fi încălcarea gravă a legii, a competenței autorității publice emitente.

Sunt lovite de *nulitate relativă* acele acte administrative care nu respectă niște condiții sau cerințe de formă (nerespectarea cerințelor de adoptare). În cazul în care deficiențele respective pot fi înlăturate fără a afecta conținutul și esența actului administrativ, acesta va continua să rămână în vigoare. În caz contrar, ca și în situația actelor lovite de nulitate absolută, actul administrativ lovit de nulitate relativă urmează a fi scos din vigoare.

Sunt considerate *inexistente* acele acte administrative care sunt lipsite de elementele esențiale ce determină natura și obiectul actului administrativ respectiv fără de care el nu poate fi conceput cum ar fi emiterea sau adoptarea unui act administrativ de către o persoană care nu are calitatea de funcționar public sau de către o organizație care nu are calitatea de autoritate publică sau de un organ vădit incompetent.

Precizări în ceea ce privește actele administrative inexistente există și în Constituția republicii Moldova. Conform art. 102, alin.(4) din Constituție „Nepublicarea hotărârii sau ordonanței Guvernului atrage inexistența ei”.

12. Metodele de realizare a administrației publice

12.1. Noțiunea metodelor administrației publice

Metodele administrației publice reprezintă mijloacele, procedeele practice de realizare a funcțiilor și atribuțiilor de către autoritățile administrative conform competenței stabilite și prin intermediul formei corespunzătoare de realizare a administrației publice.

Metodele administrației publice sau administrative se caracterizează prin următoarele trăsături:

a) ele sunt organic legate de sarcinile acestei forme a activității statale (adică puterea executivă) și reprezintă o modalitate specifică de realizare practică a unei laturi a puterii de stat;

b) metodele administrației publice exprimă o influență administrativă (de punere în ordine) a obiectelor administrării și ele se exprimă nemijlocit în relațiile ce apar între subiectele și obiectele administrării;

c) ele sunt folosite de către autoritățile administrației publice în calitate de mijloace de realizare a competenței și totdeauna au un adresat, fie individual sau colectiv;

d) reieșind din diversitatea procedeele și mijloacelor de realizare a atribuțiilor administrative, metoda administrației publice reprezintă o posibilitate concretă de rezolvare a sarcinilor cu caracter administrativ care stau în fața autorității publice;

e) în cadrul metodei administrației publice este exprimat în volum corespunzător interesul public sau voința statului;

f) pentru ele este caracteristică, ca regulă, forma juridică de exprimare;

g) aplicarea metodelor concrete de influență administrativă se află în dependență directă nu numai de statutul juridic al autorității administrative, dar și de particularitățile obiectului administrării (de exemplu forma proprietății, caracterul său colectiv sau individual, etc.).

Așadar, conform caracteristicilor menționate, metoda administrației publice reprezintă un mijloc de influență în scopul realizării sarcinilor puterii executive în cadrul statului.

În dependență de procedeele de influență asupra obiectului administrării (cetățenilor, organizațiilor obștești, organelor ierarhic inferioare) se manifestă două metode universale a oricărei activități administrative:

a) metoda convingerii, și

b) metoda constrângerii.

Ele reprezintă două extremități ale unui tot întreg, adică a mecanismului de asigurare a comportării corespunzătoare. Aceste două metode se completează reciproc.

12.2. Corelația dintre convingere și constrângere în domeniul administrației publice

Pentru îndeplinirea sarcinilor și funcțiilor sale, atât administrația publică, cât și puterea de stat în general, trebuie să aibă ca fundament convingerea membrilor societății în necesitatea unor sau altor transformări dictate de politica statului. Metoda convingerii trebuie să fie metoda principală în procesul de guvernare, inclusiv reieșind din faptul că aceasta reiese din principiul democratismului.

Aplicarea convingerii ca metodă principală a administrației publice nu exclude, însă, aplicarea și măsurilor de constrângere. Interesele ocrotirii legalității și ordinii de drept, menținerea disciplinei de stat necesită uneori ca autoritățile statului să asigure transpunerea în viață a voinței statale prin aplicarea celor care nu urmează benevol această voință a unor măsuri de constrângere stabilite prin lege. De asemenea aceasta este una din atribuțiile statului. Aplicarea legitimă și întemeiată a măsurilor de constrângere nu numai că nu contravine principiului democratismului, dar servește în același timp ca un mijloc de asigurare a acestuia, deoarece permite realizarea consecventă a voinței majorității populației prin intermediul puterii de stat. Democrația este de neconceput fără o ordine de drept durabilă.

Altfel vorbind, în procesul administrării trebuie să fie asigurată îmbinarea optimală a convingerii și constrângerii. Trebuie de menționat că, îmbinând convingerea și constrângerea, administrația publică trebuie, în primul rând, să se bazeze pe metoda convingerii. Plus la aceasta,

convingerea apare deseori ca mijloc de prevenire a încălcărilor de drept, al abaterilor de la cerințele disciplinei de stat. Iar măsurile de constrângere, când totuși sunt necesare, vor fi susținute, în aceste cazuri, de majoritatea membrilor societății.

Îmbinarea corectă a convingerii și constrângerii servește drept condiție primordială de asigurare a eficienței activității autorităților administrative.

12.3. Constrângerea administrativă: esență și categorii

Constrângerea administrativă este o formă a constrângerii statale și împreună cu alte forme de constrângere juridică formează forța coercitivă a statului.

Fiind o varietate a constrângerii statale, constrângerea administrativă este aplicată ca un mijloc extrem de asigurare și ocrotire a ordinii de drept în domeniul administrației publice, adică îndeplinește o funcție de reprimare. În același timp, măsurile de constrângere administrative în scopul ocrotirii ordinii de drept exercită și alt gen de funcții fiind aplicate nu numai în calitate de pedeapsă pentru încălcările de drept (disciplinare și contravenționale), dar și pentru preîntâmpinarea și curmarea lor. Aceasta înseamnă că aceste măsuri trebuie tratate în sens mai larg decât realizarea unor sancțiuni ale normelor de drept administrativ.

Însăși denumirea acestor măsuri de constrângere ne vorbește că pentru aplicarea lor este caracteristică procedura extrajudiciară, adică aplicarea lor este de competența organelor executive (persoanelor cu funcții de răspundere), care le realizează nemijlocit în procesul activității fără a se adresa în instanța judecătorească. Însă în cazurile prevăzute de lege unele măsuri de constrângere administrativă sunt aplicate prin intermediul instanțelor de judecată. În particular, aceasta are loc în cazurile aplicării celor mai severe sancțiuni pentru comiterea contravențiilor (cazuri ce prezintă dificultate).

Măsurile de constrângere administrativă sunt diverse. Conform destinației lor sau în dependență de prezența sau lipsa faptei ilegale, măsurile de constrângere administrativă pot fi clasificate în trei grupe:

- a) măsuri de prevenire;
- b) măsuri de stopare (curmare);
- c) măsuri de răspundere juridică.

13. Caracteristica generală a răspunderii în dreptul administrativ.

13.1. Caracteristica generală a răspunderii juridice în dreptul administrativ

Prin răspunderea juridică în dreptul administrativ se înțelege formele de răspundere juridică ce apar în rezultatul încălcărilor normelor de drept administrativ.

În literatura de specialitate referitor la răspunderea în dreptul administrativ există diferite opinii. Unii autori identifică răspunderea în dreptul administrativ cu răspunderea administrativă și divizează această răspundere în așa forme cum ar fi:

- a) răspunderea administrativ-disciplinară;
- b) răspunderea administrativ-patrimonială (materială);
- c) răspunderea administrativ – contravențională.

Formele de răspundere juridică pot fi examinate având la bază așa criterii cum ar fi: temeiul aplicării, cercul de subiecte și caracterul sancțiunilor.

Răspunderea disciplinară are ca temei abaterea disciplinară, adică neexecutarea sau executarea necorespunzătoare a atribuțiilor de serviciu. Subiectele răspunderii disciplinare sunt funcționarii publici, inclusiv funcționari cu statut special (militari, polițiști, vameși, etc.). Sancțiunile disciplinare poartă, în temei, caracter moral, dar pot avea și caracter mixt cum ar fi eliberarea din funcție. Reglementarea răspunderii disciplinare se face prin diferite acte normative cum ar fi legi, regulamente sau statute disciplinare.

Răspunderea materială are ca temei cauzarea unui prejudiciu material autorității publice sau altei organizații statale (unui serviciu public). Această formă de răspundere este preluată din dreptul muncii și nu este reglementată clar de către normele de drept administrativ. În calitate de subiecte a răspunderii materiale apar funcționarii publici care, cu vinovăție, au cauzat un prejudiciu serviciului public. Sancțiunea constă în repararea prejudiciului real direct (adică cu excepția venitului ratat) și poate fi răspundere limitată (în limita salariului mediu lunar) sau răspundere materială deplină - în cazurile prevăzute de lege. Răspunderea materială limitată poate fi aplicată în mod administrativ (extrajudiciar) prin ordinul conducerii autorității publice, pe când răspunderea materială deplină se aplică pe cale judecătorească (evident dacă funcționarul public nu decide să repare benevol prejudiciul material).

Deși uneori se confundă, răspunderea materială urmează a fi deosebită de răspunderea patrimonială (civilă), care are ca temei cauzarea de către autoritatea publică, în procesul neexecutării corespunzătoare a atribuțiilor, inclusiv de funcționarul acesteia, a unui prejudiciu cetățeanului sau altui terț. Astfel, conform prevederilor art. 53 din Constituția Republicii Moldova „persoana vătămată într-un drept al său de o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri, este îndreptățită să obțină recunoașterea dreptului pretins, anularea actului și repararea pagubei”. Adică ca subiect a răspunderii apare autoritatea publică, inclusiv solidar funcționarul public vinovat de fapta ilegală, și această formă de răspundere se manifestă în repararea prejudiciului, inclusiv a prejudiciului moral - în cazurile prevăzute de legislația civilă.

Răspunderea contravențională prevede aplicarea sancțiunilor contravenționale de către autoritatea competentă sau instanța judecătorească față de persoana fizică sau juridică care a comis o contravenție. Normele răspunderii contravenționale formează o instituție independentă a dreptului administrativ.

Subiectele răspunderii contravenționale sunt un cerc larg de persoane fizice sau juridice (cu excepția autorităților publice și instituțiilor publice), inclusiv persoane cu funcții de răspundere atât din organizațiile statale, cât și structurile private.

Sancțiunile contravenționale sunt diverse având atât caracter moral, cât și caracter material, inclusiv cu elemente restrictive în privința anumitor activități (de la avertisment - până la privarea de dreptul de a desfășura o anumită activitate sau arestul contravențional). Această formă de răspundere este reglementată, în temei, de prevederile Codului contravențional al Republicii Moldova nr. 218-XVI din 24 octombrie 2008 și va fi examinată mai detaliat în prezenta lucrare.

Pentru încălcări grave ale normelor de drept administrativ poate surveni răspunderea penală, care ține de obiectul de reglementare a altor ramuri de drept, deși răspunderea penală se află într-o legătură directă cu răspunderea contravențională.

13.2. Conceptul de procedură (proces) administrativ(ă).

Procedura administrativă poate fi definită, în sens larg, ca activitate de realizare a normelor juridice administrative cu caracter material (adică activitatea de aplicare a dreptului și de stabilire a normelor de drept) și în sens îngust, ca activitate de ocrotire a ordinii de drept (jurisdicțională), săvârșită de organele administrative. Procedura administrativă, în sens larg, nu posedă o bază juridică necesară pentru a fi posibilă de-o aplicat practic. Această noțiune cuprinde totalitatea acțiunilor săvârșite de autoritățile administrației publice pentru realizarea funcțiilor lor, adică este tratată însăși activitatea administrativ-statală. Bază normativă este incompletă în acest sens și în majoritatea cazurilor lipsesc norme unice de săvârșire a unor asemenea acțiuni, cum ar fi îmbinarea procedurilor de pregătire a actelor normative și individuale cu regulile de exercitare a unor acțiuni cu caracter de dispoziție (aplicarea dreptului), cu procedurile de control și supraveghere, precum și cu procedurile jurisdicționale (de aplicare a răspunderii juridice).

Procedura administrativă, în sens restrâns, este mai preferabilă în sens juridic și este supusă într-un volum mai mare reglementărilor juridice. Această noțiune exprimă, în esență, jurisdicția administrativă și poate fi definită ca o formă de activitate a subiecților împuterniciți (în temei autorității administrative), reglementată prin anumite norme juridice, care are ca scop examinarea și soluționarea unor litigii administrative cu caracter individual. Reieșind din legislația în vigoare, pot fi evidențiate următoarele forme ale procedurii administrative în sens restrâns:

- a) Procesul contravențional;
- b) Procedura disciplinară;
- c) Procedura materială;
- d) Procedura în cazul petițiilor și de contencios administrativ
- e) Procedura de coordonare (aplicabilă în cazul divergențelor dintre autoritățile administrative).

Cel mai puțin este reglementată procedura de coordonare, deoarece deseori este implicat factorul subordonării ierarhice sau factorul politic.

Dintre formele de procedură administrativă menționată procesul contravențional este reglementat cel mai complet de către normele cuprinse, în temei, în Codul contravențional al Republicii Moldova. Astfel, ordinea derulării procesului contravențional este strict determinată în legislație și, în particular, prevede chiar și circumstanțele (împrejurările) care exclud procedura respectivă.

Orice formă de procedură administrativă poate fi examinată reieșind din structura sa prin care se înțelege totalitatea etapelor (fazelor) procesuale. Fiecare din ele are o importanță procesuală a sa, consacrată în normele procesuale respective, asigurând continuitatea necesară pentru săvârșirea acțiunilor procesuale în scopul atingerii sarcinilor care stau în fața procedurii respective.

14. Legalitatea și disciplina în domeniul administrației publice

14.1. Noțiunea și însemnătatea legalității și disciplinei în domeniul administrației publice

Legalitatea reprezintă un principiu constituțional, potrivit căruia toate organele de stat, persoanele cu funcții de răspundere, cetățenii și asociațiile lor sunt obligate să respecte Constituția Republicii Moldova. Conform art. 7 din Constituția Republicii Moldova nici o lege și nici un act juridic care contravine prevederilor Constituției nu are putere juridică. Conform art.15 din Constituție toate autoritățile publice, funcționarii publici și alte persoane antrenate în sectorul public, cetățenii și asociațiile lor sunt obligați să respecte Constituția Republicii Moldova și legile adoptate conform Constituției.

Prin legalitate se înțelege respectarea strictă a prevederilor normelor de drept atât de cei care adoptă aceste norme, precum și de cei care le pun în executare, cât și de toți membrii societății.

O importanță deosebită are acest principiu în domeniul administrației publice reieșind din următoarele considerente.

a) administrația publică cuprinde o sferă foarte largă a activității statale, adică efectuează o activitate multilaterală în domeniul conducerii cu economia, în domeniul social-cultural și administrativ-politic și cel al relațiilor externe. Stricta respectare a legalității constitui o condiție primordială a funcționării întregului sistem al administrației publice și a îndeplinirii cu succes a sarcinilor ce stau în fața lui.

b) subiectele administrării sau organele administrației publice, în procesul realizării funcțiilor și atribuțiilor lor, exercită o activitate de executare a legilor care este însoțită de elaborarea și adoptarea deciziilor administrative în formă de acte de aplicare a dreptului. Deoarece actele administrative de aplicare a dreptului se emit în baza normelor de drept generale cuprinse în lege, ele trebuie să corespundă dispozițiilor acestor norme, adică această activitate de aplicare a dreptului trebuie să corespundă principiului legalității.

c) administrația publică este efectuată de o multitudine de autorități publice și persoane cu funcții de răspundere cu care au de a face cetățenii și diferite organizații. De activitatea lor bine organizată, bazată pe respectarea strictă a legilor și actelor adoptate în conformitatea cu legea, foarte mult depinde rezolvarea în mod operativ, obiectiv și coerent a problemelor legate de viața cotidiană a cetățenilor, precum și de activitatea diferitor organizații. De aceea, organele administrației publice sunt obligate, în limitele competenței, să asigure executarea legilor și a altor acte normative în activitatea organizațiilor subordonate lor, cât și a altor organizații, adică să întreprindă măsuri pentru întărirea disciplinei de stat.

d) organele administrației publice exercită activitatea de creare a normelor de drept care cuprinde o sferă largă a vieții sociale. Emiterea (adoptarea) actelor normative de către autoritățile administrative se bazează pe principiul legalității, adică ele trebuie să corespundă legilor, să se bazeze pe ele și să nu depășească limitele prevăzute de acestea. Exercitarea activității de creare a normelor de drept în limitele legalității constituie o garanție în respectarea drepturilor și intereselor legitime ale cetățenilor, structurilor comerciale, instituțiilor și altor organizații.

e) autoritățile administrației publice sunt înzestrate cu atribuții largi în domeniul aplicării măsurilor de constrângere. Asemenea activitate va înlesni stabilirea relațiilor sociale și normalizarea lor în domeniul administrării numai atunci când va fi efectuată strict în limitele legii.

Prin disciplina se înțelege subordonarea conștientă a tuturor cetățenilor normelor și regulilor stabilite de stat și de organele împuternicite, respectarea strictă a regulilor de comportament, coordonarea în acțiuni, iar pentru funcționarii publici executarea atribuțiilor de serviciu și dispozițiilor conducătorilor. Astfel, disciplina prevede executarea strictă a legilor, a altor acte normative emise sau adoptate în baza legii, de către toți funcționarii din aparatul de stat și, de asemenea, de persoanele din domeniul economiei, social-cultural, administrativ-politic, precum și de populație.

Legalitatea și disciplina sunt categorii distincte, dar în același timp ele sunt legate reciproc. Astfel legalitatea servește ca bază sau nucleu al disciplinei, deoarece una din cerințele disciplinei este respectarea legilor și altor acte normative. Legalitatea reprezintă un mijloc de ocrotire a disciplinei așa cum cerințele principale ale disciplinei sunt ogândite în formă de norme, prevăzute în actele normative. La rândul său fără respectarea disciplinei nu este posibilă nici legalitatea strictă.

Într-o legătură strânsă cu legalitatea și disciplina se află și categoria de oportunitate, care presupune realizarea sarcinilor și atribuțiilor legale, în termen optim, cu cheltuieli minime de resurse de muncă, materiale și spirituale, precum și alegerea celor mai potrivite mijloace pentru realizarea scopului legii.

14.2. Noțiunea și sistemul mijloacelor de asigurare a legalității și disciplinei în procesul administrației publice

În procesul activității de asigurare a legalității și disciplinei în domeniul administrației publice, autoritățile publice, persoanele fizice și diferite organizații folosesc, în limitele legii, următoarele mijloace: controlul, supravegherea administrativă și reclamarea (dreptul de petiționare).

Controlul se caracterizează prin faptul că, de regulă, are un caracter universal și se exercită în toate domeniile administrării. Prin intermediul controlului se stabilește dacă activitatea autorităților administrative și acțiunile funcționarilor publici corespund cerințelor și normelor de drept. În același timp, sunt supuse controlului și acțiunile cetățenilor și organizațiilor care au tangențe cu domeniul administrației publice. Astfel, controlul este chemat să asigure respectarea strictă și executarea întocmai a legilor și altor acte normative, respectarea disciplinei de către organele administrației publice, funcționarii publici, de către întreprinderi, societăți comerciale, instituții, alte organizații și cetățeni.

Conform momentului efectuării, controlul poate fi clasificat în următoarele categorii: controlul prealabil (ex-ante), controlul curent și controlul ulterior (ex-post).

După calitatea celui ce efectuează controlul deosebim controlul extern exercitat de persoane din afară sistemului administrației publice (organul legislativ, instanța de judecată, etc.) și controlul intern sau administrativ.

După timpul efectuării controlul poate fi planificat sau inopinat.

Supraveghere administrativă reprezintă în esența urmărirea permanentă sau sistematică de către autoritățile și persoanele cu funcții de răspundere împuternicite pentru aceasta a executării normelor speciale care acționează în anumite domenii (norme sanitare, fiscale, antiincendiar, regulile circulației rutiere, etc.). supravegherea administrativă se efectuează din punct de vedere al legalității, dar nu și a oportunității activității subiectului supus verificării. De aceea, în cazul supravegherii administrative, spre deosebire de control, nu se admite amestecul în activitatea operativă a subiectului verificat.

Reclamarea (sau dreptul la petiționare) reprezintă realizarea de către o persoană fizică sau organizația nestatală a dreptului lor de a-și înainta pretențiile (cererile) față de autoritățile și persoanele cu funcții de răspundere din cadrul administrației publice. Acest mijloc de asigurarea a legalității și disciplinei în administrația publică rezultă din art. 53 al Constituției Republicii Moldova (dreptul la petiționare) conform căruia „cetățenii au dreptul să se adreseze autorităților publice prin petiții formulate numai în numele semnatarilor, iar organizațiile legal constituite au dreptul să adreseze petiții exclusiv în numele colectivelor pe care le reprezintă”. Plus la aceasta, fiecare persoană este în drept, conform art.20 al Constituției Republicii Moldova, să se adreseze în justiție.

Sistemul mijloacelor de asigurare a legalității și disciplinei include următoarele forme de control, supraveghere și petiționare:

- a) controlul formațiunilor nestatale în domeniul administrației publice
- b) petițiile cetățenilor în asigurarea legalității și disciplinei în domeniul administrației publice

- c) controlul exercitat de Parlamentul Republicii Moldova, Președintele Republicii Moldova în domeniul administrației publice
- d) controlul exercitat de Curtea Constituțională, Curtea de Conturi, și Avocații Parlamentari în domeniul administrației publice
- e) Controlul (supravegherea) administrativ (ă)
- f) Controlul judecătoresc în domeniul administrației publice

14.3. Căile de întărire a legalității și disciplinei în domeniul administrației publice.

Asigurarea legalității și disciplinei în domeniul administrației publice constituie o sarcină de primă importanță a acestei forme de activitate statală. Nerespectarea legilor și altor acte normative adoptate conform legii, precum și lipsa disciplinei în cadrul procesului administrativ, constituie un factor de risc în promovarea unor sau altor reforme și, în rezultat, dezvoltarea durabilă a societății.

Reieșind din considerentele menționate apare necesitatea perfecționării permanente a mecanismului de control și supraveghere asupra procesului administrativ în general și cel decizional în particular. Astfel pentru asigurarea unui nivel înalt de legalitate și disciplină în administrația publică se impune selectarea și promovarea funcționarilor cu nivel de moralitate și profesionalism suficient pentru satisfacerea necesităților și dezvoltarea în continuă a nivelului de viață a cetățenilor Republicii Moldova, precum și rezolvarea unor așa sarcini cum ar fi:

- a) crearea unei atmosfere care asigură inevitabilitatea răspunderii în caz de încălcarea a legii, altor acte normative și disciplinei;
- b) Neadmiterea și chiar profilaxia încălcărilor apărute în procesul activității autorităților administrative;
- c) Descoperirea operativă și la timp, curmarea și înlăturarea cauzelor încălcărilor legalității și disciplinei;
- d) Elaborarea și aplicarea unor măsuri complexe îndreptate spre înlăturarea cauzelor încălcărilor, cum ar fi nivelul de salarizare și asigurarea cu condiții de trai a funcționarului public chiar din momentul încadrării în serviciului public (promovarea principiului „funcționarul trebuie să aibă ce pierde în caz de comitere a încălcărilor regimului de legalitate și disciplină”);
- e) Atragerea la răspundere a persoanelor vinovate de încălcarea legalității și disciplinei, indiferent de poziția și funcția ocupată;
- f) Asigurarea transparenței procesului de administrare, cu supravegherea continuă din partea mijloacelor de informare în masă și a societății civile.

15. Modalitățile de asigurare a legalității și disciplinei în domeniul administrației publice

15.1. Principiile controlului (supravegherii) în domeniul administrației publice

Controlul (supravegherea) în domeniul administrației publice cuprinde controlul (supravegherea) exercitat în raport cu autoritățile publice și alte structuri subordonate ale acestora și, de asemenea, controlul (supravegherea) exercitat de către autoritățile administrative, conform prevederilor legii și în limitele legii, asupra activității persoanelor juridice și persoanelor fizice.

În calitate de principii ale controlului (supravegherii) în domeniul administrației publice, pot fi menționate următoarele:

- legalitate și respectarea competenței stipulate de lege;
- obiectivitate și imparțialitate;
- independență;
- transparență în limitele legii, inclusiv a actelor individuale și normative emise de organul de control;
- efectuarea controlului în baza evaluării riscurilor;
- prezumția respectării legislației de către persoana supusă controlului;
- proporționalitate și oportunitate privind inițierea controlului – recurgerea la control doar când acesta este rezonabil necesar;
- proporționalitate și oportunitate privind durata controlului – exercitarea controlului într-un termen rezonabil, în funcție de temeiul invocat de organul de control;
- neadmiterea aplicării sancțiunilor care nu sunt stabilite de legi;
- tratarea dubiilor apărute la aplicarea legislației în favoarea particularului;
- efectuarea cheltuielilor de control din contul statului;
- redarea, ca regulă, controlului un caracter consultativ;
- evidența tuturor acțiunilor și actelor de control;
- dreptul de a contesta orice fapt sau act al controlorului și de reparare a prejudiciului cauzat astfel;
- lipsa interesului patrimonial al controlorului, inclusiv în raport cu defalcarea unei părți din amenda percepută în bugetul organului respectiv de control;
- neadmiterea afectării activității persoanei supuse controlului;
- universalitatea și caracterul sistematic al controlului;
- raționalitatea și rezultativitatea controlului;
- obligativitatea de a păstra secretele de stat, cele comerciale și a datelor cu caracter personal;
- inevitabilitatea răspunderii persoanelor supuse controlului în caz de încălcare a legislației;
- colaborarea între autoritățile ce efectuează controlul în exercitarea atribuțiilor.

15.2. Controlul formațiunilor nestatale în domeniul administrației publice;

Controlul formațiunilor nestatale, denumit și control obștesc, este una din formele principale de control exercitat față de administrația publică din partea organizațiilor social – politice, asociațiilor obștești, mijloacelor de informare în masă și alte formațiuni nestatale, adică ceea ce poate fi numit prin termenul generic de societatea civilă.

Această formă de control reiese, în temei din dreptul cetățeanului la asociere prevăzut de art. 41, 42 din Constituția Republicii Moldova (libertatea partidelor și a altor organizații social-politice, dreptul de a întemeia și de a se afilia la sindicate, etc.). Acest control este efectuat în diferite direcții cum ar fi:

- a) crearea grupurilor de inițiativă pentru soluționarea diferitor probleme ce se referă la interesele anumitor asociații și grupuri de persoane;

b) ocrotirea drepturilor și intereselor legitime ale membrilor formațiunilor obștești și cetățenilor;

c) activitatea mijloacelor de informare în masă, inclusiv în domeniul informării populației despre neajunsurile în activitatea administrației publice (derularea unor certări în procesul pregătirii informației);

d) activitatea sindicatelor și patronatelor, care trebuie să asigure un echilibru real între interesele angajaților și angajatorilor (inclusiv protecția muncii, asistența socială, remunerarea muncii, etc.);

f) un control specific asupra activității diferitor autorități administrative se exercită prin intermediul agenților economici și altor structuri private, mai ales în domeniile ce țin de activitatea nemijlocită a acestora (adresarea cu propuneri, cereri, reclamații), aceasta având efect asupra îmbunătățirii atât a legislației, cât și perfecționarea activității autorităților respective.

15.3. Rolul petițiilor cetățenilor în asigurarea legalității și disciplinei în domeniul administrației publice

Conform art. 52 alin. (1) din Constituția Republicii Moldovacetățenii au dreptul să se adreseze autorităților publice prin petiții formulate numai în numele semnatarilor.

Reieșind din prevederile legislației în vigoare, cetățenii și alte persoane fizice se pot adresa autorităților publice nu doar cu reclamații sau cereri, dar și prin alte forme legale pentru a obține informații sau contribui la îmbunătățirea procesului de administrare.

Prin petiție se înțelege orice cerere, reclamație, propunere, sesizare, adresată organelor de resort, inclusiv cererea prealabilă prin care se contestă un act administrativ sau nesoluționarea în termenul stabilit de lege a unei cereri.

Astfel principalele forme ale adresărilor care formează noțiunea generică de petiție ar fi: cererea, reclamația, propunerea, sesizarea, cererea prealabilă prin care se contestă un act administrativ sau nesoluționarea în termenul stabilit de lege a unei cereri.

Petiția se depune în scris sau în formă electronică în limba de stat sau într-o altă limbă în conformitate cu Legea cu privire la funcționarea limbilor vorbite pe teritoriul Republicii Moldova. Petițiile trebuie să fie semnate de autor, indicându-se numele, prenumele și domiciliul. Petițiile în formă electronică conțin informații privind numele, prenumele, domiciliul și adresa electronică a petiționarului. Petiția în formă electronică trebuie să corespundă cerințelor față de documentul electronic, inclusiv aplicarea semnăturii digitale, în conformitate cu legislația în vigoare. Petițiile ce nu întrunesc condițiile menționate se consideră anonime și nu se examinează. Fac excepție petițiile ce conțin informații referitoare la securitatea națională sau ordinea publică, care se remit spre examinare organelor competente.

Petițiile, ce țin de problemele securității naționale, de drepturile și interesele legitime ale unor grupuri largi de cetățeni, ori care conțin propuneri privind modificarea legislației, deciziilor organelor de stat, se adresează Președintelui Republicii Moldova, Parlamentului și Guvernului. În celelalte cazuri petițiile se adresează organelor sau persoanelor oficiale, de a căror competență nemijlocită ține soluționarea lor.

Conform legii, în general petițiile se examinează de către organele corespunzătoare fără întârziere sau în termen de 15 zile de la data înregistrării, dacă nu necesită o studiere și examinare suplimentară sau în termen de 30 de zile – dacă necesită o studiere și examinare suplimentară. În cazuri deosebite, termenul de examinare poate fi prelungit de către conducătorul organului corespunzător cu cel mult o lună, fapt despre care este informat petiționarul. Petițiile prin care se solicită o informație oficială se examinează în termenele stabilite în legislația privind accesul la informație.

Dacă petiția ține de competența altui organ, ea se expediază acestui organ în termen de 3 zile lucrătoare de la data înregistrării petiției, fapt despre care este informat petiționarul. Legea interzice remiterea petițiilor organelor sau persoanelor oficiale, acțiunile ori deciziile cărora sunt atacate.

Rezultatul examinării petiției se aduce la cunoștință petiționarului în scris sau în formă electronică, iar cu consimțământul lui - oral. Răspunsul trebuie să fie bazat pe materialele examinării și să conțină trimeri la legislație. În cazul când cerințele expuse în petiție sunt recunoscute legale, organul sau persoana oficială, care au adoptat decizia despre satisfacerea lor, sunt obligate să ia măsuri în vederea compensării prejudiciilor materiale, în condițiile legii, să soluționeze problema responsabilității persoanelor vinovate de încălcarea legii.

Petiționarii, care consideră că drepturile lor sunt lezate și nu sunt de acord cu deciziile organului sau persoanei oficiale care au examinat petiția, au dreptul de a se adresa în instanța de contencios administrativ în termen de 30 de zile de la data comunicării deciziei, dacă, conform legii, se adresează direct în instanță, sau de la data primirii răspunsului la cererea prealabilă, sau, în caz dacă în intervalul menționat nu au primit răspuns - din ziua când trebuiau să-l primească. Petiționarul depune în instanța de contencios administrativ, concomitent cu cererea, și răspunsul organului sau persoanei oficiale, care i-au refuzat restabilirea dreptului. În cazul când petiționarul nu a primit nici un răspuns în termenele stabilite, el va menționa acest fapt în cererea depusă, iar instanța de contencios administrativ va cere răspunsul respectiv. Instanța de contencios administrativ examinează cererea conform prevederilor Legii contenciosului administrativ nr. 793-XIV din 10 februarie 2000.

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

Prin urmare, petițiile au o deosebită importanță pentru întărirea legalității, disciplinei și perfecționarea activității autorităților publice, deoarece aceste autorități sunt obligate prin lege să reacționeze la aceste petiții și să înlăture încălcările și obstacole în realizarea drepturilor și intereselor legitime ale cetățenilor și altor persoane fizice.

15.4. Controlul exercitat de către Parlament și Președintele Republicii Moldova în domeniul administrației publice

Conform prevederilor constituționale Guvernul este responsabil în fața Parlamentului și prezintă informațiile și documentele cerute de acesta, de comisiile parlamentare și de deputați. Membrii Guvernului au acces la lucrările Parlamentului, iar dacă li se solicită prezența, participarea lor este obligatorie.

Astfel am putea vorbi despre următoarele forme de control a Parlamentului asupra administrației publice:

a) ședințele Parlamentului, în plenul cărora se ascultă dările de seamă și rapoartele conducătorilor autorităților administrației publice (ora Guvernului) și se iau decizii pe marginea acestora;

b) activitatea comisiilor parlamentare permanente sau speciale (de anchetă) în diferite domenii, care pot audia persoanele oficiale și solicitările cărora trebuie îndeplinite de autoritățile administrative;

c) întrebările sau interpelările adresate de deputați ca un mijloc destul de eficient de control al administrației publice.

În rezultatul controlului parlamentar poate fi exprimată neîncrederea în Guvern, adică survine răspunderea politică a acestuia.

Președintele Republicii Moldova ca șef al statului de asemenea are unele funcții de control asupra executivului exprimat prin administrația publică, desigur mai puține decât organul legislativ. Astfel conform art. 88 lit. i) din Constituția Republicii Moldova Președintele Republicii Moldova suspendă actele Guvernului, ce contravin legislației, până la adoptarea hotărârii Curții Constituționale. Plus la aceasta Președintele Republicii Moldova, în limitele prevăzute de Constituția Republicii Moldova, participă la numirea Guvernului, precum și la numirea și eliberarea din funcție a unor membri ai Guvernului în parte.

15.5. Controlul exercitat de către Curtea Constituțională, Curtea de Conturi și avocații parlamentari în domeniul administrației publice;

Curtea Constituțională este unica autoritate de jurisdicție constituțională în Republica Moldova, fiind independentă de orice altă autoritate publică și se supune numai Constituției Republicii Moldova.

Conform art. 135 alin. (1) lit. a) din Constituția Republicii Moldova Curtea Constituțională exercită, la sesizare, controlul constituționalității decretelor Președintelui Republicii Moldova, a hotărârilor și ordonanțelor Guvernului. Hotărârile Curții Constituționale sunt definitive și nu pot fi atacate.

La rândul ei, *Curtea de Conturi* exercită controlul asupra modului de formare, de administrare și de întrebuințare a resurselor financiare publice. Activitatea ei este reglementată în principal de Legea Curții de Conturi, nr.261-XVI din 5 decembrie 2008. Curtea de Conturi este unica autoritate publică a statului care exercită controlul asupra formării, administrării și întrebuințării resurselor financiare publice și administrării patrimoniului public prin realizarea auditului extern în sectorul public în calitate de instituție supremă de audit și este protejată legal de interferența din partea organelor de drept sau cu funcții de control.

În exercitarea atribuțiilor sale, Curtea de Conturi auditează următoarele domenii:

a) formarea și utilizarea resurselor bugetului de stat, ale bugetului asigurărilor sociale de stat, ale bugetelor unităților administrativ-teritoriale, ale fondurilor asigurării obligatorii de asistență medicală, inclusiv:

- formarea, utilizarea și gestionarea fondurilor speciale, precum și a fondurilor de tezaur public;

- formarea și gestionarea datoriei publice, respectarea garanțiilor guvernamentale pentru creditele interne și externe;

- utilizarea de către instituțiile publice a granturilor și finanțelor alocate de donatorii externi pentru realizarea programelor la care participă Republica Moldova;

- utilizarea alocațiilor bugetare pentru investiții, a subvențiilor și altor forme de asistență financiară din partea statului;

b) executarea tratatelor interguvernamentale în domeniul economico-financiar;

c) administrarea și gestionarea patrimoniului public;

d) procesul de privatizare a patrimoniului statului și de asigurare a activității de postprivatizare;

e) administrarea și utilizarea resurselor naturale;

f) utilizarea resurselor creditare și valutare ale statului;

g) ținerea evidenței contabile și raportarea financiară;

h) activitatea altor organe de control/audit financiar public, precum și a sistemelor de control intern;

i) alte domenii de activitate raportate, prin legi organice, la competența Curții de Conturi.

Hotărârile Curții de Conturi asupra rapoartelor de audit sunt oficiale și executorii pentru toate autoritățile publice și pentru toate persoanele juridice și fizice.

Curtea de Conturi, în caz de necesitate, conlucrează cu autoritățile, instituțiile publice, inclusiv organele de drept, în rezolvarea problemelor comune, conducându-se de principiile legalității și neadmiterii amestecului în activitatea lor. Curtea de Conturi, în conformitate cu legea, sesizează organele de drept despre depistarea încălcărilor a căror constatare și examinare țin de competența acestora. În scopul realizării atribuțiilor sale, Curtea de Conturi este în drept să solicite materialele întocmite de către organele de drept, de control și de alte autorități publice, iar acestea sunt obligate să le prezinte la prima solicitare.

Entitățile auditate și alte instituții vizate în hotărârile Curții de Conturi sunt obligate să informeze despre implementarea recomandărilor și/sau executarea cerințelor Curții de Conturi în termenul stabilit de Curtea de Conturi și să comunice despre măsurile luate. În cazul în care entitatea auditată nu va îndeplini hotărârea Curții de Conturi și dacă prin aceasta se încalcă legislația, Curtea de Conturi va sesiza organele ierarhic superioare și alte organe competente.

Instituția avocatului parlamentar este menită să asigure garantarea respectării drepturilor și libertăților constituționale ale omului de către autoritățile publice centrale și locale, instituții,

organizații și întreprinderi, indiferent de tipul de proprietate, asociațiile obștești și persoanele cu funcții de răspundere de toate nivelurile. Avocații parlamentari contribuie la apărarea drepturilor omului prin prevenirea încălcării acestora și repunerea în drepturi a omului, contribuie la perfecționarea legislației ce ține de domeniul apărării drepturilor omului și instruirea juridică a populației. Activitatea avocaților parlamentari este reglementată, în temei, prin Legea cu privire la avocații parlamentari, nr. 1349-XIII 17 octombrie 1997.

Avocații parlamentari examinează cererile privind deciziile sau acțiunile (inacțiunile) autorităților publice centrale și locale, instituțiilor și organizațiilor, indiferent de tipul de proprietate, inclusiv asociațiilor obștești și persoanelor cu funcții de răspundere de toate nivelurile care, conform opiniei petiționarului, au încălcat drepturile și libertățile sale constituționale. Nu fac obiectul activității avocaților parlamentari plângerile al căror mod de examinare este prevăzut de legislația de procedură penală, legislația de procedură civilă, legislația cu privire la contravenții și de legislația muncii.

În procesul examinării cererii și controlului, avocatul parlamentar este în drept:

să aibă acces liber la toate autoritățile publice centrale și locale, să asiste la ședințele lor, inclusiv la ședințele organelor colegiale ale acestora;

a) să aibă acces liber în instituții, organizații și întreprinderi, indiferent de tipul de proprietate, asociații obștești, în comisariate de poliție și locurile de detenție din cadrul acestora, în instituții penitenciare, în izolatoare de detenție provizorie, în unități militare, în centre de plasament al imigranților sau al solicitanților de azil, în instituții care acordă asistență socială, medicală sau psihiatrică, în școli speciale pentru minori cu devieri de comportament și în alte instituții similare;

b) să solicite și să primească de la autoritățile publice centrale și locale, de la persoanele cu funcții de răspundere de toate nivelurile informațiile, documentele și materialele necesare pentru exercitarea atribuțiilor;

c) să aibă acces nelimitat la orice informație privind tratamentul și condițiile de detenție ale persoanelor private de libertate;

d) să primească explicații de la persoanele cu funcții de răspundere de toate nivelurile asupra chestiunilor ce urmează a fi elucidate în procesul efectuării controlului;

e) să sesizeze instituțiile de stat respective pentru a efectua investigații de expertiză și a pregăti rapoarte asupra chestiunilor ce urmează a fi examinate;

f) să aibă întrevederi nelimitate și convorbiri personale, fără martori, iar în caz de necesitate, prin intermediul traducătorului, cu persoana aflată în locurile de detenție, precum și cu oricare altă persoană care, în opinia sa, ar putea oferi informațiile necesare;

g) să atragă, la efectuarea vizitelor preventive în locurile unde se află sau se pot afla persoane private de libertate, specialiști și experți independenți din diferite domenii;

h) să colaboreze cu mijloacele de informare în masă, precum și cu asociațiile obștești care activează în domeniul protecției drepturilor omului atât în țară, cât și peste hotare.

În exercitarea atribuțiilor sale, avocatul parlamentar are dreptul la audiență peste rând la conducători și la alte persoane cu funcții de răspundere ale autorităților publice centrale și locale, ale organelor de drept, instituțiilor, organizațiilor și întreprinderilor, indiferent de tipul de proprietate, asociațiilor obștești, comisariatelor de poliție și locurilor de detenție din cadrul acestora, instituțiilor penitenciare, izolatoarelor de detenție provizorie, unităților militare, centrelor de plasament al imigranților sau al solicitanților de azil, instituțiilor care acordă asistență socială, medicală sau psihiatrică, școlilor speciale pentru minori cu devieri de comportament și ale altor instituții similare. Persoanele cu funcții de răspundere de toate nivelurile sunt obligate să prezinte avocatului parlamentar materialele și documentele solicitate, oricare altă informație, necesare pentru exercitarea atribuțiilor acestuia, în cel mult 10 zile de la data solicitării, dacă în solicitare nu se prevede un alt termen.

În situațiile în care se constată unele încălcări ale drepturilor petiționarului, avocatul parlamentar prezintă organului sau persoanei cu funcții de răspundere respective ale cărei decizii sau acțiuni (inacțiuni) încalcă drepturile și libertățile constituționale ale omului un aviz care va

conține recomandări privind măsurile ce urmează a fi luate pentru repunerea imediată în drepturile încălcate a petiționarului și încunoștințează despre aceasta petiționarul. În cazul în care avocatul parlamentar nu este de acord cu măsurile întreprinse, el este în drept să se adreseze organului superior pentru luarea măsurilor de executare a recomandărilor cuprinse în aviz. Organul sau persoana cu funcții de răspundere care a primit avizul este obligată să-l examineze în termen de o lună și să comunice avocatului parlamentar în scris despre măsurile luate.

În baza rezultatelor examinării cererii, avocatul parlamentar, de asemenea, este în drept:

a) să adreseze în instanța de judecată o cerere în apărarea intereselor petiționarului ale cărui drepturi și libertăți constituționale au fost încălcate;

b) să intervină pe lângă organele corespunzătoare cu un demers pentru intentarea unui proces disciplinar sau penal în privința persoanei cu funcții de răspundere care a comis încălcări ce au generat lezarea considerabilă a drepturilor și libertăților omului;

c) să sesizeze persoanele cu funcții de răspundere de toate nivelurile asupra cazurilor de neglijență în lucru, de încălcare a eticii de serviciu, de târăgănare și birocratism.

Avocatul parlamentar încunoștințează petiționarul despre măsurile luate. Dacă, în urma examinării cererii, s-a constatat că faptele expuse în ea nu s-au adevărit și nu au fost încălcate drepturile și libertățile constituționale ale petiționarului, avocatul parlamentar ia o decizie argumentată privind respingerea cererii.

În baza analizei datelor privind încălcarea drepturilor și libertăților constituționale ale cetățenilor și în baza rezultatelor examinării cererilor, precum și în urma efectuării vizitelor preventive în locurile unde se află sau se pot afla persoane private de libertate, avocatul parlamentar este în drept:

a) să prezinte Parlamentului propuneri în vederea perfecționării legislației în vigoare în domeniul asigurării drepturilor și libertăților omului;

b) să remită autorităților publice centrale și locale obiecțiile și propunerile sale de ordin general referitoare la asigurarea drepturilor și libertăților constituționale ale cetățenilor, la îmbunătățirea activității aparatului administrativ.

15.6. Controlul (supravegherea) administrativ(ă);

Controlul (supravegherea) administrativă se referă la controlul intern în cadrul administrației publice și ar fi o formă deosebit de importantă de autoreglare a regimului de legalitate și disciplină în administrația publică.

Controlul (supravegherea) administrativă poate fi clasificat în următoarele categorii:

a) controlul general;

b) controlul departamental;

c) supravegherea administrativă.

Controlul general ține de activitatea autorităților administrative care au competență generală cum ar fi controlul exercitat de Guvern sau de consiliile locale sau raionale. Guvernul exercită controlul asupra activității ministerelor și altor organe ale administrației publice centrale de specialitate și, de asemenea, prin intermediul structurilor Cancelariei de Stat, exercită controlul administrativ de legalitate asupra activității autorităților administrației publice locale. Consiliile exercită controlul autorităților executive ale administrației publice locale.

Controlul departamental este exercitat de către organele administrației publice centrale de specialitate referitor la structurile subordonate lor, adică respectarea și executarea legilor și altor acte normative de către autoritățile, instituțiile, întreprinderile și organizațiile subordonate lor. De exemplu, Ministerul Educației exercită controlul referitor la executarea legislației de către instituțiile de învățământ. La această categorie ar putea fi menționat și controlul administrativ de oportunitate asupra autorităților administrației publice locale în cazul competențelor delegate de stat. De asemenea, pe plan local serviciile publice cu competență de specialitate exercită controlul activității întreprinderilor și instituțiilor locale. La această categorie ar putea fi inclus și controlul interdepartamental exercitat de către organele care au o competență inter-ramurală. Între aceste

autorități și subiectele supuse controlului, ca regulă, lipsesc relațiile de subordonare ierarhică, cum ar fi controlul respectării standardelor și normelor, unităților de măsură de către autorități și organizații independente de ramura de activitate.

Supravegherea administrativă constă în verificarea executării diferitor norme speciale, reguli obligatorii consfințite în legi sau alte acte normative, care acționează în anumite domenii ale vieții sociale (regulile circulației rutiere, securității anti-incendiară, securității sanitare, securității muncii, reguli fiscale, reguli de audit și altele). Subiectele supravegherii administrative sunt organele afacerilor interne, diferite inspecții, servicii, adică reprezentanții puterii administrative. Aceste autorități pot aplica față de funcționarii publici, persoanele fizice, întreprinderi, instituții și organizații supuse supravegherii măsuri de constrângere administrativă.

15.7. Controlul judecătoresc, inclusiv al organelor procuraturii, în domeniul administrației publice: caracteristică generală.

Controlul judecătoresc este o formă specifică a controlului în domeniul administrației publice deoarece, spre deosebire de alte forme de control sau supraveghere, nu are un caracter sistematic sau permanent. Funcția principală a sistemului judecătoresc este îndeplinirea justiției.

Astfel instanțele judecătorești examinează diferite cauze administrative, civile, de muncă, penale și în procesul examinării acestor cauze ies la iveală momente de încălcarea sistemică a legalității și disciplinei în domeniul administrației publice. Conținutul controlului judecătoresc ca mijloc de asigurare a legalității și disciplinei în administrația publică constă în:

a) aprecierea juridică a deciziilor și acțiunilor autorităților administrative și funcționarilor publici în baza principiului dreptății;

b) sancționarea faptelor ilegale și restabilirea drepturilor și intereselor legitime lezate ale cetățenilor și altor persoane;

c) contribuirea la identificarea cauzelor și condițiilor ce au contribuit la încălcarea legalității și disciplinei.

Conform art. 450 din Codul contravențional al Republicii Moldova din 24 octombrie 2008 (Sesizarea privind cauzele și condițiile care au favorizat contravenția și încheierea interlocutorie) instanța de judecată, constatând în procesul de judecată fapte de încălcare a legalității și a drepturilor omului, emite, odată cu Hotărîrea, și o încheiere interlocutorie, prin care aceste fapte se aduc la cunoștință procurorului și, după caz, persoanei cu funcție de răspundere responsabile. În decursul a 30 de zile, persoana cu funcție de răspundere sesizată informează instanța de judecată despre măsurile întreprinse de ea.

Conform art. 218 din Codul de procedură penală al Republicii Moldova din 14 martie 2003 (Încheierea interlocutorie a instanței de judecată) instanța de judecată, constatând în procesul de judecată fapte de încălcare a legalității și a drepturilor omului, odată cu adoptarea hotărîrii, emite și o încheiere interlocutorie prin care aceste fapte se aduc la cunoștința organelor respective, persoanelor cu funcție de răspundere și procurorului. În termen de cel mult o lună, instanța de judecată va fi informată despre rezultatele soluționării faptelor expuse în încheierea interlocutorie.

De asemenea instanțele judecătorești au un rol hotărîtor în soluționarea litigiilor de contencios administrativ.

Deoarece conform Capitolului IX din Constituția Republicii Moldova Procuratura este atribuită la autoritatea judecătorească, am considerat necesar examinarea rolului acesteia în asigurarea legalității și disciplinei de rând cu instanțele judecătorești. Organizarea, competența și modul de activitate a Procuraturii sunt reglementate de Lege cu privire la Procuratură, nr. 294-XVI din 25 decembrie 2008

Procuratura are așa atribuții cum ar fi:

a) în numele societății și în interes public, asigură aplicarea legii, apără ordinea de drept, drepturile și libertățile cetățeanului atunci când încălcarea acestora atrage sancțiune penală;

b) conduce și exercită urmărirea penală;

c) reprezintă învinuirea în instanță de judecată;

d) participă, în condițiile legii, la judecarea cauzelor civile, inclusiv de contencios administrativ, și contravenționale în care procedura a fost intentată de ea;

e) asigură asistența juridică și colaborarea internațională în domeniul său de activitate;

f) implementează politica penală a statului;

g) asigură protecție eficientă martorilor, victimelor infracțiunii și altor participanți la proces;

h) intentează acțiune civilă în cazurile prevăzute de lege;

i) exercită controlul respectării legilor în locurile de detenție preventivă și în penitenciare;

k) exercită controlul legalității în Forțele Armate;

exercită controlul asupra executării hotărârilor judecătorești în cauzele penale.

În scopul exercitării atribuțiilor care îi revin, procurorul, în condițiile legii, este în drept:

a) să solicite și să primească de la persoanele juridice și fizice informații, materiale și date ce constituie secret comercial și bancar, necesare pentru exercitarea atribuțiilor sale, doar în cadrul unui proces penal pornit, cu autorizația judecătorului de instrucție;

b) să dispună organelor abilitate efectuarea controlului, a reviziei privind activitatea agenților economici și a altor persoane juridice; să antreneze specialiști pentru elucidarea unor probleme de specialitate apărute în exercițiul funcției; să dispună efectuarea unor expertize, controale asupra materialelor, informațiilor, comunicărilor primite de organele Procuraturii și să ceară prezentarea rezultatelor acestor acțiuni;

c) să citeze orice persoană și să solicite explicații verbale sau scrise în cazul urmăririi penale sau al lezării drepturilor și libertăților fundamentale ale omului, precum și în cazul încălcării ordinii de drept;

d) să aibă acces liber în localurile instituțiilor publice, ale agenților economici, ale altor persoane juridice, precum și la documentele și materialele lor.

La desfășurarea investigațiilor în vederea constatării încălcărilor de lege care urmează a fi sancționate penal, la exercitarea și la conducerea urmăririi penale, la aplicarea unor măsuri de alternativă urmăririi penale, la implementarea politicii penale a statului și la asigurarea protecției martorilor infracțiunii și a altor participanți la procesul penal, precum și în cazul participării la îndeplinirea justiției, procurorul este în drept, în limita competenței, să adopte acte prevăzute de legea procesual penală, civilă, de legea contravențională și de alte legi, să înainteze sesizări și să conteste cu recurs actul administrativ.

16. Contenciosul administrativ

16.1. Noțiunea de contencios administrativ

Prin contencios administrativ se înțelege activitatea de soluționare de către instanțele de contencios administrativ, prevăzute de lege, a conflictelor în care cel puțin una din părți este o autoritate a administrației publice, un funcționar al acesteia ori un serviciu public administrativ, născute din acte administrative ilegale ori din refuzul rezolvării unei cereri referitoare la un drept recunoscut de lege.

Legea contenciosului administrativ are o importanță deosebită pentru construcția statului de drept în țara noastră. Prin această lege se pune la dispoziția oricărei persoane un instrument eficace împotriva unui abuz al autorităților administrative, creându-se mijloace de restabilire a legalității încălcate, de repunere în drepturi a celor vătămați prin actele administrative ilegale, de sancționare a celor care folosesc abuziv competența pe care o au în legătură cu emiterea actelor administrative.

se disting două categorii de contencios administrativ:

- a) contenciosul administrativ de anulare;
- b) contenciosul administrativ de plină jurisdicție.

Contenciosul administrativ de anulare este categoria de contencios administrativ în care instanța de contencios administrativ poate să anuleze sau să modifice un act administrativ nelegal adoptat sau emis de o autoritate publică ori să oblige o autoritate publică să rezolve o cerere referitoare la un drept recunoscut de lege. Instanța de contencios administrativ din cadrul acestei categorii nu este competentă să rezolve repararea pagubelor, aceasta realizându-se într-un litigiu separat, de către instanțele de drept comun.

Contenciosul administrativ de plină jurisdicție reprezintă categoria de contencios administrativ în care instanța de contencios administrativ este competentă, potrivit legii, să anuleze sau să modifice actul administrativ contestat, să oblige autoritatea publică să rezolve o cerere referitoare la un drept recunoscut de lege și să acorde repararea daunelor cauzate persoanei de către o autoritate publică prin adoptarea sau emiterea actului administrativ ori prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri referitoare la un drept recunoscut de lege. Cererea pentru despăgubiri se poate formula fie în cadrul acțiunii inițiale, separat sau atunci când, la data judecării acțiunii, îi era sau nu cunoscută paguba sau întinderea ei.

Contenciosul administrativ în statul nostru este reglementat de Legea contenciosului administrativ nr. 793-XIV din 10 februarie 2000. Dispozițiile legii respective se completează cu prevederile Codului de procedură civilă nr. 225-XV din 30 mai 2003. De asemenea unele noțiuni (cum ar fi cererea prealabilă, etc.) își iau începutul din Legea cu privire la petiționare, nr. 190-XIII din 19 iulie 1994.

Prin contencios administrativ se înțelege o instituție juridică ce cuprinde activitatea de soluționare de către autoritățile competente, și în special instanțele de contencios administrativ, a litigiilor juridice generat fie de un act administrativ, fie de nesoluționarea în termenul legal a unei cereri privind recunoașterea unui drept recunoscut de lege, în care cel puțin una dintre părți este o autoritate publică sau un funcționar al acestei autorități ca putători de putere publică.

Scopul contenciosului administrativ este contracararea abuzurilor și exceselor de putere ale autorităților publice, apărarea drepturilor persoanei în spiritul legii, ordonarea activității autorităților publice și asigurarea ordinii de drept.

16.2. Părțile în litigiile de contencios administrativ

Părțile în litigiile de contencios administrativ sunt reclamații, care trebuie să fie subiecți cu drept de sesizare în contenciosul administrativ, și pârâți, adică autoritățile publice și persoanele asimilate acestora.

Conform art. 5 din Legea contenciosului administrativ din 10 februarie 2000 subiecți cu drept de sesizare în contenciosul administrativ sunt:

a) persoana fizică, inclusiv funcționarul public, militarul, persoana cu statut militar, 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;

b) persoana juridică, 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;

c) Guvernul, Cancelaria de Stat, oficiul teritorial al Cancelariei de Stat, președintele raionului și primarul - în condițiile Legii privind administrația publică locală, inclusiv privind controlul administrativ al autorităților administrației publice locale;

d) procurorul care, în condițiile Codul de procedură civilă, atacă actele emise de autoritățile publice;

e) avocatul parlamentar, care, la sesizarea persoanei vătămate într-un drept al său, atacă actele administrative - în condițiile Legii cu privire la avocații parlamentari din 17 octombrie 1997;

f) Comisia Națională de Integritate – în condițiile Legii cu privire la Comisia Națională de Integritate nr. 180 din 19 decembrie 2011;

g) instanțele de drept comun și cele specializate, în cazul ridicării excepției de ilegalitate.

h) alte persoane, în conformitate cu legislația în vigoare.

Încalitate de pîrît apar autoritățile publice și organizațiile asimilate acestora cum ar fi:

a) subdiviziunile autorităților publice cu competență decizională;

b) funcționarii din structurile menționate.

Persoanele private (fizice sau juridice) pot fi asimilate autorităților publice, dacă acestea exercită atribuții de putere publică sau utilizează domeniul public, fiind împuternicite prin lege sau printr-un act administrativ de autoritate să presteze un serviciu de interes public sau să exercite funcții publice întru executarea actelor legislative sau normative ale statului sau unităților administrativ-teritoriale (cum ar fi notarii, etc.). Prin urmare, actele emise de persoanele private întru realizarea acestor prerogative pot fi contestate în ordinea contenciosului administrativ. Nu pot fi contestate în contenciosul administrativ actele emise de organizațiile obștești sau persoanele juridice cu scop lucrativ.

16.3. Obiectul acțiunii în contenciosul administrativ

Obiect al acțiunii în contenciosul administrativ îl constituie actele administrative, cu caracter normativ și individual, prin care este vătămat un drept recunoscut de lege al unei persoane, inclusiv al unui terț, emise (adoptate) de autoritățile publice și organizațiile asimilate acestora în sensul Legii contenciosului administrativ din 10 februarie 2000, precum și funcționarii acestora.

Astfel obiect al acțiunii în contenciosul administrativ poate fi și nesoluționarea în termenul legal a unei cereri referitoare la un drept recunoscut de lege. Nesoluționarea în termenul legal a unei cereri reprezintă refuzul de a primi o cerere sau 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.

Conform art. 4 din Legii contenciosului administrativ sunt prevăzute actele exceptate de la controlul în instanțele de contencios administrativ, cum ar fi:

a) 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 cu responsabilități de protecție a intereselor generale ale statului sau ale instituțiilor publice a persoanelor oficiale de stat, exponente ale unui interes politic sau public deosebit, conform listei prezentate în anexă, parte integrantă a prezentei legi;

b) actele administrative cu caracter diplomatic referitoare la politica externă a Republicii Moldova;

c) legile, decretele Președintelui Republicii Moldova cu caracter normativ, ordonanțele și hotărârile Guvernului cu caracter normativ, tratatele internaționale la care Republica Moldova este parte, care sunt supuse controlului de constituționalitate;

d) actele de comandament cu caracter militar;

e) actele administrative referitoare la securitatea națională a Republicii Moldova, la exercitarea regimului stării excepționale, la măsurile de urgență luate de autoritățile publice în vederea combaterii calamităților naturale, incendiilor, epidemiilor, epizootiilor și altor fenomene de aceeași natură;

f) actele administrativ-jurisdicționale de sancționare contravențională și alte acte administrative pentru a căror desființare sau modificare legea prevede o altă procedură judiciară;

g) actele de gestiune emise de autoritatea publică în calitate de persoană juridică, în legătură cu administrarea și folosirea bunurilor ce aparțin domeniului său privat;

h) actele administrative emise pentru executarea hotărârilor judecătorești irevocabile.

16.4. Competența jurisdicțională în contenciosul administrativ

Competența jurisdicțională se referă la competența de judecare a acțiunilor în contenciosul administrativ de către judecătorii, curțile de apel și Curtea Supremă de Justiție. Competența jurisdicțională este prevăzută de Legea contenciosului administrativ din 10 februarie 2000 și Codul de procedură civilă din 30 mai 2003.

Pentru judecarea acțiunilor în contenciosul administrativ, la curțile de apel și la Curtea Supremă de Justiție se instituie colegii specializate. În curțile de apel unde nu pot fi instituite colegii de contencios administrativ, acțiunile în contenciosul administrativ sunt judecate de complete de judecată sau de judecători desemnați de președintele instanței respective. În judecătorii, acțiunile în contenciosul administrativ sunt judecate de judecători desemnați de președintele instanței respective.

Acțiunile de contencios administrativ se înaintează în judecătoriile sau curțile de apel în a căror rază teritorială își are domiciliul reclamantul sau își are sediul pîrîtul, cu excepția cazurilor când prin lege este stabilită o altă competență. În cazul în care se constată că, într-o pricină ce se judecă în instanța de contencios administrativ, una din pretenții este de drept comun (cu excepția cazurilor când prin emiterea actului administrativ contestat s-a cauzat o pagubă materială) instanța de contencios administrativ emite o încheiere, fără drept de atac, de separare a pretenției de drept comun și de strămutare a acesteia în instanța competentă. Conflictul de competență dintre judecătorii și colegiile sau completele de contencios administrativ ale curților de apel se soluționează de Colegiul civil și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție.

Competența judecătorilor:

1) Judecătoriile examinează litigiile ce țin de nesoluționarea în termenul legal a cererilor și de verificarea legalității actelor administrative emise sau adoptate de autoritățile publice care sunt constituite și activează pe teritoriul satului, comunei sau orașului pentru promovarea intereselor și soluționarea problemelor colectivităților locale, de serviciile publice descentralizate organizate în mod autonom în unitatea administrativ-teritorială respectivă, de funcționarii publici din cadrul organelor și serviciilor menționate și de persoanele de drept privat de nivelul respectiv, care prestează servicii publice.

2) În baza legislației cu privire la administrația publică locală, judecătoriile soluționează cererile privind constatarea circumstanțelor care justifică suspendarea activității consiliului local.

3) În baza legislației electorale, judecătoriile soluționează contestațiile în materie electorală, cu excepția celor date prin lege în competența altor instanțe judecătorești.

4) Judecătoriile judecă litigiile cu privire la refuzul organelor notariale de a îndeplini anumite acte notariale, precum și verifică legalitatea actelor notariale îndeplinite, cu excepția cazurilor când între persoanele interesate apare un litigiu de drept privat ce decurge din actul notarial contestat, situație în care cauza se examinează în ordinea acțiunii civile.

Competența curților de apel:

1) Curțile de apel examinează în primă instanță litigiile ce țin de nesoluționarea în termenul legal a cererilor și de verificarea legalității actelor administrative emise sau adoptate de autoritățile publice care sunt constituite și activează pe teritoriul raionului, municipiului, unității teritoriale autonome cu statut juridic special pentru promovarea intereselor și soluționarea problemelor populației unității administrativ-teritoriale, de serviciile publice descentralizate organizate în mod autonom în unitatea administrativ-teritorială respectivă, de serviciile publice desconcentrate, de funcționarii publici din cadrul organelor și serviciilor menționate, precum și de persoanele de drept privat de nivelul respectiv asimilate autorităților publice, care prestează servicii publice.

2) În baza legislației cu privire la administrația publică locală, curțile de apel soluționează cererile privind constatarea circumstanțelor care justifică suspendarea activității consiliului raional.

3) În afară de litigiile enumerate în alin.(1) și (2), Curtea de Apel Chișinău, ca instanță de contencios administrativ, judecă în primă instanță litigiile ce țin de nesoluționarea în termenul legal a cererilor și de verificarea legalității actelor administrative emise sau adoptate de autoritățile de specialitate ale administrației publice centrale, de autoritățile publice autonome constituite de către autoritățile publice centrale și de funcționarii publici din cadrul acestor organe.

4) În condițiile [Codului electoral](#), Curtea de Apel Chișinău verifică legalitatea hotărârilor Comisiei Electorale Centrale cu privire la încălcarea legislației electorale.

5) Verificarea legalității actelor administrative emise sau adoptate de autoritățile publice centrale ale Găgăuziei ține de competența Curții de Apel Comrat.

6) Prin lege, curților de apel li se pot atribui spre judecare în primă instanță și alte categorii de cauze.

7) Ca instanțe de recurs, curțile de apel judecă recursurile declarate împotriva hotărârilor pronunțate de judecătorii.

Competența Curții Supreme de Justiție:

1) Curtea Supremă de Justiție, în primă instanță:

a) exercită controlul asupra legalității actelor administrative cu caracter individual adoptate și/sau emise de Parlament, Președintele Republicii Moldova și Guvern, prin care sunt lezate drepturile și interesele legitime ale persoanelor fizice și juridice, în afara actelor exceptate de la controlul judecătoresc;

b) verifică legalitatea hotărârilor Consiliului Superior al Magistraturii în cazurile prevăzute de lege.

2) Prin lege, Curții Supreme de Justiție i se pot atribui spre judecare în primă instanță și alte categorii de cauze.

3) Ca instanță de recurs, Curtea Supremă de Justiție judecă recursurile declarate împotriva hotărârilor pronunțate în primă instanță de curțile de apel, precum și alte recursuri date prin lege în competența sa.

În ceea ce privește completul de judecată și temeiurile de recuzare a judecătorului se aplică prevederile Codul de procedură civilă din 30 mai 2003.

16.5. Procedura în contenciosul administrativ: caracteristică generală.

Procedura în contenciosul administrativ poate fi divizată în mai multe etape cum ar fi:

a) examinarea prealabilă a cazului;

b) adresarea și examinarea cazului în instanța de contencios administrativ;

c) emiterea hotărârii asupra cazului de către instanța de contencios administrativ;

d) calea de atac sau recursul;

e) executarea hotărârii.

Examinarea prealabilă a cazului. Persoana care se consideră vătămată într-un drept al său, recunoscut de lege, printr-un act administrativ solicită, printr-o cerere prealabilă, autorității publice emitente, în termen de 30 de zile de la data comunicării actului, revocarea, în tot sau în parte, a acestuia, în cazul în care legea nu dispune altfel. În cazul în care organul emitent are un organ ierarhic superior, cererea prealabilă poate fi adresată, la alegerea petiționarului, fie organului emitent, fie organului ierarhic superior dacă legislația nu prevede altfel. Termenul de 30 de zile nu se extinde asupra actelor administrative cu caracter normativ, adică pentru actele cu caracter normativ nu sunt prevăzute careva termene de prescripție.

Cererea prealabilă se examinează de către organul emitent sau ierarhic superior în termen de 30 de zile de la data înregistrării ei, decizia urmînd a fi comunicată de îndată petiționarului dacă legislația nu prevede altfel. Organul emitent este în drept: (a) să respingă cererea prealabilă; (b) să admită cererea prealabilă și, după caz, să revoce sau să modifice actul administrativ.

Organul ierarhic superior, la rîndul său, este în drept: (a) să respingă cererea prealabilă; (b) 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.

Adresarea și examinarea cazului în instanța de contencios administrativ. Cererea de chemare în instanța de contencios administrativ se depune în scris în condițiile Codului de procedură civilă. Reclamantul va depune, o dată cu cererea de chemare în instanța de contencios administrativ, copia cererii prealabile cu dovada expedierii sau primirii acesteia de către organul respectiv, actul administrativ contestat ori, după caz, răspunsul autorității publice sau avizul de respingere a cererii prealabile. Reclamanții sunt scutiți de plata taxei de stat

Cererea prin care se solicită anularea unui act administrativ sau recunoașterea dreptului pretins poate fi înaintată în termen de 30 de zile, în cazul în care legea nu dispune altfel, și acest termen curge de la: (a) data primirii răspunsului la cererea prealabilă sau data expirării termenului prevăzut de lege pentru soluționarea acesteia; (b) data comunicării refuzului de soluționare a unei cereri prin care se solicită recunoașterea dreptului pretins sau data expirării termenului prevăzut de lege pentru soluționarea unei astfel de cereri; (c) data comunicării actului administrativ, în cazul în care legea nu prevede procedura prealabilă.

Oficiul teritorial al Cancelariei de Stat și avocatul parlamentar sesizează instanța de contencios administrativ în termenele prevăzute de legile organice cu privire la activitatea acestora. Actele administrative cu caracter normativ considerate ilegale pot fi atacate oricînd.

Astfel termenul de 30 de zile este termen de prescripție și persoana care, din motive temeinic justificate, a omis termenul de prescripție poate fi repusă în termen în condițiile Codului de procedură civilă. În cazul în care persoana vătămată într-un drept al său a cerut anularea actului administrativ fără a cere și despăgubiri, termenul de prescripție pentru cererea de despăgubiri curge de la data la care persoana în cauză a cunoscut sau trebuia să cunoască întinderea pagubei. În cazul în care adjudecarea pagubei nu a fost solicitată concomitent cu anularea actului administrativ, cererea de despăgubiri este adresată instanței de drept comun competente în termenul general de prescripție, prevăzut de Codul civil nr. 1107-XV din 6 iunie 2002, adică 3 ani.

Cererea de chemare în judecată poate fi formulată și împotriva funcționarului public al autorității publice pîrîte care a elaborat actul administrativ contestat sau care a refuzat să soluționeze cererea în cazul în care se solicită despăgubiri. În cazul în care acțiunea se admite, funcționarul public poate fi obligat să plătească despăgubirile solidar cu autoritatea publică respectivă. Funcționarul public acționat astfel în justiție poate chema în garanție superiorul său ierarhic care i-a ordonat să elaboreze actul administrativ sau să refuze soluționarea cererii, acesta fiind introdus în proces ca terță persoană.

De asemenea reclamantul poate solicita instanței de contencios administrativ, concomitent cu înaintarea acțiunii, suspendarea executării actului administrativ contestat. În cazuri temeinic justificate și în scopul prevenirii unei pagube iminente, instanța poate dispune suspendarea actului administrativ și din oficiu. Însă pînă la soluționarea definitivă a cauzei nu

poate fi suspendată executarea deciziilor Comisiei Naționale a Pieței Financiare și a hotărârilor Curții de Conturi.

Judecătorul decide primirea cererii de chemare în judecată sau respingerea acesteia în termen de 3 zile de la data depunerii, în condițiile Codului de procedură civilă. În cazul punerii cererii pe rol, judecătorul dispune:

a) înmînarea copieii cererii de chemare în judecată și a copiilor actelor anexate la cerere pîrîtului;

b) prezentarea de către pîrît a actului administrativ contestat și a documentației care a stat la baza emiterii acestuia, a înscrisurilor sau a altor date pe care instanța le consideră necesare în judecarea pricinii;

c) citarea părților pentru ziua primei înfățișări, care trebuie fixată în cel mult 10 zile de la data punerii cererii pe rol.

Pîrîtul este obligat să prezinte instanței documentele solicitate la prima zi de înfățișare, în caz contrar i se aplică o amendă judiciară. Aplicarea amenzii judiciare nu scutește pîrîtul de obligația de a prezenta documentele solicitate.

Emiterea hotărîrii asupra cazului de către instanța de contencios administrativ. În rezultatul judecării acțiunii instanța de contencios administrativ, conform principiilor, prevederilor procedurii civile și a normelor materiale, adoptă una din următoarele hotărîri:

a) respinge acțiunea ca fiind nefondată sau depusă cu încălcarea termenului de prescripție;

b) admite acțiunea și anulează, în tot sau în parte, actul administrativ, sau obligă pîrîtul să emită actul administrativ cerut de reclamant ori să elibereze un certificat, o adeverință sau oricare alt înscris, ori să înlătore încălcările pe care le-a comis, precum și dispune adjudecarea în contul reclamantului a despăgubirilor pentru întîrzierea executării hotărîrii;

c) admite acțiunea și constată circumstanțele care justifică suspendarea activității consiliului local sau a consiliului raional, după caz.

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.

Instanța de contencios administrativ nu este competentă să se pronunțe asupra oportunității actului administrativ și a operațiunilor administrative care au stat la baza emiterii acestuia, cu anumite excepții menționate mai jos.

În cazul admiterii acțiunii, instanța de contencios administrativ se pronunță, la cerere, și asupra reparării prejudiciului material și moral cauzat prin actul administrativ ilegal sau prin neexaminarea în termenul legal a cererii prealabile. Mărimea prejudiciului moral se stabilește independent de prejudiciul material, în funcție de caracterul și gravitatea suferințelor psihice sau fizice cauzate, de gradul de vinovăție a pîrîtului, dacă vinovăția este o condiție a răspunderii, luîndu-se în considerare circumstanțele în care a fost cauzat prejudiciul, precum și statutul social al persoanei vătămate.

Instanța de contencios administrativ adoptă hotărîrea în condițiile Codului de procedură civilă.

Recursul. Hotărîrea instanței de contencios administrativ asupra acțiunii judecate în fond poate fi atacată cu recurs (respectiv în curtea de apel sau Curtea Supremă de Justiție), în termen de 15 zile de la data pronunțării sau de la data comunicării hotărîrii integrale, în cazul în care acțiunea este judecată în lipsa părții. Recursul suspendă executarea hotărîrii. Recursul se judecă în condițiile Codului de procedură civilă. Instanța de recurs, după ce judecă recursul, este în drept:

a) să respingă recursul și să mențină hotărîrea primei instanțe;

b) să admită recursul și să modifice hotărîrea primei instanțe;

c) să admită recursul și să dea o nouă hotărîre fără a restitui pricina spre rejudecare, anulînd hotărîrea primei instanțe dacă nu este necesar să verifice suplimentar dovezile prezentate

în instanță de recurs și dacă circumstanțele pricinii au fost stabilite de prima instanță, însă normele de drept material au fost aplicate eronat;

d) să admită recursul și să caseze integral sau parțial hotărîrea primei instanțe, restituind pricina spre rejudecare în primă instanță în cazul în care eroarea judiciară a primei instanțe nu poate fi corectată de instanța de recurs;

e) să admită recursul și să caseze hotărîrea primei instanțe, luînd spre examinare pricina dacă constată că este competentă să soluționeze pricina în primă instanță sau în recurs;

f) să admită recursul și să caseze integral sau parțial hotărîrea primei instanțe, dispunînd încetarea procesului ori scoaterea cererii de pe rol dacă există temeiurile prevăzute de lege

Dacă se constată mai multe motive întemeiate dintre care unele țin de modificare, iar altele de casare, instanța de recurs, pentru a asigura o judecată unitară, casează integral hotărîrea atacată.

Executarea hotărîrii. Hotărîrile judecătorești irevocabile constituie titluri executorii. Instanța de contencios administrativ care a adoptat hotărîrea în fond, în termen de 3 zile de la data la care hotărîrea devine irevocabilă, trimite o copie a hotărîrii pîrîtului pentru executare și alta - instanței de drept comun de la sediul pîrîtului pentru controlul executării hotărîrii și, în caz de necesitate, pentru executare silită. Hotărîrea se execută în termenul stabilit în dispozitivul ei, iar în cazul în care termenul nu este stipulat - în cel mult 30 de zile de la data la care hotărîrea devine irevocabilă. În cazul neexecutării în termen a hotărîrii, conducătorul autorității publice în a cărei sarcină a fost pusă executarea acesteia poate fi tras la răspundere în conformitate cu prevederile legislației în vigoare.

Actul administrativ anulat, în tot sau în parte, încetează a produce efecte juridice din momentul în care hotărîrea instanței de contencios administrativ devine irevocabilă. Ținînd cont de unele circumstanțe concrete și de eventualitatea survenirii unor urmări juridice negative, instanța de contencios administrativ poate stabili, prin hotărîrea sa, că normele declarate nule nu vor produce efecte juridice de la data adoptării actului administrativ (adică cu efect de rezoluțiune).