

MINISTERUL EDUCAȚIEI AL REPUBLICII MOLDOVA

UNIVERSITATEA DE STAT DIN MOLDOVA

CATEDRA DE DREPT CONSTITUȚIONAL ȘI DREPT ADMINISTRATIV

Cu titlu de manuscris

C.Z.U. 342.9 (498)

BOTOMEI VASILE

**RĂSPUNDEREA ADMINISTRATIVĂ:
ASPECTE PRACTICO-ȘTIINȚIFICE ÎN PLAN COMPARAT –
REPUBLICA MOLDOVA ȘI ROMÂNIA**

**Specialitatea: 12.00.02 – Drept public (administrativ);
organizarea și funcționarea instituțiilor de drept**

TEZĂ DE DOCTOR ÎN DREPT

Conducător științific:

**RUSU Grigore Mihail
Doctor în drept,
Conferențiar universitar**

Autor:

BOTOMEI Vasile

CHIȘINĂU, 2013

© Botomei Vasile, 2013

CUPRINS

CUPRINS	3
ADNOTARE (în limba română, limba rusă, limba engleză)	6
LISTA ABREVIERILOR	9
INTRODUCERE	10
1. ANALIZA SITUAȚIEI ÎN DOMENIUL RĂSPUNDERII ADMINISTRATIVE	
1.1. Analiza materialelor științifice privind răspunderea administrativă în RM și RO	23
1.2. Analiza materialelor științifice privind răspunderea administrativă în țări străine ...	28
1.3. Concluzii la Capitolul 1.....	36
2. CONSIDERAȚII GENERALE PRIVIND RĂSPUNDEREA ADMINISTRATIVĂ	
2.1. Noțiune, trăsături și caracteristici ale răspunderii administrative	39
2.2. Forme ale răspunderii administrative	46
2.3. Concluzii la Capitolul 2	67
3. RĂSPUNDEREA ADMINISTRATIV-DISCIPLINARĂ	
3.1. Prezentarea teoretică a răspunderii administrativ disciplinare	69
3.2. Comisiile de disciplină din instituțiile publice	70
3.3. Răspunderea administrativ-disciplinară a funcționarului public	77
3.4. Răspunderea administrativ-disciplinară a magistraților	84
3.5. Procedura aprobării tacite - formă de răspundere administrativ-disciplinară	105
3.6. Concluzii la Capitolul 3	111
4. RĂSPUNDEREA ADMINISTRATIV-CONTRAVENȚIONALĂ	
4.1. Trăsături definitorii ale răspunderii administrativ-contravenționale.....	113
4.2. Autorități competente să soluționeze cazurile contravenționale.....	123
4.3. Sancțiuni contravenționale aplicate persoanelor fizice și juridice.....	131
4.4. Procedura atragerii la răspundere contravențională a organelor autorităților publice	139
4.5. Concluzii la Capitolul 4.....	140
5. RĂSPUNDEREA ADMINISTRATIV-PATRIMONIALĂ	

5.1. Aspecte conceptuale ale răspunderii administrativ-patrimoniale	142
5.2. Formele răspunderii administrativ-patrimoniale	145
5.3. Procedura atragerii răspunderii administrativ-patrimoniale a Statului Român	150
5.4. Aspecte practico-științifice în drept comparat asupra Legii de contencios administrativ din Republica Moldova și România	152
5.5. Concluzii la Capitolul 5	156
CONCLUZII GENERALE si RECOMANDĂRI.....	160
BIBLIOGRAFIE	169
Anexa 1: Sentința.695/02.07.1998, dosar 2130/1998 Trib.Suceava, sancțiune 250 euro	180
Anexa 2: Decizia 99/29.04.1999, dosar 320/1999C.A. Suceava, sancțiune 500 euro	181
Anexa 3: Sentința 243/10.12.2004, dosarul 8155/2004 al Trib. Bacău, amenzi cominatorii	185
Anexa 4: Adresa Trib.Bacău 4/40A din 12.02.2009, sancțiuni cominatorii	190
Anexa 5: Adresa Trib.Bacau din 05.02.2009, de executare a sancțiunilor cominatorii ...	191
Anexa 6: Încheiere din 23.11.2006/dosar 18360/2006 Jud.Bacău, incuviințare executare	192
Anexa 7: Ordonanța din 25.03.2011/dosar 527/II/2/2011 Parchetul de pe lângă Jud.Bacău	193
Anexa 8: Decizia 4140/2008,a ÎCCJ,privind echivalarea titlului de doctor in drept	199
Anexa 9: Rezoluția din 09.02.2009, dosar nr.14/CDJ/2009 al Comisiei de disciplină pentru judecători	214
Anexa 10: Articolul “Judecătorii amenință: blocăm procesele și alegerile prezidențiale”	219
Anexa 11: Articolul “Zeci de magistrați, cercetați penal” Observatorul din 23.07.2009 ..	220
Anexa 12: Articolul “60 de magistrați dați în judecată” - Deșteptarea Bacău din 15.12.2009	221
Anexa13: Sentința 280/12.03.2009, Trib.Bacău, practică aplicată aprobarea tacită	222
Anexa 14: Adresa Primăriei mun.Bacău nr.45537/20.10.2009, privind aprobarea tacită	224
Anexa 15: Autorizația de funcționare nr.45537/34108/24.09.2009, emisă de Primăria mun.Bacău	225
Anexa 16: Adresa Curții Europene a Drepturilor Omului, A Treia Secțiune, plângerea 16294/03, SC Bartolo Prod Com SRLși Botomei contra RO	226
Anexa 17: Decizia CEDO din 21.02.2012, în cauza nr.16294/03, SC Bartolo și Botomei c. RO., M. Of. din Ro. nr.610/24.08.2012 și Adeverinta nr.10/10.01.2012 în dovedirea implementării principiului pluralismului organizațiilor profesionale de apărare în RO	231
Anexa 18: Sinteze din teza de doctor Botomei Vasile, prezentate la Comisia Juridică din	241

Parlamentul RO., proiect pentru amendamente la Lg.51/1995 din RO	
Anexa 19: Împuternicirea nr.1005/09.11.2010 a U.N.B.R. pentru Botomei Vasile, delegat la dezbateră proiectului de lege nr.412/01.09.2010, privind modificarea Lg.51/1995 ...	243
Anexa 20: Răspunsul CSM din RO., privind implementarea modificărilor Lg.51/1995 ...	244
Anexa 21: Răspunsul M.J. din RO., privind implementarea modificărilor Lg.51/1995	245
Anexa 22: Recomandările științifice de modificare a Lg.303/2004	247
Anexa 23: Implementarea recomandărilor științifice de modificare a Lg.303/2004	253
Anexa 24: Recomandările științifice de modificare a Lg.215/2001	254
Anexa 25: Implementarea recomandărilor științifice de modificare a Lg.215/2001	258
Anexa 26: Recomandări științifice de modificare a Lg.14/2003	259
Anexa 27: Implementarea recomandărilor științifice de modificare a Lg.14/2003	262
Anexa 28: Actele de înregistrare fiscală/autorizare ale barourilor concurente din Bacău..	263
Anexa 29: Sentința 1793/10.11.2011, dosar 14088/180/2011 Jud.Bacău	264
Anexa 30: Actele de înregistrare fiscală/autorizare ale barourilor concurente din București	269
Anexa 31: Actul înregistrare/autorizare Cabinet Decan Avocat Baroul Bacău-UNBR.....	270
Anexa 32: Actele de înregistrare ale Uniunilor Naționale ale Barourilor din RO concurente	271
Anexa 33: Hotărâre confirmare Baroul Bacau-UNBR, membru UNBR.....	272
Anexa 34: Hotărâre de înființare a Baroului București, președinte av.Vasile Botomei.....	274
Anexa 35: Hotărâre înființare Uniunea Națională a Barourilor din România – UNBR.....	278
Anexa 36: Statutul Uniunii Naționale a Barourilor din România, președinte av.Vasile Botomei	279
Anexa 37: Statutul Baroului Bacău-UNBR, decan av.Vasile Botomei	318
Anexa 38: Actul administrativ nr.41883/11.11.2004, emis de Ministerul Finantelor Publice din RO, pentru autorizarea Baroului Bacau-UNBR, în baza Lg.51/1995, modificata.....	328
Anexa 39: Actul nr.1074/21.07.2011, emis de UNBR, CIF 20626000, pentru autonomie..	329
Anexa 40: Actul nr.01/03.01.2012, de înregistrare a autonomiei Baroului Bacau-UNBR....	330
Anexa 41: Decizia nr.61/25.06.2012, sediul UNBR, în str.Oituz, nr.33, Mun.Bacau.....	331
Anexa 42: Decizia nr.77/10.07.2012, Baroul Bacau-UNBR, str.Oituz, nr.33, Mun.Bacau....	333
Anexa 43: Implementarea cercetării prin autorizarea sediului UNBR în Bacau, Oituz, 33.	336
Anexa 44: Cererea 28/30.10.2012, emisa de Baroul Bacau-UNBR, decan Botomei Vasile.	337
Anexa 45: Implementarea cercetării privind participarea magistratilor în comisiile de examinare pentru avocati, prin raspunsul nr.28988/1154/2012 al CSM Romania.....	339
DECLARAȚIA PRIVIND ASUMAREA RĂSPUNDERII	340
CURRICULUM VITAE al autorului	341

ADNOTARE

BOTOMEI VASILE, „**Răspunderea administrativă: aspecte practico-științifice în plan comparat – Republica Moldova și România**”, teză de doctor în drept administrativ, Chișinău, 2013.

Structura tezei: coperta – 2p., cuprins – 3p., adnotare – 3p., listă abrevieri – 1p., introducere – 13p., 5 capitole – 137p., concluzii – 9p., bibliografie – 11p., 45 anexe – 160p., declarația privind asumarea răspunderii de către autor – 1p., curriculum-vitae – 3p., număr total – 343 p.

Rezultatele obținute sunt publicate în 33 lucrări științifice.

Cuvinte-cheie: control administrativ, lege ferenda, instituție publică, instanță, răspundere administrativă, comisii de disciplină, aprobare tacită, competență, c.adm., funcționari publici, sancțiuni, contravenții, avocați, procurori, judecători, magistrați.

Domeniul de studiu, scopul și obiectivele investigației. Lucrarea de doctorat constituie o viziune în plan comparat a dreptului administrativ din Republica Moldova, cu dreptul administrativ din România. Contextul integrării în plan european, aflat în condiții de preaderare pentru Republica Moldova, raportat la România ca stat membru al Uniunii Europene, a creat cadrul științific de abordare în cadrul lucrării, a unor constatări de practică aplicată în România și de îmbunătățire a sistemului legislativ cu titlul de recomandări, atât pentru Republica Moldova, cât și pentru România.

Noutatea și originalitatea științifică. Lucrarea tratează aspecte practico-științifice în plan comparat dintre România, membru al Uniunii Europene, și Republica Moldova, aspirantă la statutul de membru al Uniunii Europene, în materia răspunderii administrative, în domeniul administrației publice locale și centrale, răspunderii administrative pentru organele de conducere ale partidelor politice, răspunderii administrative a magistraților, răspunderea administrativă și patrimonială a statului pentru cauze de încălcare prin instanțele naționale a drepturilor și libertăților fundamentale stabilite prin Convenția Europeană pentru Apărarea Drepturilor și Libertăților Omului.

Semnificația teoretică, valoarea aplicativă a lucrării și implementarea rezultatelor științifice rezultă din unghiul nou de abordare a răspunderii administrative, precum și din recomandările științifice în plan legislativ de lege ferenda, care ar putea fi aplicate legislației din Republica Moldova și România.

АННОТАЦИЯ

БОТОМЕЙ ВАСИЛЕ, «Административная ответственность : приктически- научные аспекты в сравнительном плане - Республика Молдова и Румыния», докторская диссертация административного права, Кишинёв , 2013 .

СТРУКТУРА ДИССЕРТАЦИИ: обложка - 2 ст, содержание – 3 ст, аннотация – 3 ст, список сокращений –1 ст, введение – 13 ст, 5 главы – 137 ст, выводы -9 ст, библиография – 11 ст, 45 приложения – 160 ст, заявление о взятии на себя ответственности автором – 1 ст, биография – 3 ст, общее число – 343 ст. Полученные результаты опубликованы в 33-х научных работах

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: административный контроль, закон ференда, государственное учреждение, суд, административная ответственность, дисциплинарные комиссии, молчаливое одобрение, компетентность, административный совет, государственные служащие, санкции, правонарушения, адвокаты, прокуроры, судьи, магистраты.

ОБЛАСТЬ ИССЛЕДОВАНИЯ, ЦЕЛЬ И ЗАДАЧИ ИССЛЕДОВАНИЯ: Докторская диссертация является одним видением в сравнительном плане административного права в Республике Молдова, с административным правом в Румынии. Контекст интеграции на европейском уровне, находящийся в условиях предварительного присоединения для Республики Молдова, в отношении с Румынией, как членом Европейского Союза, создал научные основы подхода в рамках работы, к некоторым установлений о практике прикладной в Румынии и о улучшении законодательной системы в качестве рекомендаций так для Ренспублики Молдова как и для Румынии .

НАУЧНАЯ САМОБЫТНОСТЬ И НОВОСТЬ. Докторская диссертация обсуждает практически – научные аспекты в сравнительном плане между Румынией, членом Европейского Союза и Республикой Молдова, аспирант к членству Европейского Союза, в административной ответственности, в области местной и центральной государственной ответственности, административной ответственности для руководящих органов политических партий, административной ответственности магистратов, административной и патримониальной ответственности государства за дела нарушения через национальные инстанции основных прав и свобод, установленных Европейской Конвенцией по защите Прав и Свобод Человека .

ТЕОРЕТИЧЕСКИЙ СМЫСЛ, ЗНАЧЕНИЕ ПРИМЕНЕНИЯ ДИССЕРТАЦИИ И ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ НАУЧНЫХ РЕЗУЛЬТАТОВ следует из нового угла подхода к административной ответственности как и из научных рекомендаций в законодательном плане закона ференда, которые могут быть применены законодательству в Республике Молдова и в Румынии.

ANNOTATION

BOTOMEI VASILE, “**Practical and scientific aspects in a comparative approach – The Republic of Moldavia and Romania**”, doctoral thesis in Administrative Law, Chişinău, 2013.

Thesis plan: covers – 2 pg., content – 3 pg., annotation – 3 pg., abbreviations list – 1 pg., introduction – 13 pg., 5 chapters – 137 pg., conclusions – 9 pg., bibliography – 11 pg., 45 appendices – 160 pg., statement accountability by the author – 1 pg., curriculum-vitae – 3 pg., a total of 343 pg. The results are published in 33 scientific papers.

Key-words: administrative control, *lex ferenda*, public institution, court of justice / instance, administrative liability / responsibility, disciplinary boards, implied / gentlemen’s agreement, jurisdiction, administrative court, public servants, sanctions, minor offence.

Field of study and research objectives: the doctoral thesis is a comparative approach to administrative law in the Republic of Moldova and administrative law in Romania. The broader framework of accession to the European Union currently at the pre-accession level in the Republic of Moldova, as compared to that of Romania as member-state of the European Union, has created the scientific premises for the approach used in the thesis, which consists of findings related to practices in Romania, as well as possibilities of improving the legal system, offered as recommendations for both The Republic of Moldova and Romania.

Novelty and scientific originality. This paper deals with the scientific-practical issues in compared plan between Romania, member of the European Union and the Republic of Moldova, aspiring to membership of the European Union, in matters of administration, in local government and central administrative responsibility for governing bodies political parties, administrative liability of magistrates, administrative and patrimonial rule for cases of violation by national courts the rights and freedoms set out in the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms.

Theoretical significance, the value of the work and implementation of scientific results arising from the new angle of approach to administrative liability, as well as scientific advice in law ferenda law that could be applied to legislation of the Republic of Moldova and Romania.

LISTA ABREVIERILOR

Alin.	Alineat
Art.	Articol
Cap.	Capitol/ capitolul
C. civ.	Codul civil
C. contrav.	Codul contravențional
C. pen.	Codul penal
C. proc. civ.	Codul de procedură civilă
C. proc. pen.	Codul de procedură penală
Conf. univ. dr.	Conferențiar universitar doctor
C.adm.	Contencios administrativ
C.A.	Curtea de Apel
C.S.J.	Curtea Supremă de Justiție
C.S.M.	Consiliul Superior al Magistraturii
Dr. hab. în drept	Doctor habilitat în drept
Dr. în drept	Doctor în drept
Ed.	Editura
H.G.	Hotărârea Guvernului
Î.C.C.J.	Înalta Curte de Casație și Justiție
Jud.	Judecătoria
Lg.	Legea
Lit.	Litera
M.J.	Ministerul Justiției
M. Of.	Monitorul Oficial
O.G.	Ordonanța Guvernului
O.U.G.	Ordonanța de Urgență a Guvernului
P.	Pagina
Prof. univ. dr.	Profesor universitar doctor
Pct.	Punct/punctul
R.M.	Republica Moldova
R.N.D.	Revista Națională de Drept
RO.	România
Trib.	Tribunalul
U.E.	Uniunea Europeană

INTRODUCERE

Repere conceptuale ale cercetării

Domeniile cercetate sunt susținute pe principiul de egalitate în fața legii, pe dreptate socială și adevăr științific, al exercitării rolului activ din partea organelor puterii publice pentru realizarea dezideratelor din societate, al contradictorialității în raporturile dintre organele de control administrativ și cetățenii care se adresează instituțiilor publice pentru recunoașterea și respectarea drepturilor lor. Dreptul ca știință își dezvăluie construcția sistematic, prin normele sale care se structurează sub forma instituțiilor juridice. În acest cadru, răspunderea juridică este socotită instituție centrală a dreptului, întrucât este strâns legată de finalitățile lui, fiind menită să-i asigure aplicarea și realizarea propriu-zisă.

Răspunderea administrativă ca ramură a răspunderii juridice, este considerată o instituție relativ tânără, care pe măsură ce apar noi tipuri de fapte ilicite, consumate în rândul puterii legislative, executive și judecătorești, reclamă noi reglementări sancționatorii, ca mijloc de asigurare a concordanței în domeniul răspunderii administrative în raporturile dintre persoanele care conduc și cei care sunt conduși, precum și între cei care judecă și cei care sunt judecați.

Constatând că puterile statului prin reprezentanții legali, nu urmăresc indeobște realizarea unor norme legislative și regulamente proprii de organizare și funcționare a organizațiilor profesionale din categoria puterii executive, judecătorești și a altor organisme asimilate acestora, se propun în cadrul lucrării metode de eficientizare și de punere în practică a conceptului de răspundere administrativă din domeniile de activitate ale autorităților publice, funcționarilor publici, procurorilor, judecătorilor, avocaților și organelor de conducere executive din cadrul partidelor politice-persoane juridice de drept public.

ACTUALITATEA ȘI IMPORTANȚA TEMEI CERCETATE

Pentru RO. și R.M., actualitatea și importanța temei constau în abordarea, pentru prima dată, în plan comparat, a răspunderii administrative din R.M. și din RO., în care se apreciază pentru fiecare țară, mijloacele eficiente pe care le deține prin sistemul legislativ intern și în egală măsură și neajunsurile din sistem, prezentate ca lacune legislative. Lucrarea aprofundează problema răspunderii administrative din R.M. și RO., prezentând ca element de noutate propunerile de îmbunătățire a activității de control administrativ și de răspundere administrativă a organelor administrației centrale și locale și a magistraților, fiind prezentate în același timp și cazuri concrete bazate pe hotărâri judecătorești definitive și irevocabile, dispuse inclusiv de Î.C.C.J. din RO., care în conformitate cu Constituția RO. [3, art.126(3)], asigură interpretarea și aplicarea unitară a legii, de către celelalte instanțe judecătorești, potrivit competenței sale.

Lucrarea de doctorat recomandă un set de norme administrativ-juridice cu aplicabilitate pentru: a) autoritățile administrației publice; b) membrii guvernului; c) magistrați; d) organele executive din cadrul partidelor politice; e) solidaritatea răspunderii administrativ-patrimoniale a statului cu persoanele fizice culpabile de neexercitarea corespunzătoare a atribuțiilor funcționale; f) garantarea dreptului la apărare prin avocați.

SUPPORTUL METODOLOGIC ȘI TEORETICO-ȘTIINȚIFIC

În procesul de investigare a fost cercetat materialul doctrinar-teoretic, normativ-legislativ și practic din R.M., RO. și din U.E.. Metodologic, cercetarea începe cu cele mai vechi izvoare istorice ale răspunderii administrative, care au avut aplicabilitate pe teritoriul administrativ al R.M. și al RO. Instituția de c.adm. a fost instituită pentru prima dată în RO., prin Lg. pentru înființarea Consiliului de Stat din 11.02.1864 [4], după sistemul francez, cu aplicabilitate până la 12.07.1866. În perioada 12.06.1866 – 01.07.1905, Consiliul de Stat a fost desființat prin Lg. pentru împărțirea diferitelor atribuțiuni ale Consiliului de Stat din 12.07.1866 [5], iar atribuțiunile lui în materie de c.adm. au fost împărțite între Curțile de Apel și instanțele judecătorești de drept comun. Între 01.07.1905 și 25.03.1910, c.adm. a fost realizat prin Lg. pentru reorganizarea Î.C.C.J. [6], când Secțiunea a III-a a Î.C.C.J. a devenit competentă să judece recursurile în contra unor categorii de acte administrative sau chiar de jurisdicție.

Din 25.03.1910 și până la 17.02.1912, prin Lg. Curții de Casație din 25.03.1910 [7], sistemul de c.adm. instituit prin Lg. din 1905 [6] a fost desființat, iar pricinile de această natură se soluționau de către tribunalele de județ. Competența stabilită prin Lg. Curții de Casație [7] nu a durat decât doi ani, pentru că prin Lg. de reorganizare a Curții de Casație și Justiție din 17.02.1912 [8], cauzele de c.adm. au fost atribuite din nou, Secțiunii a III-a a Curții de Casație, situație care a durat până în 1925.

După adoptarea Constituției din 1923 [9], una din cele mai moderne constituții europene din epocă, prin Lg. pentru c.adm. din 23.12.1925 [10], competența de soluționare a litigiilor de acest gen a fost încredințată instanțelor judecătorești de c.adm., care aveau deplină jurisdicție, putând chiar să anuleze actele administrative constatate ca fiind ilegale. În perioada 09.07.1948 - 26.07.1967, c.adm., pe cale directă, a fost redus doar la câteva categorii de acte administrative, lăsându-se astfel cetățenii la discreția organelor administrației de stat.

În perioada 26.07.1967 – 08.12.1990, c.adm. în RO. a fost înfăptuit de instanțele judecătorești, în condițiile prevederilor Lg. nr.1/26.07.1967 cu privire la judecarea de către tribunale a cererilor celor vătămați în drepturile lor prin acte administrative ilegale [11]. Este de criticat la această lege, faptul că cererile celor vătămați în drepturile lor prin acte administrative ilegale erau respinse pentru că judecătorii care soluționau aceste conflicte juridice erau aleși de

către consiliile populare, adică de organele ale căror acte ar fi trebuit să le cenzureze. Față de această practică, cei vătămați în drepturile lor, prin acte administrative ilegale, renunțau la introducerea unor cereri la instanțele judecătorești, ceea ce a dus la reducerea, an de an, a numărului cauzelor soluționate de instanțele judecătorești de c.adm..

Lg. c.adm. nr. 29/07.11.1990 [12] adoptată la scurt timp după evenimentele din decembrie 1989, a creat premisele de a face din c.adm. un mijloc efectiv de control al legalității activității organelor administrației publice ca organe ale puterii executive de către instanțele judecătorești, ca organe ale puterii judecătorești. În baza experienței acumulate prin aplicarea Lg. nr. 29/1990 [12] precum și ca urmare a noilor reglementări cuprinse în Constituția RO.[3], în perspectiva viitoarei aderări la U.E., Parlamentul RO. a adoptat Lg.554/2004 a c.adm. [13].

Din cercetarea izvoarelor istorice de drept administrativ de pe teritoriul administrativ al RO., rezultă o tradiție de 146 de ani, cu începere din 1864 și până în 2010, în care această instituție avea corespondent cu instituția răspunderii administrative din cele mai dezvoltate state din Europa, după modelul anglo-saxon. Istoric, se identifică faptul că actualul teritoriu administrativ al R.M. a fost începând din 27.03.1918 și până la intrarea în vigoare a Pactului Ribbentrop-Molotov [14] sub egida Lg. de reorganizare a Î.C.C.J. din 17.02.1912 [8]. Ulterior acestui tratat, considerat inechitabil de către istoricii români, nu se mai identifică în R.M. instituția răspunderii administrative, având în vedere perioada celui de-al Doilea Război Mondial și ulterior perioada de ocupație sovietică până în 1991, când a fost proclamată a doua independență a Republicii Democratice Moldovenești. Constatăm că instituția de c.adm. apare prin Constituția R.M. din 29.07.1994, [2] pentru ca ulterior, abia după 6 ani, să intre în vigoare Lg. c.adm. nr.793-XIV/10.02.2000 [15].

Ca suport metodologic în cercetarea problemelor legate de răspunderea administrativă, au fost studiate lucrări ale unor autori din R.M. și RO., după cum urmează:

Din R.M.:

- Dr. hab. în drept, prof. univ. Gheorghe Costachi, în lucrarea: „*Direcții prioritare ale edificării statului de drept în R.M.*”[16], cercetează în mod special responsabilitatea și răspunderea puterii publice – dimensiuni ale statului de drept. Autorul menționează : „*De când cu formele de răspundere juridică studiate, instituția responsabilității ministeriale presupune și răspundere disciplinară și contravențională a miniștrilor. În acest sens, este relevantă aceeași lege privind responsabilitatea ministerială din RO.(art.5).*”, [16, p.272].

- Un loc aparte în cercetarea răspunderii administrative le revine autorilor moldoveni, conf. univ. dr. în drept Maria Orlov și conf. univ. dr. în drept Ștefan Belecciu, în lucrarea „*Drept administrativ (pentru uzul studenților)*” [17]. Se face o delimitare între răspunderea

administrativă și celelalte răspunderi, civilă și penală, astfel: „Spre deosebire de răspunderea civilă și de cea penală, cunoscute în anumite forme încă din antichitate, răspunderea administrativă este relativ tânără. Ea are aproximativ două secole de când a fost instituită, în urma revoluției burgheze franceze, ca răspundere a administrației (a puterii executive) pentru daunele aduse particularilor prin activitate ilicită.” Autorii definesc răspunderea administrativă ca fiind „Totalitatea normelor ce stabilesc și reglementează aplicarea sancțiunii, formează conținutul răspunderii administrative.”[17, p.137].

- Conf. univ. dr. în drept Maria Orlov în „Curs de c.adm.” [18], tratează: controlul exercitat asupra administrației publice (p.50-61); obiectivele și condițiile de eficiență ale controlului (p.61-64). Sunt tratate instanțele competente să soluționeze litigiile de c.adm., prin abordarea Lg.793/2000 a c.adm.[15], din cuprinsul căreia un rol însemnat îl are excepția de nelegalitate a actului administrativ, p.50-61.

- Conf. univ. dr. în drept Sergiu Furdui, în monografia „Dreptul contravențional” [19], cercetează o ramură destul de tânără, care este deja introdusă pentru studenți, în programul universitar al Facultății de Drept. Monografia are patru capitole, în care se examinează considerațiile generale privind dreptul contravențional, natura și caracteristica juridică a contravenției, contravențiile administrative în diferite domenii și procedura contravențională.

- Ion Creangă în „Curs de drept administrativ (pentru studenții Facultății de Drept)” [20], acordă un spațiu important răspunderii administrative în cap.IX, p.302-325, intitulat „Răspunderea administrativă”, în care se enunță: conceptul răspunderii juridice; răspunderea administrativă ca formă a răspunderii juridice; răspunderea contravențională; principiile răspunderii contravenționale; cazurile care înlătură caracterul contravențional în fapte; organele abilitate cu dreptul de a examina cauzele cu privire la contravențiile administrative; sancțiunile și contravențiile. Nu se acordă nici un spațiu pentru răspunderea funcționarului public, pentru răspunderea administrativ-patrimonială a instituțiilor publice în solidar cu organele de conducere ale acestora, despre comisiile de disciplină și despre metodele de îmbunătățire și eficientizare a răspunderii administrative pentru toate categoriile de persoane care ocupă funcții publice, numite sau alese.

- Prof. univ. dr. Victor Guțuleac, în lucrarea apărută recent și intitulată „Tratat de drept contravențional” [21], în cadrul p.235-236, constată neconcordanțe între competența instanței de judecată și cea a procurorului, motiv pentru care optează pentru revizuirea competenței procurorului. Conform acestuia: „există un conflict de lege între două norme juridice: art.396 din C. contrav., prevede că soluționarea cauzelor contravenționale prevăzute în art.320 și art.336 din

C. contrav., ține de competența procurorului; iar potrivit prevederilor art.395 din C. contrav. această acțiune procesuală ține de competența instanței de judecată.

În al doilea rând, soluționarea cauzelor contravenționale prevăzute în art.312 (*Abuzul de putere sau abuzul de serviciu*) și în art.313 (*Excesul de putere sau depășirea atribuțiilor de serviciu*) din C. contrav. în nici un caz nu pot să constituie competența procurorului, deoarece sancțiunea la ambele articole are următorul conținut: se sancționează cu amendă de la 50 la 150 unități convenționale, cu privarea de dreptul de a deține o anumită funcție sau de dreptul de a desfășura o anumită activitate pe un termen de la 3 luni la un an. Înseamnă că organul (persoana cu funcție de răspundere) care va aplica această sancțiune nu are alternativă. Pe lângă amendă ca sancțiune principală, trebuie să fie aplicată și una dintre sancțiunile complementare: fie privarea de dreptul de a deține o anumită funcție, fie privarea de dreptul de a desfășura o anumită activitate. În același timp, Lg. Contravențională, în art.395, alin (1), pct. 1, lit. c), stabilește că, „*aplicarea sancțiunii privative de dreptul de a desfășura o anumită activitate sau de dreptul de a deține anumite funcții constituie competența exclusivă a instanței de judecată*”.

- Prof. univ. dr. Sergiu Cobăneanu, Hlipca A., în lucrarea: „*Apariția și evoluția ideii de responsabilitate ministerială prin prisma apărării drepturilor omului*”, publicată în R.N.D. din R.M., nr. 1/2009 [22], apreciază necesitatea apariției *Legii Răspunderii Ministeriale*.

În mod tangențial, tematica în cauză a fost tratată și de alți autori, după cum urmează:

- Prof.univ.dr.hab. Dumitru Baltag, în lucrarea: „*Teoria răspunderii și responsabilității juridice*”[23]. Domnia sa constată cu realism, următoarele: „*Răspunderea disciplinară a unor categorii de funcționari publici sau în genere, nu este prevăzută sau este declarativă, sau nu are mecanisme reale de realizare. Statutul juridic al deputaților se caracterizează prin răspundere minimă și maxim de privilegii și înlesniri. Pentru încălcarea disciplinei de muncă, regulamentele de activitate ale Parlamentului și Guvernului trebuie să prevadă măsuri de influență disciplinară mai aspre.*”

- Dr. hab. în drept, prof. univ. Ion Guceac, în vol.2 din lucrarea: „*Curs elementar de drept constituțional*”[24].

- Dr. hab. în drept, prof. univ. Victor Popa, în lucrarea: „*Dreptul public*” [25].

- Dr. hab. în drept, prof. univ. Gheorghe Costachi și Ion Guceac, în lucrarea: „*Fenomenul constituțional în evoluția R.M. spre statul de drept*” [26].

- Dr. în drept Dastic Angela, în teza de doctor în drept: „*C.adm. în R.M.*”, Chișinău, 2006.
Din RO.:

- Prof. univ. dr. în drept Antonie Iorgovan, în lucrarea: „*Tratat de drept administrativ*” [27] menționează: „*Necesitatea unei noi răspunderi juridice, apare atunci când în cadrul teoriei*

uneia dintre răspunderile existente, apar „deregări logice”, ca efect al apariției unor noi tipuri de fapte ilicite, care reclamă noi reglementări sancționatorii, reglementări disidente, adică, atunci când nu mai este asigurată concordanța dintre cele două categorii de criterii, dintre conținut și formă.” [27, vol.III, p.196]. Autorul susține că în ansamblul lor, fiecare formă de răspundere, evocă tocmai regimul juridic al unei anumite categorii de ilicit, adică regimul juridic al răspunderii pe care acest ilicit o atrage.

- Prof. univ. dr. în drept Mircea Preda, în „*Tratat elementar de drept administrativ român*” [28], are un capitol distinct în lucrare, numărul VIII, intitulat: „*Abaterea administrativă și răspunderea administrativă*”, p.203-252. Pentru autor, răspunderea administrativă este un binom format din abaterea administrativă și răspunderea administrativă. Acesta menționează că abaterea și răspunderea administrativ-disciplinară se fundamentează pe existența în prealabil a unui raport de drept administrativ, rezultat dintr-un act administrativ, în speță, din actul de numire (investire), într-o funcție publică. Dacă acest act administrativ lipsește, înseamnă că nu mai suntem în prezența unui raport juridic de drept administrativ, ci eventual al unui raport juridic de dreptul muncii, care se fundamentează pe existența contractului individual de muncă. Susținem concepția acestui autor în materia subiecților raportului administrativ, prin care trebuie să existe o persoană numită sau investită prin alegerea într-o funcție publică, pentru a îndeplini condiția răspunderii administrative.

În lucrarea prof. univ. dr. în drept Mircea Preda, un loc aparte din capitolul „*Abaterea și răspunderea administrativ-disciplinară*”, îl are subpunctul c), privind constatarea abaterii disciplinare și aplicarea sancțiunilor, unde se tratează despre comisiile de disciplină ale funcționarilor publici, în care la nivelul anului 1999, în RO., conceptul științific prevedea că, din compunerea acestei comisii, să facă parte un judecător al Trib. Județean, după caz, al Municipiului București – ca președinte, fiind desemnat de președintele instanței, și doi funcționari publici din care unul desemnat de conducătorul unității și celălalt de către salariați, p.217. Teoria acestui autor corespunde în linii mari cu conceptul nostru, potrivit căruia doar magistrații au căderea de a pronunța dreptul.

- Dr. în drept Valentin I. Prisăcaru, în „*Tratat de drept administrativ român*” [29], tratează „*Răspunderea și sancțiunea administrativă*” în capitolul XII, p.415-460, pe care o definește ca: „Totalitatea normelor ce reglementează răspunderea juridică a celor care nesocotesc, care încalcă normele de drept administrativ, adică acele norme de drept care reglementează raporturi sociale ce apar între organele administrației publice în realizarea sarcinilor puterii executive, precum și între aceste organe și particulari (persoane fizice sau juridice). În timp ce, prof. univ. dr. în drept Mircea Preda, tratează în lucrarea sa comisia de

disciplină, constatăm că dr. în drept Valentin I. Prisăcaru nu atinge acest domeniu, cum de altfel, nici prof. univ. dr. Antonie Iorgovan, în tratatele de drept administrativ, vol. I, II și III, Ed. Nemira, 1996 [27].

- Prof. univ. dr. în drept Verginia Vedinaș, în lucrarea: „*Drept administrativ*” [30], apreciază că răspunderea contravențională, ca formă a răspunderii juridice, a fost și rămâne în vizorul doctrinei, ca o problemă complexă, care continuă să provoace discuții și controverse, p.256. Autoarea face referire la Lg.554/2004 a c.adm. din RO., care consacră soluția capacității exclusive a instanțelor judecătorești de a soluționa litigiile de natura răspunderii administrativ-patrimoniale, p.284. Au fost luate în considerare din partea acestei autoare și alte lucrări publicate, care tangențial au atins domeniul răspunderii administrative.

În Federația Rusă, aceste întrebări au fost dezvoltate la nivelul teoriei generale a răspunderii juridice de către: С. С. Алексеев, М. М. Агарков, В. М. Баранов, В. К. Бабаев, Ю. Н. Белошапко, И. С. Самощенко, Д. И. Бернштейн, С. Н. Братусь, ș.a. Probleme de răspundere administrativă au fost tema mai multor lucrări științifice a unor cercetători, precum: Ю. С. Адушкин, Ю. Ю. Колесниченко, К. С. Бельский, С. В. Запольский, Д. Н. Бахрах Л. Е. Иванов, В. В. Игнатенко, А. С. Дугенец, Ю. М. Козлов, Н. М. Конин, В. М. Манохин, Б. М. Лазарев, Ю. Б. Аникеенко, П. П. Серкова, ș.a.

Se constată ca autorii cercetați nu au abordat în lucrările științifice publicate, problematica răspunderii administrativ-disciplinară a procurorilor și judecătorilor, răspunderii administrative a membrilor guvernului, răspunderii administrative a statului prin garantarea dreptului la apărare prin avocați, răspunderii administrative a organelor executive din partidele politice și procedura aprobării tacite ca forma de răspundere administrativ-disciplinară și metoda simplificată de obținere de acorduri, avize, licențe și autorizații de la autoritățile publice, în lipsa unui răspuns din partea autorității publice.

SCOPUL ȘI OBIECTIVELE TEZEI DE DOCTORAT

Scopul lucrării în cauză este de a cerceta problemele legate de răspunderea administrativă, precum și procedura răspunderii administrative din R.M., în plan comparat cu cea din RO. La realizarea scopului indicat, ne-am propus următoarele obiective:

- 1) Scoaterea în evidență a răspunderii administrative, ca formă a răspunderii juridice;
- 2) Reflectarea răspunderii administrative aplicată magistraților, organelor executive din partidele politice și membrilor din guvern;
- 3) Analizarea răspunderii administrative aplicată unităților administrativ-teritoriale, instituției primarului și a consilierilor locali, județeni și raionali;

4) Identificarea de metode noi de eficientizare a procesului de răspundere administrativă, atât ca sancțiune administrativă, cât și ca metodă simplificată de obținere de avize, acorduri, autorizații și licențe, din partea autorităților publice;

5) Evidențierea caracteristicilor răspunderii administrativ-disciplinare;

6) Elucidarea scopului și caracteristicilor comisiilor de disciplină în instituțiile publice;

7) Analiza problemelor legate de dreptul garantat la apărare, metode și forme ale pluralismului organizațiilor profesionale de apărare, prin transpunerea art.6.3 și următoarele din Convenția Europeană pentru apărarea Drepturilor Omului [57];

8) Evidențierea caracteristicilor răspunderii administrativ-contravenționale și elucidarea corelației răspunderii administrative cu cea contravențională;

9) Cercetarea problemelor legate de răspunderea administrativ-patrimonială, prin prisma reglementărilor naționale în materie;

10) Elaborarea de concluzii și propuneri în scopul perfecționării legislației legate de instituția de c.adm., ca formă de tragere la răspundere administrativă.

NOUTATEA ȘTIINȚIFICĂ A REZULTATELOR OBȚINUTE

Lucrarea de doctorat recomandă un set de norme administrativ – juridice cu aplicabilitate pentru: a) autoritățile administrației publice; b) membrii guvernului; c) magistrați; d) organele executive din cadrul partidelor politice; e) solidaritatea răspunderii administrativ – patrimoniale a statului cu persoanele fizice culpabile de neexercitarea corespunzătoare a atribuțiilor funcționale; f) garantarea dreptului la apărare prin avocați, constând în:

a) *Necesitatea responsabilizării actului de justiție prin tragerea la răspundere a magistratului, temă de investigare pentru ambele state.* Importanța responsabilizării actului de justiție prin tragerea la răspundere a magistratului, constă în faptul că, ambele state au fost și sunt obligate la plata de despăgubiri civile, dispuse prin hotărârile Curții Europene A Drepturilor Omului, ca rezultat al unor greșeli săvârșite de magistrații care au judecat procesele în fond și în căile de atac. Despăgubirile se achită din bugetul public, motiv pentru care se impune instituirea unor norme juridice de responsabilizare a magistraților, atât pe plan administrativ-disciplinar, cât și administrativ-patrimonial.

b) *Necesitatea responsabilizării organelor de conducere din cadrul unităților administrativ-teritoriale, abilitate pentru eliberarea de avize, acorduri, autorizații și licențe.* R.M. nu are norme de constatare a aprobării tacite, pentru situația în care nu se răspunde în termen legal de către autoritatea investită cu soluționarea unei cereri de eliberare a unui aviz, acord, autorizație sau licență. În RO. există O.U.G. nr. 27/2003 privind procedura aprobării tacite [1], care este perfectibilă ca urmare a practicii neunitare adoptată de diferite instanțe

juducătorești. În Constituția R.M. este reglementată instituția dreptului de petiționare [2, art.52(1) și (2)] și dreptul persoanei vătămate de o autoritate publică [2, art.53(1) și (2)].

Problema responsabilizării organelor de conducere din cadrul unităților administrativ-teritoriale abilitate pentru eliberarea de avize, acorduri, autorizații și licențe, este de actualitate în R.M., ca urmare a lipsei unei reglementări legislative în acest sens. Importanța problemei abordate, constă în aceea că, prin adoptarea normelor propuse în lucrarea de doctorat spre a fi adoptate în R.M., se realizează scopul de îmbunătățire a legislației din domeniul administrației publice locale și centrale, cu începere de la cel mai mic nivel din cadrul unei unități administrativ-teritoriale și până la cel mai înalt nivel din stat.

c) *Necesitatea îmbunătățirii sistemului legislativ de răspundere administrativă a statului, în asigurarea și garantarea dreptului la apărare față de cetățean, în cazurile când se apelează la serviciul avocatului din oficiu.* În RO., dreptul la asociere în asociații profesionale este reglementat în Constituție [3, art.40 pct.1], care prevede că: „Cetățenii se pot asocia liber, în partide politice, în sindicate, în patronate și în alte forme de asociere.” Barourile de avocați funcționează în regim de castă și nu există un cadru concurențial între barouri, atât ca formă de organizare la nivel național, cât și la nivel teritorial. Apreciem, că liberalizarea profesiei de avocat, presupune inclusiv achiziționarea acestui serviciu de către stat, prin cerere și ofertă, ceea ce presupune asigurarea cadrului concurențial între mai multe forme de organizare atât la nivel național cât și teritorial.

Importanța problemei abordate în cadrul instituției apărării calificate a petiționarilor și a eficientizării răspunderii statului, privind garantarea dreptului la apărare, rezultă din actualitatea deficiențelor constatate de către instanțele internaționale. Astfel, pe baza hotărârilor dispuse de către acestea, în contradictoriu cu R.M., cât și cu RO., ambele state sunt obligate să plătească despăgubiri civile către proprii cetățeni, datorită erorilor judiciare din cadrul proceselor. Importanța problemei abordate, constă în faptul că în RO., oficiile asigurate de către barouri se repartizează inclusiv pe categoria avocaților stagiați, ceea ce nu constituie o garanție din partea statului în asigurarea dreptului garantat la apărare, deoarece confirmarea calificării în profesia de avocat nu o dă examenul de admitere în profesie ca stagiar, întrucât avocatul trebuie să se califice prin admiterea la examenul de definitiv. În aceasta situație, cât timp există condiția unei examinări pentru a deveni apărător calificat, apreciem că statul ca putere administrativă comite greșeli prin asigurarea oficiilor de reprezentare de către avocați stagiați. Pe toată durata de pregătire a avocatului stagiar și până la primirea licenței de avocat definitiv, acesta nu îndeplinește condițiile legale de garantare a dreptului la apărare. Prin asemănare, avocatul stagiar este asemeni unui elev la școala de șoferi, ce conduce autovehiculul pe drumurile publice, elev

căruia nu i se poate imputa o răspundere administrativă pentru necunoașterea regulilor de circulație în trafic.

d) Necesitatea îmbunătățirii sistemului legislativ de control, pentru activitatea desfășurată de către procurori în cadrul răspunderii administrative. În RO. și R.M., magistrații procurori se bucură de inamovibilitate și de protecție stabilită prin lege, împotriva atragerii în răspundere administrativă pentru cauzele în care, atât RO. cât și R.M. sunt obligate la despăgubiri cu titluri de daune materiale și daune morale pentru cetățenii care au obținut câștig de cauză la instanțele internaționale. În RO., rolul procurorului este greșit înțeles atât în percepția cetățeanului, cât și în raporturile dintre procuror și instituțiile de drept public. Prin natura profesiei, activitatea procurorului este deseori percepută ca un serviciu efectuat pentru protejarea funcționarilor din cadrul puterii administrative și mai puțin de atragere a răspunderii funcționarilor și persoanelor cu funcții alese din puterea executivă. Este necesară asigurarea eficientizării reale a procesului de răspundere administrativă, care înainte de a fi reformat în domeniul administrației, trebuie reformat în domeniul justiției.

e) Necesitatea îmbunătățirii și eficientizării activității comisiilor de disciplină din cadrul instituțiilor publice. Apreciem că în RO., procedura de constatare și de aplicare a sancțiunii disciplinare de către comisia de disciplină este inefficientă, deoarece prin normele în cauză, conducătorul unității are dreptul de a desemna preferențial doi din cei trei membri ai comisiei, iar sancțiunea aplicată de către comisie, poate fi schimbată în tot sau în parte de către aceasta. Având în vedere că, comisia de disciplină are în componență trei membri titulari, funcționari publici definitivi, numiți în funcție publică pe perioadă nedeterminată, funcționarea acesteia este aservită conducătorului autorității sau instituției publice, deoarece doi dintre aceștia, care constituie majoritatea pentru adoptarea unei hotărâri, sunt prevăzuți a fi desemnați de conducătorul autorității sau instituției publice. Faptul că al treilea membru este desemnat de organizația sau organizațiile sindicale reprezentative din instituția publică în cauză, dovedește exercitarea de către conducătorul autorității a unui control de putere al deciziei din comisiile de disciplină. Teoria lucrării noastre, prevede inclusiv neconstituționalitatea constituirii și funcționării comisiilor de disciplină, deoarece nu au autoritatea să pronunțe dreptul. Constituțiile ambelor state prevăd neconstituționalitatea instanțelor extraordinare.

Recomandările de lege ferenda din teză, conduc la eficientizarea răspunderii administrative a membrilor din consiliile locale, prin faptul că autoritățile deliberative se consideră dizolvate de drept ca organ deliberativ, în condițiile în care, pe parcursul unui an calendaristic se ajunge ca două hotărâri de consiliu local, respectiv două decizii, să fie anulate prin hotărâri judecătorești definitive și irevocabile. Un element de noutate, este introducerea

aceleiași proceduri și pentru primar. Pentru organele deliberative, se instituie pe baza elementului de noutate din teza, principiul răspunderii colective, în paralel cu cea individuală.

Noutatea științifică constă în recomandarea, că validarea încetării mandatului de primar, precum și a mandatului întregului consiliu local, să se facă prin votul exprimat de majoritatea cetățenilor care au participat la referendum, și nu prin raportare la jumătate plus unu din numărul cetățenilor cu drept de vot, cum este în prezent în RO..

f) *Necesitatea eficientizării răspunderii administrative a organelor de conducere executive din cadrul persoanelor juridice de drept public, reglementate prin Lg. partidelor politice din R.M. și din RO..* Atât în R.M., cât și în RO., partidele politice sunt denumite persoane juridice de drept public, însă lipsesc cu desăvârșire prevederile legislative prin care să se identifice modalități de răspundere administrativă a organelor de conducere din cadrul partidelor politice. Partidele politice nu practică înregistrarea filialelor sau organizațiilor teritoriale, iar neînregistrarea la organul fiscal teritorial a filialelor sau organizațiilor de partid, determină o lipsă de răspundere administrativă pentru persoanele care sunt alese în conducerea acestora. De asemeni, neînregistrarea la organul fiscal teritorial a filialelor sau organizațiilor de partid, lipsește statul de exercitarea unui control administrativ asupra activităților acestora, neexistând mijlocul de control și tragere la răspundere administrativă pentru organele de conducere.

IMPORTANTA TEORETICĂ ȘI VALOAREA APLICATIVĂ A LUCRĂRII

Lucrarea constituie o sursă de informare pentru practicienii dreptului, ca bază de plecare pentru realizarea de modificări și completări la legile fiecărui stat, în raport de deficiențele constatate prin cercetările efectuate în comparație cu aspectele pozitive apreciate în legislația fiecărui stat. Valoarea aplicativă a lucrării se probează astfel:

a) prin rezultate practice, obținute de autorul tezei în cadrul instanțelor de c.adm. din RO. în materia aplicării:

-răspunderii administrativ-patrimoniale pentru organele administrației publice locale, din raporturile juridice cu particularii, prin care s-au acordat despăgubiri morale (Anexele 1-2) și amenzi cominatorii (Anexele 3-5);

-răspunderii administrative a organelor administrației publice locale, din raporturile juridice cu particularii, în materia aplicării procedurii aprobării tacite (Anexele 13-15);

b) prin cercetarea practicii ICCJ din RO., în materia proceselor dintre autoritățile centrale și particulari, în domeniul echivalării titlurilor științifice de doctor în drept (Anexa 8);

c) implementarea recomandărilor științifice din teza de doctorat în procesul de modificare și completare al legilor reformei sistemului judiciar, luate în evidența CSM și MJ din RO., astfel:

- în vederea modificării și completării Lg.51/1995 din RO.[31] (Anexele 17-20);
- în vederea modificării și completării Lg.303/2004 din RO.[32] (Anexele 21-22);
- d)implementarea recomandărilor științifice din teza de doctorat în procesul de modificare și completare al Lg.215/2001 din RO.[33] (Anexele 23-24);
- e) implementarea recomandărilor științifice din teza de doctorat în procesul de modificare și completare al Lg.14/2003 din RO.[34] (Anexele 25-26);

APROBAREA REZULTATELOR

Teza a fost elaborată în cadrul Catedrei de Drept Constituțional și Administrativ din cadrul Universității de Stat din R.M. (U.S.M.), unde în cadrul ședințelor au fost analizate și aprobate opiniile și sintezele științifice de bază vizând cercetarea în cauză. O serie de idei, concluzii și recomandări științifice, cuprinse în lucrare, și-au găsit oglindire într-un număr de 33 de publicații ale autorului, la tema investigației, apărute în revistele științifice „Interrelațiile Ecologiei”, Iași, RO.; „Revista Națională de Drept”, Bacău, RO., Revista „Lege și Viață”, Chișinău, R.M., Revista „**ЗАКОН И ЖИЗНЬ**” (Lege și Viață), Chișinău, R.M., un Manual de pregătire pentru admiterea în profesia de avocat, București 2010, 268 p., autor drd. Botomei Vasile, ISBN 978-973-0-09399-5, precum și în cadrul conferinței teoretico-științifice internaționale „*Medierea juridică și financiar-bancară*”, Cluj-Napoca, RO., din 13.11.2010.

Recomandările științifice din articolele publicate de către autor, au constituit tema de dezbateri în domeniul administrației publice din RO. și au inițiat teme de dezbateri pentru Comisia Juridică din Parlamentul RO., cu ocazia adoptării de amendamente la:

- Lg.de organizare și funcționare a profesiei de avocat* [31], conform anexelor 17-20;
- Lg.cu privire la statutul magistraților* [32], conform anexelor 21-22;
- Lg.cu privire la mediere* [139], R.N.D., nr. 4/2010, pg. 29-40;
- Lg.cu privire la administrația publică locală* [33], conform anexelor 23-24;
- Lg.cu privire la aprobarea tacită* [1], Revista “Lege și Viață”, 12(228) 2010, Chișinău, R.M., pg. 34-38, R.N.D., nr.3/2010, pg. 9-19;
- Lg.cu privire la statutul funcționarului public* [54], R.N.D., nr.1/2009, pg. 84-90, R.N.D., nr.2/2010, pg. 16-18;
- Lg.cu privire la partidele politice* [34], conform anexelor 25-26;
- Lg.privind responsabilitatea ministerială* [136], Revista “**ЗАКОН И ЖИЗНЬ**” (“Lege și Viață”), nr. 12 (230) 2010, Chișinău, R.M., pg. 44-53;

SUMARUL COMPARTIMENTELOR TEZEI

În introducere sunt prezentate: a) actualitatea și importanța temei cercetate; b) suportul metodologic și teoretico-științific; c) suportul și obiectivele tezei de doctorat; d) noutatea

științifică a rezultatelor obținute; e) importanța lucrării și valoarea aplicativă a lucrării; f) aprobarea rezultatelor.

În Cap.1, este prezentată analiza situației în domeniul răspunderii administrative, și recomandări științifice în plan legislativ de lege ferenda pentru R.M. și RO.. În Cap.2, este prezentată pe larg, răspunderea administrativ disciplinară, în plan comparat R.M. și RO. În Cap.3, este prezentată pe larg, răspunderea administrativ-contravențională, în plan comparat R.M. și RO.. În Cap.4, este prezentată pe larg, răspunderea administrativ-patrimonială, în plan comparat R.M. și RO.. În concluzii sunt menționate domeniile care au făcut obiectul cercetării științifice, importanța implementării în sistemul legislativ din R.M. și RO. a recomandărilor de adoptare a unor legi pe domenii nereglementate, de îmbunătățire a unor legi și norme de reglementare pentru cele existente, precum și propunerea de efectuare a unor revizuiți în constituțiile fiecărui stat.

În bibliografie, sunt enumerate legile din U.E. care au referință în prelevarea dreptului extern față de dreptul intern din ambele state, lucrările cercetătorilor științifici care au făcut obiectul suportului metodologic al lucrării și sunt enunțate lucrările publicate de autor împreună cu recenziți, împreună cu conducătorul științific, lucrări științifice individuale, manual editat de autor în programul de lucru al tezei de doctorat, aflate în strânsă legătură cu obiectul tezei.

1. ANALIZA SITUAȚIEI ÎN DOMENIUL RĂSPUNDERII ADMINISTRATIVE

1.1. Analiza materialelor științifice privind răspunderea administrativă în Republica Moldova și România

În RO., răspunderea administrativă a fost instituită pentru prima dată, prin art.33 din Lg. pentru înființarea Consiliului de Stat din 11.02.1864. Astfel, potrivit acestui articol, în materie contencioasă, când se atinge interesul unui particular sau persoane juridice, hotărârea Consiliului obține repararea pagubei cauzate de către administrație. Angajarea răspunderii administrative a organelor administrației publice a fost consacrată și prin legile de organizare și reorganizare ale Î.C.C.J din 30.06.1905 [6], 24.03.1910 [7] și 16.02.1912 [8].

Consacrarea angajării răspunderii administrative a organelor administrației publice s-a făcut prin art.99 și 107 din Constituția din 1923 [9], iar procedura de soluționare a conflictelor juridice în care se putea angaja răspunderea administrativă a organelor administrației publice, a fost stabilită prin *Lg. pentru c.adm. din RO.* din 23.12.1925 [10]. Prin Constituția RO. [3] și prin *Lg. c.adm. din RO.*, nr.554/2004 [13], modificată și completată prin Lg.262/2007 pentru modificarea Legii 554/2004, răspunderea administrativă a căpătat o reglementare nouă și superioară.

În R.M., răspunderea administrativ-contravențională este consacrată prin C. contrav. al R.M. [36] nr. 218-XVI/20.10.2008, răspunderea administrativ-disciplinară este reglementată prin Lg. cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public nr. 158-XVI/ 04.07.2008 [37] iar răspunderea administrativ-patrimonială, declarată în art.53 (1) al Constituției R.M. [2] care prevede că 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, își găsește aplicarea prin dispozițiile Lg. c.adm. nr.793-XIV/10.02.2000 [15].

În ceea ce privește răspunderea administrativă în cele două țări constatăm deficiențe în plan legislativ în ceea ce privesc următoarele:

Referitor la R.M.:

Deficiențe:- Lipsa unei bune definiții pentru termenul de *erori comise* de procurori, asemeni ca și pentru termenul de *rea-credință* în activitatea acestora din reglementarea Legii cu privire la procuratură nr. 294-XVI/ 25.12.2008 [50], intrată în vigoare la 17.03.2009.

- Lipsa unei bune definiții pentru termenii din Lg. nr. 544/20.07.1995 [51] cu privire la statutul judecătorului din R.M. cu modificările și completările ulterioare până la data de 08.07.2010, cu privire la termenii de *rea-credință* și *neglijență gravă* în exercitarea activității de

judecător, care se regăsesc în art.21¹(3) și (4) și respectiv pentru termenul de *eroare judiciară* cauzatoare de prejudicii, care se regăsește în art.21¹ (4) și (5).

- Lipsa unei prevederi cu privire la asigurarea pentru malpraxis a judecătorului și procurorului, care să asigure o garanție pentru stat în recuperarea prejudiciilor cauzate de către procurori și de către judecători, rezultate din erori judiciare, comise cu *rea-credință* sau *neglijență gravă*.

Aprecieri pozitive: 1) Introducerea conceptului de răspundere contravențională pentru procurori, prin art.61 lit. d) din Lg. cu privire la Procuratură.

2) Modificările și completările la Lg. 544/ 20.07.2005 [51], introduse prin LP 152 din 08.07.2010, publicată în M. Of. nr. 155-158/ 03.09.2010, cu privire la:

- Numirea judecătorilor de la C.S.J. de către Parlamentul R.M. la propunerea C.S.M., reglementată prin art.11 (2).

- Introducerea conceptului potrivit căruia judecătorul poate fi supus sancțiunilor administrative numai de către instanța de judecată cu acordul C.S.M., reglementată de art.19 (6) și art.21 (1).

- Introducerea conceptului de tragere la răspundere patrimonială a judecătorului, dacă drepturile și libertățile fundamentale au fost încălcate de un complet compus din mai mulți judecători, potrivit reglementării din art.22 (6).

- Introducerea în categoria abaterilor disciplinare a nerespectării dispozițiilor privind distribuirea aleatorie a dosarelor, reglementată prin art.22 (1) lit. f).

- Introducerea în categoria abaterilor administrative a încălcării din motive imputabile a termenului de examinare a cauzelor aflate în procedură sau încălcarea normelor imperative ale legislației, conform reglementării din art.22 (1) lit. f¹).

- Introducerea în categoria abaterilor disciplinare, a încălcării termenelor de redactare a hotărârii judecătorești și de transmitere a copiilor de pe acestea participanților la proces, reglementată de art.22 (1), litera h¹).

- Introducerea în categoria abaterilor disciplinare, a nepublicării din motive imputabile judecătorului, a hotărârilor judecătorești pe pagină web a instanțelor, prin intermediul Programului Computerizat de Gestiune a Dosarelor, reglementat prin art.22 (1) h²).

- Introducerea în categoria abaterilor disciplinare abaterilor administrative, a încălcării normelor Codului de Etică a judecătorului, reglementat de art.22 (1) lit. k).

- Introducerea în categoria abaterilor disciplinare, a nerespectării de către președintele instanței a obligației de a raporta către C.S.M. abaterile disciplinare ale judecătorilor, art.22 (1), lit l).

- Introducerea în categoria abaterilor disciplinare, a încălcării prevederilor referitoare la incompatibilitățile și interdicțiile care îi privesc pe judecători, art.22 (1), lit. n).

- Introducerea în categoria abaterilor disciplinare, a emiterii unei hotărâri care ulterior a fost declarată de Curtea Europeană A Drepturilor Omului, drept hotărâre prin care au fost încălcate drepturile și libertățile fundamentale ale omului, art.22 (1), lit. p).

- Introducerea de excepții în domeniul răspunderii administrative a magistraților, sub aspectul că anularea sau modificarea hotărârii judiciare nu atrage răspunderea, dacă judecătorul care a pronunțat-o nu a încălcat intenționat Lg., reglementată de art.22 (2).

- Este de remarcat că textul din lege prevede excepțiile de la răspunderea administrativă, cazurile în care Lg. a fost încălcată cu neglijență cauzând persoanelor prejudicii materiale sau morale esențiale.

- Aceste excepții creează cadrul legal de exonerare de la răspunderea administrativă pentru judecătorii care, în complete de mai mulți judecători, fac să se consemneze opinie separată în dispozitivul hotărârii.

- Introducerea răspunderii cu sancțiuni disciplinare pentru magistrați, care se aplică în termen de șase luni de la data constatării abaterii disciplinare, dar nu mai târziu de un an de la comiterea ei, reglementată prin art.23 (4).

Se remarcă faptul că, prin acest tip de lege sunt cuprinse excepții de derogare ale termenului de aplicare a sancțiunii, în cazul în care dintr-o hotărâre definitivă a unei instanțe judecătorești naționale sau internaționale rezultă comiterea de către un judecător a unei abaterii disciplinare, caz în care sancțiunea disciplinară se aplică în termen de un an de la data rămânerii definitive a hotărârii instanței judecătorești, naționale sau internaționale.

- Introducerea conceptului de demisie a judecătorului, reglementat prin art.26 (1)-(9).

Astfel, se consideră că demisia judecătorului reprezintă plecarea onorabilă a acestuia din funcție, cu rezervarea drepturilor de a putea acționa în sfera justiției și de a fi protejat prin serviciile asigurate de către stat.

Toate aceste modificări la Lg. cu privire la statutul judecătorului din R.M., ridică la un nivel de mare performanță concepția puterii legiuitoare din R.M., în raport cu puterea legiuitoare din RO., care nu a reușit să stabilească asemenea criterii de performanță pentru Lg. 303/2004 cu privire la Statutul Judecătorilor și Procurorilor din RO.[32].

Referitor la RO.:

Aprecieri pozitive: Nu avem aprecieri pozitive în privința reglementărilor legislative din domeniul răspunderii administrative a magistraților din RO.. Înființarea C.S.M. din RO. nu a produs consecințele scontate în raportul dintre autonomia judecătorului și răspunderea

administrativă a instituției judecătorului, nici atunci când este evidentă interpretarea incorectă a legilor, neaprecierea faptelor și neevaluarea probelor.

Deficiențe: - Lipsa unei bune definiții pentru termenul de erori judiciare, ca și pentru termenul de *rea-credință* și termenul de *gravă neglijență* în activitatea magistraților.

- Lipsa unei prevederi cu privire la asigurarea pentru malpraxis a judecătorului și a procurorului, care să asigure o garanție pentru stat în recuperarea prejudiciilor cauzate de către procurori și de către judecători, rezultate din erori judiciare, comise cu *rea-credință* sau *neglijență gravă*.

- Lipsa unei prevederi legislative cu privire la numirea judecătorilor de la Î.C.C.J. de către Parlamentul RO. la propunerea C.S.M., ca metodă de realizare a sistemului democratic în aprecierea performanțelor profesionale prin reprezentanții aleși ai poporului.

- Lipsa unei prevederi legislative de tragere la răspundere administrativ-disciplinară a magistraților (procurori și judecători), în cauze de încălcare din motive imputabile a termenului de examinare a cauzelor aflate în procedură sau pentru încălcarea normelor imperative ale legislației.

- Lipsa unei prevederi de tragere la răspundere disciplinară a judecătorilor, în cazurile de încălcare a termenelor de redactare a hotărârilor judecătorești și de transmitere a copiilor de pe acestea participanților la proces, cu derogarea termenului de răspundere ulterior hotărârii definitive.

- Lipsa unei prevederi de tragere la răspundere disciplinară a judecătorilor, în caz de nepublicare din motive imputabile judecătorului, a hotărârilor judecătorești pe pagina web.

- Lipsa unei prevederi de tragere la răspundere disciplinară, pentru încălcarea de către judecători și de către procurori, a incompatibilitățile și interdicțiile care îi privesc.

- Lipsa unei prevederi de tragere la răspundere administrativ-disciplinară și patrimonială a judecătorilor, în cazul emiterii unei hotărâri care ulterior a fost declarata de Curtea Europeană A Drepturilor Omului, drept hotărâre prin care au fost încălcate drepturile și libertățile fundamentale ale omului.

Prin subordonarea politică a ministrului de justiție, constatăm o imixtiune a puterii executive în puterea judecătorească, aspect care va persista până în momentul realizării unei autonomii în domeniu, față de puterea politică.

Constatăm că nici legislația din U.E. nu are o componentă eficientă în domeniul instituirii unor norme de drept, prin care să se asigure o eficientizare a răspunderii civile sau administrativ-disciplinare a unui judecător, cu privire la modul de interpretare a legii, de apreciere a faptelor și

de evaluare a probelor, fiind în acest sens prevăzute doar două excepții, respectiv pentru cazurile de *rea-credință* și cazurile de *gravă neglijență*.

Recomandarea CM/Rec (2010) 12 a Comitetului Miniștrilor [52] către statele membre, cu privire la judecători: independența, eficiența și responsabilitățile (adoptată de Comitetul Miniștrilor în 17.11.2010, la cea de-a 1098-a întâlnire a delegaților miniștrilor), tratează în capitolul VII, art.66-71, limitele de responsabilitate și de proceduri disciplinare, astfel:

66. Nu poate fi antrenată răspunderea civilă sau disciplinară a unui judecător pentru modul de interpretare a legii, apreciere a faptelor sau evaluare a probelor, cu excepția cazurilor de *rea-credință* și *gravă neglijență*.

67. Numai statul, în caz că a plătit o compensație, poate să încerce să stabilească răspunderea civilă a unui judecător, prin acțiune în justiție.

68. Nu poate fi antrenată răspunderea penală a unui judecător pentru modul de interpretare a legii, apreciere a faptelor sau evaluare a probelor, cu excepția cazurilor de *rea-credință*.

69. Procedurile disciplinare pot fi demarate în cazul în care judecătorii nu reușesc să își îndeplinească obligațiile într-o manieră eficientă și adecvată. Aceste proceduri ar trebui să fie efectuate de către o autoritate independentă sau o instanță judecătorească, cu toate garanțiile unui proces echitabil și care să îi asigure judecătorului dreptul de a contesta decizia și sancțiunea. Sancțiunile disciplinare trebuie să fie proporționale cu abaterea comisă.

70. Judecătorii nu trebuie să fie responsabili personal, în cazul în care decizia lor este infirmată sau modificată într-o cale de atac.

71. Atunci când nu exercită funcții judiciare, judecătorii sunt responsabili civil, penal sau administrativ potrivit dreptului comun.

Sub acest aspect se înțelege că fiecare stat trebuie să-și delimiteze prin reglementări proprii în ce anume constă reaua-credință și unde se delimitează neglijența de grava neglijență.

Se constată că există unele texte de lege care au caracter ambiguu, cu un mare grad de generalitate, susceptibile de a fi interpretate, care pot constitui sursa unor abuzuri din partea celor chemați să le aplice, din care rezultă că puterea judecătorească, reprezentată prin judecătorii care judecă, nu are nicio răspundere față de cei judecați. Unii dintre autori apreciază că magistrații nu răspund administrativ, ci doar disciplinar, însă noi apreciem că răspunderea disciplinară nu poate fi de sine stătătoare, decât în cadrul răspunderii administrative, ca formă a răspunderii juridice, ținând cont că magistrații sunt salariați ai statului.

Sub acest aspect, se examinează în cadrul lucrării ca element de noutate științifică, conceptul de răspundere administrativă a magistraților.

Din punct de vedere normativ-legislativ, constatăm că Statutul Judecătorilor din R.M. prevede sancțiuni administrative pentru magistrați: “judecătorul poate fi supus sancțiunilor administrative” [51, art.19 (6)]. Apreciem că aplicarea sancțiunilor administrative este subsecventă răspunderii administrative.

În acest sens, a fost publicat articolul “*Răspunderea administrativă a magistraților*”, în R.N.D. [48, p.62].

1.2. Analiza materialelor științifice privind răspunderea administrativă în țări străine

Viața nu poate fi concepută fără reguli, iar cine găsește lacune în reguli, conduce la modificarea lor, dar nu mai înainte de a plăti prețul succesului față de el însuși.

Lumea în care trăim nu poate eluda Biblia.

Biblia reprezintă rădăcinile adânci ale dreptului administrativ.

Biblia te învață ce să faci și ce să nu faci. Frecventarea textului biblic a alimentat multe neînțelegeri, însa indiferent de opiniile exprimate pe seama acesteia, originea opiniilor preluate ca norme originale de drept administrativ se regăsește tot în interpretarea din conținutul Bibliei.

Ne propunem în această temă să facem referire la interpretarea Decalogului prin viziunea religiilor predominante din Ro. si RM, ca elemente de izvor de drept administrativ din statele predominant ortodoxe, astfel:

1)Eu sunt Domnul, Dumnezeuul tău.”

2),,Să nu ai alți dumnezei afară de mine. ”

3),,Să nu-ți faci chip cioplit, nici vreo înfățișare a lucrurilor care sunt sus în ceruri, sau jos pe pământ, sau în apele mai de jos decât pământul. Să nu te închini înaintea lor și să nu le slujești.”

4),,Adu-ți aminte de ziua de odihnă, ca s-o sfințești.”

5),,Cinstește pe tatăl tău și pe mama ta, pentru ca să ți se lungească zilele în țara, pe care ți-o dă Domnul, Dumnezeuul tău.”

6),,Să nu ucizi.”

7),,Să nu fii desfrânat.”

8),,Să nu furi.”

9),,Să nu mărturisești strâmb împotriva aproapelui tău.”

10),,Să nu poftești casa aproapelui tău; să nu poftești nevasta aproapelui tău, nici robul lui, nici roaba lui, nici boul lui, nici măgarul lui, nici vreun alt lucru care este al aproapelui tău.”

Analizând în plan comparat interpretarea decalogului în religiile iudaică, augustino-luterană, ortodoxă, catolică și luterană, observăm că acestea sunt asemănătoare, fiind în substanță identice.

În ansamblul său, Biblia constituită din Vechiul Testament și Noul Testament, reprezintă reperul primordial ca structură a normelor de drept administrativ, cu o forță de recunoaștere în rândul populației civilizate, care lucrează atât cu norme imponderabile (cu cele nevăzute) cât și cu cele ponderabile (cu cele văzute).

Unii autori tratează normele biblice ca izvor de religie, iar alții le tratează ca izvor de știință. Lumea și-a căpătat sens prin conducerea normelor biblice în sensul voit de Dumnezeu.

Unii dintre autori apreciază că primele norme de drept administrativ sunt contemporane cu Constituția adoptată de fiecare stat în parte.

Dar, mai înainte de a exista Constituția ca normă de drept administrativ-constituțional, fiecare stat indiferent de organizare și fiecare popor din cele mai vechi timpuri, a funcționat prin norme de drept administrativ, în raport de care autoritățile de conducere ale popoarelor au parcurs evoluția spre civilizația modernă.

Dreptul administrativ propriu-zis constituie structura fundamentală care stă la baza aparatului administrativ în organizarea și funcționarea unui stat.

Chiar dacă ne referim la state centralizate, cum ar fi Franța, Marea Britanie, Luxembourg, Irlanda și Grecia sau la state de tip federație, de exemplu Germania, se constată că elementul fundamental al aparatului administrativ central este apărut odată cu adoptarea Constituției pentru fiecare stat și implicit cu Dreptul administrativ propriu-zis.

Ne propunem să analizăm câteva exemple, după cum urmează:

a) Franța

Franța și-a adoptat prima Constituție în 1958. Prin aceasta, s-a instituit un guvernământ republican de tip semiprezidențial, în care atribuțiile de vârf ale executivului erau împărțite între președintele țării și guvernul condus de premier.

Legiferarea în domenii foarte importante ale vieții sociale, expres și limitativ enunțate în legea fundamentală, așa cum erau prevăzute în art. 34 și urm., îi aparținea Parlamentului [147].

Guvernului i s-a recunoscut competența de a interveni normativ în orice domeniu din proprie inițiativă sau din împuternicirea legislativului chiar și în domenii rezervate acestuia din urmă, prin ordonanțe [143, p.603]. Astfel, au fost adoptate Codul administrației comunale, Codul mediului și Codul urbanismului, în calitate de norme de drept administrativ, raportate la norma de drept constituțional.

Ulterior, aceste norme de drept administrativ au fost încorporate în obiectivele Comunității Europene, făcându-le accesibile în mod direct în dreptul intern francez, precum și normele de drept intern ale țărilor cu tratate de aderare la Convenția pentru apărarea drepturilor omului și libertăților fundamentale.

În ceea ce privește modul de asigurare a ordinii de drept în activitatea normativă, se remarcă faptul că prin intermediul Consiliului Constituțional se verifica în prealabil conformitatea legilor cu legea fundamentală, anterior promulgării acestora.

Consiliul de Stat este competent să verifice legalitatea ordonanțelor guvernamentale emise de executiv, în timp ce tribunalele pot, de regulă, controla legalitatea acțiunilor administrative.

Referitor la dreptul nescris sau cutumiar, acesta joacă un rol important în sistemul francez al izvoarelor de drept, fiind subordonat legislației existente în materie, deși practica judiciară a fost influențată de acesta, Curțile Administrative însușindu-și unele reguli cutumiare, prin hotărârile dispuse.

În privința jurisprudenței sau a practicii judiciare în materie executivă, aceasta a contribuit la dezvoltarea dreptului administrativ, având un rol creativ.

Deși Constituția, nu recunoaște practicii judiciare, în speță, a curților administrative, dreptul de a emite reguli obligatorii și general aplicabile, totuși jurisprudența în materie administrativă, mai ales a Consiliului de Stat, materializată, în deciziile de îndrumare, este recunoscută ca fiind obligatorie de urmat, atât Consiliul de Stat, cât și instanțele administrative neabătându-se de la ea, orice încălcare din partea executivului antrenând nulitatea sau nevalabilitatea actelor sau acțiunilor sale [144, p.55-56, 68-72], ori răspunderea autorităților publice.

Această situație recunoscută unanim de doctrina franceză [145, p.77] se datorează rolului jucat de jurisprudență în definirea și clasificare unor concepte de bază ale dreptului administrativ francez de genul actului administrativ, contractului administrativ, etc., pe linia demarcației dintre dreptul (public) administrativ și dreptul (privat) civil.

Jurisprudenta are un rol important în formularea principiilor generale de drept aplicabile administrației în raporturile cu cetățenii în materia unor drepturi cetățenești ori procedurale.

Aceste principii jurisprudentiale au primit statut legal din partea Consiliului Constituțional, înaintea altor reglementări administrative autonome care trebuie să fie conforme cu ele.

b) Italia

În acest stat, principiile constituționale care privesc administrația centrală și locală, au fost dezvoltate și stabilite prin dreptul judiciar și doctrină. Din anul 1948 și până în prezent s-au făcut mai multe propuneri legislative referitor la codificarea administrativă, însă ele nu au fost puse în practică. Funcția normativă poate fi încredințată și spre nivelele inferioare ale autorităților, cum ar fi, de exemplu, regiunile. În acest sens, executivul în mandatul său tinde să devină tot mai independent de legislativ, dar și în mod similar, și administrația centrală și din teritoriu față de guvern.

Tendința dreptului administrativ actual [144, p.59] este de consolidare constituțională sub aspectul principiilor generale aplicabile, dar și de declin sub aspectul aplicării dreptului civil.

În lipsa unei codificări legislative sau executive, practica judiciară a avut un rol important în configurarea principiilor generale ale dreptului administrativ.

În această situație dreptul cutumiar a avut un rol important în formarea dreptului administrativ după legea scrisă și practica judiciară.

Dintre principiile care privesc administrația italiană, enumerăm eficiența și imparțialitatea sistemului, buna-credință și protecția drepturilor și intereselor legitime ale cetățeanului și organizarea și funcționarea legală a administrației, principii care se regăsesc în administrațiile tuturor statelor civilizate.

c) Germania

În Germania, Constituția din anul 1949 consacră structura federativă bazată pe principiul legalității și justiției sociale [148, art .20, al.1], demarcând puterile administrative între statul federal și landuri.

Legislația federală a reglementat în mod unitar și uniform aspecte importante ale dreptului administrativ, cum ar fi Legea privitoare la procedura administrativă federală din anul 1976, urmată de legile unitare ale landurilor, precum și de numeroase statute ce au reglementat diverse domenii speciale din dreptul administrativ.

În ceea ce privește dreptul cutumiar, acesta se aplică în special de către autoritățile locale, în situațiile în care deciziile autorităților trebuie să respecte obiceiurile locale.

Referitor la izvorul de drept reprezentat de practica judiciară, curțile administrative ale landurilor și Curtea Administrativă Federală au influențat decisiv apariția și aplicarea principiilor administrative.

Deși principiile dreptului administrativ au origine constituțională, atât dreptul cutumiar cât și jurisprudența au consacrat reguli fundamentale în aplicarea principiilor constituționale, un exemplu în acest sens fiind Curtea Federală Constituțională care a impus principiul aprobării

tacite, regula revocării actelor administrative care acordă avantaje ilegale și principiul irevocabilității unor acte.

Doctrina germană a avut un rol important în abordarea sistematică a părții generale a dreptului administrativ mai ales în privința formelor de acțiune prin intermediul cărora sancționează executivul, măsurile administrative fiind reduse exclusiv numai la cele individuale, de prestație, contrar teoriei franceze care include și prescripțiile normative în aceeași categorie.

Un rol important a revenit analizei „rezervei administrative”, respectiv sfera de atribuții care să permită executivului dreptul de asumare a unor decizii sub propria responsabilitate.

d) Grecia

Constituția adoptată în 1975 consacră principiul separării puterilor în stat.

Astfel, puterea executivă aparține președintelui și guvernului, iar puterea legislativă se împarte între președinte, care are atribuții de legiferare extinse și parlament. Deși Grecia nu are un cod al dreptului administrativ, Constituția prevede anumite principii de drept administrativ, cum ar fi, de exemplu, dreptul la o audiere corectă [149].

În Grecia, tribunalul administrativ suprem este Consiliul de Stat, care prin jurisprudența sa a formulat cele mai multe principii fundamentale ale dreptului administrativ.

Dintre principiile de drept material și procedural administrativ menționăm: audierea părții afectate de o acțiune administrativă și motivarea deciziei, egalitatea în fața legii, imparțialitatea și buna credință.

e) Spania

Constituția spaniolă din anul 1978 stabilește principiile generale de guvernare, între care responsabilitatea executivă și exercitarea puterii statutare, conform legii fundamentale, în vreme ce administrația publică servește interesul general acționând în concordanță cu principiile de eficacitate, descentralizare, deconcentrate și coordonare [146, art.37].

De asemenea, sunt consacrate și principii speciale administrative, cum ar fi cel care se referă la dreptul la audiere al cetățeanului mai înainte de luarea unor măsuri administrative care l-ar putea vătăma.

În Spania, izvoarele generale ale dreptului administrativ sunt prezentate în statute, legi organice, legi de bază și legi ordinare, precum și reglementări emise de provincii și municipalități.

Pe primul loc se află legea din 1968 referitoare la procedura administrativă care își are originea în legea cadru din 1889. Noua reglementare reorganizează procedura administrativă standardizând și simplificând formalitățile prin reducerea numărului de reguli și îmbunătățind nivelul de participare al cetățeanului [144, p.92, 94].

În acest sens, dreptul administrativ general este cuprins în legea referitoare la statutul legal al administrației și în legea procedurală astfel încât se realizează o codificare a părții generale a acestei ramuri de drept sub aspect material și sub aspect formal. Este de menționat faptul că multe principii juridice administrative consacrate numai jurisprudențial de Consiliul de Stat francez au deja o consacrare legală și constituțională în Spania având aplicabilitate absolută.

În ceea ce privește dreptul cutumiar acesta nu mai constituie un izvor de drept pentru dreptul administrativ codificat, dar poate reprezenta practica juridică în condițiile în care cutuma a fost recunoscută printr-o hotărâre pronunțată de instanțele de judecată.

În Spania, practica judiciară nu are caracterul de sursă legală de drept, deși în privința principiilor universale de drept ea este creatoare de reguli de bază în privința aplicării dreptului în litigiile purtate cu administrația.

Astfel, în acest mod s-au format mai multe principii, dintre care Tribunalul Suprem din Spania le-a recunoscut, printre altele, pe următoarele: buna credință și neinvocarea beneficiului propriei culpe; proporționalitatea și caracterul restrictiv al intervenției administrative; dreptul la apărare în lipsa căruia nu se poate dispune sancționarea administrativă a cuiva.

Oricum, tribunalele supraveghează atât exercitarea puterii publice executive prin emiterea reglementărilor cât și conformitatea acțiunilor executive cu statutele legale, dar și cu obiectivele care le justifică.

f) Portugalia

În cazul Portugaliei, prin Constituția din 1976, modificată în 1982, se consacră statul democratic în temeiul legii, existând totodată ca și în cazul celorlalte state de drept, o împărțire și interconectare a puterilor statului, respectiv președinte, guvern, adunare legislativă și instanțe de judecată [150].

În domeniile în care Parlamentul nu are putere legislativă, Guvernul intervine și adoptă acte normative care sunt verificate și aprobate de legiuitor.

În ceea ce privește principiile dreptului administrativ din Portugalia, enumerăm câteva după cum urmează: dreptul la audiere și la apărare în cadrul procedurilor disciplinare; promovarea și apărarea interesului public în raport cu cel personal; participarea cetățenească la procesul decizional administrativ care afectează comunitatea; exercitarea funcției publice cu imparțialitate.

Asistăm astfel la un proces de transpunere a prevederilor constituționale în legislația ordinară, printr-un proiect de lege privind procedura administrativă grațioasă (necontencioasă). Codul Administrativ reglementează domeniul dreptului material administrativ general numai cu

privire la guvernarea și administrația locală, în timp ce codificarea procedurală este apanajul Constituției.

g) Danemarca

În Danemarca, Constituția adoptată în anul 1953 consacră o monarhie constituțională bazată pe separația puterilor în stat, în care sens parlamentul exercită puterea legislativă, actele sale necesitând consimțământul formal al monarhului, guvernul și miniștrii exercită puterea executivă limitând practic puterea regală, iar tribunalele pot hotărî în privința limitelor exercitate de autoritățile administrative [151].

Codificarea dreptului procedural administrativ a fost realizată prin intermediul Legii pentru administrația publică (care reglementează dreptul părților de a obține o consultanță de specialitate în procedura administrativă, dreptul la audiere, dreptul la reprezentare, dreptul de a consulta documente relevante, motivarea deciziei administrative) și legii referitoare la caracterul public al administrației (care reglementează accesul cetățeanului la dările de seamă ale autorităților, obligațiile administrației de a consemna fapte legate de disputele administrative), adoptate în 1985.

h) Olanda

Conform Constituției din 1983, Olanda este monarhie constituțională și parlamentară recunoscându-se natura publică a administrației și necesitatea elaborării unor norme privind dreptul administrativ general, cu toate că nu există încă un cod administrativ [152].

La fel ca și în cazul altor state, o mare parte dintre principiile de drept administrativ s-au dezvoltat în practica judiciară a instanțelor de drept comun și administrativ.

În Olanda, dreptul cutumiar ca izvor de drept este în plan secund, dar fără influență la nivelul dreptului administrativ general.

i) Belgia

Belgia nu are un cod administrativ, deși Constituția sa stă la baza dreptului public și administrativ european, fiind adoptată încă din anul 1831 [153].

În acest stat, jurisprudența Consiliului de Stat este decisivă pentru sistemul de drept administrativ. Astfel, hotărârile pronunțate de Consiliul de Stat în legătură cu actele administrative, produc efecte generale contribuind la dezvoltarea dreptului administrativ, fiind consacrate reguli de bază care privesc administrarea competentă, egalitatea în fața legii, dreptul la audiere și justiția echitabilă.

Referitor la dreptul cutumiar, acesta are un rol secundar în Belgia, deși este recunoscut ca sursă legală.

j) Luxemburg

În Luxemburg, Constituția a fost adoptată în anul 1968 și a fost revizuită în anul 1979 și reglementează democrația parlamentară cu separarea puterilor în stat și responsabilitatea ministerială [154]. În ceea ce privește dreptul administrativ, se resimte puternic influența franceză și cea belgiană.

Consiliul de Stat din Luxemburg este reglementat prin legile din 1866 și 1961 iar motivele de anulare sau revizuire a actelor administrative, inspirate de modelul francez, vizează [144, p.88]:

- lipsa de competență a autorităților executive constituie motiv de revizuire verificabil din oficiu;
- încălcarea unei forme procedurale destinată a proteja interesele private are relevanță numai acolo unde a fost instituită în vederea unui beneficiu recunoscut individului;
- deciziile administrative nu pot viola legea scrisă;
- libertatea de acțiune a executivului nu poate fi exercitată în alt scop decât cel legal prevăzut, reprezentând vina de deturnare a puterii;
- motivul de anulare, numit exces de putere, apare în urma unei încălcări a unor principii legale nescrise cu caracter general, făcându-se distincția, necunoscută în dreptul francez (unde recursul pentru exces de putere este posibil atât în cazul legii scrise cât și a celei nescrise), în sensul că violarea operează în cazul legii scrise, iar excesul de putere pentru încălcarea legii nescrise.

Referitor la practica judiciară, aceasta constituie izvor de drept administrativ în special în cazul procedurii administrative, referitor la audierea părților și motivarea actelor administrative.

k) Marea Britanie

Deși Marea Britanie este una dintre cele mai vechi democrații, nu are o Constituție scrisă. Astfel, toate reglementările în materia dreptului, cutumele și jurisprudența în materie formează ceea ce s-ar putea numi un drept constituțional, situație unică în dreptul european.

Astfel, în ceea ce privește dreptul administrativ, acesta nu derivă din Constituție ca în alte state europene, ci are la bază legislația și practica judiciară în materie executivă. În Marea Britanie dreptul cutumiar nu are relevanță în ceea ce privește dreptul administrativ, iar doctrina juridică constituie doar în anumite cazuri o sursă secundară, situație în care actele parlamentului și legislația care emană de la executiv sunt principalele surse juridice ale dreptului administrativ.

Dreptul englez este condiționat [144, p.79], sub aspectul realizării sale, în principal, de considerente procedurale care reprezintă cadrul de exercitare și de restabilire a drepturilor de sine stătătoare.

1.3. Concluzii la Capitolul 1

În urma analizării situației privind răspunderea administrativă în cele două state constatăm că, în R.M., noțiunea de răspundere administrativă a căpătat un progres spectaculos prin modificările legislative aduse la Lg.544/20.07.1995 [51], intrate în vigoare din 08.07.2010, în timp ce în RO., noțiunea de răspundere administrativă a magistraților este pur formală deoarece, în realitate, aceștia nu sunt supuși unui control administrativ eficient din partea instituțiilor cu atribuții de control pe linia puterii judecătorești.

Constatări pentru R.M.: **a)** lipsa unei bune definiții pentru termenii “rea-credință” și “erori” comise de procurori; **b)** lipsa unei bune definiții cu privire la termenii de “rea-credință” și “neglijență gravă” în exercitarea activității de judecător; **c)** lipsa unei prevederi cu privire la asigurarea pentru malpraxis a judecătorului și procurorului.

Constatări pentru RO.: **a)** lipsa unei bune definiții pentru termenii de “erori judiciare”, “rea-credință” și “gravă neglijență”; **b)** lipsa unei prevederi cu privire la asigurarea pentru malpraxis a judecătorului și procurorului; **c)** lipsa unei prevederi legislative cu privire la numirea judecătorilor de la I.C.C..J. de către Parlamentul RO.la propunerea CSM; **d)** lipsa unei prevederi legislative de tragere la răspundere administrativă a magistraților (procurori și judecători), în cauze de încălcare din motive imputabile a termenului de examinare a cauzelor aflate în procedură sau încălcarea normelor imperative ale legislației; **e)** lipsa unei prevederi de tragere la răspundere disciplinară pentru judecători în cazurile de încălcare a termenelor de redactare a hotărârii judecătorești; **f)** lipsa unei prevederi de tragere la răspundere disciplinară pentru judecători în caz de nepublicare din motive imputabile judecătorului a hotărârilor pe pagina web a instanței; **g)** lipsa unei prevederi de tragere la răspundere disciplinară, pentru încălcarea de către judecători și de către procurori a incompatibilităților și interdicțiilor care îi privesc; **h)** lipsa unei prevederi de tragere la răspundere administrativ disciplinară și patrimonială pentru judecători, în cazurile de emitere a unei hotărâri care ulterior a fost declarată de Curtea Europeană A Drepturilor Omului drept hotărâre prin care au fost încălcate drepturile și libertățile fundamentale ale omului; **i)** lipsa unei căi de atac împotriva refuzului Inspecției Judiciare, de a sesiza Comisia de Disciplină pentru Judecători sau Procurori; **j)** apreciem ca este prea mic termenul de un an de zile de la data săvârșirii faptei, după care intervine prescripția răspunderii administrativ-disciplinară prevăzută pentru procurori și judecători.

Astfel, în plan legislativ se instituie necesitatea adoptării unei mai bune definiții pentru termenii de “erori judiciare”, “rea-credință” comuni pentru legislația în materie din R.M. și RO., “gravă neglijență” în RO. și „neglijență gravă” în R.M., astfel:

A)Cu privire la procurorii din R.M. și RO.: -„eroarea judiciară” se încadrează astfel:

a) persoana care a fost condamnată definitiv în cadrul unui proces penal, dacă în urma rejudecării cauzei s-a pronunțat o hotărâre definitivă de achitare;

b) persoana care în cursul procesului penal, a fost privată de libertate, ori căreia i s-a restrâns libertatea, dacă în urma judecării cauzei sau a rejudecării într-o cale extraordinară de atac, a fost pusă în libertate;

c) persoana care a fost privată de libertate în cursul procesului penal, după ce a intervenit prescripția, amnistia sau dezincriminarea faptei;

-„*reaua-credință*” se încadrează astfel: **a)** când procurorul încalcă cu știință, normele de drept material sau procesual, urmărind sau acceptând prejudicierea unei persoane;

b) când procurorul nesocotește în mod grav și nescuzabil, normele de drept material sau procesual;

B)Cu privire la magistrații din R.M. și RO.: -„*reaua-credință*” să aibă unul dintre următoarele înțeleșuri

a) atunci când magistratul încalcă cu știință normele de drept material sau procesual, urmărind sau acceptând prejudicierea unei persoane;

b) manipularea intenționată a instrumentelor juridice de drept material și procesual în scopul prejudicierii părții vătămate;

c) intenția frauduloasă în aplicarea legii, cu consecința prejudicierii părții vătămate;

d) manipularea intenționată a normei legale și a principiilor generale de către magistrat, dacă prin aceasta s-a produs un prejudiciu persoanei vătămate.

-„*gravă neglijență*” să aibă unul din următoarele înțeleșuri: **a)** nesocotirea de către magistrat, din culpă, în mod grav și nescuzabil, a normelor de drept material sau procesual;

b) încălcarea raționamentului judiciar și a normelor legale, dincolo de o diligență obiectivă, dacă prin aceasta s-a produs un prejudiciu persoanei vătămate;

c) necunoașterea de către judecător a regulilor în cadrul cărora se desfășoară activitatea acestuia de natură a prejudicia partea vătămată;

d) în plan legislativ, pentru implementarea unei condiții și determinări de asigurare pentru riscurile ce decurg din activitatea profesională a magistraților și pentru malpraxis. Propunem ca în Lg.303/2004 [32] din RO, și în Lg.294/2008 [50] și Lg.544/1995 [51] din R.M., să se introducă un nou art.cu următorul conținut: „*Pentru malpraxis și riscurile ce decurg din activitatea profesională, magistrații sunt obligați să încheie o asigurare de răspundere civilă pentru erori judiciare săvârșite din gravă neglijență.*”

În urma prezentării cadrului normativ în domeniul răspunderii administrative, atât state unitare cât și state federale, atât state caracterizate prin sistemul de drept romano-germanic, dreptul

continental, cât și modelul britanic, s-a concluzionat că, elementul comun legislației incidente administrației publice în aceste state constă în dezechilibrul de acte normative emise, dese modificări ale reglementărilor, aspect ce generează paralelisme, suprapuneri și implicit în practică, dificultăți în aplicare. Ca posibile soluții, guvernele își propun: simplificarea și restrângerea legislației, realizarea unui cadru legal unitar într-un anumit domeniu și clarificarea unei tematici specifice; simplificarea accesului beneficiarilor la legislația în vigoare, îmbunătățirea aplicării acesteia.

Opțiunile avute în vedere merg de la elaborarea unor legi unice pe domeniu (Portugalia), la culegeri de legi pe domenii (codexuri – Franța) și până la codificare sectorială (Franța, Germania), dar în niciunul dintre aceste state nu există un Cod Administrativ unic care să înglobeze într-o manieră unitară și sistematizată legislația din mai multe domenii ale administrației publice [142].

2. CONSIDERAȚII GENERALE PRIVIND RĂSPUNDEREA ADMINISTRATIVĂ

2.1. Noțiune, trăsături și caracteristici ale răspunderii administrative

Răspunderea administrativă ca instituție a dreptului administrativ, spre deosebire de răspunderea civilă și cea penală, consacrată în anumite forme încă din antichitate, este relativ tânără [35, p.416]. Această opinie este susținută și de autorii [17, p.136] din R.M., care menționează că răspunderea administrativă are aproximativ două secole de când a fost instituită în urma revoluției burgheze din Franța, ca răspundere a administrației pentru daunele aduse particularilor prin activitate ilicită. Multă vreme, răspunderea specifică dreptului administrativ era interpretată tradițional prin referire la noțiuni și instituții specifice dreptului civil, sau după caz, dreptului penal.

De exemplu, răspunderea cu caracter patrimonial a administrației publice era calificată prin referire la răspunderea civilă delictuală. Abaterile administrative săvârșite de personalul din administrație reprezentau încălcări ale dreptului muncii, sancționate ca atare. Practic, formele de răspundere specifice dreptului administrativ, nu și-au conturat multă vreme identitatea, existând și în prezent autori care le contestă, ca și controversate la nivel doctrinar, dar uneori și legislativ și jurisprudențial, cu privire la existența lor și regimul juridic care le guvernează [30, p.250].

Inițial, răspunderea administrativă s-a angajat ca răspundere pentru prejudiciul cauzat particularilor din culpa organelor administrației publice [17, p.136]. Actualmente, în unele state europene autoritățile publice centrale și locale, funcționarii publici, serviciile publice și în general statul, poartă răspundere în condițiile legii pentru pagubele cauzate cetățenilor. Așadar, esența răspunderii administrative constă în tragerea la răspundere administrativă a autorităților publice statale și a celor publice nestatale, pentru pagubele aduse particularilor.

În acest context, suntem de acord cu dr. în drept Valentin I. Prisăcaru, care menționează că în evoluția ei, răspunderea administrativă s-a angajat și pentru prejudiciile cauzate particularilor din culpa organelor administrației publice, iar ulterior, s-a admis și angajarea răspunderii administrative a funcționarilor publici. În prezent, în Franța, statul, serviciile publice și funcționarii publici răspund, în condițiile legii, pentru pagubele cauzate particularilor. Răspunderea administrativă este explicată de către unii teoreticieni ai dreptului public [27, p.207], pornind de la conceptul de constrângere.

Astfel, constrângerea administrativă reprezintă ansamblul de măsuri (acte juridice, operațiuni administrative, fapte materiale), dispuse de către autoritățile administrației publice în temeiul legii, cu folosirea puterii de stat și, dacă este cazul, împotriva voinței unor persoane, pentru a preveni săvârșirea unor fapte antisociale, a apăra drepturile cetățenilor, precum și pentru

a sancționa încălcarea normelor de drept administrativ. Astfel, constrângerea administrativă urmărește autoreglarea sistemului social, urmărind restabilirea ordinii normative încălcate, precum și condamnarea faptei negative și a autorului acesteia.

Un alt autor din Federația Rusă, Alexandr Dugheneț, în studiul său denumit „Административная ответственность в российском праве” (Răspunderea administrativă în dreptul rusesc) [155] declară că eficacitatea reglementării juridice depinde, în mare măsură, de conținutul dreptului ce corespunde nevoilor de dezvoltare a relațiilor publice. Pe baza acestor nevoi se schimbă rolul, domeniul de aplicare și raportul dintre componentele principale ale dreptului – instituțiile sale fundamentale. La fel, se modifică conținutul și structura normelor juridice care reglementează răspunderea juridică. Acesta afirmă că răspunderea administrativă este o reflectare a nevoilor statului și a societății în combaterea sistemului distructiv, numind-o delicvență administrativă. Aceasta din urmă este definită prin manifestarea mai multor factori sociali și economici, care, însă, nu rămân constanți. O analiză a delicvenței administrative moderne permite să se sublinieze caracteristicile esențiale ale acesteia, cum ar fi amploarea sa, diferențierea subiecților și creșterea gradului de pericol public. [155, p.45]

Aceeași părere o are și P. Serkov care considera că răspunderea administrativă este un mecanism juridic complex a reacției statului asupra contravențiilor administrative, care conține fundamente material-juridice și procedura procesuală pe problemele delicvenței administrative. Baza răspunderii administrative o formează contravențiile administrative diferențiate, conținutul delicvenței administrative, sancțiunea administrativă și forma procedurală. [157, p.23]

În RO., răspunderea administrativă a fost instituită pentru prima dată, prin art.33 din Lg. pentru înființarea Consiliului de Stat din 11.02.1864. Astfel, potrivit acestui articol, în materie contencioasă, când se atinge interesul unui particular sau persoane juridice, hotărârea Consiliului obține repararea pagubei cauzate de către administrație. Angajarea răspunderii administrative a organelor administrației publice a fost consacrată și prin legile de organizare și reorganizare ale Î.C.C.J din 30.06.1905 [6], 24.03.1910 [7] și 16.02.1912 [8].

Consacrarea angajării răspunderii administrative a organelor administrației publice s-a făcut prin art.99 și 107 din Constituția din 1923 [9], iar procedura de soluționare a conflictelor juridice în care se putea angaja răspunderea administrativă a organelor administrației publice, a fost stabilită prin *Lg. pentru c.adm. din RO.* din 23.12.1925 [10]. Prin Constituția RO. [3] și prin *Lg. c.adm. din RO.*, nr.554/2004 [13], modificată și completată prin Lg.262/2007 pentru modificarea Legii 554/2004, răspunderea administrativă a căpătat o reglementare nouă și superioară.

Superioritatea noii reglementări, a răspunderii administrative, constă în aceea că, în statul român de drept, răspund pentru faptele lor, așa cum vom dezvolta, statul, organele administrației publice și celelalte servicii publice administrative, funcționarii publici și particularii (persoane fizice sau juridice) [35, p.74].

În R.M., răspunderea administrativ-contravențională este consacrată prin C. contrav. al R.M. [36] nr. 218-XVI/20.10.2008, răspunderea administrativ-disciplinară este reglementată prin Lg. cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public nr. 158-XVI/ 04.07.2008 [37] iar răspunderea administrativ-patrimonială, declarată în art.53 (1) al Constituției R.M. [2] care prevede că 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, își găsește aplicarea prin dispozițiile Lg. c.adm. nr.793-XIV/10.02.2000 [15].

Savantul rus D. Ovseanko [156, p. 153] consideră de asemenea, ca răspunderea juridică este administrativă și disciplinară, facand o diferentiere clare între raspunderea disciplinară si raspunderea administrativă.

Actualmente, în literatura de specialitate, există mai multe definiții privind răspunderea administrativă. De exemplu, prof. Ilie Iovănaș, susține că răspunderea administrativă poate fi definită ca fiind forma condamnării statale, ce constă într-o obligație de a suporta și a executa o privațiune represivă (patrimonială sau de natură morală), care intervine atunci când au fost încălcate obligațiile ce constituie conținutul unui raport de drept administrativ, al cărui regim juridic de stabilire concretă este prevăzut de normele dreptului administrativ [38, p.137]. Deci, răspunderea administrativă ca formă a răspunderii juridice este consacrată de normele dreptului administrativ prin care se stabilesc sancțiuni distincte și o procedură concretă de aplicare a lor, în caz de comportament neadecvat normelor de drept administrativ.

Prof. univ. dr. în drept Mircea Preda, definește răspunderea administrativă ca pe o formă a răspunderii juridice care intervine atunci când încălcându-se normele dreptului administrativ, s-a săvârșit o abatere administrativă [39, p.81].

Autorii Maria Orlov și Ștefan Belecciu, precizează că răspunderea administrativă ca o formă derogatorie de la răspunderea civilă și cea penală (în cazul contravenției), este o categorie complexă, constituind o problemă neelucidată pe deplin în literatura juridică [17, p.87].

Prof. univ. dr. în drept Antonie Iorgovan, în opera sa, indică: *“Pe când, dreptului administrativ i-a fost, îi este și-i va fi (cât timp vor dăinui ramurile de drept) proprie răspunderea (organelor administrației de stat, organismelor nestatale, funcționarilor publici și*

cetățenilor) pentru încălcarea obligațiilor din raportul administrativ de subordonare.” [27, p.224].

Răspunderea administrativă semnifică acea formă de răspundere juridică instituită prin normele dreptului administrativ, care intervine în cazul comiterii unei fapte ilicite din spațiul dreptului administrativ. Astfel, putem spune că răspunderea administrativă este o răspundere autonomă care conține un șir de particularități distincte și presupune aplicarea sancțiunilor administrative de către subiectele puterii executive, asupra persoanelor care au săvârșit abateri administrative, în baza și modul stabilit de legislația administrativă [17, p.140].

Analizând definițiile mai multor autori, privind răspunderea administrativă, concluzionăm următoarele:

1) Răspunderea administrativă, ca o instituție a dreptului administrativ este relativ tânără la acest moment și constituie o problemă neelucidată pe deplin în literatura de specialitate, atât în R.M., cât și în RO..

2) Timp îndelungat, răspunderea specifică dreptului administrativ era interpretată tradițional prin referire la noțiuni și instituții specifice dreptului civil sau, după caz, dreptului penal, dat fiind faptul că dreptul administrativ ca ramură distinctă a dreptului național, ia naștere mai târziu, ca rezultat al democratizării statului moldovean și a celui român.

3) Răspunderea administrativă ca formă a răspunderii juridice, intervine acolo și atunci când se încalcă normele dreptului administrativ.

4) Răspunderea administrativă este una dintre formele de condamnare a statului.

5) Răspunderea administrativă este angajată ca o răspundere pentru acele prejudicii cauzate oamenilor particulari din culpa autorităților publice.

6) Un loc aparte, îl ocupă funcționarul public, ca subiect activ al răspunderii administrative.

Vorbind despre subiectul activ și subiectul pasiv în răspunderea administrativă, menționăm că teoria generală a dreptului a fundamentat distincția dintre subiectul activ și subiectul pasiv al faptei, și respectiv al răspunderii. Subiectul activ al faptei este autorul acesteia, persoană fizică sau juridică a carei faptă are statut de faptă ilicită, deci faptuitorul. Acesta devine în procesul de tragere la răspundere juridică, subiectul pasiv al răspunderii. Subiectul activ al răspunderii este autoritatea publică, față de care se răsfrâng consecințele faptei și în a cărei competență intră tragerea la răspundere a faptuitorului și care, deci, aplică sancțiunea.

Vorbind despre părțile răspunderii administrative, menționăm că acestea sunt, ca la orice tip de răspundere, subiectul activ și pasiv al acesteia. Subiectul activ al răspunderii administrative este autoritatea publică în a cărei competență cade sancționarea ilicitului

administrativ comis de făptuitor, autoritate publică ce poate fi un organ administrativ, un alt organ public, cum ar fi instanța judecătorească de c.adm. sau chiar un funcționar public.

Subiect pasiv al răspunderii este persoana prejudiciată prin fapta ilicită din abaterea administrativă, fiind un subiect colectiv sau unul individual de drept, după cum urmează: un organ de stat; o structură nestatală sau o persoană fizică. Majoritatea autorilor autohtoni și de peste hotarele R.M. consideră că temeiul juridic ce dă naștere răspunderii administrative este fapta ilicită, care aduce atingere procesului de administrare.

Prof. univ. dr. în drept Antonie Iorgovan împarte ilicitul administrativ în trei categorii, respectiv, ilicit administrativ-disciplinar, ilicit administrativ-contravențional și ilicit administrativ-patrimonial [27, p.198].

Răspunderea administrativă se deosebește de cea disciplinară prin faptul că aceasta din urmă ia naștere ca rezultat al încălcării regulamentului de serviciu, aducând atingere unui raport juridic de muncă, și se aplică de către administrația (conducătorul), față de care făptuitorul se află în dependență de serviciu, pe când temeiul răspunderii administrative este abaterea administrativă prin care se încalcă un raport juridic administrativ și se aplică de un șir întreg de organe, față de care făptuitorul poate să nu fie în nici un raport. Aceste doua forme de răspundere se deosebesc și după natura sancțiunii. Dacă principala sancțiune administrativă este amenda, care are caracter material, atunci sancțiunile disciplinare sunt prin esență, de natură morală.

Fapta de încălcare cu vinovăție a normelor dreptului administrativ poartă numele de *abatere administrativă*. Abaterea administrativă semnifică comiterea unui fapt administrativ ilicit ce se poate realiza printr-o acțiune sau inacțiune. Abaterea administrativă este acea încălcare a legii prevăzută și sancționată în actul normativ care o reglementează.

Pentru a fi în prezența unei abateri administrative, este necesar ca actul normativ să reglementeze:

- a) obligația ce revine unui serviciu public administrativ, funcționar public sau unui particular (persoană fizică sau juridică);
- b) sancțiunea aplicată celui care încalcă – prin acțiune sau inacțiune – obligația ce revine din actul normativ respectiv;
- c) organul competent să constate abaterea și să aplice sancțiunea administrativă;
- d) căile de atac și organele competente a le soluționa, dacă cel care comite abaterea administrativă se consideră neîndreptățit de sancțiunea (administrativă) aplicată [35, p.82].

Abaterea și răspunderea administrativ-disciplinară se fundamentează pe existența în prealabil, a unui raport de drept administrativ, rezultat dintr-un act administrativ, în speță, din actul de numire (investire) într-o funcție publică.

Prin acest act administrativ, unul dintre subiecții raportului juridic (emitentul actului) apare ca subiect supraordonat față de celălalt subiect al raportului (persoana numită sau investită prin alegere într-o funcție publică), adică față de funcționarul public. Dacă acest act administrativ lipsește înseamnă că nu mai suntem în prezența unui raport juridic de drept administrativ ci, eventual al unui raport juridic de dreptul muncii, care se fundamentează pe existența contractului individual de muncă.

Este necesar să precizăm că problema abaterii și răspunderii administrative privește numai funcționarii publici, pe aceia care sunt părți într-un raport juridic de drept administrativ, exercitând o funcție publică prin investirea lor printr-un act administrativ, pe bază de numire sau în urma unui scrutin. Întrucât funcționarul public este „figura” centrală a răspunderii administrativ-disciplinare, vom încerca în cele ce urmează să ne oprim asupra a ceea ce caracterizează, în esență, această instituție juridică. În sens larg, abaterea disciplinară este o formă a răspunderii juridice și privește numai pe persoanele fizice, nu și pe cele juridice.

Abateri disciplinare pot săvârși toți salariații, indiferent dacă au sau nu calitatea de funcționari publici, atunci când nu-și îndeplinesc sarcinile ce le revin. Deosebirea dintre unii și ceilalți constă, așa cum am mai arătat, în aceea că temeiul juridic al obligațiilor care revin salariaților îl constituie contractul individual de muncă, în timp ce temeiul juridic al obligațiilor care revin funcționarilor publici îl constituie actul administrativ de numire (investire) în funcție.

Încercând să conturăm noțiunea de abatere administrativă și de răspundere administrativă, trebuie spus că aceasta nu este, în linii generale, diferită de cea din dreptul muncii, care se referă la toți salariații. Deosebirea esențială este că aceasta privește o persoană care deține o funcție publică, fiind o instituție a dreptului administrativ, nu a dreptului muncii. Răspunderea administrativă, ca parte a răspunderii juridice, conține un șir de particularități generale, comune tuturor formelor de răspundere juridică, dar putem desprinde și anumite criterii care deosebesc răspunderea administrativă de celelalte forme de răspundere juridică.

După prof. Ilie Iovănaș, în „*Drept administrativ*” [38] și prof. Emil Bălan în „*Instituții administrative*” [40], astfel de criterii pot fi: natura sancțiunii ce se aplică faptei ilicite; natura raportului juridic al cărui conținut a fost încălcat; particularitățile de clarificare a faptei; gradarea pericolului social; regimul juridic de sancționare; se întemeiază pe vinovăția (culpa) subiectului pasiv, care are capacitate juridică.

Răspunderea administrativă se întemeiază, în general, pe încălcarea unui raport de drept administrativ, dar poate fi atrasă și de abaterile administrative rezultate din încălcarea legii penale. Autorul abaterii poate fi: a) un organ al administrației publice; b) un funcționar public; c)

un organism nestatal; d) o persoană fizică. Subiectul activ al raporturilor juridice de tragere la răspundere este întotdeauna o autoritate publică.

În funcție de fapta comisă și de consecințele sale, identificăm trei mari forme de răspundere specifice dreptului administrativ [30, p.248]:

a) Săvârșirea ilicitului administrativ propriu-zis, care poartă denumirea de *abatere disciplinară*, determină intervenția primei forme de răspundere din dreptul administrativ, și anume răspunderea disciplinară.

b) Cea de-a doua formă de ilicit administrativ poartă denumirea de *contravenție* și determină intervenția celei de-a doua forme de răspundere specifică dreptului administrativ și anume răspunderea contravențională.

c) Ultimă formă de ilicit este *ilicitul cauzator de prejudicii materiale sau morale* a cărui săvârșire atrage și ultima formă de răspundere aparținând ramurii dreptului administrativ și anume răspunderea administrativ-patrimonială.

Astfel, ca o componentă a răspunderii juridice, răspunderea administrativă cuprinde următoarele forme: a) răspunderea administrativ-disciplinară; b) răspunderea administrativ-contravențională; c) răspunderea administrativ-patrimonială.

O altă opinie, o găsim la Emil Bălan [40, p.98], care menționează că o componentă a răspunderii juridice cuprinde următoarele forme: a) răspunderea administrativ-teritorială; b) răspunderea administrativ-contravențională; c) răspunderea administrativ-patrimonială.

În lucrările autorilor ruși din perioada sovietică, răspunderea administrativă este suprapusă, mai des, cu cea contravențională, iar sancțiunile administrative sunt analizate doar prin prisma pedepselor contravenționale. Astfel, în viziunea prof. Vasilencov, răspunderea administrativă poate fi caracterizată sub două aspecte: în sens larg și în sens îngust (restrâns).

Sensul larg al răspunderii administrative presupune răspunderea instituită de normele dreptului administrativ, care antrenează și alte forme de răspundere decât cea administrativă. Drept exemplu, autorul prezintă prevederile C. contrav. care stabilesc răspunderea disciplinară pentru contravențiile săvârșite de către militari (art.15, CCA). Sensul larg al răspunderii administrative cuprinde, de asemenea, faptul că sancțiunile administrative sunt prevăzute și în normele altor ramuri de drept, cum ar fi: dreptul funciar, ecologic, financiar, etc.

În sens restrâns sau direct, susține autorul sus-numit, răspunderea administrativă presupune sancțiunile administrative aplicate în caz de săvârșire a contravenției [17, p.137-138].

În rezultatul cercetărilor efectuate, am ajuns la următoarele concluzii:

1) Viața socială nu poate fi concepută fără răspundere și orice abatere atrage de la sine răspundere;

2) Conceptul de răspundere semnifică o reacție de dezaprobare a societății față de o acțiune sau inacțiune umană;

3) Răspunderea juridică reprezintă un raport juridic de constrângere, iar sancțiunea juridică reprezintă obiectul răspunderii juridice;

4) Pedepșa este o sancțiune suplimentară, despăgubirea primează;

5) Răspunderea administrativă este o componentă a răspunderii juridice;

6) Răspunderea administrativă este o răspundere autonomă și distinctă față de răspunderea civilă, penală și răspunderea disciplinară a salariaților conform dreptului muncii;

7) Răspunderea administrativ-disciplinară a funcționarului public se studiază în dreptul administrativ, iar răspunderea disciplinară a celorlalte categorii, se studiază în dreptul muncii.

8) Cei care ne conduc destinele nu au nici o răspundere față de cei pe care îi conduc;

9) Există unele texte de lege care au caracter ambiguu, cu un mare grad de generalitate, susceptibile de a fi interpretate, care pot constitui sursa unor abuzuri din partea celor chemați să le aplice;

10) Nu există un raport juridic între cei aleși și popor.

Asemenea vicii legislative favorizează corupția și funcționarea defectuoasă a administrației publice de stat. Recomandăm eliminarea acestor lacune legislative, în vederea facilitării procesului de însănătoșire morală a poporului. Deosebirea esențială dintre răspunderea disciplinară a funcționarilor publici și răspunderea disciplinară a salariaților care nu sunt funcționari publici, este că prima privește o persoană care deține o funcție publică, fiind o instituție a dreptului administrativ și nu a dreptului muncii, iar a doua privește o persoană particulară aflată în raportul unui contract de muncă, care nu se află în serviciul unei autorități publice sau în categoria personalului contractual în cadrul autorității publice. Răspunderea juridică este rezultatul faptei omului, prevăzută și pedepsită de lege.

În acest sens, a fost publicat articolul “Noțiunea, definiția și trăsăturile principale ale răspunderii administrative”, R.N.D. nr. 3/2010, Bacău, p.19.

2.2. Forme ale răspunderii administrative

Răspunderea administrativă se deosebește de cea disciplinară prin faptul că aceasta din urmă ia naștere ca rezultat al încălcării regulamentului de serviciu, aducând atingere unui raport juridic de muncă, și se aplică de către administrația, față de care făptuitorul se află în dependență de serviciu, pe când temeiul răspunderii administrative este abaterea administrativă prin care se încalcă un raport juridic administrativ și se aplică de un șir întreg de organe, față de care

făptuitorul poate să nu fie în nici un raport. Aceste două forme de răspundere se dosebesc și după natura sancțiunii. Dacă principala sancțiune administrativă este amenda, care are caracter material, atunci sancțiunile disciplinare sunt prin esență de natură morală.

Savantul rus P. Serkov considera ca răspunderea juridică face parte din răspunderea socială, fiind importantă în apărarea intereselor publice de diferite acțiuni periculoase, realizându-se în formă civilă, penală, administrativă, disciplinară și politică [157, p.13].

Majoritatea autorilor din domeniu, menționează că în funcție de fapta comisă și de consecințele sale, se identifică trei mari forme de răspundere specifice dreptului administrativ .

a) Săvârșirea ilicitului administrativ propriu-zis, care poartă denumirea de abatere disciplinară, determină intervenția primei forme de răspundere din dreptul administrativ, și anume răspunderea disciplinară.

b) Cea de-a doua formă de ilicit administrativ poartă denumirea de contravenție și determină intervenția celei de-a doua forme de răspundere specifică dreptului administrativ și anume răspunderea contravențională.

c) Ultima formă de ilicit este ilicitul cauzator de prejudicii materiale sau morale a cărui săvârșire atrage și ultima formă de răspundere aparținând ramurii dreptului administrativ și anume răspunderea administrativ patrimonială.

Astfel, ca o componenta a răspunderii juridice, răspunderea administrativă cuprinde următoarele forme: răspunderea administrativ-disciplinară, răspunderea administrativ-contravențională și răspunderea administrativ-patrimonială;

O altă opinie, o găsim la Emil Bălan, care menționează că o componentă a răspunderii juridice cuprinde următoarele forme: răspunderea administrativ-teritorială, răspunderea administrativ-contravențională și răspunderea administrativ-patrimonială. [40]

I. Răspunderea administrativă a primarului, în calitate de autoritate executivă a administrației publice locale

În RO., Lg. nr. 215/ 23.04.2001 [33], a administrației publice locale, publicată în M. Of. al RO., nr. 204/ 23.04.2001, modificată prin Lg. nr. 59/ 31.03.2010, M. Of. nr. 95/2010, prevede sancțiuni administrative pentru primar, în calitate de autoritate executivă din administrația publică locală.

Constatări: Lg.215/2001 republicată [33], din RO., aflată în vigoare până în anul 2007, prevedea că mandatul primarului încetează de drept „când, în exercitarea atribuțiilor ce îi revin prin lege, a emis trei dispoziții cu caracter normativ într-un interval de 3 luni, care au fost anulate de instanța de c.adm. prin hotărâre judecătorească rămasă definitivă și irevocabilă [33, art.72 (2), lit. i].

Ulterior, pentru a se diminua răspunderea administrativă pentru primar, a fost abrogată această prevedere din Lg. nr. 215/ 23.04.2001 [33], privind administrația publică locală din RO., prin Lg. nr. 59/ 31.03.2010, M. Of. nr. 95/2010. Recomandăm reintrarea în vigoare a art.72 (2), lit. i) din Lg. nr. 215/ 23.04.2001 [33], a administrației publice locale din RO., publicată în M. Of. nr. 204/ 23.04.2001, care constituia și un model de practică și de preluare pentru R.M.

Astfel, încetarea înainte de termen a mandatului de primar, trebuie să fie privită ca o sancțiune, prin rezultatul unui referendum local, inițiat la cererea cetățenilor cu drept de vot, pe motivul nesocotirii de către primar a intereselor generale ale colectivității locale, sau neexercitarea atribuțiilor ce-i revin potrivit legii, inclusiv a celor pe care le exercită ca reprezentant al statului.

Recomandăm ca validarea încetării mandatului de primar, să se facă prin votul exprimat de majoritatea cetățenilor care au participat la referendum și nu prin raportare la jumătate plus unu din numărul cetățenilor cu drept de vot, cum este în prezent în RO.. În scopul asigurării unei mai bune funcțiuni a autorităților deliberative, a eliminării arbitrariului, potrivit faptului că încă mai sunt reminiscențe inclusiv din partea puterii judecătorești de înfrângere a puterii administrative deliberative și executive, în condițiile de nelegalitate a acestora, apreciem că este suficient a se anula un număr de două acte administrative în intervalul unui an calendaristic, pentru atragerea sancțiunii administrativ-disciplinare de încetare a mandatului înainte de termen, a organelor administrației deliberative și/sau al administrației executive.

În R.M., încetarea mandatului de primar, în calitate de autoritate reprezentativă a populației unității administrativ-teritoriale și executivă a consiliului local, este reglementată de art.28, din Lg. 436-XVI/ 28.12.2006 [41].

Constatări: Inexistența unei prevederi în Lg., de tragere la răspundere administrativă a primarului, indiferent dacă pe parcursul timpului primarul localității, s-ar întrece în emiterea de acte cu caracter administrativ individual sau normativ, care ar prejudicia interesele publice sau private ale concetățenilor săi.

Recomandări pentru R.M.: Completarea Lg. 436-XVI/ 2006 [41], privind administrația publică locală, cu art.(2) lit. f): „f) Mandatul primarului încetează înainte de termen, în caz de anulare de către instanța judecătorească în interval de un an calendaristic prin hotărâre definitivă și irevocabilă, a două decizii emise de acesta.”

Acesta reprezintă un mijloc procedural de responsabilizare a persoanelor alese în funcții publice, prin aceea că le încetează mandatul înainte de termenul pentru care au fost alese, ceea ce presupune dezvoltarea unui interes profund pentru studiul administrației publice, a celor care doresc să fie aleși în funcția de primar. Astfel, vor putea candida pentru funcția de primar, doar

persoanele care își cunosc locul în rândul competențelor profesionale din domeniul administrației publice.

Recomandări pentru RO.: Propunem ca mandatul primarului, să se considere încetat de drept, în condițiile în care, pe parcursul unui an calendaristic, se ajunge ca prin hotărâre judecătorească definitivă și irevocabilă, să se anuleze două dispoziții emise de primar. Se are în vedere că pe parcursul unui proces, primarul are putere de revocare asupra actului emis, după ce s-a judecat dosarul pe fond și mai înainte de a se ajunge în fața instanței de recurs.

Recomandările cu privire la modificările legislative referitoare la răspunderea administrativă a primarului, se propun a fi aplicate și în ceea ce privește răspunderea administrativă pentru președintele Consiliului Județean din RO. și președintele Consiliului Raional din R.M., în calitate de autorități executive ale administrației publice locale.

II. Răspunderea administrativă a autorităților administrației publice deliberative

Lg. 215/2001 republicată [33], din RO., aflată în vigoare până în anul 2007, prevedea sancțiunea dizolvării consiliului local, dacă un număr de trei hotărâri de consiliu local erau anulate de instanțele judecătorești în intervalul a șase luni calendaristice dintr-un an.

Nu era clar de ce legiuitorul s-a oprit la trei și nu la două, precum și de ce la trei și nu la 4, 5 sau 10. Ulterior, pentru a se diminua răspunderea administrativă pentru autoritățile deliberative de la nivel local, a fost abrogată această prevedere din Lg. nr. 215/ 23.04.2001 [33], privind administrația publică locală din RO., prin Lg. nr. 59/ 31.03.2010, M. Of. nr. 95/2010.

Recomandăm ca validarea încetării mandatului unui consiliu local, mai înainte de termenul pentru care a fost ales, să se facă alternativ: a) fie prin votul exprimat de majoritatea cetățenilor care au participat la referendum și nu prin raportare la jumătate plus unu din numărul cetățenilor cu drept de vot, cum este în prezent în RO.; b) fie în condițiile anulării de către instanțele judecătorești, prin hotărâri irevocabile, a două decizii/hotărâri emise de autoritatea publică deliberativă în decursul unui an. Sub acest aspect lucrarea răspunde la obiectivul privind necesitatea eficientizării răspunderii administrative a unităților administrativ-teritoriale ca persoane juridice, prin enunțarea unor concepte noi astfel:

Recomandăm ca, constatarea încetării mandatului consiliului local, mai înainte de termenul pentru care a fost ales, să fie atributul instanței judecătorești de c.adm. Pe această cale, instanța urmează să administreze din oficiu hotărârile dispuse de unitățile administrativ-teritoriale care au fost anulate prin hotărâri judecătorești irevocabile, urmând ca pe cale de consecință, cu ocazia pronunțării hotărârii judecătorești ulterioare de anulare a deciziei/hotărârii emise de consiliul local, să se pronunțe prin constatare și pe dizolvarea unității administrativ-teritoriale deliberative. Alternativ, susținem și teoria investirii instanței de cont.adm. pentru

constatarea dizolvării unității administrativ teritoriale deliberative, și pe baza unei cereri venite din partea oricărui subiect de drept, prin dovada anulării prin instanță a două decizii/hotărâri ale unității administrativ teritoriale deliberative, prin judecare de urgență, în camera de consiliu.

În același timp, în R.M. funcționează Lg. privind administrația publică locală a R.M., nr. 436-XVI/ 28.12.2006 [41], care în art.45 prevede: „*Consiliul Local poate fi dizolvat înainte de expirarea termenului, dacă acesta a adoptat în mod deliberativ, decizii repetate în aceeași materie, decizii care au fost anulate de către instanța de c.adm., prin hotărâri definitive, întrucât încălcău grav prevederile constituției sau legislației în vigoare.*”

Apreciem că, legiuitorul din R.M. este mai eficient în aplicarea răspunderii administrative în cazul consiliilor locale. Totuși, în scopul eliminării unor decizii abuzive, apreciem justificată completarea textului de lege cu sancțiunea dizolvării consiliului local înainte de termen, în condițiile în care acesta a adoptat un număr de două decizii/hotărâri anulate de instanța de c.adm. prin hotărâre definitivă și irevocabilă în intervalul unui an.

3) Lucrarea propune o completare la Lg. Administrației Publice Locale din R.M., nr. 436-XVI/ 28.12.2006 [41], art.25, pct. 1, lit. d) prin introducerea unui articol suplimentar astfel: „*d) Consiliul local se dizolvă înainte de expirarea termenului, dacă a adoptat în mod deliberativ două decizii care au fost anulate la instanța de c.adm. prin hotărâri definitive și irevocabile.*”

4) Recomandăm ca sancțiunea administrativă prevăzută în Lg. Administrației Publice Locale din R.M., nr. 436-XVI/ 28.12.2006 [41], în ce privește conținutul art.25 (1), lit. a), să fie preluată textual în Lg. 215/2001 republicată [33], din RO..

Prin acest mijloc, se creează o responsabilizare conștientă a fiecărui consilier local, de a-și exprima acordul în concordanță cu dispozițiile legale în materie, pentru fiecare proiect de hotărâre ce urmează a fi supus aprobării. Se înțelege că în cazul hotărârilor definitive, care sunt supuse recursului judecătoresc, autoritatea deliberativă are competența de a-și abroga propria decizie (hotărâre) înainte de judecarea căii de recurs, fiind un mijloc procedural aflat la îndemână autorității deliberative, de a produce rectificarea actului administrativ adoptat nelegal sau neîntemeiat, ceea ce ar atrage pe cale de consecință rămânerea fără obiect a acțiunii în instanță.

III. Analiza răspunderii administrative a membrilor guvernului

În RO., cazurile de răspundere și pedepsele aplicate membrilor Guvernului, sunt reglementate prin Lg. nr. 115/1999 privind responsabilitatea ministerială, republicată în M. Of. nr.200/23.03.2007, care prevede că: “*Guvernul, în întregul său, și fiecare dintre membrii acestuia, sunt obligați să își îndeplinească mandatul cu respectarea Constituției și a legilor țării, precum și a programului de guvernare acceptat de Parlament*” [42, art.1].

Această lege este defectuoasă și are lacune în ceea ce privește răspunderea administrativă a acestora, referitor la responsabilitatea membrilor de Guvern în situațiile în care produc pagube avutului public prin exercitarea defectuoasă a atribuțiilor ce le revin. Apreciem că Lg. este inefficientă, prin faptul că, în aceasta se insistă prea mult în răspunderea penală a miniștrilor, fără a se institui clar o răspundere administrativ-disciplinară, contravențională și patrimonială a acestora. În ceea ce privește răspunderea pentru miniștrii aflați în exercițiul funcției și respectiv după încetarea mandatului de miniștri, se observă că în legislația R.M. lipsește o lege cu obiect asupra răspunderii ministeriale.

Această abordare este prezentată ca o necesitate și de către dr. hab. în drept, prof. univ. Gheorghe Costachi din R.M., în lucrarea „*Direcții prioritare ale edificării statului de drept din R.M.*” [16].

Domnia sa apreciază modelul *Legii răspunderii ministeriale* din RO., fiind în consens și cu opinia domnului conf. univ. dr. în drept Sergiu Țurcan, pe care îl citează în lucrare sa; fiindu-i acordat un spațiu distinct în monografie, intitulat „*Responsabilitatea ministerială*”, p.254-274. Domnul dr. hab. în drept, prof. univ. Gheorghe Costachi, se referă la faptul că miniștrii sunt responsabili și de „administrația neabilă”, care poate duce la dezastre, prin aceea că un ministru trebuie să răspundă și de inteligența gestiunii sale ca și un administrator al lucrului altuia. Susținem opinia domnului dr. hab. în drept, prof. univ. Gheorghe Costachi, cu privire la necesitatea adoptării unui cod de procedură administrativă, în vederea delimitării justiției de drept comun de justiția de c.adm., care este de actualitate atât pentru R.M., cât și pentru RO.

Autorul enunță în monografie, o serie de principii la care subscriem și pe care le apreciază că trebuie să stea la baza justiției administrative, în ipoteza în care aceasta este o justiție distinctă de cea de drept comun, astfel:

a) principiul responsabilității statului, potrivit căruia după cum Curtea Constituțională garantează responsabilitatea statului față de cetățean, așa și instanțele de c.adm. garantează responsabilitatea administrației față de cetățean;

b) principiul justiției și al echității sociale, materializat în dreptul persoanei vătămate de o autoritate publică, de a se adresa justiției pentru a i se face dreptate;

c) prezumția vinovăției statului în materie de anulare a actelor administrative, potrivit căreia sarcina probațiunii este pusă în sarcina pârâtului;

d) inadmisibilitatea împăcării părților, renunțării la acțiune și a scoaterii cererii de pe rol, potrivit căreia această componentă poate avea loc doar în cadrul procedurii prealabile la examinarea recursului grațios sau a celui ierarhic, deoarece instanța de c.adm. o dată ce este

sesizată, este obligată să se pronunțe de fiecare dată, fără excepții, pentru a asigura legalitatea în activitatea acestora.

Autorul subliniază în acest context că, într-un stat de drept împăcarea cu nelegiuirile guvernanților este inadmisibilă, chiar dacă inițiativa ar veni din partea persoanei vătămate, apreciind cu atât mai mult că, o propunere în acest sens nu poate fi făcută de către instanță, fiind obligatoriu de continuat judecata, inclusiv în caz de deces a părții vătămate sau când aceasta renunță la acțiune, astfel, subliniindu-se că o acțiune de renunțare din partea părții vătămate ar încuraja administrația la noi abuzuri prin pârgghiile de putere pe care le deține.

e) principiul inadmisibilității instituției martorilor și a intervențiilor accesorii în materia de anulare a actelor administrative contestate, potrivit căruia dacă nu s-ar respecta acest principiu, ar însemna că rolul martorilor și al intervenienților accesorii să conducă la intimidarea reclamantului și complicarea examinării acțiunii în c.adm.;

f) principiul promptitudinii examinării litigiilor de c.adm., potrivit căruia o persoană vătămată de către o autoritate publică, nu poate fi ținută în această situația juridică mult timp, deoarece se amplifică zi de zi nemulțumirea cetățenilor față de puterea de stat, care ar putea genera revolte. În acest context, autorul fiind și avocat, enunță practica din instanțele judecătorești, potrivit căreia acest principiu nu se respectă, datorită nerespectării celorlalte principii enunțate de către autor, astfel majoritatea cauzelor fiind examinate ani în șir.

g) principiul asigurării de către stat a executării hotărârii judecătorești, potrivit căruia într-un stat de drept cetățeanul trebuie să fie sigur că administrația publică execută hotărâri judecătorești rămase definitive, chiar dacă acestea au fost pronunțate împotriva administrației și că statul trebuie să aibă capacitatea să asigure măsurile necesare pentru executarea acestora [16. p.92].

Toate aceste principii enunțate de către dr. hab. în drept, prof. univ. Gheorghe Costachi, sunt prevăzute să stea la baza elaborării și adoptării unui cod al jurisdicției administrative, după modelul Codului Jurisdicției Constituționale, fiind apreciat ca o modalitate pentru a putea fi judecat statul ca administrație, după alte reguli decât particulare, iar instituția c.adm. să devină un instrument eficient de asigurare a drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor.

Fundamentarea juridică a obligației pe care o au autoritățile administrației publice, de a repara paguba pricinuită și prin urmare, a răspunde patrimonial, se regăsește în conținutul a trei principale construcții teoretice juridice, și anume:

a) Teoria echității și egalității în fața sarcinilor publice

Aceasta pornește de la necesitatea, ca „în fața sarcinilor publice, autoritățile administrației publice, să nu aducă daune vreunui cetățean nici atunci când măsurile adoptate de administrație (și care sunt cauza daunei cetățeanului) vizează soluționarea unor interese ale

întregii colectivități. În caz contrar, înseamnă că autoritățile administrației publice, ar putea – prin activitatea lor – să pună un cetățean în stare de inegalitate față de ceilalți membri ai colectivității și, astfel, s-ar produce un dezechilibru în ordinea socială, ceea ce ar fi contrar principiului solidarității și egalității tuturor cetățenilor, în fața legilor și a obligațiilor publice” [43, p.34]. Această teorie explică de ce societatea trebuie să preia asupra sa paguba înregistrată de unii membri ai săi, din cauza unui act al autorității administrației publice, uneori confirmat de justiție pe motivația unui interes general.

Subscriu în parte la teoria prezentată de către autorul I. Deleanu în „*Drept Constituțional și instituții publice*”, însă în completarea acesteia, apreciez că principiul solidarității și egalității tuturor cetățenilor în fața legii și autorităților publice, trebuie să se extindă inclusiv în domeniul instituției magistratului, prin responsabilitatea solidară a magistraților cu statul care cade în pretenții, în toate cazurile în care R.M. sau RO. sunt subiecte de drept la Curtea Europeană A Drepturilor Omului. Apreciez că este echitabil, ca despăgubirile civile la care este obligat statul prin hotărârile dispuse de Curții Europene A Drepturilor Omului, să fie recuperate de la magistrații care au pronunțat hotărârile contestate la Curții Europene A Drepturilor Omului.

b) Teoria riscului

Aceasta privește stabilirea unei legături cauzale între activitatea autorității administrative, actele și faptele acesteia, și pagubă. Chiar dacă actul sau fapta autorității administrative nu constituie erori ale acesteia, trebuie admis riscul unor consecințe nedorite prin anumite acte din activitatea administrației publice, ce pot fi descrise și ca pagube. Prin noțiunea riscului, din teoria riscului, se introduce astfel înlocuirea responsabilității subiective, bazată pe culpă, printr-o responsabilitate obiectivă a autorității administrative pentru activitatea sa. Realitatea din practica juridică probează că teoria riscului nu se aplică funcționarului care în exercitarea atribuțiilor funcționale produce erori de apreciere și de întocmire a actelor dispuse în numele autorităților administrației publice. Apreciem că se impune înlocuirea responsabilității subiective bazată pe culpă a funcționarului, printr-o responsabilitate obiectivă bazată pe răspunderea directă a funcționarului vinovat din culpă sau cu intenție de întocmirea eronată a actelor administrative sau de nesoluționarea în termen legal a lucrărilor.

c) Teoria relei funcționări a autorităților administrative

Normele juridice care stabilesc organizarea, funcționarea, competențele și atribuțiile autorității administrației publice, constituie criteriul pe baza căruia se apreciază dacă funcționarea autorității administrative este legală sau nu. Orice abatere de la prevederile sau scopul legii, determină reaua funcționare a autorității administrației publice, care constă în săvârșirea de acte juridice nelegale, în activitate necompetentă, în erori, omisiuni, ceea ce

presupune o culpă, în urma căreia cetățeanul este păgubit. Această pagubă nu s-ar fi produs dacă funcționarea autorității ar fi fost normală. De aici a apărut necesitatea răspunderii patrimoniale a autorității administrației publice, care în egală măsură este tratată atât în dreptul R.M., cât și în dreptul românesc. De aici a apărut necesitatea instituirii Lg. c.adm..Reaua funcționare a autorităților administrative este generată de factorul politic, care prin preluarea conducerii executive, impune relații de subordonare funcționarilor publici din instituțiile publice, care primează înaintea respectării principiilor de legalitate, imparțialitate, obiectivitate, transparență, eficiență și eficacitate în exercitarea funcției publice de către funcționarii publici coordonați politic.

Observăm existența în Constituția ambelor state, a prevederii că parlamentarii nu pot fi trași la răspundere juridică pentru voturile sau pentru opiniile politice exprimate în timpul mandatului. Constituția RO. [3, art.72 (1)] prevede: „*Deputații și senatorii nu pot fi trași la răspundere juridică pentru voturile sau pentru opiniile politice exprimate în exercitarea mandatului.*” Constituția R.M. [2, art.71] prevede: „*Deputatul nu poate fi persecutat sau tras la răspundere juridică pentru voturile sau pentru opiniile exprimate în exercitarea mandatului.*”

Recomandăm pentru ambele state: a) recunoașterea dreptului pentru puterea judecătorească, de a atrage de drept demiterea miniștrilor din guvern, în condițiile în care toți procurorii și/sau judecătorii participă la grevă împotriva guvernului;

b) pentru miniștrii în exercițiu și pentru foștii miniștri, să se aplice procedura penală de drept comun, prin cercetarea acestora de Parchetul de pe lângă ICCJ pentru RO. și de Parchetul de pe lângă CSJ pentru R.M..

Recomandări pentru RO.: Extinderea dreptului de a se cere urmărirea penală a membrilor Guvernului din RO., la cererea formulată de către orice cetățean și orice persoană juridică care justifică un interes.

Parchetul competent este în măsură, ca pe baza probelor ce le administrează, să stabilească dacă se impune sau nu trimiterea în judecată a membrului din guvern, care face obiectul cercetării, față de care să urmeze dreptul și totodată obligația președintelui, de a dispune suspendarea acestuia din funcție, în condițiile în care la primul termen de judecată în care părțile pot pune concluzii în fața instanței judecătorești, rechizitoriul de trimitere în judecată a membrului de guvern nu este sancționat cu vreuna dintre nulitățile prevăzute de Lg. penală, care ar conduce la remiterea dosarului către Parchet. În aceste condiții, ar putea să atingă o eficiență maximă, răspunderea administrativă a autorităților administrației publice locale și centrale, ca o componentă a răspunderii juridice. Menținerea în vigoare a prevederilor restrictive din

Constituția RO. [3, art.109 (2)], încalcă dreptul la petiționare ridicat la nivel de principiu constituțional.

Recomandări pentru R.M.: Inițierea unui proiect de lege în R.M. având ca obiect răspunderea ministerială și adoptarea unui cod administrativ.

IV. *Răspunderea administrativă a organelor executive din partidele politice*

Răspunderea administrativă a organelor de conducere din partidele politice, este tratată în contextul în care atât în R.M., cât și în RO., partidele politice sunt denumite persoane juridice de drept public. Din acest motiv, în lipsa unei prevederi legislative, atât în R.M., cât și din RO., prin care să se identifice modalități de răspundere administrativă a organelor de conducere din cadrul partidelor politice, sunt tratate în lucrarea de doctorat aspecte practico-științifice, de aplicare a răspunderii administrative inclusiv în acest domeniu, cu recomandări proprii atât pentru R.M., cât și pentru RO. Abordarea privește exclusiv aspecte tehnice de răspundere administrativă și nu se referă la aspecte de doctrină, politică externă sau internă.

În acest context, apreciem că în scopul înființării conceptului de răspundere administrativă pentru organele de conducere din cadrul partidelor politice, fiecare partid politic trebuie să încheie contracte de muncă, în condițiile de stabilire a responsabilităților și obligațiilor prin fișa postului de conducere din fiecare structură, cu începere de la nivel central, pentru organele de conducere din birourile de conducere de la nivel național și până la nivelul fiecărui județ. Aceasta implică aspectul ca, subdiviziunile administrativ teritoriale ale fiecărui partid politic să se înființeze după modelul condițiilor de înființare a filialelor din cadrul societăților comerciale, în condițiile de înregistrare și de recunoaștere a actelor de constituire de către autoritățile administrației de stat.

În RO., cadrul legal de înregistrare a persoanelor juridice supuse înregistrării a fost reglementat în perioada 30-01-1954 până la 01-10-2011, prin Decretul nr. 31/ 30.01.1954 [44, art.38-39], privitor la persoanele fizice și persoanele juridice, potrivit căruia, denumirea, sediul și scopul entității înregistrate sunt definite prin actul de înființare, după caz statutul de funcționare: „*Persoana juridică va purta denumirea stabilită prin actul care a înființat-o sau prin statut. Sediul persoanei juridice se stabilește potrivit actului care a înființat-o sau statutului. Persoana juridică nu poate avea decât acele drepturi care corespund scopului ei stabilit prin lege, prin actul de înființare sau prin statut. Orice act juridic care nu este făcut în vederea realizării acestui scop este nul*”.

Organul administrației de stat competent să verifice legalitatea actelor de înființare ale unei filiale, după caz, a unei organizații județene, îi atribuie acesteia un cod de înregistrare fiscală, cod care va constitui dovada de luare în evidență a filialelor fiecărui partid politic, care

funcționează la nivel teritorial. Cu incepere din 01-11-2011, in Ro a intrat in vigoare noul cod civil, care in materie de infiintare a persoanelor juridice a preluat in ansamblu dispozitiile din Decretul 31/30-01-1954.

Constatări:- Partidele politice nu înregistrează filialele sau organizațiile teritoriale;

- Neînregistrarea la organul fiscal teritorial a filialelor sau organizațiilor, determină o lipsă de răspundere administrativă, pentru persoanele care sunt alese în conducerea acestora;

- Neînregistrarea la organul fiscal teritorial a filialelor sau organizațiilor, lipsește statul de exercitarea unui control administrativ asupra activităților acestora, neexistând mijlocul de control și atragerea răspunderii administrative pentru organele de conducere.

Recomandări: 1. Instituirea obligației de înregistrare a subdiviziunilor teritoriale la organul administrației de stat competent teritorial, în cadrul unui termen de maxim 30 de zile de la data înregistrării în Registrul Partidelor Politice a formațiunii de la nivel național, sub sancțiunea decăderii din dreptul de a-și continua activitatea politică, partidul care nu-și îndeplinește această obligație.

2. Instituirea obligației de întocmire și de înregistrare de contracte individuale de muncă, pentru organele executive de la nivel central și județean, respectiv raional, pentru organele executive de conducere, care să se încheie între organul colectiv de conducere reprezentat prin Biroul Permanent Național, după caz, de Biroul Permanent Județean, în calitate de angajator și organul de execuție, președinte, în calitate de angajat, înregistrat inclusiv la autoritatea de control pentru partide și organizații politice din țară. Răspunderea administrativă a organelor de conducere din cadrul partidelor politice ca organe de drept public, nu se confundă și nu echivalează cu conceptul de răspundere politică, motiv pentru care cerința de stabilire a unor relații contractuale este de natură a realiza efectiv un mecanism de atragere a răspunderii administrative pentru actele pe care aceste categorii de persoane le fac în exercitarea atribuțiilor funcției. Această procedură presupune inclusiv realizarea unui act de repartiție pentru ocuparea postului, în condițiile respectării legislației în materia încheierii și înregistrării contractelor de muncă, dintre angajator și angajați.

Recomandăm ca repartiția pentru angajare în postul de conducere executivă din cadrul partidelor politice, la fel ca și încetarea contractului de muncă să se facă prin avizul prealabil al Autorității Electorale Permanente, în calitate de instituție care exercită controlul activităților de finanțare și de constatare a sancțiunilor administrativ fiscale pentru partidele politice.

V. Răspunderea administrativă a statului, prin garantarea dreptului la apărare prin avocați

Profesia de avocat a fost reglementată pentru prima dată în Principatele Române prin Legea din 6 decembrie 1864 [45] pentru constituirea corpului de avocați, adoptată in timpul

domniei lui Alexandru Ioan Cuza. De la această dată, profesia de avocat a cunoscut diverse stadii de evoluție, dintre care unul dintre cele mai tragice a fost în perioada de după al Doilea Război Mondial, când a avut loc divizarea statului unitar român și crearea a două state gemene, RO. și R.M.. În această perioadă, rolul apărătorului era formal, fără ca această profesie să fie reglementată de autonomia și independența profesională. Profesia de avocat a făcut obiectul mai multor legiferări, cu perioade în care organizarea profesiei a fost sub control de stat, cât și sub controlul organizațiilor profesionale de drept privat. Cu începere din anul 1990, atât în RO, cât și în R.M., s-a reinstituit principiul de garantare al dreptului la apărare prin înființarea instituției avocatului din oficiu. Legat de această teorie, lucrarea cercetează aspecte practico-științifice de drept comparat, constatări și recomandări în scopul eficientizării răspunderii administrative a statului, pentru serviciile avocaților desemnați din oficiu de către organizațiile profesionale de tip barou.

Constatăm că statul răspunde administrativ-patrimonial față de cetățenii săi, prin condamnarea la despăgubiri civile aplicate de către instanțele internaționale în litigiile dintre cetățeni și stat, ca rezultat al neasigurării dreptului garantat la apărare prin avocați, după caz, de neexercitare a diligențelor procedurale de către aceștia, având în vedere că statul nu are drept de control asupra avocaților.

Constatări referitor la R.M.: Admiterea în profesia de avocat, se face pe baza unui examen de primire în profesie. Examenul presupune acumularea unui punctaj de 48 de puncte dintr-un total de 150 de puncte, calculate pentru trei sesiuni de examen, spre deosebire de condițiile impuse în RO., potrivit cărora candidatul trebuie să ia nota de minim 7 la fiecare disciplină de examen, sub sancțiunea respingerii la examen. Termenul dintre examene este de maxim 15 zile, ceea ce asigură candidatului un timp optim de asigurare a refacerii capacității intelectuale de după fiecare examen, spre deosebire de RO., în care examenele se dau succesiv, pe o perioadă de cinci zile, câte unul în fiecare zi. Pentru a participa la examenul de admitere în profesie, avocatul trebuie să facă dovada unui stagiu pe lângă un maestru, pe durata unui an de zile, timp în care aspirantul la profesia de avocat nu are dreptul de a asigura asistență și reprezentare juridică, în fața organelor de cercetare penală, și nici în fața instanțelor penale.

Comisia de examinare se constituie prin ordinul Ministrului Justiției pe un termen de patru ani și este formată din unsprezece membri, dintre care șase membri desemnați – aleși de Congres, doi reprezentanți ai organelor de drept, un lector universitar în materie de drept – ales de Senat și doi reprezentanți ai Ministerului de Justiție.

Exercitarea profesiei de avocat se face pe baza unei licențe ce se eliberează de Ministrul de Justiție. Se prevede facultatea împricinatului supus anchetei, de a-și alege opțional un avocat

din oficiu din lista avocaților pentru oficii. Există instituția avocaților publici, cu organizare autonomă, având ca obiect acordarea de asistență juridică pentru persoanele care nu-și pot permite angajarea unui apărător.

Constatări referitor la RO.: Admiterea în profesia de avocat se face printr-un examen de admitere în stagiou, și la interval de doi ani, prin susținerea examenului de definitivare în profesia de avocat. Avocatul stagiar are dreptul de asistență și reprezentare juridică în fața organelor de cercetare penală și în fața instanțelor de fond de la judecătorii și tribunale. Comisiile de examinare sunt desemnate numai de către Consiliul Baroului, fără participarea niciunui reprezentant din partea Ministerului de Justiție. Se prevede că avocatul stagiar care nu ia examenul de definitivat, să fie înscris automat pentru următoarea sesiune de examen, stabilită la un interval de șase luni, iar respingerea candidatului la a doua examinare, atrage consecința excluderii din profesia de avocat. Lg. de organizare și exercitare a profesiei de avocat [31] în vigoare în semestrul 1 din 2010, aduce atingere dreptului garantat la apărare, ca garanție pe care statul trebuie să o asigure în exercitarea procesului penal pentru învinuții sau inculpații care nu au posibilități materiale de a-și asigura un apărător angajat, prin delegarea acestui serviciu inclusiv pentru avocatul stagiar. Nu există nicio reglementare în materia organizării și funcționării instituției avocaților publici. Sunt obligați să susțină examen de admitere în profesia de avocat, prin organizații profesionale de drept privat, atât magistrații, cât și doctorii în drept.

Recomandări referitor la R.M.: a) să nu modifice Lg. în ceea ce constă procedura de admitere în profesia de avocat existentă în prezent, la nivelul semestrului 1 din 2010; b) să creeze cadrul legislativ de înființare de barouri concurente, în fiecare raion; c) să echivaleze examenul de definitivat din avocatură, cu examenul de admitere în magistratură.

Concluzia noastră în acest domeniu este că, răspunderea administrativ-patrimonială a statului poate fi garantată față de cetățean, în condițiile asigurării apărării prin avocați din oficiu organizați în instituția avocatului public, propusă spre înființare ca o a doua componentă a profesiei de avocat organizată sub controlul instituției ombudsman-ului, ineficientă în prezent.

Recomandări referitor la RO.:

1. Încadrarea asistenței juridice în categoria serviciilor bazate pe cerere și ofertă.
2. Modificarea și completarea Legii 51/1995 [31], prin asigurarea facultății de alegere a unui apărător din oficiu de către învinuit, după caz, inculpat, dintr-un tablou al avocaților înscriși pe lista avocaților din oficiu. În RO., sunt avocați stagiar care în fața instanțelor penale, lasă soarta apărării la aprecierea instanței, motiv pentru care fără a generaliza, considerăm că nu suntem în fața unei apărări calificate. Mai mult decât atât, pe fondul lipsei de experiență a

avocaților stagieri, beneficiază celelalte părți din proces, care prin exercitarea unei apărări calificate, prejudiciază pe subiectul de drept care a beneficiat de apărarea unui avocat stagiar.

3. Examenele de admitere în profesie și definitivatul pentru avocații stagieri, să se organizeze în centre universitare, cu posibilitatea participării unor judecători sau procurori în comisia de examinare a candidaților. Astfel, se creează premisele asimilării profesiei de avocat din RO., în categoria profesiei de magistrat. Rezultatul cercetării s-a implementat prin cererea Baroului Bacău-UNBR, reprezentat prin decan Botomei Vasile, care a obținut acordul favorabil al Consiliului Superior al Magistraturii din RO. A se vedea Anexele nr.44 și 45.

4. Înființarea instituției avocatului public, aflată sub control de stat, sub coordonarea Instituției Avocatului Poporului, reglementată în RO. prin Lg. 35/1997 republicată în 2007 [46].

Aceste servicii vor fi în regim de monopol, bugetate de la stat din fondul de cheltuieli prevăzut a fi alocat pentru asistență juridică din oficiu. Practica instanțelor internaționale a dovedit că statul român a fost condamnat la Curtea Europeană A Drepturilor Omului, în cauze în care cetățenii români s-au plâns ca nu au beneficiat de garanția dreptului la apărare în cadrul proceselor de la instanțele naționale. „În privința apărării gratuite din partea avocaților numiți din oficiu, Curtea constată că aceștia au fost desemnați în ședință, că nu cunoșteau nici dosarul, nici clientul și că, în plus, nu au avut la dispoziție timpul necesar pentru a pregăti apărarea, Curtea concluzionând că reclamantul nu a beneficiat în fața curții de apel și a C.S.J. de o apărare efectivă.”[47]

Din aceste motive, statul este sancționat patrimonial pentru activități asupra cărora nu deține un control efectiv. Justițiabilii care optează pentru avocat din oficiu vor avea obligația de plată a cheltuielilor estimate pentru serviciile realizate, în condițiile în care pe parcursul procesului vor înlocui apărarea din oficiu cu apărare pe bază de contract.

Estimarea cheltuielilor pentru serviciile realizate de către avocatul din oficiu, se va face de către instanță, în funcție de volumul activităților desfășurate. Numai prin instituirea serviciului de asistență juridică din oficiu sub control de stat, se justifică răspunderea patrimonială a statului pentru neexercitarea funcției de control în serviciile care asigură garantarea dreptului la apărare prin avocați. În aceste condiții, statul va fi în măsură să-și recupereze prejudiciile cauzate din culpa avocaților, prin instituirea răspunderii administrativ-patrimoniale a avocaților în solidar cu statul.

5. Menținerea în vigoare a instituției avocatului independent, aflată în organizarea și controlul organizațiilor profesionale de drept privat, în condiții de organizare și funcționare autonomă, pe principiul de pluralism al organizațiilor profesionale de drept privat – în care să funcționeze două sau mai multe structuri profesionale, atât la nivel național, cât și la nivel

județean, în regim de specializare în organizații profesionale de profil (civil, penal, administrativ-fiscal, comercial, internațional) și de recunoaștere a dreptului de afiliere al unui avocat la mai multe astfel de organizații, în funcție de specializare.

În acest sens, au fost publicate articolele:

- *“Propuneri de lege ferenda în vederea îmbunătățirii sistemului legislativ de răspundere administrativă în exercitarea apărării calificate a petiționarilor, în fața organelor de control administrativ”*, [48, p.90];

- *“Metode de îmbunătățire și de garantare a apărării din oficiu pentru petiționarii reprezentati prin avocați”*, [49, p.20].

În susținerea teoriei din teza de doctorat privind recomandarea, dar și implementarea domeniului de cercetare privind pluralismul organizațiilor profesionale de apărare, cu organizare și funcționare autonomă, liberă și independentă la nivel național și județean, se solicită a se aprecia rezultatul cercetării în domeniu prin practica aplicată de autorul tezei pe parcursul studiilor de doctorat, prin înființarea, înregistrarea și autorizarea de către autoritățile statului român, a persoanelor juridice după cum urmează:

-organizația profesională denumită Baroul Bacău din cadrul Uniunii Naționale a Barourilor din Ro., cu sediul în Bacău, str.Republicii, nr.27, A, 3, înregistrată și autorizată în baza Lg. 51/1995 [31] cu codul de înregistrare fiscală 16655686, adresa site www.baroulbacau.ro, aflată în concurență cu Baroul Bacău AFJ, cu sediul în Bacău, str. Mihai Viteazu, nr.12, D, cu cod de înregistrare fiscală 944491, adresa site www.baroul-bacau.ro. A se vedea Anexele nr.28, 31, 33 și 37.

-organizația profesională denumită Uniunea Națională a Barourilor din Ro. -UNBR, cu sediul în București, Sector 1, Str.Nicolae Bălcescu, nr.17-19, ap.9, 10, 11, înregistrată și autorizată în baza Lg. 51/1995 [31] cu codul de înregistrare fiscală 29497286, adresa site www.unbr.info, aflată în concurență cu Uniunea Națională a Barourilor din Ro., cu sediul în București, Str.Independenței, nr.5, cod de înregistrare fiscală 4315974, adresa site www.unbr.ro. A se vedea Anexele nr.32, 35 și 36.

-organizația profesională denumită Baroul București, cu sediul în București, Sector 1, Str. Nicolae Bălcescu, nr.17-19, ap.10-11, înregistrată și autorizată în baza Lg. 51/1995 [31] cu codul de înregistrare fiscală 29695330, aflată în concurență cu Baroul București, cu sediul în Str. Dr. Dumitru Râureanu, nr.3 București, cu codul de înregistrare fiscală 4283155. A se vedea Anexele nr.30 și 34.

Referitor la verificarea de legalitate a înregistrării, organizării și funcționării organizațiilor profesionale de apărare cu scop, obiect de activitate și denumiri identice, se

propune a se aprecia existența autorității de lucru judecat, prin dovezi de verificare atât de către instanțele naționale cât și de instanțele internaționale, prin Curtea Europeană pentru apărarea Drepturilor Omului, dintre care enunțăm:

1) Sentința penală nr.1793/10.11.2011, definitivă, pronunțată de judecătorul Lupașcu Sergiu în dosarul nr.14088/180/2011 al Jud.Bacău, Secția Penală; A se vedea Anexa nr.29;

2) Decizia Curții Europene pentru apărarea Drepturilor Omului din 21 februarie 2012, publicată în M.Of. 610/24 august 2012, pronunțată în cauza 16294/03, SC Bartolo Prod Com SRL și Botomei c. Ro.; A se vedea Anexa nr.17;

3) Adeverința nr.10/10-01-2012, eliberată de Baroul Bacău-UNBR, depusă la Curtea Europeană pentru apărarea Drepturilor Omului în cauza 16294/03, SC Bartolo Prod Com SRL și Botomei c. Ro.. A se vedea Anexa nr.17.

4) Răspunsul administrativ nr.41883/11.11.2004, emis de Ministerul Finanțelor Publice din România, în dovedirea înregistrării și autorizării Baroului Bacău-UNBR, în baza Lg.51/1995 [31], modificată și completată prin Lg.255/2004, privind organizarea profesiei de avocat din România. A se vedea Anexa nr.38.

5) Actul nr.1074/21.07.2011, emis de Uniunea Națională a Barourilor din România, cod de înregistrare fiscală 20626000, pentru realizarea autonomiei în funcționare ca persoană juridică, a Baroului Bacău. A se vedea Anexa nr.39.

6) Actul nr.01/03.01.2012, prin care a încetat calitatea de membru al Baroului Bacău-UNBR în organizația profesională Uniunea Națională a Barourilor din RO., cod înregistrare fiscală 20626000 și de afiliere în calitate de membru component la Uniunea Națională a Barourilor din RO.-UNBR, cod înregistrare fiscală 29497286. A se vedea Anexa nr.40

7) Decizia nr.61/25.06.2012, privind înființarea sediului secundar al Uniunii Naționale a Barourilor din RO.-UNBR, înregistrată și autorizată cu cod de înregistrare fiscală 29497286, la sediul secundar al Baroului Bacău – UNBR, din Mun.Bacău, Str. Oituz, 33. A se vedea Anexa nr.41.

8) Decizia nr.77/10.07.2012, privind înființarea sediului secundar al Baroului Bacău-UNBR, în str.Oituz, nr.33, Mun.Bacău. A se vedea Anexa nr.42.

9) Dovada de implementare a înregistrării sediului secundar al Baroului Bacău – UNBR în Mun.Bacău, Str.Oituz, nr.33. A se vedea Anexa 43.

În ceea ce privește implementarea în RO. A principiului pluralismului organizațiilor profesionale de apărare, cu reprezentare la nivel județean prin barouri concurente și la nivel național prin Uninuni Naționale ale Barourilor din România concurente, domeniul de cercetare a început în anul 2004 prin înființarea în jud.Bacău a Baroului Bacău din cadrul Uniunii Naționale

a Barourilor din România, înregistrat fiscal cu cod de înregistrare fiscală 16655686, reprezentat prin decan Botomei Vasile, în calitate de avocat, atestat ca origine din Baroul Constituțional Român, înscris prin examen de admitere în profesia de avocat susținut în 18.02.2004, potrivit Lg.51/1995 [31], în formă inițială, mai înainte de modificarea și completarea acesteia, prin Lg.255/2004. Izvorul istoric ca tehnică și modalitate de înregistrare și înființare a Baroului Bacău-UNBR, prin decan Botomei Vasile, este redat punctual în actul administrativ emis cu nr.41883/11.11.2004, de Ministerul Finanțelor Publice-Agenția Națională de Administrare Fiscală, Direcția Generală a Finanțelor Publice Bacău, care prevede în alineatul al doilea, ultimul subpunct, că la baza înregistrării fiscale a Baroului Bacău-UNBR, au fost avute în vedere prevederile Lg.51/1995 și ale Lg.255/2004.

Prin dobândirea autonomiei persoanei juridice de tip barou, denumită Baroul Bacău din cadrul UNBR, în forma reglementată prin Actul nr.1074/21.07.2011, emis de Uniunea Națională a Barourilor din România, structura centrală, s-au creat premisele adoptării de acte cu privire la încetarea calității de membru al Baroului Bacău-UNBR, pentru care s-a emis Actul nr.01/03.01.2012, înregistrat la structurile teritoriale ale Ministerului Finanțelor Publice din România, prin Direcția Generală a Finanțelor Publice Bacău, sub nr.20794/10.01.2012.

Implementarea rezultatului cercetării în domeniul pluralismului organizațiilor profesionale de apărare, cu reprezentare la nivel național, este realizată prin actele administrative emise de Baroul Bacău din cadrul Uniunii Naționale a Barourilor din România, prin Hotărârea nr.192/01.10.2011, susținută pe actul de adoptare a statutului Uniunii Naționale a Barourilor din România-UNBR, legalizat prin Biroul Notarului Public, pentru care înregistrarea și autorizarea ca persoană juridică, denumită organizație profesională reglementată prin Lg.51/1995 [31], este atestată prin codul de înregistrare fiscală nr.29497286.

Astfel, tehnica de înregistrare a pluralismului organizațiilor profesionale de apărare, cu organizare la nivel național și teritorial în RO., constituie o aplicare a tezei de doctorat ce a suscitat mari controverse în domeniul justiției din RO., însă cu toate barierele întâmpinate din partea puterii judecătorești, reprezentată prin parchete și instanțe, aceasta a dobândit o finalitate prin implementarea la nivel național a cercetării aplicate. Actele administrative de înființare pentru entități de tip barou și Uniuni Naționale ale Barourilor din România au fost recunoscute iar entitățile înființate au dobândit personalitate juridică potrivit Lg.51/1995 [31], republicată.

În plan național, actele de înființare au fost cercetate de legalitate prin cercetări penale inițiate de organele de conducere ale structurilor de conducere ale barourilor tradiționale, fiind dispuse soluții de neîncepere a urmăririi penale și de scoatere de sub urmărire penală, rămase definitive prin hotărâri judecătorești, favorabile autorului înființării.

În plan internațional, actele de constituire și de înființare ale Baroului Bacău și ale Uniunii Naționale a Barourilor din România-UNBR, ca rezultat al aplicării în cercetare a pluralismului organizațiilor profesionale de apărare, au fost verificate de legalitate prin Decizia Curții Europene pentru Apărarea Drepturilor Omului din 21 februarie 2012, publicată în M.Of. 610/24 august 2012, pronunțată în cauza 16294/03, SC Bartolo Prod Com SRL și Botomei c. Ro., în care s-a administrat Adeverința nr.10/10-01-2012, eliberată de Baroul Bacău-UNBR, împreună cu actele de constituire ale baroului și ale Uniunii Naționale a Barourilor din România – UNBR, reprezentat prin decan și respectiv, prin președinte Botomei Vasile.

În conformitate cu art.20, pct.1 și 2 din Constituția RO. [3], coroborate cu Convenția Europeană pentru Apărarea Drepturilor Omului [57], deciziile definitive dispuse de Curtea Europeană devin norme de drept pentru statele care au aderat la convenție. Dovada publicării cu aplicabilitate de normă de drept intern în RO, este faptul că Decizia pronunțată în cauza 16294/03 din 21 februarie 2012, a fost publicată în M.Of. 610/24 august 2012.

Aplicarea practică în dreptul intern român a pluralismului organizațiilor profesionale de tip barou și UNBR, a fost posibilă ca urmare a lacunelor legislative din legea de organizare și funcționare a profesiei de avocat, din care rezultă că barourile și UNBR-ul sunt denumite ca persoane juridice de interes public, ce se constituie din persoane fizice de drept privat, fără însă a specifica în vreun fel prin lege, că aceasta a avut ca obiect înființarea de persoane juridice de tip barou sau UNBR. În lipsa identificării atributelor de identificare pentru persoanele juridice la care ar fi putut face trimitere Lg.51/1995 [31], s-a creat cadrul normativ pentru ca în conformitate cu dispozițiile art.28, lit.b) și următoarele din Decretul 31/1954, aflat în vigoare la data înființării Baroului Bacău-UNBR, să se poată adopta actele constitutive prin statut autentic pentru Baroul Bacău, pentru care au fost îndeplinite toate formalitățile necesare înregistrării și autorizării ca persoană juridică reglementată ca act normativ prin Lg.51/1995 [31], modificată prin Lg.255/2004. Modificările ulterioare din legislația din dreptul intern român, prin adoptarea noului cod civil intrat în vigoare în 01.10.2011, au creat premisele constituirii Uniunii Naționale a Barourilor din România-UNBR, înființată în conformitate cu dispozițiile de reglementare din art.194 – 257 din Cap.II denumit Înființarea Persoanei Juridice.

În plan comparat, în Republica Moldova organizațiile profesionale de apărare sunt într-o formă de pluralism, prin existența concomitentă atât a organizației profesionale denumită Uniunea Avocaților din Republica Moldova, care are în componență barourile componente structurate înregistrate pe raioane, în pluralism cu Instituția Avocatului Public, care se bucură de o încredere a publicului în capacitatea de organizare și funcționare a actelor de apărare, prin apărătorii organizați în această instituție.

În același timp, spre deosebire de România, în care avocații sunt înscriși în profesie prin acte administrative emise de barouri, sub controlul UNBR ca organizație de interes public, neafată în subordonarea niciunei instituții de stat, în Republica Moldova, licențierea avocaților se face prin acte emise de Ministerul de Justiție, care în același timp reprezintă și organul tutelar al structurilor profesionale de avocați, prin eliberarea licențelor de avocat și evidențierea acestora pe toată perioada de exercitare a activității.

Teoria pluralismului organizațiilor profesionale de apărare este susținută pe prevederile următoarelor articole din Convenția Europeană [57]:

- art.6.3, lit.c) : “Orice acuzat are, mai ales, dreptul să se apere el însuși sau să fie asistat de un apărător ales de el și, dacă nu dispune de mijloacele necesare remunerării unui apărător, să poată fi asistat gratuit de un avocat din oficiu, atunci când interesele justiției o cer”

-art.34: “Cereri individuale:

Curtea poate fi sesizată, printr-o cerere, de orice persoană fizică, organizație neguvernamentală sau grup de particulari care se pretind victime ale unei încălcări de către una dintre înaltele părți contractante a drepturilor recunoscute în convenție sau în protocoalele sale. Înaltele părți contractante se angajează să nu împiedice prin nicio măsură exercițiul eficace al acestui drept.”

-art.14: “ Interzicerea discriminării:

Exercitarea drepturilor și libertăților recunoscute de prezenta convenție trebuie să fie asigurată fără nicio deosebire bazată, în special, pe sex, rasă, culoare, limbă, religie, opinii politice sau orice alte opinii, origine națională sau socială, apartenență la o minoritate națională, avere, naștere sau orice altă situație.”

-art.17: “Interzicerea abuzului de drept:

Nici o dispoziție din prezenta convenție nu poate fi interpretată ca autorizând un Stat, un grup sau un individ de a desfășura o activitate sau de a îndeplini un act în scopul distrugerii drepturilor sau libertăților recunoscute de prezenta convenție, sau al unei mai ample limitări a acestor drepturi și libertăți decât cele prevăzute de această convenție.”

-art.53: “Apărarea drepturilor omului recunoscute:

Nici o dispoziție din prezenta convenție nu va fi interpretată ca limitând sau aducând atingere drepturilor omului și libertăților fundamentale care ar putea fi recunoscute conform legilor oricărei părți contractante sau oricărei alte convenții la care această parte contractantă este parte.”

-art.1 Protocolul 1: “Protecția proprietății: Orice persoană fizică sau juridică are dreptul la respectarea bunurilor sale. Nimeni nu poate fi lipsit de proprietatea sa decât pentru cauză de

utilitate publică și în condițiile prevăzute de lege și de principiile generale ale dreptului internațional. Dispozițiile precedente nu aduc atingere dreptului Statelor de a adopta legile pe care le consideră necesare reglementării folosirii bunurilor conform interesului general sau pentru a asigura plata impozitelor ori a altor contribuții, sau a amenzilor.”

-art.3 Protocolul 7: “Eroare judiciară:

Atunci când o condamnare penală definitivă este ulterior anulată sau când este acordată grațierea, pentru că un fapt nou sau recent descoperit dovedește că s-a produs o eroare judiciară, persoana care a suferit o pedeapsă din cauza acestei condamnări este despăgubită conform legii ori practicii în vigoare în Statul respectiv, cu excepția cazului în care se dovedește că nedescoperirea în timp util a faptului necunoscut îi este imputabilă în tot, sau în parte.”

-art.4 Protocolul 7: “Dreptul de a nu fi judecat sau pedepsit de două ori:

1. Nimeni nu poate fi urmărit sau pedepsit penal de către jurisdicțiile aceluiași Stat pentru săvârșirea infracțiunii pentru care a fost deja achitat sau condamnat printr-o hotărâre definitivă conform legii și procedurii penale ale acestui Stat.”

-art.1 Protocolul 12: “Interzicerea generală a discriminării:

1. Exercițarea oricărui drept prevăzut de lege trebuie să fie asigurată fără nicio discriminare bazată, în special, pe sex, pe rasă, culoare, limbă, religie, opinii politice sau orice alte opinii, origine națională sau socială, apartenența la o minoritate națională, avere, naștere sau oricare altă situație.

2. Nimeni nu va fi discriminat de o autoritate publică pe baza oricăruia dintre motivele menționate în pct.1.”

RO.a aderat la Convenția Europeană la 20.06.1994 semnând și toate Protocoalele adiționale în timp ce RM a semnat Convenția în data de 04.05.1998, dar nu a aderat încă la Protocolul adițional nr.12/04.11.2000, cu privire la interzicerea generală a discriminării.

Respectarea dreptului de egalitate în apărare și de interzicere a discriminării pe criterii de alte opinii este reglementată prin art.1 Protocolul 12 la Convenție, ratificat de Ro. la 01.08.2003.

Deși în dreptul intern român se invocă în susținerea unicității organizațiilor profesionale de apărare un recurs în interesul legii, cu nr.XXVII din 2007, se constată că această normă de reglementare nu este predictibilă, deoarece nu distinge între atributele de identificare ale organizațiilor profesionale de tip barou și nici între atributele de identificare ale organizațiilor profesionale de tip Uniunea Națională a Barourilor din Ro.

Cum însă norma de drept european potrivit art.6.3, lit.c) și următoarele din Convenție și Protocoalele sale au prioritate în aplicare în raporturile de drept intern, exprimăm opinia ca indiferent de restricțiile și persecuțiile dispuse de unele dintre autorități în materia conservării

activității organizațiilor profesionale de apărare, totuși în lumina dreptului european sunt justificate înființarea, înregistrarea și autorizarea organizațiilor profesionale concurente, cu atât mai mult cu cât pluralismul organizațiilor de acest tip nu dăunează populației, ci efectiv creează o încredere mai mare a cetățeanului în puterile statului, prin neîngrădirea dreptului de a-și alege apărătorul pe care fiecare îl consideră mai apropiat de nevoile proprii, prin îndepărtarea oricărei suspiciuni de natura neîncrederii în serviciile profesionale ale unui apărător impus.

Cu privire la răspunderea administrativă a statului, prin garantarea dreptului la apărare prin avocați.

Constatări pentru R.M.: **a)** se apreciază modalitatea de admitere în profesia de avocat care se face pe baza unui examen la care participă și reprezentanți din partea Ministerului de Justiție; **b)** se apreciază favorabil existența Instituției Avocaților Publici. *Recomandări pentru R.M.:* să se echivaleze examenul de definitivat din avocatură cu examenul de admitere în magistratură.

Constatări pentru RO.: Lg. de organizare și exercitare a profesiei de avocat [31] în vigoare în semestrul 1 din 2010, aduce atingere dreptului garantat la apărare, ca garanție pe care statul trebuie să o asigure în exercitarea procesului penal pentru învinuții sau inculpații care nu au posibilități materiale de a-și asigura un apărător angajat, prin delegarea acestui serviciu inclusiv pentru avocatul stagiar.

Având în vedere acestea, consider a fi utile pentru RO. următoarele: **a)** încadrarea serviciilor de asistență juridică, în categoria serviciilor bazate pe cerere și ofertă; **b)** examenele de admitere în profesie și definitivatul pentru avocații stagiar să se facă în centre universitare cu asigurarea participării reprezentanților din partea Ministerului de Justiție; **c)** înființarea instituției avocatului public, cu organizare și funcționare sub control de stat, care să preia asigurarea apărărilor din oficiu, ca metodă și mijloc de garantare al dreptului la apărare de către stat, întrucât statul răspunde administrativ-patrimonial în relațiile cu cetățenii, pentru ce nu controlează, fiind condamnat prin hotărâri ale Curții Europene A Drepturilor Omului; **d)** echivalarea examenului de admitere în profesia de magistrat cu examenul de admitere în profesia de avocat; **e)** admiterea în profesia de avocat cu scutire de examen pentru doctorii în științe juridice și a notarilor, consilierilor juridici și organelor de cercetare penală cu studii juridice care dovedesc o vechime de 10 ani; **f)** preluarea activității asistenței juridice din oficiu de instituția avocatului public cu organizarea și funcționarea lor sub controlul instituției Avocatului Poporului, reglementată prin instituția ombudsman-ului [46] din ambele state și **g)** instituirea alternativei de alegere a unui avocat din oficiu de către beneficiarul apărării.

2.3. Concluzii la Capitolul 2

În ceea ce privește **răspunderea administrativă**, în urma cercetărilor efectuate, am ajuns la următoarele concluzii: **a)** viața socială nu poate fi concepută fără răspundere; **b)** orice abatere atrage de la sine răspundere; **c)** conceptul de răspundere semnifică o reacție de dezaprobare a societății față de o acțiune sau inacțiune umană; **d)** răspunderea juridică reprezintă un raport juridic de constrângere; **e)** sancțiunea juridică reprezintă obiectul răspunderii juridice; **f)** pedeapsa este o sancțiune suplimentară, despăgubirea primează; **g)** oamenii hotărându-se să trăiască în societate, au cedat puterii sociale dreptul de a sancționa; **h)** răspunderea administrativă este o componentă a răspunderii juridice; **i)** răspunderea administrativă este o răspundere autonomă și distinctă față de răspunderea civilă, penală și răspunderea disciplinară a salariaților conform dreptului muncii; **j)** legile sunt făcute în așa fel, ca cei care conduc să nu răspundă față de cei care sunt conduși. Astfel, parlamentarii nu răspund pentru votul lor, iar magistrații pentru hotărârile lor. Se recomandă extinderea domeniului de răspundere administrativă, cu aplicabilitate la membrii guvernului, procurori și judecători.

Trăsătura caracteristică a răspunderii administrative constă în faptul că în funcție de fapta comisă și de consecințele sale, ea îmbracă trei forme clasice de răspundere specifică dreptului administrativ: răspunderea administrativ-disciplinară, răspunderea administrativ-contravențională, răspunderea administrativ-patrimonială.

Referitor la **răspunderea administrativă a primarului**, atât pentru R.M., cât și pentru RO., am constatat inexistența unei prevederi în Lg.436-XVI/28.12.2006 [41] și Lg.215/2001 modificată prin Lg.59/2010 [33], de atragere a răspunderii administrative a primarului, pentru cazurile de anulare în mod repetat de către instanțele judecătorești a unor acte administrative adoptate de acesta.

În aceste condiții, pentru responsabilizarea primarilor ca organe de conducere, considerăm necesară, pentru R.M., completarea Lg.436-XVI/2006 [41], cu art.(2) lit.f): “mandatul primarului încetează înainte de termen, în caz de anulare de către instanța judecătorească în interval de un an calendaristic prin hotărâre definitivă și irevocabilă, a două decizii emise de acesta”.

Pentru identitate de raționament, aceeași completare este recomandată și pentru RO., cu referire la Lg.215/2001 modificată prin Lg.59/2010 [33].

O schimbare necesară, atât pentru R.M., cât și pentru RO., ar fi ca referendumul de încetare a mandatului de primar înainte de termen și/sau a consiliului local, să aibă loc în urma strângerii unui procent de 25% din semnăturile cetățenilor cu drept de vot ai localității, iar

validarea referendumului și încetarea mandatelor aleșilor locali să aibă loc prin simpla majoritate a celor care au votat.

Referitor la **răspunderea ministerială**, prezint următoarele constatări:

- *pentru R.M.:* Pentru miniștrii aflați în exercițiul funcției și respectiv după încetarea mandatului de miniștri, se observă că lipsește o lege cu obiect răspunderea ministerială. *Recomandăm pentru R.M.*, adoptarea unei legi a răspunderii ministeriale, prin preluarea modelului cadru din Lg.nr.115/1999 privind responsabilitatea ministerială din RO., republicată în M. Of. nr.200/23.03.2007 [42], împreună cu recomandările aferente, propuse in teză.

- *pentru RO.:* Legislația actuală este anevoioasă în acest domeniu deoarece se prevede acordul de începere a urmăririi penale de către majoritatea parlamentară. *Recomandăm pentru RO.*, ca cercetarea penală împotriva membrilor din Guvern să nu mai fie determinată de acordul Parlamentului, ci doar de înștiințarea acestuia.

În ceea ce privește răspunderea administrativă a organelor executive din partidele politice, *constatăm că, atât în R.M. cât și în RO.*, partidele politice nu practică înregistrarea filialelor sau organizațiilor teritoriale, în calitate de dezmembrăminte ale acestora, statul fiind astfel în imposibilitate de a exercita un control administrativ asupra activităților acestora, neexistând mijlocul de control și atragerea răspunderii administrative pentru organele de conducere.

Din acest punct de vedere sunt necesare, atât pentru R.M. cât și pentru RO.: **a)** instituirea obligației de înregistrare a subdiviziunilor teritoriale la organul administrației de stat competent teritorial, în termen de 30 de zile de la data înregistrării în Registrul Partidelor Politice a formațiunii de la nivel național, sub sancțiunea decăderii partidului în cauză, din dreptul de a-și continua activitatea politică; **b)** instituirea obligației de întocmire și de înregistrare de contracte individuale de muncă, care să se încheie între organul colectiv de conducere reprezentat prin Biroul Permanent Național, după caz, de Biroul Permanent Județean, în calitate de angajator și organul de execuție, președinte, în calitate de angajat, înregistrat inclusiv la autoritatea de control pentru partide și organizații politice din țară, pentru a fi posibilă angajarea răspunderii administrativ disciplinare și patrimoniale a organelor de conducere care încalcă legislația administrativă și fiscală.

3. RĂSPUNDEREA ADMINISTRATIV DISCIPLINARĂ

3.1. Prezentarea teoretică a răspunderii administrativ disciplinare

Răspunderea administrativ-disciplinară este o situație juridică, care constă în complexul de drepturi și obligații conexe, conținut al raporturilor juridice sancționatorii, stabilite între un organ al administrației publice sau, după caz, un funcționar public și autorul unei abateri administrative (organ de stat, funcționar public, structură nestatală, persoană fizică), ce nu este contravenționalizată [53, p.186]. Răspunderea administrativ-disciplinară poate fi definită și ca acea situație juridică prin care se concretizează raportul sancționator fără caracter contravențional, stabilit între subiectul activ al faptei (autorul abaterii administrativ-disciplinare) și subiectul activ al răspunderii (autoritatea care aplică sancțiunea), în cazul săvârșirii cu vinovăție de către primul a unei abateri disciplinare [30, p.257]. Răspunderea administrativ-disciplinară poate fi invocată doar dacă sunt îndeplinite următoarele condiții:

- Comiterea unei fapte care este prevăzută și considerată abatere disciplinară, de către Lg. Administrativă;
- Săvârșirea faptei să fie făcută cu vinovăție, având în vedere că, așa cum am arătat mai sus, răspunderea administrativ-disciplinară se întemeiază pe culpă;
- Fapta comisă să cauzeze o perturbare a vieții sociale;
- Autorul faptei să aibă capacitate de drept administrativ (persoană fizică, funcționar public, organism nestatal, organ al administrației publice);
- Subiectul activ al răspunderii administrativ-disciplinare este întodeauna o autoritate publică, care este competentă să sancționeze fapta ilicită săvârșită de făptuitor [30, p.257].

Sancțiunile disciplinare îmbracă mai multe forme, cum ar fi: amendă, majorări de întârziere pentru neplata la timp a obligațiilor bugetare privind impozite, taxe, contribuții, dizolvarea unui organ ales, sau chiar demiterea primarului. Aceste sancțiuni disciplinare se aplică conform unei proceduri de natură cvasicontencioasă, care se referă la constatarea faptei și a legăturii de cauzalitate dintre faptă și rezultat, termenele de prescripție sau decădere, stabilirea organului din cadrul administrației publice, care este competent să ia act de săvârșirea abaterii, exercitarea căilor de atac și modalități de executare.

Din normele de reglementare din RO., enunțate în Lg.188/1999 privind Statutul funcționarilor publici [54] și în HG nr.1344/2007 privind normele de organizare și funcționare a comisiilor de disciplină [55], asemenea ca și din Lg. cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public nr.158-XVI/ 04.07.2008 din R.M. [37], rezultă că funcționarul public este persoana care ocupă o funcție publică, și care desfășoară una dintre următoarele activități:

- a) punerea în executare a legilor și a celorlalte acte normative;
- b) elaborarea proiectelor de acte normative și a altor reglementări specifice autorității sau instituției publice, precum și asigurarea avizării acestora;
- c) elaborarea proiectelor politicilor și strategiilor, a programelor, a studiilor, analizelor și statisticilor, precum și a documentației privind aplicarea și executarea legilor, necesare pentru realizarea competenței autorității sau instituției publice;
- d) concilierea, controlul și auditul public intern;
- e) gestionarea resurselor umane și a resurselor financiare;
- f) colectarea creanțelor bugetare;
- g) reprezentarea intereselor autorității sau instituției publice în raporturile acesteia cu persoane fizice sau juridice de drept public sau privat, din țară și străinătate, în limita competențelor stabilite de conducătorul autorității sau instituției publice, precum și reprezentarea în justiție a autorității sau instituției publice în care își desfășoară activitatea;
- h) realizarea de activități în conformitate cu strategia de informatizare a administrației publice [54, art.2 (3)].

3.2. Comisiile de disciplină din instituțiile publice

Normele de organizare și funcționare a comisiilor de disciplină sunt reglementate în RO. prin HG 1344/2007 [55].

Comisiile de disciplină se constituie în cadrul autorităților și instituțiilor publice, printr-un act emis de conducătorii acestora. Aceste comisii cercetează abaterile disciplinare și sancționează pe funcționarii publici care le-au comis. Comisiile de disciplină sunt structuri deliberative, fără personalitate juridică, independente în exercitarea atribuțiilor ce le revin, care au competența de a analiza faptele funcționarilor publici sesizate ca abateri disciplinare și de a propune modul de soluționare, prin individualizarea sancțiunii disciplinare aplicabile sau clasarea sesizării, după caz. În cadrul fiecărei autorități și instituții publice se constituie, prin act administrativ al conducătorului autorității sau instituției publice, o comisie de disciplină.

Comisia de disciplină are în componență trei membri titulari, funcționari publici definitivi numiți în funcția publică pe perioadă nedeterminată. Doi membri sunt desemnați de conducătorul autorității sau instituției publice, iar al treilea membru este desemnat, după caz, de organizația sau organizațiile sindicale reprezentative ori de majoritatea funcționarilor publici din cadrul autorității sau instituției publice pentru care este organizată comisia de disciplină, în cazul în care sindicatul nu este reprezentativ sau funcționarii publici nu sunt organizați în sindicat.

Alegerea reprezentanților funcționarilor publici se face prin vot secret. Pentru fiecare membru titular al comisiei de disciplină se desemnează câte un membru supleant. Membrul supleant își desfășoară activitatea în absența membrului titular corespunzător din comisia de disciplină, în cazul suspendării mandatului membrului titular corespunzător, respectiv în cazul în care mandatul acestuia a încetat înainte de termen. Membrii titulari și membrii supleanți ai comisiei de disciplină se numesc pe o perioadă de trei ani, cu posibilitatea reînnoirii mandatului.

Președintele comisiei de disciplină se alege prin votul secret al membrilor titulari, dintre aceștia. În situația în care nu se poate întruni majoritatea, va fi ales președinte, membrul care are cea mai mare vechime în specialitate juridică sau, în cazul în care acesta nu există, membrul care are cea mai mare vechime în funcția publică. Comisia de disciplină are un secretar titular și un secretar supleant, numiți de conducătorul autorității sau instituției publice pe o perioadă de trei ani, cu posibilitatea reînnoirii mandatului. Secretarul titular al comisiei de disciplină și secretarul supleant nu sunt membri ai comisiei de disciplină. Comisia de disciplină, prin excepție, poate fi constituită pentru mai multe autorități sau instituții publice, în cazul în care în cadrul uneia dintre acestea își desfășoară activitatea mai puțin de zece funcționari publici.

În această situație, constituirea comisiei de disciplină se face cu respectarea principiului vecinătății teritoriale, pentru autoritățile administrației publice locale, respectiv principiului subordonării ierarhice, pentru instituțiile publice aflate în subordinea sau sub autoritatea unei autorități ori instituții publice centrale sau locale, prin act administrativ comun al conducătorilor autorităților sau instituțiilor publice, în care se stabilește și locul de desfășurare a activității acesteia.

Comisia de disciplină competentă să desfășoare procedura disciplinară este cea constituită pentru autoritatea sau instituția publică în cadrul căreia este numit funcționarul public a cărui faptă a fost sesizată ca abatere disciplinară la data săvârșirii faptei sesizate. Comisia de disciplină înaintează raportul de propunere a sancțiunii disciplinare aplicabile sau, după caz, raportul de clasare a sesizării persoanei care are competența legală de aplicare a sancțiunii disciplinare la momentul înaintării acestui raport. Comisia de disciplină competentă să desfășoare procedura disciplinară este cea constituită în cadrul autorității sau instituției publice ierarhic superioare, pentru analizarea și propunerea modului de soluționare a sesizării privitoare la faptele următorilor funcționari publici:

- Conducători ai autorităților sau instituțiilor publice aflate în subordinea ori sub autoritatea acesteia;
- Conducători ai serviciilor publice deconcentrate ale ministerelor și ale celorlalte organe de specialitate ale administrației publice centrale din unitățile administrativ-teritoriale;

- Conducători ai serviciilor publice înființate în subordinea sau sub autoritatea autorităților administrației publice locale.

Pentru a fi desemnat membru în comisia de disciplină, funcționarul public trebuie să aibă o bună reputație profesională și o conduită corespunzătoare în exercitarea funcției publice, să aibă studii superioare, să fie funcționar public definitiv, numit pe perioadă nedeterminată, și să nu se găsească în următoarele cazuri de incompatibilitate:

- Este soț, rudă sau afin, până la gradul al patrulea inclusiv, cu persoanele care au competența legală de a numi membrii în comisia de disciplină, cu persoanele care au competența legală de a aplica sancțiunea disciplinară sau cu ceilalți funcționari publici desemnați membri în comisie;

- A fost sancționat disciplinar, iar sancțiunea disciplinară aplicată nu a fost radiată, conform legii.

Cel puțin unul dintre membrii comisiei de disciplină trebuie să aibă studii juridice, iar în situația în care nu există cel puțin un funcționar public care să aibă studii juridice sau administrative, în comisia de disciplină poate fi desemnat membru, unul dintre funcționarii publici încadrați pe funcții publice din clasele I sau, după caz, a II-a. Membrii comisiei de disciplină își exercită mandatul de la data emiterii actului administrativ de constituire a comisiei de disciplină până la data expirării duratei acestuia sau înainte de termen, în condițiile stabilite în lege. Mandatul de membru al comisiei de disciplină se suspendă în cazul în care:

- Soțul, rudă sau afinul său, până la gradul al patrulea inclusiv, exercită cu caracter temporar funcția care implică competența legală de a numi reprezentanți în comisia de disciplină ori de a aplica sancțiunea disciplinară, pentru perioada numirii temporare în cadrul autorității sau instituției publice în care își desfășoară activitatea funcționarul public care are calitatea de membru în comisia de disciplină, pentru cercetarea administrativă în cauză;

- Este în concediu de odihnă, medical sau alt concediu, este delegat ori detașat în cadrul altei autorități sau instituții publice ori este suspendat din funcția publică, pentru perioada concediului, delegării, detașării sau suspendării raportului de serviciu, dar nu mai mult de șase luni consecutive;

- Comisia de disciplină a primit o sesizare din partea sau cu privire la un funcționar public cu care membrul comisiei de disciplină este soț, rudă sau afin, până la gradul al patrulea inclusiv, pentru cercetarea administrativă în cauză;

- S-a pronunțat în orice mod cu privire la fapta sesizată ca abatere disciplinară anterior propunerii comisiei de disciplină pentru soluționarea cauzei, pentru cercetarea administrativă în cauză;

- Comisia de disciplină a primit o sesizare îndreptată împotriva sa, pentru cercetarea administrativă în cauză. Această situație este prevăzută și în O.G. nr. 27/2002 privind reglementarea activității de soluționare a petițiilor, din RO., în care se menționează că „în cazul în care prin petiție sunt sesizate anumite aspecte din activitatea unei persoane, aceasta nu poate fi soluționată de persoana în cauză sau de către un subordonat al acesteia” [56, art.11].

- Se află în una dintre situațiile de conflict de interese prevăzute pentru cercetarea administrativă în cauză;

- Solicită motivat suspendarea sa pentru o perioadă de cel mult 60 de zile consecutive, pentru perioada solicitată.

În caz de suspendare a mandatului unui membru al comisiei de disciplină, ședințele se desfășoară cu participarea membrului supleant corespunzător. Mandatul de membru al comisiei de disciplină încetează: **a)** la data expirării perioadei pentru care a fost desemnat în comisia de disciplină; **b)** la data transferului în cadrul unei alte autorități sau instituții publice; **c)** la data mutării în cadrul unei structuri fără personalitate juridică a autorității sau instituției publice; **d)** la data la care a intervenit o situație de incompatibilitate; **e)** atunci când se află în concediu medical sau alt concediu, este delegat ori detașat în cadrul altei autorități sau instituții publice ori este suspendat din funcția publică pe o perioadă mai mare de șase luni consecutive; **f)** la data încetării raportului de serviciu; **g)** la data solicitată de funcționarul public, prin cerere scrisă motivată, cu privire la renunțarea la calitatea de membru în comisia de disciplină.

Secretarul titular și supleantul acestuia au, de regulă, studii superioare juridice sau administrative. Se prevede că, Comisiile de disciplină au în componență trei membri titulari funcționari publici definitivi, numiți în funcția publică pe perioadă determinată, iar doi dintre membri sunt desemnați de conducătorul autorității sau instituției publice. De asemeni, și secretarul titular și secretarul supleant este numit tot de conducătorul autorității sau instituției publice. Apreciem că acest atribut nu trebuie să revină conducătorului autorității sau instituției publice, deoarece se impune o majoritate în cadrul Comisiilor de Disciplină, care se subordonează ierarhic conducătorului politic, ceea ce conduce la prezumția de nerespectare a principiilor de imparțialitate, obiectivitate și eficacitate ale Comisiilor de Disciplină. Îmbrățișăm ideea, ca toți membrii Comisiei de Disciplină să fie aleși prin scrutin democratic în cadrul Adunărilor Generale ale funcționarilor publici, asemenea ca și secretarul titular și secretarul supleant. Propunem ca element de noutate, ca din Comisiile de Disciplină să facă parte și reprezentanți din societatea civilă, într-un număr care să asigure paritatea reprezentării dintre numărul de funcționari publici și numărul de reprezentanți din cadrul societății civile.

Teoria organizării și funcționării comisiei de disciplină din cadrul instituțiilor publice, o raportează astfel:

1) Din punct de vedere științific și constituțional:

În ceea ce privește aspectul științific și constituțional al comisiilor de disciplină din cadrul instituțiilor publice, asemeni ca și din cadrul organizațiilor profesionale de drept privat care exercită un serviciu public, apreciem că organizarea și funcționarea comisiilor de disciplină încalcă principiul constituțional după cum urmează:

Apreciem că în R.M., înființarea comisiilor de disciplină înfrânge principiul constituțional reglementat de:

a) Constituția R.M. [2], constând în aceea că, comisiile de disciplină ar însemna să funcționeze ca instanțe extraordinare de sancționare a funcționarilor publici, organizate pe lângă instituțiile publice.

Astfel, „*înființarea de instanțe extraordinare este interzisă*” [2, art.115 (3)] și „*organizarea instanțelor judecătorești, competența acestora și procedura de judecată sunt stabilite de Lg. Organică*” [2, art.115 (4)].

b) Constituția R.M. [2, art.20], care prevede că „*orice persoană are dreptul la satisfacție efectivă din partea instanțelor judecătorești competente împotriva actelor care violează drepturile, libertățile și interesele sale legitime. Nici o lege nu poate îngreuna accesul la justiție*”.

În RO., înființarea comisiilor de disciplină înfrânge principiul constituțional reglementat de Constituția RO., după cum urmează: „*Este interzisă înființarea de instanțe extraordinare. Prin lege organică pot fi înființate instanțe specializate în anumite materii, cu posibilitatea participării, după caz, a unor persoane din afara magistraturii.*” [3, art.126 (5) și art.21 (3)]. Argumentele în susținerea acestei teze constau în faptul că membrii comisiei de disciplină nu au calitatea de juriști, fiind facultativă participarea juriștilor în cadrul acestora, și totodată nu au calificare profesională care să probeze calitatea și dreptul de a judeca pe colegii lor din instituția publică în care funcționează subiecții de drept judecați. Apreciem, că nu există funcția de judecată pentru comisiile de disciplină din cadrul instituțiilor publice și a altor organizații de drept privat, deoarece aceste entități denumite comisii, nu fac parte din puterea judecătorească și pronunțând dreptul ca și instanță, încalcă principiul separației puterilor în stat.

Competența comisiei de disciplină este inclusiv de a dispune excluderea din funcția publică sau din profesia exercitată de către subiectul de drept judecat, ceea ce atrage consecința ridicării competenței comisiei de disciplină la nivel de instanță judecătorească, organizată și înființată prin dispoziția organului de conducere din cadrul instituției publice, desemnat politic. În condițiile în care subiectul de drept judecat nu exercită calea de contestare a hotărârii dispusă

de comisia de disciplină, rezultă că hotărârea comisiei are caracter de lege. Din acest motiv, în vederea realizării unei judecați nepărtinitoare, prin stabilirea membrilor din completul de judecată în mod aleatoriu pe baza criteriului de repartizare stabilit prin Regulamentul de Organizare și Funcționare al Instanțelor Judecătorești, apreciem că înființarea, organizarea și funcționarea comisiei de disciplină în cadrul instituțiilor publice și a organizațiilor profesionale de drept privat, încalcă principiul constituțional potrivit căruia este interzisă înființarea de instanțe extraordinare.

În enunțarea acestei teorii am avut în vedere atât constituțiile fiecărui stat în parte, cât și dispozițiile de reglementare din Curtea Europeană A Drepturilor Omului [57, art.6, pct. 1], care prevede dreptul cetățeanului de a beneficia de o judecată imparțială, în termeni echitabili, de un Trib. independent, stabilit prin lege. În RO., dreptul la un proces echitabil printr-o instanță judecătorească imparțială, pentru funcționarii publici, este încălcat la cel mai înalt nivel al administrației de stat, prin prerogativa primului-ministru de a desemna singur pe membrii din comisiile de disciplină din cadrul Agenției Naționale a Funcționarilor Publici. Astfel, orice funcționar public care se plânge împotriva unor măsuri discreționare ale organelor de conducere ierarhic superioare din cadrul instituției, de cele mai multe ori desemnate politic, are surpriza ca faptele celui reclamat să fie judecate de către membrii unei comisii de disciplină din care fac parte colegi de partid cu șeful lor ierarhic, ceea ce conduce la ineficiența efectivă a răspunderii administrative prin mijlocul comisiilor de disciplină.

De aceea, ideea noastră este că, atât timp cât în R.M. și RO. există și funcționează instanțe judecătorești, în care judecătorii sunt numiți de către Președintele țării prin decret prezidențial, pe baza propunerilor făcute de către C.S.M., locul comisiilor de disciplină trebuie luat de către instanțele judecătorești competente instituțional să judece faptele funcționarilor publici.

2) Din punct de vedere al îmbunătățirii practicii existente:

Comisia de disciplină din cadrul instituțiilor publice din RO. este prevăzută în prezent să funcționeze conform H.G. nr. 1344/2007 [55]. Întrucât regulile de funcționare ale Comisiei de disciplină nu sunt întocmai cu regulile completelor de judecată din cadrul instanțelor judecătorești, apreciem că procedura de judecată din comisiile de disciplină ar trebui să preia procedura unui proces, asemenea ca în cadrul instanțelor judecătorești. În paralel cu teoria de neconstituționalitate a înființării, organizării și funcționării comisiilor de disciplină din cadrul instituțiilor publice, față de situația de fapt existentă, atât în R.M. cât și în RO., cu privire la organizarea și funcționarea comisiilor de disciplină, enunțăm ca teorie următoarele concepte:

Recomandări: 1. Actualizarea conceptului enunțat de prof. univ. dr. Mircea Preda, în lucrarea: „*Tratat elementar de drept administrativ român*” [28] din capitolul „*Abaterea și răspunderea administrativ-disciplinară*”, din lit.c), privind constatarea abaterii disciplinare și aplicarea sancțiunilor:

„Comisiile de disciplină ale funcționarilor publici se constituie pe lângă fiecare autoritate publică centrală, Prefectură și Consiliu Județean, ori al Municipiului București, pentru funcționarii publici proprii, precum și pentru cei din toate instituțiile publice și regiile autonome din subordinea acestora. Pentru funcționarii Consiliilor Locale și ai instituțiilor publice subordonate acestora, se constituie comisii pe lângă Consiliile Județene sau al Municipiului București. Se prevede ca aceste comisii de disciplină să fie compuse din:

- Un judecător al Trib. Județean sau după caz, al Municipiului București, ca președinte, desemnat de președintele instanței;

- Doi funcționari publici care se bucură de prestigiu pentru competența și comportamentul lor, desemnați, unul de către conducătorul unității și celălalt de către salariați;

Președintele și membrii comisiei de disciplină se desemnează pe trei ani.”

Subscriem la concepția domnului prof. univ. dr. Mircea Preda, mai puțin în ceea ce privește desemnarea președintelui de către Trib. Județean pe o durată de trei ani, față de care recomandăm ca judecătorul să fie desemnat în mod aleatoriu, din rândul judecătorilor aflați în exercițiul funcției, printr-un program electronic, identic cu un program de repartizare aleatorie a dosarelor pe membrii din completele de judecată.

Astfel, se asigură de fiecare dată participarea unui judecător nou.

2. Dacă teoria domnului prof. univ. dr. Mircea Preda nu este acceptată, susținem teoria îmbunătățirii H.G. 1344/2007 [55], privind organizarea și funcționarea comisiilor de disciplina prevăzute ca organizare în RO. și implementarea în regulamentele din comisiile administrative ca organizare din R.M., astfel: a) aplicarea sancțiunii disciplinare stabilită de către Comisia de disciplină a funcționarilor publici să între în vigoare în termen de 10 zile de la epuizarea căilor de atac în fața instanței de judecată și nu în termen de 10 zile de la data de primire de conducătorul unității administrative a raportului comisiei de disciplină; b) eliminarea competenței conducătorului de unitate de a aduce modificări la soluția dispusă de către comisia de disciplină.

Considerăm că sunt criticabile prevederile H.G. 1344/2007 [55, art.50, pct. 2], care menționează: „*În cazul în care persoana care are competența legală de a aplica sancțiunea disciplinară aplică o altă sancțiune decât cea propusă de comisia de disciplină, are obligația de a motiva această decizie*”.

Apreciem că această prevedere este neconstituțională, în raport cu principiul garantării dreptului la apărare, prevăzut ca principiu constituțional în Constituția RO. [3], în Constituția R.M. [2], precum și în prevederile Curții Europene A Drepturilor Omului [57], la care atât RO., cât și R.M. au aderat, prin tratate de recunoaștere. Procedura de modificare a sancțiunii disciplinare de către conducătorul unității, încalcă principiul de proporționalitate a răspunderii administrative, stabilit de către comisia de disciplină din instituția care a aplicat sancțiunea.

Astfel, pentru RO. apreciem că toată procedura de constatare și de aplicare a sancțiunii disciplinare este inefficientă, deoarece prin normele în cauză, conducătorul unității are dreptul de a desemna preferențial doi din cei trei membri ai comisiei, iar sancțiunea aplicată de către comisie poate fi schimbată în tot sau în parte de către acesta. Recomandarea urmărește crearea cadrului procedural de eliminare a abuzurilor pe care le suportă funcționarii publici din partea organelor executive ale unităților administrativ-teritoriale, sub aspectul că, conducătorul autorității sau instituției publice exercită un control de putere al deciziei din comisiile de disciplină, deoarece doi din cei trei membri ai comisiei sunt desemnați de către acesta.

În acest sens, au fost publicate articolele:

- *“Propuneri de lege ferenda cu privire la comisiile de disciplină din cadrul instituțiilor publice”*, în R.N.D. [48, p.84].

- *“Metode de eficientizare a răspunderii administrative în cadrul comisiilor de disciplină pentru funcționarii publici”*, în R.N.D. [49, p.16].

3.3. Răspunderea administrativ-disciplinară a funcționarului public

În RO.: Funcția publică este reglementată prin Lg. nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici, republicată și modificată [54]. Prin această lege se reglementează regimul general al raporturilor juridice dintre funcționarii publici și stat sau administrația publică locală, prin autoritățile administrative autonome ori prin autoritățile și instituțiile publice ale administrației publice centrale și locale.

Funcția publică reprezintă ansamblul atribuțiilor și responsabilităților stabilite în temeiul legii, în scopul realizării prerogativelor de putere publică de către administrația publică centrală, administrația publică locală și autoritățile administrative autonome. Funcționarul public este persoana numită, în condițiile legii, într-o funcție publică. Persoana care a fost eliberată din funcția publică și se află în corpul de rezervă al funcționarilor publici își păstrează calitatea de funcționar public. Încălcarea de către funcționarii publici, cu vinovăție, a îndatoririlor de serviciu atrage răspunderea disciplinară, contravențională, civilă sau penală, după caz.

Orice persoană care se consideră vătămată într-un drept al său sau într-un interes legitim se poate adresa instanței judecătorești, în condițiile legii, împotriva autorității sau instituției publice care a emis actul sau care a refuzat să rezolve cererea referitoare la un drept subiectiv sau la un interes legitim. În cazul în care acțiunea se admite și se constată vinovăția funcționarului public, persoana respectivă va fi obligată la plata daunelor, solidar cu autoritatea sau instituția publică. Răspunderea juridică a funcționarului public nu se poate angaja, dacă acesta a respectat prevederile legale și procedurile administrative aplicabile autorității sau instituției publice în care își desfășoară activitatea. Încălcarea cu vinovăție de către funcționarii publici a îndatoririlor corespunzătoare funcției publice pe care o dețin și a normelor de conduită profesională și civică prevăzute de lege, constituie abatere disciplinară și atrage răspunderea disciplinară a acestora.

Conform Lg. nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici din RO., constituie abateri disciplinare următoarele fapte: „- *întârzierea sistematică în efectuarea lucrărilor, neglijența repetată în rezolvarea lucrărilor, absențele nemotivate de la serviciu și nerespectarea în mod repetat a programului de lucru;*

- *Intervențiile sau stăruințele pentru soluționarea unor cereri în afara cadrului legal, nerespectarea secretului profesional sau a confidențialității lucrărilor cu acest caracter și manifestările care aduc atingere prestigiului autorității sau instituției publice în care își desfășoară activitatea;*

- *Desfășurarea în timpul programului de lucru a unor activități cu caracter politic, refuzul de a îndeplini atribuțiile de serviciu și încălcarea prevederilor legale referitoare la îndatoriri, incompatibilități, conflicte de interese și interdicții stabilite prin lege pentru funcționarii publici;*

- *Alte fapte prevăzute ca abateri disciplinare în actele normative din domeniul funcției publice și funcționarilor publici.*” [54, art.77 (2)].

Sanțiunile disciplinare care se pot aplica funcționarilor publici sunt:

„a) muștrarea scrisă, care se poate aplica direct de către persoana care are competența legală de numire în funcția publică.

b) diminuarea drepturilor salariale cu 5–20%, pe o perioadă de până la 3 luni;

c) suspendarea dreptului de avansare în gradele de salarizare sau, după caz, de promovare în funcția publică pe o perioadă de la 1 la 3 ani;

d) retrogradarea în treptele de salarizare sau retrogradarea în funcția publică pe o perioadă de până la un an;

e) destituirea din funcția publică” [54, art.77 (3)].

Toate sancțiunile disciplinare, cu excepția celei de la litera a), se aplică de persoana care are competența legală de numire în funcția publică, la propunerea comisiei de disciplină. La individualizarea sancțiunii disciplinare se va ține seama de cauzele și gravitatea abaterii disciplinare, împrejurările în care aceasta a fost săvârșită, gradul de vinovăție și consecințele abaterii, comportarea generală în timpul serviciului a funcționarului public, precum și de existența în antecedentele acestuia a altor sancțiuni disciplinare care nu au fost radiate în condițiile prezentei legi. Sancțiunile disciplinare se aplică în termen de cel mult un an de la data sesizării comisiei de disciplină cu privire la săvârșirea abaterii disciplinare, dar nu mai târziu de doi ani de la data săvârșirii abaterii disciplinare.

În cazul în care fapta funcționarului public a fost sesizată ca abatere disciplinară și ca infracțiune, procedura angajării răspunderii disciplinare se suspendă până la dispunerea neînceperii urmăririi penale, scoaterii de sub urmărire penală ori încetării urmăririi penale sau până la data la care instanța judecătorească dispune achitarea sau încetarea procesului penal. Sancțiunile disciplinare nu pot fi aplicate decât după cercetarea prealabilă a faptei săvârșite și după audierea funcționarului public. Audierea funcționarului public trebuie consemnată în scris, sub sancțiunea nulității. Refuzul funcționarului public de a se prezenta la audieri sau de a semna o declarație privitoare la abaterile disciplinare care i se impută, se consemnează într-un proces-verbal. Pentru analizarea faptelor sesizate ca abateri disciplinare și propunerea sancțiunii disciplinare aplicabilă funcționarilor publici din autoritățile sau instituțiile publice, se constituie comisia de disciplină. Din comisia de disciplină face parte și un reprezentant al organizației sindicale reprezentative sau, după caz, un reprezentant desemnat prin votul majorității funcționarilor publici pentru care este organizată comisia de disciplină, în cazul în care sindicatul nu este reprezentativ sau funcționarii publici nu sunt organizați în sindicat.

Comisia de disciplină poate desemna unul sau mai mulți membri și, după caz, poate solicita compartimentelor de control din cadrul autorităților sau instituțiilor publice să cerceteze faptele sesizate și să prezinte rezultatele activității de cercetare. Comisia de disciplină pentru înalții funcționari publici este compusă din cinci înalți funcționari publici, numiți prin decizia primului-ministru, la propunerea ministrului internelor și reformei administrative. Funcționarul public nemulțumit de sancțiunea aplicată se poate adresa instanței de c.adm., solicitând anularea sau modificarea, după caz, a ordinului sau dispoziției de sancționare.

Pentru evidențierea situației disciplinare a funcționarului public, Agenția Națională a Funcționarilor Publici va elibera un cazier administrativ, conform bazei de date pe care o administrează. Cazierul administrativ este un act care cuprinde sancțiunile disciplinare aplicate funcționarului public și care nu au fost radiate în condițiile legii. Cazierul administrativ este

necesar în situația numirii unui funcționar public ca membru în comisia de concurs pentru recrutarea funcționarilor publici; numirii unui funcționar public în calitate de președinte și membru în comisia de disciplină; numirea unui funcționar public ca membru în comisia paritară; ocuparea unei funcții publice corespunzătoare categoriei înalților funcționari publici sau categoriei funcționarilor publici de conducere, precum și în orice alte situații prevăzute de lege.

Cazierul administrativ este eliberat la solicitarea funcționarului public interesat, a conducătorului autorității sau instituției publice în care își desfășoară activitatea, a președintelui comisiei de disciplină și a altor persoane prevăzute de lege. Răspunderea contravențională a funcționarilor publici se angajează în cazul în care aceștia au săvârșit o contravenție în timpul și în legătură cu sarcinile de serviciu. Împotriva procesului-verbal de constatare a contravenției și de aplicare a sancțiunii funcționarul public se poate adresa cu plângere la Jud. în a cărei circumscripție își are sediul autoritatea sau instituția publică în care este numit funcționarul public sancționat. Răspunderea civilă a funcționarului public se angajează:

a) pentru pagubele produse cu vinovăție, patrimoniului autorității sau instituției publice în care funcționează. Repararea pagubelor aduse autorității sau instituției publice în această situație, se dispune prin emiterea de către conducătorul autorității sau instituției publice a unui ordin sau a unei dispoziții de imputare, în termen de 30 de zile de la constatarea pagubei, sau, după caz, prin asumarea unui angajament de plată.

b) pentru nerestituirea în termenul legal a sumelor ce i s-au acordat necuvenit.

c) pentru daunele plătite de autoritatea sau instituția publică, în calitate de comitent, unor terțe persoane, în temeiul unei hotărâri judecătorești definitive și irevocabile. În această situație, repararea daunelor se face pe baza hotărârii judecătorești definitive și irevocabile. [54]

Împotriva ordinului sau dispoziției de imputare, funcționarul public în cauză se poate adresa instanței de c.adm.. Dreptul conducătorului autorității sau instituției publice de a emite ordinul sau dispoziția de imputare, se prescrie în termen de trei ani de la data producerii pagubei.

Răspunderea funcționarului public pentru infracțiunile săvârșite în timpul serviciului sau în legătură cu atribuțiile funcției publice pe care o ocupă se angajează potrivit legii penale. În cazul în care funcționarul public este trimis în judecată pentru săvârșirea unei infracțiuni, persoana care are competența legală de numire în funcția publică va dispune suspendarea. Dacă instanța judecătorească dispune achitarea sau încetarea procesului penal, suspendarea din funcția publică încetează, iar funcționarul public respectiv își va relua activitatea în funcția publică deținută anterior și îi vor fi achitate drepturile salariale aferente perioadei de suspendare.

În situația în care nu sunt întrunite condițiile pentru angajarea răspunderii penale, iar fapta funcționarului public poate fi considerată abatere disciplinară, va fi sesizată comisia de disciplină

competentă. De la momentul începerii urmăririi penale, în situația în care funcționarul public poate influența cercetarea, persoana care are competența numirii în funcția publică are obligația să dispună mutarea temporară a funcționarului public în cadrul altui compartiment sau altei structuri, fără personalitate juridică a autorității ori instituției publice.

În R.M.: Funcția publică este reglementată prin Lg.158-XVI/04.07.2008 [37] cu privire la funcția publică și Statutul funcționarului public. Prin această lege se reglementează regimul general al funcției publice, statutul funcționarului public, raporturile juridice dintre funcționarii publici și autoritățile publice, precum și alte raporturi ce decurg din acestea, scopul ei constând în asigurarea realizării unui serviciu public stabil, profesionist, imparțial, transparent și eficient în interesul societății și al statului.

Conform prevederilor din Lg.158-XVI/04.07.2008 [37], 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. Astfel, art.59, pct.(5) și (6) din această lege prevede constituirea comisiilor de disciplina în cadrul autorităților publice. Lg.190-XIII/19.07.1994 cu privire la petiționare, reglementează „*modalitatea de examinare a petițiilor cetățenilor R.M., adresate organelor de stat, întreprinderilor, instituțiilor și organizațiilor (denumite în continuare organe), în scopul asigurării protecției drepturilor și intereselor lor legitime*” [58, art.1], în care se prevăd expres situațiile în care funcționarii însărcinați cu examinarea petițiilor, răspund disciplinar, administrativ sau penal:

„- *Încălcarea ordinii oficial stabilite de organizare a lucrului cu petițiile, precum și a evidenței sau păstrării lor de către persoanele special desemnate pentru aceasta, atrage după sine răspunderea disciplinară. În lipsa persoanelor indicate, răspunderea disciplinară o poartă conducătorul organului respectiv*” [58, art.17];

„- *Refuzul neîntemeiat de a examina petiția sau tăgădnărea examinării ei, adoptarea unor decizii ce contravin legislației, divulgarea informațiilor privind viața personală a petiționarului contra voinței lui, atrage după sine răspundere administrativă*” [58, art.18];

„- *Persecutarea petiționarului în legătură cu înaintarea petiției ori cu exprimarea unor aprecieri critice ce se conțin în ea, precum și acțiunile prevăzute la art.18, dacă acestea au fost însoțite de abuz de putere sau abuz de serviciu, exces de putere sau depășire a atribuțiilor de serviciu, de atitudine neglijentă față de îndatoririle sale din partea persoanelor cu funcții de răspundere, în urmă cărora au fost prejudiciate considerabil drepturile petiționarului, interesele de stat și obștești, atrage după sine răspundere penală*” [58, art.19].

Constituie abateri disciplinare următoarele:

- „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, cum ar fi 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” [37, art.57].*

Pentru comiterea abaterilor disciplinare, funcționarului public îi pot fi aplicate următoarele sancțiuni disciplinare: *„a) avertisment; b) mustrare; c) mustrare aspră; d) suspendarea dreptului de a fi promovat în funcție în decursul unui an; e) suspendarea dreptului de a fi avansat în trepte de salarizare pe o perioadă de la unu la doi ani; f) transfer într-o funcție publică inferioară pe o perioadă de 6-12 luni, cu diminuarea corespunzătoare a drepturilor salariale; g) destituirea din funcția publică” [37, art.58].*

În drept comparat, constatăm o identitate în materia sancțiunilor disciplinare din ambele state, cu ușoare diferențe constând în faptul că mustrarea ca sancțiune disciplinară este prezentă în două variante, respectiv *„mustrarea”* și *„mustrarea scrisă”*, spre deosebire de RO., unde este prezenta doar *„mustrarea”*. Observăm că nu se prevede strict când se aplica *„mustrarea”* și când *„mustrarea scrisă”*. Sancțiunea disciplinară se aplică de către persoana sau organul care are competența legală de numire în funcție, în termen de cel mult șase luni de la data săvârșirii abaterii, spre deosebire de RO., în care termenul este de un an de zile. Apreciem că ambele termene sunt prea mici, având în vedere că greșelile administrative pot fi constatate pe calea unor procese în instanță, iar durata soluționării în toate căile de atac este mai mare de un an de zile.

Sanctiunea disciplinară, cu excepția avertismentului, nu poate fi aplicată decât după cercetarea prealabilă a faptei imputate și după audierea echitabilă a funcționarului public de către comisia de disciplină, în termen de cel mult o lună de la data constatării faptei.

Din comisia de disciplină face parte în mod obligatoriu un reprezentant al organizației sindicale reprezentative sau, în cazul în care sindicatul nu este reprezentativ sau funcționarii publici nu sunt organizați în sindicat, un reprezentant desemnat prin votul majorității funcționarilor publici pentru care este organizată comisia de disciplină. 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 neîncheperii 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.

Comisia de disciplină este obligată să ceară funcționarului public o explicație scrisă privind fapta comisă, urmând ca după cercetarea prealabilă, să propună autorității publice respective sancțiunea aplicabilă funcționarului public vinovat. Actul administrativ cu privire la aplicarea sancțiunii disciplinare se aduce la cunoștința funcționarului public în termen de 5 zile de la emitere, sub semnătură.

Refuzul funcționarului public de a se prezenta la audiere, de a-și prezenta argumentele sau de a semna declarația privitoare la abaterile disciplinare care i se impută, precum și refuzul funcționarului public de a semna actul administrativ cu privire la aplicarea sancțiunii disciplinare se consemnează într-un proces-verbal. La individualizarea sancțiunii disciplinare se va ține seamă, de cauzele și gravitatea abaterii disciplinare, de circumstanțele în care aceasta a fost săvârșită, de comportamentul funcționarului public în timpul serviciului, precum și de existența altor sancțiuni disciplinare al căror termen nu a expirat. Modul de constituire, organizare și funcționare, componența, atribuțiile, modul de sesizare și procedură de muncă a comisiilor de disciplină, se aprobă de Guvern.

Termenul de acțiune a sancțiunii disciplinare nu poate depăși un an de la data aplicării, cu excepțiile prevăzute de lege. Dacă pe parcursul acestui termen, funcționarul public nu va fi supus unei noi sancțiuni disciplinare, se consideră că lui nu i s-a aplicat sancțiune disciplinară. Actul administrativ de sancționare disciplinară poate fi atacat de către funcționarul public în instanța de c.adm. în modul stabilit de lege.

Recomandări comune pentru ambele state: 1. În structurile administrației publice să se distingă clar, atât prin apartenența cât și prin relații de organizare și conducere, care sunt organele de conducere cu caracter politic și care sunt organele de conducere și de reprezentativitate cu caracter tehnic.

Între aceste structuri nu trebuie să existe relații de subordonare.

2. Secretarul unei autorități a administrației publice, asemenea ca și organele ierarhic superioare din instituțiile de coordonare, organizare și control din cadrul Agenției Naționale a Funcționarilor Publici, să nu fie numite de organul politic.

Prin desemnarea pe criteriu politic a organelor de conducere din cadrul Agenției Naționale a Funcționarilor Publici, se încălcă principiile imparțialității, obiectivității, eficienței și eficacității, în exercitarea controlului asupra aparatului tehnic din instituțiile administrativ-teritoriale.

3. Modificarea termenului de prescripție a răspunderii administrativ-disciplinară, de la șase luni de zile pentru R.M. și de la un an de zile pentru RO., de la data săvârșirii faptei de către funcționarul public, la minim un an de zile de la data de soluționare irevocabilă a acțiunii în instanță.

4. Instituirea stării de incompatibilitate a funcționarului public de la orice nivel, cu aceea de membru al unei organizații politice, astfel încât doi ani înainte de participarea la concursul de ocupare a funcției publice și doi ani după, să fie incompatibil de a se înscrie la un asemenea concurs.

Normele de reglementare juridică a exercitării funcției publice, din R.M. și din RO., stabilesc următoarele principii: a) legalitate, imparțialitate și obiectivitate; b) transparență; c) eficiență și eficacitate; d) responsabilitate, în conformitate cu prevederile legale; e) orientare către cetățean; f) stabilitate în exercitarea funcției publice; g) subordonare ierarhică [54, art.3].

Apreciem că subordonarea ierarhică în exercitarea funcției publice nu este întocmai un principiu care să stea la baza exercitării funcției publice. Termenul de subordonare ierarhică este anacronic și nu trebuie să se regăsească în principiile care stau la baza exercitării funcției publice, cu atât mai mult cu cât presupune ca aparatul tehnic din cadrul unei instituții publice să se subordoneze ierarhic unui aparat politic sau unei conduceri politice tranzitorii.

3.4. Răspunderea administrativ-disciplinară a magistraților

În RO., noțiunea de răspundere administrativă a magistraților este pur formală, deoarece în realitate aceștia nu sunt supuși unui control administrativ eficient din partea instituțiilor cu atribuții de control pe linia puterii judecătorești. La C.S.M. din RO., plângerile formulate de către petiționarii din procese împotriva magistraților din complet, nu îmbracă forma unui control care să declanșeze o cercetare administrativă eficientă în condițiile de respectare a principiilor

contradictorialității, oralității, publicității, al principiului aflării adevărului și al garantării dreptului la apărare.

Totodată, practica din instanțele judecătorești din RO., este de a trata cu superficialitate judecarea cauzelor de recuzare înregistrate împotriva membrilor din complet. În domeniul răspunderii administrativ-disciplinară a magistraților, RO. înregistrează lacune în raport cu progresul realizat recent în această materie de R.M..

În R.M., noțiunea de răspundere administrativă a căpătat un progres spectaculos prin modificările legislative aduse la Lg. 544/20.07.1995 [51], intrate în vigoare din 08.07.2010.

Dacă pe parcursul cercetărilor din perioada 2005-2009, au fost constatate lacune legislative în materia răspunderii administrative a judecătorilor, modificările legislative din 08.07.2010 au condus la schimbări substanțiale în cuprinsul tezei prin aceea că toate deficiențele constatate pe parcursul anilor de cercetare, au fost transformate în bine și prezentate ca model pentru a fi preluate de puterea legiuitoare din RO. prin modificarea Legii 303/2004 [32], privind statutul judecătorilor și procurorilor. Este de remarcat faptul că în R.M. există o distincție clară între statutul de procuror și statutul de judecător. Procurorul nu este considerat magistrat în R.M..

Din acest motiv, legiuitorul din R.M. a inclus ca metodă de sancțiune disciplinară pentru procuror, răspunderea contravențională, reglementată prin Lg.294/2008 [50, art.61]. Această lege creează „egalitatea de arme” în proces, prin aducerea la același nivel a puterii de acuzare, exercitată prin procuror, cu puterea de apărare, exercitată prin avocat. Lg.544/20.07.1995 [51], intrată în vigoare din 08.07.2010, a reușit performanța de a reforma integral sistemul judiciar din R.M., prin reglementările prevăzute în art.22 (1), lit f, f¹, h¹, h², k, l, n, p, art.22 și art.26.

Propunem în cadrul prezentei lucrări, următoarele concepte de îmbunătățire a răspunderii administrative pentru procurori și judecători, atât din R.M., cât și din RO., astfel:

A) În materia cererilor de recuzare împotriva procurorilor și judecătorilor.

Cererile de recuzare formulate împotriva procurorilor și judecătorilor, să se constituie într-un proces cu respectarea tuturor normelor de procedură prevăzute de C. proc. din fiecare stat. Termenele de soluționare ale acestora să fie echivalente cu termenele de soluționare ale cererilor de judecată pe procedura ordonanței președințiale. În aceste condiții, petiționarii se vor putea apăra prin proba cu înscrisuri, cu martori și cu interogatoriul judecătorilor din complet în fața instanței de recuzare.

Numai așa se asigură „egalitatea de arme” în procesul de recuzare, ca mijloc de îndepărtare dintr-un proces a magistraților care nu judecă cu imparțialitate sau care judecă cu interes în cauză. Această concepție se subscrie în principiul de drept constituțional potrivit căruia

cetățenii sunt egali în fața legii și a autorităților publice, fără privilegii și fără discriminări, nimeni nefiind mai presus de lege.

B)În materia plângerilor administrative formulate împotriva procurorilor și judecătorilor.

Pentru ca atât petiționarii, cât și magistrații, să se bucure de egalitate în drepturi în fața legii și în fața autorităților publice, fără privilegii și fără discriminări, indiferent dacă pârâții sunt magistrați, iar petiționarii sunt simpli subiecți de drept, care nu fac parte din sistemul juridic, susținem ca plângerile administrative formulate de petiționari împotriva magistraților, să se constituie într-un proces care să se judece după regulile de judecată din dreptul comun.

Acest concept se subscrie în normele constituționale prevăzute atât în Constituția RO, cât și în Constituția R.M., fiind necesar un dublu grad de jurisdicție în soluționarea plângerilor formulate de către petiționari. În RO., avem exemple în care se constată, pe baza cercetării administrative efectuată de către inspecția judiciară din cadrul C.S.M., că judecătorul din dosar se face vinovat de neglijență, se emite răspuns petentului în acest sens, însă nu se aplică nici o măsură administrativă față de judecător.

Astfel, petiționarul nu poate exercita nici o cale de atac împotriva unei hotărâri judecătorești care, așa cum s-a constatat de către inspecția judiciară, a fost pronunțată prin nerespectarea normelor de procedură de către judecător, care se face vinovat și de neglijență în serviciu în desfășurarea activității judecătorești.

Ca practică aplicată de către doctorand, se anexează adresa comunicată de C.S.M., ca rezultat al cercetării administrative față de judecătorul de la Trib. Bacău, Secția Comercială și de C.adm., față de care a fost identificată fapta de neglijență în serviciu. Deși a fost constatată neglijența în serviciu a judecătorului de caz, asupra acestuia nu s-a luat nici o măsură disciplinară, mai mult decât atât, hotărârea pronunțată de judecător a rămas irevocabilă prin respingerea recursului de către instanța de control judiciar de la C.A. Bacău. A se vedea anexa nr. 9.

Obiectul litigiului este prezentat ca practică aplicată în lucrare, ca mijloc de rămânere fără efect a unor hotărâri judecătorești irevocabile, pronunțate de instanțele de c.adm., prin împiedicarea accesului la justiție a subiectului de drept, S.C. Bartolo Prod Com S.R.L. Bacău, constând în aceea că, după ce a obținut recunoașterea dreptului pretins în fața instanței de c.adm., în contradictoriu cu unitatea administrativ-teritorială Municipiul Bacău, prin primar, aceasta a fost împiedicată în executarea hotărârii, care în interpretarea prevederilor Curții Europene A Drepturilor Omului [57, art.6 (1)], constituie încălcarea dreptului la un proces echitabil.

Sub acest aspect, persona juridică vătămată, a reclamat încălcarea dreptului de proprietate asupra bunurilor sale și încălcarea dreptului la un proces echitabil în procedurile interne din RO. prin acțiune la Curtea Europeană A Drepturilor Omului. În scopul prevenirii unei eventuale condamnări a statului român, pe timpul procedurii de administrare a probelor, Curtea Europeană A Drepturilor Omului a recomandat soluționarea pe cale amiabilă a pretențiilor invocate de petenți în contradictoriu cu RO.. Dovada încercării de conciliere o reprezintă corespondența dintre Curtea Europeană a Drepturilor Omului și părțile din proces. A se vedea anexa nr.16.

Deoarece reprezentanții statului român nu au dat curs unei concilierii, procedurile de judecată au continuat ceea ce a condus la pronunțarea, în cauza 16294/03, S.C. Bartolo Prod Com – S.R.L. și Botomei Vasile împotriva RO., a hotărârii din 21.02.2012, rămasă definitivă la data de 21.05.2012, publicată în M. Of. al RO. nr. 610 din 24.08.2012. Prin publicare în M. Of. al RO. a dobândit calitatea de act normativ atât în dreptul intern român cât și pentru țările care au tratat de aderare la Convenția Europeană Pentru Apărarea Drepturilor și Libertăților Omului. A se vedea anexa nr.17.

În plan comparat, situația de fapt și de drept din R.M. se identifică cu situația de fapt și de drept din RO. În R.M., cursul unei cercetări administrative începe pe baza sesizării înregistrată la C.S.M., după care inspecția judiciară, pe baza rezultatului constatat clasează cauza sau încheie un referat de propunere de aplicare a sancțiunii administrative, prin care sesizează Colegiul disciplinar din cadrul C.S.M.. Nu se menționează în Lg.947-XIII/1996 [59], modificată și completată inclusiv până la data de 10.11.2006, când a intrat în vigoare Lg.247-XVI/ 21.07.2006 [60], termenul de soluționare a sesizării, însă se menționează expres termenul de o lună de zile pentru validarea de către C.S.M. a propunerilor efectuate de către Colegiul Disciplinar [59, art.21, pct. 2].

C) În materia procedurii deschiderii ședințelor de judecată.

În vederea eficientizării răspunderii administrative a magistraților, propun ca deschiderea fiecărei ședințe de judecată, să se facă prin depunerea jurământului de către magistrați, cu enunțarea în ședință publică a numelui său, așa cum se procedează cu martorii care sunt audiați de instanță, sub jurământ. După depunerea jurământului, președintele de complet le va aduce la cunoștință justițiabililor că au dreptul de a se adresa cu petiții la C.S.M., în condițiile în care se consideră vătămăți prin nerespectarea drepturilor procedurale din timpul procesului.

D) În materie de control a actelor administrative efectuate de către procurori în etapa de cercetare penală.

Constatări în drept comparat:

În RO., activitatea procurorilor în procedură penală nu prevede exercitarea controlului judecătoresc asupra ordonanțelor de începere a urmăririi penale, dispuse de procuror mai înainte de punerea în mișcare a urmăririi penale și de întocmirea rechizitoriului de trimitere în judecată. Apreciem că actele și măsurile dispuse de către procuror în cadrul cercetării penale, se subscriu în categoria actelor administrative pentru care este necesară exercitarea unui control judecătoresc. Având în vedere faptul că, între etapa de începere a urmăririi penale, în care se declanșează efectiv procesul penal, și etapa de punere în mișcare a acțiunii penale, nu sunt reglementate termene pe care procurorul să fie determinat să le respecte, precum și împrejurarea ca Lg. de organizare și funcționare judecătorească nu prevede sancțiuni administrative împotriva procurorilor a căror ordonanțe de începere a urmăririi penale și a căror rechizitorii au fost infirmate, apreciem că în scopul eficientizării răspunderii administrative a procurorilor, sunt oportune noi reglementări.

Recomandări: Ordonanța de începere a urmăririi penale dispusă de procuror, să fie supusă controlului judecătoresc, prin completarea textului de lege din C.proc.pen. din RO. [61, art.278¹, pct. (1)], după cum urmează:

În prezent, art.278¹, pct. (1), C.p.p., are următorul conținut: *„Împotriva rezoluției de neincepere a urmăririi penale sau a ordonanței ori, după caz, a rezoluției de clasare, de scoatere de sub urmărire penală sau de încetare a urmăririi penale date de procuror, persoana vătămată, precum și orice alte persoane ale căror interese legitime sunt vătămate, pot face plângere în termen de 20 de zile de la data comunicării de către procuror a modului de rezolvare, potrivit art.277 și 278, la judecătorul de la instanța căreia i-ar reveni, potrivit legii, competența să judece cauza în prima instanță.”*

Propunem ca art.278¹, pct. (1), C.p.p, să fie completat, astfel: *“Împotriva rezoluției de neincepere a urmăririi penale sau a ordonanței ori, după caz, a rezoluției de clasare, de scoatere de sub urmărire penală sau de încetare a urmăririi penale sau împotriva ordonanței de începere a urmăririi penale date de procuror, persoana vătămată, precum și orice alte persoane ale căror interese legitime sunt vătămate, pot face plângere în termen de 20 de zile de la data comunicării de către procuror a modului de rezolvare, potrivit art.277 și 278, la judecătorul de la instanța căreia i-ar reveni, potrivit legii, competența să judece cauza în prima instanță”*.

În această situație, instanțele penale judecătorești nu vor mai fi încărcate cu dosare penale care cuprind erori judiciare, precum fapte de abuz generate de influențe politice sau ierarhic superioare din cadrul sistemului judiciar.

Pe această cale se va realiza o prevenire a abuzurilor comise de magistrații procurori care se bucură în RO. de inamovibilitate și de protecție stabilită de lege împotriva tragerii la

răspundere administrativă, pentru cauzele în care statul este obligat la despăgubiri cu titlul de daune materiale și daune morale pentru cetățenii care au obținut câștig de cauză la instanțele internaționale. Astfel, se vor elimina cauzele penale în care instanțele din RO. sunt încărcate cu procese interminabile, soluționate cu achitări și despăgubiri civile pentru cetățenii care sunt persecutați la discreția procurorilor, de multe ori victime ale unor sisteme politice tranzitorii.

Recomandarea trebuie văzută ca un echivalent la măsura prin care parchetele dispun rezoluționarea dosarelor cu neînceperea urmăririi penale. Așa cum rezoluția/ordonanța de neîncepere a urmăririi penale este prevăzută cu plângere la procurorul ierarhic superior și ulterior în fața unei instanțe judecătorești, apreciem că este justificată și procedura de verificare prin instanță a ordonanței de începere a urmăririi penale, mai înainte de a se pune sub inculpare persoana cercetată.

Prezumția de nevinovăție trebuie văzută doar până la data la care se soluționează prin hotărâre definitivă, ordonanța de începere a urmăririi penale. Dacă instanța judecătorească competentă respinge plângerea formulată de către petiționar împotriva ordonanței de începere a urmăririi penale, atunci se justifică continuarea procesului penal.

La elaborarea acestei recomandări s-a avut în vedere faptul că, în realitate, procurorul funcționează ca agent guvernamental, deoarece în exercițiul funcției se subordonează procurorului ierarhic superior, motiv pentru care apreciem că rolul și funcția acestuia în stat nu îndeplinesc toate condițiile pentru a fi asimilat funcției de magistrat.

Având în vedere că răspunderea penală este o consecință a răspunderii administrative în condițiile existenței elementelor constitutive ale infracțiunii, apreciem oportună inițierea procedurilor legale de adoptare a acestor recomandări. A se vedea anexa 7.

În R.M., actualul C. proc. pen. prevede exercitarea controlului judecătoresc împotriva actelor și măsurilor dispuse de procuror în dosarele de cercetare penală, fiind de apreciat că în acest stat, cu o vechime destul de tânără în democrație, s-a înființat prin lege instituția judecătorului de instrucție, reglementată prin Lg.514-13/ 06.07.1995 [62, art.6, pct. 1], republicată. Apreciam că sistemul legislativ din R.M. în materia controlului actelor efectuate de procuror, este mai eficient decât sistemul legislativ din RO..

E) În materia îmbunătățirii legislației în vigoare pentru eficientizarea răspunderii administrative a procurorilor și judecătorilor:

În R.M., Lg.947-XIII/1996 [59], modificată și completată prin Lg.247-XVI/ 21.07.2006 [60], are o serie de lacune privind răspunderea administrativă a magistraților.

Constatări: 1) În Lg. 947-XIII/1996 [59], nu se prevede:

a)un termen expres de înaintare a plângerii formulată de către petiționar în fața colegiului de disciplină, ceea ce determină o tergiversare care împiedică accesul la justiție;

b)un termen în care colegiul de disciplină trebuie să soluționeze plângerea formulată de către petiționar, termen calculat de la data de înregistrare a plângerii;

c)ce se întâmplă cu plângerile formulate împotriva magistraților, înregistrate la sediile instanțelor judecătorești, obligativitatea comunicării acestora către C.S.M. și termenul maxim de înaintare.

În lipsa acestor termene, pe care o lege eficientă trebuie să le prevadă, se remarcă o ineficiență a C.S.M., ca organ de tragere la răspundere administrativă a magistraților, sub aspectul tergiversării soluționării plângerilor până când ajung spre competența soluționare la Comisia de disciplină, ceea ce atrage o lipsă de încredere din partea cetățeanului în eficiența răspunderii administrative pe care ar trebui să o aplice C.S.M..

2) Referitor la Lg. cu privire la Procuratură nr.294-XVI/ 25.12.2008 [50], constatăm următoarele:

Lg. cuprinde un ansamblu complet de norme în materia răspunderii administrative, disciplinare și patrimoniale a procurorilor, tratate în capitolul IX intitulat: „Măsurile de încurajare. Răspunderea disciplinară și patrimonială a procurorilor”.

Sunt cercetate din capitolul X, următoarele texte de lege:

-Art.60 - Răspunderea disciplinară:

„(1) Procurorii pot fi trași la răspundere disciplinară pentru abatere de la îndatoririle de serviciu, precum și pentru comportament care prejudiciază interesele de serviciu și discreditează imaginea Procuraturii;

(2) Abaterile disciplinare pentru care procurorii sunt trași la răspundere disciplinară sunt stabilite de lege în mod exhaustiv;

(3) Procurorii din procuraturile militare și din subdiviziunea Procuraturii Generale investită cu atribuții în Forțele Armate sunt trași la răspundere disciplinară în condițiile prezentei legi.”

Constatăm că verbul „a putea” (pot), din art.60(1) duce în derizoriu răspunderea disciplinară pentru abaterile de la îndatoririle de serviciu ale procurorilor, deoarece devine o opțiune.

-Art.61 - Abaterile disciplinare:

„d) Încălcarea intenționată, în exercițiul funcției, a legii, dacă aceasta nu atrage răspundere penală, civilă sau contravențională”.

Constatăm că textul de lege prevede răspunderea contravențională pentru procurori, ca element de noutate în drept comparat cu RO.. Astfel, se identifică conceptul de răspundere administrativ-contravențională pentru procurori. Totuși, în lege nu se prevede cine anume constată și stabilește contravenția, termenul de prescripție, precum și căile de atac împotriva contravenției.

- Art.63 - Răspunderea patrimonială:

„(1) Statul răspunde patrimonial pentru prejudiciile cauzate prin erorile comise de procurori în exercițiul funcției.”

Constatăm că textul de lege prevede ca statul răspunde patrimonial pentru prejudiciile cauzate prin erorile comise de procurori în exercițiul funcției. Lipsește însă o bună definiție a termenului de eroare, care se impune a fi clarificată.

„(3) Răspunderea statului nu înlătură răspunderea procurorului care și-a exercitat cu rea-credință atribuțiile.”

Constatăm că legiuitorul a omis să definească limitele în care se încadrează termenul de „rea-credință”.

3) Referitor la Lg. cu privire la Statutul Judecătorilor nr.544-XIII/20.07.95 [51], cu modificările aduse până la 08.07.2010, constatăm integrarea acestuia într-un sistem complet de norme care asigură eficientizarea răspunderii administrative a judecătorilor. Se identifică pentru judecători două componente din răspunderea administrativă, astfel:

- Răspunderea administrativ-disciplinară, reglementată expres prin art. 22 (1) din lg., introdus cu ocazia modificărilor aduse din 08.07.2010;

- Răspunderea administrativ-patrimonială reglementată expres prin art. 22 (2) din lg., introdus cu ocazia modificărilor aduse din 08.07.2010.

Observăm introducerea conceptului de demisie a judecătorului, reglementat prin art. 26 din lg., în forma completată la 03.09.2010. Prin acest concept s-a realizat o îmbunătățire a sistemului legislativ care respectă principiul corespondenței dintre normele prevăzute în abaterea disciplinară și normele de protecție socială, profesională și a membrilor familiei judecătorului.

Recomandări:

Pentru R.M. în ceea ce privește Lg. 947-XIII/1996 [59].:

1) Introducerea unui termen expres pentru instanțele judecătorești și parchete, de înaintare către colegiul de disciplină, a plângerii formulată împotriva magistratului de către petiționar. Sub acest aspect, propunem termenul de cinci zile, după modelul Lg. 317/2004 [63] a C.S.M. din RO.. Apreciem că se pot prelua identic următoarele: „Orice sesizare privind activitatea necorespunzătoare a judecătorilor și procurorilor, greșit îndreptată la instanțe sau

parchete, va fi înaintată comisiilor de disciplină în termen de cinci zile de la înregistrare” [63, art.45, pct.5].

2) Introducerea unui termen în care colegiul de disciplină trebuie să soluționeze plângerea formulată de către petiționar, termen calculat de la data de înregistrare a plângerii. Sub acest aspect, propunem ca termenul să fie de 60 de zile de la data înregistrării sesizării la C.S.M., termen preluat după modelul Lg. 317/2004 [63] a C.S.M. din RO.. În cazuri excepționale, acest termen poate fi prelungit cu maxim 30 de zile, în condițiile în care inspecția judiciară consideră că este necesar ca în cadrul procedurii de citare prealabilă, să facă verificări suplimentare cu privire la alte dosare, aflate în legătură cu subiectul de drept reclamat. Apreciem că, în Lg. C.S.M. din R.M., poate fi preluat și introdus art.46, pct. 4 și 5 din Lg. 317/2004 a C.S.M. din RO., care prevede următoarele:

„(4) Rezultatul cercetării prealabile se înaintează comisiei de disciplină în termen de 60 de zile de la înregistrarea sesizării la C.S.M., iar în următoarele 20 de zile comisia de disciplină sesizează secția corespunzătoare în vederea soluționării acțiunii disciplinare.

(5) În cazul în care, înainte de sesizarea secției, comisia de disciplină constată că sunt necesare verificări suplimentare, desemnează un inspector din cadrul serviciului corespunzător al inspecției judiciare, în vederea completării cercetării prealabile. Rezultatul verificărilor suplimentare este înaintat în cel mult 30 de zile comisiei de disciplină. În acest caz, termenul de 20 de zile prevăzut la alin. (4) curge de la primirea rezultatului verificărilor suplimentare.”

3) Propunem că hotărârea de excludere a magistratului din magistratură, rămasă definitivă prin hotărârea plenului C.S.J., din cadrul R.M., să fie validată de către Parlamentul R.M., de vreme ce Lg. C.S.M. a R.M., prevede comunicarea acesteia atât către Parlament, cât și către Președintele R.M.. În aceste condiții, se creează un mijloc de verificare pe calea unei audiențe în Parlament, a magistratului exclus din magistratură, în condițiile în care acesta reclamă nerespectarea normelor de procedură, în soluționarea cauzei de către C.S.M. și C.S.J..

Această propunere se subscrie în drepturile și libertățile pe care trebuie să le aibă un magistrat, în scopul apărării drepturilor, libertăților și intereselor sale legitime, având în vedere că funcția pe care o exercită se subscrie în categoria puterii judecătorești din stat, iar excluderea unui magistrat din magistratură trebuie analizată ca un eveniment major la nivel de stat, de vreme ce hotărârile pronunțate de magistrat au putere de lege.

4) Modificarea art.21 (3), în sensul de a se stabili obligativitatea C.S.M. de a invita la ședință pe următorii:

a) Reprezentantul Colegiului Disciplinar, care în funcție de poziția pe care a adoptat-o colegiul, trebuie să joace rolul de susținător al soluției pronunțate de colegiul disciplinar, după

modelul și rolul pe care îl are procurorul în cadrul procesului penal, atunci când rezoluțiile dispuse de către parchet sunt contestate prin plângeri în fața instanței, asemenea ca și rolul de susținere pe care îl are procurorul, când procesul penal ajunge pe rolul instanței prin punerea în mișcare a acțiunii penale față de un subiect de drept.

b) Din categoria persoanelor a căror problemă se examinează, în mod obligatoriu să fie invitați în fața comisiei de disciplină, atât magistratul pârât, cât și petiționarul.

Art.21 (3), prevede că C.S.M. „poate invita, după caz, la ședința sa, membrii colegiului de calificare sau ai colegiului disciplinar, precum și persoanele a căror problemă se examinează.” Din economia acestui text de lege, rezultă că C.S.M. *poate* invita, după caz, pe membrii colegiului disciplinar, precum și persoanele a căror probleme se examinează. Recomandăm modificarea textului de lege din art.21 (3), prin eliminarea cuvântului „poate”, și „după caz”, în scopul asigurării respectării principiului contadictorialității în cercetarea administrativă.

5) Introducerea prevederii obligatorii în textul de lege, de a se menționa pe hotărârile dispuse de colegiul disciplinar sau de către C.S.M., a termenului de contestație și a locului depunerii acesteia. Lg.947-XIII/1996, modificată și completată, prevede că C.S.M. decide în conformitate cu dispozițiile art.21, 22, 23 și 24, următoarele: „Hotărârile C.S.M. pot fi contestate la C.A. Chișinău, de orice persoană interesată, în termen de 15 zile din momentul comunicării” [59, art.25].

Se impune efectuarea de precizări în acest sens, deoarece în lipsa unor mențiuni exprese, petiționarul poate să înțeleagă că soluția ce i-a fost comunicată nu mai are alte căi de atac și în genere, această procedură aduce atingere dreptului persoanei vătămate.

6) Asimilarea soluțiilor de clasare a petițiilor dispuse de inspecția judiciară din cadrul CSM, în categoria actelor administrative cu drept de contestație, la fel ca și hotărârile emise de Colegiul Disciplinar și CSM. Legiuitorul nu a prevăzut o cale de atac împotriva soluțiilor dispuse de inspecția judiciară prin care se clasează plangerile. În lipsa unei hotărâri dispuse de colegiul disciplinar, petiționarului i se blochează dreptul de a urma căile de atac împotriva soluțiilor de clasare.

7) Eliminarea verbului „a putea (pot)” din textul de lege prevăzut în art.60 (1) din Lg. cu privire la procuratură din R.M. și înlocuirea cu verbul „a fi (sunt)”. Recomandăm ca acest art.să aibă următorul conținut:

„Art.60 - Răspunderea disciplinară.

(1) Procurorii *sunt* trași la răspundere disciplinară pentru abatere de la îndatoririle de serviciu, precum și pentru comportament care prejudiciază interesele de serviciu și discreditează imaginea Procuraturii.”

8) Stabilirea unei bune definiții a următorilor termeni din Lg. cu privire la procuratură din R.M.:

- a) Termenul de erori comise de procurori (în ce constă), identificat în art.63 (1);
- b) Termenul de rea-credință identificat în art.63 (1).

Propunem următoarele definiții:

- Erorile comise de procurori se încadrează astfel:

a) persoana care a fost condamnată definitiv în cadrul unui proces penal, dacă în urma rejudecării cauzei s-a pronunțat o hotărâre definitivă de achitare;

b) persoana care în cursul procesului penal, a fost privată de libertate, ori căreia i s-a restrâns libertatea, dacă în urma judecării cauzei sau a rejudecării într-o cale extraordinară de atac, a fost pusă în libertate;

c) persoana care a fost privată de libertate în cursul procesului penal, după ce a intervenit prescripția, amnistia sau dezincriminarea faptei;

- Reaua-credință comisă de către procurori se încadrează astfel:

a) Există rea-credință, atunci când procurorul încalcă cu știință, normele de drept material sau procesual, urmărind sau acceptând prejudicierea unei persoane;

b) Există rea-credință, atunci când procurorul nesocotește în mod grav și nescuzabil, normele de drept material sau procesual;

9) Completarea Lg. 947-XIII/1996 [59], prin introducerea unui art.cu referire la asigurarea pentru malpraxis a judecătorilor, astfel:

„Judecătorul este obligat să facă asigurare pentru malpraxis în vederea constituirii garanției pentru asigurarea despăgubirilor materiale fața de stat, pentru cauzele în care sunt imputabile erori judiciare comise din rea-credință sau din neglijență gravă.”

Pentru RO.

Constatări: 1.) Lg. nr.317/2004 [63] republicată a C.S.M., este lacunară.

Nu cuprinde prevederea facultativă pe care o are C.S.M. din R.M., de a invita în cadrul cercetării judecătorești, pe membrii comisiei de disciplină și pe petiționarul reclamant.

Totodată, legiuitorul nu a reglementat o cale de atac împotriva refuzului Inspecției Judiciare, de a sesiza Comisia de Disciplină pentru judecători sau procurori, impietând petiționarilor dreptul constituțional de a beneficia de accesul liber la justiție.

Apreciem că este prea mic termenul de un an de zile de la data săvârșirii faptei, după care intervine prescripția răspunderii administrativ-disciplinară prevăzută pentru procurori și judecători, în raport de durata de soluționare în toate căile de atac a unui proces.

Art.46, pct.8, din Lg.317/2004 [63], prevede următoarele:

„Acțiunea disciplinară poate fi exercitată în termen de cel mult un an, de la data săvârșirii abaterii.”

Sanctiunea administrativă pentru statul român, ca membru în U.E., este de pierdere a fondurilor europene postaderare, pe care statul român, deși este în drept să le primească în susținerea de proiecte de dezvoltare intercomunitară, le pierde datorită raportului nefavorabil făcut pe justiție, prin analiza activității de eficiență pe justiție, efectuată de către Comisia Europeană. De menționat este că toate aceste fonduri postaderare nu se raportează pe buget de la an la an, ele fiind distribuite către alte state membre U.E., care în perioada de postaderare primesc rapoarte favorabile pe domeniile monitorizate de Comisia Europeană.

2.) Răspunderea administrativă a magistraților este reglementată și dezvoltată inclusiv în privința conflictelor de muncă. Procurorii și judecătorii nu au dreptul să declare grevă. Interdicția este prevăzută în Lg.168/1999 [64, art.63], privind soluționarea conflictelor de muncă:

“Nu pot declara grevă: procurorii, judecătorii, personalul Ministerului Apărării Naționale, Ministerului de Interne și al unităților din subordinea acestor ministere, personalul Serviciului Român de Informații, al Serviciului de Informații Externe, al Serviciului de Telecomunicații Speciale, personalul militar încadrat în M.J., precum și cel din unitățile din subordinea acestuia.”

Având în vedere separația puterilor în stat, se constată că nu există nici un organ de stat care să-i judece pe magistrați, în condițiile în care aceștia intră în grevă la nivel național. Sub acest aspect, apreciem că trebuie reglementată expres în categoria sancțiunilor pentru magistrați, răspunderea administrativă pentru situațiile în care magistrații intră în grevă. Deoarece constatarea sancțiunii ar reveni aceluiași corp profesional, din care fac parte cei care au intrat în grevă, se constată că există un conflict de interese. Astfel, magistrații ar trebui să se judece pe ei înșiși, în cazurile în care conflictele de muncă se declară la nivel de instanță. Sub acest aspect merită apreciată teoria asupra actului de justiție exprimată de autorul Sorin Vasile Curpăn, în lucrarea *“Independența judecătorilor și garanțiile ei juridice”*: „Justiția a fost considerată ca fiind în esență ceva abstract, ca o stare ideală a societății caracterizată prin traducerea în starea de facto a integrității drepturilor subiective ale tuturor membrilor acesteia, ca un vis de totală libertate, de egalitate.

Justiția reprezintă o stare caracterizată prin respectarea tuturor preceptelor morale, ca o supunere față de preceptele religioase și respectiv ca un rezultat al realizării cerințelor normelor juridice.” [110, p.7]

3.) Constatăm că Lg.303/2004 [32], privind statutul judecătorilor și procurorilor din RO., este lacunară în privința art.99, lit. h), care se referă doar la încălcarea normelor de procedură de

către magistrați, cu *rea-credință* și *gravă neglijență*, fără a se face referire de către legiuitor la încălcarea normelor de drept material.

Sub acest aspect se impune a se clarifica atât termenul de „*rea-credință*”, cât și termenul de „*gravă neglijență*”.

4.) Constatăm că Lg.303/2004 [32], nu prevede implementarea unei condiții și determinări de asigurare pentru malpraxis a magistraților. O asemenea asigurare ar conduce la înlesnirea tragerii la răspundere a magistraților, sub aspectul că riscurile profesionale pentru despăgubirile pe care ar trebui să le achite magistrații în procedura răspunderii administrativ-patrimoniale, s-ar transfera către asiguratorii. Sub acest aspect, acțiunile de regres pe care le inițiază statul împotriva magistraților pentru acoperirea prejudiciilor cauzate din erorile judiciare, se vor putea formula prin introducerea în proces a asiguratorului, care să suporte prejudiciul material, până la concurența sumei la care a fost asigurat magistratul.

5.) Constatăm că Lg.303/2004 [32] nu are nici o referire cu privire la reglementările introduse de R.M., prin modificările la Lg.514 – VIII/1995 [62], așa cum a fost modificată la data de 03.09.2010.

Recomandări: 1) Modificarea și completarea art.45 din Lg.317/2004 [63], prin introducerea căilor de atac împotriva refuzului Inspecției Judiciare, de a sesiza Comisia de Disciplină pentru Judecători sau Procurori, ca modalitate de garantare pentru petiționari a dreptului de acces la justiție.

Modificarea termenului de prescripție a răspunderii administrativ-disciplinare pentru magistrați, de la un an de zile de la data săvârșirii faptei de către magistrat, la minim un an de zile de la data soluționării irevocabile a dosarului în care magistratul a săvârșit abaterea.

2) În plan legislativ, pentru eficientizarea răspunderii administrative a magistraților care declară grevă și excepții de la răspunderea administrativă în situația în care toți magistrații participă la grevă:

A.) În condițiile în care toți procurorii și/sau judecătorii intră în grevă la nivel național, recomandăm ca această formă de protest să atragă demisia Guvernului. Prerogativul de constatare a încetării mandatelor premierului și ale miniștrilor din guvern, aparține Președintelui, prin decret publicat în M.Of. Cu data de publicare a decretului de încetare a mandatului Guvernului, Președintele va desemna un nou prim-ministru, care își va forma noul cabinet în condițiile de acordare a votului de încredere în Parlament.

La adoptarea acestei recomandări științifice în plan legislativ de lege ferenda s-a avut în vedere situația de fapt creată în RO., când mai mulți judecători de la mai multe instanțe, pe fondul nemulțumirii salariale, expres determinate de neacordarea unor sporuri câștigate de

magistrați în cadrul unor procese în care s-au judecat singuri, s-a generat un conflict de muncă care a condus la blocarea activității mai multor instanțe judecătorești.

Judecătorii au chemat în judecată pe Ministerul Finanțelor Publice pentru a li se acorda sporuri de stres, în cuantum de 50% din salariul lunar. Acțiunile au fost formulate de către magistrați la C.A. din RO., iar magistrații care au judecat cauzele au pronunțat hotărâri judecătorești rămase definitive, prin care și-au majorat salariile cu 50% pe lună. Ministrul de Finanțe, din lipsă de fonduri publice, nu a alocat buget pentru aceste majorări de salarii, iar magistrații, ca formă de protest, prin înfruntarea prevederilor Lg.168/1999 [64, art.63], au declarat grevă.

Conflictul nu a putut fi mediat nici de către M.J. și nici de către Guvern, motiv pentru care în perioada 09.07.2009 – 13.07.2009, între orele 08:00-12:00, magistrații au făcut grevă, refuzând să intre în procese. Pe fondul acestei grave încălcări a legii de către magistrați, Ministerul de Finanțe a emis un ordin de suspendare a sporurilor salariale dobândite de magistrați prin hotărâri judecătorești. Magistrații au chemat în judecată Ministerul de Finanțe, pentru suspendarea ordinului emis. Procesul a fost judecat de către aceeași categorie profesională, care a pronunțat o hotărâre de suspendare a ordinului dat de Ministrul de Finanțe.

În acest context, un rol deosebit în deblocarea activității instanțelor judecătorești, cu referire la magistrații din cadrul C.A. Bacău, l-a avut Baroul Bacău, care a formulat plângere penală împotriva magistraților, adresată C.S.M., Parchetului de pe lângă Î.C.C.J. și Parchetului de pe lângă C.A. Bacău, fiind comunicată spre știința Administrației Prezidențiale a RO. și Guvernului RO.

Rezultatul imediat al acestei acțiuni a fost de încetare a grevei de către magistrați.

Ca practică aplicată, enunțăm plângerea penală formulată de către Baroul Bacău, care a condus la deblocarea activității instanțelor de judecată.

“CĂTRE: C.S.M., Parchetul de pe lângă Î.C.C.J, Parchetul de pe lângă C.A. Bacău, Administrația Prezidențială a RO., Guvernul RO..

Baroul Bacău din cadrul Uniunii Naționale a Barourilor din RO., cu sediul în Municipiul Bacău, str. Republicii, nr. 27, A, 3, județul Bacău, cu CIF. 16655686, reprezentat prin decan av. drd. Botomei Vasile, formulează, PLÂNGERE PENALĂ,

Împotriva judecătorilor de la C.A. Bacău, Trib. Bacău și Jud. Bacău, pentru săvârșirea infracțiunilor de abuz în serviciu contra intereselor persoanelor, prevăzută și pedepsită de art.246, C. pen., și abuz în serviciu contra intereselor publice, prevăzută și pedepsită de art.248, C.pen., raportate la infracțiunea de abuz în serviciu în formă calificată, prevăzută și pedepsită de art.248¹, C. pen. Aceste fapte au fost săvârșite în data de 09.07.2009 și 10.07.2009, prin

participarea la grevă a magistraților menționați în prezență. Nu menținem plângerea împotriva judecătorilor care nu au participat la grevă și au fost menționați din eroare, pe baza tabelului preluat din organigramă instanței. Sub acest motiv, precizăm că solicităm nominalizarea individuală a fiecărei persoane în parte, care a instigat și a participat la greva judecătorilor, precum și descoperirea și încadrearea faptelor potrivit vinovăției fiecăruia.

Probe:

- Verificarea dosarelor din cadrul instanțelor judecătorești, care trebuiau judecate între 09:00 – 12:00 și care au fost amânate;

- Articole din presă („Judecătorii intră în Grevă” – ziarul Deșteptarea, joi, 09.07.2009);

- Administrarea la dosar a comunicatelor emise de instanțe și Ministrul de Justiție;

- Martori:

a) Solicităm audierea tuturor părților din toate dosarele care au fost planificate a se judeca cu începere de la ora la care judecătorii au intrat în grevă;

b) Audierea personalului auxiliar din cadrul instanțelor judecătorești de la Judecătoriile din jud. Bacău, Trib. Bacău și C.A. Bacău.

c) Audierea Ministrului de Justiție, domnul Cătălin Predoiu, care în mod public a declarat că „greva este ilegală”.

Apreciem că faptele sunt deosebit de grave, cu atât mai mult cu cât vin din partea magistraților care au interzis dreptul la grevă, în conformitate cu reglementările art.63 din Lg. 168/1999, cu modificările și completările ulterioare: „Nu pot declara grevă: procurorii, judecătorii, personalul Ministerului Apărării Naționale, Ministerului de Interne și al unităților din subordinea acestor ministere, personalul Serviciului Român de Informații, al Serviciului de Informații Externe, al Serviciului de Telecomunicații Speciale, personalul militar încadrat în MJ, precum și cel din unitățile din subordinea acestuia.” Moralitatea funcției de magistrat nu tolerează nici o îngăduință în ceea ce privește încălcarea flagrantă a legilor care guvernează statul de drept din RO. Solicităm trimiterea magistraților în Comisiile de Disciplină, din cadrul C.S.M., înregistrarea evenimentelor în fișa individuală a fiecărui magistrat, cu trimiterea în judecată a magistraților vinovați, în vederea atragerii răspunderii penale.

Invocăm în drept Lg. nr. 317/2004 republicata privind C.S.M. cu privire la art.47, 48, 49, 50, 53 (1), (3) și art.54 (1), (2), (3), (4), și Lg. 303/2004 cu modificările și completările ulterioare, față de care, în aprecierea gravității faptelor pentru care se solicită trimiterea judecătorilor în fața comisiei de disciplină și începerea urmăririi penale pentru infracțiunile reclamate, solicităm a se avea în vedere următoarele: art.89 (1), 89 (2), 93, 95 (1), 96, 97 b) și 98 c). Cerem în procedură de urgență, a se soluționa prezenta plângere formulată de Baroul

Bacău prin decan. Aceasta constituie mijlocul procedural de restabilire al bunului mers al activității instanțelor de judecată, în calitate de instituții de stat. Solicităm următoarele:

- Începerea urmăririi penale față de judecătorii vinovați de nerespectarea normelor de procedură în judecarea proceselor, constând în refuzul de a judeca procesele stabilite pentru orele și termenele de judecată, în care au participat la greva judecătorilor.

- Aplicarea de către C.S.M., a măsurilor de suspendare din funcțiile de judecători pe perioada de cercetare penală și administrativă, față de judecătorii care se fac vinovați de încălcarea prevederilor menționate în plângere.

- Aplicarea măsurilor legale, în raport de gravitatea faptelor, fiind îndeplinite condițiile prevăzute de art.98, litera d) și e) din Lg. 303/2004 republicata, privind revocarea din funcțiile de conducere a conducătorilor instanțelor judecătorești și excluderea din magistratură, având în vedere încălcarea art.63 din Lg. 168/1999, privind soluționarea conflictelor de muncă, cu raportare la dispozițiile de reglementare prevăzute de Lg. 303/2004, Lg. 317/2004 republicata, și Regulamentul de Ordine Interioară al Instanțelor Judecătorești, aprobat de Plenul C.S.M. cu modificările și completările ulterioare. Judecătorii sunt egali în fața legii și a autorităților publice fără privilegii și fără discriminări. (art.16 (1) din Constituția RO.); Nimeni nu este mai presus de Lege! (art.16 (2) din Constituția RO.); Salariații au dreptul la grevă pentru apărarea intereselor profesionale, economice și sociale (art 43 (1) din Constituția RO.);

îLg. stabilește condițiile și limitele exercitării acestui drept precum și garanțiile necesare asigurării serviciilor esențiale pentru societate (art 43 (2) din Constituția RO.). În aceste condiții imaginea publicată în ziarul „Deșteptarea” din Bacău, din 11.07.2009, precum și în „Ziarul de Bacău” publicat în data de 11.07.2009, în care în prim plan în imagini foto ca factori de referință care nu respectă Lg. În RO., fiind președintele Trib. Bacău, doamna judecător Munteanu Maria și purtătorul de cuvânt al Trib. Bacău, doamna judecător Oboroceanu Maria, probează că magistrații care au intrat în grevă nu țin cont de Lg. Fundamentală a statului, considerând calitatea funcției de magistrat mai presus de Constituția RO. Această stare de fapt, dacă s-ar menține nesancționată, demonstrează că oricând, oriunde, și în orice împrejurare, doamnă președinte de Trib. Munteanu Maria, este capabilă să ordone magistraților din subordine, să încalce Lg. Pentru asigurarea unor privilegii sau discriminări în cauzele în care se judecă pe rolul instanțelor aflate în coordonarea acesteia.”

Plângerea prezentată în lucrare a creat ecouri însemnate în Guvernul RO., fiind apreciată de către Ministrul de Justiție din RO., domnul Cătălin Predoiu, ca o modalitate de ieșire a magistraților din grevă și mijloc de tragere la răspundere a magistraților care au încălcat Lg. nr. 168/1999 [64]. De asemeni, necesitatea de modernizare a conceptului de răspundere

administrativă a magistraților și modalitatea de acțiune prezentată în lucrare, a fost apreciată inclusiv de către europarlamentarii români. A se vedea anexele 10-12.

Evenimentele create în RO. de către magistrații care au declarat grevă, în vederea determinării statului român să le acorde sporuri salariale, au generat nemulțumiri din partea altor categorii profesionale, care nu au aceleași privilegii ca magistrații din RO., motiv pentru care, în vederea îmbunătățirii cadrului legal prin care să se asigure o eficientizare a tragerii la răspundere a magistraților, propun ca Lg. 168/1999 [64] să se modifice și să se completeze după cum urmează:

B.) Art.63 din Lg. 168/1999 [64], să se modifice și să se completeze după cum urmează:

„(2) Procurorii și/sau judecătorii care intră în grevă, după caz, care refuză participarea la ședințele de judecată la care sunt planificați, se consideră excluși de drept din magistratură, fără alte formalități de constatare prin comisiile de disciplină ale magistraților sau prin hotărâri;

(3) Magistrații nu au dreptul de a formula acțiuni judecătorești, în ceea ce privește stabilirea veniturilor salariale, a sporurilor de serviciu pentru funcțiile deținute, sub sancțiunea inadmisibilității acțiunilor formulate în acest sens și a excluderii din magistratură;

(4) Decretele de încetare a calității de magistrat se emit de către Președintele RO., la propunerea Ministrului de Justiție, în termen de zece zile de la data de inițiere a formei de protest de către magistrați;

(5) În condițiile în care toți judecătorii de la nivel național participă la grevă, să nu se mai atragă consecința demiterii acestora, însă protestul să se considere vot de blam împotriva Guvernului, având drept consecință emiterea de către președintele țării, în termen de zece zile de la inițierea protestului, a decretului de destituire din funcție a primului-ministru și a miniștrilor din cabinet;

(6) Cu aceeași dată de emitere a decretului de destituire a Guvernului, privind încetarea mandatului primului-ministru și al miniștrilor din Guvern, Președintele RO. desemnează un candidat pentru funcția de prim-ministru și numește Guvernul pe baza votului de încredere acordat de Parlament, în condițiile art.85 din Constituția RO.;

(7) Magistrații care refuză să își exercite activitățile profesionale pe motiv de grevă, se consideră demisi de drept din funcția de magistrat. În aceste condiții, nu mai este necesară efectuarea unui control administrativ, față de care să se pronunțe comisiile de disciplină și după caz, pe cale ierarhică, instanțele judecătorești. Conflictele de muncă legate de nivelul salariilor și al sporurilor pentru magistrați, sunt exceptate de la Lg. C.adm.. Stabilirea grilei de venituri pentru magistrați și funcțiile asimilate acestora, se face prin lege sau după caz, prin hotărâri de guvern.”

3.) În plan legislativ, pentru eficientizarea răspunderii administrative a magistraților pentru nerespectarea normelor de drept material sau/și procesual, în judecarea cauzelor.

În prezent, răspunderea administrativă a magistraților este reglementată în Lg. 303/2004 [32, art.99], care prevede următoarele:

„Constituie abateri disciplinare:

a) încălcarea prevederilor legale referitoare la declarațiile de avere, declarațiile de interese, incompatibilități și interdicții privind judecătoria și procurorii;

b) intervențiile pentru soluționarea unor cereri, pretinderea sau acceptarea rezolvării intereselor personale sau ale membrilor familiei ori ale altor persoane, altfel decât în limita cadrului legal reglementat pentru toți cetățenii, precum și imixtiunea în activitatea altui judecător sau procuror;

c) desfășurarea de activități publice cu caracter politic sau manifestarea convingerilor politice în exercitarea atribuțiilor de serviciu;

d) nerespectarea secretului deliberării sau a confidențialității lucrărilor care au acest caracter;

e) nerespectarea în mod repetat și din motive imputabile a dispozițiilor legale privitoare la soluționarea cu celeritate a cauzelor;

f) refuzul nejustificat de a primi la dosar cererile, concluziile, memoriile sau actele depuse de părțile din proces;

g) refuzul nejustificat de a îndeplini o îndatorire de serviciu;

h) exercitarea funcției, inclusiv nerespectarea normelor de procedura, cu *rea-credință* sau din *gravă neglijență*, dacă fapta nu constituie infracțiune;

i) efectuarea cu întârziere a lucrărilor, din motive imputabile;

j) absențele nemotivate de la serviciu, în mod repetat;

k) atitudinea nedemnă în timpul exercitării atribuțiilor de serviciu față de colegi, avocați, experți, martori sau justițiabili;

l) neîndeplinirea obligației privind transferarea normei de baza la instanța sau parchetul la care funcționează;

m) nerespectarea dispozițiilor privind distribuirea aleatorie a cauzelor;

n) participarea directă sau prin persoane interpuse la jocurile de tip piramidal, jocuri de noroc sau sisteme de investiții pentru care nu este asigurată transparența fondurilor în condițiile legii.”

Propunem modificarea art.99, 1), lit. h), din Lg.303/2004 [32], acesta urmând să aibă următorul cuprins: „*exercitarea funcției, inclusiv nerespectarea normelor de drept material sau procesual cu rea-credință sau din gravă neglijență, dacă fapta nu constituie infracțiune.*”

Prin adăugarea textului referitor la nerespectarea normelor de drept material, se va realiza o protecție a justițiabililor împotriva magistraților care interpretează în mod abuziv normele de drept material. Legat de acest text, propunem delimitarea a ceea ce înseamnă și a ceea la ce se referă termenul de rea-credință și termenul de gravă neglijență. Pentru a fi în prezența relei-credințe, nu e suficient ca hotărârea să fie evident eronată, ci trebuie să existe și alte indicii care să ducă la convingerea că magistratul a acționat cu intenție directă de a încălca legea și în deplină cunoștință de cauză. Propunerea noastră este ca *rea-credință* să aibă unul dintre următoarele înțelesuri:

- a) atunci când magistratul încalcă cu știință, normele de drept material sau procesual, urmărind sau acceptând prejudicierea unei persoane;
- b) manipularea intenționată a instrumentelor juridice de drept material și procesual în scopul prejudicierii părții vătămate;
- c) intenția frauduloasă în aplicarea legii, cu consecința prejudicierii părții vătămate;
- d) manipularea intenționată a normei legale și a principiilor generale de către magistrat, dacă prin aceasta s-a produs un prejudiciu persoanei vătămate.

În ceea ce privește gravă neglijență, evenimentul cauzator de daune sau periculos, care este rezultatul unei acțiuni sau al unei omisiuni, este premeditat și voit de către făptuitor, ca o consecință a propriei acțiuni sau omisiuni. Neglijența condamabilă trebuie să se prezinte ca inexplicabilă, fără legătură cu acele particularități ale situației care ar putea face de înțeles, fără a o justifica, eroarea judecătorului.

Propunem că *gravă neglijența* să aibă unul din următoarele înțelesuri:

- a) nesocotirea de către magistrat din culpă, a normelor de drept material sau procesual;
- b) încălcarea raționamentului judiciar și a normelor legale, dincolo de o diligență obiectivă, dacă prin aceasta s-a produs un prejudiciu persoanei vătămate;
- c) necunoașterea de către judecător a regulilor în cadrul cărora se desfășoară activitatea acestuia de natură a prejudicia partea vătămată.

Propunem introducerea textelor care se regăsesc în Lg.544/1995 [51] modificată la 03.09.2010, din R.M., în Lg.303/2004 [32] din RO., după cum urmează:

Art.22 (2): „Anularea sau modificarea hotărârii judiciare nu atrage răspundere, dacă judecătorul care a pronunțat-o nu a încălcat intenționat lg.. Excepție fac cazurile în care lg. a fost încălcată cu neglijență, cauzând persoanelor prejudicii materiale sau morale esențiale.”

- Art.22 (1): „a) încălcarea obligației de imparțialitate;
- b) interpretarea sau aplicarea neuniformă a legislației, intenționat sau din neglijență gravă, dacă acest lucru nu este justificat de schimbarea practicii judiciare;
- f¹) încălcarea, din motive imputabile, a termenelor de examinare a cauzelor aflate în procedură sau încălcarea normelor imperative ale legislației;
- h) refuzul nejustificat de a îndeplini o atribuție de serviciu;
- h¹) încălcarea termenelor de redactare a hotărârilor judecătorești și de transmitere a copiilor de pe acestea participanților la proces;
- n) încălcarea prevederilor referitoare la incompatibilitățile și interdicțiile care îi privesc pe judecători;
- p) emiterea unei hotărâri, care ulterior a fost declarată de Curtea Europeană a Drepturilor Omului, drept hotărâre prin care au fost încălcate drepturile și libertățile fundamentale ale omului.”

Art 26 - Demisia judecătorului.

„(1) Se consideră demisie a judecătorului plecarea onorată a judecătorului din funcție, dacă acesta, în exercițiul funcțiunii și în afara relațiilor de serviciu, nu a comis fapte ce discreditează justiția sau compromit cinstea și demnitatea de judecător.

(2) Judecătorul are dreptul la demisie în cazul depunerii cererii de demisie.

(3) Judecătorului demisionat și se păstrează titlul de magistrat, apartenența sa la corpul magistraților și garanțiile inviolabilității personale.

(4) Judecătorului demisionat sau pensionat i se plătește o indemnizație unică de concediere, egală cu produsul înmulțirii salariului său mediu lunar cu numărul de ani lucrați în funcția de judecător. Totodată, judecătorului demisionat și reîntors în funcție i se ia în calculul indemnizației unice de concediere durata activității în funcția de judecător de la data încetării ultimei demisii.

(5) Judecătorul demisionat are dreptul la pensie pentru vechime în muncă sau la o indemnizație lunară viageră, în condițiile prezentei legi.

(6) Dacă judecătorul demisionat are în funcția de judecător o vechime de cel puțin 20 de ani, beneficiază de o indemnizație lunară viageră de 80 procente; de la 25 la 30 de ani - de 85 procente; de la 30 la 35 de ani - de 90 procente; de la 35 la 40 de ani - de 95 procente; de la 40 de ani și mai mult - de 100 procente față de salariul mediu plătit în funcția respectivă de judecător, ținându-se cont de indexarea salariului. Indemnizația lunară viageră se recalculează ținându-se cont de mărimea salariului judecătorului în exercițiu.

(7) Judecătorul demisionat este în drept să activeze în sfera justiției.

(8) Dacă judecătorul demisionat îndeplinește o altă funcție în sfera justiției, i se plătește indemnizație lunară viageră și este salarizat conform art.28.

(9) Judecătorul este considerat demisionat atât timp cât respectă prevederile art.8, păstrează cetățenia R.M. și nu comite fapte care discreditează justiția sau compromit cinstea și demnitatea de judecător.

(10) În cazul în care C.S.M. constată că judecătorul demisionat nu îndeplinește condițiile prevăzute în prezenta lege, sistează demisia judecătorului. Acesta poate ataca hotărârea de sistare la C.S.J. într-un termen de zece zile de la data primirii copiei de pe hotărâre.

(11) Demisia judecătorului se sistează și în cazul numirii lui repetate în funcția de judecător.”

Art.26¹ - Menținerea împuternicirilor judecătorului.

“Împuternicirile judecătorului transferat, degrevat, detașat, suspendat în perioada examinării de către acesta a unei cauze penale sau civile aflate în faza de terminare, se mențin până la încheierea judecării cauzei respective.”

Art.27: Protecția de stat a judecătorului și a membrilor familiei lui.

„(1) Judecătorul, membrii familiei lui și averea lor se află sub protecția statului. La cererea judecătorului sau a președintelui instanței judecătorești, organele afacerilor interne sunt obligate să ia măsurile de rigoare pentru asigurarea securității judecătorului și a membrilor familiei lui, integrității bunurilor acestora.

(2) Atentarea la viața și sănătatea judecătorului, distrugerea sau deteriorarea bunurilor, amenințarea lui cu omor, violență sau cu deteriorarea bunurilor, calomnierea ori insultarea acestuia, precum și atentarea la viața și sănătatea rudelor apropiate (părinților, soției, soțului, copiilor), atrag răspunderea stabilită de lege. Judecătorul are dreptul să fie asigurat de către organele afacerilor interne cu mijloace de apărare.”

4) În plan legislativ, pentru implementarea unei condiții și determinări de asigurare pentru riscurile ce decurg din activitatea profesională a magistraților și pentru malpraxis.

Propunem ca în Lg. 303/2004 [32], privind statutul judecătorilor și procurorilor din RO, să se introducă un nou articol, cu următorul conținut: „Pentru malpraxis și riscurile ce decurg din activitatea profesională, magistrații sunt obligați să încheie o asigurare de răspundere civilă pentru erori judiciare săvârșite din gravă neglijență.”

În acest sens, au fost publicate articolele:

- „*Metode de eficientizare a răspunderii administrative în cadrul comisiilor de disciplină pentru magistrați*”, în R.N.D. [49, p.21].

- „*Răspunderea administrativ-disciplinară a magistraților*”, Revista „Lege și Viață”, [65].

3.5. Procedura aprobării tacite-formă de răspundere administrativ-disciplinară

Prin analiza științifică în materia controlului administrativ și a răspunderii administrative, cu referire la funcționarii și autoritățile publice din R.M., constatăm existența unei lacune în cadrul legislativ din R.M., în ceea ce privește procedura aprobării tacite.

Procedura aprobării tacite trebuie abordată prin prisma principiului de combatere a corupției din cadrul unităților administrativ-teritoriale și al instituțiilor de drept public, prevăzute cu competențe de eliberare a unor acorduri, avize, licențe și autorizații, reglementate în drept prin sistemul legislativ moldovean. În categoria organismelor asimilate autorităților administrației publice, se subscriu și organele de organizare și funcționare a profesiilor liberale care coordonează serviciile conexe activităților de justiție.

Referirea se face la obținerea autorizației de exercitare a profesiei de avocat, care prin raportare la activitatea efectuată, se asimilează unui serviciu de interes public, pentru care persoanele interesate trebuie să urmeze o procedură de înscriere, prevăzută în lg. de organizare și funcționare a profesiei de avocat [31]. Implementarea în cadrul legislativ din R.M. a procedurii aprobării tacite, se impune pentru următoarele motive:

- Înlăturarea barierelor administrative din mediul de afaceri;
- Responsabilizarea autorităților administrației publice în vederea respectării termenelor stabilite de lege pentru emiterea autorizațiilor;
- Impulsionarea dezvoltării economice prin oferirea unor condiții cât mai favorabile întreprinzătorilor, implicând costuri de autorizare cât mai reduse;
- Combaterea corupției prin diminuarea arbitrariului în decizia administrației;
- Promovarea calității serviciilor publice prin simplificarea procedurilor administrative.

În R.M., procedura aprobării tacite trebuie să se aplice tuturor autorizațiilor emise de autoritățile publice, cu excepția celor emise în domeniul activităților nucleare, armelor de foc, munițiilor și explozibililor, drogurilor și precursorilor, precum și autorizațiilor din domeniul siguranței naționale. Cadrul legislativ de implementare a procedurii aprobării tacite, se face printr-o ordonanță de urgență emisă de Guvernul R.M., determinată de urgența intrării în vigoare a procedurii aprobării tacite, urmând a fi supusă spre dezbateră în Parlamentul R.M., în vederea aprobării prin lege.

Pentru exemplificarea termenilor ce se folosesc în procedura de aprobare tacită, termenii și expresiile folosite au următorul înțeles:

- *Autorizație*: actul administrativ emis de autoritățile administrației publice prin care se permite solicitantului desfășurarea unei anumite activități, prestarea unui serviciu sau exercitarea

unei profesii; noțiunea de autorizație include și avizele, licențele, permisele, aprobările sau alte asemenea acte administrative;

- *Procedura aprobării tacite*: procedura prin care autorizația este considerată acordată dacă autoritatea administrației publice nu răspunde solicitantului în termenul prevăzut de lg. pentru emiterea respectivei autorizații.

Prin această procedură, R.M. trebuie să oblige autoritățile administrației publice care au competența de a emite autorizații, de a afișa la sediul acestora și respectiv pe pagina proprie de internet, pentru fiecare tip de autorizație, informațiile necesare în vederea obținerii acestora, cum ar fi: formularul cererii care trebuie completată de către solicitant și modul de completare a acesteia; lista cu toate documentele necesare pentru eliberarea autorizației și modul în care acestea trebuie prezentate autorității administrației publice; toate informațiile privind modul de întocmire a documentelor și, dacă este cazul, indicarea autorităților administrației publice care au competența de a emite acte administrative ce fac parte din documentația ce trebuie depusă, precum: adresă, numărul de telefon sau fax, programul de lucru cu publicul.

Aceste informații vor fi prezentate într-o formă clară, indicându-se, dacă este posibil, exemple concrete. Autoritățile administrației publice din R.M., trebuie să elaboreze ghiduri privind procedura de autorizare și constituirea documentației care stă la baza emiterii unei autorizații. În scopul simplificării procedurilor administrative, autoritățile administrației publice trebuie să efectueze o analiză a tuturor condițiilor cerute pentru emiterea autorizațiilor și să identifice acele condiții care nu sunt absolut necesare, în vederea eliminării sau a înlocuirii acestora cu declarații pe propria răspundere.

Autorizația se consideră acordată sau, după caz, reînnoită, dacă autoritatea administrației publice nu răspunde solicitantului într-un termen prevăzut de lege pentru emiterea sau reînnoirea respectivei autorizații. Dacă nu se prevede un termen pentru soluționarea cererii de autorizare, autoritățile administrației publice sunt obligate să soluționeze cererea de autorizare în termen de 30 de zile de la depunerea acesteia.

Solicitantul autorizației va depune, o dată cu cererea, documentația completă, întocmită potrivit prevederilor legale din R.M., care reglementează procedura de autorizare respectivă și potrivit informațiilor furnizate de autoritatea administrației publice. În cazul în care se constată o neregularitate a documentației depuse, autoritatea administrației publice va notifica acest fapt solicitantului autorizației cu cel puțin 10 zile înainte de expirarea termenului prevăzut de lege pentru emiterea respectivei autorizații, dacă acest termen este mai mare de 15 zile, sau cu cel puțin 5 zile înainte de expirarea termenului prevăzut de lege pentru emiterea autorizației, dacă acest termen este mai mic de 15 zile.

Autoritatea administrației publice va preciza totodată și modul de remediere a neregularității constatate. După ce va expira termenul stabilit de lege pentru emiterea autorizației, și în lipsa unei comunicări scrise din partea autorității administrației publice, solicitantul poate desfășura activitatea, presta serviciul sau exercita profesia pentru care s-a solicitat autorizarea. Pentru obținerea documentului oficial prin care se permite desfășurarea activității, prestarea serviciului sau exercitarea profesiei, solicitantul se poate adresa autorității în cauză sau direct instanței judecătorești.

În situația în care solicitantul s-a adresat autorității administrației publice în cauză, îi va aduce la cunoștință existența cazului de aprobare tacită cu privire la autorizație și va solicita eliberarea documentului oficial prin care se permite desfășurarea unei activități, prestarea unui serviciu sau exercitarea unei profesii. Dacă autoritatea administrației publice respectivă nu răspunde sau refuză să elibereze documentul oficial prin care se permite desfășurarea unei activități, prestarea unui serviciu sau exercitarea unei profesii, solicitantul se poate adresa instanței judecătorești.

Cererea de chemare în judecată a autorității administrației publice având ca obiect constatarea aprobării tacite, este scutită de taxă de timbru și se introduce la instanța judecătorească de c.adm. competentă, urmând că instanța să soluționeze cererea în termen de cel mult 30 de zile de la primirea acesteia. Reclamantul trebuie să depună la instanță, anexată la cererea de chemare în judecată, copia cererii de autorizare cu numărul și data înregistrării la autoritatea administrației publice pârâte.

Dacă instanța constată existența unui răspuns din partea autorității administrației publice sau, după caz, a unei notificări cu data poștei anterioară expirării termenului legal pentru emiterea autorizației, va respinge cererea reclamantului. În cazul în care instanța constată îndeplinirea condițiilor prevăzute de procedura aprobării tacite, va pronunța o hotărâre prin care obligă autoritatea administrației publice să elibereze documentul oficial prin care se permite solicitantului să desfășoare o anumită activitate, să presteze un serviciu sau să exercite o profesie. Hotărârile pronunțate sunt irevocabile.

Dacă, în urma admiterii acțiunii, autoritatea administrației publice nu îndeplinește obligația eliberării documentului oficial prin care se permite solicitantului să desfășoare o anumită activitate, să presteze un serviciu sau să exercite o profesie, în termenul stabilit prin hotărârea judecătorească, la cererea reclamantului, instanța poate obliga conducătorul autorității administrației publice în sarcina căreia s-a stabilit obligația, la plata unei amenzi judiciare reprezentând 30% din veniturile pe care le realizează conducătorul autorității administrației publice în funcția deținută, precum și la plata unor despăgubiri pentru daunele cauzate prin întârziere.

Măsura aplicării amenzilor cominatorii constituie sesizare a organelor de cercetare penală, pentru declanșarea procesului penal, sub aspectul săvârșirii infracțiunii de neexecutare a hotărârii judecătorești, reglementată ca sancțiune penală în Lg. nr.554/2004 din RO.[13, art.24, pct.3], în concurs cu infracțiunea de abuz în serviciu contra intereselor persoanelor.

Hotărârea judecătorească pronunțată de instanța de c.adm., de aplicare a amenzii judiciare în cotă procentuală stabilită din salariul minim net pe economie, pentru fiecare zi de întârziere, se comunică din oficiu către Administrația Finanțelor Publice din circumscripția teritorială în care funcționează autoritatea publică debitoare, în scopul executării potrivit regulilor de procedură fiscală, prin somații și emiterea de titlu executoriu, la expirarea termenului de 15 zile de la comunicarea somației de executare.

Împotriva actelor de executare, debitorul va putea introduce acțiune în fața instanțelor competente de soluționare a contestațiilor la executare. Competența de soluționare a contestațiilor la executare, derivate din executarea creanțelor pentru bugetul de stat, revine potrivit principiului specializării, instanțelor de c.adm..

Debitorul obligației va putea cere pe procedura ordonanței președențiale, instanței competente cu soluționarea contestației la executare, în propriul proces sau într-o acțiune separată, suspendarea actelor de executare, până la rămânerea irevocabilă a hotărârii pronunțată de instanța de c.adm. de obligație la plata amenzilor judiciare a debitorului, în condițiile de plată a unei cauțiuni, în valoare de zece salarii ale conducătorului autorității publice, raportat la venitul realizat la data introducerii acțiunii de către petent. Cererea de obligare la plata amenzii judiciare se judecă de urgență și este scutită de taxă de timbru, iar hotărârea instanței va putea fi atacată cu recurs, în termen de cinci zile de la pronunțare.

Dacă se va solicita aplicarea amenzii judiciare, conducătorul autorității administrației publice poate chema în garanție persoanele vinovate de neexecutarea hotărârii, iar pentru recuperarea despăgubirilor acordate și suportate de autoritatea administrației publice, conducătorul acesteia va putea introduce acțiune împotriva celor vinovați de neexecutarea hotărârii. Fapta funcționarului public sau a personalului contractual din vina căruia autoritatea administrației publice nu a răspuns în termenul prevăzut de lege, va constitui abatere disciplinară sau, după caz, infracțiune, urmând să angajeze și răspunderea materială, civilă sau penală, după caz, a funcționarului public.

Fapta solicitantului de a invoca în fața unei autorități sau instituții publice existența unei autorizări ca urmare a procedurii aprobării tacite, omițând cu știință prezentarea răspunsului sau a notificării primite în cadrul procesului de autorizare, constituie infracțiunea de fals în declarații și se pedepsește potrivit C. pen. moldovean.

În cazul în care, după obținerea documentului oficial prin care se permite desfășurarea unei activități, prestarea unui serviciu sau exercitarea unei profesii, autoritatea administrației publice constată neîndeplinirea unor condiții importante prevăzute pentru eliberarea autorizației, nu va putea anula documentul. Autoritatea în cauză va avea obligația de a notifica titularului, în cel mult trei luni de la data expirării termenului legal pentru emiterea autorizației, neregularitățile constatate, modul de remediere a tuturor deficiențelor identificate, precum și termenul în care titularul trebuie să respecte această obligație. Acest termen nu poate fi mai mic de 30 de zile.

Autoritatea administrației publice va anula documentul oficial prin care se permite desfășurarea unei activități, prestarea unui serviciu sau exercitarea unei profesii, acordat potrivit procedurii reglementate de prezența ordonanță de urgență, în cazul în care constată neîndeplinirea unor condiții care aduc o gravă atingere interesului public, siguranței naționale, ordinii sau sănătății publice și care nu pot fi remediate sau în cazul în care deficiențele identificate nu au fost remediate în termenul stabilit. Împotriva actului administrativ prin care se anulează documentul oficial titularul se poate adresa instanței de c.adm. competente, potrivit procedurii de judecată în c.adm. din R.M..

Aceste recomandări științifice în plan legislativ de lege ferenda pentru R.M., sunt o expresie a practicii aplicate în statul român, în exercitarea profesiei de avocat de către autorul lucrării, avocat drd. Botomei Vasile.

Procedura aprobării tacite din RO., reglementată prin O.U. nr. 27/2003 [1] se impune a fi modificată și completată prin adoptarea propunerilor de lege ferenda enunțate, astfel:

1) Modificarea art.12, pct.1, referitor la sancțiunile aplicate conducătorului autorității administrației publice. Obligarea la plata unei amenzi judiciare reprezentând 20% din salariul minim net pe economie pentru fiecare zi de întârziere, este neproportională cu gravitatea faptei. Astfel, cuantumul de 20% trebuie ridicat la 30%, iar raportarea acestui procent trebuie făcută la valoarea veniturilor realizate de conducătorul autorității publice în cauză, de la data introducerii acțiunii la instanța de c.adm. Această raportare se impune a fi făcută la veniturile realizate, deoarece sancțiunea trebuie aplicată la valoarea veniturilor realizate și nu prin raportare la salariul minim net pe economie, pentru respectarea principiului de individualizare a răspunderii administrative, cu raportare la condițiile îndeplinite de subiectul de drept constrâns.

2) Introducerea pct.4, la art.12. Astfel, măsura aplicării amenzilor cominatorii constituie sesizare a organelor de cercetare penală, pentru declanșarea procesului penal, sub aspectul săvârșirii infracțiunii de neexecutare a hotărârii judecătorești, reglementată ca sancțiune penală în Lg. nr.554/2004 [13, art.24, pct. 3], în concurs cu infracțiunea de abuz în serviciu contra intereselor persoanelor.

3) Introducerea pct.5, la art.12. Hotărârea judecătorească pronunțată de instanța de c.adm., de aplicare a amenzii judiciare în cota procentuală stabilită din salariul minim net pe economie, pentru fiecare zi de întârziere, se comunică din oficiu către Administrația Finanțelor Publice din circumscripția teritorială în care funcționează autoritatea publică debitoare, în scopul executării potrivit regulilor de procedură fiscală, prin somație și emiterea de titlu executoriu, la expirarea termenului de 15 zile de la comunicarea somației de executare.

4) Introducerea pct.6 la art.12. Împotriva actelor de executare, debitorul va putea introduce acțiune în fața instanțelor competente de soluționare a contestațiilor la executare.

5) Introducerea pct.7 la art.12. Competența de soluționare a contestațiilor la executare, derivate din executarea creanțelor pentru bugetul de stat, revine potrivit principiului specializării, instanțelor de c.adm..

6) Introducerea pct.8 la art.12. Debitorul obligației va putea cere pe procedura de ordonanță președentială, instanței competente cu soluționarea contestației la executare, în propriul proces sau într-o acțiune separată, suspendarea actelor de executare, până la rămânerea irevocabilă a hotărârii pronunțată de instanța de c.adm., de obligare la plata amenzilor judiciare a debitorului, în condițiile de plată a unei cauțiuni în valoare de zece salarii ale conducătorului autorității publice, raportat la venitul realizat la data introducerii acțiunii de către petent. Suma achitată cu titlu de cauțiune se constituie venit la bugetul statului și nu se restituie persoanei care a achitat-o, în condițiile în care prin exercitarea căii de atac de către debitor, hotărârea instanței de fond rămâne irevocabilă.

7) Modificarea art.11, pct. (3), care prevede că *“Hotărârile se redactează în termen de 10 zile de la pronunțare și sunt irevocabile”*.

Prin mențiunea rămânerii irevocabile de la prima instanță de judecată în procedura aprobării tacite, legiuitorul din RO. încalcă dreptul părților interesate de a exercita căile de atac, ca mijloc de exercitare a activității de control printr-o instanță ierarhic superioară și ca garanție de respectare a dreptului la apărare, consacrat în Constituția RO. [3, art.24(1)], cu raportare la Curtea Europeană A Drepturilor Omului [57, art.6 (1)], care prevede că fiecare persoană are dreptul la un proces echitabil. În acest sens, este de menționat că folosirea căilor de atac este ridicată la rang de principiu constituțional, potrivit Constituției RO. [3,art.129], care prevede: *“Împotriva hotărârilor judecătorești, părțile interesate și Ministerul Public, pot exercita căile de atac, în condițiile legii.”*

Chiar dacă Constituția RO. prevede respectarea dublului grad de jurisdicție, acest principiu constituțional este încălcat prin O.U.G. 27/2003 [1, art.11(3)], care prevede că hotărârile judecătorești pronunțate în procedura aprobării tacite, sunt irevocabile de la prima instanță. Principiul de drept care consacră dublul grad de jurisdicție, este reglementat de sistemul de drept romano-germanic, izvor de drept pentru RO..

Practica aplicată în cadrul legislativ din RO., privind procedura aprobării tacite, a dovedit eficientizarea activității din cadrul autorităților administrației publice și eficientizarea răspunderii administrative a funcționarilor pentru neîndeplinirea întocmai și la timp a obligațiilor din raporturile de serviciu. Propunerea făcută pentru R.M. reprezintă o îmbunătățire a procedurii de aprobare tacită practică în RO., ca expresie a practicii judiciare în domeniu.

Acțiunile cu obiect aprobare tacită înregistrate la instanțele judecătorești, au o reușită de 90% pentru cauzele în care petiționarul a probat în fața instanței că a respectat procedura de înregistrare a actelor necesare autorizării desfășurării unei anumite activități, prestarea unui serviciu sau exercitarea unei profesii, având în vedere că în soluționarea acestor litigii, judecătorii nu au atributul decât să constate veridicitatea actelor înregistrate, fără a mai fi necesară administrarea de alte materiale probatorii, care să conducă la tergiversarea soluționării cauzei.

Ca practică aplicată de către doctorand, se enunță sentința civilă definitivă, pronunțată în data de 12.03.2009 în dosarul nr. 5902/110/2008 al Trib. Bacău, Secția C.adm. și Fiscal, în cauza care a privit constatarea aprobării tacite a autorizării funcționării într-un spațiu comercial din Municipiul Bacău, str. Republicii, nr. 27, în contradictoriu cu Primarul Municipiului Bacău. A se vedea anexele 13-15. În acest sens, au fost publicate articolele:

- „*Procedura aprobării tacite ca formă de sancțiune administrativă și metodă simplificată de obținere de acorduri, avize, licențe și autorizații de la autoritățile administrației publice, în lipsa unui răspuns din partea autorității publice; practică aplicată*” R.N.D. [66, p.9];
- „*Procedura aprobării tacite*”, în R.N.D. [48, p.75];
- „*Metode de eficientizare a răspunderii administrative din R.M. prin introducerea procedurii aprobării tacite*”, în R.N.D. [49, p.9];
- „*Procedura aprobării tacite ca formă de sancțiune administrativă*”, în revista „*Lege și Viață*”, [67].

3.6. Concluzii la Capitolul 3

Se constată că răspunderea administrativ-disciplinară poate fi acea situație juridică prin care se concretizează raportul sancționator fără caracter contravențional, stabilit între subiectul activ al faptei (autorul abaterii administrativ-disciplinare) și subiectul activ al răspunderii (autoritatea care aplică sancțiunea), în cazul săvârșirii cu vinovăție de către primul a unei abateri disciplinare [30, p.257].

Referitor la comisiile de disciplină pentru funcționarii publici, apreciem că înființarea comisiilor de disciplină din R.M. și din RO., înfrânge principiul constituțional potrivit căruia este

interzisă înființarea de instanțe extraordinare. Recomandăm ca locul comisiilor de disciplină să fie luat de către instanțele judecătorești competente instituțional să judece faptele funcționarilor publici.

În ceea ce privește răspunderea administrativ disciplinară a funcționarului public, atât din R.M., cât și din RO., ar fi necesar ca: **a)** în structurile administrației publice să se distingă clar, atât prin apartenență cât și prin relații de organizare și conducere, care sunt organele de conducere cu caracter politic și care sunt organele de conducere și de reprezentativitate cu caracter tehnic;

b) secretarul unei autorități a administrației publice, asemenea ca și organele ierarhic superioare din instituțiile de coordonare, organizare și control din cadrul Agenției Naționale a Funcționarilor Publici, să nu fie numite de organul politic;

c) instituirea stării de incompatibilitate a funcționarului public de la orice nivel, cu aceea de membru al unei organizații politice;

d) modificarea termenului de prescripție a răspunderii administrativ-disciplinară, de la un an de zile de la data săvârșirii faptei, la minim un an de zile de la data de soluționare irevocabilă a acțiunii în instanță.

În ceea ce privește răspunderea administrativ-disciplinară a magistraților ar trebui ca, Ordonanța de începere a urmăririi penale dispusă de procuror, să fie supusă controlului judecătoresc, prin completarea textului de lege din C.proc.pen. din RO.[61, art.2781, pct. (1)], după cum se arată în lucrare. În această situație, instanțele penale judecătorești nu vor mai fi încărcate cu dosare penale care cuprind erori judiciare, precum fapte de abuz generate de influențe politice sau ierarhic superioare din cadrul sistemului judiciar.

În R. M., actualul C.proc.pen. prevede exercitarea controlului judecătoresc împotriva actelor și măsurilor dispuse de procuror în dosarele de cercetare penală, fiind de apreciat că în acest stat, cu o vechime destul de tânără în democrație, s-a înființat prin lg. instituția judecătorului de instrucție, reglementată prin Lg.514-13/06.07.1995 [62, art.6, pct.1], republicată. Apreciem că sistemul legislativ din R.M. în materia controlului actelor efectuate de procuror, este mai eficient decât sistemul legislativ din RO..

De asemenea, considerăm utilă implementarea în cadrul legislativ din R.M. a procedurii aprobării tacite, ca formă de răspundere administrativ disciplinară și metodă simplificată de obținere de acorduri, avize, licențe și autorizații de la autoritățile publice, care presupune recunoașterea de drept a cererii de autorizare din petiție, în lipsa unui răspuns în termen de 30 de zile.

4. RĂSPUNDEREA ADMINISTRATIV-CONTRAVENȚIONALĂ

4.1. Trăsături definitorii ale răspunderii contravenționale

Răspunderea contravențională este tratată în R.M., în C.contrav. nr.218-XVI/20.10.2008 [36]. În RO., răspunderea contravențională este reglementată în O.G. nr.2/2001 [68] privind regimul juridic al contravențiilor.

Apreciem că puterea legiuitoare din RO. ar trebui să urmeze exemplul puterii legiuitoare din R.M. și să adopte un C.contrav. care să cuprindă toate domeniile și activitățile abordate în C. contrav. din R.M. Astfel, s-ar simplifica legislația în vigoare, în care fiecare activitate este prevăzută distinct de câte o lege, iar fiecare lege, la rândul ei, este și aceea amendată prin O.G., care modifică efectele legii, producând inclusiv în fața instanțelor judecătorești interpretări diferite, în funcție de normele de reglementare modificate succesiv.

Deși în paralel, atât R.M. cât și RO. au avut același start de intrare în procesul democratic, se remarcă cu ușurință că unele din legile adoptate de R.M. sunt mai eficiente, mai complete și raportate la situația societății, în comparație cu RO., care în toată această perioadă de timp nu a reușit să adopte un C.contrav. după modelul celui adoptat de R.M..

Răspunderea contravențională este o formă a răspunderii administrative, contravenția fiind la ora actuală o formă de manifestare a ilicitului administrativ, un regim al dreptului administrativ [53, p.360]. Răspunderea pentru contravenții nu reprezintă forma tipică a răspunderii administrative, ci forma atipică, imperfectă, cu toate că în mod greșit, de ani de zile, doctrina și după ea legislația, utilizează termenul de răspundere contravențională în sens de unică răspundere administrativă [53, p.360]. Folosirea uneori a atributului administrativ pentru răspunderea contravențională este total neadecvată, deoarece sancțiunile contravenționale nu se aplică numai de către organele administrației de stat, ci și de către cele judecătorești sau cele obștești (stat, județene) și atunci termenul de sancțiune administrativă nu mai are semnificația corespunzătoare [53, p.361].

În R.M., noțiunea contravenției este prevăzută în C.contrav. [36, art.10], ca fiind fapta – acțiunea sau inacțiunea – ilicită, cu un grad de pericol social mai redus decât infracțiunea, săvârșită cu vinovație, care atentează la valorile sociale ocrotite de lege și care este pasibilă de sancțiune contravențională. Fapta este un act de manifestare volitivă, care își găsește exprimare prin acțiuni sau inacțiuni. Acțiunea constă în încălcarea unei interdicții, iar inacțiunea este activitatea pasivă a unei obligații sau prescripții. Orice faptă considerată contravenție administrativă trebuie să întrunească următoarele elemente:

- a) Caracterul antisocial al faptei:

Prin acest element se presupune că, prin fapta dată se cauzează o daună intereselor persoanei, societății și statului. În definiția dată de legiuitor se menționează că, fapta săvârșită are un grad de pericol social mai redus decât infracțiunea.

Atât contravenția cât și infracțiunea reprezintă manifestări de voință ale omului, prin care este încălcată ordinea juridică existentă. Gradul de pericol social, intensitatea acțiunii umane asupra ordinii juridice, intensitatea ilicită, reprezintă unul din elementele ce separă calificarea juridică a faptei, în contravenție sau infracțiune [69, p.198].

b) Caracterul ilegal al faptei:

Acest caracter include săvârșirea faptei care încalcă normele juridice în vigoare. Art. 8 din C. contrav. al R.M. [36], prevede că:

„(1) Persoana este supusă răspunderii contravenționale numai pentru fapte săvârșite cu vinovăție;

(2) Este supusă răspunderii contravenționale numai persoana care a săvârșit cu intenție sau din imprudență o faptă prevăzută de Lg. Contravențională.”

c). Vinovăția:

Această trăsătură esențială, privește aspectul subiectiv al faptei, fără de care nu poate exista contravenția. Ca și în dreptul penal, în dreptul administrativ vinovăția făptuitorului ia două forme: intenția sau imprudența.

Contravenția se consideră săvârșită cu intenție dacă persoana care a săvârșit-o își dă seama de caracterul prejudiciabil al acțiunii sau inacțiunii sale, a prevăzut urmările ei prejudiciabile, a dorit sau a admis în mod conștient survenirea acestor urmări [36, art.14 (2)].

Contravenția se consideră săvârșită din imprudență dacă persoana care a săvârșit-o își dă seama de caracterul prejudiciabil al acțiunii sau inacțiunii sale, a prevăzut urmările ei prejudiciabile, dar consideră în mod ușuratic că ele vor putea fi evitate, ori nu își dă seama de caracterul prejudiciabil al acțiunii sau inacțiunii sale, nu a prevăzut posibilitatea survenirii urmărilor ei prejudiciabile, deși trebuia și putea să le prevadă [36, art.14 (3)].

Dacă, drept rezultat al săvârșirii cu intenție a contravenției, se produc urmări mai grave care, conform legii, atrag înăsprirea sancțiunii contravenționale și care nu erau cuprinse de intenția persoanei care a săvârșit-o, răspunderea contravențională pentru aceste urmări survine numai dacă persoana a prevăzut urmările prejudiciabile, dar consideră în mod ușuratic că ele vor putea fi evitate, sau dacă persoana nu a prevăzut posibilitatea survenirii acestor urmări, deși trebuia și putea să le prevadă. În consecință, contravenția se consideră intenționată.

În RO., contravenția este reglementată de O.G. nr.2/2001 [68] privind regimul juridic al contravențiilor și este prevăzută ca fiind fapta săvârșită cu vinovăție, stabilită și sancționată prin

lege, ordonanță, prin H.G. sau, după caz, prin hotărâre a consiliului local al comunei, orașului, municipiului sau a sectorului Municipiului București, a consiliului județean ori a Consiliului General al Municipiului București [68, art.1].

Astfel, contravenția prezintă următoarele trăsături:

a) Contravenția este o faptă săvârșită cu vinovăție. Contravenția este rezultatul unei manifestări de voință a unei persoane, pentru existența căreia este necesară vinovăția. Aceasta presupune ca acțiunea sau inacțiunea prin care a fost săvârșită contravenția, să se întemeieze pe intenție sau culpă.

b) Este o faptă stabilită și sancționată prin lege, ordonanță, H.G., a consiliului local sau a consiliului județean. O.G. nr.2/2001 [68] prevede că prin legi, ordonanțe sau prin H.G., se pot stabili și sancționa contravenții în toate domeniile de activitate, în vreme ce prin hotărâri ale consiliilor locale sau ale consiliilor județene, pot fi reglementate contravenții doar în domeniile de activitate în care acestora li s-au stabilit atribuții prin lege, în măsura în care în domeniile respective nu sunt stabilite contravenții prin legi sau H.G..

De asemeni, prin hotărâre, pot stabili și sancționa contravenții și consiliile comunale, orașenești, municipale, ale sectoarelor Municipiului București și cele județene. Reglementările consiliilor județene sunt incidente pentru toate localitățile din raza lor teritorială, fără ca prin aceasta să se aducă atingere autonomiei consiliilor locale [70, p.3].

Actele normative prin care se stabilesc și se sancționează contravențiile, trebuie să cuprindă în mod obligatoriu descrierea faptelor ce constituie contravenții și sancțiunea ce urmează să se aplice pentru fiecare dintre acestea.

c) Contravenția este o faptă care prezintă un grad de pericol social.

În O.G. nr.2/2001 [68, art.1], se prevede că Lg. Contravențională apără valorile sociale care nu sunt ocrotite prin Lg. Penală. Astfel rezultă că, contravenția are un grad de pericol social mai redus decât infracțiunea, care este reglementată de Lg. Penală.

Pericolul social reprezintă atingerea pe care fapta contravențională o aduce uneia dintre valorile sau relațiile sociale ocrotite prin act normativ și pentru a cărei respectare lg. prevede aplicarea unei sancțiuni contravenționale. Pericolul social constituie o trăsătură esențială și comună tuturor faptelor prin care se aduce atingere ordinii de drept [71, p.8].

Elementele constitutive ale contravenției sunt obiectul, latura obiectivă, subiectul și latura subiectivă. Aceste elemente ale contravenției trebuie să fie întrunite cumulativ, pentru existența contravenției. În lipsa unui element nu putem vorbi de existența unei contravenții, ceea ce atrage imposibilitatea sancționării făptuitorului.

1) Obiectul contravenției.

În R.M., normele din partea specială a Cărții întâi a C. contrav., indică expres trăsăturile caracteristice ale obiectului ocrotit, dar de cele mai multe ori obiectul este specificat în denumirea capitolului din partea specială. În funcție de gradul de abstractizare a definiției legale, conf.univ.dr. în drept Maria Orlov [18, p.151], clasifică obiectul contravenției în:

a) Obiectul general al contravenției – îl constituie raporturile care sunt ocrotite prin sancțiuni administrative sau prin sancțiuni stabilite de diferite ramuri de drept (de ex.: proprietatea de stat).

b) Obiectul de gen al contravențiilor – îl constituie un grup omogen de raporturi sociale ocrotite de lege prin instituirea unei răspunderi administrative (de ex.: proprietatea privată de stat).

c) Obiectul nemijlocit este concretizat în chiar norma de drept (mărimea vitezei ce nu trebuie depășită).

Obiectul contravenției se deosebește de cel al infracțiunii, prin aceea că valorile sociale, bunurile sau interesele legitime apărate prin normele de drept contravențional au o importanță socială mai redusă, ele fiind legate de activitatea organelor ce realizează administrația publică în anumite domenii de activitate sau privesc unele raporturi sociale de o rezonanță mai redusă, pe când obiectul infracțiunii vizează valorile fundamentale ale statului [72, p.16-17].

De exemplu, infracțiunea constând în deținerea ilegală de arme de foc are ca obiect relațiile sociale ce vizează, apără viața și integritatea persoanei, ordinea și liniștea publică, deci valorile fundamentale ale societății, pe când contravenția constând în neprezentarea permisului de armă de vânătoare, are ca obiect relațiile sociale privind evidența armelor.

În RO., contravenția ca și infracțiunea are ca element constitutiv, un obiect constituit din valorile, relațiile sociale, bunurile sau interesele legitime apărate prin normele de drept contravențional cărora li se aduce atingere sau sunt puse în pericol de fapta săvârșită [72, p.16].

Prin contravenție se încalcă normele de drept administrativ, dar contravenția poate interveni și pentru încălcarea unor norme de drept care aparțin altor ramuri de drept. În cazul contravenției, vătămarea sau periclitarea relațiilor sociale printr-un act de conduită umană, are loc în mod necesar prin vătămarea sau periclitarea valorilor sociale, bunurilor, intereselor legitime, în jurul și datorită cărora există aceste relații sociale [72, p.16].

Contravențiile sunt grupate, de regulă, în acte normative, având unul sau mai multe obiecte generale care rezultă din însăși titlul actului. Fiecare contravenție are un obiect specific rezultat din conținutul titlului actului normativ în care este prevăzut [105, p.226]

Obiect al contravenției, ca și ale altor fapte ilicite, îl constituie cele mai diverse raporturi sociale ocrotite prin norme de drept. Ocrotirea prin sancțiuni corespunzătoare a unor raporturi sociale atribuite răspunderii contravenționale, constituie și un aspect moral.

Legiuitorul interzice, de exemplu, consumul de băuturi spirtoase și organizarea jocurilor de noroc, deoarece aceste fapte împiedică dezvoltarea normală a raporturilor sociale, provocând o pagubă morală societății [18, p.151]. Nu toate raporturile sociale – utile sunt reglementate prin norme de drept și nu toate raporturile reglementate de drept sunt ocrotite prin sancțiuni juridice.

Ca obiect al contravenției administrative, pot fi numai acele raporturi, acele valori sociale care sunt ocrotite prin sancțiuni administrativ-contravenționale [18, p.151].

2) *Latura obiectivă a contravenției*

R.M. și RO.: Latura obiectivă a contravenției o formează acțiunea sau inacțiunea producătoare a urmărilor socialmente periculoase sau care amenință, pune în pericol anumite valori și care este prevăzută ca ilicită în actul normativ de stabilire a contravenției [72, p.17]. Uneori, latura obiectivă constă în fapte comisiv-omisive, care produc urmări periculoase din punct de vedere social sau care amenință anumite valori sociale. Latura obiectivă, ca element al contravenției, este alcătuită din acele trăsături care caracterizează materialitatea faptei [18, p.152].

Acest element trebuie înțeles plecând de la ideea că pericolul social și ilicitul sunt totuși trăsături globale care rezultă din trăsăturile caracteristice ale contravenției. Dacă pornim de la concepția că majoritatea normelor contravenționale au un conținut formal și nu unul material, atunci putem spune că fapta, adică acțiunea sau inacțiunea, este principala trăsătură caracteristică a laturii obiective, în jurul căreia se asociază și alte trăsături specifice facultative, cum sunt: timpul, locul, modul, etc. Însă această majoritate nu poate fi absolutizată.

Unele fapte contravenționale produc și consecințe negative sau prejudicii vădite lumii materiale. În aceste cazuri, latura obiectivă va conține, în mod obligatoriu, trei trăsături principale: fapta, consecințele negative și raportul de cauzalitate [18, p.152]. Acțiunea ilicită constă în săvârșirea unei fapte pe care norma juridică o interzice, în timp ce inacțiunea constă în neîndeplinirea unei fapte la care obligă norma juridică. Faptele comisiv-omisive au caracter mixt, în conținutul lor regăsindu-se atât acțiunea, cât și inacțiunea.

Fapta ilicită poate fi simplă sau compusă. Ea se consideră simplă atunci când constă dintr-o acțiune unică, împlinită într-un termen scurt (furtul, călătoria fără bilet) și se consideră compusă, atunci când fapta este alcătuită din mai multe acțiuni, constând dintr-o acțiune extinsă în timp, sau este împlinită de un grup de persoane.

Pentru fapta alcătuită din mai multe acțiuni, este caracteristic faptul că săvârșirea uneia dintre aceste acțiuni, poate fi considerată prin ea însăși o contravenție. În același timp, după cum menționează V. Malcov, se consideră că contravenientul nu săvârșește o nouă faptă dacă face consecutiv mai multe acțiuni sancționate de aceeași normă de drept (de ex.: mai întâi preferă substanțele narcotice, un timp le păstrează, iar mai târziu le pune în circulație) [18, p.152]. O altă faptă poate fi consumată sau nu.

C. Pen., spre exemplu, prevede răspundere și pentru tentativa de infracțiune, respectiv acțiunea sau inacțiunea îndreptată nemijlocit spre săvârșirea unei infracțiuni dacă, din cauze independente de voința făptuitorului, aceasta nu și-a produs efectul.

De asemeni, în C.contrav. al R.M. [36, art.13], se prevede răspundere pentru tentativa de contravenție: *„se consideră tentativă de contravenție acțiunea sau inacțiunea intenționată, îndreptată nemijlocit spre săvârșirea unei contravenții care, din cauze independente de voința făptuitorului, nu și-a produs efectul”*.

Din trăsăturile laturii obiective, fac parte timpul și locul săvârșirii contravenției. Aceste trăsături au importanță juridică în cazul fiecărei contravenții (de ex.: timp de noapte, timp interzis) pentru o apreciere justă a pericolului social și stabilirea pedepsei adecvate. În latura obiectivă intră și modul săvârșirii contravenției, adică condițiile, procedeele, mijloacele de înfăptuire a contravenției (de ex.: acțiunea săvârșită pe ascuns). Deci, prin latura obiectivă se înțelege partea exterioară a contravenției, aspectul vizibil sau posibil de dovedit.

3) Subiectul contravenției

În R.M.: Subiect al contravenției poate fi persoana fizică sau juridică, răspunderea contravențională a acestora fiind reglementată în art.16 și 17 din C.contrav. [36], astfel :

-Art.16 - Răspunderea contravențională a persoanei fizice:

„(1) Este pasibilă de răspundere contravențională persoana fizică cu capacitate de exercițiu care, în momentul săvârșirii contravenției, are împlinită vârsta de 18 ani.

(2) Persoana fizică cu vârsta între 16 și 18 ani este pasibilă de răspundere contravențională pentru săvârșirea faptelor prevăzute la art.228-245 și la art.263-311.

(3) În cazul minorului care a săvârșit o faptă ce se încadrează în dispoziția normei din partea specială a cărții întâi, agentul constatator, procurorul sau instanța de judecată expediază materialele cauzei contravenționale autorității administrației publice locale pentru problemele minorilor. La demersul agentului constatator, instanța de judecată poate aplica față de minor măsuri de constrângere cu caracter educativ conform art.104 din C. pen.

(4) Pentru săvârșirea contravențiilor în afara exercitării atribuțiilor de serviciu, militarii, cu excepția militarilor în termen, răspund contravențional conform dispozițiilor generale.

(5) Pentru săvârșirea contravențiilor, militarii în termen răspund în conformitate cu Regulamentul disciplinei militare.

(6) Persoana cu funcție de răspundere (persoana căreia, într-o întreprindere, instituție, organizație de stat, autoritate publică centrală sau locală, i se acordă, permanent sau provizoriu, prin lege, prin numire, alegere sau în virtutea unei însărcinări, anumite drepturi și obligații în vederea exercitării funcțiilor autorității publice sau a acțiunilor administrative de dispoziție, organizatorice ori economice) este pasibilă de răspundere contravențională pentru săvârșirea unei fapte prevăzute de prezentul cod în cazul:

- a) folosirii intenționate a atribuțiilor sale contrar obligațiilor de serviciu;
- b) depășirii vădite a drepturilor și atribuțiilor acordate prin lege;
- c) neîndeplinirii sau îndeplinirii necorespunzătoare a obligațiilor de serviciu.

(7) În lipsa condițiilor enunțate la alin.(6), persoana cu funcție de răspundere vinovată de săvârșirea unei contravenții răspunde conform dispozițiilor generale.”

-Art.17 - Răspunderea contravențională a persoanei juridice:

„(1) Este pasibilă de răspundere contravențională persoana juridică, cu excepția autorităților publice și instituțiilor publice, în cazurile prevăzute de prezentul cod, pentru contravențiile săvârșite în numele său ori în interesul său de către organele sale ori de reprezentanții acestora dacă aceasta corespunde uneia dintre următoarele condiții:

a) este vinovată de neîndeplinirea sau de îndeplinirea necorespunzătoare a dispozițiilor legii ce stabilesc îndatoriri sau interdicții pentru desfășurarea unei anumite activități;

b) este vinovată de desfășurarea unei activități ce nu corespunde actelor sale constitutive ori scopurilor declarate;

c) fapta care a cauzat sau a creat pericolul cauzării de daune în proporții considerabile unei alte persoane, societății ori statului a fost săvârșită în interesul acestei persoane, a fost admisă, sancționată, aprobată, utilizată de organul său împuternicit ori de persoana cu funcție de răspundere.

(2) Persoana juridică răspunde contravențional în cazul în care norma materială din partea specială a cărții întâi prevede expres sancționarea ei.

(3) Dacă în partea specială a cărții întâi este prevăzută răspunderea contravențională a persoanei juridice, întreprinderea individuală răspunde ca persoană juridică.

(4) Răspunderea contravențională a persoanei juridice nu exclude răspunderea persoanei fizice pentru contravenția săvârșită” [36, art.16-17].

Există mai multe categorii de persoane care, în virtutea faptului că se bucură de un statut juridic special, sunt numite de doctrină și *subiecte speciale* ale răspunderii administrative.

Trăsăturile specifice ale *subiectului special* influențează calificarea faptei și aplicarea sancțiunii administrative.

Trăsăturile caracteristice ale subiectului general și special sunt incluse în conținutul contravenției. Dar în afară de aceste trăsături, în normele de drept sunt stabilite și alte circumstanțe ce caracterizează subiectul, printre care pot fi: graviditatea femeilor (lor nu li se aplică arestul administrativ), vârsta, starea sănătății, statutul de deputat [18, p.155].

Pentru a sintetiza aceste trăsături a fost folosită noțiunea de *subiect deosebit*. Această noțiune conține însușiri ce nu sunt incluse în conținutul contravenției, dar care determină mărimea și titlul pedepsei, ordinea de aplicare a acestora. Ca subiect special pot fi minorii între 16-18 ani, care au comis contravenții și față de care se aplică măsurile prevăzute de Regulamentul comisiilor pentru minori. Persoanele în vârstă de 16-18 ani pot fi trase la răspundere administrativă conform dispozițiilor generale și în alte cazuri, prevăzute în mod direct de actele legislative.

Un alt subiect special este persoana cu funcții de răspundere, care pe lângă faptul că este supusă, pentru aceeași contravenție, unor sancțiuni mai severe decât ceilalți cetățeni, mai poate fi supusă la răspunderea pentru nerespectarea prevederilor actelor juridice a căror îndeplinire intră în îndatoririle ei de serviciu. Persoana cu funcție de răspundere este persoana căreia, într-o întreprindere, instituție, organizație de stat, autoritate publică centrală sau locală, i se acordă, permanent sau provizoriu, prin lege, prin numire, alegere sau în virtutea unei însărcinări, anumite drepturi și obligații în vederea exercitării funcțiilor autorității publice sau a acțiunilor administrative de dispoziție, organizatorice ori economice.

Calitatea de subiect special o au și militarii și alte persoane, asupra cărora se extinde acțiunea regulamentelor disciplinare. Dacă aceste persoane săvârșesc contravenții, ele pot fi trase la răspundere disciplinară, în afară de încălcarea regulilor circulației rutiere precum și celelalte contravenții a căror examinare este de competența instanței judecătorești, pentru care poartă răspundere conform dispozițiilor generale. Față de aceste persoane nu poate fi aplicată sancțiunea de arest administrativ. Pentru încălcarea regulilor circulației rutiere, precum și pentru celelalte contravenții administrative, aceste persoane răspund conform dispozițiilor generale.

Ca subiect special pot fi menționate și persoanele străine, care de regulă poartă răspunderea conform dispozițiilor generale, dar dacă se bucură de imunitate față de jurisdicția administrativă, problema se rezolvă pe cale diplomatică.

În RO.: Contravenția fiind o faptă a omului, sancționată de stat ca reprezentant al societății, presupune existența a două subiecte ale raportului contravențional, pe de o parte un subiect activ sancționator, cel care are competența stabilirii contravenției, a limitelor sancțiunii și

un subiect pasiv ce poate fi o persoană fizică [69, p.200] sau o persoană juridică, care răspunde contravențional numai în cazurile și în condițiile prevăzute de actele normative prin care se stabilesc și se sancționează contravenții [68, art.3, alin. 2].

Persoana fizică reprezintă subiectul pasiv general al răspunderii contravenționale cuprinzând orice persoană care potrivit legii are capacitatea juridică ce implică răspunderea (minorii sub 14 ani nu răspund contravențional) indiferent că este cetățean român, străin sau apatrid [69, p.200]. De la regula generală că persoanele fizice răspund din punct de vedere contravențional, există următoarele excepții:

- Minorii până la 14 ani, sunt persoane fizice fără capacitate de exercițiu și nu răspund contravențional. Aceștia nu răspund contravențional, întrucât le lipsește capacitatea de înțelegere și de manifestare a voinței, și deci nu pot fi subiecte ale contravenției.

- Minorii între 14-18 ani au capacitate de exercițiu restrânsă, lucru care se răsfrânge și în privința răspunderii contravenționale. Astfel, aceștia pot fi subiecți ai contravenției, însă minimul și maximul amenzii stabilite în actul normativ pentru fapta săvârșită, se reduc la jumătate.

- Iresponsabilii nu răspund contravențional datorită lipsei facultăților psihice care nu le permit să înțeleagă pericolul social al faptelor lor. În acest caz, numai instanța de judecată poate constata pe baza unui examen de specialitate, starea de iresponsabilitate.

- Militarii în termen nu răspund contravențional. Sancțiunile prevăzute în O.G. 2/2001 nu se aplică în cazul contravențiilor săvârșite de militarii în termen. Procesul verbal de constatare se trimite comandantului unității din care face parte contravenientul, pentru a i se aplica măsuri disciplinare, dacă se constată că acesta este întemeiat [68, art.44 (1)].

O condiție referitoare la subiectul contravenției, o reprezintă responsabilitatea. Aceasta presupune un factor intelectual care constă în capacitatea persoanei de a înțelege ceea ce face, precum și de a distinge între caracterul periculos al unor fapte și caracterul nepericulos al altor fapte, la fel și un factor volativ reprezentând puterea psihică a unei persoane de a se conduce singură, de a fi stăpână pe propriile sale acțiuni, se consideră că persoanele cărora le lipsesc asemenea însușiri, nu pot fi considerate subiecți ai contravenției întrucât faptele lor nu întrunesc o poziție conștientă, altfel că sancțiunea nu ar fi în măsură să le corijeze [55, p.276].

O altă condiție legată de subiectul contravenției este libertatea de hotărâre și acțiune. Pentru a avea calitatea de subiect al contravenției o persoană trebuie să fi acționat din proprie inițiativă în vederea săvârșirii unei fapte contravenționale, să fi luat singură hotărârea de a săvârși fapta respectivă, fără să fi fost constrânsă în nici un fel de altcineva. În afara acestor condiții, uneori, pentru a fi considerat subiect al contravenției, o persoană trebuie să aibă o anumită calitate, cum ar fi aceea de conducător auto, posesor de armă [55, p.276].

4) *Latura subiectivă*

R.M. și RO.: Latura subiectivă reprezintă atitudinea psihică a făptuitorului, referitor la fapta comisă și urmările acestei fapte. Elementul determinant al laturii subiective este vinovăția, care reprezintă atitudinea celui care a comis fapta, referitor la fapta săvârșită și consecințele ei.

Gradul de vinovație (intenție sau culpă) poate afecta gravitatea contravenției, dar nu și existența acesteia. În orice faptă umană apar un șir de aspecte obiective și subiective. Actul de comportare exterioară este rezultatul anumitei activități psihice. Orice acțiune a persoanei se află sub controlul conștiinței și voinței. Conștiința și comportarea persoanei este determinată de condiții obiective.

În limita dependenței generale față de mediul înconjurător, persoana ia o decizie în mod conștient. Libera voință este expresia principală a activității vitale a persoanei. Aceasta înseamnă posibilitatea de a alege din mai multe variante o comportare corespunzătoare scopului urmărit, precum și alegerea mijloacelor de realizare.

Săvârșirea faptei ilicite în mod conștient este o dovadă că persoana acționează în spiritul unor convingeri sau impulsuri negative. Atitudinea psihică a persoanei în procesul săvârșirii contravenției formează latura subiectivă. Aceasta prezintă un proces unic incluzând motivele, emoțiile, conștiința și voința [18, p.156].

Principala trăsătură a laturii subiective este vinovăția sau culpa, adică atitudinea psihică față de fapta comisă. Culpabilitatea nu este ceva exterior față de contravenție, ci o însușire intrinsecă și o trăsătură esențială, o condiție obligatorie de aplicare a răspunderii contravenționale. Culpă contravenientului înseamnă atitudinea negativă față de interesele societății și ale persoanei concrete [18, p.157].

Toate normele de drept ce reglementează comportarea cetățenilor și sancționează comportarea ilicită sunt de regulă date larg publicității prin intermediul mass-media. Momentul relativ ce caracterizează direcția voinței subiectului este definit de legiuitor ca fiind dorința sau admiterea conștientă.

Când se vorbește de dorință, se are în vedere tendința spre un anumit scop, voința fiind îndreptată spre atingerea rezultatului scontat. Admiterea conștientă înseamnă o trăire activă concretizată într-o atitudine volitivă, pozitivă față de consecințele dăunătoare ale faptei.

Scopul este forma imaginară a rezultatului spre care tinde vinovatul, reprezentările lui cu privire la acele urmări dorite care ar trebui să apară în urma săvârșirii contravenției. În psihicul persoanei, în timpul pregătirii și săvârșirii contravenției un rol important îl ocupă emoțiile, diferite impulsuri și retrăiri.

Aceste elemente nu sunt incluse ca elemente ale conținutului contravenției, dar și ele influențează starea psihică a contravenientului, iar în unele cazuri au însemnătate juridică ca circumstanțe atenuante sau agravante [18, p.158].

Toate aceste elemente și trăsături caracteristice în ansamblu, formează componența de contravenție care determină esența și conținutul acestei fapte ilicite.

Nici unul dintre autorii menționați și nici una dintre normele ce reglementează atragerea răspunderii contravenționale, nu prevăd posibilitatea instituirii unei proceduri de sancționare contravențională a funcționarilor publici din cadrul aparatului administrativ prin aplicarea de contravenții de către aparatul de control al organului din instituție. Apreciem ca sancționarea contravențională a funcționarului public să revină conducătorului instituției, desemnat politic. Sancționarea contravențională a funcționarului public constituie mijlocul de eliminare a implicării factorului politic în verdictul comisiei de disciplină. Astfel, verdictul comisiei de disciplină se va putea contesta pe calea c.adm., iar sancțiunea contravențională se va putea contesta pe calea dreptului comun.

4.2. Autorități competente să soluționeze cazurile contravenționale

În RO., O.G. nr.2/2001 [68] privind regimul juridic al contravențiilor, prevede că instanța de judecată, procurorul și agentul constator sunt autoritățile competente să soluționeze cazurile contravenționale. Astfel, se prevede că contravenția se constată printr-un proces-verbal încheiat de persoanele anume prevăzute în actul normativ care stabilește și sancționează contravenția, denumite în mod generic agenți constatori.

În funcție de actul normativ care stabilește și sancționează contravenția, agenți constatori pot fi: primarii; ofițerii și subofițerii din cadrul Ministerului de Interne, special abilitați; persoanele împuternicite în acest scop de miniștri și de alți conducători ai autorităților administrației publice centrale, de prefecți, președinți ai consiliilor județene, primari, de primarul general al Municipiului București, precum și de alte persoane prevăzute în legi speciale.

Spre deosebire de ceilalți agenți constatori, ofițerii și subofițerii din cadrul Ministerului de Interne constată contravenții privind: apărarea ordinii publice; circulația pe drumurile publice; regulile generale de comerț; vânzarea, circulația și transportul produselor alimentare și nealimentare, țigărilor și băuturilor alcoolice; alte domenii de activitate stabilite prin lege sau prin hotărâre a Guvernului [68, art.15].

În cazul în care agentul constator consideră că fapta care a fost săvârșită constituie infracțiune, sesizează organul de urmărire penală competent. Procesul-verbal de constatare a

contravenției și de aplicare a sancțiunii poate fi contestat la jud. în a cărei circumscripție a fost săvârșită contravenția, în termen de 15 zile de la data înmânării sau comunicării acestuia.

Plângerile formulate împotriva proceselor-verbale de constatare și sancționare a contravențiilor se soluționează cu precădere, astfel că jud. va fixa termenul de judecată în maxim 30 de zile și va dispune citarea contravenientului sau, după caz, a persoanei care a făcut plângerea, a organului care a aplicat sancțiunea, a martorilor indicați în procesul-verbal sau în plângere, precum și a oricăror alte persoane în măsură să contribuie la rezolvarea temeinică a cauzei [68, art.33-35].

Hotărârea judecătorească prin care se soluționează plângerea poate fi atacată cu recurs în termen de 15 zile de la comunicare, la secția c.adm. a trib., recursul suspendând executarea hotărârii instanței de fond. În ceea ce privește C.contrav. din R.M. [36], în acesta nu este reglementată modalitatea de recunoaștere a persoanei contraveniente, drept victimă, în condițiile în care contravenția aplicată se desființează ca netemeinică și nefondată în procedura de judecată.

Constatări:

În R.M.:1.) C.contrav. din R.M. [36] contravine art. 21 din Constituție, referitor la prezumția nevinovăției.

2.) În C.contrav. din R.M. [36] privind regimul juridic al contravențiilor, nu este reglementată modalitatea recunoașterii persoanei contraveniente, drept victimă, în situația de desființare a contravenției pe calea procedurii de judecată.

3.) C.contrav. din R.M. [36] nu prevede cine este incompatibil cu calitatea de martor asistent în cadrul procedurii aplicării sancțiunii contravenționale. Apreciem că trebuie introdusă prevederea că martorii asistenți nu pot fi colaboratori ai organului constator.

În RO.: 1.) O.G.2/2001 [68] nu cuprinde referiri cu privire la prezumția de nevinovăție a contravenientului;

2.) În legislația privind contravențiile din RO., nu este reglementată modalitatea recunoașterii persoanei contraveniente, drept victimă în situația de desființare a contravenției pe calea procedurii de judecată.

Apreciem că, în ceea ce privește constatarea contravențiilor, trebuie prevăzută o egalitate de tratament în ceea ce privește respectarea principiului constituțional de egalitate în drepturi a persoanelor fizice și persoanelor juridice de drept privat, cu instituțiile publice.

*Recomandări:*1.) Trebuie prevăzută modalitatea de sancționare administrativă și patrimonială a agenților constatori, a instituțiilor de control în solidar cu agenții constatori care se fac vinovați de nerespectarea legalității în materia aplicării sancțiunilor contravenționale. Mai exact, agentul constator care dă o amendă netemeinică și nefondată, să suporte

consecințele răspunderii administrative și patrimoniale față de subiectul pasiv al contravenției. C. contrav. din R.M. [36] cuprinde sancțiuni contravenționale pentru neîndeplinirea obligațiilor contractuale.

Această sancțiune înfrânge prevederile Curții Europene A Drepturilor Omului cu privire la libertatea serviciilor, motiv pentru care apreciem că, pe calea verificării pe cauză de neconstituționalitate a acestor sancțiuni, acestea vor fi declarate neconstituționale.

Astfel, o persoană care nu are bani pentru a achita factura pentru agentul termic nelivrat, potrivit C. contrav. din R.M. [36], urmează să mai suporte încă o sarcină financiară, de a achita o amendă pentru întârzierea la plată. În caz contrar, riscă să fie arestată administrativ pe un termen de până la 30 de zile. În această cauză se încalcă principiul de bază al contravenției și anume că fapta trebuie să fie săvârșită cu vinovăție.

„Administrarea în domeniul combaterii contravenționalității este una din sarcinile prioritare ale statului. Procedura contravențională, la rândul său, poate fi considerată ca fiind una din formele concrete de realizare a acestei administrări. Subiectul administrării în domeniul combaterii contravenționalității este reprezentantul statului. Deci, una din părțile obligatorii ale fiecărui raport procesual - contravențional este reprezentantul statului, împuternicit să constate și să soluționeze cazul. Raporturile procesuale în urma comiterii unei fapte contravenționale apar între reprezentantul statului pe de o parte și făptuitorul, partea vătămată, alți participanți la procedură, pe de altă parte" [21, p.207]. Este adevărat, „cazurile contravenționale sunt soluționate printr-o activitate desfășurată de anumite organe împuternicite" [19, p.189] prin lege.

C.contrav. al R.M. [36, art.393] prevede că instanța de judecată, procurorul, comisia administrativă și agentul constator reprezintă autoritățile competente să soluționeze cazurile contravenționale.

Conform C.contrav. al R.M. [36, art.394], justiția în cauzele contravenționale se desfășoară de către instanța de judecată conform competenței date prin C.contrav. al R.M.

Cauza contravențională se judecă în complet format dintr-un singur judecător care se pronunță asupra fondului cauzei prin decizie, iar în recurs cauza se judecă în complet format din trei judecători, care se pronunță prin decizie. Judecarea cauzei în ședință judiciară va fi argumentată și efectuată cu respectarea tuturor regulilor de procedură judiciară. Cauza contravențională se judecă în ședință publică sau în ședință închisă, după caz.

Astfel, instanța judecă toate cazurile cu privire la contravenții, cu excepția celor atribuite de prezentul cod competenței unor alte organe, contestațiile împotriva hotărârilor autorităților competente să soluționeze cauzele contravenționale și contestațiile împotriva hotărârilor procurorului. Instanța de judecată este competentă să aplice măsuri de siguranță și amendă

judiciară. În C.contrav. se prevede doar competența materială a instanței de judecată, însă nu este prevăzută și competența teritorială, în acest caz aplicându-se prevederile C.proc.civ. În viziunea profesorului Victor Guțuleac, instanțele de judecată ocupă un loc deosebit în sistemul organelor împuternicite să examineze cazurile contravenționale, în procedura contravențională în general, examinând contravențiile care au un pericol social sporit și aplicând cele mai aspre sancțiuni contravenționale [21, p.234-235]. Instanței de judecată îi sunt atribuite prin lege, anumite competențe exclusive, pe care nu le deține altă autoritate.

Conform C.contrav. [36, art.395(1)], instanța judecă toate cazurile cu privire la contravenții, cu excepția celor atribuite de cod competenței unor alte organe, precum și:

„a) cauzele contravenționale în privința minorilor, care constituie o categorie aparte de contravenienți ce trebuie protejați în mod prioritar prin lege.

b) cauzele contravenționale prevăzute la art.61, 63-66, 316-318, 320 și 336 ale C. contrav. Aceste dispoziții din partea specială a dreptului contravențional material se referă cu precădere la drepturile constituționale ale minorilor sau la situațiile în care se atentează la activitatea unor autorități publice.

c) cauzele contravenționale în care agentul constatator sau procurorul propun aplicarea unei sancțiuni dintre cele care urmează: privarea de dreptul de a desfășura o anumită activitate, privarea de dreptul de a deține anumite funcții, privarea de dreptul special, munca neremunerată în folosul comunității și arestul contravențional. Acestea reprezintă sancțiuni contravenționale severe, aplicarea lor fiind posibilă doar după o analiză minuțioasă a circumstanțelor cazului contravențional, a personalității contravenientului, dar și a părții vătămate.” [36, art.316-318, 320].

În ceea ce privește competența procurorului, ca participant la procesul contravențional, dar și ca autoritate competentă să soluționeze cazurile contravenționale, C. contrav. enumeră contravențiile pe care acesta este abilitat să le examineze, printre ele fiind contravenții ce atentează la drepturile constituționale ale minorului, la modul de administrare, precum și contravenții ce afectează activitatea unor autorități publice [36, art.396]. Pe lângă acestea, procurorul examinează orice alte contravenții pe care le depistează în exercițiul funcțiunii. În cazul refuzului începerii urmăririi penale sau a încetării urmăririi penale din cauză că fapta constituie o contravenție, precum și în cazul eliberării de răspundere penală a persoanei cu tragerea la răspundere contravențională, procurorul dispune începerea procesului contravențional și examinează cauza în limitele competenței sale sau expediază materialele acumulate, conform competenței, altor organe pentru examinare. Prin ordonanță motivată, procurorul poate aplica

orice sancțiune contravențională, cu excepția sancțiunii a cărei aplicare este de competența instanței de judecată.

Se observă, comparativ cu anteriorul Cod, cu privire la contravențiile administrative din 1985, că rolul procurorului în procesul contravențional este mult mai activ, prin lege acordându-i-se drepturi procesuale specifice, respectiv să pornească procesul contravențional, să aplice în cazurile prevăzute de lege sancțiunea contravențională, să solicite aplicarea de către instanța de judecată a unei sancțiuni contravenționale, să participe la examinarea cauzei în instanța de judecată atunci când procesul contravențional a fost pornit de el, să verifice legalitatea acțiunilor agentului constatator, precum și să atace decizia agentului constatator sau a instanței de judecată [36, art.386]. Conform Lg. nr.294/2008 cu privire la Procuratură [50, art.155], procuratura este o instituție autonomă în cadrul autorității judecătorești care, în limitele atribuțiilor și competenței, apără interesele generale ale societății, ordinea de drept, drepturile și libertățile cetățenilor, conduce și exercită urmărirea penală, reprezintă învinuirea în instanțele de judecată, în condițiile legii. Printre atribuțiile Procuraturii se numără și participarea la judecarea cauzelor contravenționale în care procedura a fost intentată de ea [50, art.1 și 5]. Procurorul este persoana cu funcție de răspundere prin intermediul căreia Procuratura își exercită atribuțiile, în mod autonom, imparțial, supunându-se numai legii [50, art.4 și art.33 (1)]. Statutul procurorului, după natura și principiile care guvernează activitatea acestuia, se apropie de cel al judecătorului, fapt care sporește încrederea societății în eficiența activității acestei instituții, deci și rolul procurorului în soluționarea cazurilor contravenționale.

După o analiză comparativă a normelor contravenționale care reglementează competența instanței de judecată și cea a procurorului, profesorul Victor Guțuleac constată existența unor neconcordanțe, motiv pentru care optează pentru revizuirea competenței procurorului. Conform acestuia, „există un conflict de lege între două norme juridice: potrivit prevederilor art.396 din C. contrav., soluționarea cauzelor contravenționale prevăzute în art.320 și art.336 din C. contrav. ține de competența procurorului; iar potrivit prevederilor art.395 din C. contrav. această acțiune procesuală ține de competența instanței de judecată. În al doilea rând, soluționarea cauzelor contravenționale prevăzute în art.312 (Abuzul de putere sau abuzul de serviciu) și art.313 (Excesul de putere sau depășirea atribuțiilor de serviciu) din C. contrav. în nici un caz nu poate să constituie competența procurorului, deoarece sancțiunea la ambele articole are următorul conținut: se sancționează cu amendă de la 50 la 150 unități convenționale cu privirea de dreptul de a deține o anumită funcție sau de dreptul de a desfășura o anumită activitatea pe un termen de la trei luni la un an. Înseamnă că organul (persoana cu funcție de răspundere) care va aplica această sancțiune nu are alternativă.

Pe lângă amendă, ca sancțiune principală, trebuie să fie aplicată și una dintre sancțiunile complementare: fie privarea de dreptul de a deține o anumită funcție, fie privarea de dreptul de a desfășura o anumită activitate. Însă, Lg. Contravențională (art.395, alin. (1), pct. 1, lit. c)) prevede că aplicarea sancțiunii privative de dreptul de a desfășura o anumită activitatea sau de dreptul de a deține anumite funcții constituie, competența exclusivă a instanței de judecată” [21, p.235-236].

Comisia administrativă reprezintă o altă autoritate competentă să soluționeze cazurile contravenționale. Conform dispozițiilor C. contrav. [36, art.397], comisia administrativă de pe lângă autoritatea publică locală executivă se formează de către consiliul local (sătesc, comunal, orășenesc, municipal) și este compusă din președinte, vicepreședinte, un secretar responsabil și 4-7 membri. Obligațiile președintelui, vicepreședintelui și secretarului responsabil se stabilesc prin regulament.

În ceea ce privește competența comisiilor administrative, C. contrav. [36, art.398 (1)] prevede că, comisia administrativă examinează contravențiile prevăzute la art.62, 75, 76, 92, 108, 161-168, 170-175, 180, 181 și 227 din cod. Conform C. contrav. [36, art.398 (2) și (3)], ședința comisiei administrative este deliberativă dacă la ea este prezentă simpla majoritate a membrilor ei, iar deciziile comisiei administrative se adoptă cu majoritatea simplă de voturi a membrilor comisiei prezenți la ședință. Procesul-verbal cu privire la contravenția comisă, întocmit de către colaboratorul organului afacerilor interne sau de către persoana cu funcții de răspundere a ministerului, departamentului, inspectoratului și altei instituții de stat autorizate pentru aceasta, reprezintă temeiul de drept pentru examinarea cazului de către comisia administrativă.

Examinarea cazurilor se face în ședință publică, în prezența contravenientului cu cel puțin trei zile înainte de ședință. Neprezentarea contravenientului, care a fost înștiințat la timp despre ziua ședinței, nu împiedică examinarea cazului. Comisia administrativă, pe baza examinării cazului cu privire la contravenția comisă, adoptă o decizie cu privire la aplicarea față de contravenient a unor măsuri de influență administrativă sau cu privire la clasarea dosarului din lipsa temeiului de a aplica măsuri de influență în conformitate cu prevederile Codului cu privire la contravențiile administrative (Regulamentul comisiilor administrative a fost adoptat în 1994 și face trimitere la Codul cu privire la contravențiile administrative din 1985). În determinarea sancțiunii contravenționale, comisia trebuie să țină seama de caracterul contravenției comise, de persoana contravenientului, de situația lui materială, precum și de alte împrejurări.

Decizia comisiei administrative asupra cazului contravențional poate fi atacată în termen de zece zile de la pronunțarea deciziei, la instanța judecătorească a contravenientului. Plângerea

se depune la comisia administrativă care a pronunțat decizia, urmând ca în termen de trei zile, aceasta să fie transmisă instanței judecătorești competente.

O altă autoritate competentă să soluționeze cazurile contravenționale, este agentul constatatator, definit în art.385 al C. contrav., ca fiind reprezentantul autorității publice care soluționează, în limitele competenței sale, cauza contravențională în modul prevăzut de prezentul cod. Conform lui Iulian Poenaru, „agentul constatatator trebuie apărut, în îndeplinirea atribuțiilor sale, prin orice mijloace sociale, inclusiv juridice, stabilindu-se poziția sa posibilă de subiect pasiv al infracțiunii de ultraj (de concretizat dacă este infracțiune sau contravenție). Cu cât protejarea lui de orice ingerințe sau manifestări abuzive ori reprobabile ar fi mai concretă și consacrată juridic, cu atât efectul activității sale în mediul social și, în principiu, chiar al simplei lui prezențe trebuie să fie mai substanțial, benefic grupului social și relațiilor interumane în cadrul acestuia” [74, p.72]. Numărul agenților constatatatori este destul de mare, din cauza relațiilor și valorilor sociale variate la care se atentează, eventual, prin săvârșirea contravențiilor. „Față de aria largă și domeniile noi în care legiuitorul a resimțit nevoia de a asigura o bună și normală desfășurare a relațiilor sociale prin stabilirea și sancționarea faptelor contravenționale, actele normative contravenționale au reglementat o competență specializată a organelor de specialitate, organizate în corpuri de control (organe sau structuri organizatorice) la nivel central și local, în cele mai diverse domenii și sectoare de activitate: financiar, sanitar, protecția muncii, prevenirea și stingerea incendiilor, comerț, etc.” [75, p.61].

C. contrav. [36, art.400-423] prevede autoritățile care au competență în constatarea cazurilor contravenționale și, după caz, în aplicarea sancțiunilor contravenționale. Aceste autorități sunt: organele afacerilor interne, Centrul pentru Combaterea Crimelor Economice și Corupției, organele de control financiar și fiscal ale Ministerului Finanțelor, Serviciul Vamal, organele pentru protecția mediului și Agenția pentru silvicultură „Moidsilva”, organele supravegherii sanitar-epidemiologice de stat, organele de specialitate în domeniul transporturilor, Inspectoratul Principal de Stat pentru Supravegherea Pieței, Metrologie și Protecția Consumatorilor, Inspekția Muncii, Agenția Națională pentru Reglementare în Comunicații Electronice și Tehnologia Informației, Agenția Națională pentru Reglementare în Energetică, Casa Națională de Asigurări Sociale, Compania Națională de Asigurări în Medicină, Organele supravegherii de stat în domeniul agricol și sanitar - veterinar, Ministerul Apărării, Inspekția de Stat în Construcții, Serviciile publice de gospodărie comunală, Agenția Rezerve Materiale, Achiziții Publice și Ajutoare Umanitare, Biroul Național de Statistică, Serviciul de Stat de Arhivă, Departamentul de Executare, Agenția Medicamentului și Serviciul Grăniceri [36, p.401-423].

„Instituțiile specializate ale statului, organele de control ale ministerelor și ale altor instituții centrale, precum și alte organisme de supraveghere a ordinii și liniștii publice, fiecare competent într-un anumit domeniu de activitate, vor putea să îndeplinească rolul social și profesional al agentului constator al contravenției. Ideea cuprinde în sine și aprecierea că un agent constator nu ar putea deține o competență generală privind constatarea oricăror contravenții” [74, p.74].

Cauza contravențională se soluționează de agentul constator în a cărui rază teritorială a fost săvârșită contravenția. Spre deosebire de instanța de judecată și procuror, agentul constator este uneori în drept doar să constate cazul contravențional, iar procesul-verbal cu privire la contravenție să-l transmită altor autorități pentru examinare și aplicare a sancțiunii contravenționale, iar alteori – să constate comiterea contravenției și să aplice sancțiunea contravențională corespunzătoare, conform competenței și doar în exercițiul funcțiunii, agentul constator dobândind și statut de agent sancționator.

Conform acestor reglementări, „agentul constator nu este, în același timp, și organul care trebuie să aplice sancțiunea și, cu atât mai mult, cel căruia trebuie ca amenda să-i fie achitată. Pentru stabilirea unor coordonate cât mai exacte, coerente și eficiente ale politicii contravenționale, aplicarea sancțiunilor trebuie să revină instanței judecătorești și numai în mod excepțional organului ierarhic superior agentului constator, care, cel puțin în domeniul său de activitate, se presupune că are viziunea de ansamblu a fenomenului contravențional. Un asemenea organ ar avea posibilitatea să asigure, într-o primă fază jurisdicțională, legalitatea actului de constatare a contravenției, putându-l confirma, modifica sau infirma și aplicând, când este cazul, sancțiunea corespunzătoare” [74, p.77].

Savantul Iulian Poenaru vorbește despre necesitatea ca agentul constator să îndeplinească anumite condiții obligatorii, cum ar fi cea de moralitate și cea de profesionalism. „Condiția unei moralități mai presus de orice îndoială trebuie să legitimeze aptitudinea agentului constator de a interveni, potrivit legii, în viața și modul de manifestare ale persoanei fizice, ale simplului cetățean. În ce privește condiția profesionalismului, trebuie acceptată ideea că aceasta trebuie să impună agentului constator cerința ca intervenția să se facă motivat și numai în cazurile și condițiile prevăzute de lege. Acestei condiții i se subsumează necesitatea ca agenții constatori să dețină studii corespunzătoare și experiență profesională necesară pentru îndeplinirea, în bune condiții, a îndatoririlor de serviciu.

Condițiile privind moralitatea și profesionalismul agentului constator trebuie să asigure funcției acestuia un caracter netranzaționabil și ferit de orice atingere a prestigiului pe care-l implică. Într-o asemenea profesie, care reclamă îndeplinirea sarcinilor cu pasiune, nu cu patimă, este nevoie de oameni integri și, prin urmare, neinfluențabili. Pentru obținerea unor rezultate

maxime, asemenea oameni nu trebuie să aibă un statut special sau avantaje de orice fel, în afara celor anume decurgând din poziția lor oficială.

De aceea, nu pot fi decât bizare, pentru a folosi un termen oarecum inofensiv, acele dispoziții legale care prevăd că o parte a sumelor plătite ca amenzi contravenționale vor servi la premierea agenților constatați. Având aproape caracterul unui afront adus acestei profesii, asemenea dispoziții legale par a avea ca subtext atât o incitare la aplicarea amenzilor contravenționale, cât și o greșită apreciere a moralității agenților constatați, presupunându-se că nu și-ar onora îndatoririle profesionale decât „încurajați” de perspectiva unor premii stabilite într-un anumit raport cu contravaloarea amenzilor aplicate și încasate.

Dacă într-un domeniu sau altul strategia combaterii contravențiilor ar avea ca dinamizator o astfel de atitudine profesională, nu există nici o îndoială privind eșecul luptei împotriva fenomenului contravențional și promovarea, dimpotrivă, a unei mentalități privind posibila transgresare a legii, inclusiv a legii penale” [74, p.77]

4.3. Sancțiuni contravenționale aplicate persoanelor fizice și juridice

Referitor la R.M., se disting două tipuri de sancțiuni: sancțiuni principale și sancțiuni complementare.

1. Sancțiunea contravențională este o măsură de constrângere statală și un mijloc de corectare și reeducare care se aplică persoanei care a săvârșit o contravenție. Sancțiunile contravenționale aplicabile persoanei fizice sunt: a) avertismentul; b) amenda; c) privarea de dreptul de a desfășura o anumită activitate și privarea de dreptul de a deține anumite funcții; d) aplicarea punctelor de penalizare și privarea de dreptul special (dreptul de a conduce vehicule, dreptul de a deține armă și de portarmă; e) munca neremunerată în folosul comunității; f) arestul contravențional; g) expulzarea.

2. Sancțiunile complementare care pot fi aplicate sunt privarea de dreptul de a desfășura o anumită activitate, privarea de dreptul de a deține anumite funcții și aplicarea punctelor de penalizare. Minorii pot fi sancționați complementar doar cu privarea de dreptul de a desfășura o anumită activitate. Sancțiunile contravenționale aplicabile persoanei juridice sunt amenda și privarea de dreptul de a desfășura o anumită activitate, aceasta din urmă putând fi aplicată și ca sancțiune complementară. Privarea persoanei juridice de dreptul de a desfășura o anumită activitate constă în stabilirea interdicției de a încheia anumite tranzacții, de a emite acțiuni sau alte titluri de valoare, de a primi subvenții, înlesniri și alte avantaje de la stat sau de a desfășura alte activități. Privarea de dreptul de a desfășura o anumită activitate poate fi limitată la un

anumit punct de lucru al unității administrativ-teritoriale sau la o anumită perioadă a anului și se stabilește pentru un termen de la 3 luni la un an.

Din punct de vedere normativ-legislativ, caracteristicile sancțiunilor contravenționale sunt elucidate astfel:

a) Avertismentul constă în atenționarea contravenientului cu privire la pericolul faptei săvârșite și în recomandarea de a respecta pe viitor dispozițiile legale. Avertismentul se aplică în scris, de către agentul constatator, fără remiterea cauzei contravenționale la instanța de judecată.

b) Amenda este o sancțiune pecuniară și se stabilește în unități convenționale, a căror valoare este egală cu 20 de lei. Amenda se aplică persoanelor fizice de la una la 150 de unități convenționale, iar persoanelor cu funcție de răspundere și persoanelor juridice – de la 10 la 500 de unități convenționale [36, art.34]. Contravenientul este în drept să achite jumătate din amenda stabilită dacă o plătește în cel mult 72 de ore din momentul stabilirii ei, caz în care se consideră că sancțiunea amenzii este executată integral. Dacă persoana fizică nu a plătit amenda în decursul a 30 de zile de la data stabilirii ei, instanța de judecată o poate înlocui, după caz, cu amendă la valoare dublă, privarea de dreptul de a desfășura o anumită activitate pe un termen de la șase luni la un an, muncă neremunerată în folosul comunității, calculându-se o oră de muncă pentru o unitate convențională, durata muncii fiind de cel mult 60 de ore, și arest contravențional, calculându-se o zi de arest pentru 2 unități convenționale, durata arestului fiind de cel mult 30 de zile.

c) Privarea de dreptul de a desfășura o anumită activitate constă în interzicerea temporară a persoanei fizice de a desfășura o anumită activitate, inclusiv prin privarea acesteia de dreptul special. Sancțiunea privării de dreptul de a desfășura o anumită activitate poate fi aplicată în cazul în care activitatea a fost folosită la săvârșirea contravenției sau în cazul în care contravenția reprezintă o încălcare a regulilor de desfășurare a acestei activități.

d) Aplicarea punctelor de penalizare și privarea de dreptul special.

În cazurile și în mărimea prevăzute de sancțiunea normei contravenționale din capitolul XIII al C.contrav. al R.M. [36], conducătorului de vehicul declarat vinovat de săvârșirea contravenției, odată cu aplicarea sancțiunii principale, i se aplică un număr de puncte de penalizare ca sancțiune complementară.

Dacă aplicarea acestei sancțiuni condiționează acumularea a 15 puncte de penalizare, agentul constatator remite cauza contravențională spre examinare la instanța de judecată competentă care, odată cu sancțiunea principală și cu aplicarea punctelor de penalizare, aplică privarea de dreptul special de a conduce vehicule pe un termen de la 6 luni la un an ca sancțiune complementară. Punctele de penalizare se anulează la expirarea termenului de 6 luni de la data

constatării contravenției pentru care au fost aplicate sau de la data privării, prin hotărâre judecătorească, de dreptul de a conduce vehicule. Modul de evidență a punctelor de penalizare și modul de asigurare a accesului titularului de permis de conducere la informația despre punctele de penalizare se stabilesc de Guvern. La expirarea termenului de privare de dreptul de a conduce vehicule, persoana este repusă în acest drept.

e) Munca neremunerată în folosul comunității, care constă în antrenarea contravenientului persoană fizică, în afara timpului de serviciu de bază sau de studii, la munca stabilită de autoritatea administrației publice locale. Munca neremunerată în folosul comunității se stabilește pe o durată de la 10 la 60 de ore și se execută în 2-4 ore pe zi, această măsură putând fi aplicată doar persoanelor care acceptă să execute o asemenea sancțiune. Munca neremunerată în folosul comunității se prestează în cel mult 6 luni, timp care curge de la data rămânerii definitive a hotărârii judecătorești.

f) Arestul contravențional este o sancțiune contravențională excepțională care constă în privarea de libertate pe un termen stabilit prin hotărâre judecătorească și care se execută în condițiile prevăzute de Codul de executare. Arestul contravențional se aplică, de regulă, pentru săvârșirea unei fapte care amenință sau pune în pericol real sănătatea ori integritatea corporală a persoanei. Arestul contravențional poate fi aplicat și în cazul neexecutării intenționate a unei alte sancțiuni contravenționale. Durata arestului contravențional este de la 3 la 15 zile. În cazul concursului de contravenții sau al cumulului de hotărâri de sancționare, pentru care, conform legii, se prevede în calitate de sancțiune arestul contravențional, instanța de judecată poate aplica această sancțiune pe un termen de până la 30 de zile. Durata reținerii contravenționale se include în durata arestului contravențional. Arestul contravențional nu poate fi aplicat persoanelor declarate invalizi de gradul I și de gradul II, militarilor în termen, militarilor și efectivului atestat al organelor afacerilor interne, angajați în bază de contract, femeilor gravide, femeilor care au copii cu vârsta de până la 8 ani, persoanei care este unicul întreținător al copilului cu vârsta de până la 16 ani și nici persoanelor care au împlinit vârsta generală de pensionare.

g) Expulzarea este o măsură de îndepărtare silită de pe teritoriul R.M. a cetățenilor străini și apatrizilor care au încălcat regulile de ședere, putând fi aplicată și ca sancțiune complementară în cazul comiterii unor contravenții. Expulzarea are drept scop înlăturarea unei stări de pericol și prevenirea săvârșirii de către aceste persoane a unor fapte socialmente periculoase. În privința cetățenilor străini și apatrizilor care nu pot fi expulzați imediat, instanța de judecată poate dispune luarea în custodie publică, cu plasarea pe un termen de cel mult șase luni în Centrul de Plasament Temporar al Străinilor.

Referitor la RO.: Regimul juridic al contravențiilor este reglementat de O.G. nr. 2/ 2001 privind regimul juridic al contravențiilor [68], care se împart în sancțiuni contravenționale principale și sancțiuni contravenționale complementare.

1) Din punct de vedere normativ-legislativ, sancțiunile contravenționale principale sunt elucidate astfel:

a) Avertismentul, care constă în atenționarea verbală sau scrisă a contravenientului asupra pericolului social al faptei săvârșite, însoțită de recomandarea de a respecta dispozițiile legale, conform O.G. nr.2/2001 [68, art.7, 1]. Avertismentul este o sancțiune morală, care se realizează prin muștrarea, dojenirea făptuitorului și îndrumarea de a nu mai comite pe viitor asemenea fapte, deoarece există riscul să primească sancțiuni mult mai aspre.

Deși avertismentul se deosebește de sancțiunile pecuniare și cele privative de libertate, prin aceea că acționează exclusiv asupra conștiinței celui vinovat de săvârșirea faptei ilicite, el nu aparține numai sferei răspunderii morale, ci are și o natură juridică, atât pentru faptul că este prevăzut de lege, cât și pentru faptul că poate constitui un antecedent în cazul în care persoana respectivă va săvârși o nouă faptă ilicită, care va fi luat în considerare la stabilirea sancțiunii pecuniare [76, p.52]. Avertismentul se aplică în cazul unor fapte de mică gravitate și doar în situația în care se apreciază că făptuitorul, chiar dacă nu primește o sancțiune mai aspră, nu va mai săvârși alte contravenții. Avertismentul se poate aplica chiar și atunci când actul normativ prin care a fost stabilită acea contravenție nu prevede o asemenea sancțiune, lăsându-se la aprecierea celui ce constată contravenția aplicarea acestei sancțiuni.

b) Amenda contravențională este cea mai întâlnită sancțiune contravențională și constă în plata unei sume de bani care variază în funcție de natura și gravitatea faptei. Amenda contravențională se distinge de amenda penală, care se aplică pentru comiterea unor fapte care prezintă un pericol social mai ridicat, respectiv pentru infracțiuni. În general, în actele normative este prevăzută o limită minimă și una maximă pentru fiecare contravenție în parte, pentru ca sancțiunea să poată fi individualizată și amenda să poată fi aplicată în funcție de împrejurările concrete în care a fost săvârșită contravenția. Amenda contravențională are caracter administrativ. O.G. nr.2/2001 [68, art.8] modificată, prevede că limita minimă a amenzii contravenționale este de 25 lei, iar limita maximă nu poate depăși 100.000 lei; în cazul contravențiilor stabilite prin lege și ordonanță, 50.000 lei; în cazul contravențiilor stabilite prin hotărâri ale Guvernului, 5.000 lei; în cazul contravențiilor stabilite prin hotărâri ale consiliilor județene ori ale Consiliului General al Municipiului București, 2500 lei. La aplicarea amenzii contravenționale, agentul constatator va ține seama de limita minimă și limita maximă prevăzută de actul normativ prin care se stabilește acea contravenție, de frecvența acelei contravenții în zona respectivă, mergându-se spre limita

maximă dacă frecvența este mare, în funcție de gravitatea faptei, de împrejurările în care a fost săvârșită, de situația materială a contravenientului, de veniturile și obligațiile de întreținere care îi revin.

În situația în care o persoană a săvârșit mai multe contravenții, sancțiunea se aplică pentru fiecare contravenție în parte, iar în situația în care există mai mulți contravenienți, sancțiunea se aplică fiecăruia separat. Contravenientul poate să achite, pe loc sau în termen de cel mult 48 de ore de la data încheierii procesului-verbal ori, după caz, de la data comunicării acestuia, jumătate din minimumul amenzii prevăzute în actul normativ, agentul constator făcând mențiune despre această posibilitate în procesul-verbal. În actul normativ de stabilire a contravențiilor această posibilitate trebuie menționată în mod expres.

Termenele stabilite pe ore încep să curgă de la miezul nopții zilei următoare, iar termenul care se sfârșește într-o zi de sărbătoare legală sau când serviciul este suspendat se vă prelungește până la sfârșitul primei zile de lucru următoare. În cazul în care termenul de 48 de ore nu este respectat, contravenientul va plăti amenda integral, iar dacă a plătit totuși jumătate din minim, după expirarea termenului, va plăti și cealaltă jumătate din amendă.

c) Prestarea unei activități în folosul comunității este reglementată prin O.G. nr.2/2001 [68, art.9] și O.G nr.55/2002 [77], potrivit cărora prestarea unei activități în folosul comunității poate fi stabilită numai prin lege și alternativ cu amenda. În cazul în care contravenientul nu a achitat amenda în termen de 30 de zile de la rămânerea definitivă a sancțiunii și nu există posibilitatea executării silite, organul din care face parte agentul constator va sesiza instanța de judecată pe a cărei rază teritorială s-a săvârșit contravenția, în vederea înlocuirii amenzii cu sancțiunea obligării contravenientului la prestarea unei activități în folosul comunității, ținându-se seama de partea din amendă care a fost achitată.

La primul termen de judecată, instanța, cu citarea contravenientului, poate acorda acestuia, la cerere, un termen de 30 de zile, în vederea achitării integrale a amenzii. Sancțiunea poate fi aplicată numai de instanța de judecată, dacă există consimțământul contravenientului. Minorul care nu a împlinit vârsta de 16 ani nu poate fi sancționat cu prestarea unei activități în folosul comunității.

Prestarea unei activități în folosul comunității se poate desfășura în domeniul serviciilor publice pentru întreținerea locurilor de agrement, pentru întreținerea parcurilor și drumurilor, pentru prestarea curățeniei și igienizarea localităților, precum și în domeniul căminelor pentru copii și bătrâni, orfelinatelor, creșelor, grădinițelor, școlilor, spitalelor și a altor așezăminte social culturale. O.G. nr.55/2002 [77, art.17, alin.4] interzice în mod expres prestarea de activități în subteran, în mine, în metrou ori în alte asemenea locuri cu grad ridicat de risc. Prestarea unei

activității în folosul comunității se stabilește de către instanța de judecată pe o durată cuprinsă între 50 de ore și 300 de ore. În cazul minorilor care la data săvârșirii faptei au împlinit vârsta de 16 ani, activitatea se prestează pe o durată cuprinsă între 25 și 150 de ore.

Asigurarea executării sancțiunii se va realiza de primarul localității în care contravenientul își are domiciliul sau reședința, ținând seamă de aptitudinile sale fizice și psihice, precum și de nivelul pregătirii profesionale. Sancțiunea se execută după programul de muncă ori, după caz, programul școlar al contravenientului, pe o durată cuprinsă între 50 de ore și 300 de ore, de maximum 3 ore pe zi, iar în zilele nelucrătoare de 6 - 8 ore pe zi.

2) Din punct de vedere normativ-legislativ, sancțiunile contravenționale complementare sunt elucidate astfel:

a) Confiscarea bunurilor destinate, folosite sau rezultate din contravenții. Confiscarea este o sancțiune contravențională complementară, ea constând în reținerea forțată a unor bunuri, anume a celor care au servit la săvârșirea contravenției, dacă aceste bunuri aparțin contravenientului. Această măsură poate fi luată numai dacă ea este prevăzută expres în actul normativ de stabilire și sancționare a contravenției, în acest caz fiind o măsură obligatorie și nu una facultativă.

Potrivit O.G. nr.2/2001 [68, art.5, alin.3], sunt supuse confiscării lucrurile care sunt destinate, folosite sau rezultate din contravenții. Uneori confiscarea are un caracter temporar. Autovehiculele sau remorcile staționate neregulamentar pot fi blocate sau ridicate, transportate și depozitate în spații special amenajate stabilite de consiliile locale, până la eliberarea acestora proprietarilor lor [78]. Confiscarea poate să fie și o sancțiune principală, de sine stătătoare, cum este cazul bunurilor ascunse în coletele poștale sosite pentru persoanele fizice și neînscrise în documentele de însoțire, precum și nedeclararea în vamă a unor categorii de bunuri pentru care există obligația declarării, care se confiscă [79]. Bunurile confiscate trec în patrimoniul statului fără plată.

b) Suspendarea sau anularea actului prin care se desfășoară o activitate. În unele acte normative este prevăzută și sancțiunea suspendării activității agentului economic în cazul săvârșirii anumitor contravenții. Astfel, servirea băuturilor alcoolice consumatorilor aflați în vădită stare de ebrietate, minorilor, precum și refuzul responsabililor sau patronilor localurilor publice de a acorda sprijin organelor de poliție în restabilirea ordinii publice, se poate sancționa cu suspendarea activității localului public pe o perioadă cuprinsă între 10 și 30 de zile [80, art.2 și 3]. Această sancțiune are un caracter complementar și se aplică împreună cu sancțiunea principală, amenda. De asemenea, agentul constatator poate să dispună sau nu suspendarea activității agentului economic.

c) Închiderea unității.

Potrivit O.G. nr.21/1992 [81], privind protecția consumatorului, republicată cu completările și modificările ulterioare, odată cu aplicarea sancțiunii amenzii contravenționale, agentul constator poate dispune una dintre următoarele sancțiuni complementare: închiderea temporară a unității pe o durată de cel mult 6 luni; închiderea temporară a unității pe o durată de la 6 luni la 12 luni; închiderea definitivă; suspendarea sau retragerea definitivă, după caz, a avizului, acordului sau autorizației de exercitare a unei activități. Redeschiderea unității se va face numai după restabilirea ordinii juridice privind desfășurarea activității în acea unitate.

d) Desființarea lucrărilor și aducerea terenului în starea inițială.

Contravențiile la regimul autorizării construcțiilor sunt supuse regulilor generale stabilite prin O.G. nr.2/2001 [68, art.5, alin.3, lit.g], precum și regulilor specifice reglementate prin Lg. nr.50/1991 [82], cu completările și modificările ulterioare. De obicei, activitățile contravenționale privesc executarea unor lucrări de construcție fără autorizație sau încălcarea autorizației la efectuarea lucrărilor, menținerea lucrărilor, desființarea construcțiilor, instalațiilor, cum ar fi demolarea pereților interiori ai unui apartament și modificarea compartimentării interioare sau amplasarea fără drept de garaje. Contravenientul aflat în aceste situații este obligat, pe lângă plata unei amenzi, să aducă lucrarea în starea inițială.

e) Blocarea contului bancar.

Măsura blocării contului bancar semnifică suspendarea și chiar încetarea activității agentului economic, întrucât măsura blocării contului are ca efect imposibilitatea desfășurii activității în viitor. În caz de abateri repetate privind regimul operațiunilor cu numerar, este obligatorie blocarea contului. Stabilirea și sancționarea contravențiilor se realizează prin hotărâri ale autorităților administrației publice locale sau județene, în toate domeniile de activitate în care acestora li s-au stabilit atribuții prin lege. Excepție de la această regulă fac cazurile în care în domeniile respective nu sunt stabilite contravenții prin legi sau prin ordonanțe și H.G.. În conformitate cu O.G. nr. 2/2001 [68, art.15], contravenția este constatată printr-un proces-verbal încheiat de persoanele prevăzute în actul normativ care stabilește și sancționează contravenția, și care sunt denumite agenți constatori. În funcție de natura contravenției care se constată, pot fi agenți constatori primarul, ofițerii și subofițerii din cadrul Ministerului de Interne, special abilitați sau persoanele împuternicite în acest scop de miniștri și de alți conducători ai autorităților administrației publice centrale, de prefecti, de președinți ai consiliilor județene, primari, de primarul general al Municipiului București, precum și de alte persoane prevăzute în legi speciale.

În momentul în care un agent constator ia cunoștință de săvârșirea unei contravenții, va trebui să verifice dacă este competent să constate și să sancționeze contravenția comisă.

Procesul-verbal de constatare a contravenției trebuie să cuprindă sub sancțiunea nulității absolute, următoarele:

- Data și locul unde este încheiat, numele, prenumele, calitatea și instituția din care face parte agentul constatatator, datele personale din actul de identitate, inclusiv codul numeric personal, ocupația și locul de muncă ale contravenientului;

- Descrierea faptei contravenționale cu indicarea datei, orei și locului în care a fost săvârșită, precum și arătarea tuturor împrejurărilor ce pot servi la aprecierea gravității faptei și la evaluarea eventualelor pagube pricinuite;

- Indicarea actului normativ prin care se stabilește și se sancționează contravenția;

- Posibilitatea achitării în termen de 48 de ore a jumătate din minimul amenzii prevăzute de actul normativ, dacă acesta prevede o asemenea posibilitate.

- Termenul de exercitare a căii de atac și organul la care se depune plângerea.

Agentul constatatator are obligația ca, în momentul încheierii procesului verbal, să aducă la cunoștință contravenientului dreptul de a face obiecțiuni cu privire la conținutul procesului verbal încheiat. Aceste obiecțiuni vor fi consemnate în procesul-verbal la rubrica „alte mențiuni”, sub sancțiunea nulității procesului-verbal. În cazul în care contravenientul este minor, procesul-verbal va cuprinde în mod obligatoriu și numele, prenumele și domiciliul părinților sau reprezentanților, după caz ocrotitorilor legali ai acestuia. Dacă contravenientul este persoană juridică, în procesul-verbal vor fi făcute mențiuni cu privire la denumirea, sediul, numărul de înmatriculare în registrul comerțului și codul fiscal ale acesteia, precum și datele de identificare ale persoanei care o reprezintă.

Procesul-verbal trebuie să fie semnat pe fiecare pagină de agentul constatatator și de contravenient. Dacă contravenientul nu se află de față, refuză sau nu poate să semneze procesul verbal, agentul constatatator va face mențiune despre aceste împrejurări, care trebuie să fie confirmate de cel puțin un martor, caz în care procesul-verbal va cuprinde și datele personale din actul de identitate al martorului și semnătura acestuia. Martorul nu poate să fie un alt agent constatatator. În lipsa unui martor, agentul constatatator va preciza motivele care au dus la încheierea procesului-verbal fără martor.

Constatări științifice în plan comparat, R.M. și RO.:

Apreciem că din punct de vedere doctrinar-teoretic, elementele constitutive ale contravenției pentru persoanele fizice nu se pot identifica cu aceleași elemente constitutive ale contravențiilor pentru persoanele juridice, deoarece lipsește factorul conștient, ca latură subiectivă pentru contravenție.

4.4. Procedura atragerii la răspundere contravențională a organelor autorităților publice

Legile C.adm. din RO. și din R.M. prevăd răspunderea administrativă a debitorului față de stat și față de creditorul obligației, în cazul în care debitorul nu-și îndeplinește obligația din titlul executor în termen. Spre deosebire de Lg. C.adm. din R.M., în Lg. C.adm. din RO., se prevăd sancțiuni administrative concrete în caz de neexecutare și nerespectare a hotărârii judecătorești irevocabile în termenul prevăzut de lege. Pentru ca instanța să aplice măsura amenzilor cominatorii pentru fiecare zi de întârziere în executarea obligației, creditorul trebuie să se adreseze din nou instanței de c.adm.. În RO., Lg. 554/ 2004 [13, art.24], prevede următoarele:

“Dacă în urma admiterii acțiunii autoritatea publică este obligată să încheie, să înlocuiască sau să modifice actul administrativ, să elibereze un alt înscris sau să efectueze anumite operațiuni administrative, executarea hotărârii definitive și irevocabile se face în termenul prevăzut în cuprinsul acesteia, iar în lipsa unui astfel de termen, în cel mult 30 de zile de la data rămânerii irevocabile a hotărârii. În cazul în care termenul nu este respectat, se aplică conducătorului autorității publice sau, după caz, persoanei obligate o amendă de 20% din salariul minim brut pe economie pe zi de întârziere, iar reclamantul are dreptul la despăgubiri pentru întârziere. Neexecutarea din motive imputabile sau nerespectarea hotărârilor judecătorești definitive și irevocabile pronunțate de instanța de c.adm., în termen de 30 de zile de la data aplicării amenzii, constituie infracțiune și se pedepsește cu închisoare de la 6 luni la 3 ani sau cu amendă de la 2.500 lei la 10.000 lei.”

Ca practică aplicată de către doctorand, prezentăm un litigiu de c.adm. dintre o societate comercială, înființată pe Lg. societăților comerciale din RO.[83], și Instituția Primarului din Municipiul Bacău. Primarul Municipiului Bacău a fost obligat prin hotărâre judecătorească să execute obligația de eliberare a autorizațiilor de funcționare și profil de activitate pentru societatea comercială. Instanța de executare, reținând în culpa acestuia refuzul nejustificat de executare a obligației dedusă din titlul executoriu rămas irevocabil, a dispus obligarea primarului la plata amenzii cominatorii de 500 lei/zi până la îndeplinirea efectivă a obligației. Deși a fost obligat de instanța de executare, primarul a refuzat să își îndeplinească obligația atât față de agentul economic, prin eliberarea autorizației de funcționare, cât și față de statul român, devenit creditor prin amenzile cominatorii. Astfel, se constată o lacună legislativă în acest sistem de drept, cu referire la răspunderea administrativă a unităților administrativ-teritoriale, prin organele de conducere ale acestora. Mijlocul procedural de trimitere în judecată pentru răspundere penală, este de asemeni deficitar, deoarece agentul economic în cauză nu are pârghia de a se adresa

direct instanței penale, întrucât sesizarea instanței penale pentru infracțiunile de abuz în serviciu, nerespectare a hotărârilor judecătorești și de neexecutare a acestora, este dată în competența Parchetului. Apreciem că sistemul legislativ din ambele state trebuie îmbunătățit astfel:

În primul rând, recomandăm introducerea sancțiunii administrative cu amenzi cominatorii în Lg. de C.adm. din R.M.. În al doilea rând, hotărârile instanței de c.adm. prin care se aplică măsura amenzilor cominatorii, ca sancțiune către stat, trebuie să constituie actul sesizare de începere a urmăririi penale în procesul penal. Pe această cale se realizează punerea în mișcare a activității de judecată în procesul penal, prin eliminarea birocrăției din cadrul organelor de anchetă penală. Se realizează astfel o eficientizare a răspunderii administrative, prin transferul direct al acesteia în răspunderea penală. Pe această cale, se realizează un echivalent în privința principiului constituțional de egalitate în drepturi, potrivit căruia cetățenii sunt egali în fața legii și a autorităților publice, așa cum trebuie să fie egali în fața legii, atât cetățenii cât și autoritățile publice. Principiul constituțional conform căruia *nimeni nu este mai presus de lege*, trebuie aplicat în egală măsură, atât pentru cetățeni cât și pentru autoritățile publice. A se vedea anexele 1-6 și 16.

În acest sens, a fost publicat articolul *“Procedura tragerii la răspundere contravențională a organelor autorităților publice, prin aplicarea de către instanțele judecătorești a sancțiunii cu amenzi cominatorii, când nu se execută hotărârile judecătorești; practică aplicată”* în R.N.D. [66, p.6].

4.5. Concluzii la Capitolul 4

În plan comparat, s-a constatat că C.contrav. din R.M. obligă pe agentul constatator care a stabilit contravenția, să se prezinte în fața instanței de judecată, pentru susținere. Această procedură creează o implicare efectivă a agentului constatator, atât de a se apăra în contradictoriu cu contravenientul pentru reținerile constatate, cât și de a urmări finalitatea procesului.

În RO., spre deosebire de R.M., agenții constatori nu sunt supuși acestei proceduri, ceea ce generează o stare de neîncredere indusă contravenientului în caracterul contravențional al faptei, deoarece în fața instanței de judecată se practică trimiterea unui consilier juridic care este străin de împrejurările de fapt ale pricinii, folosindu-se deseori și practica de a se trimite doar întâmpinare, neangajându-se efectiv o răspundere din partea agentului constatator în susținerea contravenției și urmărirea finalității actului contravențional.

Se remarcă cu ușurință că unele din legile adoptate de R.M. sunt mai eficiente, mai complete și raportate la situația societății, în comparație cu RO..

Referitor la autoritățile competente să soluționeze cazurile contravenționale, constatăm cu privire la C.contrav. din R.M., următoarele: **a)**contravine art. 21 din Constituție, referitor la prezumția nevinovăției;

b)nu este reglementată modalitatea recunoașterii persoanei contraveniente, drept victimă în situația de desființare a contravenției pe calea procedurii de judecată;

c) nu se prevede cine este incompatibil să fie martor asistent în cadrul sancțiunii contravenționale. În RO., O.G.2/2001 [68], nu cuprinde referiri la prezumția de nevinovăție a contravenientului și nu este reglementată modalitatea recunoașterii persoanei contraveniente, drept victimă în situația de desființare a contravenției pe calea procedurii de judecată.

Prin urmare, atât în R.M. cât și în RO., ar trebui ca: **a)**martorii asistenți nu pot fi colaboratori ai organului constator;

b)trebuie prevăzută o egalitate de tratament în ceea ce privește respectarea principiului constituțional de egalitate în drepturi a persoanelor fizice și persoanelor juridice de drept privat, cu drepturile pe care le au instituțiile publice prin organele acestora, de constatare a contravențiilor;

c) trebuie prevăzută modalitatea de sancțiune administrativă și patrimonială a agenților constatori, a instituțiilor de control în solidar cu agenții constatori care se fac vinovați de nerespectarea legalității în materia aplicării sancțiunilor contravenționale;

d)recomandăm dublul grad de jurisdicție;

În ceea ce privește **sancțiunile contravenționale aplicate persoanelor fizice și celor juridice**, se constată că, din punct de vedere doctrinar-teoretic, elementele constitutive ale contravenției pentru persoanele fizice nu se pot identifica cu aceleași elemente constitutive ale contravențiilor pentru persoanele juridice, deoarece lipsește factorul conștient, ca latură subiectivă pentru contravenție.

În ceea ce privește **procedura atragerii răspunderii contravenționale a organelor autorităților publice, prin amenzi cominatorii, pentru neexecutarea hotărârilor judecătorești irevocabile**, am constatat necesitatea introducerii sancțiunii administrative cu amenzi cominatorii în Legea de c.adm. din R.M..

În ambele state, ar trebui ca hotărârile instanței de c.adm. prin care se aplică măsura amenzi cominatorii, ca sancțiune administrativă contravențională care se achită la stat, să se comunice din oficiu la parchet ca act de sesizare pentru începerea urmăririi penale împotriva organelor de reprezentare ale autorității publice debitoare, sub aspectul neexecutării/nerespectării hotărârilor judecătorești irevocabile.

5. RĂSPUNDEREA ADMINISTRATIV-PATRIMONIALĂ

5.1. Aspecte conceptuale ale răspunderii administrativ-patrimoniale

Răspunderea administrativ-patrimonială reprezintă o formă de răspundere specifică dreptului administrativ. Activitatea administrației produce uneori prejudicii particularilor, prejudicii pentru care administrația urmează să răspundă în urma litigiilor soluționate de instanțele de judecată. La început, referitor la răspunderea administrației pentru prejudiciile produse, se mergea pe ideea lipsei de răspundere, care avea la bază principiul suveranității. Potrivit acestui principiu, toți cetățenii trebuiau să se supună, iar în caz de prejudicii din partea administrației, nu puteau să pretindă nici un fel de despăgubiri. În anul 1873, Consiliul de Stat Francez a dat Decizia Blanco din 1873, prin care s-a stabilit că pentru pagubele cauzate particularilor prin faptele persoanelor care îndeplinesc anumite servicii publice, nu se pot aplica principiile stabilite în C. civ. pentru raporturile dintre particulari.

Astfel, această răspundere nu este generală și nici absolută, ci are reguli speciale, care variază în funcție de nevoile serviciului și de necesitatea de a concilia drepturile statului cu drepturile private [84, p.978]. Această soluție autonomistă, independentă, instituită prin Decizia Blanco avea să domine regimul răspunderii administrației, susținută în doctrina occidentală, promotoare a tezei că răspunderea administrației și, mai pe larg, răspunderea puterii publice, despărțită de răspunderea privată, constituie un corp de principii autonome de drept administrativ [85, p.543].

Constituția RO. conține unele dispoziții, cum ar fi art.21, 44, 52, 53 și 123, alin. (5), din care rezultă concluzia că se recunoaște dreptul fundamental al cetățeanului român de a fi despăgubit pentru prejudiciile produse prin actele administrative ale autorităților publice [53, p.459]:

- Art.21: „(1) Orice persoană se poate adresa justiției pentru apărarea drepturilor, a libertăților și a intereselor sale legitime.

(2) Nici o lege nu poate îngreuna exercitarea acestui drept.

(3) Părțile au dreptul la un proces echitabil și la soluționarea cauzelor într-un termen rezonabil.

(4) Jurisdicțiile speciale administrative sunt facultative și gratuite.”

- Art.44: „(1) Dreptul de proprietate, precum și creanțele asupra statului, sunt garantate. Conținutul și limitele acestor drepturi sunt stabilite de lege.

(2) Proprietatea privată este garantată și ocrotită în mod egal de lege, indiferent de titular. Cetățenii străini și apatrizii pot dobândi dreptul de proprietate privată asupra terenurilor numai în

condițiile rezultate din aderarea RO. la U.E. și din alte tratate internaționale la care RO. este parte, pe bază de reciprocitate, în condițiile prevăzute prin lege organică, precum și prin moștenire legală.

(3) Nimeni nu poate fi expropriat decât pentru o cauză de utilitate publică, stabilită potrivit legii, cu dreaptă și prealabilă despăgubire.

(4) Sunt interzise naționalizarea sau orice alte măsuri de trecere silită în proprietate publică a unor bunuri pe baza apartenenței sociale, etnice, religioase, politice sau de altă natură discriminatorie a titularilor.

(5) Pentru lucrări de interes general, autoritatea publică poate folosi subsolul oricărei proprietăți imobiliare, cu obligația de a despăgubi proprietarul pentru daunele aduse solului, plantațiilor sau construcțiilor, precum și pentru alte daune imputabile autorității.

(6) Despăgubirile prevăzute în alin.(3) și (5) se stabilesc de comun acord cu proprietarul sau, în caz de divergență, prin justiție.

(7) Dreptul de proprietate obligă la respectarea sarcinilor privind protecția mediului și asigurarea bunei vecinătăți, precum și la respectarea celorlalte sarcini care, potrivit legii sau obiceiului, revin proprietarului.

(8) Avera dobândită licit nu poate fi confiscată. Caracterul licit al dobândirii se prezumă.

(9) Bunurile destinate, folosite sau rezultate din infracțiuni ori contravenții pot fi confiscate numai în condițiile legii.”

- Art.52: „(1) Persoana vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim, de o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri, este îndreptățită să obțină recunoașterea dreptului pretins sau a interesului legitim, anularea actului și repararea pagubei.

(2) Condițiile și limitele exercitării acestui drept se stabilesc prin lege organică.

(3) Statul răspunde patrimonial pentru prejudiciile cauzate prin erorile judiciare. Răspunderea statului este stabilită în condițiile legii și nu înlătură răspunderea magistraților care și-au exercitat funcția cu rea-credință sau gravă neglijență.”

- Art.53: „(1) Exercițiul unor drepturi sau al unor libertăți poate fi restrâns numai prin lege și numai dacă se impune, după caz, pentru: apărarea securității naționale, a ordinii, a sănătății ori a moralei publice, a drepturilor și a libertăților cetățenilor; desfășurarea instrucției penale; prevenirea consecințelor unei calamități naturale ori ale unui dezastru.

(2) Restrângerea poate fi dispusă numai dacă este necesară într-o societate democratică. Măsura trebuie să fie proporțională cu situația care a determinat-o, să fie aplicată în mod nediscriminatoriu și fără a aduce atingere existenței dreptului sau a libertății.”

- Art.123 (5): „Prefectul poate ataca, în fața instanței de c.adm., un act al consiliului județean, al celui local sau al primarului, în cazul în care consideră actul ilegal. Actul atacat este suspendat de drept.”

În ceea ce privește angajarea răspunderii administrativ-patrimoniale, Lg. nr.554/2004 [13], prevede exercitarea a trei forme de acțiune [53, p.459] și anume o acțiune îndreptată numai împotriva autorității pârâte, o acțiune îndreptată exclusiv împotriva funcționarului și o acțiune îndreptată concomitent împotriva autorității și funcționarului. Acțiunea îndreptată concomitent împotriva autorității și funcționarului, este cea mai folosită în practică, întrucât ocrotește cel mai bine interesele persoanei vătămate. Lg. permite titularului dreptului la acțiune să aleagă una din cele trei forme de acțiune. Chiar dacă reclamantul alege o acțiune care să fie îndreptată exclusiv împotriva funcționarului, realizarea viitoarei sale creanțe este asigurată prin instituirea solidarității dintre funcționar și autoritate, fundamentată și pe principiul solvabilității autorității, care creează premisele de realizare a acestei creanțe. În ceea ce privește actele pe care se întemeiază acțiunea în reparații și care antrenează răspunderea administrativ-patrimonială a autorităților publice, acestea sunt identice cu actele care pot fi atacate și pe calea c.adm., indiferent de obiectul acțiunii.

O condiție esențială a unei acțiuni în c.adm. este ca actul atacat pe calea acestei acțiuni, să fie act administrativ, sub formă tipică sau asimilată, însă în regim de putere publică. Acțiunea care are ca obiect tragerea la răspundere administrativ-patrimonială nu se poate întemeia pe prejudicii care rezultă din actele unilaterale ale administrației care nu realizează puterea publică, din contracte civile sau din diferite operațiuni și fapte administrative. În ceea ce privește acordarea de despăgubiri și pentru prejudiciile cauzate de către autoritățile publice prin acte administrative legale, jurisprudența din RO. nu admite despăgubiri pentru daunele cauzate prin acte legale, dar se acordă despăgubiri pentru daunele pricinuite de fapte materiale legale ale administrației, admisibile în sistemul nostru de drept, cu condiția ca să fie vorba de pagube cauzate proprietății private [86, p.100]. În RO., litigiile care au ca obiect răspunderea administrativ patrimonială sunt date în competența Trib. Administrativ-fiscale, acest fapt fiind consacrat atât prin Constituție, cât și prin Lg. nr.554/2004 [13].

Instanțele de c.adm. se pronunță cu privire la prejudiciile care rezultă din nelegalitatea actelor și din neconstituționalitatea acestora, viciile de legalitate și de neconstituționalitate, precum și asupra aspectelor de neoportunitate a actului.

Prin art.11, alin.(2) din Lg. nr.29/2009 a c.adm., în prezent abrogată, s-a introdus prevederea ca instanța de judecată să se poată pronunța atât asupra prejudiciilor de natură materială, cât și asupra prejudiciilor morale. Astfel, acest articol prevedea ca, în cazul admiterii

cererii, instanța să se pronunțe și asupra daunelor materiale și morale cerute. Această prevedere a fost menținută prin Lg. nr.554/2004 [13, art.18(3)], care prevede: *“În cazul soluționării cererii, instanța va hotărî și asupra despăgubirilor pentru daunele materiale și morale cauzate, dacă reclamantul a solicitat acest lucru.”*

Prin Constituția RO. [3, art.52(3)], se instituie pentru stat o formă de răspundere patrimonială specială, răspundere care apare pentru prejudiciile produse prin erori judiciare: *„Statul răspunde patrimonial pentru prejudiciile cauzate prin erorile judiciare. Răspunderea statului este stabilită în condițiile legii și nu înlătură răspunderea magistraților care și-au exercitat funcția cu rea-credință sau gravă neglijență.”* În forma inițială a Constituției, se făcea referire doar la erorile judiciare în materie penală, dar, în urma revizuirii, această răspundere a fost extinsă la toate erorile judiciare, fără excepție [87, p.259]. Răspunderea administrativ patrimonială nu înlătură răspunderea judecătorilor care și-au îndeplinit atribuțiile de serviciu cu rea-credință și gravă neglijență. Răspunderea administrativ-patrimonială este o răspundere cu caracter autonom [38, p.178] supusă unor reguli proprii, diferite de cele prevăzute în C. civ. și care guvernează regimul răspunderii particularilor.

5.2. Formele răspunderii administrativ patrimoniale

Potrivit teoriilor formulate în tratatele publicate de profesorii A. Iorgovan [30] și O. Puie [86], formele răspunderii administrativ patrimoniale se împart în două categorii, și anume formele prevăzute de lege, care sunt consacrate expres în Lg. nr.554/2004 [13] și Constituția RO. [3], și formele deduse din doctrină și jurisprudență, precum și din unele soluții legislative generale, care nu sunt însă reglementate de o lege-cadru.

Din punct de vedere al laturii subiective, răspunderea administrativ-patrimonială poate fi:

1) *Obiectivă*, care intervine indiferent de vinovăția autorității publice chemată să răspundă. Răspunderea obiectivă poate fi de două feluri:

a) *Răspunderea patrimonială exclusivă a statului pentru prejudiciile cauzate prin erorile judiciare.*

În Constituția RO. [3], se consacră principiul răspunderii statului pentru prejudiciile cauzate prin erori judiciare, care intervine imediat, dacă s-a făcut dovada erorii judiciare [86, p.100]. Se consacră astfel răspunderea patrimonială a statului pentru erorile produse atât în procesele civile, cât și în cele penale, în conformitate cu prevederile Convenției Europene pentru Drepturile Omului și jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului.

Constituția RO.[3, art.52(3)] prevede că: „Statul răspunde patrimonial pentru prejudiciile cauzate prin erorile judiciare. Răspunderea statului stabilită în condițiile legii nu înlătură răspunderea magistraților care și-au exercitat funcția cu rea-credință sau gravă neglijență”.

Conceptul de gravă neglijență este greșit. Apreciem că nu există o limită între conceptul de gravă neglijență și conceptul de neglijență. Așadar, corect este conceptul de neglijență, deoarece nu există o normă de cuantificare a limitei dintre neglijență și gravă neglijență. În acest sens, în anexe este prezentat un exemplu de practică a C.S.M. din RO., în care deși se constată starea de neglijență în soluționarea cauzei de către magistrați, aceste constatări nu au condus la nimic, deoarece motivele de revizuire a unei hotărâri judecătorești irevocabile din RO., nu îndeplinesc temeiurile de drept pentru modificarea hotărârii pe calea revizuirii, decât dacă se stabilește ca a fost greșeală gravă și nu doar greșeală. Se constată astfel că lg. recunoaște o acțiune în regres a statului împotriva acelor magistrați care au acționat cu rea-credință în exercitarea funcției lor [30, p.461].

Concluzionăm astfel, că această formă de răspundere intervine datorită unor erori judiciare și nu datorită unor acte. Deci, această răspundere intervine datorită unor prejudicii deduse din hotărâri judecătorești prin care au fost comise erori judiciare, cum sunt hotărârea prin care se soluționează un litigiu în mod definitiv și irevocabil și hotărârea prin care se constată că hotărârea anterioară a conținut o eroare.

Oliviu Puie [86, p.100] susține că, “pentru a interveni răspunderea administrativ patrimonială, este necesară existența uneia din cele două hotărâri, și formularea de către persoana îndreptățită a pretențiilor pentru repararea daunelor materiale sau morale suferite. Pentru repararea prejudiciului cauzat prin erori judiciare comise în procesele penale, civile, comerciale, administrative, etc, persoana vătămată se poate îndrepta cu acțiune numai împotriva statului, reprezentat prin Ministerul Finanțelor. Prin soluționarea acestei acțiuni, trebuie să obțină o hotărâre irevocabilă prin care statul să fie obligat la plata despăgubirilor pentru repararea daunelor cauzate prin eroare judiciară. Statul este singurul care are dreptul la acțiune în regres împotriva magistratului, neputând fi admisă o acțiune directă a unei persoane care a acționat cu rea-credință sau gravă neglijență”.

Nu subscriem la opinia lui O. Puie în privința conceptului de acțiune în regres pe care o are statul, deoarece în opinia autorului se reflectă doar dreptul statului, nu și o obligație de a formula acțiune în regres. Considerăm că statul trebuie să fie obligat la exercitarea acțiunii în regres, iar termenul de introducere a acțiunii să fie determinat, în limita maximă de 30 de zile de la data luării la cunoștință a organelor de stat, sub sancțiunea răspunderii patrimoniale a

ministrului de resort, în solidar cu funcționarul public care nu a exercitat acțiunea în regres în termen legal.

Teoriile exprimate de către A. Iorgovan și O. Puie, creează o stare facultativă a organului puterii de stat de a formula acțiunea în regres, cu atât mai mult cu cât nu atrage nici o sancțiune pentru ministrul de resort sau funcționarul public în cauză, în condițiile de neexercitare a acțiunii în regres. Această toleranță a creat aparența dreptului pentru magistrații din cadrul instanțelor interne, că nu răspund administrativ-patrimonial, indiferent de erorile comise în procesele soluționate, ceea ce a generat grave pierderi materiale pentru stat ca urmare a suportării din bugetul de stat a despăgubirilor civile stabilite prin hotărâri internaționale.

Recomandări:

Recomandăm ca modalitatea de tragere la răspundere administrativ-patrimonială prin acțiune în regres să se simplifice, astfel:

1. Ministerul de resort, în cauză statul, fiind reprezentat prin Ministerul Finanțelor Publice, să emită somație și titlu executoriu de executare a creanțelor, împotriva magistraților care au făcut parte din completele de judecată în care a rămas definitivă și irevocabilă hotărârea pronunțată prin instanțele interne.

2. Mijlocul procedural de apărare a membrilor din completele de judecată pentru care ministerul de resort emite acte de executare, să fie restrâns la calea contestației la executare, în care să se poată apăra în condițiile în care fac dovadă că în hotărârea pronunțată, au formulat opinie separată.

B) Răspunderea patrimonială exclusivă a autorităților administrației publice pentru limitele serviciului public.

Această formă de răspundere nu este consacrată expres în RO., însă se deduce din următoarele principii constituționale:

- „*principiul egalității tuturor în fața legii și a autorităților publice*” coroborat cu acela că „*nimeni nu este mai Presus de lege*” [3, art.16, alin. 1 și 2];

- „*garantarea dreptului la viață, precum și la integritate fizică și psihică, drept care poate fi lezat prin limitele unui serviciu public*” [3, art.22].

În ceea ce privește condițiile care stau la baza acestei forme de răspundere, acestea sunt următoarele:

- Existența unui serviciu public care să prezinte anumite limite [30, p.464], adică să conțină anumite curențe de organizare și funcționare care să pună în pericol anumite valori materiale sau umane;

- Existența unui prejudiciu, de natură materială sau morală, care să fie produs datorită limitelor serviciului public respectiv;

- Existența unui raport de cauzalitate între limite și prejudiciu, aceasta reprezentând o condiție specifică răspunderii juridice în general;

- Formularea pretențiilor de către partea prejudiciată.

2) *Subiectivă*, care este bazată pe culpa autorității publice răspunzătoare.

Răspunderea administrativ-patrimonială subiectivă, poate fi:

A) *Răspunderea patrimonială solidară a autorităților publice și a funcționarului pentru pagubele materiale sau morale cauzate prin acte administrative tipice sau asimilate*, inclusiv prin contracte administrative. Această formă de răspundere are o recunoaștere legală expresă, prin Lg. nr.554/2004 [13]. Din prevederile acesteia, raportate la Constituția RO., rezultă principiile care guvernează răspunderea solidară a autorităților publice și a funcționarilor pentru prejudicii produse prin acte administrative:

- Lg. condiționează acțiunea în prejudiciu de acțiunea în anularea actului ori în obligarea la emiterea unui act administrativ, în cazul actului administrativ asimilat. Astfel, în momentul în care reclamantul depune cererea de anulare totală sau parțială a unui act sau de obligare la emiterea actului, el trebuie să-și precizeze și pretențiile, dacă le cunoaște. Dacă nu cunoaște valoarea acestor pretenții, poate să le formuleze ulterior, printr-o acțiune separată, însă doar în cazul în care a fost pronunțată o hotărâre judecătorească prin care s-a anulat în tot sau în parte, un act administrativ sau se dispune obligarea la emiterea unui act administrativ. În situația acțiunilor formulate pe calea c.adm. de către persoane vătămate prin ordonanțe sau dispoziții din ordonanțe declarate neconstituționale, cererea este condiționată de declararea în prealabil a ordonanței ca fiind neconstituțională, în tot sau în parte, de Curtea Constituțională.

- Instanța de c.adm. este instanța competentă să se pronunțe atât cu privire la despăgubirile solicitate, cât și cu privire la ilegalitatea actului administrativ, tipic sau asimilat.

- Această formă de răspundere intervine doar în cazul actelor administrative tipice sau asimilate, ilegale ale autorităților publice.

- Acțiunea poate fi formulată și personal împotriva persoanei care a contribuit la elaborarea, emiterea sau încheierea actului ori, după caz, care se face vinovată de refuzul de a rezolva cererea referitoare la un drept subiectiv sau interes legitim.

În ceea ce privește litigiile în care funcționarul, personal, este parte în proces alături de autoritate, intervine principiul solidarității dintre funcționar și autoritatea publică în ceea ce privește suportarea despăgubirilor stabilite de instanță, și principiul chemării în garanție a superiorului ierarhic funcționarului public chemat în proces, care a dat ordin scris să elaboreze

sau să nu elaboreze actul. Prin Lg. nr.188/1999 [54] sunt prevăzute o serie de reglementări referitoare la răspunderea funcționarului public.

a) *„orice persoană care se consideră vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim se poate adresa instanței judecătorești, în condițiile legii”* [54, art.76];

b) *„în cazul în care se admite acțiunea și se constată vinovăția funcționarului, persoana respectivă va fi obligată în solidar cu autoritatea sau instituția publică.*

- *răspunderea juridică a funcționarului nu se poate angaja dacă acesta a respectat prevederile legale și procedurile administrative aplicabile autorității sau instituției publice în care își desfășoară activitatea.”* [54, art.64 (2) și (3)]

Răspunderea funcționarului public intervine numai dacă acesta a acționat ilegal, nefiind răspunzător în cazul în care el nu a acționat ilegal, chiar dacă a comis anumite prejudicii. Pentru a interveni răspunderea solidară a autorităților publice și a funcționarilor pentru prejudicii produse prin acte administrative, este necesară existența următoarelor condiții:

1) Condițiile generale de admitere a unei acțiuni în c.adm., prevăzute de Lg. nr.554/2004 [13];

2) Condițiile speciale:

a) actul atacat, tipic sau asimilat, trebuie să fie ilegal.

b) actul atacat trebuie să fi cauzat prejudicii materiale și morale.

c) existența unei legături de cauzalitate între actul administrativ ilegal și prejudiciu.

În cazul actului administrativ tipic, prejudiciul este cauzat atât prin emiterea unui act administrativ ilegal, cât și prin punerea lui în executare, ceea ce atrage efecte juridice de natură a produce prejudicii. În cazul actului asimilat, prejudiciul se produce prin neemiterea actului. Pentru ca ilegalitatea actului administrativ să producă prejudicii, ea trebuie să fie constatată de instanța de judecată, în bază Lg. C.adm. [30, p.467].

d) existența culpei autorității publice.

B) Răspunderea patrimonială solidară pentru prejudiciile produse prin contracte administrative.

Conform Lg. nr.554/2004 [13, art.2(1)] a c.adm., modificată și completată, sunt asimilate actelor administrative și contractele încheiate de autoritățile publice care au ca obiect punerea în valoare a bunurilor proprietate publică, executarea lucrărilor de interes public, prestarea serviciilor publice sau achizițiile publice. Lg. nr.554/2004 [13, art.2(1)] prevede: *„În înțelesul prezentei legi, termenii și expresiile de mai jos au următoarele semnificații:* c) act administrativ - actul unilateral cu caracter individual sau normativ, emis de o autoritate publică în vederea executării ori a organizării executării legii, dând naștere, modificând sau stingând raporturi

juridice; Sunt asimilate actelor administrative, în sensul prezentei legi, și contractele încheiate de autoritățile publice care au ca obiect executarea lucrărilor de interes public.”

Aceleași condiții trebuie să fie îndeplinite și în cazul în care răspunderea autorității publice intervine pentru prejudiciile cauzate în baza unor contracte administrative. Actuala lege a c.adm. din RO., asimilează actului administrativ și contractul administrativ care poate avea ca obiect punerea în valoare a unui bun proprietate publică, prestarea unui serviciu public sau efectuarea unei lucrări publice. Aceste contracte se supun unui regim de putere publică, ceea ce atrage competența instanțelor de c.adm. în soluționarea diferitelor litigii. În ceea ce privește Lg. C.adm. din R.M., constatăm cu regret că, contractele administrative sunt exceptate de la controlul pe calea c.adm. Se pare că nu trebuie să se cunoască ce contracte derulează particularii cu autoritățile publice, din banii publici.

5.3. Procedura atragerii răspunderii administrativ patrimoniale a Statului Român

În RO., respectarea tratatelor internaționale privind drepturile omului, este ridicată la rang de principiu constituțional, prin dispozițiile Constituției [3, art.20 (1) și (2)]. Între Guvernul RO. și Guvernul R.M., este încheiat acordul privind colaborarea din domeniile științei, învățământului și cercetării, ratificat în RO. prin Lg. nr.39/1999 [88].

Conform Lg. 590/2003 din RO. privind tratatele [89, art.31]:

“(1) Obligațiile prevăzute de tratatele în vigoare se execută intocmai și cu bună-credință.

(2) Aplicarea și respectarea dispozițiilor tratatelor în vigoare reprezintă o obligație pentru toate autoritățile statului român, inclusiv autoritatea judecătorească, precum și pentru persoanele fizice și juridice române sau aflate pe teritoriul RO.

(3) Guvernul, Ministerul Afacerilor Externe, precum și alte ministere și autorități ale statului au obligația de a lua toate măsurile necesare pentru aplicarea tratatelor în vigoare, precum și de a controla modul în care se realizează acestea.

(4) Dispozițiile tratatelor în vigoare nu pot fi modificate, completate sau scoase din vigoare prin acte normative interne ulterioare intrării lor în vigoare.

(5) Prevederile legislative interne nu pot fi invocate pentru a justifica neexecutarea dispozițiilor unui tratat în vigoare.”

În paralel cu reglementarea din dreptul intern al RO. din Lg. 39/1999 [88] și Lg. 590/2003 [89], la nivel internațional sunt aplicabile dispozițiile Cartei NARIC de la Bruxelles [90], din anul 2004, privind recunoașterea diplomelor, Directivele Comisiei Europene 84/48[91], care se referă la recunoașterea calificărilor profesionale obținute în urma finalizării studiilor

superioare cu o durată minimă de trei ani, și Convenția de la Lisabona [92], pentru Recunoașterea Diplomelor din Învățământul Superior în Regiunea Europeană, care a fost dezvoltată de către Consiliul Europei și UNESCO și adoptată la întâlnirea reprezentanților naționali care a avut loc în Lisabona între 8-11.04.1997.

Această convenție a Consiliului Europei/UNESCO, în mod obișnuit numită Convenția de la Lisabona [92], a fost ratificată de majoritatea țărilor europene. Printre principalele puncte ale Convenției Consiliului Europei/UNESCO se numără:

- Deținătorilor de diplome emise într-o țară le vor fi recunoscute aceste diplome într-o altă țară;
- Nu vor fi făcute discriminări în ceea ce privește genul, rasă, culoarea, handicapul, limba, religia, opinia politică, originea națională, etnică sau socială;
- Responsabilitatea de a demonstra că o aplicație nu corespunde cerințelor stabilite de către corpul care realizează evaluarea;
- Fiecare țară va recunoaște diplomele pentru acces la învățământul superior, pentru perioadele de studii sau pentru învățământul superior, ca fiind echivalente cu diplomele din propriul sistem, fapt prin care se arată că nu există diferențe substanțiale între propriile diplome și diplomele care sunt recunoscute;
- Recunoașterea diplomelor de învățământ superior emise într-o altă țară va permite accesul la continuarea studiilor de învățământ superior, incluzând examinările relevante și pregătirea pentru doctorat, în aceleași condiții cu candidații din țara în care se face recunoașterea;
- Folosirea unui titlu academic, conform legilor și reglementărilor țării în care se face recunoașterea. În plus, recunoașterea poate facilita accesul pe piața muncii.
- Toate țările vor dezvolta proceduri pentru a evalua dacă refugiații și persoanele care își schimbă reședința îndeplinesc condițiile necesare pentru accesul la învățământul superior sau pentru angajare, chiar în cazurile în care diplomele nu pot fi dovedite printr-o evidență documentară;
- Toate țările trebuie să ofere informații despre instituțiile și programele pe care le consideră ca aparținând sistemelor lor de învățământ superior;
- Toate țările trebuie să fixeze un Centru Național de Informare, a cărui sarcină principală este aceea de a oferi sfaturi pentru studenți, absolvenți, angajatori, instituții de învățământ superior și alte părți sau persoane interesate în ceea ce privește recunoașterea diplomelor din străinătate;
- Toate țările trebuie să încurajeze instituțiile de învățământ superior să emită *Diploma Supplement* pentru absolvenții lor în scopul de a facilita recunoașterea diplomelor acestora.

Diploma Supplement este un instrument dezvoltat în colaborare de către Comisia Europeană, Consiliul Europei și UNESCO, care descrie pregătirea într-o manieră accesibilă și în contextul sistemului de învățământ superior în cadrul căruia diploma a fost emisă.

Prezentăm în continuare, ca model de practică, cazul unui profesor universitar din RO., care a dobândit titlul științific de doctor în drept în R.M., titlu care nu a fost recunoscut de către Ministerul Educației, Cercetării și Tineretului – Centrul Național de Recunoaștere și Echivalare a Diplomelor, București. Răspunderea administrativă în această cauză a fost stabilită pentru acest minister, de către C.A. Iași, Secția Comercială și de C.adm., în dosarul nr. 805/45/2007.

Hotărârea este definitivă și obligă statul român la recunoașterea titlului științific de doctor în drept al profesorului universitar român, în condițiile de echivalare a diplomei de doctor obținută în R.M. și ca o componentă a răspunderii administrative pentru nerecunoașterea acestei echivalări, instanța de c.adm. a obligat ministerul la plata sumei de 30.000 lei daune. Hotărârea a rămas irevocabilă prin respingerea recursului formulat de Ministerul Educației, Cercetării și Tineretului – Centrul Național de Recunoaștere și Echivalare a Diplomelor, în dosarul cu același număr, la Î.C.C.J. Trebuie menționat totodată că, potrivit Constituției RO. [3, art.126, pct. 3]: *“Înalta Curte de Casație și Justiție asigură interpretarea și aplicarea unitară a legii de către celelalte instanțe judecătorești, potrivit competenței sale.”*

Recomandări: Adoptarea unei reglementări de eliminare a procedurii de echivalare a diplomelor de licență și a titlurilor științifice în cadrul statelor care au aderat prin tratate internaționale de recunoaștere reciprocă a titlurilor științifice, deoarece acestea, în condițiile existenței unui tratat, au o valabilitate universală, fără îndeplinirea altor proceduri. Reglementarea și-a atins scopul în 2010, prin acordul bilateral încheiat între miniștrii educației și cercetării din ambele state. A se vedea anexa 8.

În acest sens, a fost publicat articolul “Procedura atragerii răspunderii administrativ patrimoniale a statului român, pentru neechivalarea diplomelor și nerecunoașterea titlurilor științifice de doctor în drept obținute în alte state; model de practică”, în R.N.D. [66, p.1].

5.4. Aspecte practico-științifice în drept comparat asupra Legii de contencios administrativ din R.M. și RO.

În esență, instituția c.adm. este mijlocul procedural de atragere a răspunderii administrativ-patrimoniale, a unei autorități publice ca persoană juridică, și a funcționarului vinovat de greșeala administrativă, împotriva căreia persoana prejudiciată se poate îndrepta în acțiune în solidar cu autoritatea publică.

În acest sens, în timp ce în RO. se constată o adaptare a legii c.adm. la cerințele societății moderne, prin asigurarea de mijloace eficiente de răspundere administrativ-contravențională și administrativ-patrimonială, în R.M. se constată existența unei legi cu lacune în privința asigurării procedurii necesare de atragere a răspunderii administrativ-contravențională și administrativ-patrimonială a autorității publice și a funcționarului vinovat. Este de remarcat totuși, voința statului moldovean de a adopta cât de cât o lege a c.adm., care este la jumătatea dintre eficiență și ineficiența în raporturile juridice dintre societatea civilă, reprezentată prin cetățean și persoana juridică particulară, pe de o parte și, respectiv autoritatea publică vinovată de culpa administrativă în solidar cu funcționarul public.

Facem aceste afirmații, deoarece răspunderea administrativ-contravențională ca instituție a dreptului administrativ, este diferită de instituția dreptului contravențional, așa cum foarte bine constată în lucrarea sa A. Iorgovan [30], motiv pentru care Lg. de c.adm. trebuie să aibă în conținut procedura atragerii răspunderii administrativ-contravențională.

Cu regret constatam că în Lg. de c.adm. din R.M. [15], legiuitorul s-a oprit asupra procedurii de aplicare a sancțiunilor administrativ-contravenționale împotriva organelor de conducere din autoritățile publice, doar în cazul în care acestea nu trimit în termenul prevăzut de instanța actele solicitate la dosar, nu însă și pentru cazurile de nerespectare a hotărârilor judecătorești irevocabile dispuse de instanțele de c.adm..

Scopul lg. din RO.:Lg. 554/ 2004 [13, art.1] prevede:

„Orice persoană care se consideră vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim, de către o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri, se poate adresa instanței de c.adm. competente, pentru anularea actului, recunoașterea dreptului pretins sau a interesului legitim și repararea pagubei ce i-a fost cauzată. Interesul legitim poate fi atât privat, cât și public.”

Scopul Legii din R.M.: Lg. 793-XIV/ 10.02.2000 [15, art.1 (1) și (2)] prevede: „C.adm. ca instituție juridică are drept scop contracararea abuzurilor și exceselor de putere ale autorităților publice, apărarea drepturilor persoanei în spiritul legii, ordonarea activității autorităților publice, asigurarea ordinii de drept. Orice persoană care se consideră vătămată într-un drept al său, recunoscut de lege, de către o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri, se poate adresa instanței de c.adm. competente pentru a obține anularea actului, recunoașterea dreptului pretins și repararea pagubei ce i-a fost cauzată.”

În privința scopului pentru care au fost adoptate constatăm că ambele legi au un scop comun. Aceste legi au fost adoptate atât în R.M. cât și în RO., pentru efectuarea unui control

administrativ contencios asupra actelor care sunt de natură să lezeze cetățenii, persoanele juridice și asociațiile de persoane care au dreptul să stea în judecată prin organele de conducere pe care le au. Astfel, după ce petiționarii au urmat calea recursului administrativ, denumit și plângere prealabilă, față de actele pe care le-au contestat pentru a fi anulate ca nelegale și în scopul reparării pagubelor produse prin actele administrative unilaterale ale autorităților administrațiilor publice, pot sta în judecată prin respectarea principiului egalității în fața legii.

Constatări în plan comparat:

Referitor la R.M., în privința Legii 793-XIV/10.02.2000 [15]:

1. Nu există text de lege cu privire la răspunderea administrativă contravențională a conducătorului autorității publice, în cazul neexecutării în termen legal a hotărârii judecătorești irevocabile.

A se vedea art.32 (3) care prevede: „*Conducătorul autorității publice în a cărei sarcină a fost pusă executarea acesteia, poate fi tras la răspundere, în conformitate cu prevederile legislației în vigoare*”;

2. Nu se prevede în lege procedura de distribuire aleatorie a dosarelor, pe complete specializate ale secției de c.adm., cum de altfel nu se prevede nici respectarea principiului de stabilitate a membrilor din completul de judecată, în care a ajuns dosarul să fie repartizat, în procedură imparțială.

În acest sens, art.23 (1) și (2) nu precizează decât fixarea termenului pentru examinarea cererii și împrejurarea că în fond, judecata se poate face la prima zi de înfățișare dacă părțile declară că sunt pregătite pentru dezbateri judiciare, potrivit art.23 (1). Nu se prevede cum instanța fixează data judecării pricinii în fond în termen rezonabil, dacă Lg. organică nu dispune altfel. Termenul de adresare în instanța de c.adm., prevăzut de art.17 (1) este de 30 de zile, în raport cu termenul general de prescripție de 3 ani, prevăzut de dreptul civil.

Referitor la RO.: 1. Prevede termenul de introducere al acțiunii în c.adm., de șase luni de la aducerea la cunoștință a actului individual sau de la data de publicare a actului colectiv;

2. Prevede amenzi cominatorii, respectiv sancțiuni administrativ contravenționale, pentru cazurile de neexecutare a hotărârii judecătorești de către autoritatea publică debitoare, în termenul prevăzut de lege, de 30 de zile de la rămânerea definitivă, după caz, la expirarea termenului prevăzut în hotărâre, fiind adoptat în acest sens textul de lege prevăzut în Lg. 554/2004 [13, art.24 (2)]. Sancțiunea în acest caz este de 20% din salariul minim pe economie, care se aplică conducătorului autorității publice pentru fiecare zi de întârziere în executarea hotărârii, nejustificată;

3. Prevede expres că neexecutarea de către autoritatea debitoare prin organul de execuție a acesteia, a obligației de executare a hotărârii irevocabile, nici după data de aplicare a amenzilor cominatorii, constituie infracțiune de neexecutare/nerespectare a hotărârii judecătorești, care se pedepsește cu închisoare de la șase luni la trei ani, după caz, cu amendă între 25.000 – 100.000lei;

4. Procedura de repartizare a dosarelor pe membrii din complet și pe secții specializate, este reglementată de Lg. de organizare și funcționare a instanțelor judecătorești din RO. [32], potrivit căreia repartizarea dosarelor se face cu respectarea principiului de distribuire aleatorie și de stabilitate a membrilor din complet.

Recomandări în plan comparat:

Pentru R.M.: Modificarea și completarea Lg. 793-XIV din 2000 [15] a R.M., astfel:

1. Introducerea punctului (4) în completare la art.32 prin preluarea prevederilor din art. 24 (2) și (3) din Lg. 554/2004 din RO. [13], astfel: *„În caz de neexecutare a obligației de către autor, în termenul prevăzut în hotărârea judecătorească irevocabilă pronunțată de instanța de c.adm., după caz, a termenului stabilit la art.32 (2) din Lg. (30 de zile), de la data de la care hotărârea a devenit irevocabilă, conducătorul autorității publice în a cărei sarcină a fost pusă executarea acesteia, i se va aplica la cererea reclamantului sancțiunea amenzilor cominatorii, în valoare de 20% pe zi din salariul minim pe economie, potrivit încadrării sale”;*

Sușinem în egală măsură ca în lipsa unei asemenea completări să se raporteze cuantumul sancțiunii pentru neexecutarea hotărârii judecătorești în termen legal, la aplicarea sancțiunilor prevăzute de art.22 (3) din Lg. C.adm. din R.M., care atrage o răspundere administrativ-contravențională mai strictă pentru conducătorul unității.

2. Introducerea art.32 (5), care să prevadă: *„Nerespectarea hotărârilor judecătorești nici după data de aplicare a amenzilor cominatorii pe zi de întârziere în executarea obligației, nejustificată, constituie infracțiune de neexecutare a hotărârii judecătorești, cu sancțiune de la șase luni la trei ani de închisoare;*

3. Introducerea art. 32 (6), care să prevadă: *„Cererile de la art. 32 (4) și (5) se judecă în camera de consiliu, fără citarea părților, cu scutire de taxă judiciară”.*

4. Sancțiunea amenzilor cominatorii aplicată de instanța de c.adm. să se comunice din oficiu la Parchet, cu titlu de act de sesizare pentru începerea urmăririi penale împotriva persoanelor culpabile de neexecutarea hotărârilor judecătorești irevocabile, pronunțate de instanțele de c.adm.;

5. Extinderea controlului de c.adm. inclusiv în domeniul contractelor administrative, în scopul asigurării dreptului la acțiune al societății civile, ca mijloc de asigurare a transparenței în efectuarea cheltuielilor publice prin contracte cu instituțiile statului.

6. Acțiunile de constatare a nulității deciziilor adoptate de Consiliile Locale, pe motive de nerespectare a legislației cu privire la incompatibilitățile aleșilor locali, sunt imprescriptibile și se pot introduce de orice persoană din R.M., fără a mai fi necesară îndeplinirea procedurii prealabile.

7. Modificarea art.17 (1) și (4), cu privire la termenul de introducere a acțiunii la instanță pentru anularea unui act sau recunoașterea dreptului pretins, din 30 de zile în șase luni de zile.

Pentru RO.: Introducerea unor modificări și completări la Lg. 554/2004 [13] din RO., cu privire la următoarele:

1.Preluarea textului de lege din art.22 (3) din Lg. C.adm. din R.M. [15], astfel:

„Pârâtul este obligat să prezinte instanței documentele solicitate la prima zi de înfățișare, în caz contrar, i se aplică o amendă judiciară în mărime de până la 10 salarii minime pentru fiecare zi de întârziere nejustificată. Aplicarea amenzilor judiciare nu scutește pârâtul de obligația de a prezenta documentele solicitate.”

2.Sanctiunea amenzilor cominatorii aplicată de instanța de c.adm. să se comunice din oficiu la Parchet, cu titlu de act de sesizare pentru începerea urmăririi penale împotriva persoanelor culpabile de neexecutarea hotărârilor judecătorești irevocabile, pronunțate de instanțele de c.adm..

3. Acțiunile de constatare a nulității hotărârilor adoptate de Consiliile Locale, pe motive de nerespectare a legislației cu privire la incompatibilitățile aleșilor locali, sunt imprescriptibile și se pot introduce de orice persoană din RO., fără a mai fi necesară îndeplinirea procedurii prealabile.

5.5. Concluzii la Capitolul 5

Răspunderea administrativ-patrimonială reprezintă o formă de răspundere specifică dreptului administrativ. După cum s-a arătat în lucrare, activitatea administrației poate produce uneori prejudicii particularilor, prejudicii pentru care administrația urmează să răspundă în urma litigiilor soluționate de instanțele de judecată. Constituția RO. conține unele dispoziții, cum ar fi art.21, 44, 52, 53 și 123, alin. (5), din care rezultă concluzia că se recunoaște dreptul fundamental al cetățeanului român de a fi despăgubit pentru prejudiciile produse prin actele administrative ale autorităților publice [53, p.459]

Instanțele de c.adm. se pronunță cu privire la aceste prejudicii, care rezultă din nelegalitatea actelor și din neconstituționalitatea acestora, viciile de legalitate și de neconstituționalitate, precum și asupra aspectelor de neoportunitate a actului.

Prin urmare, răspunderea administrativ-patrimonială este o răspundere cu caracter autonom [38, p.178] supusă unor reguli proprii, diferite de cele prevăzute în C. civ. și care guvernează regimul răspunderii particularilor.

Formele răspunderii administrativ patrimoniale se împart în două categorii, și anume formele prevăzute de lege, care sunt consacrate expres în Lg. nr.554/2004 [13] și Constituția RO. [3], și formele deduse din doctrină și jurisprudență, precum și din unele soluții legislative generale.

Din punct de vedere al laturii subiective, răspunderea administrativ-patrimonială poate fi:

1) *Obiectivă*, care intervine indiferent de vinovăția autorității publice chemată să răspundă.

În acest caz, s-a constatat că, atunci când a intervenit răspunderea administrativ patrimonială, se creează o stare facultativă a organului puterii de stat de a formula acțiunea în regres, cu atât mai mult cu cât nu atrage nici o sancțiune pentru ministrul de resort sau funcționarul public în cauză, în condițiile de neexercitare a acțiunii în regres. Această toleranță a creat aparența dreptului pentru magistrații din cadrul instanțelor interne, că nu răspund administrativ-patrimonial, indiferent de erorile comise în procesele soluționate, ceea ce a generat grave pierderi materiale pentru stat ca urmare a suportării din bugetul de stat a despăgubirilor civile stabilite prin hotărâri internaționale.

Recomandăm ca modalitatea de tragere la răspundere administrativ-patrimonială prin acțiune în regres să se simplifice, astfel:

1. Ministerul de resort, în cauză statul, fiind reprezentat prin Ministerul Finanțelor Publice, să emită somație și titlu executoriu de executare a creanțelor, împotriva magistraților care au făcut parte din completele de judecată în care a rămas definitivă și irevocabilă hotărârea pronunțată prin instanțele interne.

2. Mijlocul procedural de apărare a membrilor din completele de judecată pentru care ministerul de resort emite acte de executare, să fie restrâns la calea contestației la executare, în care să se poată apăra în condițiile în care fac dovadă că în hotărârea pronunțată, au formulat opinie separată

2) *Subiectivă*, care este bazată pe culpa autorității publice răspunzătoare.

Această formă de răspundere are o recunoaștere legală expresă, prin Lg. nr.554/2004 [13]. Din prevederile acesteia, raportate la Constituția RO., rezultă principiile care guvernează

răspunderea solidară a autorităților publice și a funcționarilor pentru prejudicii produse prin acte administrative.

În ceea ce privește **procedura atragerii răspunderii administrativ patrimoniale a Statului Român, pentru neechivalarea diplomelor și nerecunoașterea titlurilor științifice de doctor în drept obținute în alte state**, se consideră necesară adoptarea unei reglementări de eliminare a procedurii de echivalare a diplomelor de licență și a titlurilor științifice în cadrul statelor care au aderat prin tratate internaționale de recunoaștere reciprocă a titlurilor științifice, deoarece acestea, în condițiile existenței unui tratat, au o valabilitate universală, fără îndeplinirea altor proceduri.

Referitor la aspectele practico-științifice în drept comparat asupra Legii de c.adm. din R.M. și RO., constatăm următoarele:

Referitor la R.M., în Lg.793-XIV/10.02.2000 [15] nu există prevederi cu privire la răspunderea administrativ contravențională a conducătorului autorității publice, în cazul neexecutării în termen legal a hotărârii judecătorești irevocabile.

Prin urmare, în Lg.793/2000 [15] a c.adm. din R.M. ar trebui introduse unele modificări și completări, astfel: **a)** art.32(3), să aibă următorul conținut: „În caz de neexecutare a obligației de către debitor în termenul prevăzut în hotărârea judecătorească irevocabilă pronunțată de instanța de c.adm., după caz, a termenului stabilit la art.32(2) din lg. (30 de zile), de la data de la care hotărârea a devenit irevocabilă, conducătorului autorității publice în a cărei sarcină a fost pusă executarea acesteia, i se va aplica la cererea reclamantului sancțiunea amenzilor cominatorii, în valoare de 20% pe zi de întârziere din venitul lunar realizat”;

b) introducerea art.32(5): „Nerespectarea hotărârilor judecătorești nici după data de aplicare a amenzilor cominatorii pe zi de întârziere în executarea obligației, nejustificată, constituie infracțiune de neexecutare a hotărârii judecătorești, cu sancțiune de la șase luni la trei ani de închisoare;

c) introducerea art.32(6): „Cererile de la art.32(4) și (5) se judecă în camera de consiliu, fără citare părți cu scutire de taxă judiciară”;

d) extinderea controlului de c.adm. inclusiv în domeniul contractelor administrative, ca mijloc de asigurare a transparenței în efectuarea cheltuielilor publice.

Pentru RO. constat necesitatea următoarelor acțiuni: **a)** preluarea textului de lege din art. 22 (3) din lg. c.adm. din R.M., astfel: „Pârâțul este obligat să prezinte instanței documentele solicitate la prima zi de înfățișare, în caz contrar, i se aplică o amendă judiciară în mărime de până la zece salarii minime pentru fiecare zi de întârziere nejustificată. Aplicarea amenzilor judiciare nu scutește pârâțul de obligația de a prezenta documentele solicitate”; **b)** amenzile

cominatorii să se aplice în quantum de 20% din venitul brut lunar realizat de către organul executiv al unității administrative și/sau funcționarul public care a fost chemat în judecată, prin modificarea prevederii actuale, potrivit căreia amenzile cominatorii se calculează la 20% pe zi de întârziere, din salariul minim pe economie.

Concluzii generale și recomandări

Lucrarea de doctorat constituie o cercetare doctrinar-teoretică și normativ-legislativă în plan comparat a răspunderii administrative din R.M. și din RO..

1) Referitor la răspunderea administrativă, în urma cercetărilor efectuate, am ajuns la următoarele concluzii: **a)** viața socială nu poate fi concepută fără răspundere; **b)** orice abatere atrage de la sine răspundere; **c)** conceptul de răspundere semnifică o reacție de dezaprobare a societății față de o acțiune sau inacțiune umană; **d)** răspunderea juridică reprezintă un raport juridic de constrângere; **e)** sancțiunea juridică reprezintă obiectul răspunderii juridice; **f)** pedeapsa este o sancțiune suplimentară, despăgubirea primează; **g)** oamenii hotărându-se să trăiască în societate, au cedat puterii sociale dreptul de a sancționa; **h)** răspunderea administrativă este o componentă a răspunderii juridice; **i)** răspunderea administrativă este o răspundere autonomă și distinctă față de răspunderea civilă, penală și răspunderea disciplinară a salariaților conform dreptului muncii; **j)** legile sunt făcute în așa fel, ca cei care conduc să nu răspundă față de cei care sunt conduși. Astfel, parlamentarii nu răspund pentru votul lor, iar magistrații pentru hotărârile lor. Se recomandă extinderea domeniului de răspundere administrativă, cu aplicabilitate la membrii guvernului, procurori și judecători.

2) Referitor la răspunderea administrativă a primarului, se constată, atât pentru R.M., cât și pentru RO., inexistența unei prevederi în Lg.436-XVI/28.12.2006 [41] și Lg.215/2001 modificată prin Lg.59/2010 [33], de atragere a răspunderii administrative a primarului, pentru cazurile de anulare în mod repetat de către instanțele judecătorești a unor acte administrative adoptate de acesta.

În aceste condiții intervine necesitatea, pentru R. M., a completării Lg. 436-XVI/2006 [41], cu art.(2) lit.f): “mandatul primarului încetează înainte de termen, în caz de anulare de către instanța judecătorească în interval de un an calendaristic prin hotărâre definitivă și irevocabilă, a două decizii emise de acesta”.

Dacă pe parcursul unui an calendaristic se ajunge ca prin hotărâre judecătorească definitivă și irevocabilă să se anuleze două acte administrative emise de un primar din RO., recomandăm ca mandatul primarului în cauză să se considere încetat de drept.

O schimbare necesară, atât pentru R.M. cât și pentru RO., ar fi ca referendumul de încetare a mandatului de primar înainte de termen și/sau a consiliului local, să aibă loc în urma strângerii unui procent de 25% din semnăturile cetățenilor cu drept de vot ai localității, iar validarea referendumului și încetarea mandatelor aleșilor locali să aibă loc prin simpla majoritate a celor care au votat.

3)Referitor la răspunderea administrativă a consilierilor recomandăm pentru R.M. ca sancțiunea administrativă referitoare la consiliul local, prevăzută în Lg.436/2006 din R.M. [41, art.25(1), a) și (2)], să fie preluată textual în Lg.215/2001, republicată, din RO.: “(1) Consilierul poate fi prezent la ședința consiliului, însă nu participă la adoptarea deciziilor în condițiile existenței unui conflict de interese, atunci când: a) el personal, soția (soțul), copiii, părinții săi au un interes patrimonial în problema supusă dezbaterii; (2) Deciziile adoptate de consiliul local cu încălcarea dispozițiilor alin.(1) pot fi declarate nule, în condițiile legii, de către instanța de c.adm..”

4)Referitor la răspunderea ministerială se constată în R.M. că lipsește o lege având ca obiect răspunderea ministerială, pentru miniștrii aflați în exercițiul funcției și respectiv după încetarea mandatului de miniștri.

În acest caz recomandăm pentru R.M., adoptarea unei legi a răspunderii ministeriale, prin preluarea modelului cadru din Lg.nr.115/1999 privind responsabilitatea ministerială din RO., republicată în M. Of. nr.200/23.03.2007 [42], împreună cu recomandările aferente, propuse în teză.

În paralel se constată că în RO. legislația actuală este anevoioasă în acest domeniu deoarece se prevede acordul de începere a urmăririi penale de către majoritatea parlamentară. Din acest motiv, recomandăm pentru RO., ca cercetarea penală împotriva membrilor din Guvern să nu mai fie determinată de acordul Parlamentului.

Printre recomandările avute pentru ambele state se pot enumera: a) recunoașterea dreptului pentru puterea judecătorească, de a atrage de drept demiterea miniștrilor din guvern, în condițiile în care toți procurorii și/sau judecătorii participă la grevă împotriva guvernului; b) pentru miniștrii în exercițiu și pentru foștii miniștri, să se aplice procedura penală de drept comun, prin cercetarea acestora de Parchetul de pe lângă ICCJ pentru RO. și de Parchetul de pe lângă C.S.J. pentru R.M..

5)Referitor la răspunderea administrativă a organelor executive din partidele politice, s-a constatat atât pentru R.M. cât și pentru RO. ca partidele politice nu practică înregistrarea filialelor sau organizațiilor teritoriale, în calitate de dezmembrăminte ale acestora.

Drept urmare recomandăm pentru cele două state: **a)** instituirea obligației de înregistrare a subdiviziunilor teritoriale la organul administrației de stat competent teritorial, în termen de 30 de zile de la data înregistrării în Registrul Partidelor Politice a formațiunii de la nivel național, sub sancțiunea decăderii partidului în cauză, din dreptul de a-și continua activitatea politică; **b)** instituirea obligației de întocmire și de înregistrare de contracte individuale de muncă, care să se încheie între organul colectiv de conducere reprezentat prin Biroul Permanent Național, după caz, de Biroul Permanent Județean, în calitate de angajator și organul de execuție, președinte, în calitate de angajat, înregistrat inclusiv la autoritatea de control pentru partide și organizații politice din țară,

pentru a fi posibilă angajarea răspunderii administrativ disciplinare și patrimoniale a organelor de conducere care încalcă legislația administrativă și fiscală.

6)Referitor la răspunderea administrativă a statului, prin garantarea dreptului la apărare prin avocați, în R.M. se apreciază următoarele: **a)** modalitatea de admitere în profesia de avocat care se face pe baza unui examen la care participă și reprezentanți din partea Ministerului de Justiție; **b)** existența Instituției Avocaților Publici, specializată în asigurarea apărării din oficiu. În acest caz, ar trebui avută în vedere și echivalarea examenului de definitivat din avocatură cu examenul de admitere în magistratură.

Prin comparație, se observă că Lg. de organizare și exercitare a profesiei de avocat din RO. [31], în vigoare în semestrul 1 din 2010, aduce atingere dreptului garantat la apărare, ca garanție pe care statul trebuie să o asigure în exercitarea procesului penal pentru învinuții sau inculpații care nu au posibilități materiale de a-și asigura un apărător angajat, prin delegarea acestui serviciu inclusiv pentru avocatul stagiar.

Astfel, pentru RO. formulăm următoarele recomandări: **a)** încadrarea serviciilor de asistență juridică, în categoria serviciilor bazate pe cerere și ofertă; **b)** examenele de admitere în profesie și definitivatul pentru avocații stagiați să se facă în centre universitare cu posibilitatea participării unor judecători sau procurori în comisia de examinare a candidaților.; **c)** înființarea instituției avocatului public, cu organizare și funcționare sub control de stat, care să preia asigurarea apărărilor din oficiu, ca metodă și mijloc de garantare al dreptului la apărare de către stat, întrucât statul răspunde administrativ-patrimonial în relațiile cu cetățenii, pentru ce nu controlează, fiind condamnat prin hotărâri ale Curții Europene A Drepturilor Omului; **d)** echivalarea examenului de admitere în profesia de magistrat cu examenul de admitere în profesia de avocat; **e)** admiterea în profesia de avocat cu scutire de examen pentru doctorii în științe juridice și a notarilor, consilierilor juridici și organelor de cercetare penală cu studii juridice care dovedesc o vechime de 10 ani și **f)** preluarea activității asistenței juridice din oficiu de instituția avocatului public cu organizarea și funcționarea sub controlul instituției Avocatului Poporului, reglementată prin instituția ombudsman-ului [46] din ambele state.

Ambele state ar trebui să dispună măsuri pentru asigurarea pluralismului organizațiilor profesionale de drept privat ale avocaților, pe specializări de drept: civil, penal, administrativ și comercial.

7)Referitor la răspunderea administrativă a procurorilor și judecătorilor, constatăm că în R.M., noțiunea de răspundere administrativă a căpătat un progres spectaculos prin modificările legislative aduse la Lg.544/20.07.1995 [51], intrate în vigoare din 08.07.2010, în timp ce în RO, noțiunea de răspundere administrativă a magistraților este pur formală deoarece, în

realitate, aceștia nu sunt supuși unui control administrativ eficient din partea instituțiilor cu atribuții de control pe linia puterii judecătorești. *Constatări pentru R.M.:* **a)** lipsa unei bune definiții pentru termenii “rea-credință” și “erori” comise de procurori; **b)** lipsa unei bune definiții cu privire la termenii de “rea-credință” și “neglijență gravă” în exercitarea activității de judecător; **c)** lipsa unei prevederi cu privire la asigurarea pentru malpraxis a judecătorului și procurorului.

Am constat pentru RO. lipsa unor prevederi utile precum: **a)** o bună definiție pentru termenii de “erori judiciare”, “rea-credință” și “gravă neglijență”; **b)** o prevedere cu privire la asigurarea pentru malpraxis a judecătorului și procurorului; **c)** o prevedere legislativă cu privire la numirea judecătorilor de la C.S.J. de către Parlamentul RO. la propunerea C.S.M.; **d)** o prevedere legislativă de tragere la răspundere administrativă a magistraților (procurori și judecători), în cauze de încălcare din motive imputabile a termenelor rezonabile de examinare a cauzelor aflate în lucru sau încălcarea normelor imperative ale legislației; **e)** o prevedere de tragere la răspundere disciplinară pentru judecători în cazurile de încălcare a termenelor de redactare a hotărârii judecătorești; **f)** o prevedere de tragere la răspundere disciplinară pentru judecători în caz de nepublicare din motive imputabile judecătorului a hotărârilor pe pagina web a instanței; **g)** o prevedere de tragere la răspundere disciplinară, pentru încălcarea de către judecători și de către procurori a incompatibilităților și interdicțiilor care îi privesc; **h)** o prevedere de tragere la răspundere administrativ disciplinară și patrimonială pentru judecători, în cazurile de emitere a unei hotărâri care ulterior a fost declarată de Curtea Europeană A Drepturilor Omului drept hotărâre prin care au fost încălcate drepturile și libertățile fundamentale ale omului; **i)** o cale de atac împotriva refuzului Inspecției Judiciare, de a sesiza Comisia de Disciplină pentru Judecători sau Procurori; **j)** apreciem ca este prea mic termenul de un an de zile de la data săvârșirii faptei, după care intervine prescripția răspunderii administrativ-disciplinară prevăzută pentru procurori și judecători.

Drept urmare recomandăm pentru RO. următoarele: **a)** în materie de control a actelor administrative efectuate de către procurori în etapa de cercetare penală, sa se înființeze pe lângă fiecare parchet, Instituția Judecătorului de Instrucție, care să verifice din oficiu sau la cererea persoanelor interesate, legalitatea și temeinicia actelor și măsurilor dispuse de procuror în timpul activității de cercetare penală, pe principiul de distribuire aleatorie a dosarelor pe complete de judecată;

b) să se instituie răspunderea administrativ patrimonială împotriva judecătorilor a căror hotărâri au constituit obiectul condamnării statului la despăgubiri civile prin hotărâri judecătorești pronunțate de instanțele internaționale, cu excepția judecătorilor care au făcut să se consemneze opinie separată;

c) reglementarea căilor de atac împotriva refuzului Inspecției Judiciare de a sesiza Comisia de Disciplină pentru Judecători sau Procurori;

d) modificarea termenului de un an de zile de la data săvârșirii faptei, după care intervine prescripția răspunderii administrativ-disciplinară prevăzută pentru procurori și judecători, într-unul de minim un an de zile de la soluționarea irevocabilă a procesului în care magistratul a săvârșit abaterea.

Printre recomandările comune pentru ambele state, se pot enumera: a) în materia cererilor de recuzare, precum și în materia plângerilor administrative formulate împotriva procurorilor și/sau judecătorilor, să se formeze proces după regulile de judecată stabilite în dreptul comun pentru cererile de ordonanță presedentială, prin participarea la proces cu drepturi egale între părți, respectiv judecătorii și/sau procurorii recuzați și petiționarii reclamânți;

b) în materia procedurii de deschidere a ședințelor de judecată, începerea acestora să aibă loc prin depunerea jurământului de către membrii din complet și îndeplinirea condiției afișării la loc vizibil pe holul instanței a fotografiilor cu datele de identificare ale membrilor din complet și incompatibilitățile acestora;

c) în materia îmbunătățirii legislației în vigoare pentru eficientizarea răspunderii administrative a procurorilor și judecătorilor, să se instituie răspunderea administrativ disciplinară pentru procurorii și judecătorii care încalcă normele de drept material;

d) în plan legislativ pentru eficientizarea răspunderii administrative a magistraților care declară grevă, recomandăm ca aceștia să se considere demisi de drept din funcția de magistrat. Ca excepție, se propune ca în condițiile în care toți procurorii și/sau judecătorii de la nivel național participă la grevă, să nu se mai atragă consecința demiterii acestora, însă protestul să se considere vot de blam împotriva Guvernului, având drept consecință emiterea de către președintele țării, în termen de 10 zile de la inițierea protestului, a decretului de destituire din funcție a primului-ministru și a miniștrilor din cabinet.

În plan legislativ se propune adoptarea unei mai bune definiții pentru termenii de “*erori judiciare*”, “*rea-credință*” comuni pentru legislația în materie din R.M. și RO., “*gravă neglijență*” în RO. și “*neglijență gravă*” în R.M., astfel:

A) *Cu privire la procurorii din R.M. și RO.:* - „eroarea judiciară” se încadrează astfel:
a) persoana care a fost condamnată definitiv în cadrul unui proces penal, dacă în urma rejudecării cauzei s-a pronunțat o hotărâre definitivă de achitare;

b) persoana care în cursul procesului penal, a fost privată de libertate, ori căreia i s-a restrâns libertatea, dacă în urma judecării cauzei sau a rejudecării într-o cale extraordinară de atac, a fost pusă în libertate;

c) persoana care a fost privată de libertate în cursul procesului penal, după ce a intervenit prescripția, amnistia sau dezincriminarea faptei;

-,*reaua-credință*” se încadrează astfel: **a)** când procurorul încalcă cu știință, normele de drept material sau procesual, urmărind sau acceptând prejudicierea unei persoane;

b) când procurorul nesocotește în mod grav și nescuzabil, normele de drept material sau procesual;

B) *Cu privire la magistrații din R.M. și RO.:* -,*reaua-credință*” să aibă unul dintre următoarele înțeleșuri: **a)** atunci când magistratul încalcă cu știință normele de drept material sau procesual, urmărind sau acceptând prejudicierea unei persoane;

b) manipularea intenționată a instrumentelor juridice de drept material și procesual în scopul prejudicierii părții vătămate;

c) intenția frauduloasă în aplicarea legii, cu consecința prejudicierii părții vătămate;

d) manipularea intenționată a normei legale și a principiilor generale de către magistrat, dacă prin aceasta s-a produs un prejudiciu persoanei vătămate.

-,*gravă neglijență*” să aibă unul din următoarele înțeleșuri: **a)** nesocotirea de către magistrat, din culpă, în mod grav și nescuzabil, a normelor de drept material sau procesual;

b) încălcarea raționamentului judiciar și a normelor legale, dincolo de o diligență obiectivă, dacă prin aceasta s-a produs un prejudiciu persoanei vătămate;

c) necunoașterea de către judecător a regulilor în cadrul cărora se desfășoară activitatea acestuia de natură a prejudicia partea vătămată;

d) în plan legislativ, pentru implementarea unei condiții și determinări de asigurare pentru riscurile ce decurg din activitatea profesională a magistraților și pentru malpraxis. Propunem ca în Lg.303/2004 [32] din RO., și în Lg.294/2008 [50] și Lg.544/1995 [51] din R.M., să se introducă un nou art.cu următorul conținut: *„Pentru malpraxis și riscurile ce decurg din activitatea profesională, magistrații sunt obligați să încheie o asigurare de răspundere civilă pentru erori judiciare săvârșite din gravă neglijență.”*

8)Referitor la comisiile de disciplină pentru funcționarii publici, apreciem că înființarea comisiilor de disciplină din R.M. și din RO., înfrânge principiul constituțional potrivit căruia este interzisă înființarea de instanțe extraordinare. Recomandăm ca locul comisiilor de disciplină să fie luat de către instanțele judecătorești competente instituțional să judece faptele funcționarilor publici.

9)În ceea ce privește răspunderea administrativ disciplinară a funcționarului public, atât din R.M., cât și din RO., recomandăm: **a)** în structurile administrației publice să se distingă clar, atât prin apartenență cât și prin relații de organizare și conducere, care sunt organele de

conducere cu caracter politic și care sunt organele de conducere și de reprezentativitate cu caracter tehnic;

b) secretarul unei autorități a administrației publice, asemenea ca și organele ierarhic superioare din instituțiile de coordonare, organizare și control din cadrul Agenției Naționale a Funcționarilor Publici, să nu fie numite de organul politic;

c) instituirea stării de incompatibilitate a funcționarului public de la orice nivel, cu aceea de membru al unei organizații politice;

d) modificarea termenului de prescripție a răspunderii administrativ-disciplinară, de la un an de zile de la data săvârșirii faptei, la minim un an de zile de la data de soluționare irevocabilă a acțiunii în instanță.

10) În ceea ce privește răspunderea administrativ-disciplinară a magistraților recomandăm ca, Ordonanța de începere a urmăririi penale dispusă de procuror, să fie supusă controlului judecătoresc, prin completarea textului de lege din C.proc.pen. din RO. [61, art.2781, pct. (1)], după cum se arată în lucrare. În această situație, instanțele penale judecătorești nu vor mai fi încărcate cu dosare penale care cuprind erori judiciare, precum fapte de abuz generate de influențe politice sau ierarhic superioare din cadrul sistemului judiciar.

Am arătat că în R.M., actualul C. proc. pen. prevede exercitarea controlului judecătoresc împotriva actelor și măsurilor dispuse de procuror în dosarele de cercetare penală, apreciind faptul că în acest stat, cu o vechime destul de tânără în democrație, s-a înființat prin lg. instituția judecătorului de instrucție, reglementată prin Lg.514-13/06.07.1995 [62, art.6, pct.1], republicată.

Apreciem că sistemul legislativ din R.M. în materia controlului actelor efectuate de procuror, este mai eficient decât sistemul legislativ din RO..

11) Recomandăm implementarea în cadrul legislativ din R.M. a procedurii aprobării tacite, ca formă de răspundere administrativ disciplinară și metodă simplificată de obținere de acorduri, avize, licențe și autorizații de la autoritățile publice, care presupune recunoașterea de drept a cererii de autorizare din petiție, în lipsa unui răspuns în termen de 30 de zile.

12) Referitor la autoritățile competente să soluționeze cazurile contravenționale, constatăm cu privire la C.contrav. din R.M., următoarele: **a)** contravine art.21 din Constituție, referitor la prezumția nevinovăției;

b) nu este reglementată modalitatea recunoașterii persoanei contraveniente, drept victimă în situația de desființare a contravenției pe calea procedurii de judecată;

c) nu se prevede cine este incompatibil să fie martor asistent în cadrul sancțiunii contravenționale. În RO., O.G.2/2001 [68], nu cuprinde referiri la prezumția de nevinovăție a

contravenientului și nu este reglementată modalitatea recunoașterii persoanei contraveniente, drept victimă în situația de desființare a contravenției pe calea procedurii de judecată.

Astfel, recomandăm pentru R.M. și RO. următoarele: **a)** martorii asistenți nu pot fi colaboratori ai organului constator;

b) trebuie prevăzută o egalitate de tratament în ceea ce privește respectarea principiului constituțional de egalitate în drepturi a persoanelor fizice și persoanelor juridice de drept privat, cu drepturile pe care le au instituțiile publice prin organele acestora, de constatare a contravențiilor;

c) trebuie prevăzută modalitatea de sancțiune administrativă și patrimonială a agenților constatori, a instituțiilor de control în solidar cu agenții constatori care se fac vinovați de nerespectarea legalității în materia aplicării sancțiunilor contravenționale;

d) recomandăm dublul grad de jurisdicție;

13) Referitor la procedura atragerii răspunderii contravenționale a organelor autorităților publice, prin amenzi cominatorii, pentru neexecutarea hotărârilor judecătorești irevocabile, recomandăm pentru R.M. introducerea sancțiunii administrative cu amenzi cominatorii în Legea de c.adm..

În același timp, recomandăm ambelor state ca hotărârile instanței de c.adm. prin care se aplică măsura amenzilor cominatorii, ca sancțiune administrativ contravențională care se achită la stat, să se comunice din oficiu la parchet ca act de sesizare pentru începerea urmăririi penale împotriva organelor de reprezentare ale autorității publice debitoare, sub aspectul neexecutării/nerespectării hotărârilor judecătorești irevocabile.

14) S-a constatat, în ceea ce privește procedura atragerii răspunderii administrativ patrimoniale a Statului Român, pentru neechivalarea diplomelor și nerecunoașterea titlurilor științifice de doctor în drept obținute în alte state, necesitatea adoptării unei reglementări de eliminare a procedurii de echivalare a diplomelor de licență și a titlurilor științifice în cadrul statelor care au aderat prin tratate internaționale de recunoaștere reciprocă a titlurilor științifice, deoarece acestea, în condițiile existenței unui tratat, au o valabilitate universală, fără îndeplinirea altor proceduri.

15) Referitor la aspecte practico-științifice în drept comparat asupra Legii de c.adm. din R.M. și RO., am constatat ca în R.M., în Lg.793-XIV/10.02.2000 [15] nu există prevederi cu privire la răspunderea administrativ contravențională a conducătorului autorității publice, în cazul neexecutării în termen legal a hotărârii judecătorești irevocabile, ceea ce a dus la formularea următoarelor recomandări:

- *pentru R.M.:* introducerea unor modificări și completări la Lg.793/2000 [15] a c.adm., astfel: **a)** art.32(3), să aibă următorul conținut: „În caz de neexecutare a obligației de către debitor în

termenul prevăzut în hotărârea judecătorească irevocabilă pronunțată de instanța de c.adm., după caz, a termenului stabilit la art.32(2) din lg.(30 de zile), de la data de la care hotărârea a devenit irevocabilă, conducătorului autorității publice în a cărei sarcină a fost pusă executarea acesteia, i se va aplica la cererea reclamantului sancțiunea amenzilor cominatorii, în valoare de 20% pe zi de întârziere din venitul lunar realizat”;

b) introducerea art.32(5): „Nerespectarea hotărârilor judecătorești nici după data de aplicare a amenzilor cominatorii pe zi de întârziere în executarea obligației, nejustificată, constituie infracțiune de neexecutare a hotărârii judecătorești, cu sancțiune de la 6 luni la 3 ani de închisoare;

c) introducerea art.32(6),: „Cererile de la art.32(4) și (5) se judecă în camera de consiliu, fără citare părți cu scutire de taxă judiciară”;

d) extinderea controlului de c.adm. inclusiv în domeniul contractelor administrative, ca mijloc de asigurare a transparenței în efectuarea cheltuielilor publice.

- *pentru RO.:* **a)** preluarea textului de lege din art.22(3) din lg. c.adm. din rm, astfel: „Pârâtul este obligat să prezinte instanței documentele solicitate la prima zi de înfățișare, în caz contrar, i se aplică o amendă judiciară în mărime de până la 10 salarii minime pentru fiecare zi de întârziere nejustificată. Aplicarea amenzilor judiciare nu scutește pârâtul de obligația de a prezenta documentele solicitate”; **b)** amenzile cominatorii să se aplice în quantum de 20% din venitul brut lunar realizat de către organul executiv al unității administrative și/sau funcționarul public care a fost chemat în judecată, prin modificarea prevederii actuale, potrivit căreia amenzile cominatorii se calculează la 20% pe zi de întârziere, din salariul minim pe economie.

BIBLIOGRAFIE

1. OU nr.27/2003 privind procedura aprobării tacite din RO, M. Of. 827/2003, aprobată prin Lg. nr. 486/2003.
2. Constituția R.M. adoptată la 29.07.1994, publicată în M.Of. nr.1 din 18.08.1994.
3. Constituția RO, republicată prin Lg. de revizuire nr.429/2003 din 2003, publicată în M. Of., Partea I nr.767/31.10.2003
4. Lg. din 11.02.1864, pentru înființarea Consiliului de Stat din RO.
5. Lg. din 12.07.1866, pentru împărțirea diferitelor atribuțiuni ale Consiliului de Stat din RO.
6. Lg. din 30.06.1905 a Î.C.C.J., publicată în M.Of. al RO., nr.72 din 01.07.1905.
7. Lg. din 24.03.1910 a Î.C.C.J., publicată în M.Of. al RO., nr.288 din 25.03.1910.
8. Lg. din 16.02.1912 a Î.C.C.J., publicată în M.Of. al RO., nr.252 din 17.02.1912.
9. Constituția RO.din 1923, publicată în M.Of. nr.282/29.03.1923
10. Lg. pentru c.adm. din RO.din 23.12.1925, publicată în M. Of. nr.128 din 14.06.1925
11. Lg. nr.1/26.07.1967, privind judecarea de către tribunale a cererilor celor vătămați în drepturile lor prin acte administrative ilegale, publicată în B.Of. al RO.nr.67/26.07.1967
12. Lg. nr.29/07.11.1990 a c.adm., publicată în M.Of. al RO.nr.122/08.11.1990
13. Lg. 554/2004 a c.adm. din RO, M. Of. 1154/2004, modificată prin Lg. 262/2007.
14. Pactul Ribbentrop-Molotov, cunoscut și ca Pactul Stalin-Hitler, a fost un tratat de neagresiune încheiat între Uniunea Sovietică și Germania nazistă, semnat la Moscova, la 23.08.1939 de ministrul de externe sovietic Viaceslav Molotov și ministrul de externe german Joachim von Ribbentrop, în prezența lui Stalin.
15. Lg. c.adm. nr.793-XIV din 10.02.2000, din R.M. (M. Of. al R.M. din 18.05.2000, nr.57-58, art.375), M. Of. nr.34/231 din 24.03.2000.
16. Costachi, G., *Direcții prioritare ale edificării statului de drept în R.M.*, Chișinău, 2009, Ed. „Tipografia Centrală” Chișinău, 235p.
17. Orlov, M., Belecciu, Ș., *Drept administrativ*, Academia „Ștefan cel Mare” a M.A.I. al R.M., Chișinău 2005, 270p.
18. Orlov, M., *Drept Administrativ*, Ed. Epigraf, Chișinău, 2001, 117p.
19. Furdui, S., *Dreptul contravențional*, Ed. Cartier Juridic, Chișinău, 2005, 248p.
20. Creangă, I., *Curs de drept administrativ*, vol. I, Ed. Epigraf, Chișinău, 2004, 173p.
21. Guțuleac, V., *Tratat de drept contravențional*, Chișinău 2009, Tipografia Centrală, 320p.
22. Cobăneanu, S., Hlipca, A., „*Apariția și evoluția ideii de responsabilitate ministerială prin prisma apărării drepturilor omului*”, Revista Națională de Drept nr. 1/2009, Chișinău, R.M.

23. Baltag, D., *Teoria răspunderii și responsabilității juridice*, Ed. „Tipografia Centrală” Chișinău, 2007, 440p.
24. Guceac, I., *Curs elementar de drept constituțional*, vol. II, Chișinău, 2004, Tipografia Centrală, 358p.
25. Popa, V., *Dreptul public*, Chișinău, 1998, 241p.
26. Costachi G., Guceac I., *Fenomenul constituționalismului în evoluția Republicii Moldova spre statul de drept*, Tipografia centrală, Chișinău, 2003, 344p.
27. Iorgovan, A., *Tratat de drept administrativ*, vol. I, II, III, Ed. Nemira & CO SRL, 1996, 378p.
28. Preda, M., *Tratat elementar de drept administrativ român*, ediția II, Ed. Lumina Lex, 1999, 680p.
29. Prisăcaru, V., *Tratat de drept administrativ român*, Partea generală, Ed. Lumina Lex, București, 2002, 915p.
30. Vedinaș, V., *Drept Administrativ*, Universul Juridic, București, 2009, 516p.
31. Lg. nr.51/1995 pentru organizarea și exercitarea profesiei de avocat din RO., republicată în 2004, M. Of. 116/1995.
32. Lg. nr. 303/28.06.2004, privind statutul judecătorilor și procurorilor, din RO., publicată în M. Of. nr. 826/13.09.2005.
33. Lg. nr.215/23.04.2001, privind administrația publică locală din RO., modificată prin Lg. nr.59/31.03.2010, M. Of. nr. 95/2010.
34. Lg. nr.14/2003 a partidelor politice, M.Of. din RO.nr.25 din 17.01.2003
35. Prisăcaru V. I., *Tratat de drept administrativ român – partea generală – ediția II*, revăzută și adăugită, Ed. ALL Beck, 1996, 601 p
36. C. Contrav. al R.M., nr.218-XVI/20.10.2008, M. Of. nr.3-6/15 din 16.01.2009.
37. Lg. nr. 158-XVI din 04.07.2008, cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, din R.M., M. Of. nr. 230-232/840 din 23.12.2008.
38. Iovănaș, I., *Drept administrativ*, Ed. Servo-Sat, Vol. II, 1997, Arad, 185p.
39. Preda, M., *Drept Administrativ. Partea Generală*, Ed. Lumina Lex, 1995, 736p.
40. Bălan, E., *Instituții Administrative*, Ed. CH Beck, 2008, 240p.
41. Lg. nr.436-XVI/28.12.2006 din R.M., publicată în M.Of. nr.32-35/09.03.2007
42. Lg. nr.115/1999 privind responsabilitatea ministerială, din RO., M. Of. nr. 200/23.03.2007.
43. Deleanu, I., *Drept constituțional și instituții publice*, Ed. Fundației „Chemarea”, Iași, 1993, 168p.

44. Decretul nr.31/30.01.54, privitor la persoanele fizice și persoanele juridice din RO., apărut în Buletinul Oficial nr.8/30.01.1954.
45. Lg. din 6 decembrie 1864 pentru constituirea corpului de avocați din RO., publicată în M. Of. cu numărul 0 din data de 6.12.1864
46. Lg. nr.35/13.03.1997 privind organizarea și funcționarea instituției Avocatul Poporului din RO., modificată prin Lg. nr. 383/2007
47. Cauza BOLOȘ împotriva României - Hotărâre din data de 12 ianuarie 2010 Curtea Europeană a Drepturilor Omului (Secția a treia), Cererea nr. 33078/03.
48. *Revista Națională de Drept*, nr.1/2009, Bacău, RO.
49. *Revista Națională de Drept*, nr.2/2010, Bacău, RO.
50. Lg. nr.294-XVI/25.12.2008 cu privire la Procuratură R.M., M. Of. nr.55-56/155.
51. Lg. nr.544-XIII/20.07.1995 cu privire la Statutul judecătorilor din R.M., republicată în M. Of., 2002, nr. 117-119, art.946 cu modificările și completările ulterioare
52. Recomandarea CM/Rec (2010) 12 a Comitetului Miniștrilor către statele membre, cu privire la judecători: independența, eficiența și responsabilitățile (adoptată de Comitetul Miniștrilor în 17.11.2010, la cea de-a 1098-a întâlnire a delegaților miniștrilor).
53. Iorgovan, A., *Drept administrativ*, vol. III, Ed. Procardia, București, 1993, 427p.
54. Lg. nr.188/1999 privind Statutul funcționarilor publici din RO., consolidată 2009, republicată în M. Of., Partea I, nr.365/29.05.2007.
55. H.G.1344/2007, privind normele de organizare și funcționare a comisiilor de disciplină, publicată în M. Of. al RO.nr.768/13.11.2007, intrată în vigoarea de la 13.01.2008.
56. Lg. nr.233/2002, publicată în M. Of. nr. 296/30.04.2002 de aprobare a O.G. nr. 27/2002 privind reglementarea activității de soluționare a petițiilor din RO.
57. Convenția pentru apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților fundamentale, încheiată la Roma la 4.11.1950
58. Lg. nr.190-XIII/19.07.1994 cu privire la petiționare, din R.M., republicată în M. Of. al R.M. din 24.01.2003, nr. 6-8.
59. Lg. nr.947-XIII/19.07.1996 cu privire la C.S.M. din R.M., M. Of. nr.641/03.10.1996.
60. Legea 247-XVI/21.07.2006 din R.M., în vigoare din 10.11.2006.
61. Codul de procedură penală al RO., actualizat 2010.
62. Lg. nr.514-XIII/06.07.1995 privind organizarea judecătorească din R.M., publicată în 19.10.1995, M. Of. nr. 58.
63. Lg. nr.317/2004 privind C.S.M. din RO., publicată în M. Of. nr. 827/13.09.2005.

64. Lg. nr.168/1999 privind soluționarea conflictelor de muncă din RO., publicată în M. Of., Partea I, nr. 582/29.11.1999.
65. Revista „*Lege și Viață*”, nr. 12 (230) 2010, Chișinău, R.M.
66. *Revista Națională de Drept*, nr. 3/2010, Bacău, RO.
67. Revista „*Lege și Viață*”, nr. 12 (228) 2010, Chișinău, R.M.
68. O.G. nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor, publicată în M. Of. al RO., Partea I, nr. 410/25.07.2001, aprobată prin Lg. nr. 180/2002.
69. Corbeanu, I., *Drept Administrativ*, Ed. Lumina Lex, București, 2002, 398p.
70. Poenaru, I., Șantai, I., *Noul regim al contravențiilor*. Ordonanța nr. 2/2001. „Dreptul” 12/2001, pag. 3-7.
71. Ticlea, A., Stan, I. N., *Răspunderea contravențională: Teorie. Practică judiciară. Îndrumar de constatare și sancționare a contravențiilor. Legislație*, Ed. Atlas Lex, București, 1996, 512p.
72. Ticlea, A., *Reglementarea contravențiilor*, Ed. Lumina Lex, București, 1998, 935p.
73. Preda, M., *Drept Administrativ*. Partea generală, Ed. Lumina Lex, 2000, 399 p
74. Poenaru, I., *Răspunderea pentru contravenții*, București, 1998, Lumina Lex, 96p.
75. Pivniceru, M. M., Susanu,p., Tudurache, D., *Contravenția*, Iași, 1997, Institutul European, 270 pagini.
76. Ghimpu, S. și colaboratorii, *Dicționar juridic selectiv*, Ed. Albatros, București, 1985, 411p.
77. O.G. nr. 55/2002 privind regimul juridic al sancțiunii prestării unei activități în folosul comunității, M. Of. al RO., Partea I, nr. 642/30.08.2002
78. H.G. nr. 147/1992 privind blocarea, ridicarea, transportul, depozitarea și eliberarea autovehiculelor sau remorcilor staționate neregular pe drumurile publice, M. Of. al RO., Partea I, nr. 59/06.04.1992.
79. H.G. nr. 1114/2001 pentru aprobarea Regulamentului de aplicare a Codului Vamal al RO, M. Of. nr. 735/2001.
80. Lg. nr. 61/1991 republicată din RO.pentru sancționarea faptelor de încălcare a unor norme de conviețuire socială, a ordinii și liniștii publice, M. Of. nr. 387/18.08.2000.
81. O.G. nr. 21/1992 privind protecția consumătorilor din RO., M. Of. nr. 212/ 1992.
82. Lg. nr.50/29.07.1991 privind autorizarea executării construcțiilor și unele măsuri pentru realizarea locuințelor din RO., republicată în M. Of. nr. 933/13.10.2004.
83. Lg. nr. 31/16.11.1990 privind societățile comerciale din RO., modificată și republicată, M. Of. nr. 1066/17.11.2004.
84. Chapus, R., *Droit administratif*, Montchrestien, Paris, 1988, tome II, 978p.

85. Vedel, G., Delvolve,p., *Droit administratif*, p.U.F, Paris, 1990, 543p.
86. Puie, O., “Răspunderea autorităților publice” în „Dreptul” nr. 2/2007.
87. Tofan, A., *Drept Administrativ*, vol. II, Ed. All Beck, 2004, 360p.
88. Lg. nr. 39/12.03.1999 pentru ratificarea Acordului dintre Guvernul RO.și Guvernul R.M. privind recunoașterea reciprocă a diplomelor, certificatelor și titlurilor științifice, acordate de instituții de învățământ acreditate în RO.și în R.M., semnat la Chișinău la 20.06.1998.
89. Lg. nr. 590/2003 din RO.privind tratatele, M. Of., Partea I, nr. 23/12.01.2004.
90. Carta NARIC de la Bruxelles, din anul 2004, privind recunoașterea diplomelor.
91. Directivele Comisiei Europene 84/48, care se referă la recunoașterea calificărilor profesionale obținute în urma finalizării studiilor superioare cu o durată minimă de 3 ani.
92. Convenția de la Lisabona, pentru Recunoașterea Diplomelor din Învățământul Superior în Regiunea Europeană, dezvoltată de către Consiliul Europei și UNESCO și adoptată la întâlnirea reprezentanților naționali care a avut loc în Lisabona între 8-11.04.1997.
93. O.U.G. nr. 194/2002, ordonanță de urgență privind regimul străinilor în RO, republicată în 2008, republicată în M. Of., Partea I, nr. 421/05.06.2008.
94. Albu, E., *Dreptul c.adm.*, Universul Juridic, București 2008, 89p.
95. Cârnaț, T., *Protecția juridică a drepturilor omului*, Ed. Reclama, Chișinău, 2003, 384p.
96. Cernea, E., *Criza dreptului în Romania la 1907*, Ed. Universității București, București, 2001, 234p.
97. Chauvin, F., *Administration de l'Etat*, 5-eme edition, Dalloz, Paris, 1998, 171 p
98. Toma, T., *Drept Administrativ*, Ed. Vasiliana '98, Iași, 2009, 797p.
99. Craiovan, I., *Tratat elementar de teorie generală a dreptului*, Ed. ALL Beck, București, 2001, 384 p
100. Crăciun, A., Iancu, C., Borulea, S., *Regimul juridic al contravenției*, Ed. Național, București, 2004, 155p.
101. Debbasch C., Ricci J. C., *Contentieux administratif*, 7eme edition, Paris, Dalloz, 1999, 893p.
102. Dinu, A., *Mediatorul Republicii în Franța*, Revistă de drept public nr. 1/2008.
103. Drăganu, T., *Drept constituțional și instituții politice*, vol. I, București, Ed. Lumina Lex, 1998, 416p.
104. Dvoracek, M., Lupu Gh., *Teoria generală a dreptului*, Editura Fundației Chemarea Iași, Iași, 1996, 391p.
105. Toma, T., *Drept Administrativ*, vol. I, Ed. Vasiliana '98, Iași, 2006, 323p.
106. Hevy, D., *Aspects Generaux du Controle*, Traite de Science Adminstrative, Paris, 1966, 903p.
107. Trăilescu, A., *Drept administrativ. Tratat elementar*, Ed. ALL Beck, București, 2001, 375p.

108. Manda, C., *Drept administrativ*, vol. I, Ed. Lumina Lex, București, 2002, 340p..
109. Mazilu, D., *Teoria generală a dreptului*, Ed. ALL Beck, București, 2000, 406p.
110. Curpan, V. S., *Independența judecătorilor și garanțiile ei juridice*, Ed. Rovimed Publishers, Bacău, 2011, 292p.
111. Muraru, I., *Avocatul Poporului – instituție de tip ombudsman*, Ed. ALL Beck, București, 2004, 208p.
112. Muraru, I., Constantinescu M., Tănăsescu S., Enache M., Iancu Gh., *Interpretarea Constituției. Doctrină și Practică*, Ed. Lumina Lex, București, 2002, 133p.
113. Motică, R. I., *Teoria generală a dreptului*, Ed. ALL Beck, București, 2001, 276p.
114. Oroveanu, M. T., *Tratat de drept administrativ*, Universitatea Creștină „Dimitrie Cantemir”, București, 1994, 488p.
115. OLIVIER-MARTIN François, *Histoire du droit français des origines à la Révolution*, Paris: Éditions du CNRS, 1990, 763p.
116. Popa, C., *Teorie generală a dreptului*, Ed. Lumina Lex, București, 2001, 320p.
117. Popescu, S., *Teoria generală a dreptului*, Ed. Lumina Lex, 2000, 368p..
118. Popa N., *Teoria generală a dreptului*, Ed. ALL Beck, București, 2002, 292p.
119. Petrescu, R. N., *Drept administrativ*, Ed. Accent, Cluj-Napoca, 2004, 545 p
120. Petru, V., *Introducere generală în drept*, Lumina Lex, 2000, 599p.
121. Preda, M., *Curs de drept administrativ*, Partea generală cu sinteze tematice, Editura Casei Editoriale Calistrat Hogaș, București, 1995, 897p.
122. Vedinaș, V., *Drept administrativ și instituții politico-administrative*, Ed. Lumina Lex, București, 2002, 656p.
123. Lg. nr.845-XII/03.01.1992, cu privire la antreprenoriat și întreprinderi, M. Of. nr. 2/28.02.1994 al R.M.
124. Lg.nr.317-XIII/13.12.1994 cu privire la Curtea Constituțională, publicată în M. Of. al R.M. nr. 8/07.02.1995.
125. Lg. nr. 949/19.07.1996 cu privire la colegiul de calificare și atestarea judecătorilor din R.M., publicată la 20.09.1996 în M. Of. nr. 61
126. Lg. nr. 789-XIII/26.03.1996 a R.M. cu privire la C.S.J., publicată în M. Of. al R.M. nr. 32-33/30.05.1996, modificată prin Lg. nr. 951-XV/04.04.2002.
127. Lg. nr. 950/19.07.1996, modificată în 25.01.2008, cu privire la colegiul disciplinar și la răspunderea disciplinară a judecătorilor, publicată M. Of. al R.M. nr. 61-62/20.09.1996.
128. Lg. nr. 768-XIV/02.02.2000 privind statutul alesului local, din R.M. (M. Of. al R.M. din 24.03.2000, nr. 34, art.231).

129. Lg. nr. 1260-XV/2002 cu privire la avocatură din 19.07.2002, M. Of. al R.M. 126-127.
130. Lg. nr.123-XV/18.03.2003 privind administrația publică locală, din R.M. (M. Of. al R.M. din 19.03.2003, nr. 4, art.211).
131. Ghidul privind perfectarea tezelor de doctorat și a autoreferatelor, aprobat prin Hotărârea Comisiei de Atestare a CNAA R.M., nr. AT03/11/23.04.2009, intrată în vigoare din 01.09.2009.
132. Lg. nr. 26/1990 privind Registrul Comerțului din RO., M. Of. 121/1990
133. Lg. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale din RO., publicată în M. Of. 643/16.07.2004, modificată 2010.
134. Lg. nr. 359/2004 din 08.09.2004 privind simplificarea formalităților la înregistrarea în Registrul Comerțului a persoanelor fizice autorizate, întreprinderilor individuale, întreprinderilor familiale și persoanelor juridice, înregistrarea fiscală a acestora, precum și la autorizarea funcționării persoanelor juridice, M. Of. al RO.nr. 839/2004.
135. Lg.nr.340/2004 privind instituția prefectului din RO., M. Of. nr. 658/21.07.2004.
136. Lg. nr. 90/13.04.2005 privind aprobarea O.U.G. nr. 3/2005 pentru modificarea și completarea Lg. nr. 115/1999 privind responsabilitatea ministerială din RO., M. Of. 322/2005.
137. Lg. 51/2006 a serviciilor comunitare de utilități publice din RO., publicată în M. Of., Partea I, nr. 254/21.03.2006.
138. O.G. nr. 99/2000 privind comercializarea produselor și serviciilor de piață, republicată în 24.10.2008, M. Of. al RO.nr. 424/2000.
139. Lg. nr. 192/16.05.2006 privind medierea și organizarea profesiei de mediator din RO., publicată in M. Of. nr. 441/22.05.2006.
140. Lg. nr. 35/1997 privind organizarea și funcționarea instituției Avocatul Poporului, publicată in M. Of. nr. 48 din 20.03.1997, republicată în 2004 și consolidată
141. H.G. nr. 333/2003 pentru aprobarea Normelor metodologice de aplicare a Ordonanței Guvernului 99/2000 privind comercializarea produselor și serviciilor de piață, M. Of. al RO.nr. 235/2003.
142. H.G. nr. 1360/2008 privind aprobarea Tezelor prelabile ale proiectului Codului de procedură administrativă, M. Of. al RO. nr. 734/2008.
143. Burdeau , G., „*Drept constituțional și instituții politice*”, Paris. 1984, 815p.
144. Alexandru, I., “*Drept administrativ comparat*”, editia a II-a, Editura Lumina Lex, Bucuresti, 2003,
145. Rivero, J., „*Vers un droit commune europeen: nouvelles perspectives en droit administratif*”, Publications of the European University Institute, Florence, 1978, vol. I, 438p

146. Constitutia Spaniei, promulgata in anul 1978
147. Constitutua Frantei, promulgata in anul 1958
148. Constitutia Germaniei, promulgata in anul 1949
149. Constitutia Greciei, promulgata in anul 1975
150. Constitutia Portugaliei, promulgata in anul 1976, modificata in anul 1982
151. Constitutia Danemarcei, promulgata in anul 1953
152. Constitutia Olandei, promulgata in anul 1983
153. Constitutia Belgiei, promulgata in anul 1831
154. Constitutia Luxemburgului, promulgata in anul 1968, modificata in anul 1979
155. Дугенец А. Административная ответственность в российском праве. Teză de doctor în drept. Moscova, 2005.
156. Д. Административное право: Учебное пособие. Изд. 3-е, перераб. И доп. Москва: Юристъ, 2002. 468 p.
157. Серков П. Административная Ответственность: проблемы и пути совершенствования. Teză de doctor în drept. Moscova, 2011.

Cărți editate de autor:

Monografii:

1. Manual de pregătire pentru admiterea în profesia de avocat, București 2010, 268 p., autor Drd. Botomei Vasile, ISBN 978-973-0-09399-5

Lucrări științifice publicate de autor, în reviste de specialitate juridică la tema tezei:

Reviste de specialitate din străinătate:

1. Drd. Botomei Vasile, ” Răspunderea administrativ-disciplinara a magistraților”, Revista “Закон и жизнь” (“Lege și Viață”), nr. 12 (230) 2010, Chișinău, Republica Moldova, p. 44-53;
2. Drd. Botomei Vasile, „Procedura aprobării tacite ca formă de sancțiune administrativă”, Revista “Lege și Viață”, 12(228) 2010, Chișinău, R.M., p. 34-38;
3. Drd. Botomei Vasile, „Aspecte practico-stiintifice in materia de raspundere administrativa a statului pentru incalcarea de catre magistrati a Drepturilor Omului consacrate prin rezolutia Adunarii Generale a Natiunilor Unite“, R.N.D., R.M., nr 4/2012, p.35-43;
4. Drd. Botomei Vasile, conf. Univ. Dr. Rusu Grigore Mihail, ”Practică aplicată în materia anulării prin instanță a actelor administrative nelegale adoptate de administrația publică locală, cu privire la înființarea și funcționarea Poliției Locale”, Revista “Lege și Viață”, nr.6/2012, p. 20– 24.

Reviste de specialitate din RO.:

1. Drd. Botomei Vasile, "Aspecte practico științifice de drept comparat în materia legii c.adm. din R.M.și RO.", Buletin Științific nr.16/2009 "Interrelațiile Ecologiei", Iași, 2009;
2. Drd. Botomei Vasile, "Răspunderea autorităților administrației publice", Buletin Științific nr.16/2009 "Interrelațiile Ecologiei", Iași, 2009;
3. Drd. Botomei Vasile, recenzent prof. Univ. Dr. Cobaneanu Sergiu, "Răspunderea administrativă a magistraților", R.N.D., nr. 1/2009, p. 62-75;
4. Drd. Botomei Vasile, recenzent prof. Univ. Dr. Cobaneanu Sergiu, "Procedura aprobării tacite", R.N.D., nr.1/2009, p. 75-84;
5. Drd. Botomei Vasile, recenzent prof. Univ. Dr. Cobaneanu Sergiu, "Propuneri de lege ferenda cu privire la comisiile de disciplină din cadrul instituțiilor publice", R.N.D., nr.1/2009, p. 84-90;
6. Drd. Botomei Vasile, recenzent prof. Univ. Dr. Cobaneanu Sergiu, "Propuneri de lege ferenda în vederea îmbunătățirii sistemului legislativ de răspundere administrativă în exercitarea apărării calificate a petiționarilor, în fața organelor de control administrativ", RND, nr.1/2009, p. 90-98;
7. Drd. Botomei Vasile, recenzent prof. Univ. Dr. Cobaneanu Sergiu, "Controlul administrativ al actelor din administrația publică locală, metode de eficientizare a răspunderii administrative și propuneri de lege ferenda", R.N.D., nr.1/2009, p. 98-102;
8. Drd. Botomei Vasile, conf. Univ. Dr. Rusu Grigore Mihail, "Metode de îmbunătățire și de garantare a apărării din oficiu pentru petiționare reprezentate prin avocați", RND, 2/2010, p.2-8;
9. Drd. Botomei Vasile, prof. Univ. Dr. Cobaneanu Sergiu, conf. Univ. Dr. Rusu Grigore Mihail, "Metode de eficientizare a răspunderii administrative din R.M. prin introducerea procedurii aprobării tacite", R.N.D., nr.2/2010, p. 9-13;
10. Drd. Botomei Vasile, prof. Univ. Dr. Cobaneanu Sergiu, conf. Univ. Dr. Rusu Grigore Mihail, "Metode de eficientizare a răspunderii administrative în cadrul comisiilor de disciplină pentru funcționarii publici", R.N.D., nr.2/2010, p. 16-18;
11. Drd. Botomei Vasile, prof. Univ. Dr. Cobaneanu Sergiu, conf. Univ. Dr. Rusu Grigore Mihail, "Metode de eficientizare a răspunderii administrative în cadrul comisiilor de disciplină pentru magistrați", R.N.D., nr.2/2010, p. 21-31;
12. Drd. Botomei Vasile, prof. Univ. Dr. Cobaneanu Sergiu, "Referințe constituționale de clarificare a termenului de șef al statului din R.M., Aspecte practico științifice de modernizare a instituției prezidențiale", R.N.D., nr.2/2010, p. 31-32
13. Drd. Botomei Vasile, conf. Univ. Dr. Rusu Grigore Mihail, "Procedura aprobării tacite ca formă de sancțiune administrativă și metodă simplificată de obținere de acorduri, avize, licențe și autorizații de la autoritățile administrației publice, în lipsa unui răspuns din partea autorității publice; practică aplicată" R.N.D., nr.3/2010, p. 9-19;

14. Drd. Botomei Vasile, conf. Univ. Dr. Rusu Grigore Mihail, "Procedura atragerii răspunderii contravenționale a organelor autorităților publice, prin aplicarea de către instanțele judecătorești a sancțiunii cu amenzi cominatorii, când nu se execută hotărârile judecătorești; practică aplicată", R.N.D., nr.3/2010, p. 6-9;
15. Drd. Botomei Vasile, conf. Univ. Dr. Rusu Grigore Mihail, "Procedura atragerii răspunderii administrativ patrimoniale a Statului Român, pentru neechivalarea diplomelor și nerecunoașterea titlurilor științifice de dr.în drept obținute în alte state; model de practică", R.N.D., nr.3/2010, p. 1-6;
16. Drd. Botomei Vasile, conf. Univ. Dr. Rusu Grigore Mihail, "Noțiunea, definiția și trăsăturile principale ale răspunderii administrative", R.N.D., nr.3/2010, p. 19-34;
17. Drd. Botomei Vasile, conf. Univ. Dr. Rusu Grigore Mihail, „Recenzie la lucrarea științifică – monografie: Direcții proioritare ale edificării statului de drept din R.M.”, publicată de Costache Gheorghe, dr. habilitat în drept, Chișinău, 2009, p. 115-133;
18. Drd. Botomei Vasile, „Răspunderea administrativă a statului prin garantarea dreptului la apărare prin avocați. Constatări și recomandări științifice pentru amendamente la Lg. 51/1995 modificată prin Lg. 255/2004 de organizare și exercitare a profesiei de avocat din RO.”, R.N.D., nr. 4/2010, p. 9-11.
19. Drd. Botomei Vasile, „Medierea conflictelor administrativ-patrimoniale dintre puterea judecatoreasca și puterea executiva din RO.”, R.N.D., nr. 4/2010, pg. 43-61.
20. Mediator–avocat drd.Botomei Vasile, “Răspunderea administrativă a statului în organizarea instituției medierii. Recomandări științifice pentru structurarea profesiei de mediator pe domenii de organizare distincte”, R.N.D., nr.4/2010, p. 88 – 90;
21. Av.drd.Botomei Vasile, “Garantarea dreptului la apărare prin asistență și reprezentare juridică asigurată prin avocați din barourile din RO.”, R.N.D., nr.5/2011, p. 17 – 36;
22. Av.drd.Botomei Vasile, “Practică aplicată în interpretarea Lg. 51/1995 privind organizarea și funcționarea profesiei de avocat din RO.”, R.N.D., nr.5/2011, p. 39 – 58;
23. Av.drd.Botomei Vasile, “Raspunderea administrativa a statului in cauzele de nerespectare a dreptului European de catre instantele nationale in materia continuarii judecatii dupa intervenirea prescriptiei raspunderii penale. Aspecte practico-stintifice.” R.N.D., nr.9/2012, p.3-19;
24. Av.drd.Botomei Vasile, “Recomandări științifice cu privire la îmbunătățirea sistemului legislativ din RO. in domeniul răspunderii administrative a organelor executive din cadrul partidelor politice”, R.N.D., nr.5/2011, p. 72 – 74;
25. Av.drd.Botomei Vasile, “Recomandări științifice cu privire la îmbunătățirea sistemului legislativ din RO. privind administrația publică locală”, R.N.D., nr.5/2011, p. 75 – 78

26. Av.drd.Botomei Vasile, “Recomandări științifice pentru modificarea Lg. 303/2004, cu privire la statutul procurorilor și judecătorilor din RO.”, R.N.D., nr.5/2011, p. 79– 87.

Conferințe internaționale:

- Conferința Internațională “Medierea Juridică și Financiar-Bancară”, organizată de Uniunea Mediatorilor Bancari din RO. – Sucursala Cluj, în parteneriat cu Baroul Cluj, cu diploma de participare, din 13.11.2010, la care s-a prezentat articolul „Medierea conflictelor administrativ-patrimoniale dintre puterea judecătorească și puterea executivă din RO.”, publicat în R. N.D., nr.4/2010, p. 29-40.

- Conferința Internațională "R.M. în condițiile noii arhitecturi de securitate regională" din 19.05.2011, organizată de Academia Militară "Alexandru cel Bun" din Chișinău, la care s-a prezentat articolul "Principiul securității actelor juridice în contextul aderării RO.la U.E., în condițiile noii arhitecturi de securitate regională", prezentat în cadrul Conferinței Internaționale "R.M. în condițiile noii arhitecturi de securitate regională", publicat în revista "Legea și Viața" nr.9 (237) 2011 din R.M., ISSN 1810-309x.