ACADEMIA „ȘTEFAN CEL MARE”
A MINISTERULUI AFACERILOR INTERNE AL REPUBLICII MOLDOVA

Cu titlu de manuscris:
C.Z.U.: 342.9(043.3)

ȘEVCENCO IGOR

RĂSPUNDEREA JURIDICĂ A AUTORITĂȚILOR ADMINISTRAȚIEI PUBLICE PENTRU VĂTĂMAREA DREPTURILOR OMULUI

552.02. DREPT ADMINISTRATIV

Teză de doctor în drept

Conducător ştiinţific: **BELECCIU Ștefan,**
doctor în drept,
profesor universitar

Autor: **ȘEVCENCO Igor**

Chişinău, 2024

© Șevcenco Igor, 2024

Cuprins:

ADNOTARE **4**

ANNOTATION **5**

АННОТАЦИЯ **6**

LISTA ABREVIERILOR **7**

INTRODUCERE **8**

1. ANALIZA SITUAȚIEI CERCETĂRII RĂSPUNDERII AUTORITĂȚILOR ADMINISTRAȚIEI PUBLICE PENTRU VĂTĂMAREA DREPTURILOR OMULUI **17**

1.1. Interesul științific față de respectarea drepturilor omului ca exigență a administrației publice **17**

1.2. Răspunderea autorităților administrației publice ca subiect de cercetare științifică **40**

1.3. Concluzii la capitolul 1 ..... **52**

2. VĂTĂMAREA DREPTURILOR PRIN ACTIVITATE ADMINISTRATIVĂ CA TEMEI AL RĂSPUNDERII JURIDICE A AUTORITĂȚILOR PUBLICE **55**

2.1. Respectarea drepturilor omului – principiu fundamental al administrației publice **55**

2.2. Activitatea administrativă ca factor de vătămare a drepturilor omului **73**

2.3. Vătămarea drepturilor prin activitate administrativă **86**

2.4. Apărarea drepturilor vătămate de autorități publice **92**

2.5. Concluzii la capitolul 2 ..... **113**

3. FORMELE DE RĂSPUNDERE A AUTORITĂȚILOR PUBLICE PENTRU VĂTĂMAREA DREPTURILOR OMULUI **121**

3.1. Ideea răspunderii administrației publice: origini și evoluție **122**

3.2.Formele de răspundere juridică a autorităților publice **130**

3.3. Răspunderea patrimonială a autorităților publice **139**

3.4. Răspunderea administrativă a autorităților publice **166**

3.5. Concluzii la capitolul 3 ..... **182**

CONCLUZII GENERALE ȘI RECOMANDĂRI **189**

BIBLIOGRAFIE **198**

DECLARAȚIA PRIVIND ASUMAREA RĂSPUNDERII **215**

CURRICULUM VITAE **216**

ADNOTARE

Șevcenco Igor: ***Răspunderea juridică a autorităților administrației publice pentru vătămarea drepturilor omului.*** **Teză de doctor în drept. Specialitatea: 552.02. Drept administrativ. Chișinău, 2024**

Structura tezei: introducere, trei capitole, concluzii generale și recomandări, bibliografie din 330 de titluri, 168 pagini de text științific. Rezultatele științifice sunt publicate în 7 lucrări științifice.

Cuvinte-cheie: administrație publică, autoritate publică, răspundere juridică, răspunderea autorităților publice, răspunderea statului, răspundere administrativă, răspundere patrimonială, răspundere civilă, răspundere în contencios administrativ, activitate administrativă, procedură administrativă, recurs administrativ, procedură prealabilă, cerere prealabilă, contencios administrativ, ilicit administrativ, sancțiune administrativă, drept vătămat, respectarea drepturilor omului, vătămarea drepturilor omului, prejudiciu, repararea prejudiciului.

Scopul studiului: analiza doctrinei de specialitate și a legislației în vigoare în materia *respectării drepturilor omului în activitatea administrativă* și *răspunderii juridice a autorităților administrației publice* în vederea identificării și argumentării formelor concrete de răspundere juridică a acestor subiecți, în mod special *pentru vătămarea drepturilor omului*, identificarea lacunelor și carențelor doctrinare și normative, urmărindu-se într-un final consolidarea teoriei juridice în materie și optimizarea cadrului juridic aferent.

Obiectivele cercetării: evaluarea și aprecierea gradului de cercetare teoretică a problemei garantării *respectării drepturilor omului în activitatea administrativă*, precum și a *răspunderii autorităților administrației publice*, inclusiv pentru *vătămarea drepturilor omului*; analiza cadrului normativ în vigoare în vederea aprecierii modului de reglementare și nivelului de garantare a *respectării drepturilor omului* ca principiu fundamental al administrației publice; analiza esenței și formelor *activității administrative* în vederea identificării și argumentării modalităților de *vătămare a drepturilor omului* de către autoritățile publice prin activitatea administrativă desfășurată; identificarea și argumentarea formelor și metodelor de apărare a *drepturilor vătămate de autoritățile publice* ca premisă necesară pentru tragerea la răspundere juridică a acestora; analiza instituției *răspunderii juridice în dreptul public*, în vederea delimitării *răspunderii juridice a statului* de *răspunderea juridică a autorităților publice* (inclusiv, de *răspunderea juridică a funcționarilor publici*); identificarea și analiza *formelor de răspundere juridică* de care sunt pasibile *autoritățile publice*, inclusiv pentru vătămarea drepturilor omului; analiza *răspunderii patrimoniale* a autorităților publice pentru prejudicierea administraților în vederea argumentării naturii *patrimoniale* (civile) a acesteia (expres prevăzută de lege) în detrimentul naturii sale *administrative* (susținută de doctrina administrativă); analiza *răspunderii administrative*, în baza esenței, particularităților și elementelor acesteia, în vederea argumentării existenței unei veritabile *răspunderi administrative a autorităților publice* ce survine în cazurile în care acestea încalcă legea în activitatea administrativă desfășurată, fapt prin care poate vatăma și drepturile administraților.

Noutatea și originalitatea științifică: sunt determinate de faptul că în lucrare (unică la moment din perspectiva tematicii abordate): sunt puse în discuție unele aspecte puțin cercetate în doctrină cum ar fi: instituția *răspunderii juridice a autorităților publice* în general, instituția *răspunderii administrative* (detașată de răspunderea disciplinară, contravențională și patrimonială), instituția *ilicitului administrativ* (separat de contravenție și abaterea disciplinară) etc.; sunt interpretate și analizate dispozițiile unor acte normative recent intrate în vigoare, cu impact asupra instituției *răspunderii administrative*; se argumentează propria viziune asupra *răspunderii patrimoniale a autorităților publice;* se propune recunoașterea existenței *răspunderii administrative a autorităților publice* (inclusiv, *pentru vătămarea drepturilor omului*) cu *sancțiuni administrative* distincte; se demonstrează necesitatea circumscrierii *răspunderii patrimoniale* și *răspunderii administrative a autorităților publice pentru vătămarea drepturilor omului* în conceptul de *răspundere în contenciosul administrativ*.

Rezultatele obținute care contribuie la soluționarea unor probleme științifice importante: rezidă în fundamentarea teoriei *răspunderii juridice a autorităților publice pentru vătămarea drepturilor omului*, fapt ce a permis identificarea formelor concrete de răspundere juridică de care sunt pasibili acești subiecți de drept public (*administrativă* și *patrimonială*), precum și clarificarea procedurii și sancțiunilor aplicabile pentru vătămarea drepturilor omului, aspecte indispensabile creării bazei teoretice necesare pentru cunoașterea domeniului și, ca urmare, optimizarea legislației aferente și a mecanismului de aplicare eficientă a acesteia.

Semnificația teoretică: Rezultatele obținute sunt benefice dezvoltării teoriei dreptului administrativ și a contenciosului administrativ ca principal instrument de apărare a drepturilor omului vătămate de autoritățile publice.

Valoarea aplicativă: Lucrarea poate servi ca un reper orientativ și sursă științifică pentru cercetarea ulterioară a problemei abordate, precum și în procesul didactic ca suport teoretic pentru cursurile de specialitate.

Implementarea rezultatelor științifice: Rezultatele obținute pot fi utilizate la revizuirea legislației în domeniu, interpretarea corectă a acesteia în vederea aplicării eficiente, precum și la optimizarea mecanismului de tragere la răspundere juridică a autorităților publice pentru vătămarea drepturilor omului în cadrul contencosului administrativ.

ANNOTATION

Shevchenko Igor: ***The legal liability of public administration authorities for human rights violations.*** **Thesis of PhD in law. Specialty: 552.02. Administrative law. Chisinau, 2024**

Thesis structure: introduction, three chapters, general conclusions and recommendations, bibliography made up of 330 titles, 168 pages of basic text, statement of responsibility, the author's CV. The scientific results are published in 7 scientific works.

Keywords: public administration, public authority, legal liability, public authorities liability, state liability, administrative liability, patrimonial liability, civil liability, liability in administrative litigation, administrative activity, administrative procedure, administrative appeal, prior procedure, prior request, administrative litigation, illegal administrative, administrative sanction, damaged right, respecting human rights, injuring human rights, damage, damage repair.

The purpose of the study: the analysis of the specialized doctrine and the legislation in force in the matter of respecting human rights in the administrative activity and the legal liability of public administration authorities in order to identify and argue the concrete forms of legal liability of these subjects, especially for the violation of human rights, identification of doctrinal and normative gaps and deficiencies, aiming to consolidate the legal theory in the matter and optimize the related legal framework.

The objectives pursued are: evaluation and appreciation the degree of theoretical research on the issue of guaranteeing respecting human rights in administrative activity, as well as the responsibility of public administration authorities, including the violation of human rights; the analysis of the normative framework in force in order to assess the mode of regulation and the level of guarantee to respect human rights as a fundamental principle of public administration; analysis of the essence and forms of administrative activity in order to identify and argue the ways of harming human rights by public authorities through the administrative activity carried out; identifying and arguing the forms and methods of defending the rights injured by the public authorities as a necessary premise for holding them legally liable; analysis of the institution of legal liability in public law, in order to delimit the legal liability of the state from the legal liability of public authorities (including the legal liability of civil servants); identification and analysis of the forms of legal liability of public authorities for the violation of human rights: administrative liability and patrimonial liability; analysis of the patrimonial liability of public authorities for prejudicing administrators in their administrative activity in order to argue its patrimonial (civil) nature (expressly provided by law) to the detriment of its administrative nature (supported by administrative doctrine); the analysis of administrative liability, based on its essence and particularities, as well as the administrative illegality, in order to argue the existence of a genuine administrative liability of public authorities that arises in cases where they violate the law in the administrative activity carried out, a fact that can harm the rights administrators.

Novelty and scientific originality: they are determined by the fact that in the work (currently unique from the perspective of the topic discussed) some aspects a few researched in the doctrine, such as: the institution of legal responsibility of public authorities in general, the institution of administrative responsibility (detached of disciplinary and patrimonial liability), the institution of administrative illegality (separate from contraventional illegality and disciplinary misconduct) etc.; the provisions of some normative acts recently entered into force or which are about to enter into force are interpreted and analyzed; one's own vision on the patrimonial responsibility of public authorities is argued; it is proposed to recognize the existence of administrative liability of public authorities (including, the violation of human rights) with distinct administrative sanctions; the need to circumscribe the patrimonial liability and the administrative liability of public authorities for the violation of human rights in the concept of liability in administrative litigation is demonstrated.

The obtained results that contribute to the solution of some important scientific problems: reside in the substantiation of the theory of legal liability of public authorities for the violation of human rights, a fact that allowed the identification of the concrete forms of legal liability to which these subjects of public law (administrative and patrimonial) are liable, as well as clarifying the applicable procedure and sanctions for the violation of human rights, indispensable aspects for creating the theoretical basis necessary for knowledge of the field and, as a result, optimizing the related legislation and the mechanism for its effective application.

Theoretical significance: The results obtained are beneficial to the development of the theory of administrative law and administrative litigation as the main tool for the defense of human rights violated by public authorities.

Applicative value: The work can serve as an orientation landmark and scientific source for further research on the addressed problem, as well as in the didactic process as theoretical support for specialized courses.

Implementation of the scientific results: The obtained results can be used for the revision of the legislation in the field, the correct interpretation for effective application, as well as for the optimization of the mechanism of holding public authorities to legal responsibility for the violation of human rights in the administrative litigation.

АННОТАЦИЯ

Шевченко Игорь: *Юридическая ответственность органов публичного управления за нарушения прав человека.* Докторская диссертация по юриспруденции. Специальность: 552.02. Административное право. Кишинев, 2024 г.

Структура диссертации: введение, три главы, общие выводы и рекомендации, библиография состоит из 330 источников, 168 страниц научного текста, заявление об ответственности, CV автора. Научные результаты опубликованы в 7 научных статьях.

Ключевые слова: публичное управление, орган публичной власти, юридическая ответственность, ответственность органов публичной власти, ответственность государства, административная ответственность, имущественная ответственность, гражданско-правовая ответственность, ответственность в административном судопроизводстве, административная деятельность, административное производство, обжалование в кассационном порядке, предварительное производство, предварительное заявление, административное судопроизводство, административный проступок, административные санкции, нарушенное право, соблюдение прав человека, нарушение прав человека, ущерб, возмещение ущерба.

Цель исследования: анализ доктрины и действующего законодательства *в вопросах соблюдения прав человека в административной деятельности и юридической ответственности органов публичного управления* с целью выявления и обоснования конкретных форм юридической ответственности данных субъектов, особенно *в отношении нарушения прав человека*, выявление доктринальных недостатков и законодательных пробелов, в конечном итоге с целью укрепления правовой теории в этом вопросе и оптимизации соответствующей правовой базы.

Задачи исследования: определение и оценка степени теоретической разработанности *вопроса обеспечения соблюдения прав человека в административной деятельности*, а также *ответственности органов публичного управления*, в том числе за *нарушение прав человека*; анализ действующей законодательства для оценки способа регулирования и уровня гарантии *соблюдения прав человека* как основополагающего принципа публичной администрации; анализ сущности и форм *административной деятельности* в целях выявления и аргументации способов *нарушения прав человека органами публичной власти* посредством осуществляемой административной деятельности; выявление и аргументация форм и методов защиты прав, ущемленных органами публичной власти, как необходимая предпосылка привлечения их к юридической ответственности; анализ института юридической ответственности *в публичном праве*, с целью разграничения *юридической ответственности государства* от *юридической ответственности органов публичной власти* (в том числе юридической ответственности государственных служащих); выявление и анализ *форм юридической ответственности* органов публичной власти за нарушение прав человека: *административная ответственность* и *имущественная ответственность*; анализ *имущественной ответственности* органов публичной власти за нанесение ущерба органами публичной власти административной деятельностью с целью аргументации ее имущественного (гражданского) характера (прямо предусмотренного законом) в ущерб ее административному характеру (подтверждаемому административной доктриной); анализ *административной ответственности*, исходя из ее сущности и особенностей, а также административного проступка, с целью аргументации существования закономерной *административной ответственности органов публичной власти*, возникающей в случаях нарушения ими закона при осуществлении административной деятельности, то, что может навредить правам человека.

Научная новизна и оригинальность: определяются тем, что в предлагаемой работе (единственной в своем роде исходя из перспективы предлагаемой темы): обсуждаются малоисследованные в доктрине аспекты, такие как: институт *юридической ответственности органов публичной власти* в целом институт *административной ответственности* (отдельно от дисциплинарной и имущественной ответственности), институт административного проступка (отдельно от правонарушений и дисциплинарных проступков) и др.; интерпретируются и анализируются положения некоторых недавно вступивших в силу нормативных актов или которые должны вступить в силу; аргументировано собственное видение имущественной ответственности органов *публичной власти*; предлагается признать наличие административной ответственности органов публичной власти (в том числе *за нарушение прав человека*) отдельными *административными санкциями*; показана необходимость разграничения *имущественной и административной ответственности органов публичной власти за нарушение прав человека* в понятии *ответственности в административном судопроизводстве*.

Полученные результаты способствуют решению ряда важных научных задач: заключаются в обосновании теории *юридической ответственности органов публичной власти за нарушение прав человека*, что позволило выявить конкретные формы юридической ответственности, к которым эти ответственности субъектов публичного права (административной и имущественной), а также уточнение применимой процедуре и санкций в случае нарушения прав человека, незаменимых элементов для создания теоретической базы, необходимой для познания в данной области и, как следствие, оптимизации связанных с ней законодательством и механизм его эффективного применения.

Теоретическая значимость: Полученные результаты полезны для развития теории административного права и административного судопроизводства как основного инструмента защиты прав человека, нарушаемых органами публичной власти.

Прикладное ценность работы: Работа может служить как ориентиром так и научным источником для дальнейших исследований по рассматриваемой проблеме, а также в учебном процессе в качестве теоретического обеспечения специализированных курсов.

Внедрение научных результатов: Полученные результаты могут быть использованы для пересмотра законодательства в данной сфере исследования, правильной интерпретации для эффективного применения, а также для оптимизации механизма привлечения органов публичной власти к юридической ответственности за нарушение прав человека в административном судопроизводстве.

LISTA ABREVIERILOR

alin.	- aliniat
art.	- articol
Buc.	- București
CA	- Codul administrativ
Cap.	- capitol
CEDO	- Convenția Europeană a Drepturilor Omului
CtEDO	- Curtea Europeană a Drepturilor Omului
Ch.	- Chișinău
e.n.	- evidențierea noastră
ed.	- ediție/editură
lit.	- literă
MO	- Monitorul Oficial
nr.	- număr
op. cit.	- operă citată
p.	- pagină
pct.	- punct
RM	- Republica Moldova
vol.	- volum

INTRODUCERE

Actualitatea și importanța temei investigate. Problema *răspunderii juridice a autorităților administrației publice pentru vătămarea drepturilor omului* a devenit una extrem de importantă și actuală mai ales în contextul modernizării radicale a legislației administrative a Republicii Moldova (prin adoptarea în anul 2019 a *Codului administrativ al Republicii Moldova*) în scopul devenirii sale „mai prietenoase cetățeanului".

Obiectivul principal urmărit de reformatorii legislației administrative s-a axat în special pe garantarea normativă a respectării drepturilor omului în activitatea administrativă a autorităților și instituțiilor publice ale statului, mai ales prin reglementarea detaliată a activității administrative, a procedurii administrative, a procedurii prealabile și a procedurii contenciosului administrativ.

În pofida eforturilor depuse în aceste direcții, a rămas în mare parte neglijat segmentul *răspunderii juridice a autorităților publice*. La acest capitol, *Codul administrativ al Republicii Moldova*[1] (în continuare CA al RM) se limitează doar la enunțarea cu titlu general, în art. 35, a formelor de răspundere juridică (*penală*, *contravențională*, *civilă* și *disciplinară*) „a autorităților publice și a persoanelor care le reprezintă ... pentru neexecutarea sau executarea necorespunzătoare a activității administrative, în condițiile legii".

Din punctul nostru de vedere, chiar dacă legiuitorul invocă aceste forme de răspundere juridică atât pentru autoritățile publice, cât și pentru „persoanele care le reprezintă", este neclar dacă unele dintre ele pot fi atribuite autorităților publice (ca persoane juridice de drept public). Este cazul *răspunderii penale, răspunderii disciplinare* și *răspunderii contravenționale*. În schimb, este de necontestat faptul că autoritățile publice sunt pasibile de *răspundere civilă*, întrucât aspectul este confirmat atât în art. 53 alin. (1) din *Constituția RM*[2], care consacră *dreptul persoanei vătămate de o autoritate publică,* cât și în art. 2006 din *Codul civil al RM*[3] („Răspunderea pentru prejudiciul cauzat de o autoritate publică sau de o persoană cu funcție de răspundere"). Unicul aspect problematic în contextul dat ține de natura juridică a răspunderii patrimoniale (civile) a autorităților publice, deoarece contrar desemnării sale în legislație ca fiind „civilă", doctrina administrativă promovează intens ideea naturii juridice distincte a acestei răspunderi – ca fiind *administrativ-patrimonială*.

Plecând de la aceste aspecte, considerăm că în fața teoreticienilor de astăzi stau cel puțin două sarcini importante: prima – identificarea și argumentarea formelor de răspundere juridică de care sunt

[1] *Codul administrativ al Republicii Moldova* nr. 116 din 19.07.2018. În: Monitorul Oficial nr. 309-320 din 17.08.2018 (actualizat prin Legea nr. 13 din 12.03.21, MO96-99/09.04.21)
[2] *Constituția Republicii Moldova* nr. 1 din 29.07.1994. Republicată în: Monitorul Oficial nr. 78 din 29.03.2016 (modificată prin Legea nr. 120 din 23.09.2021 /MO238/01.10.2021).
[3] *Codul civil al Republicii Moldova* nr. 1107 din 06.06.2002. Republicat în: Monitorul Oficial nr. 66-75 din 01.03.2019 (actualizat prin Legea nr. 205 din 26.11.2020, MO360-371/25.12.20).

pasibile autoritățile publice (în calitatea lor de persoane juridice de drept public) și a doua – clarificarea naturii juridice a *răspunderii patrimoniale a autorităților publice* – în sensul dacă aceasta este *civilă* sau *administrativă*.

În ipoteza în care autoritățile publice nu sunt pasibile de *răspunderea penală*, *contravențională* și *disciplinară* (pe care ne-am propus să o demonstrăm în prezenta lucrare), ne întrebăm retoric dacă acești subiecți de drept pot fi trași **doar** la *răspundere civilă*?!

Pentru a da răspuns la această întrebare, considerăm a fi necesar de ținut cont de prevederile art. 224 din CA al RM în care sunt stabilite împuternicirile instanței de contencios administrativ pentru situațiile în care aceasta constată caracterul ilegal și vătămător al actului administrativ individual contestat, refuzul ilegal al autorității publice de a emite un act administrativ individual sau de a realiza o acțiune, inacțiune sau tolerare sau dacă constată că autoritatea publică a emis acte administrative individuale și/sau normative lovite de nulitate.

Aceste împuterniciri ale instanței de contencios administrativ sugerează ideea că pentru „neexecutarea sau executarea necorespunzătoare a activității administrative, în condițiile legii" (altfel spus, pentru *activitatea administrativă ilegală*) autoritățile publice pot suporta anumite consecințe negative (prevăzute în articolul citat), impuse prin intermediul forței de constrângere a statului (instanța de contencios administrativ). Cel mai important este că aceste consecințe negative (denumite în alte ramuri de drept „sancțiuni") pot surveni doar în cazul în care instanța de contencios administrativ este sesizată de subiecții de drept (persoane fizice și juridice) care invocă *vătămarea drepturilor* lor prin activitatea administrativă ilegală contestată.

Așadar, din perspectiva dată considerăm că se conturează destul de clar o formă distinctă de răspundere juridică a autorităților publice, care poate surveni în cazurile în care prin activitatea administrativă ilegală sunt vătămate drepturile administraților. În esența sa, aceasta este o *răspundere juridică pentru activitate administrativă ilegală vătămătoare de drepturi* (altfel spus – *răspundere juridică pentru vătămarea drepturilor omului)*.

Valoarea teoretico-practică a acestei instituții considerăm că este incontestabilă. Sub aspect teoretic, doctrina trebuie destul de bine să-i cerceteze esența și particularitățile pentru a determina și argumenta natura juridică a acestei forme de răspundere juridică (în funcție de apartenența ramurală), precum și a contura mecanismul concret de realizare. Din punctul de vedere practic însă, indibitabil, instituția dată prezintă un interes deosebit mai ales pentru administrații care sunt vătămați în drepturile lor de activitatea administrativă ilegală a autorităților publice, întrucât le-ar permite să cunoască și să aplice eficient mecanismul de apărare a drepturilor lor vătămate și de tragere la răspundere a autorităților publice.

Toate cele enunțate ne-au motivat să manifestăm interes și să cercetăm subiectul dat, în special din perspectiva administraților vătămați, urmărind ca rezultatele științifice obținute să fie utile în primul rând acestora, după care și autorităților publice. Pentru ultimele, considerăm că prezenta cercetare va servi ca un reper sigur în raporturile desfășurate cu administrații, care le va permite să fie prudente atât în ce privește respectarea legalității în activitatea administrativă desfășurată, cât și pe segmentul respectării drepturilor omului recunoscute de lege, în special. Într-un final, considerăm că cercetarea noastră poate avea un important rol pentru respectarea legalității și drepturilor omului în activitatea administrativă a autorităților publice, precum și pentru prevenirea și evitarea conduitelor ilicite și vătămătoare de drepturi din partea acestora.

Încadrarea temei în preocupările internaţionale, naţionale și în context inter- și transdisciplinar. Tema cercetată se încadrează în preocupările internaționale, întrucât în cele mai importante acte internaționale este consacrat *principiul respectării drepturilor omului* de către stat și autoritățile sale, fiind reglementat expres *dreptul omului la un recurs efectiv* (altfel spus, de a se apăra prin acțiune în justiție) în toate cazurile în care i-au fost încălcate drepturile sale, inclusiv „atunci când încălcarea a fost comisă de persoane acționând în exercițiul funcțiilor lor oficiale". Finalitatea exercitării acestui drept trebuie să implice în mod necesar tragerea la răspundere juridică a autorităților (funcționarilor) ce se fac vinovate de vătămarea drepturilor omului. Astfel, tema cercetată se încadrează perfect în mecanismul de realizare a *dreptului la un recurs efectiv, dreptul la apărare și dreptul persoanei vătămate de autoritățile publice*, drepturi aflate continuu în atenția instanțelor judiciare europene.

Subiectul cercetat se încadrează și în preocupările curente naționale, mai ales, în contextul reformării legislației administrative (realizată în anul 2019 prin adoptarea *Codului administrativ al RM*), noul cadru juridic necesitând o analiză detaliată și profundă pentru conturarea teoriei necesare aplicării sale eficiente și corecte, pe segmentul apărării drepturilor vătămate de autorități și tragerea acestora la răspundere juridică.

Important este că tema tezei de doctorat se integrează în prioritatea strategică IV – *Provocări societale* (direcția strategică 1: *Inovațiile sociale, educaționale și culturale pentru integrare și adaptare* – lit. h) „consolidarea mecanismelor de protecție a drepturilor omului și a capacităților de funcționare a instituțiilor puterii de stat în contextul necesităților de modernizare prin dezvoltare și democratizare") a *Programului național în domeniile cercetării și inovării pentru anii 2020-2023,*

aprobat prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 381/2019[4]. Acest fapt subliniază o dată în plus actualitatea și importanța deosebită a subiectului selectat pentru cercetarea doctorală.

Problema *răspunderii juridice a autorităților publice pentru vătămarea drepturilor omului* este una de factură interdisciplinară, întrucât îmbină în sine instituții juridice din câteva ramuri ale dreptului și ale științei juridice, după cum urmează: *instituția garantării și protecției drepturilor omului* (reflectată atât în teoria generală a dreptului, teoria protecției drepturilor omului, cât și în dreptul constituțional), *formele și metodele de apărare a drepturilor omului* (reflectată în teoria protecției drepturilor omului, dreptul constituțional, dreptul administrativ și dreptul civil), *drepturile omului în activitatea autorităților administrației publice* (reflectată în dreptul constituțional și dreptul administrativ), *răspunderea juridică și formele acesteia* (reflectată în mod special în teoria generală a dreptului), *răspunderea juridică a statului, a funcționarilor și autorităților publice* (reflectată în teoria generală a dreptului, dreptul constituțional și dreptul administrativ), *activitatea administrativă, principiile și controlul acesteia* (reflectată în dreptul constituțional și dreptul administrativ), *procedura administrativă, procedura prealabilă și procedura contenciosului administrativ* (reflectată în dreptul administrativ și dreptul procesual civil).

Ca urmare a complexității și caracterului său interdisciplinar, tema propusă spre cercetare necesită o abordare transdisciplinară, pentru a reuși o redare cât mai fidelă a esenței acesteia și particularităților sale, aspect absolut necesar și util pentru o aplicare practică corectă și eficientă a instituțiilor juridice pe care le cuprinde.

Scopul studiului (obiectivul general). Dată fiind semnificația deosebită a aspectelor enunțate, în prezenta lucrare de doctorat, pornind de la rezultatele științifice înregistrate deja, ne-am propus realizarea unei analize a doctrinei de specialitate și a legislației în vigoare în materia *respectării drepturilor omului în activitatea administrativă* și *răspunderii juridice a autorităților administrației publice* în vederea identificării și argumentării formelor concrete de răspundere a acestor subiecți, în mod special *pentru vătămarea drepturilor omului*, identificarea lacunelor și carențelor doctrinare și normative din domeniu, urmărind, într-un final, consolidarea teoriei juridice în materie și optimizarea (prin soluții și recomandări) a cadrului juridic aferent.

Pentru realizarea acestui scop, au fost trasate următoarele **obiective de cercetare**:

1) evaluarea și aprecierea gradului de cercetare teoretică a problemei garantării *respectării drepturilor omului în activitatea administrativă*, precum și a *răspunderii autorităților administrației publice*, inclusiv pentru *vătămarea drepturilor omului*;

[4] *Hotărârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la aprobarea Programului național în domeniile cercetării și inovării pentru anii 2020-2023 și a Planului de acțiuni privind implementarea acestuia* nr. 381/2019. În: Monitorul Oficial nr. 256-25 din 16.08.2019.

2) analiza cadrului normativ în vigoare în vederea aprecierii modului de reglementare și nivelului de garantare a *respectării drepturilor omului* ca principiu fundamental al administrației publice;

3) analiza esenței și formelor *activității administrative* în vederea identificării și argumentării modalităților de *vătămare a drepturilor omului* de către autoritățile publice prin activitatea administrativă desfășurată;

4) identificarea și argumentarea formelor și metodelor de apărare a *drepturilor vătămate de autoritățile publice* ca premisă necesară pentru tragerea la răspundere juridică a acestora;

5) analiza instituției *răspunderii juridice în dreptul public*, în vederea delimitării *răspunderii juridice a statului* de *răspunderea juridică a autorităților publice* (inclusiv, de *răspunderea juridică a funcționarilor publici*);

6) identificarea și analiza *formelor de răspundere juridică* de care sunt pasibile *autoritățile publice*, inclusiv pentru vătămarea drepturilor omului;

7) analiza *răspunderii patrimoniale a autorităților publice* pentru prejudicierea administraților în vederea argumentării naturii *patrimoniale* (civile) a acesteia (expres prevăzută de lege) în detrimentul naturii sale *administrative* (susținută de doctrina administrativă);

8) analiza *răspunderii administrative*, în baza esenței, particularităților și elementelor acesteia, în vederea argumentării existenței unei veritabile *răspunderi administrative a autorităților publice* ce survine în cazurile în care acestea încalcă legea în activitatea administrativă desfășurată, fapt prin care poate vatăma și drepturile administraților.

Ipoteza de cercetare pornește de la câteva întrebări importante la care sunt formulate răspunsuri în lucrarea de doctorat: a) Care forme de răspundere juridică (din cele clasice) pot fi aplicate autorităților publice? b) Ce formă de răspundere juridică poate fi aplicată autorităților publice pentru activitatea administrativă ilegală desfășurată? Dar pentru vătămarea drepturilor omului (administraților) printr-o astfel de activitate? c) Ce sancțiuni pot fi aplicate autorităților publice, inclusiv pentru vătămarea drepturilor omului prin *activitate administrativă ilegală*? d) Există și este posibilă *răspunderea administrativă* a autorităților publice? Prin ce se deose-bește *răspunderea administrativă* a autorităților publice de *răspunderea patrimonială* a acestora? e) Cum pot administrații să-și apere drepturile vătămate prin *activitate administrativă ilegală* de către autoritățile publice? f) Care este mecanismul (procedurile) de tragere la răspundere juridică a autorităților publice pentru vătămarea drepturilor omului prin activitate administrativă ilegală?

Suportul metodologic. Pentru realizarea scopului și a obiectivelor studiului au fost aplicate mai multe metode de cercetare științifică, după cum urmează:

- *metoda dialecticii*, a cărei aplicare a permis analiza și discutarea argumentelor contradictorii, în scopul descoperirii adevărului științific în materia cercetată, precum și elucidării legităților interacțiunii, interdependențelor și dezvoltării fenomenelor studiate;

- *metoda logică* (și procedeele acesteia *analiza* și *sinteza*), a cărei aplicare a permis elucidarea esenței și particularităților instituțiilor analizate și formularea definițiilor noțiunilor-cheie, constatărilor, concluziilor și recomandărilor;

- *metoda istorică* cu ajutorul căreia s-a reușit conturarea traseului parcurs de răspunderea statului și a autorităților sale în evoluția sa și precizarea particularităților acesteia din perioada contemporană;

- *metoda comparativă,* grație căreia s-a reușit abordarea comparativă a viziunilor teoretice din diferite areale științifice, precum și compararea cadrului normativ național abrogat cu cel nou din domeniu;

- *metoda sistemică* a fost aplicată mai ales în contextul studierii actelor normative relevante problematicii și interpretarea sistemică a dispozițiilor acestora.

Suportul doctrinar al cercetării a cuprins în principal o serie de lucrări științifice, în care sunt abordate diferite aspecte ale subiectului investigat, lucrări semnate de renumiți autori:

a) *autohtoni* (precum: Gh. Costachi, V. Guțuleac, D. Baltag, M. Diaconu, M. Orlov, Șt. Belecciu, P. Railean, V. Cobîșnean, V. Micu, I. Muruianu, A. Dastic, E. Moraru, T. Stahi, L. Lavric, I. Jimbei, V. Zubco, O. Țurcan, T. Crugliţchi, O. Marian., Iu. Cernean, I. Iacub, I. Creangă, A. Baurciulu etc.);

b) *români* (precum: A. Iorgovan, T. Drăganu, L.R. Boilă, L. Pop, L. Dogaru, A.D. Dogaru, D.C. Dragoș, A. Trăilescu, D. Apostol Tofan, T. Grigoraș, O. Puie, V.I. Prisăcaru, M. Preda, R.N. Petrescu, A. Mocanu-Suciu etc.) și

c) *ruși* (precum: Малько А. В., Кушхова Б.З., Милушева Т.В., Филатова А.В., Поляков С.Б., Савин В. Н., Серебрянников В.В., Колосова Н.М. etc.).

În paralel cu fundamentul teoretic, la realizarea cercetării a fost folosit și un larg suport normativ național (format din Constituție, acte legislative și normative) și internațional (format din convenții, declarații, pacte și protocoale cu caracter internațional și european).

Noutatea şi originalitatea ştiinţifică a lucrării este determinată de faptul că în conținutul acesteia: sunt puse în discuție unele aspecte puțin cercetate în doctrină cum ar fi: instituția *răspunderii juridice a autorităților publice* în general, instituția *răspunderii administrative* (detașată de răspunderea disciplinară, contravențională și patrimonială), instituția *ilicitului administrativ* (separat de ilicitul contravențional și abaterea disciplinară) etc.; sunt interpretate și analizate dispozițiile unor acte normative recent intrate în vigoare cu impact asupra subiectului; se propune o

viziune distinctă asupra *răspunderii patrimoniale a autorităţilor publice;* se argumentează necesitatea recunoaşterii existenţei *răspunderii administrative a autorităţilor publice* (inclusiv, *pentru vătămarea drepturilor omului*) cu *sancţiuni administrative* distincte; se demonstrează necesitatea circumscrierii *răspunderii patrimoniale* şi *răspunderii administrative a autorităţilor publice pentru vătămarea drepturilor omului* în conceptul de *răspundere în contenciosul administrativ*; se formulează concluzii şi recomandări relevante pentru soluţionarea unei probleme ştiinţifice importante din cadrul teoriei dreptului administrativ autohton.

Rezultatele obţinute care contribuie la soluţionarea unei probleme ştiinţifice importante rezidă în fundamentarea teoriei *răspunderii juridice a autorităţilor publice pentru vătămarea drepturilor omului,* fapt ce a permis identificarea formelor concrete de răspundere juridică de care sunt pasibili aceşti subiecţi de drept public (*administrativă* şi *patrimonială*), precum şi clarificarea procedurii şi sancţiunilor aplicabile pentru vătămarea drepturilor omului, aspecte indispensabile creării bazei teoretice necesare pentru cunoaşterea domeniului şi, ca urmare, optimizarea legislaţiei aferente şi a mecanismului de aplicare eficientă a acesteia.

Aprobarea rezultatelor. Lucrarea a fost elaborată în cadrul Academiei „Ştefan cel Mare" a Ministerului Afacerilor Interne al Republicii Moldova, fiind examinată în şedinţa Catedrei „Drept public, securitate a frontierei, migraţie şi azil" (din cadrul Academiei), şi în Seminarul Ştiinţific de Profil (din cadrul Institutului de Cercetări Juridice, Politice şi Sociologice al USM).

Principalele rezultate ştiinţifice obţinute au fost publicate în reviste ştiinţifice de profil şi aprobate în cadrul unor importante forumuri ştiinţifice naţionale şi internaţionale. Este vorba despre 5 articole şi 2 comunicări la forumuri ştiinţifice naţionale şi internaţionale (în total de 6,7 c.a.).

Sumarul compartimentelor. Teza este structurată în funcţie de scopul cercetării şi obiectivele trasate şi cuprinde:

Introducere – care inserează argumentarea alegerii şi actualitatea temei investigate, încadrarea temei în preocupările internaţionale, naţionale, precum şi în context inter- şi transdisciplinar, scopul şi obiectivele cercetării, suportul metodologic, teoretico-ştiinţific şi baza normativ-juridică, noutatea şi originalitatea ştiinţifică, semnificaţia teoretică şi valoarea aplicativă a lucrării, structura lucrării şi sumarul compartimentelor.

Capitolul 1, întitulat ***Analiza situaţiei cercetării răspunderii autorităţilor administraţiei publice pentru vătămarea drepturilor omului***, cuprinde în principal o trecere în revistă a cercetătorilor care au fost preocupaţi nemijlocit sau tangenţial de problema răspunderii autorităţilor administraţiei publice în general, şi pentru vătămarea drepturilor omului în special.

În prima secțiune, atenția principală este axată pe studiile realizate în domeniul respectării drepturilor omului ca exigență fundamentală a administrației publice, în timp ce secțiunea a doua a capitolului este consacrată nemijlocit evaluării gradului de cercetare a problemei răspunderii juridice a autorităților publice, inclusiv pentru vătămarea drepturilor omului, în literatura de specialitate autohtonă și străină (mai ales, românească). Concluziile la care s-a ajuns au stat la baza formulării obiectivelor și direcțiilor de cercetare doctorală, argumentate la final de capitol.

Capitolul 2, cu genericul ***Vătămarea drepturilor prin activitate administrativă ca temei al răspunderii juridice a autorităților publice,*** reprezintă un capitol de debut pentru subiectul abordat. Structural, capitolul este constituit din patru secțiuni, axate pe următoarele aspecte: *respectarea drepturilor omului ca principiu fundamental al administrației publice* (în care s-a pus accentul pe garantarea constituțională a respectării drepturilor omului în activitatea administrației publice, reflectarea principiului respectării drepturilor omului în legislația administrativă și nemijlocit în *Codul administrativ al RM*), *activitatea administrativă ca factor de vătămare a drepturilor omului* (în care este analizată detaliat activitatea administrativă în baza doctrinei și a legislației în vigoare, urmărindu-se argumentarea formelor de manifestare ale administrației publice vătămătoare de drepturi); *vătămarea drepturilor omului prin activitate administrativă* (în care s-a atras atenția atât la conceptul de „drept subiectiv" și componentele acestuia, cât și, în mod special, la formele de vătămare a drepturilor omului în cadrul activității administrative) și *apărarea drepturilor vătămate de autorități publice* (axat pe formele și metodele/mijloacele de apărare a drepturilor în general, precum și pe formele și metodele de apărare a drepturilor vătămate de autorități, în special).

Capitolul este finalizat cu un compartiment distinct în care sunt sintetizate concluziile importante la care s-a ajuns, precum și formulate recomandări pentru soluționarea problemelor constatate.

Capitolul 3, întitulat ***Formele de răspundere juridică a autorităților publice pentru vătămarea drepturilor omului,*** este un capitol final, consacrat cu precădere studierii esenței și conținutului răspunderii juridice a autorităților publice pornind de la teoria răspunderii statului/puterii publice.

Structural, capitolul este constituit din patru secțiuni, cele mai importante aspecte abordate fiind: *originea și evoluția ideii de răspundere a administrației publice* (pornind de la primele idei atestate în istorie și finalizând cu etapa contemporană), *formele de răspundere juridică a autorităților publice* (problematică axată pe fundamentul teoretic al răspunderii autorităților publice, fundamentul constituțional al răspunderii statului/autorităților și formele de răspundere juridică a autorităților publice), *răspunderea patrimonială a autorităților publice* (urmărindu-se, în special, fundamentarea naturii juridice civile a răspunderii patrimoniale a autorităților publice în detrimentul naturii juridice

administrative a acestei forme de răspundere) și *răspunderea administrativă a autorităţilor publice* (compartiment ce cuprinde în principal o analiză a art. 35 din CA al RM, care stabilește temeiul pentru răspunderea juridică a autorităților publice, urmărindu-se argumentarea ideii că aceasta este o *răspundere adminstrativă*, distinctă de accepțiunea tradițională a acesteia promovată în doctrină).

Capitolul este finalizat cu un compartiment distinct, în care sunt sintetizate cele mai importante concluzii la care s-a ajuns, precum și recomandări pentru soluționarea problemelor constatate.

Compartimentul final – ***Concluzii generale şi recomandări*** – înserează ideile generalizatoare formulate ca rezultat al investigaţiilor desfăşurate şi propunerile de rigoare pentru soluționarea problemelor teoretice și practice constatate, precum și optimizarea cadrului juridic în domeniu și practica aplicării acestuia.

Bibliografia cuprinde suportul documentar şi doctrinar al tezei, fiind constituită din 330 de titluri (acte normative naționale și internaționale, monografii și alte studii ştiinţifice semnate de autori autohtoni și străini).

1. ANALIZA SITUAȚIEI CERCETĂRII RĂSPUNDERII AUTORITĂȚILOR ADMINISTRAȚIEI PUBLICE PENTRU VĂTĂMAREA DREPTURILOR OMULUI

1.1. Interesul științific față de respectarea drepturilor omului ca exigență a administrației publice

În ultimele trei decenii, problema drepturilor omului a devenit una centrală în toate țările democratice ale lumii, inclusiv în Republica Moldova. Atât teoria drepturilor omului, cât și practica realizării acestora s-au bucurat de un viu interes din partea doctrinei și a factorilor de decizie, interes soldat cu ample studii teoretico-științifice în domeniu, precum și cu diverse sondaje de evaluare și apreciere a nivelului de respectare a acestor valori în activitatea diferitor instituții ale statului care, de multe ori, au stat la baza reformării și optimizării acestora.

Un interes distinct a prezentat și continuă să prezinte problema *respectării drepturilor omului în activitatea autorităților administrației publice,* întrucât acestea se află în cea mai strânsă interacțiune cu cetățeanul. În vederea asigurării acestui scop, legislația administrativă a instituit principii relevante, precum și obligații concrete în sarcina autorităților și a funcționarilor publici. Mai mult, într-un final, la nivel normativ, este prevăzută răspunderea juridică pentru încălcarea normelor din domeniu.

Sub aspect teoretic, acest subiect a cunoscut o dezvoltare considerabilă în doctrina autohtonă, savanții intervenind cu diferite abordări prin care au contribuit atât la cunoașterea, cât și la eficientizarea practică a instituțiilor juridice pe care le cuprinde. Partea mai puțin bună este că toate studiile realizate sunt axate pe cercetarea fragmentară a subiectului, ceea ce nu a permis până la moment conturarea unui tablou integrat al situației din domeniu. Mai mult, modificarea substanțială a legislației administrative, operată în anul 2019 (prin adoptarea *Codului administrativ al RM*), a accentuat și mai mult unele aspecte-cheie, care necesită în continuare o cercetare teoretică substanțială.

Dată fiind semnificația problematicii, în prezenta lucrare de doctorat, pornind de la realizările științifice existente, ne-am propus o abordare distinctă a *răspunderii juridice a autorităților administrației publice pentru vătămarea drepturilor omului*, plecând de la modul în care este asigurată normativ legalitatea la nivelul administrației publice și de la instrumentele juridice puse la dispoziția particularilor pentru apărarea drepturilor lor în raporturile cu administrația.

Așa cum s-a enunțat deja, fundamentul teoretico-metodologic al cercetării de doctorat este format din studiile științifice care au dezvoltat asemenea aspecte importante ale subiectului precum: *valoarea drepturilor omului în statul de drept și garantarea acestora; formele și metodele de apărare a drepturilor omului, inclusiv în raport cu administrația publică; esența și elementele componente ale activității administrative; asigurarea legalității activității administrative a*

autorităților publice; controlul activității administrației publice și asigurarea drepturilor omului în cadrul acesteia; implicarea justiției în apărarea drepturilor omului vătămate de autorități; răspunderea administrației publice și a funcționarilor publici etc.

În compartimentul de față al lucrării ne propunem o trecere în revistă a celor mai relevante rezultate științifice obținute la subiectul enunțat (conform ordinii expuse), pentru ca în baza acestora să justificăm necesitatea și importanța cercetării doctorale, precum și să conturăm concepția în baza căreia aceasta a fost realizată.

Inițiind trecerea în revistă cu problema recunoașterii *valorii drepturilor omului în statul de drept*, precizăm că într-un număr enorm de studii este destul de bine redată atât esența, cât și valoarea drepturilor omului în societățile democratice. Exemplificatve sunt în context asemenea afirmații precum: „Nu poate fi nici democrație, nici constituționalism, nici chiar ordine de drept, fără două condițiuni primordiale: garanția drepturilor și libertăților cetățenești, pe de o parte, și dezvoltarea focarelor de viață cetățenească în adâncimile corpului național, a instituțiunilor de autonomie locală, pe de altă parte" (C. Stere[5] citat de I. Guceac[6]).

În general, cu lucrări inedite pe acest subiect s-au impus în atenție asemenea savanți precum: Aramă E. *Cadrul legislativ și protecția eficientă a drepturilor omului.* În: Buletinul Asociației Tinerilor Juriști, 1997[7]; Creangă I., Gurin C. *Drepturile și libertățile fundamentale. Sistemul de garanții.* Chișinău, 2005[8]; Grecu R. *Stere în luptă pentru drepturile omului.* Chişinău, 2009[9]; Drăganu T. *Introducere în teoria şi practica statului de drept*. Cluj-Napoca, 1992[10]; Bontea O. *Caracterele de bază ale statului de drept şi a societăţii civile.* În: Analele Universităţii Libere Internaţionale din Moldova. Chişinău, 2004[11]; Costachi Gh. *Valoarea drepturilor omului în contextul edificării statului de drept în Republica Moldova.* În: „Apărarea drepturilor omului". Comrat, 2018[12]; Cernean Iu. *Respectarea drepturilor omului – principiu fundamental al activității administrative a statului.* În: Legea și viața, 2020[13] etc.

---

[5] STERE, C. *Ante-proiect de constituție,* întocmit de Secția Studii a Partidului Țărănesc, cu o expunere de motive de C. Stere. București: Tipografia „Viața Românească", 1922, p. 27.

[6] GUCEAC, I. *Profesorul Constantin Stere – întemeietor al dreptului constituțional românesc.* În: „Academician Ion Guceac: Biobibliografie". Chișinău: Editura USM, 2023, p. 245.

[7] ARAMĂ, E. *Cadrul legislativ şi protecţia eficientă a drepturilor omului.* În: Buletinul Asociației Tinerilor Juriști, 1997, nr. 3, pp. 6-7.

[8] CREANGĂ, I., GURIN, C. *Drepturile şi libertăţile fundamentale. Sistemul de garanţii.* Chişinău: TISH, 2005. 400 p.

[9] GRECU, R. *Stere în luptă pentru drepturile omului. Concepţia drepturilor şi libertăţilor omului în opera juridică a lui Constantin Stere.* Chişinău: „Universul" ÎS, 2009. 252 p.

[10] DRĂGANU, T. *Introducere în teoria şi practica statului de drept*. Cluj-Napoca: Dacia, 1992. 222 p.

[11] BONTEA, O. *Caracterele de bază ale statului de drept şi a societăţii civile.* În: Analele Universităţii Libere Internaţionale din Moldova. Drept. Vol. 5. Chişinău: ULIM, 2004.

[12] COSTACHI, Gh. *Valoarea drepturilor omului în contextul edificării statului de drept în Republica Moldova.* În: „Apărarea drepturilor omului", materialele conferinței științifice din 26 octombrie 2017, desfășurată în cadrul Universității de Stat din Comrat. Comrat: S.n., 2018, pp. 93-108.

[13] CERNEAN, Iu. *Respectarea drepturilor omului – principiu fundamental al activității administrative a statului.* În: Legea și viața, 2020, nr. 3, pp. 18-22.

În majoritatea publicațiilor științifice se pune accentul atât pe enumerarea drepturilor fundamentale ale omului recunoscute în lumea contemporană, cât și pe mecanismul de garantare (în special, juridică) a acestora la nivel național, regional și internațional. Relevante în acest sens mai sunt și studiile semnate de: Marian O. *Garanțiile juridice ale statutului juridic al personalității*. În: Revista naţională de drept, 2014[14]; Marian O. *Reflecţii asupra mecanismului statal de garantare şi protecţie a drepturilor omului.* În: Legea şi viaţa, 2018[15]; Moroşan I. *Garanţiile juridice privind drepturile şi libertăţile fundamentale ale omului în Republica Moldova*: teză de doctor în drept. Chișinău, 2001[16] etc.

Pe fonul tot mai pronunțat al valorilor statului de drept, cercetătorii au subliniat și rolul drepturilor omului în desfășurarea raporturilor dintre cetățeni și autorități, punctând, în același timp, și răspunderea reciprocă a acestora. Semnificative în acest sens sunt studiile semnate de: Avornic Gh., Catan A. *Responsabilitatea reciprocă a personalităţii şi a statului în politica juridică a Republicii Moldova*. În: Legea şi viaţa, 2017[17]; Iacub I., Chiper N. *Responsabilitatea statului faţă de cetăţean şi a cetăţeanului faţă de stat: principiu constituţional indispensabil integrării Republicii Moldova în familia europeană.* În: „Europa în derivă....". Ploieşti, 2016[18]; Muruianu I. *Respectarea şi realizarea drepturilor şi libertăţilor omului – obligaţie constituţională a statului.* În: „Importanţa instituţiilor democratice în asigurarea drepturilor omului". Chişinău, 2011[19] etc.

La fel, în ordinea dată de idei, merită apreciere și voluminoasele monografii semnate de prof. Gh. Costachi (*Direcţii prioritare ale edificării statului de drept în Republica Moldova*. Chișinău, 2009[20]; *Prin ştiinţă spre un stat de drept*. Chișinău, 2011[21]; *Cetăţeanul şi puterea în statul de drept.* Chișinău, 2019[22]; *Rolul justiției în edificarea statului de drept.* Chișinău, 2021[23] etc.), în conținutul cărora savantul pune un accent deosebit pe valoarea drepturilor fundamentale ale omului și pe sarcina garantării acestora la toate nivelele activității statului ca direcție distinctă a edificării și consolidării statului de drept în Republica Moldova.

---

[14] MARIAN, O. *Garanțiile juridice ale statutului juridic al personalității*. În: Revista națională de drept, 2014, nr. 11, pp. 54-59.
[15] MARIAN, O. *Reflecții asupra mecanismului statal de garantare și protecție a drepturilor omului.* În: Legea și viața, 2018, nr. 10, pp. 17-23.
[16] MOROȘAN, I. *Garanțiile juridice privind drepturile și libertățile fundamentale ale omului în Republica Moldova*: teză de doctor în drept, 2001. 141 p.
[17] AVORNIC, Gh., CATAN, A. *Responsabilitatea reciprocă a personalității și a statului în politica juridică a Republicii Moldova*. În: Legea și Viața, 2017, nr. 2, pp. 4-7.
[18] IACUB, I., CHIPER, N. *Responsabilitatea statului față de cetățean și a cetățeanului față de stat: principiu constituțional indispensabil integrării Republicii Moldova în familia europeană.* În: „Europa în derivă. De la unitate în diversitate, la diversitate fără unitate. Efecte juridice, sociale, politice, economice și culturale", materialele conferinței internaț. desfășurată în cadrul Universității Petrol-Gaze din Ploiești, din 10 iunie 2016. Ploiești: S.n., 2016, pp. 141-150.
[19] MURUIANU, I. *Respectarea și realizarea drepturilor și libertăților omului – obligație constituțională a statului.* În: „Importanța instituțiilor democratice în asigurarea drepturilor omului", materialele conferinței teoretico-științifice internaționale, 27-28 decembrie, 2010, mun. Bălți. Chișinău: S.n., 2011, pp. 209-215.
[20] COSTACHI, Gh. *Direcții prioritare ale edificării statului de drept în Republica Moldova*. Chișinău: S.n., 2009. 327 p.
[21] COSTACHI, Gh. *Prin știință spre un stat de drept*. Chișinău: S.n., 2011. 864 p.
[22] COSTACHI, Gh. *Cetățeanul și puterea în statul de drept.* Chișinău: S.n., 2019. 863 p.
[23] COSTACHI, Gh. *Rolul justiției în edificarea statului de drept.* Chișinău: S.n., 2021. 1071 p.

O atenție deosebită merită în contextul dat studiile care explică în general esența și conținutul drepturilor omului. Vorbim în acest caz de asemenea lucrări precum: Deleanu I. *Drepturile subiective și abuzul de drept.* Cluj, 1988[24]; Dojană I. *Dreptul subiectiv.* București, 2010[25]; Sandu V. *Analiza dreptului la un nivel de trai decent prin prisma teoriei dreptului subiectiv.* În: „InterConf", Doha, 2021[26]; Костаки Г., Якуб, И. *Основные права человека и субъективные права личности: сущность и соотношение понятий.* В: „Обучение правам человека", 2018[27]; Marian O. *Drepturile și libertățile persoanei – dimensiuni conceptuale*. În: Legea şi viaţa, 2014[28]; Balea D. *Santinela drepturilor subiective – dreptul material la acțiune.* În: Revista română de drept privat, 2022[29] etc.

Contează foarte mult că cercetătorii recunosc un element de conținut important al *drepturilor subiective* ale persoanei – prerogativa protecției juridice a acestora, care practic permite titularilor să recurgă la formele și metodele de apărare consacrate de legislație.

Care sunt aceste *forme și metode de apărare a drepturilor subiective* (încălcate sau contestate), le regăsim explicate și succint abordate în special la autorii specializați în materie de drept procesual civil (mai puțin de drept civil), și anume la: Marinică E. *Promovarea și protejarea drepturilor omului prin mijloace contencioase*. București, 2011[30]; Prisac Al. *Drept procesual civil. Partea generală.* Chișinău, 2013[31]; Prisac Al. *Formele de apărare a drepturilor civile*. În: Analele științifice ale Universității de Studii Europene din Moldova, 2012[32]; Drăganu T. *Liberul acces la justiție.* București, 2003[33] etc.

Din perspectiva cercetării noastre, acest aspect prezintă o importanță distinctă, întrucât fiind în prezența unor drepturi subiective vătămate, atât administrației, cât și administrația trebuie să cunoască pârghiile oferite de lege (forme și metode) pentru apărarea acestora, dar și ce măsuri pot fi aplicate autorităților în cazul în care se confirmă vătămarea drepturilor de către acestea (care, în esență, pot fi deduse din modalitățile de apărare a drepturilor, după cum vom vedea în unul din compartimentele ulterioare ale lucrării).

---

[24] DELEANU, I. *Drepturile subiective și abuzul de drept.* Cluj: Dacia, 1988. 227 p.
[25] DOJANĂ, I. *Dreptul subiectiv.* București: Universul Juridic, 2010. 217 p.
[26] SANDU, V. *Analiza dreptului la un nivel de trai decent prin prisma teoriei dreptului subiectiv.* În: Scientific Collection „InterConf" (76): with the Proceedings of the 1st International Scientific and Practical Conference „Progressive Science and Achievements" (September 26-28, 2021). Doha, Qatar: Katara, 2021, pp. 153-162.
[27] КОСТАКИ, Г., ЯКУБ, И. *Основные права человека и субъективные права личности: сущность и соотношение понятий.* В: Обучение правам человека, Выпуск №1, 2018, pp. 48-52.
[28] MARIAN, O. *Drepturile și libertățile persoanei – dimensiuni conceptuale.* În: Legea şi viaţa, 2014, nr. 6, pp. 16-21.
[29] BALEA, D. *Santinela drepturilor subiective – dreptul material la acțiune.* În: Revista română de drept privat, 2022, nr. 2, pp. 51-77.
[30] MARINICĂ, E. *Promovarea și protejarea drepturilor omului prin mijloace contencioase*. Buc.: I.R.D.O., 2011. 184 p.
[31] PRISAC, Al. *Drept procesual civil. Partea generală.* Chișinău: Cartier, 2013. 372 p.
[32] PRISAC, Al. *Formele de apărare a drepturilor civile*. În: Analele științifice ale Universității de Studii Europene din Moldova, 2012, nr. 1, pp. 5-13.
[33] DRĂGANU, T. *Liberul acces la justiție.* București: Lumina Lex, 2003. 263 p.

Destul de relevant în acest sens s-au expus autorii *Manualului funcționarului public în domeniul drepturilor omului* (Chișinău, 2015), potrivit cărora: „[d]repturile fundamentale sunt asigurate prin acţiuni practice şi procedee juridice eficiente. În acest context, apare problema garanţiilor drepturilor fundamentale, ceea ce presupune sancţionarea încălcării acestora. Sancţiunile operate în acest scop pot fi grupate după subiectul emitent. Astfel, pentru cazurile în care autoritatea legiuitoare nu respectă normele constituţionale, care îi sunt supraordonate, este instituită o garanţie care se manifestă prin posibilitatea controlului constituţionalităţii legii. Pentru cazurile în care organele executive încalcă drepturile fundamentale ale omului sunt instituite garanţii care se manifestă prin posibilitatea controlului politic exercitat de Parlament, Guvern sau de Preşedintele ţării, controlul administrativ iniţiat de autorităţile administraţiei publice sau de cetăţeni, controlul jurisdicţional, inclusiv prin contencios administrativ”[34].

Aceste idei (chiar dacă le apreciem ca incomplete, deoarece nu se referă și la „sancțiunile” din sfera puterii judecătorești) au avut un impact distinct asupra cercetării noastre, întrucât ne-au determinat să ne detașăm un pic de problema *formelor de răspundere a autorităților* și să privim subiectul din perspectiva *sancțiunilor* ce pot fi aplicate acestora, care nu pot fi altele decât cele prevăzute de lege ca *metode de apărare a drepturilor vătămate de autorități*. Ca urmare, o atenție distinctă am acordat lucrărilor ce dezvoltă diferite aspecte ale problematicii date, pentru a reuși astfel identificarea corectă a formelor de răspundere juridică a autorităților (moment extrem de important atât sub aspect teoretic, cât și practic).

Un prim aspect important din perspectiva dată îl constituie însăși *dreptul persoanei vătămate de o autoritate publică* (reglementat de *Constituția Republicii Moldova* în art. 53), pe care îl regăsim abordat în asemenea lucrări precum: Creangă I., Gurin C. *Drepturile și libertățile fundamentale. Sistemul de garanții.* Chișinău, 2005[35]; Popa V. *Tratat de drept constituțional și instituții politice.* Chișinău, 2021[36]; Cârnaț T. *Drept constituțional.* Chișinău, 2010[37]; Cârnaț T., Cârnaț, M. *Protecția juridică a drepturilor omului.* Chișinău, 2006[38]; Creangă I. Articolul 53. În: *Constituția Republicii Moldova: comentariu.* Chișinău, 2012[39]; Apostol Tofan D. Articolul 52. În: *Constituția României: comentariu pe articole.* București, 2008[40] etc. Autorii enunțați se limitează în mare parte la o analiză succintă a dreptului în cauză, deoarece sunt axați mai mult pe interpretarea textului constituțional ce-l reglementează.

[34] MUNTEANU, A. *Manualul funcționarului public în domeniul drepturilor omului.* Ediția a II-a. Ch.: Arc, 2015, p. 29.
[35] CREANGĂ, I., GURIN, C. *Drepturile și libertățile fundamentale. Sistemul de garanții.* Chișinău: TISH, 2005. 400 p.
[36] POPA, V. *Tratat de drept constituțional și instituții politice.* Ediția a II-a. Chișinău: S.n., 2021. 1024 p.
[37] CÂRNAȚ, T. *Drept constituțional.* Ediția a II-a. Chișinău: „Print-Caro” SRL, 2010. 514 p.
[38] CÂRNAȚ, T., CÂRNAȚ, M. *Protecția juridică a drepturilor omului.* Chișinău: Reclama, 2006. 362 p.
[39] *Constituția Republicii Moldova: comentariu*. Chișinău: Arc, 2012, pp. 209-215.
[40] *Constituția României: comentariu pe articole.* București: C.H. Beck, 2008, pp. 514-527.

Din cauza dată considerăm a fi cu mult mai relevante (pentru cercetarea noastră de doctorat) studiile în care analiza *dreptului persoanei vătămate de o autoritate publică* s-a extins de la normele constituționale la actele normative ce le dezvoltă substanțial. Chiar dacă asemenea studii sunt puține, totuși semnificația lor teoretică este una inedită. Cu titlu de exemplu vom menționa în acest sens publicațiile semnate de:

- Guzun C. *Dreptul constituțional al persoanei vătămate de o autoritate publică: considerații generale* (publicat în Legea şi viaţa, 2019)[41] – articolul științific este consacrat analizei cadrului legislativ în vigoare care reglementează *dreptul constituțional al persoanei vătămate de o autoritate publică* în vederea identificării particularităților de exercitare a acestuia. Autorul pune accentul pe două aspecte importante: dreptul persoanei vătămate prin activitatea administrativă a administrației publice şi dreptul persoanei vătămate prin erorile admise în procesele penale.

Ca urmare a interpretării și analizei dispozițiilor constituționale ce consacră *dreptul persoanei vătămate de o autoritate publică* (art. 53 din *Constituția RM*), autorul deduce câteva aspecte importante ce conturează esența acestuia, și anume[42]: „în cazul în care persoana este vătămată în drepturile sale de către autorități publice, ea poate formula pretenții privind: *recunoaşterea dreptului pretins, anularea actului, repararea pagubei;* astfel de pretenții persoana poate formula în cazul în care a fost vătămată de o autoritate publică *printr-un act administrativ* sau *prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri;* suplimentar, *despăgubiri* persoana poate solicita în cazul în care a fost prejudiciată prin erori săvârşite în procesele penale de către organele de anchetă şi instanţele judecătoreşti".

Ca urmare, autorul subliniază foarte just că „dreptul constituțional analizat ia naștere și poate fi exercitat în două situații: prima – în cazul în care persoana este vătămată în drepturile sale prin activitatea administrativă a autorităților publice și, a doua – în cazul în care aceasta este prejudiciată prin erori admise în procesele penale". Modul în care poate fi exercitat acest drept este reglementat de: *Legea contenciosului administrativ* nr. 793/2000, substituită la moment de *Codul administrativ al RM, Legea privind modul de reparare a prejudiciului cauzat prin acţiunile ilicite ale organelor de urmărire penală, ale procuraturii şi ale instanţelor judecătoreşti* nr. 1545/1998, *Codul de procedură penală al RM* și *Codul civil al RM.*

În continuare, autorul, abordând comparativ prevederile constituționale (ce consacră dreptul în cauză) cu textul *Codului administrativ al RM* și cu conținutul normativ al *Legii nr. 1545/1998*, punctează o serie de neconcordanțe, formulând și unele soluții pentru depășirea acestora.

[41] GUZUN, C. *Dreptul constituțional al persoanei vătămate de o autoritate publică: considerații generale.* În: Legea şi viaţa, 2019, nr. 9, pp. 42-46.
[42] *Ibidem*, p. 43.

Într-un final, autorul conchide: „dreptul constituțional studiat necesită ample cercetări teoretice, în vederea elucidării particularităților de conținut și exercitare, identificării tuturor carențelor legislative și a soluțiilor optime pentru înlăturarea acestora și garantarea corespunzătoare a exercitării sale de către persoana vătămată de autoritățile statului”[43].

Susținând această poziție, în prezenta lucrare am încercat pe alocuri să intervenim cu unele idei la subiectul dat, întrucât considerăm că este unul important pentru identificarea formelor de răspundere juridică a administrației publice pentru vătămarea drepturilor omului.

- Marian O. *Dreptul persoanei la repararea prejudiciului cauzat de autoritățile statului* (publicat în „Particularitățile adaptării legislației Republicii Moldova și Ucrainei la legislația Uniunii Europene”. Chișinău, 2019)[44] – reprezintă un alt studiu important în materie, în cadrul căruia autorul, pornind de la dispozițiile constituționale (art. 53 din *Constituția RM*), deduce că „persoana vătămată prin erori comise/admise de autorități publice are *dreptul la repararea prejudiciului cauzat* astfel – un drept fundamental constituțional corelativ *răspunderii patrimoniale/civile a statului* și a *autorităților sale*”.

Un important aspect abordat de către autor, ține de analiza comparativă a *normei constituționale* – art. 53 alin. (2) din *Constituția RM* și a *normei civile* – art. 2006 din *Codul civil al RM*, care reglementează *răspunderea patrimonială a statului*, în rezultatul căreia reliefează câteva deosebiri importante dintre acestea. Evident, discrepanțele constatate, sunt în opinia noastră destul de relevante, întrucât contravin în esență normelor de tehnică legislativă, ceea ce denotă necesitatea remedierii acestor carențe tehnico-legislative prin unificarea cadrului legal.

În continuare, autorul citat atrage atenția la textul legii procesual penale și a celei contravenționale aferente subiectului, elucidând la fel unele carențe, dar și unele particularități ale modului în care persoana poate să-și valorifice dreptul la repararea prejudiciului cauzat în procesele penale și contravenționale.

Un accent distinct în studiul său, autorul pune și pe *Legea privind modul de reparare a prejudiciului cauzat prin acţiunile ilicite ale organelor de cercetare penală şi de anchetă preliminară, ale procuraturii şi ale instanţelor judecătoreşti* nr. 1545/1998, considerată a fi *lege-cadru* în domeniu, evaluând modul în care aceasta reglementează întreaga procedură de reparare a prejudiciului cauzat justițiabililor. Evident, și de astă dată autorul identifică unele discrepanțe între normele constituționale, civile și ale legii speciale, care în opinia sa urmează să fie remediate prin intervenții legislative concrete.

[43] *Ibidem*, p. 45.
[44] MARIAN, O. *Dreptul persoanei la repararea prejudiciului cauzat de autoritățile statului*. În: „Particularitățile adaptării legislației Republicii Moldova și Ucrainei la legislația Uniunii Europene”, materiale ale conferinței științifice internaționale din 22-23 martie 2019. Chișinău: Iulian, 2019, pp. 58-63.

Privit în ansamblu, studiul semnat de O. Marian, chiar dacă este axat în exclusivitate pe vătămarea drepturilor omului în cadrul proceselor judiciare, de către autoritățile implicate în desfășurarea acestora, prezintă o importanță distinctă, întrucât reliefează însăși calitatea cadrului normativ ce dezvoltă și garantează *dreptul constituțional al persoanei la repararea prejudiciului* și oferă o apreciere reală a posibilității de exercitare efectivă a acestuia.

Într-o altă lucrare ulterioară – *Răspunderea patrimonială a statului și dreptul persoanei la repararea prejudiciului cauzat de autoritățile acestuia*[45] (elaborată și publicată în coautorat cu I. Iacub), dezvoltându-și ideile, autorul citat, ținând cont de faptul că *erori judiciare* se pot produce nu numai în cauze penale, ci și în alte cauze (nonpenale), ceea ce poate duce la prejudicierea justițiabililor, s-a expus tranșant pentru ca „statul să răspundă patrimonial și pentru prejudiciile cauzate prin erori admise în alte procese judiciare – extrapenale”[46].

Cu certitudine, ideile formulate de autorul enunțat (și coautorii cu care a colaborat) prezintă o importanță distinctă teoretică și practică, întrucât denotă atât calitatea cadrului normativ ce garantează *dreptul persoanei vătămate de o autoritate publică*, cât și perspectivele de îmbunătățire a acestuia. Mai mult, modul de abordare a subiectului de către acest autor, ne-a inspirat și motivat să privim și noi sub aspect comparativ legislația ce reglementează răspunderea autorităților publice pentru vătămarea drepturilor omului.

- Cernean Iu. *Reglementarea constituțională a dreptului persoanei vătămate de o autoritate publică* (publicat în Jurnalul juridic național: teorie și practică, 2020)[47] – este o altă lucrare importantă în materia ce ne preocupă. Observăm că și acest cercetător este interesat de problema reglementării constituționale a *dreptului persoanei vătămate de autorități*, adică de analiza conținutului normativ al art. 53 din *Constituția RM*. Chiar de la începutul studiului, autorul atrage atenția la faptul că în textul constituțional este consacrată „răspunderea atât pentru vătămările aduse de autoritățile administrației publice în cadrul procesului de administrare, cât și de organele de anchetă și instanțele judecătorești în cadrul procesului de înfăptuire a justiției”, dar „nu este prevăzut nimic pentru cazurile în care prin însăși activitatea legislativului pot fi cauzate anumite prejudicii particularilor. Altfel spus, este exclusă răspunderea pentru cauzarea vătămărilor prin activitatea legislativă a statului”. În opinia sa, destul de justă după noi, „*dreptul persoanei vătămate de*

[45] MARIAN, O., IACUB, I. *Răspunderea patrimonială a statului și dreptul persoanei la repararea prejudiciului cauzat de autoritățile acestuia.* În: „Rolul instituțiilor democratice în asigurarea protecției drepturilor și libertăților fundamentale ale omului”, materialele mesei rotunde cu participare internaț. din 8 decembrie 2020. Chișinău: AAP, 2021, pp. 91-97.
[46] *Ibidem*, p. 94.
[47] CERNEAN, Iu. *Reglementarea constituțională a dreptului persoanei vătămate de o autoritate publică*. În: Jurnalul Juridic Național, 2020, nr. 6, pp. 35-40.

autoritățile publice trebuie să acopere vătămările cauzate de toate autoritățile celor trei ramuri ale puterii de stat"[48].

O altă idee relevantă susținută de autor, se referă nemijlocit la *dreptul la repararea prejudiciului cauzat prin acte administrative* (dezvoltat atât în legislația administrativă, cât și în cea civilă). Analizând cadrul normativ în vigoare, ce consacră acest drept, autorul constată „o dilemă contradictorie, întrucât în timp ce norma civilă prevede că autoritatea publică nu răspunde pentru prejudiciul cauzat *prin adoptarea unui act normativ* sau omisiunea de a-l adopta, norma administrativă sugerează că persoana poate solicita despăgubiri pentru prejudiciul cauzat prin *emiterea unui act normativ ilegal.* Pornind de la faptul că *Codul administrativ al RM* nu dezvoltă explicit *răspunderea patrimonială a autorităților publice*, autorul constată că *dreptul persoanei la repararea prejudiciului cauzat prin acte administrative,* la moment, este grav afectat, reglementarea acestuia fiind incompletă și în cea mai mare parte declarativă".

Evident, în opinia noastră, această dilemă necesită o atenție distinctă nu doar din partea teoriei, dar și a practicii legislative, fiind absolut necesară o unificare legislativă la capitolul dat, pentru a consolida definitiv instituția *răspunderii autorităților publice pentru vătămarea drepturilor omului*. Din acest considerent, în cercetarea de doctorat vom atrage atenția și la acest aspect important al subiectului.

- Costachi Gh., Cernean Iu. *Spre o teorie a drepturilor persoanei vătămate de autorități* (publicat în Scientific Collection „InterConf", Roma, 2021)[49] – reprezintă o altă lucrare importantă în domeniul ce ne interesează, în conținutul căreia autorii vin cu idei inedite pentru înțelegerea și clarificarea dreptului constituțional abordat. În special, merită atenție afirmația autorilor potrivit căreia: „sub aspect teoretic, un prim pas în direcția conturării *teoriei drepturilor persoanei vătămate de autoritățile publice* rezidă în clarificarea noțiunii de *vătămare a drepturilor persoanei*, altfel spus, clarificarea modalităților concrete prin care aceasta se manifestă. Doar cunoscând în detalii aceste faze, se poate de identificat prerogativele concrete ale *dreptului constituțional al persoanei vătămate de o autoritate publică*".

În același timp, autorii recunosc destul de justificat că „pornind de la valoarea deosebită a acestui drept în cadrul statului de drept democratic, este necesară și pe deplin justificată realizarea unei ample și profunde cercetări interdisciplinare a esenței, conținutului, particularităților și mecanismului de garantare și realizare a acestui drept, altfel spus, este necesară conturarea unei teorii ample a *dreptului persoanei vătămate de autoritățile publice*".

[48] *Ibidem*, pp. 35-36.
[49] COSTACHI, Gh., CERNEAN, Iu. *Spre o teorie a drepturilor persoanei vătămate de autorități.* În: Scientific Collection „InterConf" (67): with the Proceedings of the 4th International Scientific and Practical Conference „Theory and Practice of Science: Key Aspects" (July 19-20, 2021). Rome, Italy, 2021, pp. 206-220.

Prezintă interes și ideea subliniată de autori potrivit căreia, „prin *dreptul persoanei vătămate de o autoritate publică* trebuie de înțeles câteva drepturi subiective ce sunt recunoscute persoanei la nivel de Constituție, și anume: dreptul la recunoașterea de către autorități a dreptului pretins; dreptul la anularea de către autorități a actului vătămător și dreptul la repararea pagubei (la despăgubiri)”[50]. Aceste drepturi subiective pot fi exercitate prin intermediul a trei proceduri distincte: „prima – *procedura contenciosului administrativ* (pentru apărarea drepturilor vătămate prin activitate administrativă); a doua – *procedura în acțiune civilă* (pentru apărarea dreptului la judecarea în termen rezonabil a cauzei sau a dreptului la executarea în termen rezonabil a hotărârii judecătoreşti) și a treia – *procedura procesual penală* (pentru apărarea drepturilor încălcate prin acțiunile ilicite ale organelor de anchetă, procuraturii şi instanţelor judecătoreşti)”.

Modul în care pot fi exercitate aceste drepturi, potrivit autorilor, este reglementat în următoarele legi organice: *Codul civil al RM*; *Codul de procedură civilă al RM*; *Codul administrativ al RM*; *Codul de procedură penală al RM*; *Legea privind modul de reparare a prejudiciului cauzat prin acţiunile ilicite ale organelor de urmărire penală, ale procuraturii şi ale instanţelor judecătoreşti* nr. 1545/1998; *Legea privind repararea de către stat a prejudiciului cauzat prin încălcarea dreptului la judecarea în termen rezonabil a cauzei sau a dreptului la executarea în termen rezonabil a hotărârii judecătoreşti* nr. 87/2011. Aceste acte normative, în opinia autorilor enunțați, „conturează practic conținutul propriu-zis al drepturilor de care dispune persoana vătămată de autoritățile statului și, totodată, reglementează procedurile conform cărora aceste drepturi pot fi valorificate/apărate”. Pornind de la aceasta, autorii consideră că „întru dezvoltarea *teoriei drepturilor persoanei vătămate de autoritățile publice,* este absolut necesară analiza detaliată a normelor juridice cuprinse în aceste acte normative. Doar astfel va fi posibil de constatat în ce măsură mecanismul juridic de exercitare a acestor drepturi este corect și complet reglementat și poate fi eficient realizat în practică”.

Cu siguranță, studiul citat (dar și cele anterioare) prezintă o importanță distinctă pentru cercetarea noastră, deoarece în conținutul acestuia am atestat punctate unele elemente inedite ce ne-au servit drept repere indispensabile pentru trasarea propriilor direcții și obiective de cercetare.

Mai mult, lucrările științifice prezentate au accentuat faptul că problema *drepturilor persoanei vătămate de autoritățile publice* este strâns legată de problema *răspunderii juridice a autorităților publice pentru vătămarea drepturilor omului*. Pornind de la ideea că ambele probleme sunt fațete ale uneia și aceleiași monede, devine clar că cunoașterea uneia implică neapărat și cunoașterea celeilalte. Ținând cont de aceste aspecte, considerăm absolut justificată valorificarea amplă a acestor lucrări pentru realizarea propriei cercetări doctorale.

[50] *Ibidem*, p. 210.

Dincolo de problema *drepturilor omului* (expusă până aici), un alt aspect important, pe care îl implică tematica cercetării doctorale, ține de însăși *activitatea administrativă* sau altfel spus, *formele de manifestare a administrației publice*, pe care le-am atestat destul de bine prezentate în majoritatea lucrărilor de drept administrativ, publicate în diferite perioade istorice, semnate de asemenea autori români și autohtoni precum: Negulescu P. *Tratat de drept administrativ. Principii generale.* București, 1934[51]; Negulescu P., Alexianu G. *Tratat de drept public.* București, 1943[52]; Prisăcaru V.I. *Tratat de drept administrativ român*. *Partea generală*. București, 1996[53]; Preda M. *Drept administrativ. Partea generală.* București, 2000[54]; Orlov M. *Drept administrativ.* Chișinău, 2001[55]; Giurgiu L., Segărceanu A., Zaharie C.G. *Drept administrativ.* București, 2002[56]; Creangă I. *Curs de drept administrativ.* Vol.I. Chișinău, 2003[57]; Orlov M., Belecciu Șt. *Drept administrativ*. Chișinău, 2005[58]; Iorgovan A. *Tratat de drept administrativ.* Vol. I[59] și Vol. II[60]. București, 2005; Bantuş A., Bantuş I., Staraşciuc R. *Elemente de drept public.* Chișinău, 2008[61]; Vedinaș V. *Drept administrativ*. București, 2009[62]; Vedinaș V. *Tratat teoretic și practic de drept administrativ*. Volumul I[63] și II[64]. Bucureşti, 2018; Petrescu R.N. *Drept administrativ*. Bucureşti, 2009[65]; Trăilescu A. *Drept administrativ*. București, 2010[66]; Guțuleac V. *Drept administrativ.* Chișinău, 2013[67]; Gureu V. *Drept administrativ.* Chișinău, 2016[68] etc.

Practic în fiecare manual de drept administrativ atestăm dezvoltate importante idei referitoare la activitatea administrației publice, cerințele înaintate față de aceasta, *legalitatea* ca principiu fundamental al acesteia, formele de control exercitate asupra administrației publice, formele de răspundere în materia dreptului administrativ, mai ales a funcționarilor publici, precum și elemente de contencios administrativ – văzut fiind ca cea mai importantă formă de control asupra activității administrației publice.

---

[51] NEGULESCU, P. *Tratat de drept administrativ. Principii generale.* Ed. a IV-a. București: Institutul de Arte Grafice, 1934. 631 p.
[52] NEGULESCU, P., ALEXIANU, G. *Tratat de drept public.* Tom. II. București: Editura „Casa Școalelor", 1943. 612 p.
[53] PRISĂCARU, V.I. *Tratat de drept administrativ român*. *Partea generală.* Ediția a II-a. București: ALL Beck, 1996. 601 p.
[54] PREDA, M. *Drept administrativ. Partea generală.* București: Lumina Lex, 2000. 400 p.
[55] ORLOV, M. *Drept administrativ.* Chișinău: Epigraf, 2001. 216 p.
[56] GIURGIU, L., SEGĂRCEANU, A., ZAHARIE, C.G. *Drept administrativ.* Ediția a III-a. București: Sylvi, 2002. 482 p.
[57] CREANGĂ, I. *Curs de drept administrativ.* Vol. I. Chișinău: Epigraf, 2003. 336 p.
[58] ORLOV, M., BELECCIU, Șt. *Drept administrativ*. Chișinău: Academia „Ștefan cel Mare" a MAI al RM, 2005. 270 p.
[59] IORGOVAN, A. *Tratat de drept administrativ.* Volumul I. Ediția a IV-a. București: All Beck, 2005. 680 p.
[60] IORGOVAN, A. *Tratat de drept administrativ.* Volumul II. Ediția a IV-a. București: All Beck, 2005. 699 p.
[61] BANTUȘ, A., BANTUȘ, I., STARAȘCIUC, R. *Elemente de drept public.* Chișinău: „Elena-V.I.", 2008. 474 p.
[62] VEDINAȘ, V. *Drept administrativ*. Ediția a IV-a. București: Universul Juridic, 2009. 528 p.
[63] VEDINAȘ. V. *Tratat teoretic și practic de drept administrativ*. Volumul I. București: Universul Juridic, 2018. 547 p.
[64] VEDINAȘ. V. *Tratat teoretic și practic de drept administrativ*. Volumul II. București: Universul Juridic, 2018. 539 p.
[65] PETRESCU, R.N. *Drept administrativ*. București: Hamangiu, 2009. 656 p.
[66] TRĂILESCU, A. *Drept administrativ.* Ediția a IV-a. București: C.H. Beck, 2010. 432 p.
[67] GUȚULEAC, V. *Drept administrativ.* Chișinău: S.n., 2013. 598 p.
[68] GUREU, V. *Drept administrativ: note de curs.* Chișinău: S.n., 2016. 492 p.

Formele de manifestare a administrației publice le regăsim foarte amplu abordate atât în doctrina autohtonă, cât și în cea românească și rusă (în primul rând, în manualele de drept administrativ). Idei importante în acest sens au fost expuse în publicațiile semnate de o serie de autori ruși precum: Ю.М. Козлов și Л.Л. Попов (*Административное право*. Москва, 2002[69]); С.С. Бородин și С.С. Громыко (*Административное право.* Санкт Петербург, 2007[70]); В.Г. Ермаков și Е.М. Касаткина (*Административное право Российской Федерации.* Елец, 2015[71]); И.И. Корякин (*Административное право*. Якутск, 2018[72]); С.Ф. Мазурин și К.Г. Прокофьев (*Социальное управление и административно-правовая деятельность.* В: Мир политики и социологии, 2018[73]); А.И. Стахов (*Административное право России.* Москва, 2019)[74] etc.

Destul de bine regăsim subiectul abordat și în doctrina românească, amplu expunându-se în acest sens asemenea savanți precum: Ionescu R. *Drept administrativ*. București, 1970[75]; Drăganu T. *Actele administrative și faptele asimilate acestora supuse controlului judecătoresc potrivit Legii nr. 1/1967*. Cluj-Napoca, 1970[76]; Iovănaș I. *Drept administrativ și elemente ale științei administrației.* București, 1977[77]; Drăganu T. *Actele de drept administrativ*. București, 1980[78]; Santai I. *Drept administrativ și știința administrației.* Sibiu, 1981[79]; Santai I. *Drept administrativ şi ştiinţa administraţiei*. Vol. II. Cluj-Napoca, 2008[80]; Iovănaș I. *Dreptul administrativ. Activitatea administrației publice. Controlul exercitat asupra activității administrației publice.* Arad, 1997[81]; Iorgovan A. *Tratat de drept administrativ.* Vol. II. București, 2002[82]; Petrescu R.N. *Drept administrativ.* Cluj-Napoca, 2004[83]; Apostol Tofan D. *Drept administrativ.* Vol. II. Bucureşti, 2004[84]; Brezoianu D. *Drept administrativ român.* București, 2004[85] etc.

---

[69] *Административное право* /Под ред. Ю.М. КОЗЛОВА, Л.Л. ПОПОВА. Москва: Юрист, 2002. 726 с.
[70] БОРОДИН, С.С., ГРОМЫКО, С.С. *Административное право. Общая и особенная часть*: курс лекций/ ГУАП. СПб., 2007. 432 с.
[71] ЕРМАКОВ, В.Г., КАСАТКИНА, Е.М. *Административное право Российской Федерации:* учебно-методическое пособие. Елец: Елецкий государственный университет им. И.А. Бунина, 2015. 285 с.
[72] КОРЯКИН, И.И. *Административное право:* учебное пособие. Якутск: Издательский дом СВФУ, 2018. 192 с.
[73] МАЗУРИН, С.Ф., ПРОКОФЬЕВ, К.Г. *Социальное управление и административно-правовая деятельность:* Лекция. В: Мир политики и социологии, 2018, №1, с. 113-122.
[74] СТАХОВ, А.И. *Административное право России* в 2 ч. Часть 1. 3-е изд. М.: Издательство Юрайт, 2019. 184 с.
[75] IONESCU, R. *Drept administrativ*. București: Editura Didactică și Pedagogică, 1970. 419 p.
[76] DRĂGANU, T. *Actele administrative și faptele asimilate acestora supuse controlului judecătoresc potrivit Legii nr. 1/1967*. Cluj-Napoca: Dacia, 1970. 279 p.
[77] IOVĂNAȘ, I. *Drept administrativ și elemente ale științei administrației.* București: Editura Didactică și Pedagogică, 1977. 355 p.
[78] DRĂGANU, T. *Actele de drept administrativ*. București: Editura Științifică, 1980. 299 p.
[79] SANTAI, I. *Drept administrativ și știința administrației.* Curs litografiat. Sibiu, 1981.
[80] SANTAI, I. *Drept administrativ şi ştiinţa administraţiei*. Vol. II. Cluj-Napoca: Risoprint, 2008. 450 p.
[81] IOVĂNAȘ, I. *Dreptul administrativ. Activitatea administrației publice. Controlul exercitat asupra activității administrației publice.* Arad: Editura Servo-Sat, 1997. 184 p.
[82] IORGOVAN, A. *Tratat de drept administrativ*. Vol. II. Ediția a III-a. București: All Beck, 2002. 624 p.
[83] PETRESCU, R.N. *Drept administrativ*. Cluj-Napoca: Accent, 2004.
[84] APOSTOL TOFAN, D. *Drept administrativ*. Vol. II. București: All Beck, 2004. 360 p.
[85] BREZOIANU, D. *Drept administrativ român.* București: All Beck, 2004. 385 p.

În arealul științific autohton, problema *formelor de manifestare a administrației publice* poate fi atestată atât în manualele de drept administrativ (citate mai sus), cât și în lucrările semnate de asemenea autori precum: Belecciu Șt., Cojocaru I. *Deosebiri conceptuale între actul administrativ şi alte categorii de acte juridice*. În: Legea și viața, 2015[86]; Cojocaru I. *Intrarea în vigoare, executarea, întinderea efectelor şi ieşirea din vigoare a actelor administrative.* În: Analele ştiinţifice ale Academiei „Ştefan cel Mare" a MAI al RM, 2015[87]; Diaconu M. *Actul administrativ – principala formă de realizare a administraţiei publice*. În: Supremația dreptului, 2017[88]; Vitiuc V. *Aspecte generale privind actul administrativ (Partea I).* În: Relaţii internaţionale. Plus, 2020[89]; Vitiuc V. *Consideraţiuni generale privind actul administrativ (Partea a II-a).* În: Relaţii internaţionale. Plus, 2021[90]; Nichita R. *Activitatea administrativă realizată de autoritățile publice din Republica Moldova*. În: „Promotion of Social and Economic Values in the Context of European Integration". Chișinău, 2021[91]; Bejenari V. *Consideraţiuni generale privind conceptul de act administrativ.* În: Legea și viața, 2022[92]; Condrea T. *Conceptul, trăsăturile şi clasificarea faptelor şi operaţiunilor administrative*. În: Analele ştiinţifice ale Academiei „Ştefan cel Mare" a MAI al RM, 2011[93]; Bostan I., Tănase O. *Natura juridică a actului administrativ în contextul noilor reglementări*. În: „Abordări moderne privind drepturile patrimoniale". Chișinău, 2022[94]; Costachi Gh., Cernean Iu. *Activitatea administrativă: concept și particularități.* În: Studia Universitatis Moldaviae, 2022[95] etc.

O atenție distinctă merită mai ales lucrările publicate în ultimii patru ani (din cele enunțate), în care autorii abordează *activitatea administrației publice* atât în baza teoriei consacrate deja de bune decenii (în special, în arealul românesc), cât și în baza noii legislații administrative din Republica Moldova (*Codul administrativ*).

---

[86] BELECCIU, Șt., COJOCARU, I. *Deosebiri conceptuale între actul administrativ şi alte categorii de acte juridice*. În: Legea și Viața, 2015, nr. 3, pp. 4-8.

[87] COJOCARU, I. *Intrarea în vigoare, executarea, întinderea efectelor şi ieşirea din vigoare a actelor administrative.* În: Analele ştiinţifice ale Academiei „Ştefan cel Mare" a MAI al RM: ştiinţe juridice, 2015, nr. XV(1), pp. 69-74.

[88] DIACONU, M. *Actul administrativ – principala formă de realizare a administraţiei publice*. În: Supremația Dreptului, 2017, nr. 2, pp. 98-103.

[89] VITIUC, V. *Aspecte generale privind actul administrativ (Partea I).* În: Relaţii internaţionale. Plus, 2020, nr. 2(18), pp. 115-120.

[90] VITIUC, V. *Consideraţiuni generale privind actul administrativ (Partea a II-a).* În: Relaţii internaţionale. Plus, 2021, nr. 1(19), pp. 107-113.

[91] NICHITA, R. *Activitatea administrativă realizată de autoritățile publice din Republica Moldova.* În: „Promotion of Social and Economic Values in the Context of European Integration", 4th International Conference. Vol. 1, 3-4 decembrie 2021, Chișinău. Chișinău: 2021, pp. 206-210.

[92] BEJENARI, V. *Consideraţiuni generale privind conceptul de act administrativ.* În: Legea și Viața, 2022, nr. 3, p. 15-17.

[93] CONDREA, T. *Conceptul, trăsăturile şi clasificarea faptelor şi operaţiunilor administrative*. În: Analele ştiinţifice ale Academiei „Ştefan cel Mare" a MAI al RM, Ştiinţe juridice, 2011, pp. 115-119.

[94] BOSTAN, I., TĂNASE, O. *Natura juridică a actului administrativ în contextul noilor reglementări*. În: „Abordări moderne privind drepturile patrimoniale", materiale ale conferinței științifico-practice internaționale din 12-13 mai 2022, Universitatea Tehnică din Moldova. Chișinău: MS Logo, 2022, pp. 154-166.

[95] COSTACHI, Gh., CERNEAN, Iu. *Activitatea administrativă: concept și particularități.* În: Studia Universitatis Moldaviae, 2022, nr. 8, pp. 32-39.

Toate formele de manifestare a administrației publice, identificate de autorii citați, pe care le-am valorificat și în lucrarea de față, sunt semnificative, deoarece ne-au permis să evaluăm și să identificăm conduitele concrete vătămătoare de drepturi, pentru care autoritățile publice sunt pasibile de răspundere juridică. La fel, din perspectiva dată am reușit să trasăm o distincție clară între *răspunderea juridică a funcționarilor publici* și *răspunderea juridică a autorităților publice*, ținând cont de faptul că în fiecare caz temeiul răspunderii este unul distinct.

În continuare, merită subliniat că un instrument sigur și important pentru asigurarea corectitudinii și legalității activității administrative a autorităților publice și pentru prevenirea vătămării drepturilor particularilor în cadrul acesteia, incontestabil, este *controlul*. Semnificația deosebită a acestuia, mai ales în condițiile unui stat de drept, a suscitat un viu interes științific în ultimele decenii, care, la rândul său, a generat o serie de studii teoretice prin care *controlul asupra administrației* a fost explicat, justificat, dar și perfecționat pentru a-i asigura o eficiență practică maximă. Evident, și pentru cercetarea noastră acest aspect este deosebit de relevant întrucât anume prin intermediul *controlului* pot fi identificate abaterile autorităților publice, iar, cu ajutorul lui, pot fi sancționate devierile acestora de la litera legii, inclusiv, pentru vătămările aduse particularilor.

Cu analize succinte, dar relevante, pe marginea *controlului exercitat asupra activității administrative* s-au impus în atenție asemenea autori autohtoni precum: Pogoneț G. *Reglementări constituționale privind controlul exercitat asupra administrației publice centrale din Republica Moldova*. În: „Teoria și practica administrării publice". Chișinău, 2011[96]; Rața S. *Aspecte ale controlului administrativ al activității administrației publice în Republica Moldova*. În: „History and Politics". Revistă de Istorie și Politică, 2011[97]; Guznac V., Romandaș N. *Instituirea formelor moderne de control administrativ al activității autorităților administrației publice locale.* În: „Teoria și practica administrării publice". Chișinău, 2011[98]; Antoci A. *Tipurile și formele de control în administrația publică*. În: Administrarea publică, 2018[99]; Iacub I., Chiper N. *Controlul exercitat asupra administrației publice: esență, forme, obiective și efecte.* În: Administrarea publică, 2017[100]; Iacub I. *Noțiunea, necesitatea și rolul controlului exercitat asupra administrației publice.* În: Legea

[96] POGONEȚ, G. *Reglementări constituționale privind controlul exercitat asupra administrației publice centrale din Republica Moldova*. În: „Teoria și practica administrării publice", materialele conferinței științifice internaționale din 24 mai 2011. Chișinău: Academia de Administrare Publică, 2011, pp. 91-92.

[97] RAȚA, S. *Aspecte ale controlului administrativ al activității administrației publice în Republica Moldova*. În: History and Politics, Revistă de Istorie și Politică, 2011, nr. 2(8), pp. 99-107.

[98] GUZNAC, V., ROMANDAȘ, N. *Instituirea formelor moderne de control administrativ al activității autorităților administrației publice locale.* În: „Teoria și practica administrării publice", materialele conferinței științifice internaționale din 24 mai 2011. Chișinău: Academia de Administrare Publică, 2011, pp. 99-101.

[99] ANTOCI, A. *Tipurile și formele de control în administrația publică*. În: Administrarea Publică, 2018, nr. 1(97), pp. 143-148.

[100] IACUB, I., CHIPER, N. *Controlul exercitat asupra administrației publice: esență, forme, obiective și efecte.* În: Administrarea Publică, 2017, nr. 4(96), pp. 50-68.

şi viaţa, 2006[101]; Diaconu M., Miliș T. *Controlul exercitat asupra autorităţilor administraţiei publice locale*. În: Legea şi viaţa, 2018[102]; Diaconu M., Miliș T. *Controlul de oportunitate exercitat asupra administraţiei publice locale*. În: Legea şi viaţa, 2018[103]; Mocanu V. *Controlul administrativ al activităţii autorităţilor administraţiei publice locale.* În: „Statul, securitatea şi drepturile omului în era digitală". Chișinău, 2023[104]; Diaconu M. *Revocarea ca modalitate de sancţionare a ilegalităţii actului administrativ*. În: Legea şi viaţa, 2018[105] etc.

Câteva profunde studii au înregistrat la acest capitol cercetătorii Șt. Belecciu și I. Cojo-caru, care au atras o atenție distinctă asupra esenței și semnificației *controlului de legalitate* exercitat asupra administrației publice, încercând să argumenteze necesitatea, rolul, scopul și motivația acestuia, precum și să argumenteze principalele condiții de eficiență a unui astfel de control. Rezultatele științifice obținute au fost publicate în asemenea lucrări precum: *Controlul de legalitate exercitat asupra activităţii administrative.* În: „Probleme ale edificării statului de drept în Republica Moldova". Chișinău, 2003[106]; *Necesitatea, rolul, scopul şi motivaţia controlului legalităţii actelor şi faptelor administrative.* În: Anale ştiinţifice ale Academiei „Ştefan cel Mare", 2015[107]; *Condiţiile de eficienţă a controlului actelor şi faptelor administrative*. În: „Teoria și practica administrării publice". Chișinău, 2015[108]; *Controlul specializat ca modalitate de asigurare a legalităţii în administraţia publică*. În: „Administrarea publică: teorii, practici, perspective", 2002 [109] etc.

La fel, câteva cercetări asupra subiectului în discuție a realizat și V. Ghereg (*Sisteme de control a activităţii administraţiei publice centrale*. În: „Administraţia publică în perspectiva

[101] IACUB, I. *Noţiunea, necesitatea şi rolul controlului exercitat asupra administraţiei publice.* În: Legea şi Viaţa, 2006, nr. 3, p. 44-47.
[102] DIACONU, M., MILIȘ, T. *Controlul exercitat asupra autorităţilor administraţiei publice locale*. În: Legea și Viaţa, 2018, nr. 5, pp. 10-14.
[103] DIACONU, M., MILIȘ, T. *Controlul de oportunitate exercitat asupra administraţiei publice locale*. În: Legea şi Viaţa, 2018, nr. 6, pp. 4-7.
[104] MOCANU, V. *Controlul administrativ al activităţii autorităţilor administraţiei publice locale.* În: „Statul, securitatea şi drepturile omului în era digitală", materialele conferinţei ştiinţifico-practice internaţionale din 8-9 decembrie 2022. Universitatea de Stat din Moldova. Chișinău: CEP USM, 2023, pp. 92-100.
[105] DIACONU, M. *Revocarea ca modalitate de sancţionare a ilegalităţii actului administrativ*. În: Legea şi Viaţa, 2018, nr. 8, pp. 22-25.
[106] BELECCIU, Șt. *Controlul de legalitate exercitat asupra activităţii administrative*. În: „Probleme ale edificării statului de drept în Republica Moldova". Chișinău: F.E.-P. „Tipografia Centrală", 2003, pp. 319-372.
[107] BELECCIU, Șt., COJOCARU, I. *Necesitatea, rolul, scopul şi motivaţia controlului legalităţii actelor şi faptelor administrative.* În: Analele ştiinţifice ale Academiei „Ştefan cel Mare" a MAI al RM: Științe juridice, nr. 2, Chișinău, 2015, pp. 10-14.
[108] BELECCIU, Șt., COJOCARU, I. *Condiţiile de eficienţă a controlului actelor şi faptelor administrative*. În: „Teoria și practica administrării publice", materialele conferinței științifice internaționale din 2 mai 2015. Chișinău: „Garamont" S.R.L., 2015, pp. 216-219.
[109] BELECCIU, Șt., DURBALĂ, N. *Controlul specializat ca modalitate de asigurare a legalităţii în administraţia publică*. În: „Administrarea publică: teorii, practici, perspective", materiale ale conferinţei ştiinţifico-practice din 21 mai 2002. Chișinău: Academia de Administrare Publică, 2002, pp. 80-92.

integrării europene". Chișinău, 2007[110]; *Asigurarea legalităţii în administraţie şi condiţiile de eficienţă a controlului administrativ – prerogativă imperativă pentru modernizarea administraţiei publice din Republica Moldova*. În: „Administraţia publică şi buna guvernare", 2008[111] etc.), în conținutul cărora autorul s-a axat pe expunerea formelor controlului administrativ exercitat asupra administraţiei publice (controlul intern, controlul ierarhic şi controlul extern specializat), pe particularităţile acestora și specificul fiecăruia în asigurarea legalităţii în administraţia publică. La fel ca și cercetătorii enunțați mai sus, și V. Ghereg a fost preocupat de elucidarea și analiza „condiţiilor de eficienţă pe care controlul asupra administrației în mod obligatoriu ar trebui să le întrunească, dacă prin realizarea acestora se tinde nu atât spre constatarea abaterilor, cât, în special, spre perfecţionarea administraţiei publice și sporirea eficienţei acesteia".

Suplimentar la cele enunțate, ample cercetări de doctorat au realizat asupra subiectului în discuție A. Baurciulu (*Controlul asupra activităţii organelor administrative în dreptul comparat.* Chișinău, 2002[112]), I. Floander (*Realizarea unităţii de scop şi acţiune a autorităţilor prin intermediul controlului administrativ.* Chișinău, 2007[113]) şi M. Manoliu (*Asigurarea legalităţii în administraţia de stat.* Chișinău, 2008)[114], autori ce abordează destul de detaliat cele mai importante forme ale controlului exercitat asupra administraţiei publice, în funcţie de subiecţii care îl exercită, şi anume: *controlul parlamentar, controlul administrativ* şi *controlul judecătoresc*.

Fără a diminua valoarea științifică a lucrărilor enunțate, totuși trebuie să recunoaștem că cea mai amplă și valoroasă contribuție la cercetarea controlului exercitat asupra activității administrației publice a adus autorul M. Diaconu, în special, prin voluminoasa sa lucrare – *Mecanismul asigurării legalităţii actelor administrative în Republica Moldova*. Chişinău, 2013[115]. Aceasta reprezintă o amplă cercetare științifică, publicată în baza tezei de doctorat, în care autorul analizează destul de detaliat asemenea aspecte importante precum: *elemente de teorie a actului administrativ* (actul administrativ ca principala formă de manifestare a administrației publice, trăsăturile și tipologia, funcțiile și eficiența actelor administrative); *legalitatea actelor administrative* (valabilitatea și legalitatea actelor administrative, condițiile de legalitate și oportunitatea actelor administrative);

---

[110] GHEREG, V. *Sisteme de control a activităţii administraţiei publice centrale*. În: „Administraţia publică în perspectiva integrării europene", materiale ale sesiunii de comunicări ştiinţifice, 27-28 octombrie, 2006. Chişinău: S.n., 2007 (Tipografia „Elena-V.I." SRL), pp. 247-255.

[111] GHEREG, V. *Asigurarea legalităţii în administraţie şi condiţiile de eficienţă a controlului administrativ – prerogativă imperativă pentru modernizarea administraţiei publice din Republica Moldova*. În: „Administraţia publică şi buna guvernare", materiale ale sesiunii de comunicări ştiinţifice din 27-28 octombrie 2007. Chişinău: S.n., 2008 (Tipogr. "Elena-VI" SRL), pp. 75-81.

[112] BAURCIULU, A. *Controlul asupra activităţii organelor administrative în dreptul comparat:* teză de doctor în drept. Chişinău, 2002. 177 p.

[113] FLOANDER, I. *Realizarea unităţii de scop şi acţiune a autorităţilor prin intermediul controlului administrativ:* teză de doctor în drept. Chişinău, 2007. 157 p.

[114] MANOLIU, M. *Asigurarea legalităţii în administraţia de stat*: teză de doctor în drept. Chişinău, 2008. 186 p.

[115] DIACONU, M. *Mecanismul asigurării legalităţii actelor administrative în Republica Moldova:* Monografie. Chişinău: Î.S. F.E.-P. Tipografia Centrală, 2013. 552 p.

sancționarea ilegalității actelor administrative (efectul juridic al actelor administrative, consecințele nerespectării condițiilor de legalitate, modalități de sancționare a ilegalității actelor administrative); *legalitatea ca principiu fundamental al administrației publice* (esența și conținutul legalității ca principiu, sursele și limitele legalității); *controlul ca principal instrument de asigurare a legalității* (rolul, formele și eficiența controlului exercitat asupra administrației publice etc.); *controlul administrativ* (controlul administrativ intern, extern și controlul exercitat asupra administrației publice); *recursul administrativ* (formele recursului administrativ, recursul administrativ ca procedură prealabilă); *controlul judecătoresc* (esența și rolul controlului judecătoresc, particularitățile și categoriile de contencios administrativ, excepția de ilegalitate, restabilirea legalității în contenciosul administrativ, consolidarea justiției administrative).

Lucrarea semnată de M. Diaconu poate fi recunoscută pe bună dreptate ca fiind cea mai amplă în materia asigurării *legalității actelor administrative*, ceea ce ne-a motivat să ne bazăm temeinic pe rezultatele științifice obținute de savant în propria cercetare doctorală. Printre cele mai importante idei expuse de cercetător, care ne-au orientat, menționăm, în special, cele referitoare la modalitățile de sancționare a ilegalității actelor administrative, precum și la restabilirea legalității în contenciosul administrativ, idei care prin esență sugerează instituția sancționării autorităților publice pentru încălcarea principiului legalității în activitatea administrativă desfășurată (inclusiv, a principiului respectării drepturilor omului).

Un accent distinct M. Diaconu a pus pe instituția *contenciosului administrativ* calificându-l, la fel ca și alți cercetători, ca fiind cel mai efectiv instrument de asigurare a legalității activității administrative a autorităților administrației publice.

Evident, pornind de la semnificația deosebită a *contenciosului administrativ* în cadrul unui stat de drept, este pe deplin justificată atenția sporită a mediului academic față de acesta, soldată cu ample studii teoretico-practice.

Privind instituția *contenciosului administrativ* ca subiect de cercetare științifică, trebuie să recunoaștem că o dezvoltare inedită acesta a cunoscut în special în mediul academic românesc, unele dintre cele mai reprezentative lucrări în acest sens fiind semnate de: Rarincescu C.G. *Contenciosul administrativ român.* Bucureşti, 1936[116]; Prisăcaru V.I. *Contenciosul administrativ român.* Bucureşti, 1998[117]; Dragoş D.C. *Recursul administrativ şi contenciosul administrativ: doctrină, jurisprudenţă şi drept comparat.* Bucureşti, 2001[118]; Dragoş D.C. *Procedura contenciosului*

[116] RARINCESCU, C.G. *Contenciosul administrativ român.* Bucureşti: „Universala" Alcalay & Co, 1936. 471 p.
[117] PRISACARU, V.I. *Contenciosul administrativ român*. Ediţia a II-a. Bucureşti: All Beck, 1995. 472 p.
[118] DRAGOŞ, D.C. *Recursul administrativ şi contenciosul administrativ: doctrină, jurisprudenţă şi drept comparat.* Bucureşti: All Beck, 2001. 158 p.

administrativ. Bucureşti, 2002[119]; Dragoş D.C. *O scurtă teorie generală a recursului administrativ din perspectiva dreptului comparat.* În: Revista transilvană de ştiinţe administrative, 2000[120]; Drăganu T. *Câteva reflecţii pe marginea recentului Proiect de lege a contenciosului administrativ.* În: Revista română de drept public, 2004[121]; Iorgovan A. *Noua lege a contenciosului administrativ – geneză şi explicaţii.* Bucureşti, 2004[122]; Scutea N., Popa M. *Unele controverse doctrinare privind Legea contenciosului administrativ la un an de la intrarea sa în vigoare.* În: Revista română de drept public, 2006[123]; Puie O. *Recursul administrativ şi jurisdicţional.* Bucureşti, 2007[124]; Puie O. *Contenciosul administrativ.* Vol. I. Bucu-reşti, 2009[125]; Puie O. *Tratat teoretic și practic de contencios administrativ.* București, Vol. I/2015[126] și Vol. II/2016[127]; Petrescu R.N., Petrescu O. *Actualitatea recursului administrativ în dreptul român. Unele consideraţii cu privire la o reglementare recentă din dreptul francez.* În: Revista transilvană de ştiinţe administrative, 2012[128]; Apostol Tofan D. *Controlul jurisdicţional asupra administraţiei publice româneşti. Analiză comparativă cu alte state europene (II).* În: Studii de drept românesc, 2009[129]; Grigoraş T. *Controlul judiciar asupra administraţiei publice. Contenciosul administrativ.* În: Drepturile omului, 2013[130]; Grigoraş T. *Controlul judiciar asupra administrației publice. Contenciosul administrativ* (Partea a II-a). În: Drepturile omului, 2013[131] etc.

O atenție distinctă autorii citați au atras nu doar *contenciosului administrativ*, ci și *recursului administrativ*, în calitatea sa de condiție obligatorie pentru accesul la justiția administrativă, elucidând cele mai importante particularități de conținut și realizare.

Aceeași preocupare științifică față de *contenciosul administrativ* putem atesta și în arealul autohton, un interes distinct manifestând față de acest subiect: Belecciu Şt. *Contenciosul administrativ*. Chişinău, 2003[132]; Cobîşnean V. *Evoluţia contenciosului administrativ.* În:

---

[119] DRAGOŞ, D.C. *Procedura contenciosului administrativ*. Bucureşti: All Beck, 2002. 632 p.
[120] DRAGOŞ, D.C. *O scurtă teorie generală a recursului administrativ din perspectiva dreptului comparat.* În: Revista transilvană de ştiinţe administrative, 2000, nr. 2(5), pp. 107-115.
[121] DRĂGANU, T. *Câteva reflecţii pe marginea recentului Proiect de lege a contenciosului administrativ.* În: Revista de Drept Public, 2004, nr. 3, pp. 57-65.
[122] IORGOVAN, A. *Noua lege a contenciosului administrativ – geneză şi explicaţii.* Bucureşti: Roata, 2004. 394 p.
[123] SCUTEA, N., POPA, M. *Unele controverse doctrinare privind Legea contenciosului administrativ la un an de la intrarea sa în vigoare.* În: Revista Română de Drept Public, 2006, nr. 2, pp. 84-101.
[124] PUIE, O. *Recursul administrativ și jurisdicțional.* București: Universul Juridic, 2007.
[125] PUIE, O. *Contenciosul administrativ.* Vol. I. București: Universul Juridic, 2009. 542 p.
[126] PUIE, O. *Tratat teoretic și practic de contencios administrativ.* Volumul I. București: Universul Juridic, 2015. 872 p.
[127] PUIE, O. *Tratat teoretic și practic de contencios administrativ.* Volumul II. București: Universul Juridic, 2016. 1097 p.
[128] PETRESCU, R.N., PETRESCU, O. *Actualitatea recursului administrativ în dreptul român. Unele consideraţii cu privire la o reglementare recentă din dreptul francez.* În: Revista transilvană de ştiinţe administrative, 2012, nr. 2(31), pp. 81-90.
[129] APOSTOL TOFAN, D. *Controlul jurisdicţional asupra administraţiei publice româneşti. Analiză comparativă cu alte state europene (II).* În: Studii de drept românesc, 2009, an 21 (56), nr. 4, pp. 351-381.
[130] GRIGORAȘ, T. *Controlul judiciar asupra administraţiei publice. Contenciosul administrativ.* În: Drepturile omului, 2013, nr. 1, pp. 27-35.
[131] GRIGORAȘ, T. *Controlul judiciar asupra administrației publice. Contenciosul administrativ* (Partea a II-a). În: Drepturile omului, 2013, nr. 2, pp. 42-49.
[132] BELECCIU, Şt. *Contenciosul administrativ*. Chişinău, 2003. 201 p.

Administrarea publică, 2003[133]; Zubco V., Pascari A., Creangă I., Cobîşnean V. *Ghidul cetăţeanului în contenciosul administrativ*. Chişinău, 2003[134]; Zubco V., Pascari A., Creţu Gh. *Contenciosul administrativ*. Chişinău, 2004[135]; Costachi Gh., Stratulat D. *Semnificaţia contenciosului administrativ într-un stat de drept*. În: Revista naţională de drept, 2009[136]; *Administrarea cauzelor de contencios administrativ.* Chişinău, 2009[137]; Zubco V. *Principiile aplicabile contenciosului administrativ potrivit proiectului Codului administrativ*. În: Studii juridice universitare, 2014[138]; Railean P. *Mecanismul jurisdicţional de asigurare a legalităţii în statul de drept.* Chişinău, 2015[139]; Diaconu M. *Reflecţii asupra efectelor contenciosului administrativ*. În: Supremația dreptului, 2016[140]; Tomuleț C., Vacarenco Iu. *Contenciosul administrativ.* Chişinău, 2014[141] etc.

Suplimentar, considerăm necesar a reliefa faptul că studii ample la acest subiect au elaborat și publicat**:**

- Diaconescu M.-B. – *Controlul judiciar asupra administraţiei publice.* Chişinău, 2000[142] – o cercetare complexă sub aspect comparat a concepţiilor doctrinare, a legislaţiei României şi a Republicii Moldova privind controlul judiciar, însoțită de o reevaluare a contribuţiilor practice în vederea îmbunătăţirii mecanismului de realizare a controlului judiciar în ambele ţări. În pofida faptului că lucrarea a fost elaborată anterior adoptării *Legii contenciosului administrativ* nr. 793/2000, totuşi valoarea ştiinţifică a acesteia rămâne incontestabilă, mai ales, sub aspectul „dezvoltării rolului deosebit al recursului administrativ şi argumentării necesităţii codificării procedurii administrative necontencioase, fapt de natură să faciliteze şi mecanismul de control judiciar asupra administraţiei publice”.

- Dastic A. – *Contenciosul administrativ în Republica Moldova.* Chişinău, 2006[143] și *Contenciosul administrativ*. Chişinău, 2007[144] – sunt lucrări prin care autoarea contribuie la dezvoltarea doctrinei naţionale şi a jurisdicţiei contenciosului administrativ în baza doctrinei internaţionale, dreptului comunitar şi a practicii judiciare internaţionale. Un accent important, în acest sens, autoarea

[133] COBÎŞNEAN, V. *Evoluţia contenciosului administrativ.* În: Administrarea publică, 2003, nr. 1.
[134] ZUBCO, V., PASCARI, A., CREANGĂ, I., COBÎŞNEAN, V. *Ghidul cetăţeanului în contenciosul administrativ*. Chişinău: Ulysse, 2003. 156 p.
[135] ZUBCO, V., PASCARI, A., CREŢU, Gh. *Contenciosul administrativ*. Chişinău: Cartier, 2004. 231 p.
[136] COSTACHI, Gh., STRATULAT, D. *Semnificaţia contenciosului administrativ într-un stat de drept*. În: Revista Naţională de Drept, 2009, nr. 10-12, pp. 109-113.
[137] *Administrarea cauzelor de contencios administrativ. Administrarea cauzelor contravenţionale (pentru uzul audienţilor)* / E. FISTI-CAN, A. PASCARI, A. CLIMOVA, S. FURDUI, S. BLEŞCEAGA; coord. E. MURARU. Chişinău: Elan Poligraf, 2009.
[138] ZUBCO, V. *Principiile aplicabile contenciosului administrativ potrivit proiectului Codului administrativ*. În: Studii Juridice Universitare, 2014, nr. 3-4, pp. 80-91.
[139] RAILEAN, P. *Mecanismul jurisdicţional de asigurare a legalităţii în statul de drept.* Chişinău: S.n., 2015. 608 p.
[140] DIACONU, M. *Reflecţii asupra efectelor contenciosului administrativ*. În: Supremația dreptului, 2016, nr. 3, pp. 80-84.
[141] TOMULEŢ, C., VACARENCO, Iu. *Contenciosul administrativ.* Chişinău: CEP USM, 2014. 220 p.
[142] DIACONESCU, M.-B. *Controlul judiciar asupra administraţiei publice:* autoreferat al tezei de doctor în drept. Chişinău, 2000. 20 p.
[143] DASTIC, A. *Contenciosul administrativ în Republica Moldova*: teză de doctor în drept. Chişinău, 2006. 175 p.
[144] DASTIC, A. *Contenciosul administrativ*. Chişinău: Cartier juridic, 2007. 144 p.

pune pe „necesitatea sporirii responsabilităţii autorităţilor administraţiei publice în procesul de adoptare a actelor administrative prin disciplinarea pecuniară a autorităților publice, care se fac vinovate de cauzarea de prejudicii particularilor".

- Cruglițchi T. – *Condiţiile exercitării acţiunii de contencios administrativ conform legislaţiei Republicii Moldova*. În: „Administraţia publică şi buna guvernare". Chișinău, 2008[145], *Raţiunea procedurii prealabile în contenciosul administrativ.* În: „Teorii şi practici ale guvernării democratice". Chişinău, 2011[146] și *Particularităţile examinării acţiunii de contencios administrativ la instanţa de fond.* În: „Administraţia publică în statul de drept". Chișinău, 2009[147]– sunt publicații ce cuprind analize ample asupra: instituţiei *recursului administrativ* în formele sale (ierarhic şi graţios) şi a *recursului contencios*; condiţiilor exercitării acţiunii în contencios administrativ (privite sub aspect comparativ cu situaţia din România); drepturilor şi intereselor apărate prin contencios administrativ; particularităţilor examinării acţiunii în contencios administrativ (precum termenele pe care le implică soluţionarea cauzelor de contencios administrativ, corelaţia dintre reglementările *Codului de procedură civilă a Republicii Moldova* şi a *Legii contenciosului administrativ*, soluţiile date de către judecător pe marginea legalităţii actelor administrative). În legătură cu procedura prealabilă în contenciosul administrativ, autoarea subliniază că „în pofida faptului că acesteia i se reproşează că este de natură să limiteze dreptul fiecărui om la liberul acces la justiţie, totuși importanţa şi valoarea acestei instituţii este incontestabilă, atât pentru asigurarea legalităţii şi eficienţei administraţiei publice, cât şi pentru apărarea drepturilor omului în termene mai scurte şi cu mijloace mai puţin costisitoare". Privite în ansamblu, publicaţiile citate sunt valoroase prin conţinutul bogat în sinteze şi constatări, precum şi în formule de recomandare, inclusiv *de lege ferenda.*

O contribuție științifică inedită în context a înregistrat prof. M. Orlov, prin asemenea publicații precum:

- *Contracararea abuzurilor în administraţia publică* (articol publicat în „Administrarea publică: teorii, practici, perspective". Chișinău, 2002)[148] – cuprinde câteva reflecții asupra celei mai importante măsuri de contracarare a abuzurilor în administraţia publică – *contenciosul administrativ,* autoarea referindu-se succint și la formele acestuia, părţile în litigiul de contencios administrativ,

[145] CRUGLIȚCHI, T. *Condiţiile exercitării acţiunii de contencios administrativ conform legislaţiei Republicii Moldova*. În: „Administraţia publică şi buna guvernare", materiale ale sesiunii de comunicări ştiinţifice din 27-28 octombrie2007. Chişinău: S.n., 2008, pp. 346-356.

[146] CRUGLIȚCHI, T. *Raţiunea procedurii prealabile în contenciosul administrativ*. În: „Teorii şi practici ale guvernării democratice", materiale ale sesiunii de comunicări şt-ce din 23-24 octombrie, 2010. Chişinău: S.n., 2011, pp. 313-319.

[147] CRUGLIȚCHI, T. *Particularităţile examinării acţiunii de contencios administrativ la instanţa de fond.* În: „Administraţia publică în statul de drept", materiale ale sesiunii de comunicări ştiinţifice din 27-28 septembrie 2008. Chişinău: S.n., 2009, pp. 415-423.

[148] ORLOV, M. *Contracararea abuzurilor în administraţia publică*. În: „Administrarea publică: teorii, practici, perspective", materiale ale conferinţei ştiinţifico-practice din 21 mai 2002. Chişinău: S.n., 2002, p. 77.

unele elemente de procedură prealabilă şi procedură judiciară – toate raportate la modificările operate în *Legea contenciosului administrativ* nr. 793/2000 de la acel moment.

- *Principii şi elemente de procedură ale justiţiei administrative* (articol publicat în „Administraţia publică şi buna guvernare". Chişinău, 2008)[149] – lucrare ce cuprinde o analiză detaliată asupra principiilor chemate să asigure/garanteze atât eficienţa procedurii justiţiei administrative, cât şi necesitatea instituirii unui regim distinct pentru contenciosul administrativ, dat fiind specificul cauzelor aduse în faţa instanţei de contencios administrativ.

- *Justiţia administrativă în Republica Moldova. Părţile în proces* (articol publicat în „Administraţia publică în statul de drept". Chişinău, 2009)[150] – studiul este consacrat în cea mai mare parte analizei conţinutului normativ al *Legii contenciosului administrativ* nr. 793/2000 (în vigoare la acel moment). Expunându-se asupra subiecţilor cu drept de sesizare a instanţei de contencios administrativ, autoarea conchide asupra eficienţei reduse a implicării procurorului, a avocatului parlamentar, a instanţei de drept comun în apărarea drepturilor persoanelor vătămate prin acte administrative ilegale, date fiind carenţele pe care le cuprind normele juridice ce reglementează instituţia contenciosului administrativ (de la acea vreme).

- *Curs de contencios administrativ*. Chişinău, 2009[151] – este cea mai amplă lucrare semnată de autoarea citată, în cuprinsul căreia este abordată atât problema activităţii autorităţilor administraţiei publice (nemijlocit trăsăturile caracteristice ale actului administrativ, categoriile de acte administrative şi condiţiile de legalitate şi valabilitate a lor, contractele administrative, controlul exercitat asupra administraţiei publice etc.), cât şi nemijlocit instituţia contenciosului administrativ (în special, evoluţia istorică a acestuia, scopul, obiectul şi actele exceptate de la controlul pe calea contenciosului administrativ, instanţele competente să soluţioneze litigiile de contencios administrativ şi procedura examinării acestor litigii). În ansamblu, lucrarea prezintă o amplă analiză de sinteză teoretico-practică a justiţiei administrative din Republica Moldova, pornind de la doctrina şi jurisprudenţa din domeniu, fiind abordate o bună parte din problemele pe care le-a ridicat la acea perioadă implementarea unei noi instituţii juridice, a unei noi forme de justiţie în sistemul nostru de drept.

După cum se poate observa, problema *controlului exercitat asupra activităţii administraţiei publice* (controlul administrativ și controlul judiciar) s-a bucurat în ultimele trei decenii de o atenţie sporită din partea a numeroşi cercetători, fiecare contribuind într-o anumită măsură la clarificarea diferitor aspecte ale acestei instituţii juridice, la interpretarea legislaţiei în materie şi la elucidarea

[149] ORLOV, M. *Principii şi elemente de procedură ale justiţiei administrative*. În: „Administraţia publică şi buna guvernare", materiale ale sesiunii de comunicări ştiinţifice din 27-28 octombrie 2007. Chişinău: S.n., 2008, pp. 300-305.
[150] ORLOV, M. *Justiţia administrativă în Republica Moldova. Părţile în proces.* În: „Administraţia publică în statul de drept", materiale ale sesiunii de comunicări ştiinţifice din 27-28 septembrie 2008. Chişinău: S.n., 2009, pp. 401-414.
[151] ORLOV, M. *Curs de contencios administrativ*. Chişinău: „Elena-V.I." SRL, 2009. 158 p.

eventualelor lacune în urma confruntării acestora cu rezultatele obţinute în practică, dar şi cu legislația și experiența altor state.

În viziunea corectă a cercetătorilor, „acest fapt s-a datorat atât perioadei de tranziţie, cât şi reformelor prin care a trecut sistemul administraţiei publice din Republica Moldova în acest răstimp. Cu toate acestea, subiectul în cauză nu este epuizat, deoarece legislaţia suportă şi în continuare modificări, iar practica în domeniu necesită o evaluare permanentă”[152].

Intuim undeva că pe fonul cercetării ample în doctrină a problemei *controlului exercitat asupa activității administrației publice* (atât administrativ, cât și judecătoresc), a condițiilor de legalitate și eficiență a acestuia și a efectelor sale juridice, s-a diluat considerabil problema *răspunderii juridice a autorităților publice* și a măsurilor de constrângere ce pot fi aplicate acestora pentru activitatea administrativă ilegală desfășurată, pe alocuri vătămătoare de drepturi. Din perspectiva dată, considerăm că la moment ar fi oporun ca doctrina să se reorienteze spre cercetarea nemijlocită a instituției *răspunderii juridice a autorităților publice* ca efect al controlului administrativ și judecătoresc exercitat asupra activității administrative a acestora. Presupunem că această nouă perspectivă de cercetare ar permite o cunoaștere mai bună a problematicii în cauză și a aspectelor adiacente cu care are tangențe.

În aceeași ordine de idei, prezintă importanță și faptul că ultima reformă în materia justiției administrative, realizată prin adoptarea *Codului administrativ al RM* (intrat în vigoare în anul 2019), a suscitat un nou interes față de activitatea administrativă a autorităților publice și controlul exercitat asupra acesteia. Noua concepție a legislației administrative a ridicat o serie de probleme în legătură cu interpretarea și aplicarea normelor acesteia. În pofida acestui fapt, numărul lucrărilor științifice în care acestea sunt studiate și dezvoltate sunt relativ puține, printre ele putând fi menționate: Țurcan O. *Reflecții asupra conceptului și esenței justiției administrative.* În: Jurnal juridic național: teorie și practică, 2019[153]; Ţurcan O. *Codul administrativ – factor de consolidare a accesului la justiția administrativă în Republica Moldova.* În: Legea şi viaţa, 2019[154]; Iacub I. *Recursul administrativ potrivit Codului Administrativ al Republicii Moldova. Cererea prealabilă.* În: „Conceptul de dezvoltare a statului de drept în Moldova și Ucraina în contextul proceselor de eurointegrare”. Chișinău, 2018[155]; Iacub I. *Cererea prealabilă și procedura prealabilă: aspecte de interpretare*

[152] DIACONU, M. *Mecanismul asigurării legalității actelor administrative în Republica Moldova*: Monografie. Chişinău: Î.S. F.E.-P. Tipografia Centrală, 2013, p. 30.
[153] ȚURCAN, O. *Reflecții asupra conceptului și esenței justiției administrative.* În: Jurnal juridic național: teorie și practică, 2019, nr. 4, pp. 83-90.
[154] ȚURCAN, O. *Codul administrativ – factor de consolidare a accesului la justiția administrativă în Republica Moldova.* În: Legea și viața, 2019, nr. 8, pp. 38-45.
[155] IACUB, I. *Recursul administrativ potrivit Codului Administrativ al Republicii Moldova. Cererea prealabilă.* În: „Conceptul de dezvoltare a statului de drept în Moldova și Ucraina în contextul proceselor de eurointegrare”, materiale ale conferinței internaționale științifico-practice din 2-3 noiembrie 2018. Chișinău, 2018, pp. 72-81.

normativă. În: Studii și cercetări juridice, 2023[156]; Negru A. *Necesitatea reglementării contenciosului administrativ obiectiv*. În: „Protecţia drepturilor şi libertăţilor fundamentale ale omului în procesul asigurării ordinii şi securităţii publice". Chişinău, 2021[157]; Jimbei I. *Felurile de acțiuni în contenciosul administrativ.* În: „Integrare prin cercetare și inovare". Chișinău, 2020[158]; Zubco V. *Principiile aplicabile contenciosului admi-nistrativ potrivit proiectului Codului administrativ*. În: Studii juridice universitare, 2014[159]; Zubco V. *Unele opinii privind dispozițiile definitorii din Codul administrativ al RM.* În: „Integrare prin cercetare și inovare". Chișinău, 2020[160]; Țurcan L. *Ce trebuie să conțină un Cod administrativ și un Cod de procedură administrativă?* În: Revista națională de drept, 2021[161] etc.

În opinia noastră, aspectele problematice consemnate de autorii citați în lucrările lor desigur necesită analize, explicații și soluții pe măsură, chiar dacă în esență, pe alocuri, acestea reprezintă doar unele neclarități generate de noua concepție a legislației administrative, greu compatibilă la moment cu mentalitatea societății noastre. Până la urmă, toate studiile realizate în domeniu contribuie la atingerea unui scop nobil – o mai bună cunoaștere a legislației administrative, condiție inerentă unei aplicări eficiente a acesteia.

Cu certitudine, toate lucrările științifice din domeniu (inclusiv, nenominalizate) prezintă o importanță inedită pentru cercetarea noastră de doctorat, constituind un reper sigur inestimabil pentru trasarea direcțiilor și obiectivelor de cercetare a problemei *răspunderii administrației publice pentru vătămarea drepturilor omului*.

Generalizând, ne permitem să constatăm că în esență, până la moment, doctrina nu a fost preocupată direct de instituția *răspunderii juridice a autorităților administrației publice pentru vătămarea drepturilor omului,* subiectul fiind abordat doar tangențial cu precădere în contextul studierii legalității activității administrației publice și a instrumentelor de asigurare a acesteia – *controlul administrativ* și *controlul judecătoresc* (*contenciosul administrativ*). De aici practic derivă necesitatea absolută a unui studiu amplu axat nemijlocit pe esența și particularitățile acestei instituții,

---

[156] IACUB, I. *Cererea prealabilă și procedura prealabilă: aspecte de interpretare normativă.* În: Studii și cercetări juridice (culegere de cercetări științifice), 2023, nr. 5, pp. 98-114.

[157] NEGRU, A. *Necesitatea reglementării contenciosului administrativ obiectiv*. În: „Protecţia drepturilor şi libertăţilor fundamentale ale omului în procesul asigurării ordinii şi securităţii publice", materiale ale conferinței din 9 decembrie 2021. Chișinău: Departamentul Editorial-Poligrafic al Academiei „Ștefan cel Mare", 2021, pp. 91-96.

[158] JIMBEI, I. *Felurile de acțiuni în contenciosul administrativ.* În: „Integrare prin cercetare și inovare", Științe juridice și economice. Vol. 2, 7-8 noiembrie 2020. Chișinău: CEP USM, 2020, pp. 168-171.

[159] ZUBCO, V. *Principiile aplicabile contenciosului administrativ potrivit proiectului Codului administrativ*. În: Studii Juridice Universitare, 2014, nr. 3-4, pp. 80-91.

[160] ZUBCO, V. *Unele opinii privind dispozițiile definitorii din Codul administrativ al RM.* În: „Integrare prin cercetare și inovare", Științe juridice și economice. Vol. 2, 7-8 noiembrie 2020. Chișinău: CEP USM, 2020, pp. 325-328.

[161] ȚURCAN, L. *Ce trebuie să conțină un Cod administrativ și un Cod de procedură administrativă?* În: Revista națională de drept, 2021, nr. 2, pp. 10-22.

extrem de relevante și importante, mai ales în plan practic, pentru realizarea eficientă a apărării drepturilor omului vătămate de autoritățile publice.

1.2. Răspunderea autorităților administrației publice ca subiect de cercetare științifică

În general, la nivelul doctrinei naționale nu putem atesta o teorie bine conturată în materia *răspunderii administrației publice (autorităților publice).* Cu toate acestea, unele aspecte importante ale problematicii sunt destul de bine abordate într-o serie de studii științifice, ceea ce denotă totuși prezența unui anumit interes științific față de aceasta. Evident, e normal acest lucru, mai ales în condițiile democratizării societății noastre și promovării tot mai insistente a valorilor statului de drept și a priorității drepturilor omului în raporturile cetățeanului cu autoritățile statului.

După cum susțin cercetătorii, „odată cu afirmarea statului de drept, *răspunderea* a devenit un principiu fundamental pentru activitatea puterii publice și a autorităților acesteia. Mai mult, trăsătura esențială a statului de drept a devenit *responsabilitatea reciprocă a statului și persoanei*”[162].

Prezența tot mai accentuată a răspunderii în raporturile dintre stat și persoană a determinat conturarea la nivelul literaturii de specialitate a conceptului de *răspundere în dreptul public*, care s-a dezvoltat sub forma *răspunderii statului, răspunderii autorităţilor publice* şi a *răspunderii funcţionarilor publici*, în mod individual[163].

Într-un sens larg, *răspunderea în dreptul public* a fost asociată cu *răspunderea statului*[164], care reprezintă o idee nouă pentru societatea noastră, fapt ce justifică pe deplin „fundamentarea ştiinţifică a acesteia în cadrul unei teorii distincte, elaborarea unui cadru juridic corespunzător şi, respectiv, conceperea şi aplicarea unui mecanism juridic eficient, care să asigure o răspundere reală/efectivă a statului şi a autorităţilor sale”[165].

Referitor la actualitatea şi oportunitatea studierii subiectului, trebuie să subliniem că acestea au fost recunoscute de mai mulţi cercetători autohtoni[166], care vin cu următoarele argumente în acest sens, la care ne alăturăm și noi: „În primul rând, este o necesitate dictată de perioada istorică în care

---

[162] IACUB, I. *Responsabilitatea reciprocă a statului şi a persoanei ca principiu constituţional.* În: „Mecanisme naţionale şi internaţionale de protecţie a drepturilor omului”, materiale ale mesei rotunde cu participare internaţională din 11 decembrie 2013. Chişinău: Academia de Administrare Publică, 2014, p. 157; IACUB, I., CHIPER, N. *Responsabilitatea statului faţă de cetăţean şi a cetăţeanului faţă de stat: principiu constituţional indispensabil integrării Republicii Moldova în familia europeană.* În: „Europa în derivă. De la unitate în diversitate, la diversitate fără unitate. Efecte juridice, sociale, politice, economice şi culturale”, materialele conferinţei internaţ. desfăşurată în cadrul Universităţii Petrol-Gaze din Ploieşti, din 10.06.2016. Ploieşti, 2016, p. 144.
[163] POPESCU, R.D. *Răspunderea Parlamentului în dreptul constituţional.* Bucureşti: C.H. Beck, 2011, p. 37.
[164] MICU, V. *Privire generală asupra răspunderii statului contemporan.* În: Legea şi viaţa, 2016, nr. 10, p. 41.
[165] MICU, V. *Răspunderea parlamentară în condițiile statului de drept contemporan:* tz. de doctor în drept. Chișinău, 2021, p. 9.
[166] COSTACHI, Gh. *Direcţii prioritare ale edificării statului de drept în Republica Moldova*. Chişinău: S.n., 2009, p. 214; MURUIANU, I. *Răspunderea statului – condiţie indispensabilă a democratizării societăţii noastre.* În: „Esenţa, caracterul şi impactul reformei (modificărilor) constituţionale: perspective şi mecanismul realizării”, materiale ale mesei rotunde din 30.03.2010. Chişinău: S.n., 2010, p. 56; MICU, V. *Răspunderea parlamentară în condițiile statului de drept contemporan,* Op., cit., pp. 9-10.

ne aflăm, perioadă a reformelor profunde, a tranziţiei, a democratizării sferei politice, sociale şi economice a vieţii societăţii, în care amplificarea rolului şi semnificaţiei răspunderii juridice a statului este determinată de scopul general urmărit – edificarea statului de drept. În al doilea rând, este o exigenţă a timpului, deoarece, concomitent cu recunoaşterea valorilor general umane, în societate se atestă o pronunţată creştere a numărului delictelor (abaterilor) admise (comise) de către stat, organele acestuia şi funcţionarii publici. Mai mult, în ultimii ani, asemenea fenomene negative ca nihilismul şi idealismul juridic, lezarea gravă a drepturilor şi libertăţilor omului, tergiversarea soluţionării diferitor probleme, lipsa reacţiei prompte la apelul şi sesizările cetăţenilor, substituirea legalităţii cu oportunitatea politică, luarea de mită şi corupţia din aparatul de stat, lipsa de răspundere practic a tuturor structurilor de stat au înregistrat dimensiuni catastrofale. Destul de frecvente sunt şi adoptarea sau emiterea de acte legislative şi normative ce contravin Constituţiei. Respectiv, un rol deosebit de important în aplanarea acestor fenomene negative este recunoscut instituţiei *răspunderii statului* (în accepțiunea sa largă) care este de natură să servească ca mijloc de protecţie împotriva despotismului guvernanţilor şi să garanteze realizarea drepturilor şi libertăţilor omului şi cetăţeanului"[167].

Cu certitudine, la baza *teoriei răspunderii statului* stă instituția *răspunderii juridice*, dezvoltată amplu și multiaspectual la nivelul teoriei generale a dreptului. Ca urmare, cele mai importante idei și teze la acest capitol le-am atestat în filele manualelor de teorie generală a dreptului, semnate de așa autori precum: Mihai Gh., Motică R. *Fundamentele dreptului. Teoria și filosofia dreptului.* București, 1997[168]; Avornic Gh. *Teoria generală a dreptului.* Chișinău, 2004[169]; Baltag D. *Teoria generală a dreptului*. Chișinău, 2013[170]; Baltag D., Guțu A. *Teoria generală a dreptului.* Chișinău, 2003[171]; Boboș Gh. *Teoria generală a dreptului.* Cluj-Napoca, 1994[172]; Craiovan I. *Tratat elementar de teoria generală a dreptului.* București, 2001[173]; Dănișor D.C., Dogaru I., Dănișor Gh. *Teoria generală a dreptului.* București, 2008[174]; Dvoracek M., Lupu Gh. *Teoria generală a dreptului.* Iași, 1996[175]; Humă I. *Introducere în studiul dreptului.* Iași, 1993[176]; Negru B., Negru A. *Teoria generală a dreptului și statului.* Chișinău, 2017[177]; Popa N. *Teoria generală a dreptului.*

[167] COSTACHI, Gh. *Direcţii prioritare ...,* Op. cit., p. 215; МИЛУШЕВА, Т.В., ФИЛАТОВА, А.В. *Концепция ответственности публичной власти в России.* В: Современное право, 2008, №11, с. 44.
[168] MIHAI, Gh., MOTICĂ, R. *Fundamentele dreptului. Teoria şi filosofia dreptului.* București: All, 1997. 250 p.
[169] AVORNIC, Gh. şi alţii *Teoria generală a dreptului.* Chişinău: Cartier Juridic, 2004. 656 p.
[170] BALTAG, D. *Teoria generală a dreptului*. Chișinău: Tipografia Centrală, 2013. 536 p.
[171] BALTAG, D., GUȚU, A. *Teoria generală a dreptului*. Chișinău: Academia de Poliție „Ștefan cel Mare", 2003. 336 p.
[172] BOBOȘ, Gh. *Teoria generală a dreptului.* Cluj-Napoca: Dacia, 1994. 278 p.
[173] CRAIOVAN, I. *Tratat elementar de teoria generală a dreptului.* București: All Beck, 2001. 278 p.
[174] DĂNIȘOR, D.C., DOGARU, I., DĂNIȘOR, Gh. *Teoria generală a dreptului.* Ed. a II-a. București: C.H. Beck, 2008. 494 p.
[175] DVORACEK, M., LUPU, Gh. *Teoria generală a dreptului.* Iași: Chemarea, 1996. 391 p.
[176] HUMĂ, I. *Introducere în studiul dreptului.* Iași: Editura Fundației „Chemarea", 1993. 158 p.
[177] NEGRU, B., NEGRU, A. *Teoria generală a dreptului și statului.* Chișinău: S.n., 2017. 632 p.

București, 2002[178]; Popescu S. *Teoria generală a dreptului.* București, 2000[179]; Luburici M. *Teoria generală a dreptului.* București, 2021[180] etc.

În mare parte, în aceste lucrări atestăm teze și argumente importante pentru identificarea instituției *răspunderii juridice* în cadrul răspunderii sociale, conținutul, condițiile și formele acesteia. Evident, în aceste studii (și altele asemănătoare) sunt puse bazele teoretice atât ale *răspunderii juridice* în general, cât și ale teoriei *răspunderii juridice a autorităților publice*, ceea ce ne-a motivat să valorificăm amplu ideile autorilor citați pentru schițarea și dezvoltarea teoriei date în cadrul cercetării noastre de doctorat.

Cu mult mai relevante pentru obiectivele cercetării noastre însă sunt publicațiile care abordează detaliat particularitățile *răspunderii juridice* în general (exemplificative fiind lucrările semnate de: Baltag D. *Teoria răspunderii şi responsabilităţii juridice.* Chişinău, 2007[181]; Micu V. *Răspunderea şi responsabilitatea ca fenomen social.* În: Legea și viața, 2017[182]; Negru A., Chicu O. *Interacţiuni doctrinare dintre răspunderea juridică şi responsabilitatea juridică.* În: Studia Universitatis Moldoviae, 2018[183] etc.) și diferite forme (noi) ale *răspunderii juridice* (dezvoltate în lucrările elaborate de: Baltag D. *Unele aspecte ale răspunderii juridice constituţionale.* În: Legea şi viaţa, 2007[184]; Baltag D., Prodan M. *Unele consideraţii referitor la conţinutul răspunderii constituţionale.* În: Studii juridice universitare, 2008[185]; Costachi Gh., Gherghelegiu T. *Răspunderea constituţională – garanţie a regimului constituționalității*. În: Relații internaționale. Plus, 2020[186]; Costachi Gh., Muruianu I. *Raportul răspunderii constituţionale cu alte forme de răspundere*. În: „Teoria şi practica administrării publice". Chișinău, 2014[187]; Costachi Gh., Arseni O. *Reflecţii asupra instituţiei răspunderii în dreptul constituţional*. În: Legea şi viaţa, 2009[188]; Costachi Gh., Arseni O. *Abordarea terminologică a răspunderii constituţionale şi sursele acesteia.* În: Legea şi viaţa, 2009[189]; Колосова Н.М. *Конституционная ответственность – самостоятельный вид*

[178] POPA, N. *Teoria generală a dreptului.* București: All Beck, 2002. 289 p.
[179] POPESCU, S. *Teoria generală a dreptului.* București: Lumina Lex, 2000. 366 p.
[180] LUBURICI, M. *Teoria generală a dreptului.* București: Pro Universitaria, 2021. 204 p.
[181] BALTAG, D. *Teoria răspunderii şi responsabilităţii juridice.* Chişinău: ULIM, 2007. 536 p.
[182] MICU, V. *Răspunderea şi responsabilitatea ca fenomen social.* În: Legea și viața, 2017, nr. 6, pp. 36-40.
[183] NEGRU, A., CHICU, O. *Interacțiuni doctrinare dintre răspunderea juridică și responsabilitatea juridică.* În: Studia Universitatis Moldoviae, 2018, nr. 8(118), pp. 35-44.
[184] BALTAG, D. *Unele aspecte ale răspunderii juridice constituţionale.* În: Legea şi viaţa, 2007, nr. 8, pp. 4-8.
[185] PRODAN, M., BALTAG, D. *Unele consideraţii referitor la conţinutul răspunderii constituţionale.* În: Studii juridice universitare, 2008, nr. 1-2, pp. 38-46.
[186] GHERGHELEGIU, T., COSTACHI, Gh. *Răspunderea constituţională – garanţie a regimului constituționalității*. În: Relații internaționale. Plus, 2020, nr. 2, pp. 92-101.
[187] COSTACHI, Gh., MURUIANU, I. *Raportul răspunderii constituţionale cu alte forme de răspundere*. În: „Teoria şi practica administrării publice", materiale a conferinței științifice internaționale din 23 mai 2014. Chișinău: Academia de Administrare Publică, 2014, pp. 170-175.
[188] ARSENI, O., COSTACHI, Gh. *Reflecţii asupra instituţiei răspunderii în dreptul constituţional*. În: Legea şi viaţa, 2009, nr. 5, pp. 4-6.
[189] ARSENI, O., COSTACHI, Gh. *Abordarea terminologică a răspunderii constituţionale şi sursele acesteia.* În: Legea şi viaţa, 2009, nr. 10, pp. 4-8.

юридической ответ-ственности. В: Государство и право, 1997[190]; Колосова Н.М. *Конституционная ответственность в Российской Федерации: Ответственность органов государственной власти и иных субъектов права за нарушение конституционного законодательства Российской Федерации.* Москва, 2000[191]; Колосова Н.М. *Теория конституционной ответственности: природа, особен-ности, структура.* Диссертация. Москва, 2006[192] etc.).

Din analiza succintă a titlurilor studiilor citate, se poate observa o preocupare științifică distinctă în ultimele trei decenii pentru conturarea unei noi forme de răspundere în dreptul public – *răspunderea constituțională.* În opinia noastră, aceasta prezintă un interes evident și pentru cercetarea noastră de doctorat, mai ales din perspectiva delimitării *răspunderii constituționale* de *răspunderea administrativă,* ambele fiind circumscrise domeniului dreptului public.

Plecând de la fundamentul teoretic conturat de studiile enunțate, precum și de la noile realități socio-juridice ale perioadei de tranziție spre statul de drept și democrație, unii cercetători au acordat o atenție distinctă nemijlocit problemei *răspunderii statului* și formelor acesteia. Din numărul acestora merită enunțați:

- prof. Gh. Costachi, care s-a impus în atenție cu mai multe monografii voluminoase (precum: *Direcţii prioritare ale edificării statului de drept în Republica Moldova*. Chişinău, 2009[193]; *Prin ştiinţă spre un stat de drept*. Chişinău, 2011[194]; *Cetățeanul și puterea în statul de drept.* Chișinău, 2019[195]; *Rolul justiției în edificarea statului de drept.* Chișinău, 2021[196]; Costachi Gh., Hlipcă P. *Organizarea și funcționarea puterii în statul de drept*. Chișinău, 2011[197] etc.), dar și cu studii mai succinte (Costachi Gh., Arseni O. *Răspunderea puterii publice – dimensiune a statului de drept.* În: Analele ştiinţifice ale Academiei „Ştefan cel Mare" a MAI al RM, 2008[198] etc.), în care a accentuat în mod deosebit semnificația majoră a răspunderii puterii publice și a garantării acesteia prin intermediul unui mecanism juridic eficient.

- E. Moraru, care s-a preocupat în mod special de problema răspunderii juridice a statului în plan intern, identificând formele concrete ale acesteia și condițiile de realizare a fiecăreia (în așa

[190] КОЛОСОВА, Н.М. *Конституционная ответственность – самостоятельный вид юридической ответственности*. В: Государство и Право, 1997, nr. 2, с. 88-89.
[191] КОЛОСОВА, Н.М. *Конституционная ответственность в Российской Федерации: ответственность органов государственной власти и иных субъектов права за нарушение конституционного законодательства Российской Федерации.* Москва: Городец, 2000. 192 с.
[192] КОЛОСОВА, Н.М. *Теория конституционной ответственности: природа, особенности, структура:* диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук. Москва, 2006. 368 с.
[193] COSTACHI, Gh. *Direcţii prioritare ale edificării statului de drept în Republica Moldova*. Chişinău: S.n., 2009. 327 p.
[194] COSTACHI, Gh. *Prin ştiinţă spre un stat de drept*. Chişinău: S.n., 2011. 864 p.
[195] COSTACHI, Gh. *Cetățeanul și puterea în statul de drept.* Chișinău: S.n., 2019. 863 p.
[196] COSTACHI, Gh. *Rolul justiției în edificarea statului de drept.* Chișinău: S.n., 2021. 1071 p.
[197] COSTACHI, Gh., HLIPCĂ, P. *Organizarea și funcționarea puterii în statul de drept.* Ed. a II-a. Chișinău: S.n., 2011. 664 p.
[198] COSTACHI, Gh., ARSENI, O. *Răspunderea puterii publice – dimensiune a statului de drept.* În: Analele ştiinţifice ale Academiei „Ştefan cel Mare" a MAI al RM, 2008, nr. 9, pp. 11-14.

lucrări precum: *Aspecte ale mecanismului răspunderii juridice a statului în Republica Moldova.* În: Legea şi viaţa, 2011[199]; *Unele aspecte ale răspunderii juridice a statului în dreptul intern.* În: Legea şi viaţa, 2011[200]; *Исторические и теоретико-методологические предпосылки исследования юридической ответственности государства перед личностью.* В: Закон и жизнь, 2011[201]; *Răspunderea juridică a statului în dreptul intern (aspecte istorice, teoretice şi practice):* teză de doctor în drept. Chişinău, 2012[202]; *Răspunderea juridică a statului în operele marilor gânditori ai doctrinelor politice și de drept.* În: Studii juridice universitare, 2015[203] etc.).

- I. Muruianu – autor preocupat în mod special de *răspunderea constituțională* ca formă a răspunderii juridice și subiecții acesteia, printre care statul și autoritățile publice (relevante fiind următoarele lucrări: *Statul ca subiect al răspunderii constituţionale*. În: Legea şi viaţa, 2010[204]; *Răspunderea statului – condiţie indispensabilă a democratizării societăţii noastre.* În: „Esenţa, caracterul şi impactul reformei (modificărilor) constituţionale: perspective şi mecanismul realizării". Chişinău, 2010[205]; *Responsabilitatea puterii publice şi societatea civilă.* În: „Гражданское общество Молдовы: проблемы и перспективы". Comrat, 2011[206]; *Spre o teorie a răspunderii juridice a statului.* În: „Contribuţii ştiinţifice la edificarea şi consolidarea statului de drept". Chişinău: 2011[207] etc.).

- V. Micu – autor ce a înregistrat o contribuție distinctă în materie, fiind preocupat atât de *responsabilitatea*, cât și de *răspunderea puterii publice* (rezultatele științifice obținute fiind cuprinse în conținutul unor astfel de lucrări precum: *Privire generală asupra răspunderii statului contemporan*. În: Legea și viața, 2016[208]; *Responsabilitatea puterii publice – garanție a respectării drepturilor omului.* În: „Interferenţa dreptului intern şi internaţional în realizarea protecţiei drepturilor şi libertăţilor fundamentale ale omului". Chişinău, 2017[209]; *Principiul responsabilității în*

---

[199] MORARU, E. *Aspecte ale mecanismului răspunderii juridice a statului în Republica Moldova.* În: Legea şi viaţa, 2011, nr. 10, pp. 19-23.
[200] MORARU, E. *Unele aspecte ale răspunderii juridice a statului în dreptul intern.* În: Legea şi viaţa, 2011, nr. 9, pp. 34-38.
[201] МОРАРУ, Е. *Исторические и теоретико-методологические предпосылки исследования юридической ответственности государства перед личностью.* В: Закон и жизнь, 2011, nr.1, с. 48-54.
[202] MORARU, E. *Răspunderea juridică a statului în dreptul intern (aspecte istorice, teoretice şi practice):* teză de doctor în drept. Chişinău, 2012. 212 p.
[203] MORARU, E., BALTAG, D. *Răspunderea juridică a statului în operele marilor gânditori ai doctrinelor politice și de drept.* În: Studii juridice universitare, 2015, nr. 1-2, pp. 54-61.
[204] MURUIANU, I. *Statul ca subiect al răspunderii constituţionale*. În: Legea şi viaţa, 2010, nr. 8, pp. 16-19.
[205] MURUIANU, I. *Răspunderea statului – condiţie indispensabilă a democratizării societăţii noastre.* În: „Esenţa, caracterul şi impactul reformei (modificărilor) constituţionale: perspective şi mecanismul realizării", materiale ale mesei rotunde din 30 martie 2010. Chişinău, 2010, pp. 56-65.
[206] MURUIANU, I. *Responsabilitatea puterii publice şi societatea civilă.* În: „Гражданское общество Молдовы: проблемы и перспективы", международная научно-практическая конференция. Комрат, 2011, pp. 7-13.
[207] MURUIANU, I. *Spre o teorie a răspunderii juridice a statului.* În: „Contribuţii ştiinţifice la edificarea şi consolidarea statului de drept", materiale ale conferinţei ştiinţifice internaţionale din 3 mai 2011. Chişinău: S.n., 2011, pp. 131-139.
[208] MICU, V. *Privire generală asupra răspunderii statului contemporan.* În: Legea și viața, 2016, nr. 10, pp. 40-44.
[209] MICU, V. *Responsabilitatea puterii publice – garanție a respectării drepturilor omului.* În: „Interferenţa dreptului intern şi internaţional în realizarea protecţiei drepturilor şi libertăţilor fundamentale ale omului", materiale ale mesei rotunde cu participare internațională din 8 decembrie 2016. Chișinău: Academia de Administrare Publică, 2017, pp. 72-78.

dreptul public. În: „Tendinţe contemporane ale dezvoltării ştiinţei: viziuni ale tinerilor cercetători". Chişinău, 2017[210]; *Răspunderea juridică a statului: forme și temeiuri*. În: „Apărarea drepturilor omului". Comrat, 2018[211]) etc.

O atenție distinctă față de problema *răspunderii statului/puterii publice* în perioada contemporană am atestat și în arealul științific rusesc, în limitele căruia valoroase studii au semnat: Малько А.В., Кушхова Б.З. *Ответственность публичной власти в современной России: проблемы совершенствования.* Вестник СГАП, 2009[212]; Милушева Т.В., Филатова А.В. *Концепция ответственности публичной власти в России.* În: Современное право, 2008[213]; Поляков С.Б. *Принцип взаимной ответственности государства и личности: теоретико-правовые и прикладные аспекты:* автореферат диссертации. Нижний Новгород, 2011[214]; Савин В.Н. *Ответственность государственной власти перед обществом.* În: Государство и право, 2000[215]; Серебрянников В.В. *Ответственность власти*. În: Представительная власть: мониторинг, анализ, информация, 1996[216] etc.

Semnificația deosebită teoretico-practică a *răspunderii statului* a motivat cercetătorii să o abordeze și în alte contexte, mai ales cu scopul justificării și fundamentării instituției *răspunderii diferitor autorități publice* (unipersonale sau colegiale), în special cu statut constituțional. Relevante sub aspectul dat considerăm a fi lucrările semnate de:

- Costachi Gh. *Tipologia formelor de răspundere a autorităţilor administraţiei publice locale.* În: „Teoria și practica administrării publice". Chișinău, 2018[217]; (în coautorat cu Arseni O.) *Reflecţii asupra noţiunii şi esenţei răspunderii administraţiei publice locale.* În: Legea şi viaţa, 2009[218]; (în coautorat cu Arseni O.) *Forme şi tipuri de răspundere a organelor şi funcţionarilor*

[210] MICU, V. *Principiul responsabilității în dreptul public.* În: „Tendinţe contemporane ale dezvoltării ştiinţei: viziuni ale tinerilor cercetători", materialele conferinţei ştiinţifice cu participare internaţională a doctoranzilor, din 15 iunie 2017. Ediția a VI-a. Vol. II. Chişinău: UAŞM, 2017, pp. 162-170.

[211] MICU, V. *Răspunderea juridică a statului: forme și temeiuri*. În: „Защита прав человека", научно-практическая конференция, 26 октября 2017. Комрат: Institutul pentru Democraţie, 2018, pp. 24-31.

[212] МАЛЬКО, А.В., КУШХОВА, Б.З. *Ответственность публичной власти в современной России: проблемы совершенствования.* Вестник СГАП, 2009, №5, с. 8-11.

[213] МИЛУШЕВА, Т.В., ФИЛАТОВА, А.В. *Концепция ответственности публичной власти в России.* В: Современное право, 2008, nr. 11, с. 44-45.

[214] ПОЛЯКОВ, С.Б. *Принцип взаимной ответственности государства и личности: теоретико-правовые и прикладные аспекты:* автореферат диссерт. на соискание ученой степени доктора юридических наук. Нижний Новгород, 2011. 59 с.

[215] САВИН, В.Н. *Ответственность государственной власти перед обществом.* В: Государство и право, 2000, nr. 12, с. 64-72.

[216] СЕРЕБРЯННИКОВ, В.В. *Ответственность власти*. В: Представительная власть: мониторинг, анализ, информация [on-line], 1996, nr. 8 (15) [citat la 18.05.22]. Disponibil: https://web.archive.org/web/20081220213929/http://niiss.ru/mag11_index.shtml.

[217] COSTACHI, Gh. *Tipologia formelor de răspundere a autorităţilor administraţiei publice locale.* În: „Teoria şi practica administrării publice", materiale ale conferinţei ştiinţifice internaţionale din 17 mai 2018. Chișinău: Academia de Administrare Publică, 2018, pp. 264-271.

[218] COSTACHI, Gh., ARSENI, O. *Reflecţii asupra noţiunii şi esenţei răspunderii administraţiei publice locale.* În: Legea şi viaţa, 2009, nr. 6, pp. 15-18.

administraţiei publice locale. În: Legea şi viaţa, 2009[219]; (în coautorat cu Iacub I.) *Responsabilitatea ministerială – instituţie indispensabilă Republicii Moldova ca stat de drept.* În: Legea şi viaţa, 2013[220]; (în coautorat cu Muruianu I.) *Răspunderea constituţională a deputaţilor, miniştrilor şi a altor subiecţi de drept constituţional*. În: Legea și viața, 2013[221] etc. – autor ce a pus accentul (în lucrările citate împreună cu ceilalți coautori) cu precădere pe problema *răspunderii autorităților administrației publice locale* (subiect destul de modest cercetat la moment în doctrină), pe *responsabilitatea ministerială* și pe *răspunderea constituțională* a unor subiecți concreți de drept constituțional.

- Baltag D. *Unele consideraţii teoretice referitoare la dimensiunea juridică a responsabilităţii Guvernului.* În: Revista naţională de drept, 2005[222]; *Unele aspecte privind responsabilitatea politică şi juridică a Guvernului.* În: Analele ULIM, 2005[223]; *Unele consideraţii referitoare la responsabilitatea şi răspunderea juridică a funcţionarilor publici.* În: „Integritatea în serviciul public: repere etice". Chișinău, 2006[224] etc. – autor la fel preocupat de problema răspunderii juridice și politice a Guvernului, precum și responsabilitatea/răspunderea funcționarilor publici.

- Micu V. *Răspunderea Parlamentului în contextul răspunderii statului contemporan*. În: „Rolul instituţiilor democratice în asigurarea protecţiei drepturilor omului". Chișinău, 2016[225]; *Răspunderea parlamentară: teorie şi practică.* Chișinău, 2017[226]; *Răspunderea parlamentară în condiţiile statului de drept contemporan:* teză de doctor în drept. Chișinău, 2021[227] etc. – autor preocupat în mod special de *teoria răspunderii parlamentare,* pe care a fundamentat-o în cea mai mare parte pe teoria *răspunderii statului/puterii publice* și pe *răspunderea constituțională,* ca formă distinctă de răspundere juridică.

---

[219] COSTACHI, Gh., ARSENI, O. *Forme şi tipuri de răspundere a organelor şi funcţionarilor administraţiei publice locale.* În: Legea şi viaţa, 2009, nr. 9, pp. 9-12.

[220] COSTACHI, Gh., IACUB, I. *Responsabilitatea ministerială – instituţie indispensabilă Republicii Moldova ca stat de drept.* În: Legea şi viaţa, 2013, nr. 5, pp. 4-11.

[221] COSTACHI, Gh., MURUIANU, I. *Răspunderea constituţională a deputaţilor, miniştrilor şi a altor subiecţi de drept constituţional*. În: Legea și viața, 2013, nr. 12, pp. 4-7.

[222] BALTAG, D. *Unele consideraţii teoretice referitoare la dimensiunea juridică a responsabilităţii Guvernului.* În: Revista naţională de drept, 2005, nr. 12, pp. 8-13.

[223] BALTAG, D. *Unele aspecte privind responsabilitatea politică şi juridică a Guvernului.* În: Analele ULIM. Drept. Vol. 6. Chișinău, 2005, pp. 5-14.

[224] BALTAG, D. *Unele consideraţii referitoare la responsabilitatea şi răspunderea juridică a funcţionarilor publici.* În: „Integritatea în serviciul public: repere etice", materialele conferinţei internaţionale ştiinţifico-practice (27 octombrie 2006). Chișinău: Transparency International-Moldova (Tipografia Bons Offices), 2006, pp. 221-228.

[225] MICU, V. *Răspunderea Parlamentului în contextul răspunderii statului contemporan.* În: „Rolul instituţiilor democratice în asigurarea protecţiei drepturilor omului", materiale ale mesei rotunde cu participare internaţională consacrate Zilei internaţionale a drepturilor omului, din 11 decembrie 2015. Chișinău: AAP, 2016, pp. 297-309.

[226] MICU, V. *Răspunderea parlamentară: teorie și practică.* Chișinău: S.n., 2017. 304 p.

[227] MICU, V. *Răspunderea parlamentară în condițiile statului de drept contemporan:* tz. de doctor în dr. Chișinău, 2021. 198 p.

- Tataru Gh. *Formele de răspundere a şefului de stat.* În: „Tendinţe contemporane ale dezvoltării ştiinţei: viziuni ale tinerilor cercetători". Chişinău, 2016[228]; *Răspunderea constituţională a şefului de stat: argumente şi particularităţi.* În: „Rolul instituţiilor democratice în protecţia drepturilor omului". Chişinău, 2016[229]; *Răspunderea şefului de stat: concept şi forme.* În: Supremaţia dreptului, 2016[230] etc. – autor care a studiat și argumentat formele de răspundere juridică a șefului de stat pornind la fel de la *teoria răspunderii statului* și a *răspunderii constituționale*.

Relevanța acestor lucrări este una distinctă, întrucât ne-au ajutat să identificăm formele concrete de răspundere a autorităților publice, în baza cărora am reușit să conturăm și instituția *răspunderii autorităților publice pentru vătămarea drepturilor omului*.

Pornind de la faptul că domeniul concret al cercetării de doctorat este dreptul administrativ, desigur o atenție distinctă am acordat și **doctrinei juridico-administrative**, pentru a vedea care sunt formele de răspundere juridică recunoscute autorităților publice în cadrul acesteia. Cu regret, am constatat că specialiștii administrativiști sunt preocupați mai mult de *răspunderea funcționarilor publici*, fapt ce s-a răsfrânt direct asupra esenței și conținutului *răspunderii administrative*, văzută fiind (în opinie majoritară) doar ca o răspundere disciplinară și contravențională. Acest moment ne-a determinat să abordăm subiectul mai profund în lucrarea de față, pentru a vedea dacă există *răspundere administrativă* în afara răspunderii disciplinare și a celei contravenționale.

Totodată, plecând de la faptul că, în opinia unor cercetători, *răspunderea administrativă* cuprinde și o *răspundere patrimonială* (numită *administrativ-patrimonială*), ne-am propus să clarificăm și acest aspect, reușind într-un final să schițăm esența reală a *răspunderii administrative* ca formă distinctă de răspundere juridică (ce trebuie recunoscută).

Evident, în acest scop, am apelat la o serie de alte lucrări științifice axate în mod special pe asemenea aspecte importante precum:

- *răspunderea în dreptul administrativ (răspunderea administrativă);*
- *răspunderea patrimonială, civilă și administrativ-patrimonială;*
- *răspunderea în contenciosul administrativ.*

O valoare științifică distinctă pentru cercetarea noastră a prezentat publicațiile în care este abordată problema ***răspunderii în dreptul administrativ (răspunderea administrativă)***, întrucât în conținutul acestora se urmărește identificarea și analiza formelor concrete de răspundere juridică proprii domeniului dreptului administrativ.

[228] TATARU, Gh. *Formele de răspundere a şefului de stat.* În: „Tendinţe contemporane ale dezvoltării ştiinţei: viziuni ale tinerilor cercetători", materiale ale conferinţei doctoranzilor din 25 mai 2016. Ediţia a V-a. Chișinău: S.n., 2016, pp. 230-234.
[229] TATARU, Gh. *Răspunderea constituţională a şefului de stat: argumente şi particularităţi.* În: „Rolul instituţiilor democratice în protecţia drepturilor omului", materialele mesei rotunde din 11 decembrie 2015. Chișinău: Academia de Administrare Publică, 2016, pp. 196-208.
[230] TATARU, Gh. *Răspunderea şefului de stat: concept şi forme.* În: Supremaţia dreptului, 2016, nr. 3, pp. 23-28.

Evident, un astfel de subiect poate fi atestat în orice manual de drept administrativ (pe care le-am citat deja mai sus). Suplimentar, cu lucrări importante în acest sens s-au remarcat așa autori precum: Orlov M. *Răspunderea în dreptul administrativ*. Chișinău, 1997[231]; Vlas C. *Formele răspunderii administrative.* În: Conferința tehnico-științifică a colaboratorilor, doctoranzilor și studenților. Chișinău, 2017[232]; Botomei V. *Răspunderea administrativă: aspecte practico-ştiinţifice în plan comparat – Republica Moldova şi România:* teză de doctor în drept. Chișinău, 2013[233]; Apostol Tofan D. *Formele răspunderii în dreptul administrativ (I).* În: Studii și cercetări juridice, 2016[234]; Apostol Tofan D. *Formele răspunderii în dreptul administrativ (II).* În: Studii și cercetări juridice, 2016[235]; Mocanu-Suciu A. *Răspunderea funcționarilor publici.* București, 2015[236] etc.

Toate aceste lucrări (inclusiv, manualele de drept administrativ) în cea mai mare parte sunt axate pe reliefarea și analiza succintă a tuturor formelor de răspundere juridică atestate în materia dreptului administrativ, cu precizarea esenței și particularităților fiecăreia. Tradițional, spectrul formelor de răspundere juridică abordat de autori privește: *răspunderea administrativ-disciplinară*, *răspunderea administrativ-contravențională* și *răspunderea administrativ-patrimonială.*

În pofida valorii științifice a teoriei conturate, pe marginea acestor forme de răspundere juridică în domeniul dreptului administrativ, totuși, constatăm că autorii omit a delimita formele de răspundere juridică de care sunt pasibili *funcționarii publici* de formele de răspundere aplicabile *autorităților publice* (chiar dacă, sporadic, enunță că subiecți ai răspunderii juridice sunt autortitățile publice). În opinia noastră, anume aceasta este cea mai gravă lacună teoretică în domeniu, pe care ne propunem să o remediem (încercăm a o face!) prin cercetarea realizată.

Dat fiind faptul că în teoria dreptului administrativ din Republica Moldova *răspunderea contravențională* nu mai este parte componentă a *răspunderii administrative* (ca urmare a adoptării *Codului contravențional al RM* și constituirii *dreptului contravențional* ca ramură de drept distinctă), iar în dreptul european fenomenul contravenționalității este înglobat în cel al criminalității (infracționalității), e de la sine clar că această formă de răspundere juridică nu prezintă interes pentru cercetarea noastră de doctorat.

În schimb, o altă situație atestăm în cazul *răspunderii patrimoniale,* ca element component al *răspunderii administrative*. Este o instituție care prezintă un interes științific deosebit (și din

[231] ORLOV, M. *Răspunderea în dreptul administrativ*. Chișinău: Epigraf, 1997. 117 p.
[232] VLAS, C. *Formele răspunderii administrative.* În: Conferința tehnico-științifică a colaboratorilor, doctoranzilor și studenților, Universitatea Tehnică a Moldovei, 13-14 decembrie 2016. Vol. 2. Chișinău: S.n., 2017, pp. 433-436.
[233] BOTOMEI, V. *Răspunderea administrativă: aspecte practico-ştiinţifice în plan comparat – Republica Moldova şi România:* teză de doctor în drept. Chișinău, 2013. 179 p.
[234] APOSTOL TOFAN, D. *Formele răspunderii în dreptul administrativ (I).* În: Studii și cercetări juridice, 2016, nr. 2, pp. 233-265.
[235] APOSTOL TOFAN, D. *Formele răspunderii în dreptul administrativ (II).* În: Studii și cercetări juridice, 2016, nr. 3, pp. 425-426.
[236] MOCANU-SUCIU, A. *Răspunderea funcționarilor publici.* București: C.H. Beck, 2015. 283 p.

perspectiva cercetării noastre), întrucât răspunderea este una *reparatorie*, fiind aplicată în cazurile în care administrația prejudiciază administrații (fapt ce implică direct vătămarea drepturilor acestora).

Pe de altă parte, interesul teoretic față de acest subiect este condiționat și de faptul că, până la moment, nu s-a reușit obținerea unui consens doctrinar referitor la natura juridică a răspunderii patrimoniale din dreptul administrativ: *administrativă* sau *civilă*. În doctrina dreptului civil, această formă de răspundere este considerată a fi de natură civilă, în timp ce o bună parte din doctrina dreptului administrativ susține natura administrativă a acesteia.

În încercarea de a ne expune pe marginea acestui aspect am analizat, în primul rând, *doctrina civilă,* în care este abordată pe larg ***răspunderea civilă*** (reprezentative fiind următoarele lucrări: Adam A.R. *Drept civil. Teoria generală a obligațiilor.* București, 2017[237]; Anghel I.M., Deak F., Popa. M.F. *Răspunderea civilă.* Bucureşti, 1970[238]; Baieș S. ș.a. *Drept civil. Drepturile reale. Teoria generală a obligaţiilor*. Vol. II. Chișinău, 2005[239]; Bloşenco A. *Răspunderea civilă delictuală*. Chișinău, 2002[240]; Boilă L.R. *Răspunderea civilă delictuală obiectivă.* București, 2014[241]; Cantacuzino M.B. *Elementele dreptului civil.* București, 1998[242]; Dogaru L., Dogaru A.D. *Drept civil. Partea generală.* București, 2021[243]; Eliescu M. *Răspunderea civilă delictuală.* București, 1972[244]; Jugastru C. *Teoria generală a obligațiilor.* Sibiu, 2015[245]; Mangu F.I. *Răspunderea civilă. Constantele răspunderii civile*. București, 2014[246]; *Tratat de drept civil. Partea generală*. Coord. P. Cosmovici. Vol. I. Bucureşti, 1989[247]; Pop L., Popa I.-F., Vidu S.I. *Curs de drept civil. Obligațiile.* București, 2015[248]; Pop L. Popa I.-F., Vidu S.I. *Tratat elementar de drept civil. Obligațiile conform Noului Cod Civil.* București, 2012[249]; Baieș S., Mîțu Gh., Cazac O. și alții *Drept civil. Teoria generală a obligațiilor.* Chișinău, 2015[250]; Cojocaru E. *Statul şi răspunderea juridică civilă.* În: „Statul de drept şi problemele minorităţilor naţionale". Chișinău, 2002[251] etc.).

În al doilea rând, am analizat doctrina *teoriei generale a dreptului,* care abordează problema ***răspunderii patrimoniale*** în general (Stahi T. *Răspunderea patrimonială – formă a răspunderii*

[237] ADAM, A.R. *Drept civil. Teoria generală a obligațiilor.* București: C.H. Beck, 2017. 607 p.
[238] ANGHEL, I.M., DEAK, F., POPA, M.F. *Răspunderea civilă.* Bucureşti: Editura Ştiinţifică, 1970. 450 p.
[239] BAIEȘ, S. ș.a. *Drept civil. Drepturile reale. Teoria generală a obligaţiilor*. Vol. II. Chișinău: Cartier Juridic, 2005. 528 p.
[240] BLOȘENCO, A. *Răspunderea civilă delictuală*. Chișinău: Arc, 2002. 320 p.
[241] BOILĂ, L. R. *Răspunderea civilă delictuală obiectivă.* Ediția a II-a. București: C.H. Beck, 2014. 658 p.
[242] CANTACUZINO, M.B. *Elementele dreptului civil.* București: All Educational, 1998. 650 p.
[243] DOGARU, L., DOGARU, A.D. *Drept civil. Partea generală.* București: Pro Universitaria, 2021. 457 p.
[244] ELIESCU, M. *Răspunderea civilă delictuală.* București: Editura Academiei Republicii Socialiste România, 1972. 515 p.
[245] JUGASTRU, C. *Teoria generală a obligațiilor.* Sibiu: Astra Museum, 2015. 638 p.
[246] MANGU, F.I. *Răspunderea civilă. Constantele răspunderii civile*. București: Universul Juridic, 2014. 359 p.
[247] *Tratat de drept civil. Partea generală*. Coord.: P. COSMOVICI. Vol. I. București: Editura Academiei Republicii Socialiste România, 1989. 359 p.
[248] POP, L. POPA, I.-F., VIDU, S.I. *Curs de drept civil. Obligațiile.* București: Universul Juridic, 2015. 684 p.
[249] POP, L. POPA, I.-F., VIDU, S.I. *Tratat elementar de drept civil. Obligațiile conform Noului Cod Civil.* București: Universul Juridic, 2012. 800 p.
[250] BAIEȘ, S., MÎȚU, Gh., CAZAC, O. și alții *Drept civil. Teoria generală a obligațiilor.* Chișinău: S.n., 2015. 752 p.
[251] COJOCARU, E. *Statul şi răspunderea juridică civilă.* În: „Statul de drept şi problemele minorităţilor naţionale", materiale ale conferinţei teoretico-ştiinţifice internaţionale (11-12 ianuarie 2002, mun. Bălţi). Chișinău: Universul, 2002, pp. 84-87.

juridice: teză de doctor în drept. Chișinău, 2018[252]; Stahi T. *Răspunderea patrimonială – formă a răspunderii juridice?* În: Studii juridice universitare, 2015[253] etc.), căutând să întrevedem asemănările și deosebirile dintre aceasta și instituția *răspunderii civile,* dezvoltată în doctrina dreptului civil.

În al treilea rând, o atenție distinctă am acordat studiilor axate pe problema ***răspunderii administrativ-patrimoniale*** în general (Orlov M. *Răspunderea administrativ-patrimonială – o nouă formă a răspunderii în dreptul administrativ.* În: „Administraţia publică: aspecte practico-ştiinţifice, probleme şi perspective". Chişinău, 2004[254]; Lavric L. *Natura juridică a raportului ce apare în cadrul reparării prejudiciului patrimonial generat printr-un act administrativ individual.* În: „Administraţia publică: aspecte practico-ştiinţifice, probleme şi perspective". Chişinău, 2004[255]; Lavric L. *Unele considerente privind instituţia răspunderii organelor autorităţilor publice pentru prejudiciul patrimonial cauzat prin acte administrative individuale.* În: „Edificarea statului de drept". Chişinău, 2003[256]; Apostol Tofan D. *Formele răspunderii în dreptul administrativ (II).* În: Studii și cercetări juridice, serie nouă, 2016[257]; Stahi T. *Natura juridică a răspunderii administrativ-patrimoniale.* În: „Știinţa juridică autohtonă prin prisma valorilor și tradiţiilor europene". Chișinău, 2017[258]; Riedl (Voroniuc), I.-C. *Răspunderea administrativ-patrimonială pentru actul de putere publică.* București, 2020[259] etc.), în speranța identificării trăsăturilor ce o deosebește de *răspunderea civilă* reglementată de legislația civilă (art. 2006 din *Codul civil al Republicii Moldova*) și analizată de doctrina dreptului civil.

În al patrulea rând, am analizat și publicațiile consacrate nemijlocit ***răspunderii patrimoniale a statului/autorităților*** (Tarhon V. Gh. *Răspunderea patrimonială a organelor administrației de stat și controlul jurisdicțional indirect al legalității actelor administrative.* București, 1967[260]; Trăilescu

---

[252] STAHI, T. *Răspunderea patrimonială – formă a răspunderii juridice:* teză de doctor în drept. Chișinău, 2018. 193 p.

[253] STAHI, T. *Răspunderea patrimonială – formă a răspunderii juridice?* În: Studii juridice universitare, 2015, nr. 3-4, pp. 143-153.

[254] ORLOV, M. *Răspunderea administrativ-patrimonială – o nouă formă a răspunderii în dreptul administrativ.* În: „Administraţia publică: aspecte practico-ştiinţifice", probleme şi perspective, materialele conferinţei internaţionale ştiinţifico-practice din 30 ianuarie 2004. Chişinău: CEP USM, 2004, pp. 250-254.

[255] LAVRIC, L. *Natura juridică a raportului ce apare în cadrul reparării prejudiciului patrimonial generat printr-un act administrativ individual.* În: „Administraţia publică: aspecte practico-ştiinţifice, probleme şi perspective", materialele conferinţei internaţionale ştiinţifico-practice din 30 ianuarie 2004. Chişinău: CEP USM, 2004, pp. 204-207.

[256] LAVRIC, L. *Unele considerente privind instituţia răspunderii organelor autorităţilor publice pentru prejudiciul patrimonial cauzat prin acte administrative individuale.* În: „Edificarea statului de drept", materialele conferinţei internaţionale ştiinţifico-practice (Chişinău, 26-27 septembrie 2003). Chişinău: Transparency International – Moldova, 2003, pp. 178-182.

[257] APOSTOL TOFAN, D. *Formele răspunderii în dreptul administrativ (II).* În: Studii și cercetări juridice, Serie nouă, 2016, nr. 3, pp. 425-426.

[258] STAHI, T. *Natura juridică a răspunderii administrativ-patrimoniale.* În: „Știinţa juridică autohtonă prin prisma valorilor și tradiţiilor europene", materialele conferinței științifice din 16 octombrie 2015. Chișinău: Universitatea Liberă Internațională din Moldova, 2017, pp. 60-67.

[259] RIEDL (VORONIUC), I.-C. *Răspunderea administrativ-patrimonială pentru actul de putere publică.* București: Universul Juridic, 2020. 237 p.

[260] TARHON, V.Gh. *Răspunderea patrimonială a organelor administrației de stat și controlul jurisdicțional indirect al legalității actelor administrative.* București: Editura Științifică, 1967.

A. *Răspunderea patrimonială pentru actele administrative de autoritate nelegale.* București, 2013[261]; Pop L. *Unele aspecte în legătură cu răspunderea pentru prejudiciile cauzate prin acte administrative ilegale.* În: Dreptul, 1994[262]; Cobîşnean V. *Răspunderea patrimonială a autorităţilor publice în Republica Moldova*: autoreferatul tezei de doctor în științe juridice. Chișinău, 2004[263]; Marian O., Iacub I. *Răspunderea patrimonială a statului şi dreptul persoanei la repararea prejudiciului cauzat de autoritățile acestuia.* În: „Rolul instituțiilor democratice în asigurarea protecției drepturilor și libertăților fundamentale ale omului". Chișinău, 2021[264]; Iacub I., Carp S. *Eroarea ca temei al răspunderii patrimoniale a statului.* În: „Particularitățile adaptării legislației Republicii Moldova și Ucrainei la legislația Uniunii Europene". Chișinău, 2019[265]; Grety C. *Răspunderea patrimonială a funcţionarilor publici, a salariaţilor şi a altor categorii de personal bugetar:* teză de doctorat – rezumat. București, 2020[266] etc.), urmărind să constatăm specificul acestei instituții în cazuri concrete și particularitățile care îi justifică natura administrativă.

În cele din urmă, am acordat atenție și lucrărilor care operează cu expresia ***răspunderea în contenciosul administrativ*** (Dastic A. *Răspunderea administrativ-patrimonială în contenciosul administrativ*. În: Legea şi viaţa, 2005[267]; Belei E. *Prejudiciile materiale și/sau morale în contenciosul administrativ*. În: „Integrare prin cercetare și inovare". Chișinău, 2020[268]; Pisarenco O. *Răspunderea administrativă şi contenciosul administrativ*. Chişinău, 2017[269] etc.), pentru a vedea care este legătura acesteia atât cu *răspunderea administrativă*, cât și cu *răspunderea autorităților pentru vătămarea drepturilor omului*.

Toate studiile enunțate ne-au permis să ne conturăm o poziție proprie (argumentată) aferentă atât, în general, instituției *răspunderii juridice a autorităților publice pentru vătămarea drepturilor omului*, cât și, în special, față de formele concrete de răspundere juridică a acestor subiecți –

---

[261] TRĂILESCU, A. *Răspunderea patrimonială pentru actele administrative de autoritate nelegale.* București: C.H. Beck, 2013. 284 p.

[262] POP, L. *Unele aspecte în legătură cu răspunderea pentru prejudiciile cauzate prin acte administrative ilegale.* În: Dreptul, 1994, nr. 9, pp. 30-39.

[263] COBÎŞNEAN, V. *Răspunderea patrimonială a autorităţilor publice în Republica Moldova*: autoreferatul tezei de doctor în științe juridice. Chișinău, 2004. 32 p.

[264] MARIAN, O., IACUB, I. *Răspunderea patrimonială a statului și dreptul persoanei la repararea prejudiciului cauzat de autoritățile acestuia.* În: „Rolul instituțiilor democratice în asigurarea protecției drepturilor și libertăților fundamentale ale omului", materialele mesei rotunde cu participare internațională din 8 decembrie 2020. Chișinău: Academia de Administrare Publică, 2021, pp. 91-97.

[265] IACUB, I., CARP, S. *Eroarea ca temei al răspunderii patrimoniale a statului.* În: „Particularitățile adaptării legislației Republicii Moldova și Ucrainei la legislația Uniunii Europene", materiale ale conferinței științifice internaționale din 22-23 martie 2019. Chișinău: Iulian, 2019, pp. 21-27.

[266] GRETY, C. *Răspunderea patrimonială a funcţionarilor publici, a salariaţilor şi a altor categorii de personal bugetar:* teză de doctorat – rezumat [on-line]. București, 2020. 29 p. [citat la 18.06.22]. Disponibil: https://drept.unibuc.ro/documente/dyn_doc/oferta-educationala/scoala-doctorala/2020-2021/Cristea%20Grety-rezumat%20lb%20romana.pdf.

[267] DASTIC, A. *Răspunderea administrativ-patrimonială în contenciosul administrativ*. În: Legea şi viaţa, 2005, nr. 9, pp. 53-56.

[268] BELEI, E. *Prejudiciile materiale și/sau morale în contenciosul administrativ*. În: „Integrare prin cercetare și inovare", Științe juridice și economice. Vol. 2, 7-8 noiembrie 2020. Chișinău: CEP USM, 2020, pp. 94-97.

[269] PISARENCO, O. *Răspunderea administrativă şi contenciosul administrativ*: Suport de curs. Ch.: Tehnica-UTM, 2017. 142 p.

răspunderea administrativă și *răspunderea patrimonială* – ca principale instrumente de apărare a drepturilor omului vătămate de autorități.

1.3. Concluzii la capitolul 1

La finalul acestui prim capitol al lucrării de doctorat, considerăm necesar a sublinia următoarele concluzii, importante pentru trasarea principalelor direcții de cercetare:

1. În doctrina autohtonă, nici problema *răspunderii juridice a autorităților publice* în general, nici problema răspunderii acestor subiecți de drept public *pentru vătămarea drepturilor omului,* în special, nu cunoaște o abordare pe măsură, mai ales în condițiile noii legislații administrative. Studiile realizate până acum sunt puține, fragmentare, incomplete și în mare parte depășite de cadrul normativ în vigoare (*Codul administrativ al RM* fiind adoptat relativ recent), ceea ce justifică oportunitatea dezvoltării cercetărilor în domeniu.

2. Cu toate acestea, trebuie să recunoaștem că unele aspecte ale problemei *răspunderii juridice a autorităților administrației publice pentru vătămarea drepturilor omului* sunt abordate tangențial cu precădere în contextul studierii legalității activității administrației publice și a instrumentelor de asigurare a acesteia – *controlul administrativ* și *controlul judecătoresc* (*contenciosul administrativ*). De aici practic derivă necesitatea absolută a unui studiu amplu axat nemijlocit pe esența și particularitățile acestei instituții, extrem de relevante și importante, mai ales în plan practic, pentru realizarea eficientă a *apărării drepturilor vătămate de autoritățile publice*.

3. Pe fonul cercetării ample în doctrină a problemei *controlului exercitat asupa activității administrației publice* (administrativ și judecătoresc), a condițiilor de legalitate, eficiență și a efectelor lor juridice, s-a diluat considerabil problema *răspunderii juridice a autorităților publice* și a măsurilor de constrângere ce pot fi aplicate acestora pentru *activitatea administrativă ilegală* desfășurată, pe alocuri *vătămătoare de drepturi*. Din perspectiva dată, la moment, este oportun și necesar ca doctrina să se reorienteze spre cercetarea nemijlocită a instituției *răspunderii juridice a autorităților publice* ca efect al controlului judecătoresc (și administrativ, de ce nu?), exercitat asupra activității administrative a acestora. Această nouă perspectivă de cercetare ar permite o cunoaștere mai bună a problematicii în cauză și a aspectelor adiacente cu care are tangențe.

4. Problema *răspunderii juridice a autorităților publice pentru vătămarea drepturilor omului* este una de factură interdisciplinară, întrucât îmbină în sine instituții juridice din câteva ramuri ale dreptului și ale științei juridice, fapt ce, împreună cu complexitatea subiectului, reclamă o abordare științifică intradisciplinară, pe care o vom încerca să o realizăm.

5. Problema *răspunderii juridice a autorităților publice pentru vătămarea drepturilor omului* este strâns legată de problema *drepturilor persoanei vătămate de autoritățile publice*. Dat fiind faptul că ambele probleme sunt fațete ale uneia și aceleiași monede, devine clar: cunoașterea uneia implică neapărat și cunoașterea celeilalte. Mai mult, în opinia noastră, doar plecând de la problema *drepturilor persoanei vătămate de autoritățile publice* putem ajunge la identificarea și clarificarea formelor de răspundere de care sunt pasibile autoritățile publice pentru vătămarea drepturilor omului. Din perspectiva dată, una dintre direcțiile principale ale cercetării de doctorat a fost proiectată spre instituția *garantării respectării drepturilor omului în activitatea administrativă* și *problema formelor și metodelor de apărare a drepturilor vătămate*.

6. Problema *formelor de răspundere a autorităților publice pentru vătămarea drepturilor omului* trebuie privită, în primul rând, din perspectiva *sancțiunilor* (măsurilor de constrângere) ce pot fi aplicate acestor subiecți și, în al doilea rând – a procedurilor necesare a fi parcurse, care nu pot fi altele decât cele prevăzute de lege ca *forme și metode de apărare a drepturilor vătămate de autorități*.

7. În doctrina juridică (cu precădere administrativă) cea mai dezvoltată este *răspunderea juridică a funcționarilor publici*. În ultimii ani, a început să se dezvolte și *teoria răspunderii juridice a statului* (mai ales în contextul teoriei răspunderii constituționale), în timp ce *răspunderea juridică a autorităților publice* (ca persoane juridice de drept public) a rămas în umbră totalmente. Respectiv, este evidentă necesitatea delimitării teoretice clare și argumentate a formelor de răspundere juridică de care sunt pasibili subiecții enunțați.

8. Cel mai grav este că în teoria dreptului administrativ, autorii omit a delimita clar formele de răspundere juridică de care sunt pasibili *funcționarii publici* de formele de răspundere aplicabile *autorităților publice* (chiar dacă sporadic enunță că subiecți ai răspunderii sunt și autoritățile publice). În opinia noastră, anume pe acest segment se atestă o gravă lacună teoretică în domeniu, pe care ne propunem să o remediem (într-o anumită măsură) prin cercetarea de doctorat.

9. Faptul că specialiștii administrativiști sunt preocupați mai mult de *răspunderea funcționarilor publici* s-a răsfrânt direct asupra esenței și conținutului *răspunderii administrative* în general ca instituție juridică. În opinie majoritară, aceasta este văzută doar ca integrând în sine *răspunderea disciplinară* (administrativ-disciplinară), *patrimonială* (administrativ-patrimonială) și *contravențională* (administrativ-contravențională). Acest element ne-a determinat să ne întrebăm retoric dacă există cumva *răspundere administrativă* în afara acestora și să formulăm un răspuns argumentat.

10. Plecând de la faptul că în *teoria dreptului administrativ din Republica Moldova răspunderea contravențională* nu mai este parte componentă a *răspunderii administrative* (ca urmare

a adoptării *Codului contravențional al RM* și constituirii *dreptului contravențional* ca ramură de drept distinctă), iar în dreptul european fenomenul contravenționalității este înglobat în cel al criminalității (infracționalității), e de la sine clar că această formă de răspundere juridică nu prezintă interes pentru cercetarea noastră. În schimb, o altă situație atestăm în cazul *răspunderii patrimoniale* ca element component al *răspunderii administrative*. Este o instituție care prezintă un interes științific deosebit, întrucât răspunderea este una *reparatorie*, fiind aplicată în cazurile în care administrația prejudiciază administrații (fapt ce implică direct vătămarea drepturilor acestora). Pe de altă parte, interesul teoretic față de acest subiect este condiționat și de faptul că, până la moment, nu s-a reușit obținerea unui consens doctrinar referitor la natura juridică a *răspunderii patrimoniale* din dreptul administrativ: *administrativă* sau *civilă*. În doctrina dreptului civil, această formă de răspundere este considerată a fi de natură *civilă*, în timp ce o bună parte din doctrina dreptului administrativ susține natura *administrativă* a acesteia. Ca urmare, se impune a fi necesară o poziție fermă în acest sens, întemeiată cu argumente de rigoare.

11. Dată fiind semnificația deosebită a aspecetelor enunțate, în prezenta lucrare de doctorat, pornind de la realizările științifice înregistrate deja, ne-am propus realizarea unei analize a doctrinei de specialitate și a legislației în vigoare în materia *respectării drepturilor omului în activitatea administrativă* și *răspunderii juridice a autorităților administrației publice* în vederea identificării și argumentării formelor concrete de răspundere juridică a acestor subiecți, în mod special *pentru vătămarea drepturilor omului*, identificarea lacunelor și carențelor doctrinare și normative din domeniu, urmărind într-un final consolidarea teoriei juridice în materie și optimizarea (prin soluții și recomandări) a cadrului juridic aferent.

Pentru realizarea acestui scop, ne-am propus orientarea studiului de doctorat în două **direcții de cercetare** distincte:

1) ***vătămarea drepturilor prin activitate administrativă ca temei al răspunderii juridice a autorităților publice*** – direcție în cadrul căreia am urmărit să clarificăm așa aspecte precum: *respectarea drepturilor omului ca principiu fundamental al administrației publice; activitatea administrativă ca factor de vătămare a drepturilor omului; vătămarea drepturilor omului prin activitate administrativă a autorităților publice* și *apărarea drepturilor vătămate de autorități publice prin activitate administrativă; și*

2) ***formele de răspundere juridică a autorităților publice pentru vătămarea drepturilor omului*** – direcție în cadrul căreia am urmărit să abordăm: *originea și evoluția ideii de răspundere a administrației publice; formele de răspundere juridică a autorităților publice; răspunderea patrimonială a autorităților publice și răspunderea administrativă a acestor subiecte de drept administrativ.*

2. VĂTĂMAREA DREPTURILOR PRIN ACTIVITATE ADMINISTRATIVĂ CA TEMEI AL RĂSPUNDERII JURIDICE A AUTORITĂȚILOR PUBLICE

Plecând de la tema lucrării de doctorat: „Răspunderea juridică a autorităților administrației publice pentru vătămarea drepturilor omului", considerăm că o primă direcție importantă de cercetare trebuie să privească *vătămarea drepturilor prin activitate administrativă ca temei de tragere la răspundere a autorităților publice,* deoarece precizarea și analiza formelor concrete de răspundere juridică a acestor subiecți (la moment, neconturate explicit în literatura de specialitate) trebuie anticipată neapărat cu:

- argumentarea faptului că, în virtutea *principiului fundamental al respectării drepturilor omului,* în prezent, autoritățile publice sunt **obligate** să respecte aceste valori și să evite vătămarea lor, în caz contrar, fiind pasibile de răspundere;
- clarificarea categoriei de *activitate administrativă* prin care este posibilă *vătămarea drepturilor* administraților de către autoritățile publice (la moment destul de controversată, întrucât doctrina autohtonă este depășită de legislația administrativă în materie) – detaliu necesar pentru a vedea care acțiuni ale autorităților publice pot fi calificate drept *conduite vătămătoare* și, ca urmare, contestate în scopul tragerii la răspundere juridică a acestora;
- precizarea conținutului propriu-zis al conceptului de *vătămare a drepturilor* și a modalităților de realizare a acesteia – pentru a vedea într-un final ce acuzații pot fi înaintate autorităților publice ce se fac vinovate și cum pot fi argumentate și probate *drepturile vătămate* (condiție obligatorie pentru admisibilitatea acțiunilor în contencios administrativ);
- identificarea și explicarea *formelor și mijloacelor de apărare a drepturilor vătămate de autorități* – pentru a vedea de ce drepturi beneficiază, ce măsuri pot întreprinde, ce proceduri trebuie să parcurgă cetățenii vătămați în drepturile lor de către *autoritățile publice* pentru a le apăra și a obține tragerea autorităților publice vinovate la răspundere juridică.

2.1. Respectarea drepturilor omului – principiu fundamental al administrației publice

Preliminarii. În lumea contemporană, marcată de un amplu proces de democratizare la scară largă, *respectarea drepturilor omului* s-a transformat dintr-o problemă teoretico-normativă în una practică (mai ales pentru societățile care nu au încheiat tranziția spre democrație și statul de drept, din numărul cărora face parte și Republica Moldova). Altfel spus, dacă până relativ nu demult se depuneau eforturi consistente pentru recunoașterea, declararea și garantarea drepturilor omului ca valoare supremă în Legea Fundamentală a statului, în ultima perioadă, tot mai mult se bate alarma

asupra caracterului declarativ al textului constituțional, întrucât nu este transpus în practică și nu este respectat, mai ales de factorii de decizie (reprezentanții statului)[270].

Desigur, o astfel de stare a lucrurilor ridică o serie de semne de întrebare aferente cauzelor determinante ale acestui fenomen. Formularea unor posibile răspunsuri și, implicit, soluții evident implică necesitatea realizării unor ample studii și analize mai întâi asupra cadrului normativ în vigoare, care dezvoltă normele constituționale, după care, asupra activității propriu-zise desfășurate de factorii de decizie responsabili.

Dat fiind faptul că factorii de decizie responsabili pot fi numeroși și diferiți, ținem să precizăm, la acest început de studiu, că suntem interesați doar de *activitatea administrației publice* (numită și *activitate administrativă*), întrucât anume aceasta este cea chemată să asigure realizarea politicii interne a statului, sub conducerea generală a Guvernului, ca exponent principal al puterii executive.

Pornind de la cele enunțate, în compartimentul de față ne propunem să analizăm cadrul juridic în vigoare în vederea aprecierii măsurii și modului în care respectarea drepturilor și libertăților omului ca valoare constituțională este consacrată și reflectată normativ în calitate de *principiu de activitate al administrației publice* sau, implicit, ca obligație concretă a autorităților publice și funcționarilor acestora.

Înainte de a trece nemijlocit la subiect, vom preciza că, în general, protecția drepturilor omului împotriva activității ilegale a autorităților publice își are suportul juridic în asemenea acte internaționale importante precum:

- *Declarația Universală a Drepturilor Omului*[271], care în art. 8 stabilește: „Orice persoană are dreptul să se adreseze în mod efectiv instanţelor judiciare competente împotriva actelor care violează drepturile fundamentale ce îi sunt recunoscute prin constituţie sau prin lege”.

- *Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice*[272], care în art. 2 alin. (3) lit. a) prevede: „Statele se angajează să garanteze ca orice persoană ale cărei drepturi sau libertăți recunoscute de prezentul pact au fost violate va dispune de o cale de recurs efectivă, chiar atunci când încălcarea a fost comisă de persoane acționând în exercițiul funcțiilor lor oficiale”.

---

[270] **ȘEVCENCO, I.,** BELECCIU, Șt. *Respecting the human rights as a fundamental principle of public administration.* In: „Права человека и глобализация”, материалы IV-ой международной научно-теоретической конф., посвященной Дню прав человека // Под общ. ред. к.ю.н., доцента Ф.Р. ШАРИФЗОДА. Душанбе: Типография МВД Республики Таджикистан, 2022, pp. 46-47.

[271] *Declaraţia Universală a Drepturilor Omului,* adoptată de Adunarea Generală a ONU prin Rezoluţia 217 A (III) din 10 decembrie 1948, la New York (ratificată prin Hotărârea Parlamentului nr. 217-XII din 28.07.90). Publicată în ediţia oficială „Tratate internaţionale”, 1998, volumul 1.

[272] *Pactul internațional cu privire la drepturile civile şi politice,* adoptat la 16 decembrie 1966, la New York, ratificat de Republica Moldova prin Hotărârea Parlamentului nr. 217-XII din 28.07.1990 (în vigoare din 26 aprilie 1993).

- *Convenţia europeană pentru apărarea drepturilor omului şi a libertăţilor fundamentale*[273], care în art. 13 stipulează: „Orice persoană, ale cărei drepturi şi libertăţi recunoscute de prezenta convenţie au fost încălcate, are dreptul să se adreseze efectiv unei instanţe naţionale, chiar şi atunci când încălcarea s-ar datora unor persoane care au acţionat în exercitarea atribuţiilor lor oficiale."

Odată ce Republica Moldova a devenit parte la aceste acte internaționale, ratificându-le în modul corespunzător, este logic ca drepturile și prerogativele recunoscute de către acestea administraților (adunate toate sub denumirea de „garanții juridice"[274]) să se regăsească consacrate și la nivel național, mai ales că ne-am declarat un stat de drept în care drepturile omului sunt garantate ca valori supreme.

Garantarea constituțională a respectării drepturilor omului în activitatea administrației publice. După cum s-a enunțat mai sus, Legea Fundamentală a statului reprezintă actul normativ principal care consacră obligațiile statului în raport cu cetățenii și ridică la rangul de principiu fundamental *respectarea drepturilor și libertăților omului*. Ca urmare, analiza noastră va purcede de la textul constituțional. În acest sens, cele mai relevante dispoziții constituționale pentru problema enunțată considerăm a fi următoarele[275]:

- art. 1 alin. (3): „Republica Moldova este un stat de drept, democratic, în care **demnitatea omului, drepturile şi libertăţile lui,** libera dezvoltare a personalităţii umane, dreptatea şi pluralismul politic reprezintă valori supreme şi sînt garantate.";

- art. 4: „(1) Dispoziţiile constituţionale privind **drepturile şi libertăţile omului** se interpretează şi se aplică în concordanţă cu Declaraţia Universală a Drepturilor Omului, cu pactele şi cu celelalte tratate la care Republica Moldova este parte. (2) Dacă există neconcordanţe între pactele şi tratatele privitoare la drepturile fundamentale ale omului la care Republica Moldova este parte şi legile ei interne, prioritate au reglementările internaţionale.";

- art. 15: „Cetăţenii Republicii Moldova beneficiază de **drepturile şi de libertăţile** consacrate prin Constituţie şi prin alte legi şi au obligaţiile prevăzute de acestea.";

- art. 16: „(1) Respectarea şi ocrotirea persoanei constituie o îndatorire primordială a statului. (2) Toţi cetăţenii Republicii Moldova sînt egali în faţa legii şi a autorităţilor publice, fără deosebire de rasă, naţionalitate, origine etnică, limbă, religie, sex, opinie, apartenenţă politică, avere sau de origine socială.";

---

[273] *Convenţia europeană pentru apărarea drepturilor omului şi a libertăţilor fundamentale,* din 4 noiembrie 1950 (Roma), ratificată de Republica Moldova prin Hotărârea Parlamentului nr. 1298-XIII din 24.07.1997. În: Monitorul Oficial, 21.08.1997, nr. 54-55/502.

[274] MARIAN, O. *Garanțiile juridice ale statutului juridic al personalității*. În: Revista națională de drept, 2014, nr. 11, p. 55; MOROȘAN, I. *Garanțiile juridice privind drepturile și libertățile fudamentale ale omului în Republica Moldova*: teză de doctor în drept. Chișinău, 2001, p. 56.

[275] *Constituția Republicii Moldova* nr. 1 din 29.07.1994. Republicată în: Monitorul Oficial nr. 78 din 29.03.2016 (modificată prin Legea nr. 120 din 23.09.2021 /MO238/01.10.2021).

- art. 23: „(1) Fiecare om are dreptul să i se recunoască personalitatea juridică. (2) Statul asigură dreptul fiecărui om de a-şi cunoaşte **drepturile** şi îndatoririle. În acest scop statul publică şi face accesibile toate legile şi alte acte normative.";

- art. 53: „(1) **Persoana vătămată într-un drept al său** de o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluţionarea în termenul legal a unei cereri, este îndreptăţită să obţină recunoaşterea dreptului pretins, anularea actului şi repararea pagubei. (2) Statul răspunde patrimonial, potrivit legii, pentru prejudiciile cauzate prin erorile săvîrşite în procesele penale de către organele de anchetă şi instanţele judecătoreşti.";

- art. 54: „(1) În Republica Moldova nu pot fi adoptate legi care ar suprima sau ar diminua **drepturile şi libertăţile fundamentale ale omului şi cetăţeanului**. (2) Exerciţiul **drepturilor şi libertăţilor** nu poate fi supus altor restrîngeri decît celor prevăzute de lege, care corespund normelor unanim recunoscute ale dreptului internaţional şi sînt necesare în interesele securităţii naţionale, integrităţii teritoriale, bunăstării economice a ţării, ordinii publice, în scopul prevenirii tulburărilor în masă şi infracţiunilor, protejării drepturilor, libertăţilor şi demnităţii altor persoane, împiedicării divulgării informaţiilor confidenţiale sau garantării autorităţii şi imparţialităţii justiţiei. (3) Prevederile alin. (2) nu admit restrîngerea drepturilor proclamate în art. 20-24. (4) Restrîngerea trebuie să fie proporţională cu situaţia care a determinat-o şi nu poate atinge existenţa dreptului sau a libertăţii";

- art. 142 alin. (2): „Nici o revizuire nu poate fi făcută, dacă are ca rezultat suprimarea **drepturilor şi libertăţilor fundamentale ale cetăţenilor** sau a garanţiilor acestora."

Analizând prevederile enunțate, vom puncta unele aspecte extrem de importante referitor la rolul *Constituției Republicii Moldova* în garantarea drepturilor și libertăților omului (inclusiv, în raporturile cu administrația publică), manifestat prin aceea că[276]:

- recunoaște drepturile și libertățile omului ca fiind *valori supreme garantate în stat* (art. 1 alin. (3) din Constituție), accentuând faptul că *respectarea şi ocrotirea persoanei constituie o îndatorire primordială a statului* (art. 16 alin. (1) din Constituție). Evident, o astfel de îndatorire presupune nu doar respectarea și ocrotirea persoanei ca ființă biologică, dar și ca personalitate juridică, ca subiect de drept, ca titulară de drepturi, libertăți și obligații/îndatoriri. Important e că statul este obligat să garanteze și să asigure respectarea tuturor drepturilor și libertăților omului, nu doar a celor fundamentale. În acest sens, în doctrină[277] se accentuează că „în baza prevederilor

[276] **ȘEVCENCO, I.,** BELECCIU, Șt. *Respecting the human rights as a fundamental principle of public administration.* Op. cit., pp. 48-49.
[277] DĂNIȘOR, D.C. *Constituția României comentată: Titlul I – Principii generale.* Buc.: Universul Juridic, 2009, p. 76.

constituționale statul se obligă să garanteze ca valoare supremă orice drept și orice libertate, indiferent că acestea sunt constituționalizate formal sau nu ca fiind fundamentale";

- prevede că drepturile și libertățile omului *sunt consacrate în Constituție și legi* (art. 15 din Constituție), fiind în mod obligatoriu aduse la cunoștința cetățenilor de către stat (art. 23 alin. (1) din Constituție) și sunt garantate tuturor fără nicio discriminare (art. 16 alin. (2) din Constituție). Referitor la acest aspect sunt necesare trei precizări importante: în primul rând, drepturile și libertățile omului consacrate în Constituție, precum și garanțiile acestora nu pot fi suprimate nici într-un caz prin revizuirea textului constituțional (art. 142 alin. (2) din Constituție); în al doilea rând, statul are obligația de a reglementa toate drepturile și libertățile omului la nivel de lege și, pe cale de consecință, și la nivelul actelor normative subordonate legii (practic, este prima măsură ce trebuie luată de către stat în vederea asigurării respectării drepturilor și libertăților omului) și, în al treilea rând, statul recunoaște drepturile și libertățile consacrate normativ tuturor persoanelor, obligându-se să nu discrimineze pe nimeni;

- suplimentar, recunoaște *superioritatea și aplicabilitatea directă a actelor internaționale în materia drepturilor omului* (art. 4 din Constituție), în cazul în care legile interne diferă de acestea. Prin această prevedere, Legea Fundamentală recunoaște obligația statului de a respecta și drepturile și libertățile omului pe care le prevăd actele internaționale la care acesta este parte (indiferent de faptul dacă le-a consacrat sau nu în legislația internă);

- consacră și câteva pârghii concrete de garantare a drepturilor și libertăților omului, care rezidă în *interzicerea suprimării sau diminuării drepturilor și libertăților omului prin legi* și *limitarea temeiurilor de restrângere legală a acestora*, inclusiv prin acte normative (art. 54 din Constituție). În acest caz vorbim despre interdicții concrete impuse statului și autorităților sale, care nu trebuie să admită nici într-un caz suprimarea sau diminuarea drepturilor omului prin legile și actele normative pe care le edictează. Totodată, ca excepție, Legea Fundamentală admite necesitatea restrângerii drepturilor și libertăților omului și instituie limite concrete pentru legiuitor, în vederea prevenirii și evitării încercărilor de suprimare sau diminuare a acestor valori supreme;

- ultima garanție constituțională oferită de Legea Fundamentală a statului în vederea respectării drepturilor și libertăților omului privește *asumarea obligației de către stat și autoritățile sale de a răspunde pentru vătămarea acestora* (art. 53 din Constituție). Considerăm că este cea mai importantă garanție, întrucât ineficiența acesteia este de natură să reducă la zero celelalte garanții și obligații asumate de către stat în acest scop.

Evident, detaliile ele enunțate, în mod necesar, trebuie să se regăsească dezvoltate în legislația statului, care cuprinde în sine toate categoriile de acte normative. În concret, actele normative ale statului (legile și actele normative subordonate legilor) trebuie să prevadă drepturile și libertățile

omului și să asigure respectarea practică a acestora de către toți, prin instituirea diferitor mecanisme și pârghii concrete în acest scop, inclusiv pe segmentul tragerii la răspundere juridică pentru vătămarea valorilor date. O astfel de consacrare normativă este văzută în doctrină ca având „un rol decisiv în protecţia statutului juridic al persoanei în Republica Moldova, deoarece are menirea de a creea mecanisme concrete de garantare și protejare a drepturilor omului”[278], inclusiv în raporturile cu statul și autoritățile sale.

Pornind de la aceasta, considerăm că merită atenție în context și problema reflectării *principiului respectării drepturilor omului* în legislația ce dezvoltă textul constituțional, calitatea căreia fiind determinantă pentru respectarea acestui principiu în practică.

Reflectarea principiului respectării drepturilor omului în legislația administrativă. În încercarea de a realiza o radiografie a legislației din perspectiva problemei enunțate, vom iniția analiza cu unul dintre cele mai importante și relevante acte normative în domeniu precum este *Legea cu privire la actele normative* nr. 100/2017[279] – legea principală de care trebuie să se conducă autoritățile statului în activitatea lor „creativă de drept”[280], altfel spus: *activitatea legislativă* (realizată de Parlament) și *activitatea normativă* (a autorităților publice ca exponente ale puterii executive).

Articolul 3 al Legii citate este consacrat în exclusivitate principiilor activității de legiferare, în lista cărora atestăm și principiul „*respectarea drepturilor şi libertăţilor fundamentale”*. Chiar dacă în textul normativ se operează doar cu expresia „activitate de legiferare”, în opinia noastră aceasta trebuie interpretată extinctiv, cu înglobarea în sine și a „activității normative” (proprii autorităților administrației publice cărora le revine obligația să organizeze aplicarea și să aplice nemijlocit legile adoptate de puterea legislative, inclusive prin acte administrative normative).

Ideea este confirmată și în doctrină, cercetătorii susținând următoarele: „dat fiind faptul că în categoria actelor normative, elaborate și adoptate în cadrul procesului de legiferare, intră și actele autorităților publice (autorităţilor administrației publice centrale de specialitate, autorităţilor publice autonome, autorităţilor unităţilor teritoriale autonome cu statut juridic special și autorităților administrației publice locale – art. 6 din Legea nr. 100/2017), este clar că *principiul respectării drepturilor omului* domină și *activitatea normativă* a acestor autorități. Altfel spus, autoritățile în

[278] MARIAN, O. *Reflecții asupra mecanismului statal de garantare și protecție a drepturilor omului.* În: Legea şi viaţa, 2018, nr. 10, p. 18.
[279] *Legea cu privire la actele normative* nr. 100 din 22-12-2017. În: Monitorul Oficial nr. 7-17 din 12.01.2018.
[280] LAZĂR, M. *Legiferarea și normarea ca modalități de creare a dreptului.* În: Scientific Collection „InterConf” (68): with the Proceedings of the 3rd International Scientific and Practical Conference „Experimental and Theoretical Research in Modern Science” (July 26-28, 2021). Kishinev, Moldova: Giperion Editura, 2021, pp. 112-118.

cauză sunt obligate să asigure *respectarea drepturilor omului* în procesul de elaborare și adoptare a actelor administrative cu caracter normativ"[281].

În concluzie, subliniem că o primă cerință înaintată față de autoritățile statului rezidă în *respectarea drepturilor și libertăților omului* în procesul legislativ și normativ al acestora, în conformitate cu standardele constituționale. Fiind o cerință legală, expres stipulată de legiuitor, este de la sine înțeles că respectarea acesteia este circumscrisă *legalității,* ca principiu fundamental al dreptului. Prin urmare, ori de câte ori legea ar impune statului și autorităților acestuia respectarea *principiului legalității*, aceasta ar însemna implicit și *obligativitatea respectării drepturilor și libertăților omului* ca parte integrantă a sa[282]. O astfel de idee este susținută și de doctrină[283], în care se menționează tranșant că „o cerință fundamentală a legalității – destinată deopotrivă organelor de stat, organizațiilor sociale și cetățenilor – este respectarea și asigurarea drepturilor și libertăților omului".

Plecând de la aceste constatări, în continuare, vom evalua reglementarea principiilor enunțate și în alte acte normative cu impact asupra organizării și funcționării administrației publice, din numărul cărora relevante considerăm a fi:

- *Legea cu privire la Guvern* nr. 136/2017[284], care în art. 3, prevede printre alte principii de activitate ale Guvernului atât „principiul legalității" (la lit. a), cât și principiul „protejării drepturilor și libertăților omului" (la lit. h). Evident, în condițiile în care Guvernul asigură conducerea generală a administrației publice, se poate deduce că aceste principii se răsfrâng asupra activității întregului sistem al administrației publice, fiindu-le astfel obligatorii.

- *Legea privind administraţia publică centrală de specialitate* nr. 98/2012[285] care, în art. 4, atribuie la categoria principiilor fundamentale de organizare şi funcţionare a administraţiei publice centrale de specialitate: „principiul legalității" (pct. 2) lit. a) și „principiul deservirii eficiente a cetățenilor" (pct. 2 lit. i). În acest ultim caz, intuim că o deservire eficientă a cetățenilor este posibilă doar în condițiile respectării drepturilor și libertăților acestora, contrariul nefiind valabil.

- *Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public* nr. 158/2008[286] reglementează în concret principiile fundamentale ale serviciului public, enumerând printre acestea,

[281] CERNEAN, Iu. *Respectarea drepturilor omului – principiu fundamental al activității administrative a statului.* În: Legea și viața, 2020, nr. 3, p. 19.
[282] **ȘEVCENCO, I.,** BELECCIU, Șt. *Respecting the human rights as a fundamental principle of public administration.* Op. cit., p. 50.
[283] LUBURICI, M. *Teoria generală a dreptului.* București: Pro Universitaria, 2021, p. 187.
[284] *Legea cu privire la Guvern* nr. 136 din 07.07.2017. În: Monitorul Oficial nr. 252 din 19.07.2017 (modificat prin Legea nr. 74 din 26.04.18).
[285] *Legea privind administraţia publică centrală de specialitate* nr. 98 din 04.05.2012. În Monitorul Oficial nr. 160-164 din 03.08.2012 (modificată prin Legea nr. 6 din 06.02.2020, MO63-68/28.02.20).
[286] *Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public* nr. 158 din 04.07.2008. În: Monitorul Oficial nr. 230-232 din 23.12.2008 (actualizată prin Legea nr. 10 din 12.02.2021).

în art. 5: „principiul legalității” și „principiul egalității și nondiscriminării”, ambele, în lumina celor argumentate mai sus, inevitabil fiind strâns legate de respectarea drepturilor și libertăților omului.

- *Legea cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică* nr. 199/2010[287] prevede în art. 4, printre alte principii fundamentale de exercitare a funcției de demnitate publică**,** „principiul legalității”, ceea ce, evident, implică și obligativitatea respectării drepturilor și libertăților omului de către demnitarii publici.

Dincolo de aceste reglementări, este cazul să reiterăm și obligativitatea *funcționarilor publici* (în baza art. 32 alin. (1) din Legea nr. 158/2008) și a *demnitarilor publici* (în baza art. 6 alin. (6) din Legea nr. 199/2010) de a depune jurământul la învestirea lor în funcție, prin care acești subiecți de drept și reprezentanți ai statului se obligă să respecte drepturile și libertățile omului în activitatea pe care o vor desfășura. Exemplificative în acest sens sunt următoarele formule de jurământ:

a) „Jur solemn să respect Constituţia Republicii Moldova, drepturile şi libertăţile fundamentale ale omului, să apăr suveranitatea, independenţa şi integritatea teritorială a Republicii Moldova, să execut în mod obiectiv şi imparţial legile ţării, să îndeplinesc conştiincios obligaţiile ce îmi revin în exercitarea funcţiei publice şi să respect normele de conduită profesională” – jurământ depus de către funcționarii publici la învestirea în funcție, în baza art. 32 alin. (1) din Legea nr. 158/2008 și

b) „Jur să-mi dăruiesc toată puterea şi priceperea propăşirii Republicii Moldova, să respect Constituţia şi legile ţării, să apăr democraţia, drepturile şi libertăţile fundamentale ale omului, suveranitatea, independenţa, unitatea şi integritatea teritorială a Moldovei” – jurământ depus de către Președintele Republicii Moldova (în baza art. 79 alin. (2) din Constituția RM) și de membrii Guvernului (în baza art. 8 alin. (5) din Legea nr. 136/2017) la învestirea în funcție.

În temeiul prevederilor actelor normative citate, deducem că obligativitatea respectării drepturilor omului de către autoritățile publice este atât consacrată expres (în unele dintre ele), sub forma unui principiu distinct (al *respectării drepturilor omului*), cât și, implicit, integrată în principiul general al *legalității*. Suplimentar, asumarea responsabilității respectării acestor valori este intermediată prin formalitatea jurământului, depus obligatoriu de funcționarii și demnitarii publici la învestirea în funcție.

În acest ultim caz, prezintă interes faptul că *aleșii locali* (care au statutul de demnitari publici) nu sunt obligați să depună jurământul la învestirea în funcție. Este o constatare dedusă din faptul că nici *Legea cu privire la administrația publică locală* nr. 436/2006[288] și nici *Legea privind statutul*

[287] *Legea cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică* nr. 199 din 16.07.2010. În: Monitorul Oficial nr. 194-196 din 05.10.2010 (actualizată prin Legea nr. 122 din 23.09.21, MO230-237/01.10.21).
[288] *Legea cu privire la administrația publică locală* nr. 436 din 28.12.2006. În: Monitorul Oficial nr. 32-35 din 09.03.2007 (actualizată prin Legea nr. 50 din 09.04.2021).

alesului local nr. 768/2000[289] nu prevăd obligația de depunere a jurământului, în timp ce *Legea cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică* nr. 199/2010 stabilește expres, în art. 6 alin. (6), că: „Demnitarul depune jurământ în cazul în care această obligaţie este prevăzută de legea specială ce reglementează activitatea acestui demnitar".

Pe cale de consecință, reținem că chiar dacă *aleșii locali* nu sunt obligați să depună un jurământ cu privire la respectarea drepturilor și libertăților omului, în virtutea „principiului legalității", prevăzut de *Legea* nr. 199/2010 și de *Legea* nr. 158/2008, atât ei (ca demnitari publici), cât și ceilalți funcționari publici, care asigură activitatea autorităților publice locale, sunt obligați să respecte legea și, implicit, să respecte drepturile și libertățile omului, consacrate atât de lege, cât și de Constituție și chiar de actele internaționale. Evident, în contextul dat, considerăm a fi oportun ca *aleșii locali*, la fel ca și toți ceilalți funcționari și demnitari publici, să fie obligați la depunerea jurământului față de colectivitatea locală, moment ce ar marca o asumare oficială a responsabilității pentru respectarea acestor valori la nivel local.

Codul administrativ – garant al respectării drepturilor omului în activitatea administrativă. Un ultim act normativ la care vom atrage atenția este *Codul administrativ al Republicii Moldova*[290] (în continuare – CA al RM), care a intervenit din anul 2019 cu un șir de norme juridice distincte pentru activitatea administrativă a administrației publice, fiind obligatoriu tuturor autorităților publice, indiferent de nivel – central sau local.

Atragem atenția că *Codul administrativ al RM* conține mai multe dispoziții cu referire la obligația de a respecta drepturile și libertățile omului, recunoscută nu doar autorităților administrației publice, dar și instanțelor judecătorești specializate în contencios administrativ.

Prima și cea mai relevantă dispoziție a *Codului administrativ al RM* pentru problema cercetată se conține în art. 3, care prevede scopul legislației administrative, după cum urmează: „Legislația administrativă are drept scop reglementarea procedurii de înfăptuire a activității administrative și a controlului judecătoresc asupra acesteia, **în vederea asigurării respectării drepturilor și a libertăților** prevăzute de lege ale persoanelor fizice și juridice, ținându-se cont de interesul public și de regulile statului de drept."

Practic, prin această normă, legiuitorul stabilește că întreaga *activitate administrativă*, precum și controlul judecătoresc (numit și „control judiciar"[291]) asupra acesteia, trebuie să se desfășoare doar

[289] *Legea privind statutul alesului local* nr. 768 din 02.02.2000. În: Monitorul Oficial nr. 34 din 23.03.2000 (actualizată prin Legea nr. 223 din 04.12.20, MO360-371/25.12.20).
[290] *Codul administrativ al Republicii Moldova* nr. 116 din 19.07.2018. În: Monitorul Oficial nr. 309-320 din 17.08.2018 (actualizată prin Legea nr. 13 din 12.03.21, MO96-99/09.04.21).
[291] GRIGORAȘ, T. *Controlul judiciar asupra administrației publice. Contenciosul administrativ.* În: Drepturile omului, 2013, nr. 1, pp. 27-35; GRIGORAȘ, T. *Controlul judiciar asupra administrației publice. Contenciosul administrativ* (Partea a II-a). În:

cu respectarea drepturilor și libertăților omului prevăzute de lege, acesta fiind și scopul principal al reglementărilor normative din domeniul dat.

Succint vom preciza că, în lumina art. 5 din CA al RM, *activitatea administrativă* reprezintă „totalitatea actelor administrative individuale și normative, a contractelor administrative, a actelor reale, precum și a operațiunilor administrative realizate de autoritățile publice în regim de putere publică, prin care se organizează aplicarea legii și se aplică nemijlocit legea". Deci, respectarea drepturilor omului este obligatorie în toate formele de manifestare a autorităților publice, începând cu activitatea de adoptare/emitere a actelor administrative normative și individuale, continuând cu încheierea contractelor administrative și finalizând cu îndeplinirea actelor reale și a operațiunilor administrative de către autorități[292].

Este semnificativ în același timp că, realizând activitatea administrativă, autoritățile publice trebuie să se orienteze la asemenea elemente precum sunt: „regulile statului de drept" și „interesul public". Referitor la „interesul public", îl regăsim definit în art. 18 din CA al RM, potrivit căruia acesta vizează: „...ordinea de drept, democrația, *garantarea drepturilor și a libertăților persoanelor*, precum și obligațiile acestora, satisfacerea necesităților sociale, realizarea competențelor autorităților publice, funcționarea lor legală și în bune condiții". Observăm că garantarea drepturilor și libertăților omului este o parte componentă a *interesului public*, de care trebuie să țină cont autoritățile în activitatea lor. În așa fel, legiuitorul accentuează o dată în plus ideea că scopul principal al întregii activități administrative a statului este anume satisfacerea intereselor cetățenilor cu respectarea drepturilor și libertăților acestora. Mai mult, o astfel de idee este subînțeleasă și din expresia „regulile statului de drept" (de care trebuie să țină cont administrația publică), „stat ce nu poate fi conceput fără obligativitatea garantării, asigurării și respectării drepturilor și libertăților omului"[293].

Așadar, legislația administrativă (nemijlocit *Codul administrativ al RM*) intervine cu un mecanism concret de reglementare a activității administrative în scopul garantării respectării drepturilor și libertăților omului în procesul desfășurării acesteia. Totodată, legislația administrativă își extinde sfera sa de acțiune și asupra controlului judecătoresc exercitat asupra activității administrative (contenciosul administrativ), pentru a garanta atât respectarea drepturilor și libertăților omului în cadrul procesului judiciar de exercitare a controlului dat, cât și, într-un final, apărarea efectivă a drepturilor și libertăților omului vătămate de către autorități.

Drepturile omului, 2013, nr. 2, pp. 42-49; DIACONESCU, M.-B. *Controlul judiciar asupra administraţiei publice:* autoreferat al tezei de doctor în drept. Chișinău, 2000. 20 p.

[292] **ȘEVCENCO, I.,** BELECCIU, Șt. *Respecting the human rights as a fundamental principle of public administration.* Op. cit., p. 52.

[293] COSTACHI, Gh. *Cetățeanul și puterea …,* Op. cit., pp. 207-215; COSTACHI, Gh. *Rolul justiției …*, Op. cit., pp. 438-446.

Din perspectiva dată, prezintă importanță art. 20 din CA al RM, care stabilește: „Dacă printr-o activitate administrativă se încalcă un drept legitim sau o libertate stabilită prin lege, acest drept poate fi revendicat printr-o acțiune în contencios administrativ, cu privire la care decid instanțele de judecată competente pentru examinarea procedurii de contencios administrativ, conform prezentului cod". Deci, unul din instrumentele necesare și decisive pe care le pune legislația administrativă la dispoziția cetățenilor, în cazul în care prin activitatea administrativă s-a admis încălcarea drepturilor și libertăților acestora, este *acțiunea în justiție* (acțiunea în contencios administrativ), prin intermediul căreia aceștia ar putea să-și apere drepturile și libertățile încălcate de către autorități.

În continuare, considerăm binevenit a scoate în evidență cele mai relevante dispoziții ale *Codului administrativ al RM,* prin care se garantează respectarea drepturilor și libertăților omului în activitatea administrativă. Vorbim în acest sens de normele care consacră o serie de principii comune și speciale după cum urmează:

I. Principii comune (pentru autoritățile publice și instanțele de contencios administrativ):

- ***Legalitatea*** (art. 21 din CA al RM): „(1) Autoritățile publice și instanțele de judecată competente trebuie să acționeze în conformitate cu legea și alte acte normative. (2) Exercitarea atribuțiilor legale nu poate fi contrară scopului pentru care acestea au fost reglementate. (3) Autoritățile publice și instanțele de judecată competente nu pot dispune limitarea exercitării drepturilor și a libertăților persoanelor decît în cazurile și în condițiile expres stabilite de lege."

În doctrină, pe marginea acestui principiu s-a menționat că ar cere respectarea[294]: „Constituţiei, principiilor generale ale dreptului, legilor organice şi ordinare, hotărârilor Curţii Constituţionale, tratatelor internaţionale la care Republica Moldova este parte, hotărârilor judecătoreşti în măsura în care acestea au un efect obligatoriu şi a principiilor dreptului administrativ relevante, în măsura în care acestea pot fi invocate în faţa instanţelor de judecată". În opinia noastră, o astfel de interpretare îngustă a principiului în cauză (practicată în majoritatea ramurilor de drept) este depășită deja.

Ca urmare, vom preciza că în cazul dat asistăm la o reconfirmare a obligativității respectării *legalității* în activitatea administrativă (care suplimentează practic consacrarea principiului dat în actele normative enunțate mai sus). Totodată, legiuitorul atrage atenția la faptul că competențele legale ale autorităților publice nu trebuie exercitate mecanic, ci cu luarea în considerare a scopului pentru care ele au fost stabilite. Prin interpretare, am putea spune în acest caz că competențele legale trebuie să fie exercitate de către autorități în scopul realizării *interesului public*, care, după cum am văzut mai sus, înglobează în sine, printre alte valori, și *garantarea drepturilor și libertăților omului*. Tot în contextul respectării *legalității*, autorităților publice (dar și instanțelor de judecată specializate

[294] ZUBCO, V. *Principiile aplicabile contenciosului administrativ potrivit proiectului Codului administrativ*. În: Studii juridice universitare, 2014, nr. 3-4, p. 82.

în contencios administrativ) li se interzice imperativ limitarea exercitării drepturilor și a libertăților persoanelor cu excepția cazurilor și în condițiile expres stabilite de lege. Practic, atestăm în acest caz o valorificare a unei interdicții constituționale (consacrate în art. 54 din *Constituția RM*), care dacă ar fi ignorată ar putea fi calificată drept o vătămare a drepturilor și libertăților omului.

În fine, subliniem că principalele pârghii de asigurare a *legalității* în activitatea administrativă a administrației publice sunt *controlul administrativ* și *controlul judecătoresc*, care la fel trebuie desfășurate cu respectarea principiului *legalității*. Doar în asemenea condiții aceste pârghii vor fi eficiente și se vor solda cu rezultate pozitive (detalii despre *controlul administrativ* a se vedea în lucrările semnate de S. Cobăneanu[295], G. Pogoneț[296], S. Rața[297], V. Guznac și N. Romandaș[298], I. Iacub și N. Chiper[299], V. Mocanu[300], A. Antoci[301], M. Diaconu și T. Miliș[302], Șt. Belecciu și I. Cojocaru[303], Șt. Belecciu și N. Durbală[304], V. Ghereg[305], I. Floander[306], M. Manoliu[307] etc.).

- ***Egalitatea de tratament*** (art. 23 din CA al RM): „(1) Autoritățile publice și instanțele de judecată competente acționează respectînd principiul egalității și nediscriminării. (2) Autoritățile

---

[295] COBĂNEANU, S. *Controlul în sistemul administraţiei publice din Moldova*. În: Revista naţională de drept, 2001, nr. 12; COBĂNEANU, S., COBĂNEANU, D. *Controlul activităţii autorităţilor publice locale în Republica Moldova*. În: „Dezvoltarea constituţională a Republicii Moldova la etapa actuală", materialele conferinţei internaţionale ştiinţifico-practice din 23-24 septembrie 2004. Chişinău: F.E.-P. „Tipografia Centrală", 2004, pp. 462-468.

[296] POGONEŢ, G. *Reglementări constituţionale privind controlul exercitat asupra administraţiei publice centrale din Republica Moldova*. În: „Teoria şi practica administrării publice", materialele conferinţei ştiinţifice internaţionale din 24 mai 2011. Chişinău: Academia de Administrare Publică, 2011, pp. 91-92.

[297] RAŢA, S. *Aspecte ale controlului administrativ al activităţii administraţiei publice în Republica Moldova*. În: History and Politics. Revistă de istorie şi politică, 2011, nr. 2(8), pp. 99-107.

[298] GUZNAC, V., ROMANDAŞ, N. *Instituirea formelor moderne de control administrativ al activităţii autorităţilor administraţiei publice locale.* În: „Teoria şi practica administrării publice", materialele conferinţei ştiinţifice internaţionale din 24 mai 2011. Chişinău: Academia de Administrare Publică, 2011, pp. 99-101.

[299] IACUB, I., CHIPER, N. *Controlul exercitat asupra administraţiei publice: esenţă, forme, obiective şi efecte.* În: Administrarea publică, 2017, nr. 4(96), pp. 50-68; IACUB, I. *Noţiunea, necesitatea şi rolul controlului exercitat asupra administraţiei publice*. În: Legea şi viaţa, 2006, nr. 3, pp. 44-47.

[300] MOCANU, V. *Controlul administrativ al activităţii autorităţilor administraţiei publice locale.* În: „Statul, securitatea şi drepturile omului în era digitală", materialele conferinţei ştiinţifico-practice internaţionale din 8-9 decembrie 2022. Universitatea de Stat din Moldova. Chişinău: CEP USM, 2023, pp. 92-100.

[301] ANTOCI, A. *Tipurile şi formele de control în administraţia publică*. În: Administrarea publică, 2018, nr. 1(97), pp. 143-148.

[302] DIACONU, M., MILIŞ, T. *Controlul exercitat asupra autorităţilor administraţiei publice locale*. În: Legea şi viaţa, 2018, nr. 5(317), pp. 10-14; DIACONU, M., MILIŞ, T. *Controlul de oportunitate exercitat asupra administraţiei publice locale*. În: Legea şi viaţa, 2018, nr. 6(318), pp. 4-7.

[303] COJOCARU, I., BELECCIU, Şt. *Condiţiile de eficienţă a controlului actelor şi faptelor administrative*. În: „Teoria şi practica administraţiei publice", materialele conferinţei ştiinţifice internaţionale din 2 mai 2015. Chişinău: „Garamont" S.R.L., 2015, pp. 216-219; COJOCARU, I., BELECCIU, Şt. *Necesitatea, rolul, scopul şi motivaţia controlului legalităţii actelor şi faptelor administrative.* În: Analele ştiinţifice ale Academiei „Ştefan cel Mare" a MAI al RM: Ştiinţe juridice, nr. 2, Chişinău, 2015, pp. 10-14.

[304] BELECCIU, Şt., DURBALĂ, N. *Controlul specializat ca modalitate de asigurare a legalităţii în administraţia publică*. În: „Administrarea publică: teorii, practici, perspective", materiale ale conf. ştiinţifico-practice din 21 mai 2002. Chişinău: AAP, 2002, p. 80-92.

[305] GHEREG, V. *Sisteme de control a activităţii administraţiei publice centrale*. În: „Administraţia publică în perspectiva integrării europene", materiale ale sesiunii de comunicări ştiinţifice, 27-28 octombrie, 2006. Chişinău: S.n., 2007, p. 247-255; GHEREG, V. *Asigurarea legalităţii în administraţie şi condiţiile de eficienţă a controlului administrativ – prerogativă imperativă pentru modernizarea administraţiei publice din Republica Moldova*. În: „Administraţia publică şi buna guvernare", materiale ale sesiunii de comunicări ştiinţifice, 27-28 octombrie 2007. Chişinău: S.n., 2008, pp. 75-81.

[306] FLOANDER, I. *Realizarea unităţii de scop şi acţiune a autorităţilor prin intermediul controlului administrativ:* teză de doctor în drept. Chişinău, 2007. 157 p.

[307] MANOLIU, M. *Asigurarea legalităţii în administraţia de stat*: teză de doctor în drept. Chişinău, 2008. 186 p.

publice și instanțele de judecată competente trebuie să trateze în mod egal persoanele aflate în situații similare. Orice diferență de tratament trebuie justificată în mod obiectiv. (3) Atît în cadrul procedurii administrative, cît și în cadrul procedurii de contencios administrativ sau ca rezultat al acestora, nicio persoană nu poate beneficia de privilegii, nu poate fi dezavantajată, lipsită de drepturi sau scutită de obligații pe motiv de rasă, origini familiale, sex, limbă, cetățenie, apartenență etnică, religie, convingeri politice sau ideologice, educație, situație economică, condiție socială."

Și în acest caz atestăm o valorificare a normelor constituționale ce garantează principiul egalității tuturor în fața legii și a justiției (art. 16 alin. (2) din *Constituția RM*), legiuitorul accentuând obligația autorităților publice (dar și a instanțelor de judecată specializate în contencios administrativ) de a asigura *egalitatea de tratament a persoanelor* cu care interacționează sau pe care îi privește activitatea administrativă desfășurată (indiferent că sunt persoane fizice sau juridice, cetățeni ai Republicii Moldova sau cetățeni străini ori apatrizi, ultimii bucurându-se de aceleași drepturi și libertăți ca și cetățenii Republicii Moldova, conform art. 19 alin. (1) din *Constituția RM*). Desigur, legiuitorul lasă autorităților și o anumită marjă de apreciere a tratamentului persoanelor care nu se află în situații similare, limitând această libertate prin obligarea autorităților de a justifica obiectiv orice diferență de tratament. Pe cale de consecință, se poate deduce că orice privilegiu, dezavantaj, lipsire de drepturi sau scutire de obligații admis ca rezultat al unui tratament diferențiat, nejustificat obiectiv, poate fi calificat ca o vătămare a drepturilor și libertăților omului, pentru care trebuie să intervină în mod iminent răspunderea juridică[308].

- ***Imparțialitatea*** (art. 25 din CA al RM): „Autoritățile publice și instanțele de judecată competente trebuie să își exercite atribuțiile legale în mod imparțial, indiferent de propriile convingeri sau interesele persoanelor care le reprezintă." Potrivit acestui principiu, exercitarea competențelor legale de către autoritățile publice și funcționarii acestora trebuie să fie imparțială, adică cu excluderea oricăror interese sau convingeri personale. Se poate deduce că doar în asemenea condiții, prin realizarea activității administrative se va putea atinge scopul legal prestabilit – interesul general. *Per a contrario*, realizarea activității administrative în bază de convingeri și interese personale va determina nerealizarea (afectarea) interesului general și, eventual, încălcarea drepturilor și libertăților persoanelor.

- ***Buna-credință*** (art. 24 din CA al RM): „(1) Participanții la procedura administrativă și procedura de contencios administrativ trebuie să își exercite drepturile și să își îndeplinească obligațiile cu bună-credință, fără a încălca drepturile procesuale ale altor participanți. (2)

[308] **ȘEVCENCO, I.,** BELECCIU, Șt. *Respecting the human rights as a fundamental principle* ... Op. cit., p. 53.

Participantul care își exercită drepturile procesuale în mod abuziv și nu își îndeplinește obligațiile procesuale cu bună-credință răspunde potrivit legii pentru prejudiciile materiale și morale cauzate."

Buna-credință reprezintă un standard constituțional, fiind consacrat în art. 55 din Legea Fundamentală, după cum urmează: „Orice persoană îşi exercită drepturile şi libertăţile constituţionale cu bună-credinţă, fără să încalce drepturile şi libertăţile altora." Fiind transpus de către legiuitor în materia procedurii administrative (și de contencios administrativ), acest standard urmărește să garanteze o exercitare corectă a drepturilor și obligațiilor procesuale de către participanții acesteia, prevenind astfel posibilele abuzuri de drepturi procesuale sau executări necorespunzătoare a obligațiilor procesuale. În esență, rolul standardului în cauză este unul enorm, întrucât prin respectarea acestuia este posibilă o valorificare deplină și eficientă a drepturilor și libertăților de drept material ale persoanelor și, în final, realizarea interesului general ca scop legal al activității administrative. Din perspectiva dată, prezintă o deosebită importanță răspunderea prevăzută de legiuitor în norma analizată pentru exercitarea cu rea-credință a drepturilor și obligațiilor procesuale (despăgubirea prejudiciilor materiale și morale), care servește drept o garanție sigură pentru cei vătămați în drepturile procesuale. Evident, doar obligarea la despăgubiri pentru cei ce se fac vinovați de exercitarea cu rea-credință a drepturilor și obligațiilor procesuale este insuficientă, întrucât rămâne deschisă problema efectelor juridice produse de aceste exercitări (dar acest aspect necesită o analiză cu mult mai detaliată).

II. Principii speciale ale procedurii administrative:

- ***Proporționalitatea*** (art. 29 din CA al RM): „(1) Orice măsură întreprinsă de autoritățile publice prin care se afectează drepturile sau libertățile prevăzute de lege trebuie să corespundă principiului proporționalității. (2) O măsură întreprinsă de autoritățile publice este proporțională dacă: a) este potrivită pentru atingerea scopului urmărit în temeiul împuternicirii atribuite prin lege; b) este necesară pentru atingerea scopului; c) este rezonabilă. (3) Măsura întreprinsă de autoritățile publice este una rezonabilă dacă ingerința produsă prin ea nu este disproporțională în raport cu scopul urmărit."

Proporționalitatea reprezintă un principiu extrem de important pentru situațiile în care prin activitatea administrativă se afectează drepturile și libertățile omului. Deci, afectarea acestor valori (prin limitarea sau restrângerea drepturilor și libertăților omului) este practic permisă de legiuitor doar în condițiile în care se respectă *proporționalitatea*. Astfel, ori de câte ori autoritățile publice vor recurge la măsuri de natură să afecteze drepturile sau libertățile persoanelor, acestea sunt obligate să evalueze *proporționalitatea* acestora în baza criteriilor prevăzute de lege (caracterul potrivit pentru atingerea scopului, caracterul necesar și caracterul rezonabil), pentru a evita astfel depășirea limitelor legale și vătămarea ilicită a acestor valori.

- ***Securitatea raporturilor juridice*** (art. 30 din CA al RM): „(1) Autoritățile publice nu pot întreprinde măsuri cu efect retroactiv, cu excepția cazurilor prevăzute de lege. (2) Autoritățile publice nu pot întreprinde măsuri care să afecteze situațiile juridice definitive sau drepturile dobîndite, decît în situații în care, în condițiile stabilite de lege, acest lucru este absolut necesar pentru interesul public."

Principiul *securității raporturilor juridice* (numit și principiul *securității juridice*) este unul nou în materia normativă a Republicii Moldova, el fiind consacrat de legiuitor cam în aceeași perioadă, atât în *Codul administrativ al RM*, cât și în *Codul civil al RM*, în art. 4 alin. (4), ca urmare a modernizării acestuia în anul 2019[309]. Chiar dacă după conținut principiul este cu mult mai larg (fiind analizat și dezvoltat în doctrină[310]), legiuitorul a optat în cazul legislației administrative să se oprească doar la interzicerea măsurilor cu efect retroactiv, cu excepția situațiilor în care, în cazurile și condițiile stabilite de lege, ele sunt absolut necesare pentru interesul public. Pe cale de interpretare, putem deduce că în cazurile în care autoritățile publice au întreprins măsuri cu efect retroactiv, fără respectarea cerințelor stabilite în art. 30 al Codului (prin care au afectat situațiile juridice definitive sau drepturile dobândite), trebuie să intervină unele consecințe negative pentru autorități, iar persoanele afectate dobândesc un drept de a contesta activitatea administrativă și de a-și apăra, inclusiv în instanță, drepturile vătămate.

- ***Motivarea*** (art. 31 din CA al RM): „Actele administrative individuale și operațiunile administrative scrise trebuie să fie motivate." Principiul *motivării* are o importanță deosebită mai mult pentru a asigura ca fiecare persoană – destinatară a unui act administrativ individual sau a unei operațiuni administrative, să cunoască toate motivele, circumstanțele și temeiurile legale care au stat la baza emiterii actului în cauză sau realizării operațiunii. Cunoașterea acestor momente este indispensabilă mai ales în situațiile în care activitatea administrativă afectează drepturile și libertățile omului, „motivarea" servind drept o importantă sursă de informație necesară pentru contestarea argumentată și întemeiată a acesteia, atât pe cale administrativă, cât și judiciară.

Suplimentar, semnificația *motivării* este accentuată în art. 118 alin. (1) din CA al RM, potrivit căruia aceasta este calificată ca „*operațiune administrativă prin care se expun considerentele care justifică emiterea unui act administrativ individual. În motivare se indică temeiurile esențiale de drept și de fapt pe care le-a luat în considerare autoritatea publică pentru decizia sa. Din motivarea deciziilor discreționare trebuie să poată fi recunoscute și punctele de vedere din care autoritatea*

[309] *Codul civil al Republicii Moldova* nr. 1107 din 06.06.2002. Republicat în: Monitorul Oficial nr. 66-75 din 01.03.2019 (actualizat prin Legea nr. 205 din 26.11.2020, MO360-371/25.12.20).

[310] IACUB, I., COSTACHI, Gh. *Aspecte contradictorii ale abordării științifice a conceptului de „securitate juridică"*. În: „Dezvoltarea cadrului juridic al Republicii Moldova în contextul necesităților de securitate și asigurarea a parcursului European". Partea a II-a. Chișinău: Institutul de Cercetări Juridice, Politice și Sociologice, 2019, pp. 22-37; IACUB, I. *Securitatea juridică – principiu fundamental în statul de drept.* În: Supremația dreptului, 2016, nr. 3, pp. 99-105.

publică a reieşit la exercitarea dreptului discreţionar. Motivarea trebuie să se refere şi la argumentele expuse în cadrul audierii." După clarificarea modului în care trebuie motivate actele administrative (în drept şi în fapt), în acelaşi articol, la alin. (3), se precizează imperativ: „*Motivarea completă este obligatorie, este parte integrantă a actului administrativ individual şi condiţionează legalitatea acestuia*". Pe cale de deducţie, lipsa motivării denotă ilegalitatea actului administrativ şi întemeiază anularea acestuia. Considerăm că această cerinţă este binevenită şi imporantă pentru apărarea drepturilor vătămate de autorităţi prin acte administrative ilegale.

- ***Comprehensibilitatea şi transparenţa acţiunilor autorităţilor publice*** (art. 32 din CA al RM): „(1) Procedura administrativă se structurează astfel încît participanţii să poată înţelege fiecare etapă a procedurii. Dacă este necesară contribuţia unui participant, acestuia i se comunică neîntîrziat, într-un limbaj clar şi uşor de înţeles, acţiunile care trebuie întreprinse. (2) În condiţiile legii, autorităţile publice trebuie să asigure participarea neîngrădită la procedura administrativă a persoanelor interesate."

Principiul în cauză are menirea de a garanta claritatea şi transparenţa raporturilor dintre autorităţile statului şi cetăţeni (particulari). Respectarea acestui principiu este de natură să contribuie substanţial la implicarea directă a particularilor în procedura administrativă, fără a fi nevoie de intermediari (reprezentanţi) – specialişti/cunoscători ai particularităţilor procedurale. Sub imperiul acestui principiu, autorităţilor publice le revine obligaţia de a fi extrem de transparente, deschise şi simple (inteligibile şi clare) în ceea ce priveşte ghidarea cetăţenilor pe parcursul desfăşurării procedurilor administrative, precum şi obligaţia de a se abţine de la orice îngrădire/împiedicare a cetăţenilor de a participa la acestea.

- ***Răspunderea*** (art. 35 din CA al RM): „Autorităţile publice şi persoanele fizice care le reprezintă răspund, după caz, penal, contravenţional, civil sau disciplinar pentru neexecutarea sau executarea necorespunzătoare a activităţii administrative, în condiţiile legii."

Principiul *răspunderii* este un principiu extraordinar de important în activitatea administraţiei publice, fiind cel care conferă o finalitate concretă situaţiilor în care celelalte principii nu sunt respectate sau sunt ignorate de către autorităţi, funcţionari şi demnitari publici. Cu toate acestea observăm că la reglementarea acestui principiu în *Codul administrativ al RM* legiuitorul a optat pentru o consacrare vagă şi superficială a acestuia, preluând în cea mai mare parte formula generală pe care o expune şi în alte legi din domeniu, cum ar fi bunăoară:

a) *Legea cu privire la funcţia publică şi statutul funcţionarului public* nr. 158/2008, care prevede în art. 56: „Pentru încălcarea îndatoririlor de serviciu, a normelor de conduită, pentru pagubele materiale pricinuite, contravenţiile sau infracţiunile săvîrşite în timpul serviciului sau în

legătură cu exercitarea atribuţiilor funcţiei, funcţionarul public poartă răspundere disciplinară, civilă, administrativă, penală, după caz" sau

b) *Legea cu privire la statutul persoanelor cu funcţii de demnitate publică* nr. 199/2010 stabileşte în art. 23: „(1) Demnitarul îşi exercită mandatul cu bună-credinţă. În cazul încălcării acestei prevederi, demnitarul poartă răspundere personală. (2) Încălcările comise în exerciţiul mandatului atrag răspunderea disciplinară, civilă, contravenţională sau penală în condiţiile legii. (...)".

Este vizibil că normele citate se referă expres doar la două aspecte: a) **formele răspunderii juridice:** *penală, contravenţională* (numită și *administrativă* în Legea nr. 158/2008), *civilă* și *disciplinară*, și b) **temeiurile răspunderii:** „*neexecutarea sau executarea necorespunzătoare a activității administrative, în condițiile legii*"(în CA al RM); „*încălcarea îndatoririlor de serviciu, a normelor de conduită, pentru pagubele materiale pricinuite, contravenţiile sau infracţiunile săvîrşite în timpul serviciului sau în legătură cu exercitarea atribuţiilor funcţiei"* (în Legea nr. 158/2008) și „*încălcările comise în exerciţiul mandatului*" (în Legea nr. 199/2010).

Mai mult, merită atenție faptul că norma din *Codul administrativ* stabilește aceleași forme de răspundere juridică (ca și celelalte două legi), chiar dacă extinde cercul subiecților de drept la care acestea se referă. Altfel spus, în timp ce legile citate prevăd formele de răspundere juridică de care sunt pasibili *funcționarii publici* și *demnitarii publici*, în temeiul *Codului administrativ*, aceste forme de răspundere sunt prevăzute și pentru *autoritățile publice* (înțelese ca persoane juridice de drept public – e.n.). Practic, prin această normă, legiuitorul recunoaște calitatea autorităților publice de a fi pasibile de răspundere juridică, ceea ce desigur este binevenit.

Cu toate acestea, norma citată ridică și importante semne de întrebare, cum ar fi bunăoară: cât de corect este ca autoritățile publice să fie pasibile de aceleași forme de răspundere juridică ca și „persoanele fizice care le reprezintă"? Care ar fi forma concretă de răspundere juridică ce poate surveni pentru *neexecutarea sau executarea necorespunzătoare a activității administrative, în condițiile legii*? Dat fiind faptul că clarificarea acestor dileme este importantă pentru prezenta cercetare de doctorat, ne propunem să oferim răspunsuri la întrebările enunțate în conținutul capitolul III al lucrării (consacrat în exclusivitate problemei răspunderii autorităților publice).

La moment, ne vom limita să presupunem că neclaritatea conținută în art. 35 din CA al RM este generată de faptul că *temeiul* indicat al răspunderii ține mai mult de *activitatea autorităților publice* în general, în timp ce formele concrete de răspundere juridică enumerate sunt proprii mai mult funcționarilor publici (persoane fizice care reprezintă autoritățile). Din acest considerent, pentru a exclude orice confuzie, ar fi bine ca în *Codul administrativ al RM* să fie clar delimitată *răspunderea funcționarilor publici* de *răspunderea autorităților publice*, cu precizarea concretă a

temeiurilor şi formelor acesteia, întrucât, după cum vom vedea mai jos, aceste instituţii diferă substanţial şi prezintă o serie de particularităţi distincte.

Totodată, reţinându-ne la problema temeiului răspunderii, trebuie să recunoaştem că nici una din actele normative analizate nu face nici măcar aluzie la faptul că autorităţile publice şi funcţionarii publici (indiferent de categorie), la fel cum sunt obligate/obligaţi să respecte drepturile şi libertăţile omului în activitatea administrativă desfăşurată, tot aşa să fie obligate/obligaţi şi să răspundă, conform legii, pentru vătămarea acestora[311]. Întâmplător sau nu, în toate actele normative analizate cu ocazia acestui studiu, am constatat că se evită a se face precizări în acest sens, ceea ce trezeşte şi mai mult interesul de a extinde sfera cercetărilor în această direcţie.

În legătură cu aceasta, ne propunem ca pe parcursul prezentei cercetări să stabilim şi să argumentăm în ce măsură este necesară recunoaşterea vătămării drepturilor omului ca temei al răspunderii juridice, în mod special, a autorităţilor publice, precum şi care forme concrete de răspundere juridică ar putea fi aplicabile în baza temeiului dat.

Cu titlu de concluzie, subliniem că atât timp cât funcţionarul (demnitarul) public şi autoritatea publică nu va cunoaşte răspunderea efectivă pe care o poartă în cazul în care va încălca, neglija sau vătăma un drept sau o libertate legitimă a persoanei – destinatar al activităţii sale administrative, respectarea celorlalte principii (circumscrise principiului fundamental al respectării drepturilor şi libertăţilor omului) va rămâne necontrolat la discreţia lor personală, situaţie de natură să genereze şi să alimenteze inevitabil vulnerabilitatea omului şi dificultatea apărării sale în faţa atotputerniciei statului (şi a autorităţilor sale).

Pe finalul analizei principiilor reglementate de *Codul administrativ al RM*, vom cita o idee relevantă expusă în doctrină pe marginea acestora. Astfel, se consideră că „ele au menirea să asigure respectarea drepturilor fundamentale ale omului prin intermediul garantării drepturilor procedurale ale persoanelor care interacţionează cu autorităţile publice şi care se consideră vătămate de către acestea. Prin esenţă, se atestă o dublă garantare a respectării drepturilor omului, care este absolut necesară, mai ales din considerentul că în cadrul procedurilor judiciare poziţia persoanei vătămate prin activitate administrativă trebuie să fie egalată cu poziţia autorităţii publice chemată să răspundă pentru încălcările admise. Doar în asemenea condiţii este posibilă înfăptuirea justiţiei şi o apărare efectivă a drepturilor persoanei vătămate de autorităţile publice ale statului”[312]. Susţinem întru totul această idee, deoarece autorităţile publice trebuie să manifeste respect faţă de drepturile omului nu numai în *activitatea administrativă* desfăşurată zi de zi (procedura administrativă), dar şi în cazurile

[311] **ŞEVCENCO, I.,** BELECCIU, Şt. *Respecting the human rights as a fundamental principle* ... Op. cit., p. 55.
[312] CERNEAN, Iu. *Respectarea drepturilor omului* –.... Op. cit., pp. 21-22.

în care se află în conflict cu particularii, nemulțumiți de prestația acestora (procedura prealabilă). Astfel, și în contextul raporturilor conflictuale, *legalitatea* și *drepturile omului* trebuie să rămână ca principale repere ale conduitei subiecților de drept, pentru ca într-un final să se obțină restabilirea efectivă a drepturilor vătămate și sancționarea autorităților conform legii.

2.2. Activitatea administrativă ca factor de vătămare a drepturilor omului

Preliminarii. Problema *activității administrative ca factor de vătămare a drepturilor omului* este una importantă și actuală la moment, cel puțin din două considerente: în primul rând, însăși noțiunea de *activitate administrativă* a fost reconfigurată odată cu adoptarea *Codului administrativ al RM*, ceea ce implică necesitatea studierii esenței și clarificării particularităților acesteia, iar în al doilea rând, cunoașterea bună a *activității administrative* și calificarea corectă a *formelor* acesteia prezintă importanță pentru procedurile de apărare a drepturilor vătămate de autoritățile publice (prealabilă și de contencios administrativ) și, într-un final, pentru tragerea efectivă la răspundere a acestora.

Așadar, importanța subiectului este atât de natură teoretică (în doctrină, acesta fiind destul de puțin cercetat), cât și de natură practică, întrucât în cadrul procedurii prealabile și de contencios administrativ petentul/reclamantul este obligat să demonstreze/probeze caracterul ilicit și vătămător al *activității administrative* contestate[313].

Din considerentele enunțate, în cele ce urmează ne propunem să trecem în revistă teoriile doctrinare pe marginea *formelor de manifestare a autorităților publice*, pentru a le compara cu cadrul normativ al Republicii Moldova în vigoare (*Codul administrativ al RM*), în vederea conturării esenței conceptului de *activitate administrativă,* identificării elementelor și particularităților sale, urmărind în cele din urmă să vedem în ce măsură acestea pot fi potențial *vătămătoare de drepturi* și pasibile de contestare în instanța de judecată.

Abordarea doctrinară a formelor de manifestare a administrației publice. În general, *activitatea administrativă* reprezintă un subiect destul de bine studiat în doctrina dreptului administrativ (cu precădere românească), acesta putând fi atestat sub diferite denumiri, precum[314]: „activitatea autorităților administrației publice", „activitatea organelor administrației publice", „formele de realizare a activității executive", „actele administrației", „actele de drept administrativ" (sau „formele de înfăptuire a administrației publice"[315]) etc. În general, *activitatea administrației*

[313] **ȘEVCENCO, I.** *Vătămarea drepturilor omului prin activitate administrativă: concept și particularități.* În: „Protecţia drepturilor şi libertăţilor fundamentale ale omului în procesul asigurării ordinii şi securităţii publice", materialele conferinței științifice din 9 decembrie 2021. Chişinău: Depart. Editorial-Poligrafic al Academiei „Ștefan cel Mare", 2021, pp. 256-257.
[314] IORGOVAN, A. *Tratat de drept administrativ.* Vol. II. Ediția a III-a. București: All Beck, 2002, p. 4.
[315] BREZOIANU, D. *Drept administrativ român.* Bucureşti: All Beck, 2004, p. 60.

publice a fost desemnată în doctrina românească cu un termen general de *fapt administrativ,* care, în opinia cercetătorilor, definește „multitudinea de activități înfăptuite la nivelul administrației publice, având atât un caracter juridic, cât și unul nejuridic”[316].

Spre deosebire de arealul românesc, în doctrina rusă, se operează cu noțiunea de *activitate administrativă* (numită și *activitate juridico-administrativă*) prin care se înțelege: „activitatea executivă, realizată în baza normelor de drept administrativ, de către organele puterii executive a statului și organele administrației publice locale, care prin intermediul serviciilor publice pe care le gestionează, realizează funcțiile statului în limitele competențelor lor”[317]; or „activitatea organelor puterii executive și de autoadministrare locală, orientată spre asigurarea executării normelor legislației naționale de către alți subiecți de drept administrativ”[318].

Pentru a se accentua varietatea activităților autorităților administrației publice, în arealul menționat, se operează cu asemenea expresii precum: „formele administrării publice”[319] sau „formele de realizare a puterii executive”[320] (prin *formă* desemnându-se „acțiunea exteriorizată a organelor puterii executive, realizată în limitele competenței acestora”[321]).

Din cele menționate se poate observa că, în ambele medii academice, practic se folosește aceeași terminologie pentru desemnarea diversității *activității administrative* a autorităților publice – „forme de realizare a administrării publice”. În schimb, unele diferențe pot fi atestate la capitolul identificării *formelor concrete de realizare a administrării publice*[322].

În doctrina românească, în una dintre cele mai reprezentative lucrări din perioada postbelică (semnată de prof. R. Ionescu[323], citat de prof. A. Iorgovan[324]), sunt menționate șase forme de „activitate ale organelor administrației de stat”: *actul administrativ, actul juridic unilateral ce nu realizează puterea de stat, actul juridic contractual, operațiunea administrativă, operațiunea de tehnică administrativă* și *operațiunea direct productivă*.

Formele concrete de manifestare a activității executive, în acest areal, au fost analizate prin prisma *teoriei faptului juridic,* pornindu-se în special de la clasificarea *faptelor juridice* (în sens larg) în *acte juridice* și *fapte materiale juridice,* ultimele cuprinzând evenimentele și acțiunile omenești

[316] APOSTOL TOFAN, D. *Drept administrativ.* Vol. II. București: All Beck, 2004, p. 7.
[317] МАЗУРИН, С.Ф., ПРОКОФЬЕВ, К.Г. *Социальное управление и административно-правовая деятельность:* Лекция. В: Мир политики и социологии, 2018, №1, с. 118.
[318] СТАХОВ, А.И. *Административное право России.* Часть 1. 3-е изд. Москва: Издательство Юрайт, 2019, с. 131; ЕВСИ-КОВА, Е.В. *Административное право: современный терминологический словарь*. Симферополь: ИТ «АРИАЛ», 2020, с. 8.
[319] БОРОДИН, С.С., ГРОМЫКО, С.С. *Административное право. Общая и особенная часть*: курс лекций/ ГУАП. СПб., 2007, с. 161; КОРЯКИН, И.И. *Административное право:* учебное пособие. Якутск: Изд. дом СВФУ, 2018, с. 70.
[320] ЕРМАКОВ, В.Г., КАСАТКИНА, Е.М. *Административное право Российской Федерации:* учебно-методическое пособие. Елец: Елецкий государственный университет им. И.А. Бунина, 2015, с. 178.
[321] *Административное право* /Под ред. Ю.М. КОЗЛОВА, Л.Л. ПОПОВА. Москва: Юрист, 2002, с. 256.
[322] **ȘEVCENCO, I.** *Vătămarea drepturilor omului prin activitate administrativă: ….* Op. cit., 2021, pp. 258.
[323] IONESCU, R. *Drept administrativ.* București: Editura Didactică și Pedagogică, 1970, p. 215.
[324] IORGOVAN, A. *Tratat de drept administrativ.* Vol. II. Ediția a III-a. București: All Beck, 2002, p. 3.

(licite și ilicite) (potrivit prof. T. Drăganu[325], citat de prof. A. Iorgovan[326]). Ca urmare, s-a argumentat că conținutul *faptului administrativ* este format din patru elemente: „acte juridice, acte cu caracter exclusiv politic, fapte materiale juridice și operațiuni materiale tehnice”[327]. În această optică, s-a subliniat că „noțiunea de *fapt administrativ* desemnează activitățile juridice, nejuridice, precum și toate activitățile de conducere, de organizare a executării și de executare în concret a legii, înfăptuite de organele administrației de stat” (potrivit lui I. Santai[328], citat de prof. A. Iorgovan[329]).

În viziunea altor autori, cele patru forme sunt reduse doar la trei, menționându-se că „activitatea autorităților administrației publice se realizează prin diverse *acte juridice*, prin *operații administrative* și *fapte materiale*”[330]. Observăm că în această viziune sunt excluse „actele cu caracter exclusiv politic”. În opinia noastră[331], excluderea dată este justificată deoarece aceste acte nu țin de esența „administrării”, ci de esența „guvernării”, care, spre deosebire de prima, comportă în exclusivitate un caracter politic. La rândul său, numai prin „activitatea de administrare” se realizează executarea propriu-zisă a legii. În acest sens, în doctrină se subliniază că „a administra” înseamnă „a face acte juridice care stabilesc drepturile și obligațiile respective ale persoanelor publice și ale particularilor și a realiza operațiunile intelectuale și materiale pe care le solicită satisfacerea interesului general”[332].

În paralel, în doctrina rusă, drept *forme de realizare a puterii executive* (*a administrării publice)* sunt recunoscute a fi[333]: *emiterea/adoptarea de acte administrative* (normative și individuale), *realizarea altor acțiuni cu caracter juridic* (cum ar fi: eliberarea licențelor și a permisurilor, înregistrarea de stat a persoanelor juridice, a bunurilor etc., eliberarea de acte oficiale etc.[334]) și *încheierea de contracte administrative*. Toate aceste activități constituie categoria *formelor juridice* de realizare a administrării publice, care este suplimentată de o altă categorie distinctă – *formele nejuridice*[335], din care fac parte *activitățile organizaționale* (precum, realizarea de studii, generalizări, instruiri în rândul personalului etc.) și *activitățile tehnico-materiale* (întocmirea de

[325] DRĂGANU, T. *Actele de drept administrativ.* București: Editura Științifică, 1980, pp. 16-17.
[326] IORGOVAN, A. *Tratat de drept administrativ.* Vol. II. Ediția a III-a. București: All Beck, 2002, p. 4.
[327] PETRESCU, R.N. *Drept administrativ.* Cluj-Napoca: Accent, 2004, p. 275.
[328] SANTAI, I. *Drept administrativ și știința administrației.* Curs litografiat. Sibiu, 1981, p. 7.
[329] IORGOVAN, A. *Tratat de drept administrativ.* Vol. II. Ediția a III-a. București: All Beck, 2002, pp. 4-5.
[330] BREZOIANU, D. *Drept administrativ român.* București: All Beck, 2004, p. 60.
[331] **ȘEVCENCO, I.** *Vătămarea drepturilor omului prin activitate administrativă: concept și particularități.* Op. cit., p. 259.
[332] APOSTOL TOFAN, D. *Drept administrativ.* Vol. II. București: All Beck, 2004, p. 2.
[333] *Административное право,* Op. cit., p. 256; ЕРМАКОВ, В.Г., КАСАТКИНА, Е.М. *Административное право ..,* Op. cit., с. 181.
[334] БОРОДИН, С.С., ГРОМЫКО, С.С. *Административное право.* Op. cit., с. 162.
[335] КОРЯКИН, И.И. *Административное право:* Op. cit., с. 70; БОРОДИН, С.С., ГРОМЫКО, С.С. *Административное право.* Op. cit., с. 161-162; ЕРМАКОВ, В.Г., КАСАТКИНА, Е.М. *Административное право ...,* Op. cit., с. 179.

rapoarte, dări de seamă, elaborarea proiectelor de acte, multiplicarea și îndosarierea actelor etc.), prin care se contribuie la realizarea administrării publice[336] (fiind calificate drept *forme ajutătoare*).

Potrivit unor autori ruși[337], „ca forme propriu-zise de realizare a administrării publice pot fi recunoscute doar cele *juridice*, întrucât doar prin intermediul acestora se realizează funcția principală a puterii executive – organizarea aplicării și aplicarea concretă a legii. Din acest considerent, anume aceste forme se și numesc *forme de realizare administrativ-juridice* (în timp ce celelalte forme – *nejuridice* – sunt denumite *forme de activitate internă a aparatului administrativ*)". În contextul sublinierii semnificației distincte a *formelor juridice de realizare a puterii executive*, unii autori ruși precizează că „acestea presupun activități de elaborare a actelor normative, activități de executare a acestora (prin elaborarea de acte administrative individuale) și activități de încheiere a contractelor administrative"[338].

În fine, important este ca „*formele* în care se manifestă autoritățile publice să fie prevăzute de lege sau alte acte normative, în caz contrar acestea riscă să fie anulate sau contestate"[339]. Evident, aceasta reprezintă cerința principală a regimului legalității în administrația publică.

O abordare similară a tipurilor de *forme de realizare a administrării publice* poate fi atestată și în doctrina românească contemporană, în care se subliniază destul de justificat că organele administrației de stat își concretizează activitatea[340]: fie în *forme care sunt producătoare de efecte juridice proprii* (forme producătoare de efecte juridice[341]), în sensul că schimbă ceva din situația juridică a unor subiecte de drept, fie în *forme care nu sunt concepute și realizate cu acest scop nemijlocit* (forme care nu produc efecte juridice proprii[342]). În prima categorie au fost cuprinse *actele administrative, contractele administrative, actele civile, actele de drept al muncii* și *faptele juridice materiale,* iar în a doua categorie – *operațiunile tehnico-administrative* (activitățile/ operațiunile, faptele/direct productive, care nu sunt operațiuni de administrare"[343]) și *actele exclusiv politice*[344].

În funcție de regimul juridic aplicabil, doctrinarii români[345] delimitează două mari categorii de forme de activitate a administrației publice: „a) *forme cărora li se aplică regimul administrativ de putere* (exclusiv sau alături de alt regim juridic) și b) *forme cărora nu li se aplică regimul administrativ de putere*". Drept *fapt administrativ* se recunoaște a fi numai prima categorie de forme

[336] БОРОДИН, С.С., ГРОМЫКО, С.С. *Административное право.* Op. cit., с. 165.
[337] ЕРМАКОВ, В.Г., КАСАТКИНА, Е.М. *Административное право ...,* Op. cit., с. 179.
[338] КОРЯКИН, И.И. *Административное право.* Op. cit., с. 71.
[339] БОРОДИН, С.С., ГРОМЫКО, С.С. *Административное право.* Op. cit., с. 161.
[340] IORGOVAN, A. *Tratat de drept administrativ.* Vol. II. Ediția a III-a. București: All Beck, 2002, p. 6.
[341] IOVĂNAȘ, I. *Dreptul administrativ și elemente ale științei administrației.* Buc.: Ed. Didactică și Pedagogică, 1977, p. 210.
[342] *Ibidem,* pp. 210-211.
[343] IORGOVAN, A. *Tratat de drept administrativ,* 2002, Op. cit., p. 6.
[344] IOVĂNAȘ, I. *Dreptul administrativ. Activitatea administrației publice. Controlul exercitat asupra activității administrației publice.* Arad: Editura Servo-Sat, 1997, p. 9.
[345] IORGOVAN, A. *Tratat de drept administrativ,* 2002, Op. cit., p. 8.

care cuprinde: „1) actul administrativ; 2) contractul administrativ; 3) operațiunea administrativă. În sfera celei de-a doua categorii de forme, sunt incluse: 1) actele juridice efectuate de organele administrației publice în virtutea capacității juridice civile; 2) operațiunile tehnico-administrative și 3) operațiunile direct productive".

La rândul lor, *operațiunile* și *faptele materiale* ale autorităților publice sunt clasificate în[346]: „*operațiuni tehnico-administrative* (de administrație internă, ce pot fi la rândul lor *producătoare de efecte juridice* și *neproducătoare de efecte juridice*); *operațiuni de realizare a serviciilor publice* (în domenii variate) și *operațiuni tehnico-materiale* (în domeniul economic și industrial)".

Dintre toate *formele* enunțate *de realizare a administrării publice*, dintotdeauna *actul administrativ* s-a bucurat de cea mai mare atenție din partea doctrinarilor, acesta fiind considerat, destul de justificat, „cea mai importantă formă de manifestare juridică a administrației publice"[347] (sau „principalul instrument juridic de realizare a activității administrative"[348]). Cu toate acestea, un interes distinct merită și celelalte forme, mai ales *nejuridice*, întrucât acestea preced și însoțesc adoptarea/emiterea actelor administrative, dar și intermediază executarea și controlul acestora. Din considerentul dat, în cele ce urmează ne vom reține asupra esenței și particularităților acestora.

În general, în opinia cercetătoarei D. Apostol Tofan, „*operațiunile* și *faptele materiale* ale administrației publice se delimitează de actele juridice ale acestora prin *trăsături comune* și *specifice*"[349]. Ca *trăsături comune*, domnia sa reține, în primul rând, că „acestea sunt activități materiale și nu manifestări de voință de a da naștere, a modifica sau a stinge drepturi și obligații", iar în al doilea rând, faptul că „ele intervin, de regulă, în legătură cu emiterea și executarea actelor juridice ale autorităților administrației publice". În plus, „efectele juridice pe care le produc *operațiunile administrative* nu se datorează voinței ce se află la baza realizării lor, ci voinței legii, care prevede posibilitatea sau, după caz, necesitatea acestora". Astfel, se conchide că[350]: „în unele cazuri, legea este cea care atribuie efecte juridice unor *fapte materiale*, caracterizate ca transformări în lumea materială înconjurătoare datorată producerii de efecte juridice, independent de existența unei manifestări de voință în acest scop". Totodată, în opinia altor cercetători[351]: „nu numai *acțiunea*,

[346] *Ibidem*, p. 13.
[347] BOSTAN, I., TĂNASE, O. *Natura juridică a actului administrativ în contextul noilor reglementări*. În: „Abordări moderne privind drepturile patrimoniale", materiale ale conferinței științifico-practice internaționale din 12-13 mai 2022, Universitatea Tehnică din Moldova. Chișinău: MS Logo, 2022, p. 165.
[348] BEJENARI, V. *Considerațiuni generale privind conceptul de act administrativ*. În: Legea și viața, 2022, nr. 3, p. 17; DIACONU, M. *Actul administrativ – principala formă de realizare a administrației publice.* În: Supremația dreptului, 2017, nr. 2, pp. 98-99; VITIUC, V. *Aspecte generale privind actul administrativ (Partea I)*. În: Relații internaționale. Plus, 2020, nr. 2(18), p. 118.
[349] APOSTOL TOFAN, D. *Drept administrativ*. Vol. II. București: All Beck, 2004, p. 6.
[350] APOSTOL TOFAN, D. *Drept administrativ*. Vol. II. București: All Beck, 2004, p. 6; BREZOIANU, D. *Drept administrativ român*. București: All Beck, 2004, p. 97.
[351] PETRESCU, R.N. *Drept administrativ*. Cluj-Napoca: Accent, 2004, p. 276.

dar și *inacțiunea* poate determina anumite modificări în lumea materială, adică poate produce efecte juridice" (cum ar fi, tăcerea administrației).

În esența lor, potrivit cercetătorilor, *faptele materiale* reprezintă concretizări ale activității organelor administrative și personalului lor, acțiuni sau inacțiuni, licite sau ilicite ale acestora, care produc diferite tipuri de consecințe, inclusiv efecte juridice, în temeiul legii, fără ca prin intermediul lor să se fi urmărit producerea unor asemenea efecte[352].

La rândul lor, *operațiunile administrative, tehnice* și *materiale* reprezintă acțiunile întreprinse de administrația publică și personalul acesteia, prin intermediul cărora se pregătește elaborarea actelor juridice, se adoptă, se încheie/emit, se aduc la cunoștința celor care cad sub incidența lor, se pun în executare sau se asigură respectarea lor sau, după caz, se pregătesc, se desfășoară și finalizează diferite alte acțiuni care intră în competența administrației (procese electorale, referendumuri etc.)[353].

O prezentare destul de clară și desfășurată a *operațiunilor administrative* (numite și *operații administrative*) și a *faptelor materiale* (numite și *operații materiale*) atestăm la cercetătorul român D. Brezoianu[354], în opinia căruia „cea mai mare parte din activitatea organelor administrației publice este alcătuită din *operații administrative* și din *operații materiale*" (în sensul dat „administrația înseamnă mai multe fapte și operațiuni și mai puține acte juridice"[355]).

În opinia acestui autor, „*operațiile administrative* prezintă o deosebită însemnătate, deoarece cu ajutorul lor au loc emiterea, executarea și controlul executării actelor administrative, precum și al altor acte juridice. Acestea fac parte din sfera mai largă a *operațiilor de tehnică administrativă,* care sunt utilizate și de alte organe ale statului, organizații nestatale și chiar de persoane fizice. *Operațiile administrative* se deosebesc de acestea întrucât sunt realizate numai de organele administrației publice, dar și se aseamănă cu ele prin conținutul lor material (cum ar fi, aplicarea ștampilei)". „Unele *operații administrative* sunt înfăptuite în realizarea puterii de stat (de exemplu, sigilarea unui bun), în timp ce altele nu implică aceasta (de pildă multiplicarea și îndosarierea de acte). Anumite *operații administrative* sunt simple activități materiale (ca datarea unui act), în timp ce altele reprezintă și o manifestare de voință (de exemplu, diferite avize care se acordă pentru emiterea actelor administrative)"[356].

În fine, autorul subliniază că „numărul mai mare al *operațiilor administrative* în comparație cu cel al *actelor administrative* se explică prin aceea că, pentru elaborarea și executarea unui singur

[352] VEDINAȘ. V. *Tratat teoretic și practic de drept administrativ*. Volumul II. București: Universul Juridic, 2018, p. 19.
[353] *Ibidem*, pp. 19-20.
[354] BREZOIANU, D. *Drept administrativ român.* București: All Beck, 2004, pp. 95-98.
[355] VEDINAȘ. V. *Tratat teoretic și practic de drept administrativ*. Volumul II. București: Universul Juridic, 2018, p. 20.
[356] BREZOIANU, D. *Drept administrativ român.* București: All Beck, 2004, p. 95.

act administrativ, sunt necesare numeroase și variate *operații administrative*. Mai mult, fără *operațiile administrative* nu este posibilă elaborarea și executarea, nu numai a actelor administrative, dar nici a actelor celorlalte organe ale statului, atunci când executarea lor este realizată de organele administrației publice"[357]. Totodată, „*operațiile administrative* și *faptele materiale* prezintă o însemnătate de prim ordin în ceea ce privește însăși înfăptuirea în cele mai bune condiții a administrării publice"[358].

În continuare, autorul citat precizează că „*operațiile administrative* pot interveni în diferite faze ale procesului de elaborare și executare a actelor administrative, și anume, în cea de *pregătire* (*operații administrative* privind evidența datelor și documentarea etc.), de *emitere* (întocmirea proiectelor de acte, avizarea acestora, operații cu ocazia votării actului etc.), de *executare* (operații de comunicare a actelor administrative etc.), precum și în cea care privește *controlul executării* acestora (*operații administrative de control*, precum: percheziții corporale și domiciliare, descinderi la fața locului, verificări de acte, inventarieri, expertize etc.)"[359].

Din cele menționate, se poate observa că și „*operațiile administrative* produc anumite efecte juridice, și anume efectele prevăzute de normele juridice care le reglementează (astfel, organul care a solicitat un aviz conform este obligat să emită actul administrativ cu respectarea strictă a acestuia; nesemnarea unui act administrativ generează nulitatea acestuia etc.)"[360]. Acest moment denotă și justifică semnificația deosebită și necesitatea *operațiilor administrative* pentru desfășurarea activității administrative de către autoritățile publice (element recunoscut și în doctrina de specialitate autohtonă[361]). Importanța dată poate fi dedusă și din unele reflecții ale cercetătorilor autohtoni care subliniază că *operaţiunile administrative* sunt desfăşurate şi de funcţionarii ce aparţin puterii legislative sau judecătoreşti, fie pentru realizarea puterilor respective, fie pentru emiterea unor acte administrative (ca activitate complementară)[362]. De aici devine clar cât de omniprezente sunt *operaţiunile administrative* în activitatea aparatului de stat, fapt ce trebuie să încurajeze cercetarea multiaspectuală a acestora.

După cum s-a enunțat mai sus, organele administrației publice înfăptuiesc, pe lângă *operații administrative*, și alte *operații (fapte) materiale*. În esență, „*operațiile administrative* nu sunt altceva decât *operații materiale*, dar de un anumit gen. *Operațiile administrative* sunt legate, în general, de emiterea, executarea și controlul executării unui act administrativ sau a unui alt act juridic concret,

[357] *Ibidem*, p. 96.
[358] *Ibidem*, p. 97.
[359] *Ibidem*, pp. 96-97.
[360] *Ibidem*, p. 97.
[361] COSTACHI, Gh., CERNEAN, Iu. *Activitatea administrativă: concept și particularități.* În: Studia Universitatis Moldaviae, 2022, nr. 8, p. 36.
[362] BELECCIU, Șt., COJOCARU, I. *Deosebiri conceptuale între actul administrativ şi alte categorii de acte juridice*. Op. cit., p. 6.

determinat, în timp ce *operațiile materiale* propriu-zise sunt înfăptuite în exercitarea unor atribuții ale organelor administrației publice, fără a avea o legătură directă cu un anumit act administrativ sau un alt act juridic, emis de organele administrației publice sau de alte organe de stat (de exemplu, semnarea și ștampilarea unui certificat medical sunt operații administrative privind emiterea acelui certificat, în timp ce consultațiile medicale sunt operații materiale pentru realizarea atribuțiilor ce revin cadrelor medicale)"[363]. Evident, în unele cazuri, distincția poate fi făcută destul de greu, de aceea problema se rezolvă de la caz la caz, în mod diferențiat.

Important este, după cum enunță D. Brezoianu, că „atât *operațiile administrative*, cât și alte *fapte materiale* (operațiile materiale) dau naștere, față de cel care le săvârșește, unei situații de răspundere juridică, în cazul în care, prin săvârșirea acestora, persoanele respective au încălcat dispozițiile legale. Ele răspund penal, administrativ, disciplinar sau civil, în funcție de gravitatea încălcării și de efectele produse prin această încălcare. Chiar și pentru erorile din culpă, persoanele respective răspund (cum ar fi în cazul unui tratament medical necorespunzător)"[364].

Generalizând cele prezentate, achiesăm la opinia cercetătorilor care se expun pentru recunoașterea următoarelor forme de realizare a administrării publice[365]: *acte administrative* (normative, individuale și contracte administrative), care implică o manifestare de voință a autorităților în regim de putere publică, orientată spre generarea de efecte juridice în interes public; *operațiile/operațiunile administrative* (care pot sau nu produce efecte juridice în temeiul legii), prin care se asigură elaborarea, emiterea, executarea și controlul actelor administrative și *actele materiale* (cu caracter organizatoric, tehnic etc.) cu ajutorul cărora se asigură realizarea efectivă a tuturor celorlalte forme de administrare publică.

Incontestabil, în cadrul acestor *forme de realizare a administrării publice* locul central îl ocupă *actul administrativ*. Cu toate acestea, celelalte forme nu trebuie neglijate, întrucât, dat fiind faptul că de ele depinde pregătirea, elaborarea, emiterea, executarea și controlul actelor administrative, este clar că modul de realizare a acestor forme condiționează într-un final valabilitatea sau nevalabilitatea actelor administrative, legalitatea sau ilegalitatea acestora și a executării lor[366].

În pofida semnificației deosebite a *actului administrativ*, totuși trebuie să recunoaștem că ponderea celorlalte forme de realizare a administrării publice este cu mult mai mare în raport cu acesta, ceea ce denotă că din perspectiva raporturilor administrației cu cetățenii toate formele de *activitate administrativă* sunt relevante, deoarece toate sunt *potențial vătămătoare de drepturi*. Mai mult, adeseori anume în cadrul acestor forme („secundare") de realizare a administrării publice se

[363] BREZOIANU, D. *Drept administrativ român.* Bucureşti: All Beck, 2004, pp. 97-98.
[364] *Ibidem*, p. 97.
[365] **ȘEVCENCO, I.** *Vătămarea drepturilor omului prin activitate administrativă: concept și particularități.* Op. cit., p. 265.
[366] *Ibidem.*

admite *încălcarea/vătămarea drepturilor omului* de către autorități, moment ce justifică acordarea unei atenții sporite față de corectitudinea și legalitatea realizării lor[367]. În fine, cunoașterea și identificarea concretă a formelor de *activitate administrativă* reprezintă un pas important pentru declanșarea corectă a procedurii de apărare a drepturilor vătămate și de tragere la răspundere a autorităților publice vinovate.

Reglementarea normativă a activității administrative a autorităților publice. În linii generale, tipologia formelor de realizare a administrării publice (conturată în doctrina românească), enunțată mai sus, a fost preluată și în doctrina administrativă autohtonă, fără a fi pusă prea mult în discuție. Un moment de cotitură în acest sens a intervenit odată cu adoptarea Codului administrativ al RM, care a stabilit și reglementat concret (în câteva articole) formele de realizare a administrării publice, sub denumirea generică de activitate administrativă. Dat fiind faptul că acest eveniment s-a produs relativ recent, în literatura de specialitate de la noi nu s-a reușit până astăzi o polemizare și cercetare amplă a subiectului.

Cu toate acestea, unii autori au intervenit cu opinii asupra diferitor aspecte importante ale acestuia. Relevantă în sensul dat este tipologia *formelor de realizare a administrării publice* conturată de R. Nichita, în opinia căreia[368], acestea pot fi grupate în: „1) *Forme juridice* (care cuprind: a) emiterea, adoptarea actelor administrative normative; b) emiterea, adoptarea actelor administrative individuale; c) aplicarea actelor administrative normative și individuale și d) încheierea contractelor administrative) și 2) *Forme nejuridice* (care cuprinde: a) acțiuni cu caracter organizatoric; b) acte reale și c) operațiuni administrative)".

Fără a intra în polemici pe marginea acestei tipologii (ceea ce inevitabil ar fi necesar pentru consolidarea teoriei în domeniu!), care merită totuși apreciată, deoarece valorifică cadrul legislativ în vigoare, vom atrage atenția nemijlocit la poziția legiuitorului asupra formelor în discuție, expusă cu precădere în *Codul administrativ al RM*.

Spre deosebire de legislația abrogată (*Legea contenciosului administrativ* nr. 793/2000[369]), *Codul administrativ al RM* definește câteva concepte relevante în materie și anume: *activitate administrativă, act administrativ individual, act administrativ normativ, contract administrativ, operațiune administrativă* și *act real.* Inițial, în art. 5 din CA al RM, legiuitorul definește *activitatea administrativă* ca fiind: „totalitatea actelor administrative individuale și normative, a contractelor administrative, a actelor reale, precum și a operațiunilor administrative realizate de autoritățile

[367] *Ibidem.*
[368] NICHITA, R. *Activitatea administrativă realizată de autoritățile publice din Republica Moldova.* În: „Promotion of Social and Economic Values in the Context of European Integration", 4th International Conference. Vol.1, 3-4 decembrie 2021. Chișinău, 2021, p. 207.
[369] *Legea contenciosului administrativ* nr. 793 din 10.02.2000. În: Monitorul Oficial nr. 57-58 din 18.05.2000.

publice în regim de putere publică, prin care se organizează aplicarea legii și se aplică nemijlocit legea".

Așadar, *activitatea administrativă* realizată de către autoritățile administrației publice poate lua următoarele forme: *acte administrative normative* și *individuale, contracte administrative, operațiuni administrative* și *acte reale*. În principiu, observăm că legiuitorul a transpus în lege teoria doctrinară referitoare la formele de realizare a administrării publice, definindu-le în modul corespunzător în art. 10 alin. (1)[370], art. 12[371], art. 13[372], art. 14[373] și 15[374].

La o privire superficială asupra definițiilor legale (în special, a *actului real* și a *operațiunii administrative*), observăm că ele diferă considerabil de definițiile și abordările doctrinare. Lucrul acesta, în opinia noastră, nu este întâmplător, întrucât legiuitorul național, în procesul legislativ de elaborare și adoptare a *Codului administrativ al RM,* s-a inspirat din doctrina și legislația Germaniei (în timp ce teoriile enunțate mai sus, care în mare parte sunt preluate și în doctrina autohtonă, provin din arealul științific rusesc și românesc, în acest ultim caz, fiind destul de puternică influența doctrinei franceze)[375].

Referindu-ne succint la *actele reale,* considerăm necesar a sublinia că, chiar dacă, din prevederile *Codului administrativ al RM,* acestea ar fi simplu spus „informațiile, avertizările sau recomandările autorităților publice și acțiunile întreprinse de acestea", totuși trebuie să recunoaștem că acestea reprezintă o instituție total nouă pentru arealul nostru juridic (fiind preluată din dreptul administrativ german) și, ca urmare, uneori este greu înțeleasă. Mai mult, după unii specialiști, dat fiind faptul că instituția *actelor reale* provoacă mai multe confuzii, introducererea acesteia în legislația națională este văzută a fi inutilă[376].

---

[370] Art. 10 alin. (1) din CA: *Actul administrativ individual* – „orice dispoziție, decizie sau altă măsură oficială întreprinsă de autoritatea publică pentru reglementarea unui caz individual în domeniul dreptului public, cu scopul de a produce nemijlocit efecte juridice, prin naşterea, modificarea sau stingerea raporturilor juridice de drept public".

[371] Art. 12 din CA: *Actul administrativ normativ* – „actul juridic subordonat legii adoptat, aprobat sau emis de o autoritate publică în baza prevederilor constituționale sau legale, care nu se supune controlului constituționalității și stabilește reguli de aplicare obligatorii pentru un număr nedeterminat de situații identice".

[372] Arti. 13 din CA: *Contractul administrativ* – „contractul care poate da naştere, modifica sau stinge un raport juridic de drept public, dacă legea nu prevede altfel".

[373] Art. 14 din CA: *Actul real* – „(1) Actul real este activitatea administrativă de drept public care nu are drept scop o reglementare concretă sau abstractă, ci un rezultat real. (2) Sînt acte reale, în special, informațiile, avertizările sau recomandările autorităților publice și acțiunile întreprinse de acestea. (3) În măsura în care prevederile prezentului cod nu conțin reglementări imperative, în privința actelor reale se aplică corespunzător dispozițiile referitoare la actele administrative individuale, dacă acest lucru nu este exclus în baza diferențelor dintre actul administrativ individual și actul real".

[374] Art. 15 din CA: *Operațiunile administrative* – „(1) Operațiunile administrative sunt manifestările de voință sau activitățile autorităților publice care nu produc ca atare efecte juridice. (2) Operațiunile administrative pot fi contestate doar concomitent cu actul administrativ individual, cu excepția operațiunilor administrative executorii sau îndreptate împotriva unui terț".

[375] **ȘEVCENCO, I.** *Vătămarea drepturilor omului prin activitate administrativă: concept și particularități.* Op. cit., p. 266.

[376] BALMUȘ, V., FRUNZĂ, Iu. *Incertitudinea și neconstituționalitatea unor prevederi din Codul administrativ al Republicii Moldova în interpretarea Curții Constituționale.* În: „Dezvoltarea cadrului juridic al Republicii Moldova în contextul necesităților de securitate și asigurarea a parcursului european", 22 ianuarie 2018. Chișinău: Institutul de Cercetări Juridice, Politice și Sociologice, 2019, Partea 2, p. 90; BALMUȘ, V., FRUNZĂ, Iu. *Incertitudinea unor prevederi din Codul Administrativ al Republicii Moldova.* În: Revista de ştiinţă, inovare, cultură şi artă „Akademos", 2019, nr. 3(54), pp. 61-62.

În general, în literatura autohtonă, avem puține analize pe marginea *actelor reale,* ceea ce, cu regret, se răsfrânge destul de negativ asupra aplicării corecte a acestei instituții în practică. Succinte explicații am atestat totuși la cercetătorul V. Vitiuc, care menționează că „*actele reale* sunt acele acte ale autorităţilor administrative care vizează rezultatele faptice. Administraţia efectuează numeroase şi variate tipuri de astfel de acte. Ele se pot referi la relaţiile interne ale administraţiei sau la relaţiile acesteia cu cetăţenii. Ultimele trebuie să ţină cont legea administrativă" [377]. Totodată, potrivit aceluiași autor, „în doctrina germană, actele *reale* îndeplinite în relațiile autorităților publice cu cetățenii sunt clasificate în *acte explicative* şi *acte sub formă de funcţii „factuale"* (categorie neînțeleasă pentru noi!). La prima categorie se atribuie acte precum: informarea, avertizarea, raportarea, avizul experţilor etc., în timp ce a doua categorie include actele de plată a banilor, călătoriile cu vehicule oficiale, curăţarea drumurilor, construcţia de clădiri administrative, transmiterea de instrucţiuni, construirea şi întreținerea rutelor de transport etc. Această clasificare nu are nicio semnificație juridică, ci doar epistemiologică. De importanţă juridică este distincţia dintre *actele private* şi cele *publice.* Dreptul administrativ le guvernează pe acestea din urmă, deoarece sunt acte ale administraţiei care se încadrează în domeniul dreptului public, punând în aplicare funcţiile acestuia"[378].

Un detaliu important subliniat de cercetător este următorul: „chiar dacă *actele reale* nu au drept scop obținerea unui rezultat juridic și, din această cauză, prezintă mai puţin interes juridic, totuși ele nu sunt atât de irelevante, deoarece cerinţa legalității le este aplicabilă la fel ca și pentru întreaga activitate administrativă. Astfel, acestea trebuie să fie în conformitate cu legea şi, în măsura în care interferează cu drepturile unei persoane, ele trebuie să se bazeze şi pe legile din domeniu. Ca urmare, autoritatea administrativă este obligată să anuleze sau să elimine urmările create de un *act real ilegal* şi să restabilească *status quo ante* pe cât posibil şi rezonabil. Cetățeanul ale cărui drepturi au fost încălcate printr-o *faptă reală ilegală* are dreptul de a înlătura consecințele unui astfel de *act* şi de a-şi restabili poziţia iniţială, prin înaintarea unei acţiuni în realizare în instanţa administrativă. În afară de aceasta, se poate solicita și despăgubiri pentru orice prejudiciu cauzat astfel"[379].

Așadar, se dovedește că autoritățile publice pot vătăma drepturile cetățenilor și prin intermediul *actelor reale* (acestea având „un potențial vătămător de drepturi"[380]), caz în care ultimii au dreptul la restabilirea drepturilor vătămate și repararea eventualelor prejudicii, adică au dreptul de a cere tragerea la răspundere a autorităților. În contextul dat, considerăm relevante și prevederile alin. (3) al art. 14 din CA al RM, citat mai sus, în care observăm că legiuitorul dispune ca *actelor reale* să

[377] VITIUC, V. *Considerațiuni generale privind actul administrativ (Partea a II-a).* În: Relații internaționale. Plus, 2021, nr. 1, p. 111.
[378] *Ibidem.*
[379] *Ibidem.*
[380] COSTACHI, Gh., CERNEAN, Iu. *Activitatea administrativă: concept și particularități.* În: Studia Universitatis Moldaviae, 2022, nr. 8, p. 38.

le fie aplicabil regimul actelor administrative individuale, dacă codul nu conține norme imperative contrare. Intuim că acest moment ar fi aplicabil și ar avea o semnificație majoră, mai ales în situațiile de litigiu dintre autorități și administrați, pentru a facilita apărarea drepturilor vătămate de ultimele.

În ceea ce privește *operațiunile administrative* (definite ca „manifestări de voință sau activități ale autorităților publice care nu produc ca atare efecte juridice"), situația este un pic altfel, deoarece legiuitorul nu le exemplifică (în art. 15 al Codului) așa cum o face în cazul *actelor reale* (în art. 14 din Cod). Unica *operațiune administrativă* reglementată în cod, fiind denumită astfel, este *motivarea* (art. 118 alin. (1)). Important este că din conținutul alin. (2) al art. 15 din Cod, se poate observa că legiuitorul permite contestarea *operațiunilor administrative*, deci le recunoaște *potențialul vătămător*. Unica condiție impusă se referă la contestarea acestora doar concomitent cu actul administrativ individual, pentru emiterea căruia s-au produs operațiunile. Excepții de la această regulă sunt doar *operațiunile administrative executorii* sau îndreptate împotriva unui terț, care pot fi contestate de sine stătător.

Din cele enunțate, putem conchide că, alături de *actele administrative,* de un *potențial vătămător* dispun atât *actele reale,* cât și *operațiunile administrative.* În alți termeni, în toate aceste forme de *activitate administrativă* pot fi admise „abuzuri din partea puterii executive"[381], care pot prejudicia administrației. În principiu, acest aspect este recunoscut într-o formă indirectă și de legiuitorul nostru, relevante în acest sens fiind normele cuprinse în art. 17 și art. 20 din CA al RM, potrivit cărora: „Drept vătămat este orice drept sau libertate stabilit/stabilită de lege căruia/căreia i se aduce atingere prin *activitate administrativă*" (art. 17); „Dacă printr-o *activitate administrativă* se încalcă un drept legitim sau o libertate stabilită prin lege, acest drept poate fi revendicat printr-o acțiune în contencios administrativ, ..." (art. 20).

Sub aspect comparativ, amintim dispoziția art. 1 alin. (2) din *Legea contenciosului administrativ* nr. 793/2000 (abrogată), potrivit căreia: „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 *nesoluţionarea în termenul legal a unei cereri,* se poate adresa instanţei de contencios administrativ competente pentru a obţine anularea actului, recunoaşterea dreptului pretins şi repararea pagubei ce i-a fost cauzată".

Coroborând normele citate, observăm[382] că, dacă anterior intrării în vigoare a *Codului administrativ al RM*, drept vătămătoare de drepturi și libertăți erau recunoscute de legiuitor *actul administrativ* și *nesoluționarea în termenul legal a unei cereri*, atunci în prezent acesta admite că

[381] GUCEAC, I. *Liberul acces la justiție în legislația națională și prevederile Convenției europeane pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale.* În: Revista de știință, inovare, cultură și artă „Akademos", 2011, nr. 2(21), p. 43.
[382] **ȘEVCENCO, I.** *Vătămarea drepturilor omului prin activitate administrativă: concept și particularități.* Op. cit., p. 267.

vătămarea acestor valori este posibilă prin orice *activitate administrativă* (din cele patru enunțate și definite în cod), recunoscând astfel dreptul persoanelor vătămate în toate cazurile să se adreseze pentru apărare la autorități și în instanța de contencios administrativ. Desigur, acest element este binevenit, întrucât denotă o protecție juridico-administrativă și judiciară mai amplă a drepturilor particularilor în raporturile lor cu autoritățile publice, precum și mai multe posibilități de tragere la răspundere juridică a acestora.

Unica problemă pe acest segment continuă să rămână norma constituțională cuprinsă în art. 53 alin. (1) din *Constituția RM*, care operează cu aceeași formulă, recunoscând a fi vătămătoare de drepturi *actul administrativ* și *nesoluționarea în termenul legal a unei cereri*. Ținând cont de caracterul progresist al *Codului administrativ al RM,* în vederea evitării unor eventuale neconstituționalități, la moment, se impune a fi absolut necesară ajustarea normei constituționale citate la legislația administrativă în vigoare.

Dincolo de beneficiile aduse de *Codul administrativ al RM* pe dimensiunea enunțată, cu regret, trebuie să recunoaștem că practica judiciară nu este atât de satisfăcătoare. Vom exemplifica doar o singură decizie judecătorească, pronunțată relativ recent (în anul 2022), din care decurge destul de clar dificultatea calificării *activității admnistrative* a autorităților publice. Este vorba despre Decizia Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție din 16.02.2022[383], prin care a fost respins recursul într-o acțiune de contencios administrativ în care s-au contestat două hotărâri ale Consiliului Superior al Procurorilor (*cu privire la inițierea procedurii de evaluare a performanțelor*[384] și *cu privire la constituirea Comisiei de evaluare a performanțelor*[385]).

Atragem atenția că chiar dacă Consiliul Superior al Procurorilor (prin indicarea în conținutul hotărârilor sale a termenului de contestare a acestora și a instanței competente) și reclamantul (prin însăși contestarea în instanța de contencios administrativ) au calificat actele Consiliului ca fiind *acte administrative* pasibile de contestare, Curtea de Apel și Curtea Supremă de Justiție le-au calificat ca *operațiuni administrative*, care nu pot fi contestate în instanța de contencios administrativ, deoarece *procedura administrativă*, în cadrul căreia au fost emise (procedura de evaluare a performanțelor), nu a fost finalizată cu un act administrativ final. Respectiv, contestarea acestor *operațiuni administrative*, în opinia celor două instanțe, este posibilă doar odată cu *actul administrativ* final.

---

[383] *Decizia Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție* din 16.02.2022 [on-line]/ Dosarul nr.3r-13/22 2-21174044-01-3r-12012022 [citat la 15.07.2022]. Disponibil: http://jurisprudenta.csj.md/search_col_civil.php ?id=65622.

[384] *Hotărârea Consiliului Superior al Procurorilor cu privire la inițierea procedurii de evaluare a performanțelor Procurorului General* nr. 1-142/2021 din 11 noiembrie 2021 [on-line] [citat la 15.07.2022]. Disponibil: https://csp.md/sites/default/files/2021-12/142.%20Hot.%20initierea%20procedurii%20de%20evaluare %20PG.pdf.

[385] *Hotărârea Consiliului Superior al Procurorilor cu privire la constituirea Comisiei de evaluare a performanțelor Procurorului General* nr. 1-151/2021 din 23.11.2021. [citat la 15.07.2022]. Disponibil: https://csp.md/sites/default/files/2021-12/1-151.pdf.

Principalul temei al unei astfel de calificări, este că hotărârile contestate **„nu produc prin ele însele efecte juridice** pentru persoanele din exteriorul procedurii administrative". Chiar dacă este discutabil acest temei, totuși cert e că instanțele au calificat hotărârile contestate ca *operațiuni administrative,* motivând imposibilitatea contestării în justiție a acestora în lipsa actului administrativ final al *procedurii de evaluare.*

Din speța dată putem deduce că, în practică, calificarea eronată a formelor de activitate administrativă a autorităților publice poate avea consecințe destul de nedorite, precum declararea inadmisibilității acțiunii, ceea ce marchează blocarea (încetarea) procesului de apărare a drepturilor pretins vătămate prin *activitatea administrativă* pretins ilegală și, ca urmare, imposibilitatea tragerii la răspundere juridică a autorității publice vinovate.

Aceste circumstanțe vorbesc destul de clar despre necesitatea și importanța cercetării fundamentale a instituției activității administrative în arealul autohton, pe toate cele patru dimensiuni ale sale[386]. Justificarea în acest caz nu este doar una teoretică, necesitatea fiind dictată și de practica raporturilor de drept administrativ și contencios administrativ, mai ales pe segmentul apărării drepturilor vătămate de autoritățile publice prin activitatea administrativă desfășurată. În acest caz, practica judiciară citată, relevă necesitatea acută și urgentă a elaborării unei teorii temeinice care să servească drept ghid relevant și reper concret de orientare pentru calificarea corectă a formelor de manifestare a autorităților publice (formelor de activitate administrativă), de care să se orienteze atât administrația, cetățenii, precum și instanțele judecătorești. Lipsa acesteia afectează grav procesul de apărare a drepturilor vătămate de autoritățile publice și de tragere la răspundere juridică a acestora.

2.3. Vătămarea drepturilor prin activitate administrativă

Preliminarii. După cum s-a constatat la finele paragrafului anterior, în lumina legislației administrative în vigoare, drepturile omului pot fi vătămate prin toate formele de manifestare a administrației publice sau, altfel spus, prin întreaga *activitate administrativă* a autorităților publice (exprimată prin: acte administrative, contracte administrative, operațiuni administrative și acte reale). Cu toate acestea, rămâne a fi neclar cum se poate manifesta propriu-zis vătămarea valorilor enunțate de către autorități.

Din perspectiva dată, problematica *vătămării drepturilor prin activitate administrativă,* la fel ca și cea precedentă, este actuală și importantă sub dublu aspect: teoretic și practic. Sub aspect teoretic, aceasta este puțin cercetată în literatura de specialitate, ceea ce indubitabil trebuie remediat prin

[386] **ȘEVCENCO, I.** *Vătămarea drepturilor omului prin activitate administrativă: concept și particularități.* Op. cit., p. 266.

studii ample și detaliate, întrucât trebuie bine cunoscută și înțeleasă. Din punct de vedere practic, *vătămarea drepturilor prin activitate administrativă* (probată și argumentată în modul corespunzător) reprezintă, în primul rând, unica condiție obligatorie pentru declanșarea *procedurii prealabile* (conform art. 166 din CA al RM) și, în al doilea rând, una din cele două condiții obligatorii pentru intentarea acțiunii judiciare în contencios administrativ (art. 189 din CA al RM), în cadrul căreia se poate obține tragerea la răspundere a autorității publice. În acest ultim caz, precizăm că pentru o acțiune în contencios administrativ nu este suficientă doar argumentarea și probarea *caracterului ilicit al activității administrative* contestate. Pentru aceasta se mai cere imperativ probarea *dreptului vătămat* de autoritatea publică. Cu regret, în practica judiciară, multe acțiuni sunt declarate inadmisibile din cauza neîntrunirii acestei cerințe legale (în temeiul art. 207 alin. (2) lit. e) din CA).

Propunându-ne în continuare să analizăm problema enunțată, vom atrage atenția mai întâi la însăși conceptul de *drepturi ale omului* ca *drepturi subiective* („noțiune folosită destul de frecvent în contextul promovării *drepturilor omului*”[387], chiar dacă unele voci neagă identitatea dintre aceste două concepte[388]), pentru a preciza conținutul lor juridic, precum și a reliefa specificul acestora în raporturile cetățenilor cu autoritățile publice.

Dreptul subiectiv și componentele acestuia. În literatura juridică (cu precădere din arealul științific românesc), a fost dezvoltată o amplă *teorie a dreptului subiectiv*[389]. Plecând de la faptul că elementele și particularitățile acesteia exced interesului nostru științific, în cele ce urmează ne vom opri doar la identificarea definiției *dreptului subiectiv* și a trăsăturilor sale ce pot fi deduse din aceasta.

În general, *dreptul subiectiv* este apreciat ca „o putere conferită de lege unui subiect de drept în vederea realizării intereselor sale”[390]. Evident, de-a lungul timpului, în doctrină, esența *dreptului subiectiv* a fost și continuă să fie redată cu mult mai amplu, fiind formulate diferite definiții în care acesta este văzut ca: „prerogativa pe care dreptul obiectiv o recunoaște unui individ sau colectivităților de indivizi și de care aceștia se pot prevala în raporturile lor cu alți oameni sub protecția autorității publice (…)”[391]; „prerogativa conferită de lege în temeiul căreia titularul dreptului poate sau trebuie să desfăşoare o anumită conduită ori să ceară altora desfăşurarea unei conduite adecvate dreptului său, sub sancţiunea recunoscută de lege, în scopul valorificării unui interes personal, direct, născut şi actual, legitim şi juridic protejat, în acord cu interesul obştesc şi cu

[387] SANDU, V. *Analiza dreptului la un nivel de trai decent prin prisma teoriei dreptului subiectiv.* În: Scientific Collection „InterConf” (76): with the Proceedings of the 1st International Scientific and Practical Conference „Progressive Science and Achievements” (September 26-28, 2021). Doha, Qatar: Katara, 2021, p. 154.
[388] MARIAN, O. *Drepturile și libertățile persoanei – dimensiuni conceptuale*. În: Legea şi viaţa, 2014, nr. 6, pp. 16-17.
[389] DOJANĂ, I. *Dreptul subiectiv.* București: Universul Juridic, 2010, p. 58.
[390] *Fişe de drept civil – Partea generală/* I.-O. CĂLINESCU, Ş. DIACONESCU, L.-C. GAVRILESCU, ...; Coord. S. CERCEL, C. MUNTEANU. București: Universul Juridic, 2018, p. 74.
[391] DVORACEK, M., LUPU, Gh. *Teoria generală a dreptului.* Iaşi: Chemarea, 1996, pp. 37-38.

normele de convieţuire socială”[392]; „prerogativa unui subiect de drept de a avea o conduită sau de a pretinde o asemenea conduită celorlalți, în scopul valorificării sau apărării unui anume interes, legalmente protejat, în cadrul unui raport juridic concret”[393]; „facultatea subiectului activ de a avea un anumit comportament, prin raportare la un bun sau la o persoană, facultate recunoscută, garantată și ocrotită de dreptul obiectiv, conținând o încărcătură juridică normativă pentru subiectul pasiv general sau specific determinat”[394] etc.

În materia dreptului civil (în care *teoria dreptului subiectiv* a fost dezvoltată cel mai amplu), definirea conceptului de *drept subiectiv,* reflectând aceeași esență de „prerogativă/ facultate de a avea o anumită conduită și de a pretinde o anumită conduită din partea celorlalți”[395], implică câteva particularități. Astfel, în opinia civiliștilor, *dreptul subiectiv civil* reprezintă: „posibilitatea recunoscută de legea civilă subiectului activ – persoană fizică ori juridică – în virtutea căreia acesta poate, în limitele dreptului şi moralei, să aibă o anumită conduită, să pretindă o conduită corespunzătoare de a da, de a face ori de a nu face ceva – de la subiectul pasiv şi să ceară concursul forţei coercitive a statului în caz de nevoie”[396]; „posibilitatea juridică a titularului său de a desfășura în limitele legii, o anumită conduită în virtutea căreia poate pretinde persoanei obligate să aibă o comportare corespunzătoare, ce poate fi impusă, în caz de necesitate, prin forţa coercitivă a statului”[397]; „posibilitatea subiectului activ (persoană fizică sau juridică), în limitele stipulate prin normele de drept, de a avea o anumită conduită și de a pretinde subiectului pasiv o conduită corespunzătoare (să dea, să facă sau să nu facă ceva), în caz de nevoie, având posibilitatea de a solicita intervenția forței coercitive a statului”[398]; „posibilitatea titularului (subiectului activ) de a desfășura o anumită conduită, garantată de lege prin putința de a pretinde subiectului pasiv o anumită comportare corespunzătoare, care poate fi impusă la nevoie prin forța de constrângere a statului”[399].

Pornind de la aceste definiții, cercetătorii deduc câteva trăsături specifice *dreptului subiectiv civil,* și anume[400]: „reprezintă o prerogativă sau o facultate recunoscută de legea civilă subiectului activ, în calitatea sa de titular; cuprinde un set de componente precum: posibilitatea de a avea un tip anume de conduită, dar în limitele legii; posibilitatea de a pretinde subiectului pasiv o conduită conformă (exprimată prin a da, a face sau a nu face ceva); posibilitatea de a apela la forța coercitivă statală atunci când dreptul subiectiv este nesocotit sau încălcat”.

---

[392] DELEANU, I. *Drepturile subiective și abuzul de drept.* Cluj: Dacia, 1988, p. 88.
[393] MIHAI, Gh., MOTICĂ, R. *Fundamentele dreptului. Teoria și filosofia dreptului.* București: All, 1997, p. 202.
[394] BALEA, D. *Santinela drepturilor subiective – dreptul material la acțiune.* În: Rev. română de drept privat, 2022, nr. 2, p. 52.
[395] POPESCU, S. *Teoria generală a dreptului.* București: Lumina Lex, 2000, p. 10.
[396] BELEIU, Gh. *Drept civil român. Introducere în dreptul civil. Subiectele dreptului civil.* Bucureşti: Şansa SRL, 1993, p. 75.
[397] *Tratat de drept civil. Partea generală.* Op. cit., pp. 70-71.
[398] DOGARU, L., DOGARU, A.D. *Drept civil. Partea generală.* București: Pro Universitaria, 2021, p. 111.
[399] *Fișe de drept civil – Partea generală.* Op. cit., p. 74.
[400] DOGARU, L., DOGARU, A.D. *Drept civil. Partea generală.* Op. cit., p. 111.

Într-o altă opinie, se susține că *dreptul subiectiv* prezintă următoarele caractere specifice[401]: „presupune întotdeauna existența unei obligații corelative în sarcina altei/altor persoane; conferă titularului său posibilitatea de a pretinde subiectului pasiv să-și îndeplinească obligația corelativă și de a recurge la nevoie la aparatul de constrângere al statului pentru a obține îndeplinirea acestei obligații; conferă titularului său posibilitatea de a desfășura o anumită conduită sau de a săvârși anumite acte, conduită căreia îi corespunde o anumită comportare corelativă din partea subiectului pasiv; ia ființă ca atare din momentul nașterii raportului juridic, chiar dacă titularul său nu a început încă să-l exercite – dreptul reprezentând doar posibilitatea juridică a unei conduite, și nu însăși acea conduită". În legătură cu acest ultim caracter, în doctrină[402], se menționează că „existența *dreptului subiectiv* (adică, posibilitatea juridică), nu trebuie confundată cu exercițiul acestui drept (ce exprimă posibilitatea materializată, cea care înseamnă punerea efectivă în valoare a posibilității juridice)".

Generalizând cele expuse, reținem următoarele caractere specifice ale *dreptului subiectiv,* care îi relevă esența*:* presupune o putere/prerogativă/posibilitate prevăzută de lege pentru titularul acestuia; constă în posibilitatea/prerogativa titularului de a avea o anumită conduită în raporturile sociale; implică posibilitatea/prerogativa titularului de a solicita o anumită conduită de la alte persoane, cărora le revine o obligație corelativă; cuprinde și posibilitatea titularului de a apela, în caz de necesitate, la forța coercitivă a statului pentru a-și realiza sau apăra dreptul[403].

Raportând aceste caractere specifice la drepturile cetățenilor pe care le au în raporturile cu administrația publică putem deduce că acestea cuprind prerogative recunoscute expres de lege referitoare la conduita pe care o pot avea titularii în raport cu autoritățile publice și conduita pe care o pot solicita de la acestea, care astfel devine o **obligație corelativă**, pentru executarea căreia cetățenii pot apela la nevoie la forța coercitivă a statului.

Cel mai important este ca drepturile valorificate în fața autorităților publice să fie expres prevăzute de lege, detaliu accentuat și în art. 17 din CA al RM. În esență, consacrarea normativă a acestor drepturi servește ca temei legal pentru existența **obligațiilor corelative** a autorităților publice de a le respecta și satisface în condițiile legii. Totodată, odată cu intrarea în vigoare a *Codului administrativ al RM*, autoritățile publice sunt obligate să satisfacă și să respecte nu doar *drepturile substanțiale* ale cetățenilor (de drept material), ci și *drepturile procesuale* (recunoscute în cadrul procedurii administrative și procedurii prealabile). Pentru neonorarea acestei obligații, autoritățile publice pot fi trase la răspundere juridică cu ajutorul forței de constrângere a statului (nemijlocit de instanțele specializate în contencios administrativ), moment la care vom reveni ceva mai jos.

[401] *Fișe de drept civil – Partea generală.* Op. cit., p. 74.
[402] DOGARU, L., DOGARU, A.D. *Drept civil. Partea generală.* Op. cit., p. 111.
[403] **ȘEVCENCO, I.** *Vătămarea drepturilor omului prin activitate administrativă: concept și particularități.* Op. cit., p. 266.

Formele vătămării drepturilor omului în cadrul activității administrative. După cum s-a enunțat la începutul paragrafului de față, unul din obiectivele urmărite în conținutul acestuia privește clarificarea conceptului de „vătămare a drepturilor omului". În alți termeni, ne-am propus să precizăm cum propriu-zis pot fi vătămate drepturile și libertățile omului de către autoritățile administrației publice în activitatea administrativă desfășurată.

Inițial, considerăm necesar a reitera art. 17 din CA al RM, în care este definit *dreptul vătămat* ca fiind: *„orice drept sau libertate stabilit/stabilită de lege căruia/căreia* ***i se aduce atingere prin activitate administrativă***". Suplimentar, prezintă importanță și: art. 20 din CA al RM („Dacă printr-o activitate administrativă **se încalcă** un drept legitim sau o libertate stabilită prin lege, acest drept poate fi revendicat printr-o acțiune în contencios administrativ (...)"; art. 189 alin. (1) din CA al RM („Orice persoană care revendică **încălcarea** unui drept al său prin activitatea administrativă a unei autorități publice poate înainta o acțiune în contencios administrativ").

Din interpretarea coroborată a acestor norme se poate deduce că *dreptul vătămat* în sfera administrației publice este în esență un *drept încălcat* prin *activitate administrativă* (adică: printr-un act administrativ, contract administrativ, operațiune administrativă sau act real).

Plecând de la faptul că *dreptul încălcat* trebuie să fie prevăzut de lege, nu este clar dacă acesta poate fi doar un *drept substanțial* (de drept material) sau poate fi și un *drept procesual*. Cel puțin legiuitorul nu clarifică expres acest moment, în conținutul art. 17 din CA al RM. În schimb, la art. 24 din CA al RM, stabilește*:*

- alin. (1): *„Participanții la procedura administrativă (...) trebuie să își exercite drepturile și să își îndeplinească obligațiile cu bună-credință, fără a încălca drepturile procesuale ale altor participanți."* Așadar, legiuitorul expres obligă la exercitarea cu bună-credință a drepturilor procesuale și interzice încălcarea acestora de către participanții la procedură (din categoria cărora fac parte: autoritatea publică, orice persoană fizică și juridică, care a solicitat inițierea procedurii sau în privința căreia procedura a fost inițiată, precum și orice altă persoană atrasă de autoritatea publică în procedura administrativă).

- alin. (2): *„Participantul care își exercită drepturile procesuale în mod abuziv și nu își îndeplinește obligațiile procesuale cu bună-credință răspunde potrivit legii pentru prejudiciile materiale și morale cauzate."* Din această normă, se pot desprinde modalitățile de încălcare a drepturilor procesuale, și anume: *exercitarea abuzivă a drepturilor procesuale* și *neîndeplinirea obligațiilor procesuale cu bună-credință.* Ca urmare, aceste conduite sunt pasibile de răspundere juridică, care, din formula legiuitorului, poate fi *civilă*, întrucât doar aceasta este o *răspundere pentru prejudiciile materiale și morale cauzate.*

Din momentele enunțate, putem constata că art. 17 se referă doar la *drepturile substanțiale vătămate,* în timp ce art. 24 din CA al RM – la *drepturile procesuale vătămate.*

În ce privește *formele vătămării drepturilor substanțiale prin activitate administrativă* (sau conduitele vătămătoare), o explicație teoretică strictă a acestora, la moment, în doctrină nu am atestat (ceea ce nu înseamnă neapărat că nu există!). În încercarea de a ne expune propria viziune, menționăm că *vătămarea drepturilor* prin activitate administrativă poate să ia următoarele forme[404]:

- *nesatisfacerea (nerecunoașterea, ignorarea) dreptului persoanei prevăzut de lege;*
- *anularea de către autoritate a dreptului persoanei recunoscut de lege;*
- *limitarea/restrângerea ilegală a exercitării dreptului persoanei recunoscut de lege.*

În primul caz – *nesatisfacerea (nerecunoașterea, ignorarea) de către autoritate a dreptului persoanei prevăzut de lege* – drept exemplu poate servi situația în care, în cadrul unei proceduri prealabile, autoritatea publică ignoră dreptul petiționarului prevăzut de lege la dobânda de întârziere pentru neexecutarea la timp a actului administrativ, prin care s-a recunoscut petiționarului dreptul la prestație bănească[405].

În cel de-al doilea caz – *anularea de către autoritate a dreptului persoanei recunoscut de lege* – drept exemplu poate servi situația în care autoritatea publică competentă de ținerea *Registrului public al bunurilor imobile*, executând hotărârea instanței de judecată, prin care s-a decis declararea nulității a ½ cotă-parte din *Titlul de autentificare a dreptului deținătorului de teren* (înregistrat conform legii), radiază în întregime dreptul de proprietate asupra terenului din Registrul în cauză (fapt prin care anulează dreptul cetățeanului).

În cel de-al treilea caz – *limitarea/restrângerea ilegală a exercitării dreptului persoanei recunoscut de lege* – drept exemplu poate servi situația în care autoritatea publică, recunoscând printr-un act administrativ individual dreptul destinatarului acestuia la o prestație bănească, îl execută cu o întârziere exagerată (contrar normelor legale), fără a avea un temei legal în acest sens[406].

Dintre toate cele trei forme de vătămare a drepturilor omului prin activitate administrativă, de consacrare normativă expresă se bucură doar ultima. Este vorba despre art. 21 alin. (3) din CA al RM, conform căruia: *„Autoritățile publice (...) nu pot dispune limitarea exercitării drepturilor și a libertăților persoanelor decît în cazurile și în condițiile expres stabilite de lege."* Practic, norma citată interzice expres limitarea exercitării drepturilor omului dacă legea nu o permite. Celelalte două forme de vătămare pot fi atribuite domeniului *dreptului discreționar al autorităților administrative*,

[404] **ȘEVCENCO, I.** *Vătămarea drepturilor omului prin activitate administrativă: concept și particularități.* Op. cit., p. 267.
[405] **ȘEVCENCO, I.,** BELECCIU, Șt. *Apărarea în contencios administrativ a drepturilor vătămate de autorități: studiu de caz (Partea I).* În: Revista Universul Juridic, 2022, nr.7, pp. 72-83.
[406] **ȘEVCENCO, I.,** BELECCIU, Șt. *Apărarea în contencios administrativ a drepturilor vătămate de autorități: studiu de caz (Partea a II-a).* În: Revista națională de drept, 2022, nr.2, pp. 107-118.

reglementat cu precădere în art. 16 și art. 137 din CA al RM, fiind o reflectare a depășirii limitelor acestuia și intrării în sfera *activității administrative arbitrare*.

În opinia noastră, cunoașterea formelor/modalităților de vătămare a drepturilor și libertăților este extrem de importantă și necesară din mai multe considerente. Bunăoară, pornind de la aceasta devine mai clar ce poate solicita persoana vătămată de la autoritate, inclusiv prin intermediul instanței de judecată, în vederea apărării drepturilor sale. La fel, în asemenea condiții este mai facil de demonstrat caracterul ilegal al activității administrative în cadrul căreia s-a admis vătămarea. Totodată, odată clarificat acest aspect, este mai ușor de apreciat dacă vătămarea adusă drepturilor/ libertăților a produs și careva prejudicii materiale titularului acestora, fiind posibilă astfel evaluarea corectă și probarea suficientă a acestuia[407].

Cel mai important în contextul dat este că buna cunoaștere a formelor/modalităților de vătămare a drepturilor și libertăților contribuie substanțial și facilitează justificarea și argumentarea *dreptului vătămat*, aspect ce constituie o condiție importantă pentru admisibilitatea acțiunii în instanța de contencios administrativ (potrivit art. 207 alin. (2) lit. e) din CA al RM).

În concluzie, reiterăm necesitatea absolută de a dezvolta în doctrina autohtonă problema *vătămării drepturilor omului* prin *activitate administrativă*, pentru ca astfel să existe fundamentul științific necesar, indispensabil pentru o justiție administrativă corectă și echitabilă.

2.4. Apărarea drepturilor vătămate de autorități publice

Preliminarii. Vom iniția compartimentul cu reiterarea faptului că la nivel constituțional este consacrat expres *dreptul persoanei vătămate de o autoritate publică* (art. 53 din *Constituția RM*), drept fundamental, care stă la temelia *apărării drepturilor vătămate de autorități*, întrucât, după cum se susține în doctrină, „este garantat prin instituirea unui control asupra actelor administrative, dar și a răspunderii statului pentru vătămările aduse persoanelor (prin fapte ilegale sau erori ale funcționarilor publici)”[408], ambele măsuri puntând fi solicitate de către persoana vătămată.

În esență, acest drept fundamental conferă persoanelor anumite prerogative, facultăți pe care acestea pot să le exercite în vederea apărării drepturilor lor vătămate de autorități. Pentru a înțelege mai bine mecanismul de apărare a acestor drepturi, considerăm binevenit a reflecta asupra *formelor și metodelor de apărare a drepturilor* în general, urmărind într-un final să precizăm la care dintre ele poate apela persoana în situația în care este vătămată în drepturile sale de către autorități.

[407] **ȘEVCENCO, I.** *Vătămarea drepturilor omului prin activitate administrativă: concept și particularități.* Op. cit., p. 268.
[408] POPA, V. *Tratat de drept constituțional și instituții politice.* Ediția a II-a. Chișinău: S.n., 2021, p. 589.

Revenind un pic la caracterele specifice ale *dreptului subiectiv* (enunțate în paragraful precedent), ne întrebăm care ar fi valoarea juridică a acestuia în condițiile în care nu ar fi însoțit de posibilitatea de a apela, în caz de necesitate, la forța coercitivă a statului? Or, în ce măsură putem să ne bucurăm de *drepturi subiective* recunoscute de lege, dacă nu ar exista un mecanism juridic statal de asigurare a exercitării efective a acestora şi de obligare la respectarea lor? Ca urmare, devine clar faptul că pentru realizarea efectivă de către indivizi a *drepturilor lor subiective,* recunoscute de lege, este absolut necesară existența unui mecanism de protecție și apărare a acestora.

Reiterăm în acest context că, în conținutul *dreptului subiectiv,* un loc aparte îl ocupă *protecția sa juridică,* ceea ce presupune că dreptul este protejat de ordinea juridică, iar titularului său i se asigură posibilitatea să-l impună și să-l realizeze. Astfel, *protecția juridică* ține de esența *dreptului subiectiv,* aceasta constând în posibilitatea prevăzută de lege de apărare a drepturilor subiective (inclusiv libertăți și interese legitime), care au fost *încălcate* sau *contestate*.

În ordinea dată de idei, în doctrina juridică rusă, destul de succint se menționează că „dreptul subiectiv reprezintă un model de conduită a persoanei, care fiind prevăzută de lege este asigurată de stat, fiind orientată spre satisfacerea intereselor legitime ale acesteia”[409]. În opinia noastră, protecția *drepturilor subiective* pornește de la consacrarea legală a acestora, aspect ce implică și sarcina legală a statului de a asigura realizarea și respectarea lor.

Vorbind despre *încălcarea* sau *contestarea* drepturilor subiective, precizăm că acestea stau la baza declanșării unui *litigiu de drept* între subiecții de drept (titularul dreptului încălcat/ contestat și autorul încălcării/contestării), care reprezintă în sine „un conflict individual juridic al persoanelor fizice sau juridice ce implică o colizie dintre interesele şi tendinţele acestora”[410].

În încercarea de a sesiza vreo distincție între *încălcarea* și *contestarea* drepturilor subiective, menționăm că, în doctrină, acestea sunt văzute ca tipuri distincte de *litigii de drept*[411]. Ca urmare, cercetătorii menționează că „în cazul *încălcării drepturilor*, părţile litigiului sunt determinate în existenţa drepturilor lor, dar există impedimente în procesul exercitării lor (de exemplu, cauzarea unui prejudiciu prin distrugerea bunului), în timp ce în cazul *contestării drepturilor*, părţile sunt indecise şi neclare în existenţa sau inexistenţa dreptului (de exemplu, declararea nulităţii actului juridic)”[412]. Este de observat că distincția în cauză are relevanță mai ales din perspectiva modalităților de apărare a drepturilor subiective încălcate/contestate.

---

[409] ЗЕЛЕНСКАЯ, Л.А. *Способы и формы защиты нарушенных прав граждан и юридических лиц*: учеб. пособие. Краснодар: КубГАУ, 2018, с. 13.
[410] *Гражданский процесс. Общая часть:* учебник под общей ред. Т.А. БЕЛОВОЙ, И.Н. КОЛЯДКО, Н.Г. ЮРКЕВИЧА. Минск: Амалфея, 2001, с. 7.
[411] *Ibidem*, с. 7.
[412] PRISAC, Al. *Drept procesual civil. Partea generală.* Chișinău: Cartier, 2013, p. 28.

Prin *apărarea drepturilor* încălcate/contestate, de obicei, se urmărește restabilirea dreptului *încălcat* (prin repararea prejudiciului cauzat prin încălcarea acestuia, prin încetarea acțiunii prin care se atinge dreptul) sau *contestat* (prin recunoașterea dreptului). În fine, restabilirea drepturilor *încălcate* sau *contestate* se poate obține fie prin medierea dintre părțile raportului juridic litigios (adică de comun acord), fie cu ajutorul autorităților statului (în condițiile prevăzute de lege), mai frecvent prin intermediul procesului judiciar. Din perspectiva dată, o importanță distinctă prezintă problema *formelor și metodelor de apărare a drepturilor subiective*, la care ne vom referi în cele ce urmează.

Formele de apărare a drepturilor. Potrivit art. 26 alin. (2) din *Constituţia RM*[413]: „Fiecare om are dreptul să reacţioneze independent prin mijloace legitime, la încălcarea drepturilor şi libertăţilor sale". Textul constituțional consacră astfel *dreptul la apărare* al persoanei ca o posibilitate de a aplica mijloacele care sunt prevăzute de lege, în vederea protecţiei drepturilor sale încălcate sau contestate. Ca urmare, deducem că încălcarea sau contestarea drepturilor subiective investește titularii acestora cu *dreptul la apărare* (drept asigurat și garantat în special, prin reglementări distincte de procedură[414]).

Aşadar, în cazul *încălcării* sau *contestării* drepturilor şi intereselor legitime ale persoanelor fizice sau juridice, de către alte persoane, sau supunerii unui pericol de a fi încălcate în viitor, apare necesitatea obiectivă de aplicare a anumitor măsuri/mijloace de apărare[415], în raport cu persoana ce a acţionat în mod ilicit. Pentru asemenea situații legiuitorul a prevăzut expres mai multe *forme* și *mijloace/metode de apărare*, reglementând detaliat, pentru aplicarea acestora, activitatea instanţelor judecătoreşti şi a altor organe de stat, precum şi a unor organizaţii, persoane investite, constituite sau specializate în apărarea drepturilor şi intereselor legitime ale persoanelor fizice sau juridice[416].

La acest capitol, în doctrină, se face o distincție clară între *formele de apărare a drepturilor subiective* și *metodele/mijloacele de apărare* a acestora, considerată fiind extrem de importantă sub aspect teoretic și practic.

Referindu-ne la *forma de apărare a drepturilor subiective,* menționăm că aceasta este înțeleasă ca o „ordine concretă de apărare a drepturilor de către anumite organe de jurisdicție"; or „activitatea legală a organelor competente în apărarea drepturilor, ce se rezumă la constatarea

[413] *Constituția Republicii Moldova* nr. 1 din 29.07.1994. Republicată în: Monitorul Oficial nr. 78 din 29.03.2016 (modificată prin Legea nr. 120 din 23.09.2021 /MO238/01.10.2021).
[414] SMOCHINĂ, A., SMOCHINĂ, C. *Dreptul la apărare*: *realităţi şi perspective moldoveneşti*. În: „Ştiinţa juridică autohtonă prin prisma valorilor şi tradiţiilor europene", materiale ale conferinței științifice din 19 octombrie 2011. Chișinău: Grafema-Libris, 2014, p. 38.
[415] *Гражданское процессуальное право Российской Федерации:* учебник / под ред. А.А. ВЛАСОВА. Москва: Юрайт – Издат, 2003, с. 10.
[416] PRISAC, Al. *Formele de apărare a drepturilor civile*. În: Analele ştiinţifice ale Universităţii de Studii Europene din Moldova, 2012, nr. 1, p. 5.

circumstanţelor de fapt ale cauzei, aplicarea normelor juridice, stabilirea metodei de apărare şi pronunţarea hotărârii”[417].

Într-o altă opinie, se susține că prin *formă de apărare a drepturilor subiective* se înțelege „activitatea juridică orientată spre apărarea drepturilor subiective, care cuprinde un complex de măsuri organizatorice coordonate, desfăşurate în cadrul unui anumit regim juridic”[418]. Determinând *forma de apărare a drepturilor subiective*, legiuitorul răspunde practic la întrebarea: cine este competent să realizeze măsurile de apărare?

În doctrina rusă, se deosebesc *două forme de apărare* a drepturilor subiective[419]:

- *jurisdicțională* – în cadrul căreia titularul dreptului încălcat/contestat se adresează pentru apărarea acestuia la autoritățile competente ale statului. Prin *forma jurisdicțională* de apărare a drepturilor subiective se înțelege astfel „activitatea autorităților competente ale statului, orientată spre apărarea drepturilor subiective”. Aceasta cuprinde două subforme: *judiciară* și *administrativă*;

- *nejurisdicțională*, în cadrul căreia titularul dreptului încălcat/contestat de sine stătător întreprinde acțiuni de apărare, neadresându-se la autoritatea competentă. Astfel, *forma nejurisdicțională* de apărare a drepturilor subiective presupune „activitatea subiectului de drept orientată spre apărarea de sine stătătoare a drepturilor sale subiective încălcate/contestate, fără a se adresa autorităților competente”. Această formă de apărare, în esență, reprezintă o *autoapărare*, desemnând acțiunile subiectului orientate spre apărarea drepturilor sale.

Aşadar, *forma nejurisdicțională* de apărare a drepturilor subiective va fi realizată de către însăşi persoana a căror drepturi au fost încălcate sau contestate, în timp ce *forma jurisdicțională* – de către autoritățile publice sau de entitățile investite cu o astfel de competență[420].

În doctrina autohtonă, pornind de la specificul ordinii de apărare a drepturilor, precum și de la statutul juridic al organelor de jurisdicție, ce desfăşoară o astfel de activitate, sunt enumerate următoarele forme de apărare a drepturilor subiective[421]: *judiciară*, *administrativă*, *obştească* (privată) şi *mixtă,* prioritară fiind considerată forma *judiciară*. În mod corespunzător, acestea presupun următoarele:

1. *Forma obştească (privată)* de apărare a drepturilor subiective „este realizată de către anumite persoane, organe de stat sau organizații nestatale pentru soluționarea litigiului de drept apărut între părți, conform prevederilor legale”[422]. Exemplificativ, este vorba despre: arbitraj, comisia de conciliere de soluționare a litigiilor colective de muncă, mediator, notar și alte organe

[417] *Гражданское процессуальное право Российской Федерации:* Op. cit., c. 6.
[418] ЗЕЛЕНСКАЯ, Л.А. *Способы и формы защиты нарушенных прав граждан и юридических лиц*: Op. cit., c. 13.
[419] *Ibidem*, c. 14.
[420] *Ibidem*, c. 14-15.
[421] PRISAC, Al. *Drept procesual civil. Partea generală.* Chişinău: Cartier, 2013, p. 29.
[422] *Ibidem*, p. 32.

nestatale constituite prin acordul comun al părților, aflate în litigiu în vederea soluționării acestuia. Acestea intervin în soluționarea litigiului de drept la inițiativa/cererea părților. Ca urmare, această formă de apărare este definită ca „o activitate reglementată de lege, desfășurată de către persoane sau organizații nestatale, drept cale alternativă de soluționare a litigiilor, prin inițiativa unei părți sau a ambelor, în vederea apărării drepturilor și intereselor legitime ale persoanei”[423].

2. *Forma administrativă* de apărare a drepturilor subiective constituie activitatea autorităților publice realizată în cazurile prevăzute de lege. Important este că „apărarea drepturilor prin activitatea unui organ exponent al puterii publice poate fi exercitată doar în cazul în care legea prevede această formă de apărare a drepturilor”[424]. Printre organele ce pot desfășura o astfel de activitate menționăm: organele de stare civilă și autoritățile tutelare.

Una dintre principalele particularități ale formei *private* și *administrative* de apărare a drepturilor subiective rezidă în faptul că deciziile luate în cadrul acestora nu sunt definitive, putând fi contestate în instanța de judecată (în cadrul *formei judiciare* de apărare a drepturilor). În acest sens, în doctrină, se menționează că „orice decizie emisă pe cale administrativă (sau în ordine privată – e.n.) poate fi contestată în instanţa de judecată, din considerentul că ordinea procesuală de examinare şi soluţionare a litigiului de drept constituie forma cea mai perfectă de apărare a drepturilor subiective”[425]. Totodată, important este de precizat că atât *forma privată*, cât și cea *administrativă* formează categoria *formelor alternative de apărare a drepturilor subiective*, văzute astfel în raport cu *forma judiciară.*

3. *Forma mixtă* de apărare a drepturilor subiective, la rândul său, este înțeleasă ca „o activitate desfășurată de mai multe organe, prin combinarea mai multor forme de apărare”. Această formă derivă din ideea conform căreia „fiecare persoană având dreptul să reacționeze independent, prin mijloace legitime, la încălcarea drepturilor sale, poate cere în mod consecutiv aplicarea uneia sau a mai multor forme de apărare a drepturilor”[426]. Astfel, *forma mixtă* practic îmbină diferite forme de apărare a drepturilor subiective.

4. În fine, *forma judiciară* de apărare a drepturilor subiective reprezintă „activitatea instanţelor judecătoreşti reglementată de normele de procedură (cu precădere civilă), desfăşurată în scopul apărării drepturilor şi intereselor legitime ale persoanei”[427]. Într-o altă opinie, *forma judiciară* de apărare a drepturilor constituie „ordinea consecutivă de examinare și soluționare a litigiului guvernată de normele dreptului procesual civil, ce implică un sistem întreg de garanții juridice”[428].

---

[423] *Ibidem*.
[424] PRISAC, Al. *Drept procesual civil. Partea generală.* Chișinău: Cartier, 2013, p. 37.
[425] *Гражданское процессуальное право Российской Федерации:* Op. cit., с. 8.
[426] PRISAC, Al. *Drept procesual civil. Partea generală.* Chișinău: Cartier, 2013, p. 38.
[427] *Ibidem*, p. 30.
[428] *Гражданское процессуальное право Российской Федерации:* Op. cit., с. 8.

Drept particularități importante ale *formei judiciare* de apărare a drepturilor sunt considerate a fi[429]: apărarea drepturilor este realizată de către un organ special – instanța de judecată; instanța de judecată soluționează litigiile de drept în temeiul aplicării normelor din diferite ramuri ale dreptului; circumstanțele importante ale cauzelor sunt cercetate în ordine procesuală, ceea ce garantează legalitatea şi temeinicia soluționării litigiului; apărarea drepturilor și intereselor legitime se realizează de către judecători independenți și imparțiali; la soluționarea cazului participă activ părțile litigiului și alte persoane interesate.

Pornind de la faptul că *forma judiciară* are o ordine strict stabilită de examinare şi soluţionare a litigiilor de drept, însoțită de importante garanții procesuale (cum ar fi dreptul la un proces echitabil, etc.), este considerată a fi pe bună dreptate cea mai eficientă formă de apărare a drepturilor.

Facultatea de a apela la această formă de apărare a drepturilor subiective este recunoscută expres în Legea Supremă a statului, sub denumirea *accesul liber la justiţie* (potrivit art. 20 din *Constituţia RM*: „Orice persoană are dreptul la satisfacţie efectivă din partea instanţelor judecătoreşti competente împotriva actelor care violează drepturile, libertăţile şi interesele legitime").

În literatura de specialitate, referitor la valoarea principiului *accesului liber la justiţie* se susține că „asigurarea acestuia constituie una dintre garanţiile procedurale pentru apărarea drepturilor şi libertăţilor fundamentale, prevăzută în majoritatea constituţiilor, reprezentând cheia de boltă a tuturor garanţiilor procedurale a drepturilor şi libertăţilor fundamentale"[430].

O normă similară atestăm și în *Codul de procedură civilă al RM*[431], în art. 5 alin. (1), după cum urmează: „Orice persoană interesată este în drept să se adreseze în instanţa judecătorească, în modul stabilit de lege, pentru a-şi apăra drepturile încălcate sau contestate, libertăţile şi interesele legitime". Dat fiind faptul că majoritatea drepturilor subiective sunt de natură civilă, considerăm importante în context și prevederile *Codului civil al RM*[432], care, în art. 15, stabilește: „(1) Apărarea drepturilor civile încălcate se face pe cale judiciară. (2) Modul de soluționare a litigiului dintre părți pînă la adresare în instanță de judecată poate fi prevăzut prin lege sau contract. (3) Apărarea drepturilor civile pe cale administrativă se face doar în cazurile prevăzute de lege. Hotărîrea emisă pe cale administrativă poate fi atacată în instanța de judecată. (…)."

[429] PRISAC, Al. *Drept procesual civil.* Op. cit., pp. 30-31; *Гражданское процессуальное право РФ:* Op. cit., с. 8.
[430] SMOCHINĂ, A., TROCIN E. *Aspecte privind evoluția și consacrarea dreptului de acces liber la justiție.* În: Revista națională de drept, 2022, nr. 1 (247), p. 113.
[431] *Codul de procedură civilă al Republicii Moldova* nr. 225 din 30-05-2003. În: Monitorul Oficial nr. 285-294 din 03.08.2018 (modificat prin Hotărârea Curții Constituționale nr. 37 din 07.12.21, MO315-324/24.12.21).
[432] *Codul civil al Republicii Moldova* nr. 1107 din 06.06.2002. Republicat în Monitorul Oficial nr. 66-75 din 01.02.2019 (modernizat în baza Legii nr. 133 din 15.11.18, MO467-479/14.12.18).

În general, trebuie să recunoaștem că majoritatea actelor normative, în care sunt consacrate drepturi subiective, prevăd posibilitatea apărării acestora prin adresarea directă în instanța de judecată sau cu condiția desfășurării unor proceduri extrajudiciare prealabile.

Generalizând asupra *formelor de apărare* a drepturilor subiective, subliniem că, în opinia noastră, acestea pot fi *jurisdicționale*, desfășurate de anumiți subiecți prevăzuți de lege, conform unor proceduri prestabilite și *nejurisdicționale* – desfășurate de către însăși titularii drepturilor încălcate/contestate. Din categoria *formelor jurisdicționale* fac parte: forma privată, forma administrativă, forma mixtă și forma judiciară. Chiar dacă *forma judiciară* este cea mai importantă, efectivă și decisivă, totuși ea nu poate substitui celelalte forme de apărare, uneori ea fiind accesibilă potrivit legii doar în condițiile în care sunt parcurse alte forme de apărare. *Forma nejurisdicțională* de apărare a drepturilor subiective are o aplicabilitate redusă, regimul juridic al acesteia fiind strict determinat, iar depășirea limitelor sancționată.

Metodele/mijloacele de apărare a drepturilor. Strâns legate de formele de apărare a drepturilor subiective sunt *metodele de apărare* a acestor valori, care reprezintă „posibilități ale subiectului de drept de a acționa în vederea curmării faptei ilicite vătămătoare și restabilirii dreptului încălcat”[433].

În doctrina autohtonă, *metodele de apărare a drepturilor subiective* sunt văzute ca „măsuri de protecţie ce pot fi întreprinse pentru apărarea drepturilor sugerând soluţia pentru litigiile de drept”[434]. Aceste *metode* sunt prevăzute de normele ce reglementează raporturi corespunzătoare de drept material.

Relevante în acest sens sunt prevederile art. 16 din *Codul civil al RM* (cu denumirea marginală – *Metodele de apărare a drepturilor civile*), conform căruia: „(1) Apărarea dreptului civil se face, în condițiile legii, prin: a) recunoașterea dreptului; b) restabilirea situației anterioare încălcării dreptului și suprimarea acțiunilor prin care se încalcă dreptul sau se creează pericolul încălcării lui; c) constatarea sau, după caz, declararea nulității actului juridic; d) declararea nulității actului emis de o autoritate publică; e) impunerea la executarea obligației în natură; f) autoapărare; g) repararea prejudiciului patrimonial și, în cazurile prevăzute de lege, a celui nepatrimonial; h) încasarea dobînzii de întîrziere sau, după caz, a penalității; i) rezoluțiunea sau modificarea contractului; j) neaplicarea de către instanța de judecată a actului ce contravine legii emis de o autoritate publică; k) alte căi prevăzute de lege. (2) Metodele de apărare prevăzute la alin. (1) pot fi invocate dacă sînt întrunite condițiile stabilite de lege și, după caz, de actul juridic pentru aplicarea acestora.”

[433] ЗЕЛЕНСКАЯ, Л.А. *Способы и формы защиты нарушенных прав граждан и юридических лиц*: Op. cit., с. 17.
[434] PRISAC, Al. *Drept procesual civil. Partea generală.* Chișinău: Cartier, 2013, p. 28.

În doctrina rusă, pornind de la formele de apărare a drepturilor, *modalităţile de apărare* sunt grupate în două mari categorii[435]: *modalităţi de autoapărare*, realizate de însăşi subiectul vătămat în drepturi şi *modalităţi jurisdicţionale*, realizate de către anumite autorităţi ale statului sau instituţii sociale.

Evident, şi în cazul nostru putem vorbi despre asemenea *modalităţi de apărare*, mai ales că în art. 16 din *Codul civil al RM,* printre metodele de apărare a drepturilor, este prevăzută şi *autoapărarea*. În continuare, art. 17 din *Codul civil al RM,* dezvoltă această instituţie după cum urmează: „(1) Nu sînt ilicite acţiunile persoanei care, în scopul autoapărării, ia, sustrage, distruge sau deteriorează un bun sau, în acelaşi scop, reţine persoana obligată care ar putea să se ascundă, sau înlătură rezistenţa celui obligat să tolereze acţiunea dacă nu se poate obţine asistenţa organelor competente şi dacă, fără o intervenţie imediată, există pericolul ca realizarea dreptului să devină imposibilă sau substanţial îngreuiată. (2) Autoapărarea nu trebuie să depăşească limitele necesare înlăturării pericolului. (3) În cazul deposedării de bunuri, trebuie să se solicite imediat sechestrarea acestora dacă nu este obţinută executarea silită. (4) Dacă este reţinută, persoana obligată trebuie să fie adusă imediat în faţa autorităţii competente. (5) Persoana care a săvîrşit una dintre acţiunile prevăzute la alin.(1), presupunînd în mod eronat că are dreptul la autoapărare, este obligată să repare prejudiciul cauzat celeilalte părţi, chiar dacă eroarea nu se datorează culpei sale."

Observăm că în acest ultim alineat, legiuitorul recunoaşte chiar şi un *drept la autoapărare*, fapt ce ne determină să constatăm că, şi în cazul sistemului nostru de drept, putem vorbi despre o *formă nejurisdicţională* de apărare a drepturilor subiective şi despre modalităţi concrete de apărare în cadrul acesteia, consacrate de lege (precum, reţinerea făptuitorului, înlăturarea rezistenţei, luarea/ sustragerea de bunuri etc.), care, desigur, nu trebuie să depăşească limitele necesare înlăturării pericolului ce ameninţă drepturile subiective.

Important este de precizat că o astfel de formă şi modalităţi de apărare a drepturilor nu sunt admise în cazul în care acestea sunt vătămate de autorităţile publice, situaţii pentru care sunt valabile doar *forma şi modalităţile jurisdicţionale de apărare* (la care ne vom referi în cele ce urmează).

Forme şi metode de apărare a drepturilor vătămate de autorităţi. Vorbind nemijlocit despre formele şi metodele de apărare a drepturilor subiective vătămate de autorităţi, precizăm pentru început că acestea sunt fundamentate nu doar de actele normative enunţate mai sus, dar şi de *Codul administrativ al RM* – ca act normativ principal în materia raporturilor dintre autorităţile publice şi particulari.

[435] ЗЕЛЕНСКАЯ, Л.А. *Способы и формы защиты нарушенных прав граждан и юридических лиц*: Op. cit., с. 17.

I. Forme de apărare. Referitor la *forma de apărare*, reiterăm că în cazul dat este aplicabilă *forma jurisdicțională* de apărare a drepturilor vătămate, care cuprinde în sine două subforme: *administrativă* (denumită în doctrină și *recurs administrativ*) și *judiciară* (denumită *contencios administrativ*).

Propunându-ne în continuare dezvoltarea acestor *forme de apărare*, precizăm inițial că, în doctrină, este general recunoscut că „în raporturile lor cu administraţia, cetățenii au două categorii de mijloace pentru a se plânge împotriva actelor ce le vatămă drepturile sau interesele legitime: *recursul administrativ* şi *recursul contencios* (denumit și *acţiune în contencios administrativ*)”[436]. Ambele forme de *recurs* le regăsim reglementate în CA al RM, în compartimente distincte sub denumirea de „Procedura prealabilă” (Titlul V din Cartea a II-a) și „Procedura contenciosului administrativ” (Cartea a III-a). Astfel, Codul reglementează expres, pentru persoanele vătămate de autoritățile publice, două căi de soluționare a litigiilor administrative: *o cale de atac extrajudiciară* (sau *prejudiciară) – recursul administrativ* și *o cale de atac judiciară (contencioasă) – contenciosul administrativ.*

Un interes distinct prezintă deosebirea dintre *recursul administrativ* şi cel *judiciar* (contencios). „În timp ce *recursul administrativ* presupune o cerere adresată unei autorităţi administrative prin care particularul solicită luarea unor măsuri administrative cu privire la actul vătămător: anularea, modificarea sau emiterea unui act atunci când acest lucru a fost refuzat de administraţie”, *recursul contencios* (contenciosul administrativ) este „o cale judecătorească în baza căreia particularul duce conflictul său cu administraţia în faţa unei instanţe judecătoreşti, adică a unui judecător”[437]. Așadar, „*recursul administrativ* dispune de un regim juridic distinct şi nu poate fi confundat cu *recursul judiciar (contencios)*, acestea fiind două sisteme diferite de soluţionare a litigiilor administrative, clar separate şi independente. Primul se adresează administraţiei publice, în timp ce al doilea – instanţelor judecătoreşti”[438].

1. ***Recursul administrativ.*** Referindu-ne nemijlocit la *recursul administrativ,* amintim inițial că acesta face parte din categoria *formelor alternative* de soluționare a litigiilor dintre administraţie şi cetățeni[439], alături de: *mediere, conciliere, arbitraj* şi *tranzacţie* (conform *Recomandării Comitetului de Miniştri al Consiliului Europei* nr. 9/2001[440]). Potrivit *Codului administrativ al RM,* soluționarea alternativă a litigiilor administrative se permite prin

[436] RARINCESCU, C.G. *Contenciosul administrativ român.* Bucureşti: „Universala” Alcalay & Co, 1936, p. 106.
[437] DRAGOŞ, D.C. *Recursul administrativ şi contenciosul administrativ: ...*, Op cit., p. 3.
[438] DIACONU, M. *Mecanismul asigurării legalităţii actelor administrative ...*, Op. cit., p. 400; BELECCIU, Şt. *Contenciosul administrativ*. Chişinău, 2003, p. 4.
[439] PETRESCU, R.N., PETRESCU, O. *Actualitatea recursului administrativ în dreptul român. ...*, Op. cit., p. 81.
[440] *Recomandarea Comitetului de Miniştri al Consiliului Europei privind căile alternative de soluţionare a litigiilor dintre autorităţile administrative şi persoanele private*, nr. 9 din 5 septembrie 2001 [on-line] [citat la 18.06.22]. Disponibil: https://rm.coe.int/16805e2b3f.

intermediul *concilierii* și a *tranzacției*. Pentru realizarea *concilierii*, în *Cod* este reglementat *contractul de împăcare* (art. 155) și *tranzacția* (art. 217). În rest, *medierea* și *arbitrajul* nu sunt menționate în *Codul administrativ*, ceea ce ne face să constatăm că, în sistemul nostru de drept, asemenea *forme alternative* de soluționare a litigiilor administrative nu se admit.

Dintre toate *formele alternative* de apărare a drepturilor vătămate de autorități (de soluționare a litigiilor administrative), cea mai importantă și răspândită este considerat a fi *recursul administrativ,* întâlnit în doctrină sub diferite denumiri, precum: *plângere prealabilă, cerere prealabilă, procedură administrativă prealabilă, procedură precontencioasă, recurs administrativ prealabil, recurs administrativ precontencios*. Deschizând un pic parantezele, vom preciza că, în dreptul administrativ, conotația termenului de „recurs" diferă de cea din dreptul procesual[441], unde este privit ca fiind „calea ordinară de atac prin care se cere unei instanțe judecătorești superioare modificarea unei hotărâri nelegale ori netemeinice, pronunțată de o instață inferioară"[442].

Totodată, și definirea *recursului administrativ* a fost expusă în formule variate. Bunăoară, unii autori, consideră *recursul administrativ* ca fiind: „calea de atac sau mijlocul procedural care creează posibilitatea remedierii încălcării drepturilor subiective şi a intereselor legitime în urma unor vătămări aduse de autorităţile administraţiei publice"[443]. Alții definesc *recursul administrativ* ca: „o cerere ce intervine în caz de dezacord între administraţie şi administrat, în scopul rezolvării unui litigiu (ceea ce înseamnă că o simplă contestaţie făcută administraţiei nu poate fi considerată un recurs administrativ)"[444]; „o plângere adresată de un particular autorităţii de la care emană actul administrativ prin care solicită revocarea, modificarea sau revenirea asupra acestuia"[445].

În sinteză, reținem că *recursul administrativ* reprezintă în esență o cale alternativă de atac exercitată de către petent, în fața administrației publice, în scopul apărării *drepturilor vătămate* de către aceasta, cale intentată prin depunerea unei plângeri (cereri prealabile), care cuprinde pretențiile petentului și soluția litigiului pentru restabilirea drepturilor vătămate.

Una dintre cele mai importante probleme pe care le implică *recursul administrativ* este statutul acestuia de *drept* sau *obligație,* recunoscută în sarcina petentului. Unii autori[446], accentuează mai mult rolul acestuia de *drept,* alții invocă ambele ipostaze, subliniind că: „particularii lezaţi în drepturile lor prin acţiunea sau inacţiunea unei autorităţi administrative sunt obligaţi sau au facultatea

[441] IACUB, I. *Recursul administrativ potrivit Codului Administrativ al Republicii Moldova.* ..., Op. cit., p. 72; IACUB, I. *Cererea prealabilă și procedura prealabilă: aspecte de interpretare normativă.* Op. cit., p. 99.
[442] TOMULEȚ, C., VACARENCO, Iu. *Contenciosul administrativ.* Chișinău: CEP USM, 2014, p. 133
[443] APOSTOL TOFAN, D. *Drept administrativ.* Vol. II. București: All Beck, 2004, p. 269.
[444] DUPUIS, G., GUÉDON, M.-J., CHRÉTIEN, P. *Droit administratif.* 9-e édition. Paris: Armand Colin, 2004, p. 45.
[445] PETRESCU, R.N. *Drept administrativ*. București: Hamangiu, 2009, p. 395.
[446] ORLOV, M. *Curs de contencios administrativ.* Chișinău: „Elena-V.I." SRL, 2009, p. 60.

să exercite *recursul administrativ,* în faţa autorităţii emitente sau a celei superioare acesteia, înainte de a promova o acţiune de contencios administrativ"[447].

În sistemele de drept, în care *recursul administrativ* este considerat o etapă prealabilă obligatorie sesizării instanţei de contencios administrativ, particularii nu pot sesiza judecătorul decât dacă au folosit în prealabil calea administrativă de atac[448]. În aceste sisteme, exercitarea *recursului* reprezintă o obligaţie – condiţie obligatorie pentru a accede la justiţie.

În ceea ce privește sistemul Republicii Moldova, menționăm că, în perioada în care a fost în vigoare *Legea contenciosului administrativ* nr. 793/2000[449] (abrogată în 2019), regula generală consta în obligativitatea *recursului administrativ*, acesta reprezentând o condiţie imperativă pentru declanşarea *recursului judiciar*. În concret, depunerea *cererii prealabile* la organul emitent sau ierarhic superior era o fază obligatorie în procedura examinării acţiunii în contencios administrativ, cu unele excepţii prevăzute de lege. Nerespectarea acestei faze, de regulă, ducea la restituirea cererii de chemare în judecată, conform cerinţelor art. 170 alin. (1) pct. a) din *Codul de procedură civilă al RM*[450].

Prin adoptarea *Codului administrativ al RM* (în 2019), regula dată a suportat o transformare radicală. Inițial, în art. 208 alin. (1) din Cod, s-a stipulat: „În cazurile prevăzute de lege, pînă la înaintarea acțiunii în contencios administrativ, se va respecta procedura prealabilă". Prin interpretare, se poate deduce că doar în cazul în care legea prevede expres obligativitatea *recursului administrativ*, acesta urmează a fi parcurs, în restul cazurilor – nefiind obligatoriu. Astfel, prin noile norme de drept administrativ, s-a conturat valoarea juridică a *recursului administrativ* de a fi un *drept* (o facultate, prerogativă), de care se bucură persoanele vătămate de autorități, obligativitatea acestuia fiind o excepție, impusă doar în cazurile expres prevăzute de lege.

O astfel de situație a durat relativ puțin, întrucât prin *Legea pentru modificarea unor acte normative* nr. 55/2022[451], alin. (1) al art. 208 din CA al RM a fost modificat după cum urmează: *„Până la înaintarea acțiunii în contencios administrativ se va respecta procedura prealabilă, cu excepțiile prevăzute de lege".* Aşadar, prin această operațiune normativă s-a revenit la vechea regulă, conform căreia *recursul administrativ* (procedura prealabilă) este obligatoriu, cu excepțiile prevăzute de lege. Altfel spus, în afara cazurilor expres prevăzute de lege, în toate situațiile în care administrații se consideră vătămați de autoritățile publice prin activitate administrativă ilegală sunt obligați să-și

[447] CRUGLIȚCHI, T. *Raţiunea procedurii prealabile în contenciosul administrativ*. Op. cit., p. 314; CRUGLIȚCHI, T. *Condiţiile exercitării acţiunii de contencios administrativ conform legislaţiei Republicii Moldova*. Op. cit., pp. 346-347.
[448] DRAGOŞ, D.C. *Recursul administrativ şi contenciosul administrativ:* Op. cit., p. 21.
[449] *Legea contenciosului administrativ* nr. 793 din 10.02.2000. În: Monitorul Oficial nr. 57-58 din 18.05.2000.
[450] *Codul de procedură civilă al Republicii Moldova*, adoptat prin Legea nr. 225 din 30.05.2003. În: Monitorul Oficial nr. 111-115 din 12.06.2003 (cu modificări din 01.10.2012).
[451] *Legea pentru modificarea unor acte normative* nr. 55 din 15.07.2022. În: Monitorul Oficial nr. 246-250 din 05.08.2022.

apere drepturile mai întâi în cadrul *procedurii prealabile* (recursului administrativ), declanșate în fața autorității date, după care în instanța de *contencios administrativ*. În consecință, trebuie subliniat că respectarea *procedurii prealabile* reprezintă o condiție importantă de admisibilitate a acțiunii în contenciosul administrativ, ceea ce justifică necesitatea studierii și cunoașterii tuturor particularităților sale, atât de către administrație, cât și de cetățeni, pentru a asigura astfel aplicarea eficientă și corectă în practică, inclusiv pentru păstrarea dreptului cetățenilor la acțiune în contencios administrativ.

O atenție distinctă merită în context justificarea necesității *recursului administrativ*. În doctrină, la acest capitol, au fost subliniate avantajele acestuia atât pentru administrația publică, cât și pentru cetățenii vătămați. Bunăoară, pentru administrația publică avantajul *recursului administrativ* rezidă în posibilitatea oferită acesteia: „de a-şi verifica actele administrative adoptate”[452]; „de a se pronunţa benevol în sensul anulării actului administrativ vătămător sau al întreprinderii măsurilor pretinse de persoană, pentru a exclude posibilitatea acesteia de a depune o acţiune în instanţa de contencios administrativ”[453]; „de a racorda la rigorile legii propriile acte, fără să mai fie necesară intervenţia instanţelor judecătoreşti, şi a adopta măsurile corespunzătoare pentru restabilirea legalităţii încălcate prin actul administrativ reclamat”[454]. La acest subiect, prof. M. Orlov[455] susţine că „*procedura prealabilă* trebuie să existe ca o posibilitate a autorităţilor publice de a-şi repara erorile şi a repune persoana în dreptul vătămat, printr-o procedură simplificată şi mai puţin costisitoare pentru ambele părţi”. În susţinerea acestei păreri, autoarea subliniază că „administraţia publică din Republica Moldova se află la o perioadă de tranziţie şi modernizare, iar o bună parte din funcţionarii publici nu sunt suficient de pregătiţi. În acest sens, *procedura prealabilă* contribuie la perfecţionarea continuă a funcţionarilor publici, care nu doresc să ajungă în faţa instanţei de contencios administrativ”[456].

În opinia relevantă a altor autori, *recursul administrativ* constituie „un mijloc de protecţie a autorităţii publice emitente sau care tace”, evitând chemarea sa în judecată ca pârât, suportarea unor cheltuieli de judecată, plata unor daune mai mari particularului lezat în dreptul său, şi chiar „lezarea prestigiului său, prin pierderea unui proces public, prin care s-a dovedit nu numai că a vătămat un particular, dar şi că a rămas pasivă în înlăturarea acestei vătămări”[457].

---

[452] ZUBCO, V., PASCARI, A., CREȚU, Gh. *Contenciosul administrativ*. Chișinău: Cartier, 2004, p. 122; BELECCIU, Șt. *Controlul de legalitate exercitat asupra activității administrative*. Op. cit., p. 325.
[453] CRUGLIȚCHI, T. *Raţiunea procedurii prealabile în contenciosul administrativ*. Op. cit., p. 315
[454] DRAGOȘ, D.C. *Procedura contenciosului administrativ*. Bucureşti: All Beck, 2002, pp. 67-81.
[455] ORLOV, M. *Curs de contencios administrativ*. Chişinău: „Elena-V.I.” SRL, 2009, p. 137.
[456] ORLOV, M. *Contracararea abuzurilor în administraţia publică.* Op. cit., p. 74.
[457] CRUGLIȚCHI, T. *Raţiunea procedurii prealabile în contenciosul administrativ*. Op. cit., p. 318; DIACONU, M. *Mecanismul asigurării legalității actelor administrative în Republica Moldova:* Monografie. Chișinău: S.n., 2013, p. 425.

Aşadar, se poate spune că *recursul administrativ* constituie o pârghie importată aflată la îndemâna autorităților publice, cu ajutorul căreia acestea ar putea să prevină şi să evite tragerea la răspundere juridică pentru activitatea lor administrativă ilegală şi vătămătoare de drepturi.

Referitor la avantajele *recursului administrativ* pentru particulari/administraţi, cercetătorii autohtoni apreciază că „procedura prealabilă constituie o modalitate mai promptă de soluţionare a reclamaţiei celui vătămat în dreptul său prin activitatea administrativă contestată”[458]. Expunându-se asupra aspectului dat, M. Diaconu subliniază că *recursul administrativ* are o importanţă deosebită[459]: „în primul rând, pentru imaginea pe care cetăţeanul şi-o formează cu referire la autorităţile administraţiei publice, care rezolvă prompt, în interiorul structurilor sale, orice sursă de insatisfacţie a administraților; în al doilea rând, optimizarea procedurilor administrative interne ar genera o administraţie mai corectă şi obiectivă, mai apropiată de situaţiile faptice, ceea ce ar putea determina limitarea sau chiar evitarea recursurilor inutile la instanţele judecătoreşti; în al treilea rând, prin intermediul *recursului administrativ* cetăţeanul poate obţine recunoaşterea ilegalităţii actelor administrative individuale şi revocarea (anularea) lor, repunerea în drepturile lezate, cât şi adoptarea/emiterea actelor administrative necesare realizării drepturilor şi intereselor sale; în sfârşit, pentru societate în ansamblu, avantajele unor proceduri administrative non-contencioase, bine dezvoltate, sunt de natură să compenseze eventualele costuri suplimentare, pe care neaplicarea unor astfel de norme le-ar putea genera.” Pornind de la considerentele enunțate, *recursul administrativ* a fost apreciat ca „un instrument de autocontrol, autoperfecţionare şi sporire a eficienţei pentru administraţia publică, aducându-i mai multe beneficii acesteia decât particularului”.

În paralel, în literatură s-a reliefat şi dezavantajul *recursului administrativ*. Astfel, în pofida avantajelor pe care le prezintă, în opinia unor autori, „caracterul obligatoriu al *recursului administrativ* poate fi interpretat ca o restrângere ilegală a dreptului fiecărei persoane la *acces liber la justiţie*”[460] (chiar dacă „dreptul la satisfacție judiciară se înscrie în categoria drepturilor ce nu pot fi îngrădite”[461]). În acest sens, specialiştii susţin că „*accesul liber la justiţie* al persoanelor, odată garantat de Constituţie, nu trebuie îngrădit de obligativitatea respectării unei proceduri prealabile, deoarece, în unele cazuri, aceasta poate şi să nu dea rezultatele scontate, fapt de natură să afecteze şi mai mult starea particularului care a intervenit cu *recursul administrativ’*”[462]. Obiecția în discuție a fost examinată de Curtea Constituțională din România, care a statuat că: „instituirea unei proceduri administrative prealabile, obligatorii, fără caracter jurisdicţional, nu este contrară principiului

[458] ZUBCO, V., PASCARI, A., CREȚU, Gh. *Contenciosul administrativ*. Chişinău: Cartier, 2004, p. 122.
[459] DIACONU, M. *Mecanismul asigurării legalității actelor administrative în Republica Moldova.* Ch.: S.n., 2013, pp. 418-419.
[460] FORTSAKIS, Th., HEERS, M. *Comentariul la Legea Republicii Moldova privind contenciosul administrativ* /traducere neoficială/ Comisia Europeană. [on-line] Strasbourg, 22 aprilie 2003 [citat la 18.05.22]. Disponibil: http://www.dejure.md.
[461] LAVRIC, L. *Unele considerente privind instituția răspunderii organelor autorităţilor publice* ... Op. cit., p. 180.
[462] DIACONU, M. *Mecanismul asigurării legalității actelor administrative* ... Op. cit., p. 427.

liberului acces la justiţie, cât timp decizia organului administrativ poate fi atacată în faţa unei instanţe judecătoreşti"[463].

Un alt dezavantaj al *recursului administrativ* rezidă în faptul că administraţia devine judecător în propria sa cauză, aşa încât, uneori, nu este dispusă să-şi recunoască propria culpă şi să-i dea dreptate particularului. În practică, s-a constatat că „nu întotdeauna aceste căi sunt suficiente pentru ocrotirea eficace a drepturilor cetăţenilor, fiind nevoie de luarea unor măsuri suplimentare, cum ar fi controlul judecătoresc asupra activităţii administraţiei publice"[464]. Pornind de la aceste aspecte, în doctrină just s-a conchis că[465]: „*recursul administrativ* este garanţia principală a reparării insuficienţelor şi erorilor administraţiei, controlul judecătoresc fiind doar o garanţie subsidiară, ce intervine în cazul în care garanţia principală nu a fost suficientă pentru satisfacerea celui vătămat".

În concluzie, vom menționa că pentru a evita tragerea la răspundere pentru activitatea administrativă ilegală vătămătoare de drepturi, autoritatea publică trebuie să valorifice din plin posibilitățile oferite de *recursul administrativ* și să manifeste, pe parcursul procedurii prealabile, o prudență maximă atât față de drepturile substanțiale, cât și procesuale ale administraților.

1. Contenciosul administrativ. Semnificația deosebită a *contenciosului administrativ* pornește de la însăși importanța și rolul *formei judiciare* de apărare a drepturilor omului (expuse mai sus). Dincolo de acestea însă, *contenciosul administrativ* prezintă unele trăsături ce-i sporesc substanțial valoarea.

În doctrină, în ultimele trei decenii, problema dată a fost pe larg abordată de o serie de savanți, printre care: Gh. Costachi[466], M. Orlov[467], Șt. Belecciu[468], P. Railean[469], M. Diaconu[470], O. Țurcan[471], A. Baurciulu[472], V. Cobîşnean[473], A. Dastic[474] etc. Practic, în unanimitate, s-a accentuat rolul enorm al *contenciosului administrativ* în consolidarea statului de drept (fiind „o instituție fundamentală a unui astfel de stat, menită să asigure garanția respectării drepturilor și libertăților

---

[463] *Curtea Constituţională a României*, Decizia nr. 670 din 15 decembrie 2005, publicată în Monitorul Oficial al României nr. 77 din 27 ianuarie 2006.
[464] DRĂGANU, T. *Introducere în teoria şi practica statului de drept*. Cluj-Napoca: Dacia, 1992, p. 156.
[465] DIACONU, M. *Mecanismul asigurării legalităţii actelor administrative* ... Op. cit., p. 425.
[466] COSTACHI, Gh., STRATULAT, D. *Semnificaţia contenciosului administrativ într-un stat de drept*. Op. cit., pp. 109-113.
[467] ORLOV, M. *Justiţia administrativă în Republica Moldova ....* Op. cit., pp. 401-414; ORLOV, M. *Principii şi elemente de procedură ale justiţiei administrative*. Op. cit., pp. 300-305; ORLOV, M. *Curs de contencios administrativ*. Op. cit. 158 p.
[468] BELECCIU, Șt. *Contenciosul administrativ*. Chișinău, 2003. 201 p.
[469] RAILEAN, P. *Mecanismul jurisdicțional de asigurare a legalității în statul de drept.* Chișinău: S.n., 2015. 608 p.
[470] DIACONU, M. *Mecanismul asigurării legalităţii actelor administrative ...,* Op. cit., 552 p.; DIACONU, M. *Reflecţii asupra efectelor contenciosului administrativ*. În: Supremația dreptului, 2016, nr. 3, pp. 80-84.
[471] ȚURCAN, O. *Reflecții asupra conceptului și esenței justiției administrative.* Op. cit., pp. 83-90; ȚURCAN, O. *Codul administrativ – ...*, Op. cit., pp. 38-45.
[472] BAURCIULU, A. *Controlul asupra activităţii organelor administrative în dreptul comparat*. Ch.: S.n., 2002. 225 p.; BAURCIULU, A. *Controlul asupra activităţii organelor administrative în dreptul comparat:* tz. de doctor în dr. Ch., 2002. 177p.
[473] COBÎȘNEAN, V. *Evoluția contenciosului administrativ.* În: Administrarea publică, 2003, nr. 1.
[474] DASTIC, A. *Contenciosul administrativ*. Chișinău: Cartier juridic, 2007. 144 p.; DASTIC, A. *Contenciosul administrativ în Republica Moldova*: teză de doctor în drept. Chișinău, 2006. 175 p.

fundamentale ale cetățenilor”[475]), întrucât face posibilă asigurarea legalității în activitatea autorităților publice ale statului (punându-se accentul chiar și pe specializarea acestuia[476]). În continuare, vom reține câteva idei și argumente invocate în acest sens, fiind întru totul de acord cu autorii ce le-au semnat.

Pornind de la esenţa *contenciosului administrativ* (care este văzut ca „un ansamblu de norme juridice care reglementează soluţionarea litigiilor dintre particulari, pe de o parte, şi autorităţile publice, pe de altă parte, când drepturile şi interesele legitime ale particularilor sunt încălcate prin activităţi administrative ilegale”[477]), cercetătorii subliniază că acesta „reprezintă o garanţie juridică a cetăţeanului în faţa abuzurilor autorităţilor publice, un senzor foarte important al democraţiei”[478]. Astfel, este practic general acceptat că *contenciosul administrativ* reprezintă „o instituţie juridică de apărare a drepturilor omului împotriva eventualelor abuzuri ale organelor administraţiei publice și a funcţionarilor ei”[479]; „un mijloc foarte important pentru apărarea drepturilor omului, ajutându-l să se opună unor autorități abuzive și să obțină câștig de cauză împotriva abuzurilor și actelor ilegale ale autorităților publice”[480]; „instrumentul juridic la îndemâna fiecărui cetăţean, folosit pentru a fi protejat de abuzurile autorităţilor”[481]; „mijloace juridice puse la dispoziţia cetăţenilor pentru a putea acţiona în vederea restabilirii ordinii de drept și a drepturilor legale lezate prin actele juridice și faptele materiale ale organelor administraţiei de stat, intervenite în aplicarea legilor și în funcţionarea serviciilor publice”[482].

Totodată, *contenciosul administrativ* este apreciat ca fiind: „instituția care reprezintă controlul exercitat de o putere – cea judecătorească – asupra unei alte puteri – cea executivă, prin intermediul cenzurării actelor administrative ilegale”. Prin urmare, se poate constata că *contenciosul administrativ* derivă practic din „principiul separării puterilor în stat, care stabilește legătura dintre puterea judecătorească și cea executivă, prin intermediul controlului judecătoresc exercitat asupra activității autorităților publice”[483].

---

[475] PUIE, O. *Tratat teoretic și practic de contencios administrativ.* Volumul I. București: Universul Juridic, 2015, p. 261.
[476] BLAȘCU, O., BALMUȘ, V. *Contenciosul fiscal – specie a contenciosului administrativ*. În: Buletinul ştiinţific al Universităţii de Stat „Bogdan Petriceicu Hasdeu” din Cahul, Seria „Stiințe Sociale”, 2016, nr. 1(3), pp. 97-98.
[477] IORGOVAN, A. *Noua lege a contenciosului administrativ – geneză și explicații.* București: Roata, 2004, p. 25; ORLOV, M. *Contracararea abuzurilor în administraţia publică.* Op. cit., p. 66; *Administrarea cauzelor de contencios administrativ. Administrarea cauzelor contravenționale (pentru uzul audienților)* / E. FISTICAN, A. PASCARI, A. CLIMOVA, S. FURDUI, S. BLEȘCEAGA. Chișinău: Elan Poligraf, 2009, p. 10; BAURCIULU, A. *Controlul asupra activității organelor administrative în dreptul comparat*. Chișinău: S.n., 2002, p. 183.
[478] IORGOVAN, A. *Noua lege a contenciosului administrativ* – Op. cit., p. 25; MARINICĂ, E. *Promovarea și protejarea drepturilor omului prin mijloace contencioase*. București: Editura I.R.D.O., 2011, p. 11.
[479] ZUBCO, V., PASCARI, A., CREANGĂ, I., COBÎȘNEAN, V. *Ghidul cetăţeanului în contenciosul administrativ*. Op. cit., p. 11.
[480] ARAMĂ, E. *Cadrul legislativ și protecția eficientă a drepturilor omului.* Op. cit., pp. 6-7.
[481] BAURCIULU, A. *Controlul asupra activității organelor administrative în dreptul comparat*. Chișinău: S.n., 2002, p. 183.
[482] ORLOV, M. *Curs de contencios administrativ*. Chișinău: „Elena-V.I.” SRL, 2009, p. 68.
[483] CREANGĂ, I., GURIN, C. *Drepturile și libertățile fundamentale. Sistemul de garanții.* Chișinău: TISH, 2005, p. 356.

Pornind de la ambele aspecte enunțate, susținem cercetătorii[484], care consideră că „importanţa deosebită a *contenciosului administrativ* se fundamentează pe dubla sa valenţă: ca mijloc de protecţie a drepturilor omului faţă de abuzurile administraţiei şi ca mijloc de asigurare a echilibrului între puteri şi a legalităţii în activitatea administraţiei".

Semnificația deosebită a *contenciosului administrativ* a fost redată destul de sugestiv și de prof. M. Orlov, care, realizând o tangenţă între *justiţia constituţională* şi *justiţia administrativă,* susţine: „după cum Curtea Constituţională garantează responsabilitatea statului faţă de cetăţean, aşa şi instanţele de *contencios administrativ* asigură responsabilitatea administraţiei faţă de persoană, responsabilitate ce intervine pentru proasta guvernare sau pentru abuzul şi excesul de putere al autorităţilor publice, prin care este vătămat particularul. Respectiv, *contenciosul administrativ* vine să anuleze răspunderea unilaterală a particularului faţă de stat, caracteristică statelor totalitare, cu regimuri ce nu acceptă legi prin care să tragă la răspundere statul (administraţia, în sensul larg al acestei noţiuni) şi să asigure responsabilitatea acestuia ca parte componentă a *principiului răspunderii reciproce a statului şi cetăţeanului*"[485].

Apreciind relevanța unei astfel de asocieri, la fel considerăm că anume cu ajutorul *contenciosului administrativ* (ca instituție juridică și activitate jurisdicțională) este posibilă tragerea autorităților administrației publice la răspundere pentru abuzurile admise și vătămarea drepturilor administraților (întrucât instanțele judecătorești sunt învestite cu competența „examinării cererilor celor vătămați în drepturile lor prin activitate administrativă, putând să se pronunțe, în condițiile legii, și asupra legalității acestora"[486]). În acest scop, administrații au la dispoziție normele cuprinse în *Codul administrativ al RM,* care consacră atât principiile, cât și regulile procesuale în baza cărora trebuie să se desfășoare procedura *contenciosului administrativ,* la toate etapele acesteia (în instanța de fond, apel și recurs). În plus, pe lângă un cadru normativ modernizat (intrat în vigoare în anul 2019), calitatea și eficiența desfășurării procedurii *contenciosului administrativ* este asigurată de judecători specializați (conform art. 192 din CA al RM), aspect destul de mult revendicat și apreciat atât de teoreticieni, cât și de practicieni[487].

La finalul analizei *formelor de apărare a drepturilor vătămate de autorități,* considerăm necesar a preciza că recurgerea persoanei vătămate la fiecare dintre ele este garantată de asemenea

---

[484] COSTACHI, Gh. *Direcţii prioritare...,* Op. cit., p. 235; COSTACHI, Gh. *Rolul justiției ...,* Op. cit., pp. 415-416.
[485] ORLOV, M. *Principii şi elemente de procedură ...,* Op. cit., pp. 300-305; ORLOV, M. *Curs de contencios administrativ.* Op. cit., pp. 78-84.
[486] CÂRNAȚ, T., CÂRNAȚ, M., *Protecția juridică a drepturilor omului.* Chișinău: Reclama, 2006, p. 91
[487] RAILEAN, P. *Problema specializării judecătorilor în Republica Moldova.* În: Jurnalul juridic național: teorie și practică, 2018, nr. 6, pp. 37-42; COSTACHI, Gh. *Rolul justiției ...*, Op. cit., p. 526; ORLOV, M. *Principii și elemente de procedură ...,* Op. cit., pp. 300-301; DASTIC, A. *Contenciosul administrativ.* Chișinău, 2007, pp. 17-20; HRIPTIEVSCHI, N., GRIBINCEA, V., WITTRUP, J. *Specializarea judecătorilor și oportunitatea creării sistemului instanțelor de contencios administrativ în RM.* Chișinău: Centrul de Resurse Juridice din Moldova, 2014, p. 15; ȚURCAN, O. *Reflecții asupra conceptului și esenței justiției administrative.* Op. cit., p. 89.

drepturi fundamentale precum: *dreptul de petiționare* (prevăzut în art. 52 din *Constituția RM*) și *liberul acces la justiție* (consacrat în art. 20 din *Constituția RM*). Privite în ansamblu, aceste drepturi constituționale permit și asigură o apărare atât *necontencioasă* (alternativă), cât și *contencioasă* (judiciară) a drepturilor vătămate de autorități, în acest ultim caz cu posibilitatea tragerii la răspundere juridică a autorităților administrației publice pentru abuzurile admise în raport cu administrații.

Dezvoltând succint aceste drepturi, vom menționa că *dreptul de petiționare* desemnează dreptul cetățenilor de a se adresa autorităților publice cu diferite cereri (în vederea solicitării intervenției acestora[488]), fiind atribuit în doctrină categoriei „drepturilor-garanții", întrucât reprezintă „o garanţie juridică generală"[489] pentru alte drepturi şi libertăţi fundamentale ale omului[490]. În contextul dat, specialiștii atrag atenția la faptul că chiar dacă *recursul administrativ* se întemeiază pe *dreptul de petiţionare*, acesta nu se confundă cu simplele cereri adresate administraţiei, fundamentate şi ele pe *dreptul de petiţionare*. „În cazul *recursului administrativ* ne aflăm în prezenţa unui litigiu, în care se contestă o decizie explicită sau implicită a organului administrativ. Simplele cereri nu presupun existenţa unui litigiu, însă, provocând administraţia să răspundă, vor sta la baza deciziei care va fi atacată cu *recurs administrativ*"[491].

O confirmare în acest sens atestăm la prof. A. Smochină[492], care subliniază că „*dreptul de petiționare* nu reprezintă o *formă de autoapărare a drepturilor* și intereselor personale, ci reprezintă în sine o adresare către organele statului de a fi protejat. *Dreptul de petiționare* este valorificat sub formă obișnuită a apărării, întrucât este imposibil de a beneficia de protecția statului de drept fără a apela către organele competente conform procedurii prestabilite"[493].

Observăm că în accepțiunea dată, *dreptul de petiționare* reprezintă o prerogativă prin care se inițiază/declanșează o *procedură administrativă* de către autoritatea publică (și nu o *procedură prealabilă*). Aderând la această poziție, subliniem că *dreptul de petiționare* cuprinde în sine dreptul de a adresa administrației publice diferite cereri (desemnate prin noțiunea de *petiții*, în sensul art. 9 din CA al RM), exceptând *dreptul de a adresa plângeri,* în cazul în care petiționarii consideră că au fost vătămați. La nivel normativ, o asemenea *plângere* este denumită *cerere prealabilă* (art. 19 din CA al RM), fiind consacrat și *dreptul la depunerea unei astfel de cereri* (art. 166 din CA al RM).

---

[488] POPA, V. *Tratat de drept constituțional și instituții politice.* Ediția a II-a. Chișinău: S.n., 2021, p. 621.
[489] CÂRNAȚ, T. *Drept constituțional.* Ediția a II-a. Chișinău: „Print-Caro" SRL, 2010, p. 306.
[490] *Constituția Republicii Moldova: comentariu*. Chișinău: Arc, 2012, p. 206; GRECU, R. *Stere în luptă pentru drepturile omului. Concepţia drepturilor şi libertăţilor omului în opera juridică a lui Constantin Stere.* Ch.: „Universul" ÎS, 2009, p. 134.
[491] DRAGOŞ, D.C. *Recursul administrativ şi contenciosul administrativ: ...,* Op. cit., p. 8; DRAGOŞ, D.C. *O scurtă teorie generală a recursului administrativ ...*, Op. cit., p. 108.
[492] SMOCHINĂ, A., CONICOV, I. *Noţiunea şi elementele structurale ale dreptului de petiţionare.* În: Studii juridice universitare, 2015, nr. 3-4(31-32), p. 48.
[493] *Ibidem*, p. 50.

Chiar dacă îl privim astfel, totuși trebuie de precizat că *dreptul de petiționare* are totuși o anumită valoare pentru apărarea drepturilor vătămate de autorități, cu precădere în cazurile în care autoritatea a refuzat „o acțiune, tolerarea unei acțiuni sau a unei inacțiuni" sau dacă a refuzat „constatarea existenței sau inexistenței unui raport juridic ori nulității unui act administrativ individual sau a unui contract administrativ". Pentru a semenea situații legislația administartivă nu prevede obligativitatea *cererii/procedurii prealabile,* ceea ce denotă caracterul suficient al exercitării *dreptului de petiționare,* pentru declanșarea *procedurii administrative* și pentru a beneficia de acces la justiția administrativă (în temeiul art. 208 alin. (4)-(5) din CA al RM).

În condițiile în care simplele *cereri/petiții* necesită a fi delimitate de *cererile* prin care litigiul se aduce în fața administrației, apare necesitatea conturării clare a conținutului *cererii prealabile*. Conform art. 19 din CA al RM*, cererea prealabilă* reprezintă: „instituția care oferă o cale de soluționare prejudiciară a litigiilor administrative". Observăm că norma citată nu clarifică esența *cererii prealabile,* de aceea considerăm că, în scopul dat, merită atenție definițiile *cererii prealabile* formulate în actele normative anterioare *Codului administrativ*, și anume:

- *Legea cu privire la petiţionare* nr. 190/1994[494] (abrogată) care, în art. 4 alin. (1), prevedea: „prin *petiţie* se înţelege orice cerere, reclamaţie, propunere, sesizare, adresată organelor de resort, inclusiv cererea prealabilă prin care se contestă un act administrativ sau nesoluţionarea în termenul stabilit de lege a unei cereri".

- *Legea contenciosului administrativ* nr. 793/2000[495] (abrogată) care ,în art. 2 definea *cererea prealabilă* ca fiind „cererea prin care autorităţii emitente sau organului ierarhic superior i se solicită reexaminarea unui act administrativ cu caracter individual sau normativ".

Relevantă este și definiția *cererii prealabile* formulată în legislația din România (*Legea contenciosului administrativ* nr. 554/2004[496]), conform căreia aceasta este: „plângerea prin care se solicită autorității publice emitente sau celei ierarhic superioare, după caz, reexaminarea unui act administrativ cu caracter individual sau normativ, în sensul revocării acestuia".

În doctrina autohtonă, la acest capitol, se menționează că „*cererea prealabilă* este o *plângere,* depusă, de regulă, atunci când petiționarul nu este satisfăcut de modul și rezultatul soluționării cererii sale"[497]. Ca urmare, se poate generaliza că *cererea prealabilă* este cererea adresată autorităților publice de către cetățean în cazul în care acesta nu este satisfăcut de activitatea administrativă desfășurată, considerându-se vătămat în drepturi, cerere prin care se declanșează *procedura*

[494] *Legea cu privire la petiţionare*, nr. 190 din 19.07.1994. Republicată în: Monitorul Oficial nr. 6-8 din 24. 01.2003. Abrogată din 01.04.2019 prin Codul administrativ nr. 116/2018.
[495] *Legea contenciosului administrativ* nr. 793 din 10.02.2000. În: Monitorul Oficial nr. 57-58 din 18.05.2000.
[496] *Legea contenciosului administrativ* nr. 554/2004. În: Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 1154 din 07/12/2004.
[497] GUȚULEAC, V. *Drept administrativ.* Chișinău: S.n., 2013, p. 103.

prealabilă. În mod corespunzător, *dreptul de a depune cerere prealabilă* (sau *dreptul la recurs administrativ*) reprezintă dreptul de a declanșa *procedura prealabilă* (recursul administrativ) în fața autorității publice în condițiile prevăzute de lege.

Pentru confirmarea acestei idei, este relevantă norma cuprinsă în art. 166 din CA al RM, conform căreia: „*Cererea prealabilă* poate fi depusă numai dacă persoana își revendică drepturile încălcate prin emiterea sau respingerea emiterii unui act administrativ individual". Se poate observa că norma citată condiționează destul de clar depunerea *cererii prealabile* de o vătămare de drepturi nu prin *activitate administrativă*, ci doar prin emiterea unui *act administrativ individual* sau prin respingerea emiterii unui act administrativ individual. Suplimentar, art. 162 alin. (1) din CA al RM stabilește: „Procedura prealabilă urmărește scopul de a verifica legalitatea actelor administrative individuale." Așadar, plecând de la dispozițiile citate și ținând cont de prevederile art. 208 alin. (1) din CA al RM, putem constata că *cererea prealabilă* poate fi depusă doar în cazul în care cetățenii doresc să-și revendice drepturile încălcate prin emiterea sau respingerea emiterii unui act administrativ individual, *procedura prealabilă* fiind obligatorie doar pentru verificarea legalității actelor administrative ale autorităților publice.

Important este că prin depunerea *cererii prealabile* cetățeanul vătămat în drepturile sale de către o autoritate publică declanșează un litigiu de drept în fața acesteia, care urmează a fi soluționat de aceasta în baza normelor *procedurii prealabile*. Ca urmare a soluționării nesatisfăcătoare a *cererii prealabile* (a litigiului administrativ) de către autoritatea publică, petiționarul are dreptul la o ultimă șansă – *accesul liber la justiție*, consacrat atât la nivel constituțional, cât și în *Codul administrativ* cu valoare de principiu distinct al procedurii de contencios administrativ. Astfel, potrivit art. 39 din Cod: „(1) Controlul judecătoresc al activității administrative este garantat și nu poate fi îngrădit. (2) Orice persoană care revendică un drept vătămat de către o autoritate publică în sensul art. 17 sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri se poate adresa instanței de judecată competente".

În linii generale, aceste norme din *Codul administrativ*, dezvoltând textul constituțional, asigură accesul cetățenilor la justiția administrativă, în cazul în care se consideră vătămați în drepturi de către autorități, obligând astfel instanțele de judecată să apere drepturile vătămate ale justițiabililor și să tragă la răspundere autoritățile publice conform prevederilor legii.

II. Metode de apărare. Vorbind despre *metodele de apărare a drepturilor vătămate de autorități,* precizăm că acestea pot fi deduse atât din textul constituțional, cât și din prevederile legii civile și administrative. La nivel constituțional, *metodele de apărare* le atestăm prevăzute în conținutul art. 53 alin. (1), consacrat *dreptului persoanei vătămate de o autoritate publică,* conform căruia: „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 şi repararea pagubei". Observăm că norma constituțională consacră următoarele *metode de apărare a drepturilor vătămate de autorități*: recunoașterea dreptului, anularea actului administrativ vătămător și repararea pagubei.

În ceea ce privește legea civilă, după cum s-a enunțat mai sus, *metodele de apărare* sunt consacrate în art. 16 din *Codul civil al RM*, din șirul cărora importante în cazul dat fiind următoarele: recunoașterea dreptului; restabilirea situației anterioare încălcării dreptului și suprimarea acțiunilor prin care se încalcă dreptul sau se creează pericolul încălcării lui; declararea nulității actului emis de o autoritate publică; repararea prejudiciului patrimonial și, în cazurile prevăzute de lege, a celui nepatrimonial; neaplicarea de către instanța de judecată a actului ce contravine legii emis de o autoritate publică.

Totodată, art. 17 din *Codul civil al RM* este consacrat declarării nulității actului ce contravine legii, emis de o autoritate publică, fiind stipulat: „(1) Actul, emis de o autoritate publică, ce încalcă drepturile şi interesele civile ocrotite de lege ale unei persoane fizice sau juridice va fi declarat de către instanţa de judecată nul din momentul adoptării lui. (2) În cazurile recunoaşterii de către instanţa de judecată a actului, prevăzut la alin.(1), ca fiind nul, dreptul încălcat este pasibil de restabilire sau apărare prin alte metode prevăzute de prezentul cod şi de alte legi."

În fine, analizând legea administrativă, constatăm următoarele norme relevante subiectului: art. 162, în care este prevăzut *scopul procedurii prealabile*, fiind statuat în alin. (3): „Cererea prealabilă poate fi îndreptată spre: a) anularea în tot sau în parte a unui act administrativ individual ilegal sau nul; b) emiterea unui act administrativ individual."; și art. 206, în care sunt reglementate *felurile acțiunilor în contencios administrativ* după cum urmează: „(1) O acțiune în contencios administrativ poate fi depusă pentru: a) anularea în tot sau în parte a unui act administrativ individual (acțiune în contestare); b) obligarea autorității publice să emită un act administrativ individual (acțiune în obligare); c) impunerea la acțiune, la tolerare a acțiunii sau la inacțiune (acțiune în realizare); d) constatarea existenței sau inexistenței unui raport juridic ori nulității unui act administrativ individual sau a unui contract administrativ (acțiune în constatare); sau e) anularea în tot sau în parte a unui act administrativ normativ (acțiune de control normativ).

Sub aspect comparativ, vom menționa că o situație diferită poate fi atestată în România, unde din economia *Legii române a contenciosului administrativ* reiese că în cazul unui act administrativ vătămător (tipic), reclamantul are la îndemână trei posibilităţi de formulare a obiectului acţiunii: a) de anulare a actului; b) de anulare a actului şi de obligare la plata unor despăgubiri; c) de obligare la plata unor despăgubiri[498].

[498] IORGOVAN, A. *Tratat de drept administrativ.* Vol. II. Ediția a III-a. București: All Beck, 2002, p. 585.

Revenind la legislația noastră, comparând conținutul normelor civile cu al celor administrative (precitate), se impune o observație pe marginea *declarării nulității actului administrativ* (care de altfel, nu se regăsește în norma constituțională). Reamintim că, dacă potrivit legii civile nulitatea actului administrativ poate fi „declarată" de instanță pe temeiul „încălcării drepturilor şi intereselor civile ocrotite de lege ale unei persoane fizice sau juridice", atunci în baza legislației administrative, temeiurile nulității actului administrativ sunt mai multe (art. 141 CA al RM), dar nici unul dintre ele nu se referă la „încălcarea drepturilor". Mai mult, în cazurile constatării încălcării/vătămării drepturilor instanța de judecată, potrivit art. 224 alin. (1) lit. a) din Cod, este împuternicită să *anuleze* actul administrativ ilegal și vătămător. Concluzia care se conturează în acest caz este evidentă – norma civilă cuprinsă în art. 17 din *Codul civil* contravine legii administrative, ceea ce denotă necesitatea de a o exclude, fie de a o ajusta la conținutul normelor administrative.

În același context, prezintă importanță și metoda „neaplicării de către instanța de judecată a actului ce contravine legii emis de o autoritate publică", prevăzută în art. 16 alin. (1) lit. j) din *Codul civil*. Această metodă prezintă un interes aparte, întrucât sensul normei este interpretabil. La o primă vedere, se poate susține că este inutilă reglementarea ei, mai ales că și legea procesual civilă stipulează în art. 12 alin. (2): „Dacă, la judecarea cauzei civile, se constată că o lege sau un alt act normativ nu corespunde unei legi sau unui alt act normativ cu o putere juridică superioară, instanţa aplică normele legii sau ale altui act normativ care are putere juridică superioară." *Per a contrario*, *Codul de procedură civilă* al RM interzice, într-o formă indirectă, aplicarea actului ilegal (fiind vorba desigur de actele normative).

Totodată, neclară rămâne situația *actelor administrative individuale*. Pentru neaplicarea acestora, instanța mai întâi trebuie să constatate ilegalitatea lor, în condițiile prevăzute de *Codul administrativ*, iar ulterior, în baza acestui temei, este împuternicită să le anuleze. Ca urmare, un act administrativ anulat este lipsit de forță juridică, ceea ce înseamnă că deja nu mai poate fi aplicat. Pornind de la faptul că legea administrativă nu investește instanța cu împuternicirea de a nu aplica acte administrative pe care le suspectă a fi ilegale (mai ales că până la constatarea caracterului ilegal, acestea se bucură de prezumția legalității), conchidem că metoda prevăzută de legea civilă urmează a fi revizuită, întrucât în formula în care este expusă creează confuzii și contravine legii administrative.

O altă *metodă de apărare* (din cele enunțate mai sus), ce prezintă o importanță aparte, este *repararea prejudiciului*. Observăm că această metodă este consacrată în norma constituțională și cea civilă, dar nu este prevăzută expres în legea administrativă. Cu toate acestea, la o analiză atentă a *Codului administrativ al RM*, putem constata că legea administrativă la fel o reglementează. Deducem această idee din analiza coroborată a următoarelor articole:

- art. 10 alin. (2): „Decizia autorității publice privind acordarea despăgubirilor pentru prejudiciile cauzate prin activitatea administrativă ilegală este un act administrativ individual".

- art. 224 alin. (1) lit. b): „(...) în baza unei acțiuni în obligare, (…) obligă autoritatea publică să emită un act administrativ individual, dacă revendicarea pretenției reclamantului de emitere a actului este întemeiată".

Aşadar, în termenii *Codului administrativ al RM*, pretenţia persoanei vătămate cu privire la repararea prejudiciului cauzat prin activitate administrativă ilegală presupune înaintarea unei cereri „cu privire la emiterea unui act administrativ individual".

Pe de altă parte, *metoda dată de apărare* ridică şi alte semne de întrebare, dar acestea urmează să fie enunțate şi analizate în următorul compartiment al lucrării, întrucât ține nemijlocit de problema răspunderii administrației publice.

Generalizând asupra prevederilor normative enunțate/analizate constatăm că *metodele de apărare a drepturilor vătămate de autorități* pot să constea în:

- *anularea actelor administrative ilegale,* inclusiv *constatarea nulității actelor administrative* (prin care se poate obține suprimarea acțiunilor prin care se încalcă dreptul sau se creează pericolul încălcării lui sau restabilirea situației anterioare încălcării dreptului etc.);

- *obligarea autorității la emiterea unor acte administrative favorabile* (prin care se poate obține recunoașterea drepturilor, constatarea existenței sau inexistenței de raporturi juridice, plata despăgubirilor pentru prejudiciile cauzate etc.);

- *obligarea autorității la realizarea de acțiuni/inacțiuni sau la tolerarea de acțiuni/inacțiuni* (prin care se poate obține executarea actelor administrative favorabile etc.).

Importanța identificării acestor *metode de apărare a drepturilor vătămate de autorități* este una deosebită, întrucât plecând anume de la acestea în cele ce urmează (ultimul capitol al lucrării) vom identifica *formele concrete de răspundere juridică* de care sunt pasibile autoritățile, în cazurile în care admit abuzuri în activitatea administrativă, prin care vatămă administrații.

2.5. Concluzii la capitolul 2

Generalizând cele cercetate în capitolul doi al lucrării conchidem următoarele idei importante:

Respectarea drepturilor omului este un principiu fundamental al administrației publice din Republica Moldova, acesta fiind consacrat în Constituția statului şi dezvoltat în legislația administrativă.

Legea Fundamentală conturează şi garantează acest principiu prin faptul că: recunoaște drepturile şi libertățile omului ca fiind *valori supreme garantate în stat,* accentuând că *respectarea şi*

ocrotirea persoanei constituie o îndatorire primordială a statului; prevede că drepturile și libertățile omului *sunt consacrate în Constituție și legi* (care sunt în mod obligatoriu aduse la cunoștința cetățenilor de către stat) și sunt garantate tuturor fără nicio discriminare; recunoaște *superioritatea și aplicabilitatea directă a actelor internaționale în materia drepturilor omului,* în cazul în care legile interne diferă de acestea; consacră și câteva pârghii concrete de garantare a drepturilor și libertăților omului, care rezidă în *interzicerea suprimării sau diminuării drepturilor și libertăților omului prin legi* și *limitarea temeiurilor de restrângere legală a acestora*, inclusiv prin acte normative; consacră *asumarea obligației de către stat și autoritățile sale de a răspunde pentru vătămarea* drepturilor și libertăților omului.

La nivelul legilor organice, *respectarea drepturilor omului* este consacrat ca principiu de bază al activității *legislative* și *normative* a autorităților statului. Legislația ce reglementează organizarea și funcționarea autorităților administrației publice, în mare parte, nu prevede expres și tranșant principiul în cauză. În schimb, îl regăsim recunoscut implicit în conținutul *principiului legalității,* care guvernează întreaga activitate administrativă a administrației publice.

Suplimentar, asumarea responsabilității respectării acestor valori este intermediată prin formalitatea *jurământului* depus obligatoriu de funcționarii și demnitarii publici la învestirea în funcție. Inexplicabil, însă unica categorie de funcționari și demnitari publici exceptată de la această formalitate sunt *aleșii locali.* Evident, aceștia sunt obligați să respecte și să asigure *legalitatea* activității desfășurate, dar ar fi bine ca, asemenea celorlalți funcționari și demnitari publici, să fie obligați și ei la depunerea jurământului față de colectivitatea locală, moment ce ar semnifica o asumare oficială a responsabilității respectării drepturilor omului la nivel local.

Cel mai relevant act normativ din sistemul legislației administrative care garantează respectarea drepturilor omului în activitatea administrativă este *Codul administrativ al RM,* întrucât conține mai multe dispoziții cu referire la obligația dată, impusă nu doar autorităților administrației publice, dar și instanțelor judecătorești specializate în contencios administrativ.

În concret, *Codul* reglementează detaliat *activitatea administrativă* și *procedura administrativă* în scopul garantării respectării drepturilor și libertăților omului în desfășurarea acestora. Mai mult, normele acestuia își extind sfera de acțiune și asupra controlului exercitat asupra activității administrative – *administrativ* și *judecătoresc*, în vederea garantării respectării drepturilor și libertăților omului și în cadrul *procedurii prealabile* și a *procedurii contenciosului administrativ*, pentru ca, într-un final, să se realizeze apărarea efectivă a drepturilor și libertăților vătămate de către autorități și tragerea acestora la răspundere.

Unul din principiile *activității administrative a autorităților administrației publice*, reglementat de *Codul administrativ* (în art. 35), este *principiul răspunderii,* întrucât are menirea de a

consolida obligația autorităților publice de a respecta legalitatea și drepturile omului, prin reflectarea consecințelor negative ce pot surveni în caz de încălcare a acestor valori. Important e că norma ce-l consacră recunoaște expres calitatea *autorităților publice* de a fi pasibile de răspundere juridică pentru *neexecutarea sau executarea necorespunzătoare a activității administrative, în condițiile legii*. Cu regret însă, norma în cauză nu delimitează răspunderea *autorităților publice* de răspunderea *persoanelor care le reprezintă*, circumstanță ce face dificilă identificarea concretă a formelor de răspundere juridică ce pot fi aplicate *autorităților publice*. Pe cale de consecință, este necesară și binevenită o remediere normativă a art. 35 din CA al RM, în vederea stipulării exprese a formelor de răspundere juridică de care sunt pasibile autoritățile publice pentru activitatea administrativă desfășurată cu abateri de la cadrul normativ.

Formele de realizare a administrării publice sunt: *actele administrative* (normative, individuale și contracte administrative), care implică o manifestare de voință a autorităților în regim de putere publică, orientată spre generarea de efecte juridice în interes public, *operațiunile administrative* (care nu sunt producătoare de efecte juridice directe, de sine stătător), prin care se asigură elaborarea, emiterea, executarea și controlul actelor administrative și *actele reale* cu ajutorul cărora se asigură realizarea efectivă a tuturor celorlalte acțiuni de administrare publică.

Incontestabil, în cadrul acestor forme concrete de realizare a administrației publice, locul central îl ocupă *actul administrativ*. Cu toate acestea, celelalte forme nu trebuie neglijate, întrucât, dat fiind faptul că de ele depinde pregătirea, elaborarea și executarea actelor administrative (mai ales individuale), este clar că de modul de realizare a acestor forme depinde valabilitatea sau nevalabilitatea actelor administrative, legalitatea sau ilegalitatea acestora și a executării lor.

În pofida semnificației deosebite a *actului administrativ*, totuși trebuie să recunoaștem că ponderea celorlalte forme de realizare a administrării publice este cu mult mai mare în raport cu acesta, ceea ce denotă că din perspectiva raporturilor administrației cu cetățenii toate formele de *activitate administrativă* sunt relevante, deoarece toate sunt *potențial vătămătoare de drepturi*. Mai mult, adeseori anume în cadrul acestor forme („secundare") de realizare a administrării publice se admite *încălcarea/vătămarea drepturilor omului* de către autorități, detaliu ce justifică acordarea unei atenții sporite față de corectitudinea și legalitatea realizării lor[499].

Anterior intrării în vigoare a *Codului administrativ al RM*, drept vătămătoare de drepturi și libertăți erau recunoscute de legiuitor *actul administrativ* și *nesoluționarea în termenul legal a unei cereri,* întrucât doar acestea puteau fi contestate în instanță. În prezent, legislația administrativă admite că vătămarea acestor valori este posibilă prin orice *activitate administrativă* (act administrativ

[499] **ȘEVCENCO, I.** *Vătămarea drepturilor omului prin activitate administrativă: concept și particularități.* Op. cit., p. 265.

normativ sau individual, contract administrativ, act real și operațiune administrativă), recunoscând astfel dreptul persoanelor vătămate în toate cazurile să se adreseze pentru protecție la autorități și în instanța de contencios administrativ. Acest aspect este binevenit, întrucât denotă o protecție juridico-administrativă și judiciară mai amplă a drepturilor particularilor în raporturile lor cu autoritățile publice[500].

Unica problemă pe acest segment continuă să rămână norma constituțională cuprinsă în art. 53 alin. (1) din *Constituția RM*, care operează cu aceeași formulă, recunoscând a fi vătămătoare de drepturi *actul administrativ* și *nesoluționarea în termenul legal a unei cereri*. Ținând cont de caracterul progresist al *Codului administrativ al RM,* în vederea evitării unor eventuale neconstituționalități, la moment, se impune a fi absolut necesară ajustarea normei constituționale citate la legislația administrativă în vigoare.

Cunoașterea și identificarea concretă a *formelor de activitate administrativă* reprezintă un pas important pentru declanșarea corectă a procedurii de apărare a drepturilor vătămate și de tragere la răspundere a autorităților publice vinovate. Aceasta deoarece calificarea eronată a *formelor de activitate administrativă* poate avea consecințe nedorite, precum declararea inadmisibilității acțiunii, ceea ce marchează blocarea (încetarea) procesului de apărare a drepturilor pretins vătămate prin *activitatea administrativă* pretins ilegală și, ca urmare, imposibilitatea tragerii la răspundere juridică a autorității publice.

Aceste aspecte vorbesc destul de clar despre necesitatea și importanța cercetării fundamentale a instituției *activității administrative* în arealul autohton, pe toate cele patru dimensiuni ale sale[501]. Justificarea în acest caz nu este doar una teoretică, necesitatea fiind dictată de practica raporturilor de drept administrativ și contencios administrativ, mai ales pe segmentul apărării drepturilor vătămate de autoritățile publice prin *activitatea administrativă* desfășurată. În acest caz, practica judiciară citată, relevă necesitatea acută și urgentă a elaborării unei teorii temeinice care să servească drept ghid relevant și reper concret de orientare pentru calificarea corectă a *formelor de manifestare a autorităților publice* (formelor de activitate administrativă), de care să se orienteze atât administrația, cetățenii, precum și instanțele judecătorești. Lipsa acesteia afectează grav procesul de apărare a drepturilor vătămate de autoritățile publice și de tragere la răspundere juridică a acestora.

Drepturile cetățenilor în raporturile cu administrația publică cuprind prerogative recunoscute expres de lege referitoare la conduita pe care o pot avea față de autoritățile publice și conduita pe care o pot solicita de la acestea, care astfel devine o *obligație corelativă*, pentru executarea căreia cetățenii pot apela la nevoie la forța coercitivă a statului.

[500] *Ibidem*, p. 267.
[501] *Ibidem*, p. 266.

Consacrarea normativă a acestor drepturi servește ca temei legal pentru existența *obligațiilor corelative* a autorităților publice de a le respecta și satisface în condițiile legii. În temeiul *Codului administrativ al RM*, autoritățile publice sunt obligate să satisfacă și să respecte nu doar *drepturile substanțiale* ale cetățenilor (de drept material), ci și *drepturile procesuale* (recunoscute în cadrul procedurii administrative și procedurii prealabile). Pentru neonorarea acestei obligații, autoritățile publice pot fi trase la răspundere juridică cu ajutorul forței de constrângere a statului (nemijlocit de instanțele specializate în contencios administrativ).

Dreptul vătămat în sfera administrației publice este în esență un *drept încălcat* prin *activitate administrativă*. Printr-o astfel de activitate pot fi vătămate/încălcate atât *drepturi substanțiale* ale cetățenilor, cât și *drepturi procesuale* ale acestora, în calitatea lor de participanți la procedura administrativă și procedura prealabilă (drepturi prevăzute de lege).

Drepturile procesuale pot fi încălcate prin asemenea conduite ale autorităților publice (expres prevăzute de *Codul administrativ*), precum: *exercitarea abuzivă a drepturilor procesuale* (cu rea-credință) și *neîndeplinirea obligațiilor procesuale cu bună-credință.* Forma de răspundere juridică în aceste cazuri este cea reparatorie, adică *răspunderea civilă* (repararea prejudiciului moral și material cauzat). *Drepturile substanțiale,* la rândul lor, pot fi încălcate/vătămate prin: *nesatisfacere (ignorare, nerecunoaștere) din partea autorității publice; anulare de către autoritatea publică* sau *limitare/restrângere ilegală a exercitării acestuia de către autoritate*[502].

Cunoașterea *formelor*/*modalităților de vătămare a drepturilor prin activitate administrativă* (altfel spus a *conduitelor administrative vătămătoare*) este extrem de importantă și necesară[503]. Buna cunoaștere a acestora contribuie substanțial și facilitează justificarea și argumentarea *dreptului vătămat* – condiție legală importantă atât pentru declanșarea *recursului administrativ* în fața autorității publice, cât, mai ales, pentru adminisibilitatea acțiunii în instanța de contencios administrativ (potrivit art. 207 alin. (2) lit. e) din CA al RM).

Referitor la *formele de apărare a drepturilor vătămate prin activitatea administrativă*, reiterăm că în cazul dat este aplicabilă doar *forma jurisdicțională* de apărare (nefiind admisă *forma nejurisdicțională*), care cuprinde în sine două subforme: *administrativă* (denumită în doctrină *recurs administrativ,* iar în lege – *procedură prealabilă*) și judiciară (denumită *contencios administrativ*).

Recursul administrativ (procedura prealabilă) reprezintă o cale alternativă de atac exercitată de către petent în fața autorității publice, în scopul apărării drepturilor vătămate de către aceasta, cale intentată prin depunerea unei plângeri (cereri prealabile), care cuprinde pretențiile petentului și soluția litigiului pentru restabilirea drepturilor vătămate. În cadrul acestei căi de atac, autoritatea

[502] *Ibidem*, p. 267.
[503] *Ibidem*, p. 268.

publică are posibilitatea de a-și verifica legalitatea propriei activități administrative (sau a activității desfășurate de autoritatea ierarhic inferioară) și, în caz de necesitate, să restabilească legalitatea (prin remedierea ilegalităților admise) și drepturile vătămate ale petenților.

Din perspectiva dată, *recursul administrativ* constituie o pârghie importantă aflată la îndemâna autorităților publice cu ajutorul căreia acestea ar putea să prevină și să evite tragerea la răspundere juridică pentru activitatea lor administrativă ilegală și vătămătoare de drepturi. Ca urmare, recomandăm autorităților publice să valorifice din plin posibilitățile oferite de *recursul administrativ* și să manifeste pe parcursul procedurii prealabile o prudență maximă atât față de drepturile substanțiale, cât și procesuale ale administraților.

Important este de reținut că, odată cu adoptarea *Codului administrativ al RM,* exercitarea *recursului administrativ* a devenit un **drept** al administraților, dar la scurt timp, prin modificări normative intervenite, acesta s-a transformat într-o **obligație**, reprezentând în sine o condiție legală obligatorie necesară pentru adminisibilitatea acțiunii în contencios administrativ. Altfel spus, în afara cazurilor expres prevăzute de lege, în toate situațiile în care administrații se consideră vătămați de autoritățile publice, prin activitate administrativă ilegală, sunt obligați să-și apere drepturile mai întâi în cadrul *procedurii prealabile* (recursului administrativ), declanșate în fața autorității date, după care în instanța de *contencios administrativ* (după caz). În consecință, cele menționate justifică necesitatea studierii și cunoașterii tuturor particularităților *procedurii prealabile*, atât de către administrație, pentru a asigura astfel desfășurarea eficientă și corectă a acesteia în practică, cât și de cetățeni, pentru a beneficia de dreptul de a intenta acțiunea în contencios administrativ. Mai mult, cetățenii trebuie să manifeste maximă diligență față de *procedura prealabilă,* pentru a evita pierderea dreptului la acțiune în contencios administrativ și ratarea șansei de a-și restabili drepturile vătămate și a trage la răspundere autoritatea publică vinovată.

Contenciosul administrativ (fiind o cale de atac judiciară și o activitate jurisdicțională desfășurată de judecători specializați), la rândul său, face posibilă verificarea legalității activității administrative a autorității publice implicate în litigiul administrativ, restabilirea acesteia în caz de încălcare și apărarea drepturilor vătămate ale administraților prin activitate administrativă ilegală. Cel mai important este că anume în cadrul contenciosului administrativ este posibilă tragerea autorității la răspundere pentru abuzurile/ilegalitățile admise și vătămarea drepturilor administraților.

Recurgerea persoanei la *formele de apărare a drepturilor vătămate de autorități* enunțate este garantată de asemenea drepturi fundamentale precum: *dreptul de petiționare* și *liberul acces la justiție.* Suplimentar, un rol important în acest sens are și *dreptul la depunerea cererii prealabile*, reglementat expres de *Codul administrativ al RM*. Exercitarea succesivă a acestor drepturi permite și asigură o apărare atât *necontencioasă* (alternativă), cât și *contencioasă* (judiciară) a drepturilor

vătămate de autorități, în acest ultim caz cu posibilitatea tragerii la răspundere a autorităților administrației publice pentru abuzurile admise în raport cu administrații.

Dreptul de petiționare este dreptul prin care se inițiază o *procedură administrativă* de către autoritatea publică, prin depunerea unei petiții/cereri la aceasta. *Petiția* trebuie clar delimitată de *cererea prealabilă,* întrucât prima declanșează o *procedură administrativă,* în timp ce a doua – *o procedură prealabilă* de soluționare a unui litigiu de drept. *Dreptul de a depune cerere prealabilă* (sau *dreptul la recurs administrativ*) reprezintă astfel dreptul de a declanșa *procedura prealabilă* (*recursul administrativ*) în fața autorității publice în condițiile prevăzute de lege.

Cererea prealabilă este cererea adresată autorităților publice în cazul în care cetățeanul nu este satisfăcut de activitatea administrativă desfășurată, considerându-se vătămat în drepturi. Aceasta poate fi depusă doar în cazul în care cetățenii doresc să-și revendice drepturile încălcate prin emiterea sau respingerea emiterii unui act administrativ individual. Depunerea *cererii prealabile* este obligatorie în toate aceste cazuri (pentru verificarea legalității actelor administrative individuale) cu excepțiile prevăzute de lege. Obligativitatea se justifică prin aceea că parcurgerea *procedurii prealabile* reprezintă o condiție legală de admisibilitate a acțiunii în procedura *contenciosului administrativ*. Doar în situații expres stabilite de legislația administrativă (art. 208 alin. (4)-(5) din CA al RM), cetățenii pot beneficia de *acces la justiția administrativă* doar în temeiul exercitării *dreptului de petiționare* (desfășurării *procedurii administrative*).

Cunoașterea acestor elemente este indispensabilă cetățenilor nemulțumiți de activitatea autorităților publice, deoarece exercitarea drepturilor enunțate, în termenele și situațiile prevăzute de lege, le garantează *accesul liber la justiția* contenciosului administrativ, ceea ce le sporește șansele pentru apărarea efectivă a drepturilor lor vătămate și tragerea la răspundere a autorităților vinovate.

Metodele de apărare a drepturilor vătămate de autoritățile publice pot fi deduse din textul constituțional (art. 53 din *Constituția RM*), prevederile legii civile (art. 16 din *Codul civil al RM*) și administrative (art. 162 și art. 206 din CA al RM), și constau în:

- *anularea actelor administrative ilegale,* inclusiv *constatarea nulității actelor administrative* (prin care se poate obține suprimarea acțiunilor prin care se încalcă dreptul sau se creează pericolul încălcării lui sau restabilirea situației anterioare încălcării dreptului etc.);

- *obligarea autorității la emiterea unor acte administrative favorabile* (prin care se poate obține recunoașterea drepturilor, constatarea existenței sau inexistenței de raporturi juridice, plata despăgubirilor pentru prejudiciile cauzate etc.);

- *obligarea autorității la realizarea de acțiuni/inacțiuni sau la tolerarea de acțiuni/inacțiuni* (prin care se poate obține executarea actelor administrative favorabile etc.).

Importanța identificării acestor *metode de apărare a drepturilor vătămate de autorități* este una deosebită, întrucât în baza acestora pot fi conturate formele concrete de răspundere juridică de care sunt pasibile autoritățile publice în cazurile în care admit abuzuri în activitatea lor administrativă, prin care vatămă drepturile cetățenilor administrați.

Reglementarea normativă a *metodelor de apărare a drepturilor vătămate de autorități* este afectată la moment de unele carențe (colizii juridice), ce necesită remediere neîntârziată. Este vorba de contradicția dintre prevederile legii civile și conținutul legii administrative în legătură cu reglementarea unor asemenea *metode de apărare* precum:

- „*Declararea nulității actului administrativ*" (art. 17 din *Codul civil al RM*). Problema constă în faptul că temeiurile prevăzute de legea civilă pentru declararea nulității actelor administrative nu corespund cu temeiurile stipulate de legislația administrativă în acest sens. Pentru remedierea acestei carențe tehnico-legislative, ținând cont de prioritatea legislației administrative în domeniu, propunem abrogarea art. 17 din *Codul Civil al RM*.

- „*Neaplicarea de către instanța de judecată a actului ce contravine legii emis de o autoritate publică*" (art. 16 alin. (1) lit. j) din *Codul civil al RM*). Sensul normei date este interpretabil. Strict vorbind, toate actele administrative se bucură de *prezumția legalității* până la proba contrară. Astfel, actele administrative au forță juridică până când nu se constată ilegalitatea lor și nu sunt anulate. Până la dispunerea anulării lor, acestea sunt obligatorii și executorii. Dat fiind faptul că nici *Codul de procedură civilă al RM,* nici *Codul administrativ al RM* nu învestesc instanța de judecată cu împuternicirea de a nu aplica acte administrative pe care le suspectă a fi ilegale, conchidem că metoda prevăzută de legea civilă urmează a fi revizuită, întrucât în formula în care este expusă creează confuzii și contravine legii administrative.

- *„Repararea prejudiciului"* (art. 16 alin. (1) lit. g) din *Codul civil al RM*). Această metodă este consacrată în norma constituțională și cea civilă, dar nu este prevăzută expres în legea administrativă (în articolul ce reglementează împuternicirile instanței de contencios administrativ). Problema este destul de gravă, deoarece în practica judiciară, în temeiul lipsei împuternicirii date, instanțele de contencios administrativ refuză satisfacerea pretențiilor de reparare a prejudiciilor cauzate de autoritățile publice prin activitate administrativă ilegală. Ca urmare, pentru garantarea și asigurarea unei apărări efective a drepturilor vătămate de autorități, propunem reglementarea expresă în *Codul administrativ al RM* a împuternicirii instanței de contencios administrativ de a obliga autoritatea publică la plata despăgubirilor pentru prejudiciile materiale și morale cauzate prin activitate administrativă ilegală.

3. FORMELE DE RĂSPUNDERE A AUTORITĂȚILOR PUBLICE PENTRU VĂTĂMAREA DREPTURILOR OMULUI

Cea de-a doua direcție importantă de cercetare a prezentei lucrări privește *formele de răspundere a autorităților publice pentru vătămarea drepturilor omului.* Din capitolul precedent am văzut că pentru a ajunge în fața instanței de contencios administrativ (competente și responsabile de aplicarea răspunderii față de acești subiecți), cetățeanul trebuie să parcurgă câteva proceduri, să exercite unele drepturi și să îndeplinească diferite condiții legale obligatorii. De aceasta depinde finalitatea pozitivă a efortului său de apărare a drepturilor vătămate de autoritățile publice și de tragere a acestora la răspundere juridică.

Dat fiind faptul că legislația administrativă nu operează cu conceptul de *răspundere juridică* (nereglementând expres *instituția răspunderii juridice a autorităților publice,* ci doar *principiul răspunderii*), identificarea formelor concrete de răspundere juridică de care sunt pasibile aceste subiecte de drept, fără o analiză detaliată a teoriei și legislației în vigoare, este imposibilă.

Conştientizând acest moment şi plecând de la realizările ştiinţifice înregistrate până acum (reflectate în capitolul I), în acest ultim capitol (de bază pentru lucrarea noastră), ne propunem:

- să aflăm care este originea și cum a evoluat până în prezent ideea *răspunderii statului* și a *autorităților sale*, ca premisă importantă pentru înțelegerea semnificației și particularităților distincte ale instituției date în prezent;

- să analizăm instituția *răspunderii juridice în dreptul public*, în vederea delimitării *răspunderii juridice a statului* de *răspunderea juridică a autorităților publice* (inclusiv, de *răspunderea juridică a funcționarilor publici*);

- să identificăm și să punem în discuție problema *formelor de răspundere juridică a autorităților publice,* inclusiv pentru vătămarea drepturilor omului: *răspunderea administrativă* și *răspunderea patrimonială*;

- să analizăm *răspunderea patrimonială* a autorităților publice pentru prejudiciile cauzate prin activitatea lor administrativă în vederea argumentării naturii *patrimoniale* (civile) a acesteia (prevăzută de lege) în detrimentul naturii sale *administrative* (susținută de doctrina administrativă);

- să cercetăm *răspunderea administrativă*, în baza esenței și a particularităților acesteia, precum și a *ilicitului administrativ*, în vederea argumentării existenței unei veritabile *răspunderi administrative a autorităților publice* ce survine în cazurile în care acestea încalcă legea în activitatea administrativă desfășurată, fapt prin care poate vătăma și drepturile administraților;

- să argumentăm posibilitatea şi necesitatea integrării ambelor forme de răspundere juridică a autorităților publice în conceptul de *răspundere în contenciosul administrativ.*

3.1. Ideea răspunderii administrației publice: origini și evoluție

Preliminarii. *Răspunderea juridică* este considerată, pe bună dreptate, una dintre instituțiile centrale ale dreptului, întrucât este direct legată de finalitățile acestuia și realizarea lor[504]. Se știe că adoptarea normelor juridice nu reprezintă un scop în sine, ci numai prima etapă obligatorie a procesului de reglementare juridică a relațiilor sociale, următoarea etapă fiind transpunerea lor în viață. În caz de omitere a acestei etape, normele juridice și-ar pierde sensul și menirea socială[505].

Pornind de la aceasta, este evident că traducerea în viață a normelor juridice reprezintă un fază esențială în viața dreptului, asigurând conduitei umane o anumită uniformitate. În contextul dat însă apar o serie de întrebări, precum: Cui sunt destinate aceste norme? Doar membrilor societății sau și autorităților publice (inclusiv funcționarilor publici din cadrul acestora), care au menirea de a asigura ordinea publică și de drept la nivel de societate? Cu alte cuvinte, normele în cauză au drept destinatar doar cetățenii sau și însuși statul? Dacă destinatar este statul (autoritățile acestuia), atunci el poate să răspundă pentru încălcarea legii? Cine va răspunde concret în acest caz (statul, autoritățile publice sau funcționarii publici din cadrul acestora)? În ce cazuri reprezentanții statului urmează să răspundă personal? Care forme ale răspunderii juridice vor fi aplicate în fiecare caz în parte?[506] Lista întrebărilor, desigur, poate continua. Cu mult mai dificil este de a formula răspunsuri concrete și convingătoare la fiecare dintre ele, sarcină ce revine în mare parte doctrinei juridice.

Evident, în timp, s-au înregistrat numeroase și diverse încercări doctrinare de a formula răspunsuri pe măsură, ajungându-se în perioada contemporană (ultimele două decenii) la conturarea unei adevărate *teorii a răspunderii statului și autorităților sale* și instituirea unui mecanism juridic de implementare practică a acesteia. În pofida acestui fapt, dezvoltarea accelerată a relațiilor sociale și dinamica continuă a legislației, care tinde să facă față realității, tot mai mult reliefează existența unor carențe la nivelul diferitor elemente ale mecanismului dat, care afectează eficacitatea sa în ansamblu. Cu certitudine problema dată merită atenția mediului academic și a practicienilor, efortul lor comun fiind absolut necesar pentru găsirea celor mai potrivite soluții de depășire a acestora.

Fiind conștienți de necesitatea studierii ample și detaliate a problemei *răspunderii statului și autorităților sale*, în cadrul proiectului de cercetare doctorală ne-am propus să abordăm unele aspecte-cheie ale acesteia, printre care însăși ideea de *răspundere a autorităților publice* din perspectiva originii și evoluției sale până în prezent, asupra căreia ne vom reține în cele ce urmează.

În încercarea de a da răspuns la cele mai relevante întrebări formulate mai sus, ar fi cazul să ne orientăm de fenomenul *statului de drept* și valorile sale. În doctrină, la acest capitol, pe bună

[504] NEGRU, B., NEGRU, A. *Teoria generală a dreptului și statului.* Chișinău: S.n., 2017, p. 580.
[505] *Ibidem*, p. 512.
[506] **ȘEVCENCO, I.** *Ideea răspunderii administrației publice: origini și evoluție.* În: Moldoscopie, 2022, nr. 1, p. 28.

dreptate se subliniază că „un stat poate fi un stat de drept real numai cu condiţia respectării exacte şi executării stricte a legii de către toţi subiecţii de drept fără excepţii, fapt ce presupune că pentru încălcarea acesteia trebuie să răspundă toţi în egală măsură”[507]. Într-o altă opinie, se susține destul de justificat că „*statul de drept* presupune respectarea cu stricteţe a legislaţiei atât din partea celor ce o adoptă, cât şi din partea celor ce o execută şi, nu în ultimul rând, din partea cetăţenilor. Însă, atât timp cât răspunderea este stabilită doar pentru nerespectarea normelor de drept din partea cetăţenilor, iar cei care adoptă sau execută aceste norme (statul, autorităţile publice şi funcţionarii acestora), fie că sunt scutiţi de răspundere, fie că răspunderea lor este reglementată într-o formulă destul de vagă, nu putem afirma că suntem în prezenţa unui stat de drept”[508]. Astfel, „statul guvernat de regulile statului de drept este un tip de stat distinct, în care răspunderea se aplică nu numai indivizilor din interiorul frontierelor sale, dar şi raporturilor dintre stat şi cetăţenii săi”[509].

Pe de altă parte, este bine de conștientizat că „dacă nu ar interveni răspunderea administraţiei publice, viaţa socială ar deveni imposibilă, actele puterii fiind arbitrare, fără limite şi fără control”[510]. De aici, devine clar că „răspunderea juridică a organelor de stat, a funcţionarilor publici şi a statului în general constituie o garanţie esenţială a legalităţii şi ordinii de drept”[511].

Pe cale de consecință, constatăm că esența și rolul dreptului (a normelor juridice) pot fi realizate plenar doar în condițiile unui *stat de drept*. Doar în cadrul unui astfel de stat poate exista un mecanism eficient de asigurare a aplicării corecte și respectării legii, dotat cu pârghii clare și efective de tragere la *răspundere juridică* a tuturor celor care desconsideră legea și ordinea de drept. Ținând cont de acest aspect, suntem de părerea că însăși ideea *răspunderii statului și a autorităților acestuia* a încolțit concomitent și simultan cu ideea *statului de drept*, parcurgând împreună aceeași cale într-o evoluție istorică comună. Mai mult, *statul de drept* ar fi fost imposibil de conceput și transpus în realitate în lipsa *răspunderii puterii și a autorităților publice*, ultima fiind o piatră de temelie și rezistență al întregului edificiu al *statului de drept*[512].

Originea și evoluția ideii de răspundere a statului și a autorităților acestuia. De la începuturi, în istoria gândirii juridice, a fost destul de răspândită teza potrivit căreia *răspunderea statului* prezintă o amenințare la adresa păcii şi a ordinii ca valori supreme, asigurate anume de către stat şi nu de popor. Altfel spus, era de neconcepută ideea *răspunderii statului*. Cu timpul au apărut şi idei opuse. În acest sens, J. Locke afirma la vremea sa că „a depăşi limitele puterii nu au dreptul nici

[507] COSTACHI, Gh. *Direcții prioritare ale edificării statului de drept în Republica Moldova.* Chișinău: S.n., 2009, p. 213.
[508] ORLOV, M. *Curs de contencios administrativ.* Chişinău: „Elena-V.I.” SRL, 2009, p. 76.
[509] POPESCU, R.D. *Răspunderea Parlamentului în dreptul constituțional.* Bucureşti: C.H. Beck, 2011, p. 37.
[510] CRUGLIȚCHI, T. *Particularităţile examinării acţiunii de contencios administrativ...,* Op. cit., p. 415.
[511] MORARU, E. *Aspecte ale mecanismului răspunderii juridice a statului în Republica Moldova.* În: Legea şi viaţa, 2011, nr. 10, p. 22.
[512] **ȘEVCENCO, I.** *Ideea răspunderii administrației publice: origini și evoluție.* În: Moldoscopie, 2022, nr. 1, p. 28.

persoanele cu funcţii înalte, nici cei subordonaţi acestora, fapt ce în egală măsură este de neiertat atât împăratului, cât şi supuşilor acestuia" (J. Locke citat de С.Б. Поляков[513]).

În pofida faptului că unele teze în acest sens au fost expuse şi dezvoltate în timp de numeroşi gânditori (precum: Ch.-L. Montesquieu, G.W.F. Hegel, J.-J. Rousseau etc.), totuşi, se consideră că ideea *răspunderii statului* a fost fundamentată de marele filosof german Im. Kant, potrivit căruia aceasta este „un mijloc de limitare a puterii politice". Respectiv, „orice cetăţean trebuie să aibă aceeaşi posibilitate de constrângere în raport cu guvernantul, vizând îndeplinirea strictă şi necondiţionată a legii ca şi guvernantul în raport cu cetăţeanul"[514].

A fost o idee extrem de revoluţionară pentru perioada în care s-a lansat (sfârşitul sec. al XVIII-lea), fiind ulterior preluată în practica celor mai dezvoltate state democratice din lume. Sub influenţa acestei idei, în sec. al XX-lea, în teoria relaţiilor dintre putere şi persoană a devenit dominantă „concepţia necesităţii: subordonării faţă de lege a tuturor funcţionarilor de stat; separaţiei puterilor în vederea prevenirii şi combaterii abuzurilor de putere, a concentrării acesteia în mâinile unei persoane; protecţiei judiciare a cetăţenilor faţă de abuzurile puterii"[515].

Aceste idei valoroase (împreună cu altele) au fost concentrate sintetic în *teoria statului de drept*[516], doctrina germană folosind în acest sens termenul de „Rechsstaat" pentru a arăta că şi guvernanţii se supun regulilor juridice. Astfel, a fost conturată *teoria autolimitării statului*, care se bazează pe ideea potrivit căreia „voinţa statului nu poate fi transformată într-o normă juridică deplină, dacă impune obligaţii numai subiectelor de drept – cetăţeni şi persoane juridice, deoarece aceste obligaţii trebuie impuse însuşi sursei acestor norme, şi anume statului".

Aşadar, „până în sec. al XIX-lea, puterea publică a fost considerată, în principiu, *iresponsabilă juridic,* concepţie fundamentată pe ideea de suveranitate a statului, care astfel nu putea fi răspunzător pentru actele agenţilor săi"[517].

În evoluţia sa ulterioară, punctul de cotitură cardinală a acestei probleme l-a constituit procesul iniţiat de revoluţiile burgheze din Europa, preluat şi de alte popoare, care a dus la apariţia şi dezvoltarea unui aşa fenomen ca *răspunderea politică, juridică* şi *socio-morală* a puterii faţă de societate şi persoană[518].

Sub aspect istoric, un pas enorm pentru îmbunătăţirea interacţiunii puterii cu societatea a constituit totuși recunoaşterea *răspunderii juridice* a puterii. Începând cu sec. XVIII-XIX, în

[513] ПОЛЯКОВ, С.Б. *Принцип взаимной ответственности государства и личности: ...*, Op. cit., с. 21.
[514] BONTEA, O. *Caracterele de bază ale statului de drept şi a societăţii civile.* Op. cit., p. 154.
[515] ПОЛЯКОВ, С.Б. *Принцип взаимной ответственности государства и личности: ...*, Op. cit., с. 21.
[516] IACUB, I., CHIPER, N. *Responsabilitatea statului faţă de cetăţean şi a cetăţeanului faţă de stat: ...*, Op. cit., p. 144; IACUB, I. *Responsabilitatea reciprocă a statului şi a persoanei ca principiu constituţional.* Op. cit., p. 155.
[517] MICU, V. *Răspunderea Parlamentului în contextul răspunderii statului contemporan.* Op. cit., p. 297.
[518] MICU, V. *Răspunderea parlamentară: teorie şi practică.* Chişinău: S.n., 2017, p. 104; MURUIANU, I. *Spre o teorie a răspunderii juridice a statului.* Op. cit., pp. 131-139.

conştiinţa popoarelor europene provenienţa divină a puterii a fost substituită cu una omenească. Cu timpul, s-a infiltrat ideea că puterea este secundară, derivată şi sub controlul sursei/creatorului său, adică a poporului/societăţii. Respectiv, s-a ajuns la adevărul că „puterea, fiind ceva omenesc (lumesc), poate fi dedusă şi judecăţii omeneşti, adică instanţelor judecătoreşti, care treptat a fost încorporat în legi ce stabileau limitele puterii, sancţiunile pentru depăşirea acestora, deferirea persoanelor cu funcţii de răspundere instanţelor de judecată şi supunerea unor pedepse”[519].

În general, la nivel mondial (și european) au fost înregistrate progrese enorme care au mărturisit dorința societăților de a înfrâna atotputernicia puterii și a reprezentanților săi. Printre acestea pot fi menționate: consacrarea la nivel constituțional a pasibilității de răspundere juridică a înalților demnitari în stat (este cazul Constituției Statelor Unite ale Americii); în unele state, la nivel legislativ, au fost stabilite formele abuzului de putere, procedura învinuirii demnitarilor de stat în instanţele judiciare şi măsurile de sancţionare; condamnarea penală a înalților demnitari (în sec. al XX-lea în multe ţări şefii de state şi de guverne au fost judecaţi şi chiar executaţi pentru colaborare cu Adolf Ghitler şi participare la războaie de agresiune) etc. Totodată, sfârșitul sec. al XX-lea – începutul sec. al XXI-lea, a fost marcat de ample campanii cu genericul „mâinile curate” cu scopul „curăţirii” puterii de elemente criminale, de persoane corupte şi necinstite. Au fost organizate ample procese judiciare cu implicarea înalţilor demnitari de stat, care au dat sau au executat ordine prin care au fost cauzate decese în rândul cetăţenilor[520].

Dincolo de implementarea amplă a unor măsuri represive (sub formă de răspundere penală, personală), mai ales, față de marii demnitari ai statelor, un accent distinct a fost pus pe *răspunderea reparatorie a statului și a autorităților acestuia*. În acest sens, analizând unele exemple concrete, menționăm că, bunăoară, în Anglia, concepția dominantă, la sfârșitul sec. al XVIII-lea, era *principiul iresponsabilității statului*, considerându-se că regele (identificat cu statul) nu poate greși, nefiind răspunzător față de particulari[521]. Potrivit cercetătorilor (P. Negulescu și G. Alexianu citați de A. Trăilescu[522]), „acest principiu semnifică că statul era o putere superioară, ce stă deasupra tuturor, o putere infailibilă, ce nu poate să greșească și deci să fie răspunzătoare”[523]. Cu toate acestea, „nu era contestată existența prejudiciilor cauzate de actele publice ale organelor statului, motiv pentru care s-

[519] СЕРЕБРЯННИКОВ, В.В. *Ответственность власти*. В: Представительная власть: мониторинг, анализ, информация [on-line], 1996, nr. 8 [citat la 18.03.22]. Disponibil: https://web.archive.org/web/20081220213929/http://niiss.ru/mag11_index.shtml.
[520] MURUIANU, I. *Responsabilitatea puterii publice şi societatea civilă.* Op. cit., pp 7-13.
[521] TRĂILESCU, A. *Răspunderea patrimonială pentru actele administrative de autoritate nelegale.* Bucureşti: C.H. Beck, 2013, p. 13.
[522] *Ibidem*, p. 13.
[523] NEGULESCU, P., ALEXIANU, G. *Tratat de drept public.* Tom. II. Bucureşti: Editura Casa Şcoalelor, 1943, p. 178.

a acreditat răspunderea exclusivă a funcționarilor publici (vinovați de elaborarea actelor) cu propriul lor patrimoniu, după regulile dreptului comun" (P. Negulescu[524] citat de A. Trăilescu[525]).

Și în Franța, până la sfârșitul sec. al XIX-lea, a existat concepția „le Roi ne peut mal faire", potrivit căreia, statul (în accepțiunea sa de putere publică) și funcționarii săi nu erau răspunzători de consecințele legilor sau actelor administrative de autoritate (R. Chapus[526] citat de A. Trăilescu[527]), apreciindu-se că „eventualele pagube ce se produceau în activitatea de realizare a interesului general reprezenta un risc pe care cetățenii erau datori să îl suporte" (G. Dupuis, M.-J. Guédon și P. Chrétien[528]). Acesta este și motivul pentru care constituțiile și legile din perioada revoluționară franceză, impregnate puternic de conceptul de suveranitate, nu cuprindeau niciun text care să consacre *responsabilitatea statului*. Cu toate acestea, în jurisprudență se admitea răspunderea funcționarilor publici, dar numai pentru faptele personale, și nu pentru cele de serviciu, cu autorizarea prealabilă a Consiliului de Stat (P. Negulescu[529] citat de A. Trăilescu[530]).

Treptat, „*principiul iresponsabilității statului* a cunoscut atenuări, în sensul că s-a recunoscut *răspunderea statului* pentru pagubele produse cu ocazia lucrărilor publice și pentru cele rezultate din administrarea domeniului său privat, fiind recunoscută și răspunderea funcționarilor statului pentru greșelile lor". Un moment important în evoluția *responsabilității puterii publice* l-a constituit Decizia Blanco (din anul 1873), prin care Tribunalul de conflicte din Franța a consacrat *răspunderea statului* pentru pagubele rezultate din funcționarea serviciilor publice, recunoscându-se implicit că toate activitățile statului, ca putere publică, sunt de natură să atragă, cu îndeplinirea anumitor condiții, *răspunderea administrativă*[531].

Făcând o paranteză, este de observat că din acest moment istoric, în doctrină, a început să fie utilizată expresia de *răspundere administativă*, înțeleasă ca o *răspundere a administrației*/*statului* pentru prejudiciile cauzate celor administrați. Respectiv, anume în această formă a și luat naștere *răspunderea administrativă* (cu mult mai târziu față de răspunderea civilă și cea penală, cunoscute din antichitate[532]). În prezent, în Franța, *răspunderea administrativă* cunoaște o dezvoltare continuă

[524] NEGULESCU, P. *Tratat de drept administrativ. Principii generale.* Ediția a IV-a. București: Institutul de Arte Grafice, 1934, p. 263.
[525] TRĂILESCU, A. *Răspunderea patrimonială pentru actele administrative de autoritate nelegale.* București: C.H. Beck, 2013, p. 13.
[526] CHAPUS, R. *Droit administratif général.* Tome 1, 13e éd. Paris: Montchrestien, 1999, p. 1177.
[527] TRĂILESCU, A. *Răspunderea patrimonială pentru actele administrative de autoritate nelegale.* București: C.H. Beck, 2013, p. 13.
[528] DUPUIS, G., GUÉDON, M.-J., CHRÉTIEN, P. *Droit administratif.* 6-e édition. Paris: Armand Colin, 2004, p. 554.
[529] NEGULESCU, P. *Tratat de drept administrativ. Principii generale.* Ediția a IV-a. București: Institutul de Arte Grafice, 1934, p. 266.
[530] TRĂILESCU, A. *Răspunderea patrimonială pentru actele administrative de autoritate nelegale.* București: C.H. Beck, 2013, p. 14.
[531] *Ibidem*, p. 14.
[532] RIEDL (VORONIUC), I.-C. *Răspunderea administrativ-patrimonială pentru actul de putere publică.* Op. cit., p. 89.

prin jurisprudența Consiliului de Stat, impunându-se principiul *răspunderii statului și a autorităților sale* pentru pagubele pe care le cauzează particularilor, chiar și în lipsa culpei lor[533].

În Germania (înainte de Primul Război Mondial), regula era *iresponsabilitatea statului*, acceptându-se totuși răspunderea acestuia în situații limitative. Referitor la funcționarii publici, răspunderea acestora era, de asemenea limitată, pentru a nu se afecta capacitatea de acțiune a lor, de teama unei răspunderi prea riguroase (F. Fleiner[534] citat de A. Trăilescu[535]). La începutul sec. XX, apar teorii (inovatoare) care criticau lipsa de răspundere a statului față de cetățenii săi, care și-au găsit reflectarea în art. 131 din Constituția de la Weimar (din 1919) prin care s-a statuat, cu titlu de principiu, *răspunderea statului*, care avea drept de regres împotriva funcționarului vinovat[536].

Pe lângă cele enunțate, în unele surse doctrinare se menționează că autorul S. Puffendorf a fost primul care a enunţat ideea de *reparare a daunei* încă în sec. al XVII-lea, care încadra necesitatea de reparare a prejudiciului cauzat în cadrul activităţii de stat în limitele procesului penal[537]. Cu toate acestea, analiza surselor doctrinare (despre care vom vorbi în capitolele următoare), a dovedit că până la sfârşitul sec. al XIX-lea ştiinţa juridică nu a cunoscut temeiurile teoretice ale reparării daunelor cauzate prin exercitarea puterii de stat, acestea nefiind atestate nici în practica judiciară. Astfel de temeiuri s-au conturat în perioada în care *răspunderea statului* a fost consacrată în Constituții. În consecinţă, este limpede că a vorbi despre *răspunderea statului* este posibil doar începând cu adoptarea primelor Constituţii. Anume din acest moment *răspunderea statului* a fost percepută ca o *răspundere de drept public*, cel puţin în virtutea faptului că ea îşi găseşte reflectarea în Constituţie ca fundament al dreptului constituţional – principala ramură de drept public[538].

Dincolo de conturarea destul de clară a ideii *răspunderii statului* (a autorităților sale) și transpunerea acesteia în plan legislativ și practic în statele europene, totuși în spațiul în care ne aflăm implementarea acesteia a fost destul de dificilă, mai ales, în sec. al XX-lea.

În general, în spaţiul actualei Republici Moldova, lupta pentru o putere responsabilă a cunoscut de-a lungul timpului mai multe forme, precum: alungarea domnitorilor, substituirea domnitorilor răi cu cei buni prin revoluţii, răscoale, teroare etc. Desigur, au fost şi eşecuri, dintre care cea mai relevantă şi tragică s-a dovedit a fi experienţa din timpul regimului sovietic, când

[533] TRĂILESCU, A. *Răspunderea patrimonială pentru actele administrative de autoritate nelegale.* București: C.H. Beck, 2013, p. 14.
[534] FLEINER, F. *Les principes généraux du droit administrative allemand.* Paris: Delagrave, 1933, p. 174.
[535] TRĂILESCU, A. *Răspunderea patrimonială pentru actele administrative de autoritate nelegale.* București: C.H. Beck, 2013, p. 15.
[536] TRĂILESCU, A. *Răspunderea patrimonială pentru actele administrative de autoritate nelegale.* București: C.H. Beck, 2013, p. 15.
[537] MORARU, E., BALTAG, D. *Răspunderea juridică a statului în operele marilor gânditori …*, Op. cit., p. 60.
[538] BALTAG, D., MORARU, E. *Statul subiect al răspunderii juridice.* Chișinău: ULIM, 2015, p. 85.

atotputernicia puterii (partidului comunist) nu a cunoscut nicio restricţie şi limită, chiar dacă metodele de conducere au fost extrem de dure. În acest sens, în doctrină s-a reliefat că „pe parcursul sec. al XX-lea, popoarele, statele au suportat consecinţele politicilor iraţionale, a politicienilor nerealizaţi, imaturi, meschini şi lipsiţi de scrupule, a samavolniciei şi iresponsabilităţii puterii publice (în special, fiind exemplificat cazul Uniunii Sovietice în cadrul căreia poporului în ansamblu, precum şi cetăţenilor în mod separat, le-au fost cauzate pagube materiale şi morale irecuperabile).

Aşadar, dintr-o perspectivă istorică îndelungată, se poate susţine că „statul a manifestat o atitudine nihilistă față de ocrotirea drepturilor și intereselor legale ale persoanelor prejudiciate prin acte administrative sau erori judiciare”[539]. Destul de pregnant acest fapt a fost observat în perioada sovietică, când „statul refuza să-și asume și să-și onoreze obligația de compensare a prejudiciului cauzat persoanei prin acțiunile ilicite ale organelor sale, deși art. 33 din *Codul Civil al fostei RSSM* reglementa nemijlocit aceste relații”. „Instituirea regulii cu privire la *răspunderea statului* a fost considerată periculoasă pe atunci, deoarece se atenta la autoritatea puterii de stat care, se prezuma că nu poate săvârși erori în activitatea sa”[540].

În sec. al XXI-lea, chiar dacă multe din problemele vechiului regim au fost cu succes depăşite, totuşi, societatea a continuat să aprecieze puterea publică ca fiind una iresponsabilă, mincinoasă şi distrugătoare”[541]. Vorbind despre Republica Moldova, menționăm că valul reformelor de la începutul anilor 90-ci ai secolului trecut au schimbat radical esenţa, imaginea şi conţinutul puterii, fiind destul de evidentă tendinţa organizării unei puteri care să exprime şi să apere interesele poporului, o putere flexibilă, dinamică, care să poată fi „tratată” oportun prin metode democratice etc. Cu regret însă, potrivit cercetătorilor[542] „speranţele poporului, cetăţenilor în mare parte nu s-au adeverit, fiind atestată o degradare profundă a puterii, fapt observabil în evoluţia conştiinţei juridice a populaţiei, legislaţiei, în organizarea mecanismului de conducere, în răspândirea fără precedent a fenomenului corupţiei în structurile statului şi lipsa unor pârghii eficiente de control şi răspundere”.

În aceeași ordine de idei, în doctrină se atrage atenția la faptul că „starea economică actuală a statului nostru denotă elocvent responsabilitatea cu care au activat fostele guverne şi foştii demnitari. Pentru aceasta, ei nu numai că nu au fost nici într-un fel sancţionaţi, ci continuă să activeze şi în prezent în unele structuri ale statului. De aici se deduce caracterul îngust al intereselor demnitarilor şi înţeleasă tactica puterii în ceea ce priveşte evitarea elaborării unui mecanism de asigurare a răspunderii pentru rezultatele guvernării, atât de necesar pentru bunăstarea societăţii”[543]. Pornind de

[539] COJOCARU, E. *Statul și răspunderea juridică civilă.* Op. cit., p. 86.
[540] *Ibidem*, p. 86.
[541] MURUIANU, I. *Spre o teorie a răspunderii juridice a statului.* Op. cit., p. 131.
[542] COSTACHI, Gh., MURUIANU, I. *Unele soluţii în combaterea corupţiei în învăţământ.* În: „Образование и коррупция”, международная научно-практическая конференция (16 сентября 2009 г., Тараклия). Chişinău: Pontos, 2009, p. 6.
[543] MURUIANU, I. *Responsabilitatea puterii publice şi societatea civilă.* Op. cit., p. 12.

la aceasta, se consideră că „consolidarea statalităţii noastre trebuie cel puţin să presupună perfecţionarea mecanismelor *răspunderii statului* şi a înalţilor demnitari de stat ca garanţie a dezvoltării continue a societății în direcţia prestabilită de Constituţie”[544].

În pofida dificultății și complexității acestei sarcini (mai ales sub aspectul configurării acestor mecanisme, precum şi al acceptării lor de către elita politică[545]), totuşi specialiştii îndeamnă la conştientizarea faptului că, prin esenţă, „*răspunderea şi responsabilitatea statului* implică şi decurg din raţiunea existenţei sale, din scopul său general, din obligaţiile asumate faţă de individ şi societatea pe care o organizează şi o conduce”[546].

Generalizând asupra celor expuse, subliniem[547] că ideea *răspunderii statului și a autorităților acestuia* a fost lansată cu mult timp în urmă, în contextul unor ample revoluții sociale, prin care practic a fost ruinat *principiul iresponsabilității statului* în raport cu cetățenii săi. Prin aceasta au fost puse bazele *statului de drept,* ca instrument indispensabil pentru limitarea/autolimitarea puterii, fapt soldat cu reconsiderarea valorilor societății și substituirea intereselor statului cu recunoașterea și protecția drepturilor și libertăților omului. Important este în context că statului de drept îi este inerent *principiul responsabilității și răspunderii statului și a autorităților sale* față de cetățeni, în care *responsabilitatea* are rolul unui instrument de prevenire a vătămării drepturilor omului în activitatea statului, iar *răspunderea* – a unui instrument de apărare și restabilire a drepturilor vătămate (distincția dintre *responsabilitate* și *răspundere* a se vedea la V. Micu[548], A. Negru[549], D. Baltag[550] etc.).

În timp, preluarea și implementarea acestei idei de către diferite societăți a fost diversă. Unele au implementat-o cu mai mult succes, rezultatele fiind palpabile, acestea reprezentând veritabile state de drept (ca exemple servind cele mai dezvoltate state europene). Altele s-au limitat doar la recunoașterea ideii și proclamarea acesteia în legi fundamentale, fără o transpunere reală în practică. Din această categorie face parte, cu regret, și Republica Moldova, care până la moment se află într-un proces continuu de edificare a *statului de drept*. În opinia noastră, despre finalizarea acestui proces vom putea vorbi doar în momentul în care vom atesta un mecanism concret, funcțional și eficient de tragere la răspundere juridică efectivă a statului și autorităților acestuia pentru încălcarea drepturilor, libertăților și intereselor legale ale omului.

---

[544] MURUIANU, I. *Spre o teorie a răspunderii juridice a statului.* Op. cit., p. 131.
[545] MURUIANU, I. *Responsabilitatea puterii publice şi societatea civilă.* Op. cit., p. 12.
[546] COSTACHI, Gh. *Prin ştiinţă spre un stat de drept*. Op. cit., pp. 313-313; COSTACHI, Gh. *Direcţii prioritare*..., Op. cit., p. 214.
[547] **ȘEVCENCO, I.** *Ideea răspunderii administrației publice: origini și evoluție.* În: Moldoscopie, 2022, nr. 1 (96), p. 32.
[548] MICU, V. *Răspunderea şi responsabilitatea ca fenomen social.* Op. cit., pp. 36-40; MICU, V. *Responsabilitatea puterii publice* ..., Op. cit., pp. 72-78.
[549] NEGRU, A., CHICU, O. *Interacțiuni doctrinare dintre răspunderea juridică și responsabilitatea juridică.* Op. cit., pp. 35-44.
[550] BALTAG, D. *Teoria răspunderii şi responsabilităţii juridice.* Chișinău: ULIM, 2007. 440 p.

3.2.Formele de răspundere juridică a autorităților publice

Fundamentul teoretic al răspunderii autorităților publice. Punctul de plecare în abordarea problemei *formelor de răspundere juridică a autorităților publice* îl constituie *teoria răspunderii statului*, care în ultima perioadă s-a bucurat de o atenție sporită, inclusiv în mediul nostru academic. Cu ample studii în materie s-au remarcat asemenea cercetători autohtoni precum: Gh. Costachi, I. Muruianu, E. Moraru, V. Micu etc., care au reușit destul de sugestiv să contureze atât esența, necesitatea, cât și particularitățile tragerii la răspundere a statului și a autorităților sale.

În opinie majoritară în acest sens se susține că „un segment important al procesului de edificare şi consolidare a statului de drept în Republica Moldova îl constituie formarea şi realizarea eficientă a mecanismului de *răspundere juridică a statului,* a *organelor de stat* şi a *funcţionarilor publici,* aspect ce justifică necesitatea realizării unor profunde studii ştiinţifice în domeniu”.

În general, în doctrină, expresiile „răspunderea autorităţilor publice”, „răspunderea puterii publice”, „răspunderea statului”, „răspunderea publică”, „răspunderea în dreptul public” etc.[551] sunt utilizate ca sinonime. Evident, o fină distincție între aceste expresii poate fi trasată. Observăm că în primele trei expresii se pune accentul pe *subiectul răspunderii*, în timp ce în ultimele două expresii se accentuează *domeniul* în care intervine *răspunderea*. Pornind de la aceasta, considerăm că abordarea propriu-zisă a *răspunderii statului* implică în mod necesar relevarea formelor concrete de răspundere, precum și concretizarea subiecților pasibili de acestea[552].

La capitolul *subiecților* avuți în vedere de *teoria răspunderii statului,* destul de relevant s-a expus V. Micu[553], care privind această instituţie ca una complexă, subliniază necesitatea de a distinge subiecţii concreţi (expres prevăzuţi de lege), element indispensabil cazurilor practice de tragere la răspundere. Mai mult, autorul este de părere că „chiar dacă se operează cu expresia *răspunderea statului*, în realitate subiect al răspunderii este totuşi organul/autoritatea publică concretă, care urmează astfel să răspundă în numele statului. Iată de ce, sintagma cea mai relevantă şi integrativă în context este *răspunderea puterii publice*”.

Dintr-un anumit punct de vedere autorul are dreptate, dar în acest caz trebuie totuși să distingem cazurile în care răspunzător este *statul* nemijlocit de cele în care pasibili de răspundere sunt *autoritățile* acestuia (la aceste noțiuni vom reveni mai jos).

---

[551] POPESCU, R.D. *Răspunderea Parlamentului în dreptul constituţional.* Bucureşti: C.H. Beck, 2011, p. 42.
[552] **ȘEVCENCO, I.** *Răspunderea juridică a autorităților publice: premise teoretico-normative, particularități și forme.* În: Intellectus, 2023, nr. 1, p. 125.
[553] MICU, V. *Privire generală asupra răspunderii statului contemporan.* În: Legea şi viaţa, 2016, nr. 10, p. 43.

Pornind de la acest argument, susținând și alți cercetători[554], autorul citat deduce că „instituţia *răspunderii puterii publice* înglobează în sine trei elemente principale: *răspunderea statului*, *răspunderea autorităţilor publice* şi *răspunderea funcţionarilor publici*”[555]. În paralel, în doctrină s-a precizat că conceptul *răspunderea statului* sugerează două sensuri: *stricto sensu* și *lato sensu*[556]: *stricto sensu* se consideră că prin *răspunderea statului* trebuie înțeleasă răspunderea unui funcţionar public sau a unei autorităţi publice, în timp ce *lato sensu* aceasta presupune „un raport juridic între stat, pe de o parte, şi cetăţean (persoană), a cărui drepturi au fost lezate, pe de altă parte”. Analizând aceste accepţiuni, prof. Gh. Costachi subliniază că „*răspunderea statului* poate fi antrenată atât nemijlocit, cât şi mijlocit, prin intermediul răspunderii organelor de stat şi a funcţionarilor publici. Această diferenţiere este importantă atât teoretic, cât şi practic, deoarece fiecare caz în parte presupune particularităţi specifice, precum şi un mecanism distinct de realizare”. Ca urmare, domnia sa conchide că „*răspunderea puterii publice* se poate manifesta la trei nivele: *la nivelul statului, la nivelul autorităţilor publice* şi *la nivelul funcţionarilor publici*”[557].

Dincolo de abordarea teoretică, destul de relevantă a acestui aspect, totuși ne întrebăm în ce cazuri *autoritățile publice* pot fi subiecte ale răspunderii? Pentru a da răspuns, considerăm necesar a vedea care pot fi formele concrete de răspundere juridică și temeiul legal al acestora[558].

La capitolul *formelor de răspundere* de care este pasibil statul/puterea publică, unele idei relevante pot fi atestate în arealul științific rusesc, în care se menționează[559], „statul poartă o *răspundere juridică publică*, specificul căreia constă în aceea că ea cuprinde măsuri de răspundere morală, politică şi juridică, iar subiecţii sunt răspunzători faţă de cetăţean, popor şi populaţie de la care emană puterea publică. Astfel, organele puterii de stat şi demnitarii publici, fiind purtători ai puterii publice, poartă o *răspundere publică* în faţa poporului, populaţiei şi cetăţeanului pentru neexecutarea competenţelor, drepturilor şi obligaţiilor prevăzute de lege”.

Observăm că în conceptul de *răspundere juridică publică*, autorul citat înglobează răspunderea morală, politică şi juridică. În opinia noastră, asemenea forme de răspundere este corect

---

[554] COSTACHI, Gh. *Direcţii prioritare ...*, Op. cit., p. 216; COSTACHI, Gh., HLIPCĂ, P. *Organizarea și funcționarea puterii...,* Op. cit., p. 319.
[555] MICU, V. *Răspunderea parlamentară: teorie și practică.* Chișinău: S.n., 2017, p. 108; MICU, V. *Răspunderea parlamentară în condițiile statului de drept contemporan:* teză de doctor în drept. Chișinău, 2021, p. 51.
[556] МИЛУШЕВА, Т.В., ФИЛАТОВА, А.В. *Концепция ответственности публичной власти в России.* Op. cit., с. 44-45.
[557] COSTACHI, Gh. *Direcţii prioritare ...*, Op. cit., p. 216; COSTACHI, Gh., HLIPCĂ, P. *Organizarea și funcționarea puterii ...*, Op. cit., p. 319.
[558] **ȘEVCENCO, I.** *Răspunderea juridică a autorităților publice: premise teoretico-normative, particularități și forme.* Op. cit., p. 126.
[559] САВИН, В.Н. *Ответственность государственной власти перед обществом.* В: Государство и право, 2000, nr. 12, с. 66.

a le cuprinde în noțiunea de *răspundere a puterii publice,* întrucât *răspunderea juridică* poate fi antrenată în paralel cu răspunderea morală și politică[560].

În cele ce urmează, succint vom preciza esența fiecărei forme de răspundere, așa cum a fost conturată în literatura de specialitate. *Răspunderea politică* este văzută ca: „răspunderea puterii față de societate pentru îndeplinirea obligaţiilor, promisiunilor şi programelor asumate”[561]; „răspunderea survenită pentru realizarea inadecvată de către subiecţii puterii a competenţelor cu care au fost învestiţi de către popor”[562]; „răspunderea organelor de stat şi a demnitarilor faţă de popor, populaţie pentru necorespunderea activităţii încrederii acordate”[563]. Pornind de la aceste definiții, se conchide că „*răspunderea politică* este mai mult proprie elitei politice, nemijlocit forţelor politice aflate la guvernare şi instituţionalizate”[564].

Răspunderea morală, la rândul său, este văzută ca: „răspunderea puterii pentru exercitarea competenţelor fără respectarea cerinţelor moralei, eticii şi a justeţei”[565]. Dat fiind faptul că sancționarea morală a unor astfel de subiecți este irelevantă, *răspunderea morală* a fost combinată cu cea politică, fiind utilizată des noțiunea de *răspundere politico-morală*[566].

În fine, *răspunderea juridică,* spre deosebire de celelalte forme ale răspunderii, este instituţionalizată şi vizează obligaţia tuturor de a da socoteală pentru încălcarea normelor de drept[567].

Evident, cea mai importantă formă de răspundere în contextul analizat este cea *juridică*, deoarece „reprezintă un instrument menit să asigure şi să garanteze legalitatea organizării şi funcţionării statului şi a autorităţilor acestuia”[568]. O particularitate deosebită a *răspunderii juridice a statului* constă în faptul că „acesta însuşi îşi stabileşte măsurile de răspundere atât prin activitatea legislativă proprie, cât şi prin aderarea la diferite convenţii, tratate, acorduri internaționale”[569].

Din perspectiva dată E. Moraru, fiind preocupată în special de problema *răspunderii juridice a statului pe plan intern*, susține că: „statul poate răspunde în faţa comunităţii internaţionale, în faţa propriului popor (generaţii concrete) sau faţă de cetăţeni concreţi sau persoane juridice. În primul caz este vorba de *răspunderea juridică internaţională* a statului ca popor organizat din punct de vedere statal, întrucât măsurile adoptate de comunitatea internaţională, în mod direct sau indirect se vor reflecta asupra întregului popor al statului. *În cel de-al doilea* caz statul poate fi abordat ca un subiect

---

[560] **ȘEVCENCO, I.** *Răspunderea juridică a autorităților publice: premise teoretico-normative, particularități și forme.* Op. cit., p. 126.
[561] КОЛОСОВА, Н.М. *Конституционная ответственность в Российской Федерации: ...*, Op. cit., с. 16.
[562] MURUIANU, I. *Răspunderea statului – condiţie indispensabilă a democratizării societăţii noastre.* Op. cit., p. 58.
[563] САВИН, В.Н. *Ответственность государственной власти перед обществом.* Op. cit., с. 64.
[564] MICU, V. *Răspunderea parlamentară: teorie și practică.* Chișinău: S.n., 2017, p. 115.
[565] КОЛОСОВА, Н.М. *Теория конституционной ответственности: ...*, Op. cit., с. 58-59.
[566] POPESCU, R.D. *Răspunderea Parlamentului în dreptul constituţional.* Bucureşti: C.H. Beck, 2011, p. 39.
[567] ANGHEL, I.M., DEAK, F., POPA, M.F. *Răspunderea civilă.* Bucureşti: Editura Ştiinţifică, 1970, p. 9.
[568] MICU, V. *Răspunderea parlamentară: teorie și practică.* Chișinău: S.n., 2017, p. 115.
[569] МАЛЬКО, А.В., КУШХОВА, Б.З. *Ответственность публичной власти в современной России: ...*, Op. cit., с. 9.

detaşat de societate atât din punct de vedere funcţional, cât şi organizaţional, chemat să asigure condiţii optime pentru viaţa socială, să ducă o politică internă şi externă corespunzătoare. În aceste condiţii răspunderea statului va purta mai mult un caracter politic. *În cel de-al treilea* caz statul poate fi examinat ca un garant ce are obligaţia de a asigura o activitate eficientă a tuturor organelor sale şi a funcţionarilor acestora, de a lua toate măsurile necesare pentru apărarea şi restabilirea drepturilor încălcate ale persoanelor private"[570]. Din toate cele trei cazuri enunțate, în opinia noastră, este confuză *răspunderea statului față de popor*, care, chiar dacă nu este una *juridică,* ci *politică*, nu este clar cum se realizează, când și în baza căror temeiuri.

Dincolo de cele enunțate, cercetătoarea formulează și o definiție pentru conceptul de *răspundere juridică a statului* în dreptul intern, prin care înțelege: „realizarea obligaţiei statului de reparare a daunei (lichidare a consecinţelor), restabilire a drepturilor şi intereselor legitime ale victimelor actelor/faptelor ilicite ale organelor de stat şi funcţionarilor publici, obligaţie ce este reglementată expres de normele juridice din dreptul naţional al statului"[571]. Așadar, în opinia dnei E. Moraru *răspunderea juridică a statului* este o răspundere reparatorie (patrimonială), față de cetățeni (persoane fizice și juridice) pentru prejudiciile cauzate acestora prin conduita ilegală a autorităților și funcționarilor publici. După noi, definiția dată nu reflectă esența instituției *răspunderii juridice a statului*, fiind necesare pe alocuri unele precizări importante, mai ales sub aspectul delimitării acesteia de *răspunderea autorităților publice*.

În ce privește *formele răspunderii juridice a statului*, până la moment, doctrina nu a ajuns la o poziție general recunoscută și acceptată, opiniile expuse fiind foarte variate. Bunăoară, prof. Gh. Costachi, menționează că: „în accepţiune largă, *răspunderea juridică a statului* poate lua forma unei răspunderi internaţionale, constituţionale, civile, administrative, penale şi disciplinare (subiecţi ai răspunderii administrative, penale şi disciplinare pot fi doar subiecţii individuali, adică funcţionarii publici). În sens îngust, *răspunderea juridică a statului* poate fi doar de natură internaţională, constituţională şi civilă[572]. Suplimentar, dl profesor a reliefat și temeiurile formale ale *răspunderii juridice a statului*, subliniind că „acestea se conţin în: actele normativ-juridice interne; în contractele civile la care statul este parte; în tratatele şi convenţiile internaţionale; hotărârile obligatorii ale organizaţiilor şi instanţelor judecătoreşti internaţionale etc."[573]. În mod special, domnia sa a subliniat că „temeiul faptic al răspunderii juridice îl constituie *delictul*, adică fapta antisocială (social-periculoasă) comisă de către stat, organele de stat şi funcţionarii publici, sancţionată de norma

[570] MORARU, E. *Răspunderea juridică a statului în dreptul intern (aspecte istorice, teoretice şi practice):* Op. cit., p. 183.
[571] MORARU, E. *Unele aspecte ale răspunderii juridice a statului în dreptul intern.* În: Legea şi viaţa, 2011, nr. 9, p. 38; MORARU, E. *Răspunderea juridică a statului în dreptul intern (aspecte istorice, teoretice şi practice):* Op. cit., p. 102.
[572] COSTACHI, Gh. *Direcţii prioritare ...*, Op. cit., pp. 217-218; COSTACHI, Gh., HLIPCĂ, P. *Organizarea și funcționarea puterii ...*, Op. cit., p. 320.
[573] COSTACHI, Gh. *Direcţii prioritare....,* Op. cit., p. 217.

juridică". Pornind de la accepţiunea restrictivă a *răspunderii juridice a statului*, temeiul faptic al acesteia „este constituit din delictele internaţionale, constituţionale şi civile. În cazul funcţionarilor publici, drept temei al răspunderii servesc delictele disciplinare, administrative şi infracţiunile"[574]. Atrăgând atenția la formele de răspundere juridică a statului, identificate de cercetător, la o primă vedere pare a fi confuză *răspunderea constituțională a statului* (de altfel, ca și în cazul ideilor expuse de E. Moraru), or, care ar fi *delictele constituționale* ce pot fi comise de stat?

Fără a intra în polemici (deoarece subiectul excede obiectivelor cercetării noastre), vom atrage atenția la alte idei relevante pentru studiul nostru. Astfel, în opinia lui V. Micu, plecând de la normel constituționale (art. 53 din *Constituția RM*), statul este pasibil de[575]: *răspundere civil-patrimonială* şi *răspundere administrativ-patrimonială*. Alți autori, privesc foarte sceptic recunoașterea statului ca subiect al *răspunderii civile*, dat fiind faptul că „aceasta poate interveni doar în caz de existență a unui contract civil (între stat și un particular), ceea ce este puțin probabil"[576]. O poziție distinctă au adoptat o altă categorie de autori, care susțin că „în condițiile expuse răspunderea statului este doar constituțională"[577].

În ce ne privește, considerăm că pentru identificarea concretă a *formelor de răspundere juridică* de care este pasibil statul și autoritățile acestuia este nevoie de o analiză sistemică a normelor Legii Fundamentale și a legislației în vigoare, care au tangență cu instituția în cauză (obiectiv pe care îl vom realiza în cele ce urmează).

Înainte de a trece la acest subiect, dorim a reliefa pe final importanța deosebită a *răspunderii statului* în sens larg, care pornește de la însăși esența acesteia, văzută ca „o anumită modalitate de limitare a puterii politice, întrucât se materializează în stabilirea de către stat a unor limite legale a activităţii sale în raport cu individul, în asumarea unor obligaţii concrete, orientate spre realizarea intereselor cetăţenilor, în existenţa unei reale răspunderi a funcţionarilor pentru neîndeplinirea obligaţiilor faţă de persoană şi societate"[578]. Ca urmare, *răspunderea statului* reprezintă „o primă condiţie pentru protejarea societăţii faţă de instaurarea unei puteri *proaste*, ca o măsură de avertizare pentru cei care luptă pentru putere urmărind interese egoiste, meschine şi ambiţioase, protecţia puterii de degenerarea acesteia din beneficiul societăţii în necazul ei"[579]. Așadar, se poate susține că

[574] *Ibidem*, pp. 217-218.
[575] MICU, V. *Privire generală asupra răspunderii statului contemporan*. În: Legea și viața, 2016, nr. 10, p. 43.
[576] AVORNIC, Gh., CATAN, A. *Responsabilitatea reciprocă a personalităţii şi a statului ...,* Op. cit., pp. 5-6.
[577] MORARU, E. *Răspunderea juridică a statului în dreptul intern (aspecte istorice, teoretice şi practice):* Op. cit., p. 102; MURUIANU, I. *Statul ca subiect al răspunderii constituţionale*. În: Legea și viața, 2010, nr. 8, pp. 16-17.
[578] МОРАРУ, Е. *Исторические и теоретико-методологические предпосылки исследования юридической ответственности государства перед личностью.* В: Закон и жизнь, 2011, nr.1, с. 49.
[579] КОЛОСОВА, Н.М. *Конституционная ответственность в Российской Федерации: ...*, Op. cit., с. 17.

existența *răspunderii statului* este justificată de necesitatea protejării cetățenilor și a societății de atotputernicia puterii publice, a realizării unui just echilibru între interesele societății și ale statului[580].

Fundamentul constituțional al răspunderii statului/autorităților. La fel ca și multe alte state din lume, Republica Moldova s-a declarat prin Constituție (art. 1) un stat de drept și, ca urmare, a consacrat la nivel constituțional unele aspecte strâns legate de responsabilitatea și răspunderea statului (și a autorităților acestuia), cele mai relevante norme constituționale în acest sens fiind: - art. 53: „(1) Persoana vătămată într-un drept al său de o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluţionarea în termenul legal a unei cereri, este îndreptăţită să obţină recunoaşterea dreptului pretins, anularea actului şi repararea pagubei. (2) Statul răspunde patrimonial, potrivit legii, pentru prejudiciile cauzate prin erorile săvîrşite în procesele penale de către organele de anchetă şi instanţele judecătoreşti."; - art. 56 alin. (1): „Cetăţenii cărora le sînt încredinţate funcţii publice, precum şi militarii, răspund de îndeplinirea cu credinţă a obligaţiilor ce le revin (…)."; - art. 107 alin. (1): „Organele centrale de specialitate ale statului sînt ministerele. Ele traduc în viaţă, în temeiul legii, politica Guvernului, hotărîrile şi dispoziţiile lui, conduc domeniile încredinţate şi sînt responsabile de activitatea lor."; - 134 alin. (3): „Curtea Constituţională garantează supremaţia Constituţiei, asigură realizarea principiului separării puterii de stat în putere legislativă, putere executivă şi putere judecătorească şi garantează responsabilitatea statului faţă de cetăţean şi a cetăţeanului faţă de stat."

Suplimentar la cele enunțate, prin norme constituționale este stabilită răspunderea principalelor autorități publice în stat, precum: Parlamentul RM (art. 85 din Constituție), Președintele RM și persoana care asigură interimatul funcției de Președinte (art. 81, art. 89 și art. 92 din Constituție), precum și Guvernul (art. 103-104, art. 106-106[1] din Constituție).

Din conținutul normelor constituționale citate se poate deduce că constituantul a stabilit două forme de răspundere a statului și autorităților acestuia: *politică* și *juridică*, concept destul de detaliat reflectat în doctrină[581]. Evident, pentru cercetarea noastră contează mai mult *răspunderea juridică* la care pot fi trași subiecții nominalizați.

Sub acest aspect, considerăm a fi cea mai relevantă norma cuprinsă în art. 53 din *Constituție*, din care se poate desprinde cu ușurință că *statul* urmează să răspundă juridic (potrivit alin. 2) pentru prejudiciile cauzate prin erori judiciare (admise în procesele judiciare penale), în timp ce *autoritățile publice* sunt pasibile de răspundere în caz de vătămare a drepturilor administraților (potrivit alin. 1).

---

[580] **ȘEVCENCO, I.** *Răspunderea juridică a autorităților publice: premise teoretico-normative, particularități și forme.* Op. cit., p. 128.

[581] MICU, V. *Răspunderea parlamentară: teorie și practică.* Chișinău: S.n., 2017; TATARU, Gh. *Formele de răspundere a şefului de stat.* Op. cit., pp. 230-234; TATARU, Gh. *Răspunderea şefului de stat: concept şi forme.* Op. cit., pp. 23-28; TATARU, Gh. *Răspunderea constituţională a şefului de stat: argumente şi particularităţi.* Op. cit., pp. 196-208; COSTACHI, Gh., IACUB, I. *Responsabilitatea ministerială …*, Op. cit., pp. 4-11; BALTAG, D. *Unele aspecte privind responsabilitatea politică…,*Op. cit., pp. 5-14.

Această delimitare făcută de către constituant este una foarte importantă, întrucât ne permite să distingem instituția *răspunderii statului* de instituția *răspunderii autorităților publice,* ambele fiind circumscrise *răspunderii puterii publice.*

Reflectând asupra normei citate, putem deduce că *statul* răspunde doar pentru cauzarea de prejudicii cetățenilor prin *erori judiciare*, adică de către exponenții puterii judecătorești și a subiecților implicați în înfăptuirea actului justiției. În cazul în care vătămarea și prejudiciul sunt cauzate de către exponenții puterii executive, răspunzătoare va fi *autoritatea publică* vinovată de aceasta[582].

În ordinea dată de idei, se iscă o altă întrebare interesantă: cine urmează să răspundă pentru vătămările și prejudiciile cauzate cetățenilor de către autoritatea legislativă a statului? Acest subiect a fost pus în discuție în literatura de specialitate, menționându-se faptul că: „constituantul nu a prevăzut nimic pentru cazurile în care prin însăși activitatea legislativului pot fi cauzate anumite prejudicii particularilor, prin aceasta fiind exclusă răspunderea pentru cauzarea vătămărilor prin activitatea legislativă a statului"[583]. Cu toate acestea, cercetătorii consideră justificat că „dreptul persoanei vătămate de autoritățile publice trebuie să acopere vătămările cauzate de toate autoritățile celor trei puteri ale statului. Desigur, în acest caz prezintă o deosebită importanță legislația specială în vigoare, care dezvoltă norma constituțională citată"[584].

Susținând o astfel de propunere, opinăm că *răspunderea pentru prejudiciile cauzate prin activitate legislativă* ar completa conținutul unui principiu fundamental consacrat în Constituție – *responsabilitatea statului față de cetățean și a cetățeanului față de stat* – în calitatea sa de „principiu de bază al raporturilor dintre stat şi individ în cadrul unui stat de drept"[585], garantarea căruia a fost atribuită în competența Curții Constituționale (potrivit art. 134 alin. (3) din *Constituţia RM*).

Așadar, în opinia noastră, la fel cum și-a asumat statul nostru (prin norme constituționale) răspunderea pentru prejudiciile cauzate de puterea judecătorească și autoritățile care „o deservesc" (care colaborează strâns cu aceasta în actul justiției), tot așa urmează să-și asume răspunderea pentru prejudiciile eventual cauzate de puterea legislativă, prin actele normative pe care le edictează. În rest, prejudiciile cauzate de puterea executivă în procesul de organizare a executării și executarea concretă a legilor, țin de responsabilitatea autorităților publice exponente ale acesteia (conform art. 53 alin. (1) din *Constituția RM*).

---

[582] **ŞEVCENCO, I.** *Răspunderea juridică a autorităților publice: premise teoretico-normative, particularități și forme.* Op. cit., p. 130.
[583] CERNEAN, Iu. *Reglementarea constituțională a dreptului persoanei vătămate de o autoritate publică*. Op. cit., p. 35.
[584] COSTACHI, Gh., CERNEAN, Iu. *Spre o teorie a drepturilor persoanei vătămate de autorități.* Op. cit., p. 210.
[585] MURUIANU, I. *Respectarea şi realizarea drepturilor şi libertăţilor omului – obligaţie constituţională a statului.* Op. cit., p. 209; МУРУЯНУ, И. *Актуальные правовые проблемы демократизации общества.* În: „Probleme actuale ale istoriei, teoriei dreptului şi ştiinţelor administraţiei publice", conferinţă ştiinţifică internaţională (1-2 octombrie 2009). Chişinău: ASEM, 2010, p. 33; COSTACHI, Gh. *Valoarea drepturilor omului în contextul edificării statului de drept în Republica Moldova.* Op. cit., p. 94.

Formele de răspundere juridică a autorităților publice. După cum s-a văzut din compartimentul trecut, Legea fundamentală a statului nostru delimitează clar răspunderea statului de răspunderea autorităților publice, reglementând în principal *răspunderea patrimonială* a acestor subiecți, altfel spus, obligația acestora de a repara prejudiciile cauzate cetățenilor. Pe lângă aceasta, în conținutul art. 53 alin. (1) al *Constituției RM*, observăm că persoanele vătămate în drepturile lor de către *autorități*, pe lângă repararea prejudiciului suportat mai pot solicita și obține *recunoașterea dreptului* și *anularea actului vătămător*. Este clar că aceste măsuri (odată ce pot fi impuse autorităților publice) exced limitelor *răspunderii patrimoniale.* Prin urmare, se ridică o importantă întrebare teoretică: care este forma de răspundere juridică aplicabilă în acest caz autorităților publice? Pentru a da răspuns este necesar să vedem mai întâi care sunt *formele de răspundere juridică* de care sunt pasibile în general autoritățile publice.

În căutarea acestor forme prin doctrina administrativă (ca domeniu de referință), am constatat că în limitele teoriei dreptului administrativ, studiile se axează în principal pe *răspunderea funcționarilor publici* și foarte puțin pe *răspunderea autorităților publice*. În majoritatea surselor doctrinare, problema *răspunderii în dreptul administrativ* se concentrează pe instituția *răspunderii funcționarilor publici*, abordată din perspectiva tuturor formelor de răspundere juridică cunoscute[586]: *răspunderea disciplinară* (ca parte a *răspunderii administrative*[587]); *răspunderea penală* (numită și *răspundere administrativ-penală*[588]); *răspunderea contravențională* (numită și *răspundere administrativă*[589]) și *răspunderea civilă* (numită și *răspundere administrativ-patrimonială*).

Dat fiind faptul că acest aspect excede scopului prezentei cercetări, în continuare ne vom axa doar pe problema *răspunderii autorităților publice*, urmărind să identificăm formele de răspundere juridică de care sunt pasibile acestea din cele general cunoscute.

În vederea realizării acestui obiectiv, inițial, considerăm binevenit să reiterăm unica normă juridică care prevede expres formele de răspundere juridică de care sunt pasibile autoritățile publice. Este vorba despre norma cuprinsă în art. 35 din CA al RM, conform căreia: *„**Autoritățile publice** și persoanele fizice care le reprezintă **răspund**, **după caz, penal, contravențional, civil** sau **disciplinar** pentru neexecutarea sau executarea necorespunzătoare a activității administrative, în condițiile legii.”*

---

[586] MOCANU-SUCIU, A. *Răspunderea funcționarilor publici.* București: C.H. Beck, 2015; BALTAG, D. *Unele considerații referitoare la responsabilitatea și răspunderea juridică a funcționarilor publici.* Op. cit., pp. 221-228; IORGOVAN, A. *Tratat de drept administrativ.* Vol. I. Ediția a IV-a. București: All Beck, 2005, pp. 639-640; VEDINAȘ. V. *Tratat teoretic și practic de drept administrativ*. Vol. I. București: Universul Juridic, 2018, pp. 482-483.

[587] PRISĂCARU, V.I. *Funcționarii publici.* Buc.: C.H. Beck, 2004, pp. 143-144; BOTOMEI, V. *Răspunderea administrativă: aspecte practico-științifice în plan comparat – Republica Moldova și România:* teză de doctor în drept. Chișinău, 2013, p. 67.

[588] PISARENCO, O. *Răspunderea administrativă și contenciosul administrativ*. Op. cit., pp. 49-58; VLAS, C. *Formele răspunderii administrative.* Op. cit., p. 435.

[589] PRISĂCARU, V. I. *Funcționarii publici.* București: All Beck, 2004, p. 142.

După cum s-a subliniat în capitolul precedent al lucrării, din start, este greu de acceptat că atât *autoritățile publice* (ca persoane juridice de drept public), cât și „persoanele fizice care le reprezintă" să fie pasibile de unele și aceleași forme de răspundere juridică. Pentru a ne convinge, ne propunem în continuare să analizăm atât temeiul juridic, cât și posibilitatea *autorităților publice* de a fi pasibile de formele de răspundere juridică enunțate.

Aplicând metoda excluderii, pentru început, considerăm că prezintă importanță *imunitatea penală a autorităților publice*, care în esență denotă absolvirea acestor subiecți de forma dată de răspundere juridică. Instituția este destul de bine studiată și argumentată în lucrările cercetătorului V. Micu[590], în opinia căruia „statul și autoritățile publice constituie o excepție de la principiul răspunderii penale a persoanelor juridice, întrucât aceste subiecte se bucură de imunitate penală".

Evocator este că această *imunitate* e recunoscută expres în legea penală a Republicii Moldova (art. 21 alin. (3) din *Codul penal*[591]), după cum urmează: *„O persoană juridică**, cu excepția autorităților publice**, este pasibilă de răspundere penală pentru o faptă prevăzută de legea penală dacă aceasta nu a îndeplinit sau a îndeplinit necorespunzător dispozițiile directe ale legii ce stabilesc îndatoriri sau interdicții privind efectuarea unei anumite activități ... (...)."* Așadar, în temeiul acestei norme, **autoritățile publice nu sunt pasibile de răspundere penală**.

Aceeași excepție o atestăm și în cazul *răspunderii contravenționale*, conform art. 17 alin. (1) din *Codul contravențional al RM*[592], autoritățile publice fiind excluse expres de la această formă de răspundere[593]. Prin analogie, putem constata că legea contravențională le recunoaște *imunitatea contravențională.*

În aceeași ordine de idei, e cazul să enunțăm și faptul că *autoritățile publice* nu sunt pasibile nici de *răspundere disciplinară*, chiar și în condițiile în care acestea sunt organe unipersonale, această formă de răspundere dispunând de particularități distincte incompatibile cu specificul unor astfel de subiecți de drept[594] (cum ar fi, în principal, caracterul său personal).

Dincolo de negarea răspunderii penale, contravenționale și disciplinare a autorităților publice, în doctrina autohtonă (D. Baltag[595]; Gh. Avornic[596], Gh. Costachi[597], O. Arseni[598], I. Muruianu[599], V.

---

[590] MICU, V. *Răspundearea parlamentară: teorie și practică.* Chișinău: S.n., 2017, p. 211.
[591] *Codul penal al Republicii Moldova* nr. 985 din 18.04.2002. Republicat în: Monitorul Oficial nr. 72-74 din 14.04.2009 (cu modificări și completări până la data de 04.10.2016).
[592] *Codul contravențional al Republicii Moldova* nr. 218 din 24.10.2010. Republicat în: Monitorul Oficial nr. 441-451 din 2016 (cu modificări și completări până la data de 14.04.22).
[593] GUȚULEAC, V., SPÎNU, I., COMARNIȚCAIA, E. *Unele prevederi doctrinare privind subiecții contravenției*. În: Jurnal juridic național: teorie și practică, 2017, nr. 3, p. 7.
[594] **ȘEVCENCO, I.** *Răspunderea juridică a autorităților publice: ....* Op. cit., p. 131.
[595] BALTAG, D. *Unele aspecte ale răspunderii juridice constituționale*. Op. cit., p. 5; BALTAG, D., GUȚU, A. *Teoria generală a dreptului.* Op. cit., p. 280; PRODAN, M., BALTAG, D. *Unele consideraţii referitor la conţinutul răspunderii constituţionale.* Op. cit., pp. 38-46.
[596] AVORNIC, Gh. şi alţii *Teoria generală a dreptului.* Chişinău: Cartier Juridic, 2004, p. 508.

Micu[600]) se argumentează existența unei alte forme de răspundere juridică de care sunt pasibile acestea, fiind vorba despre *răspunderea constituțională,* aplicabilă pentru comiterea de *delicte constituționale*.

Fără a intra în detalii, considerăm că o astfel de formă de răspundere juridică a autorităților publice are dreptul la existență, dar ea nu este relevantă pentru situația în care autoritățile vatămă drepturile particularilor prin activitatea administrativă desfășurată, deoarece în asemenea cazuri suntem în prezența unor raporturi de drept administrativ și nu constituțional (*răspunderea constituțională* fiind aplicabilă doar în cadrul unor raporturi juridice de drept constituțional)[601].

O ultimă formă de răspundere juridică recunoscută în doctrina dreptului administrativ este *răspunderea civilă* (numită și *administrativ-patrimonială*), care de cele mai multe ori este atribuită nemijlocit autorităților publice. Dat fiind faptul că această formă de răspundere este un subiect destul de sensibil și susceptibil de diferite controverse, ne rezervăm dreptul să-l abordăm detaliat în unul din paragrafele următoare.

Generalizând asupra *formelor de răspundere juridică a autorităților publice*, subliniem că din cele patru forme de răspundere general recunoscute (*penală, contravențională, disciplinară* și *civilă*), autoritățile publice sunt pasibile doar de *răspunderea civilă* (la care ne vom referi detaliat în următorul paragraf). Dincolo de această claritate, totuși rămâne sub semnul întrebării norma juridică cuprinsă în art. 35 din CA al RM, care prevede răspunderea autorităților publice „*pentru neexecutarea sau executarea necorespunzătoare a activității administrative, în condițiile legii"*. Să fie vorba oare în acest caz de o formă de răspundere juridică distinctă față de cele enunțate? Vom încerca să dăm răspuns la această întrebare în partea finală a prezentului capitol.

3.3. Răspunderea patrimonială a autorităților publice

Preliminarii. Vom iniția compartimentul cu precizarea faptului că, la moment, în legislația Republicii Moldova avem următoarele reglementări relevante pentru subiectul dat:

- art. 53 din *Constituția RM*: „(1) 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

---

[597] COSTACHI, Gh. *Direcţii prioritare ...*, Op. cit., pp. 274-294; GHERGHELEGIU, T., COSTACHI, Gh. *Răspunderea constituțională ...,* Op. cit., pp. 92-101; COSTACHI, Gh. *Tipologia formelor de răspundere a autorităților administrației publice locale*. Op. cit., pp. 264-271.

[598] ARSENI, O., COSTACHI, Gh. *Abordarea terminologică a răspunderii constituționale ...*, Op. cit., pp. 4-8; ARSENI, O., COSTACHI, Gh. *Forme şi tipuri de răspundere a organelor şi funcţionarilor administraţiei publice locale.* Op. cit., pp. 9-12; ARSENI, O., COSTACHI, Gh. *Răspunderea puterii publice – dimensiune a statului de drept*. Op. cit., pp. 11-14; ARSENI, O., COSTACHI, Gh. *Reflecţii asupra instituției răspunderii în dreptul constituțional*. Op. cit., pp. 4-6; ARSENI, O., COSTACHI, Gh. *Reflecţii asupra noţiunii şi esenţei răspunderii administraţiei publice locale.* Op. cit., pp. 15-18.

[599] COSTACHI, Gh., MURUIANU, I. *Răspunderea constituțională a deputaților, miniștrilor ...,* Op. cit., pp. 4-7; COSTACHI, Gh., MURUIANU, I. *Raportul răspunderii constituționale cu alte forme de răspundere*. Op. cit., pp. 170-175.

[600] MICU, V. *Răspunderea parlamentară: teorie și practică.* Chișinău: S.n., 2017, p. 137.

[601] **ȘEVCENCO, I.** *Răspunderea juridică a autorităților publice: …* Op. cit., p. 131.

îndreptăţită să obţină recunoaşterea dreptului pretins, anularea actului şi **repararea pagubei**. (2) Statul **răspunde patrimonial**, potrivit legii, pentru prejudiciile cauzate prin erorile săvîrşite în procesele penale de către organele de anchetă şi instanţele judecătoreşti."

- art. 2006 din *Codul civil al RM*: „(1) **Prejudiciul** cauzat printr-un act administrativ ilegal sau nesoluţionarea în termen legal a unei cereri de către o autoritate publică sau de către o persoană cu funcţie de răspundere din cadrul ei **se repară** integral de autoritatea publică. Persoana cu funcţie de răspundere va răspunde solidar în cazul intenţiei sau culpei grave. (2) Persoanele fizice au dreptul să ceară repararea prejudiciului moral cauzat prin acţiunile indicate la alin.(1). (3) Obligaţia de reparare a prejudiciului nu se naşte în măsura în care cel prejudiciat a omis, cu intenţie ori din culpă gravă, să înlăture prejudiciul prin mijloace legale. (4) În cazul în care o autoritate publică are o obligaţie impusă de un act adoptat în scopul protecţiei contra riscului de producere a unui anumit fel de prejudiciu, ea răspunde pentru prejudiciul de acest fel cauzat sau nepreîntîmpinat prin neexecutarea obligaţiei, cu excepţia cazului cînd autoritatea publică demonstrează că a dat dovadă de diligenţă rezonabilă în executarea obligaţiei. (5) Autoritatea publică nu răspunde pentru prejudiciul cauzat prin adoptarea unui act normativ sau omisiunea de a-l adopta."

- art. 2007 din *Codul civil al RM*: „(1) **Prejudiciul** cauzat persoanei prin acțiunile organelor de urmărire penală, ale procuraturii sau ale instanțelor de judecată **se repară** de către stat integral, indiferent de vinovăția persoanei responsabile, în următoarele cazuri: a) condamnare ilegală, tragere ilegală la răspundere penală, aplicare ilegală a măsurii preventive sub forma arestului preventiv sau sub forma declarației scrise de a nu părăsi localitatea; b) aplicare ilegală, în calitate de sancțiune contravențională, a arestului, a muncii neremunerate în folosul comunității; c) acțiuni sau inacțiuni care au dus, după caz, la: – constatarea de către Curtea Europeană a Drepturilor Omului, prin hotărâre, a încălcării drepturilor sau libertăților fundamentale ale unei persoane și dispunerea achitării unor sume în beneficiul acesteia; – pronunțarea unei hotărâri de către o instanță judecătorească națională, ca urmare a condamnării statului de către Curtea Europeană a Drepturilor Omului, prin care s-a dispus achitarea unor sume din contul statului. (2) Statul se exonerează de răspundere în cazul cînd persoana vătămată a contribuit intenţionat şi benevol la producerea prejudiciului prin autodenunţ." Norma aceasta o găsim dezvoltată și în *Legea privind modul de reparare a prejudiciului cauzat prin acţiunile ilicite ale organelor de urmărire penală, ale procuraturii şi ale instanţelor judecătoreşti*, nr. 1545/1998[602].

[602] *Legea privind modul de reparare a prejudiciului cauzat prin acţiunile ilicite ale organelor de urmărire penală, ale procuraturii şi ale instanţelor judecătoreşti* nr. 1545 din 25.02.1998. În: Monitorul Oficial nr. 50-51 din 04.06.1998 (versiune în vigoare din 05.01.18).

- art. 2 alin. (1) din *Legea privind repararea de către stat a prejudiciului cauzat prin încălcarea dreptului la judecarea în termen rezonabil a cauzei sau a dreptului la executarea în termen rezonabil a hotărârii judecătoreşti* nr. 87/2011[603]: „Orice persoană fizică sau juridică ce consideră că i-a fost încălcat dreptul la judecarea în termen rezonabil a cauzei sau dreptul la executarea în termen rezonabil a hotărîrii judecătoreşti poate adresa în instanţa de judecată o cerere de chemare în judecată privind constatarea unei astfel de încălcări şi **repararea prejudiciului** cauzat prin această încălcare, în condiţiile stabilite de prezenta lege şi de legislaţia procesuală civilă."

Observăm că în toate aceste norme se pune accentul pe *repararea pagubei/prejudiciului*, fiind enunțată expres și *răspunderea patrimonială* (a statului). În opinia noastră *repararea pagubei/prejudiciului* ține de esența *răspunderii patrimoniale,* ceea ce ne face să conchidem că normele legale citate consacră expres *răspunderea patrimonială a statului* și a *autorităților publice*, delimitând clar cazurile în care răspunde patrimonial statul de cele în care răspund autoritățile publice ale acestuia.

Răspunderea patrimonială: considerații generale. Înainte de a clarifica în ce constă *răspunderea patrimonială a autorităților publice,* ar fi necesar să vedem cum este înțeleasă în general *răspunderea patrimonială* în doctrină. Unii cercetători, constată destul de pesimist la acest capitol că „actualmente la nivelul teoriei generale a dreptului nu este configurată concepţia *răspunderii patrimoniale"*[604], „specialiştii limitându-se doar la enunţarea acesteia în unele clasificări ale răspunderii juridice, fie la expunerea unor argumente în favoarea existenţei sale în studii special dedicate răspunderii juridice"[605].

Mai mult, se atrage atenția că „în doctrina autohtonă, nu există o abordare unică vis-a-vis de problema dacă poate fi considerată sau nu *răspunderea patrimonială* drept o formă distinctă de răspundere juridică ce se extinde asupra mai multor ramuri de drept". În majoritatea cazurilor aceasta este examinată drept „o obligaţie subiectivă a persoanei, rezultată dintr-un raport juridic legat de cauzarea unui prejudiciu, unui bun sau unui drept patrimonial concret, sau ca o măsură sancţionatorie suplimentară, reglementată de normele juridice"[606]. Pornind de la aceasta, *răspunderea patrimonială* prezintă obiect de studiu pentru specialiști din diferite domenii, precum: drept civil, dreptul muncii, dreptul administrativ, fiscal, comercial, penal, ecologic etc.[607].

---

[603] *Legea privind repararea de către stat a prejudiciului cauzat prin încălcarea dreptului la judecarea în termen rezonabil a cauzei sau a dreptului la executarea în termen rezonabil a hotărârii judecătoreşti* nr. 87 din 21.04.2011. În: Monitorul Oficial nr. 107-109 din 01.07.2011 (modificată prin Legea nr.96 din 03.05.2012 MO nr.135-141/443 din 06.07.2012).
[604] STAHI, T. *Răspunderea patrimonială – formă a răspunderii juridice:* teză de doctor în drept. Chișinău, 2018, p. 60.
[605] STAHI, T. *Theoretical aspects concerning the patrimony liability*. In: Proceedings of the International Conference European Union's Hystory, Culture and Citizenship, 9th edition, Bucharest: Publishing House, 2016, pp. 751-760.
[606] STAHI, T. *Răspunderea patrimonială – formă a răspunderii juridice?* În: Studii juridice universitare, 2015, nr. 3-4, p. 144.
[607] STAHI, T. *Răspunderea patrimonială – formă a răspunderii juridice*: teză de doctor în drept. Chișinău, 2018, p. 60.

În opinia noastră, acest detaliu ne vorbește mai mult despre răspândirea largă a *răspunderii patrimoniale* în toate sferele reglementate de sistemul de drept național, decât despre complexitatea și dificultatea identificării acesteia ca formă a răspunderii juridice[608].

Important este că „esenţa *răspunderii patrimoniale* şi, totodată, elementul care o distinge faţă de celelalte forme de răspundere juridică, legând-o în acelaşi timp de fiecare dintre acestea, este *îndatorirea de reparare a prejudiciului*". Din acest punct de vedere, T. Stahi, precizează destul de just că „a răspunde din punct de vedere patrimonial înseamnă, de fapt, a repara prejudiciul cauzat altuia". Ca urmare, „pentru *răspunderea juridică patrimonială* este specifică nu orice constrângere din partea statului, ci numai constrângerea de a suporta consecinţe negative cu caracter patrimonial"[609].

Pornind de la o analiză amplă în materie, T. Stahi definește *răspunderea patrimonială* ca fiind: „o formă a răspunderii juridice cu caracter reparator, instituită cu scopul înlăturării consecințelor dăunătoare cauzate patrimoniului unei persoane fizice și/sau juridice, din contul patrimoniului persoanei responsabile de cauzarea prejudiciului, prin recuperarea integrală a pagubelor, inclusiv a venitului ratat"[610].

În opinia prof. D. Baltag, *răspunderea patrimonială* reprezintă „…o formă de răspundere juridică cu caracter reparator, instituită în scopul înlăturării consecinţelor prejudiciabile, evaluabile pecuniar, cauzate patrimoniului persoanei vătămate, prin instituirea unei obligaţii de a da sau de a face în sarcina făptuitorului şi în beneficiul persoanei prejudiciate"[611].

De o manieră generală, dar destul de relevantă, *răspunderea patrimonială* este privită ca „o răspundere reparatorie, ce presupune o obligaţie de dezdăunare, în sarcina autorului prejudiciului, contribuind la apărarea dreptului subiectiv încălcat prin săvârşirea faptei ilicite"[612].

De cele mai multe ori, *răspunderea patrimonială* este asociată cu *răspunderea civilă* – una dintre cele mai importante forme ale răspunderii juridice. În opinia cercetătorilor, „expresia *răspundere civilă* desemnează, în limbajul juridic, ansamblul regulilor care obligă autorul unei daune cauzate ilicit unei alte persoane de a o repara sau de a-i oferi acesteia o compensație"[613].

În literatura de specialitate *răspunderea civilă* a fost definită ca: „o formă a răspunderii juridice care constă într-un raport de obligații în temeiul căruia o persoană este îndatorată să repare prejudiciul cauzat altuia prin fapta sa ori, în cazurile prevăzute de lege, prejudiciul pentru care este

[608] **ŞEVCENCO, I.** *Răspunderea patrimonială a autorităţilor publice.* În: Analele ştiinţifice ale Academiei „Ştefan cel Mare" a MAI al RM, Științe Juridice, nr. 16, Chișinău, 2023, p. 337.
[609] STAHI, T. *Răspunderea patrimonială – formă a răspunderii juridice*: teză de doctor în drept. Chișinău, 2018, p. 62.
[610] *Ibidem*, p. 67.
[611] BALTAG, D. *Teoria generală a dreptului*. Chișinău: Tipografia Centrală, 2013, p. 444.
[612] GRETY, C. *Răspunderea patrimonială a funcţionarilor publici, a salariaţilor …*, Op. cit., p. 4.
[613] VINEY, G. *Introduction à la responsabilité.* In: Traité de droit civile. Introduction à la responsabilité. Paris: L.G.D.J., 1996, p. 3.

răspunzătoare”[614]; „o formă a constrângerii de stat, care constă în delegarea oricărei persoane de a repara prejudiciul cauzat altuia prin fapta sa ilicită prevăzută de lege sau de contract”[615]; „restabilirea stării materiale a persoanei vătămate din contul patrimoniului delicventului sau din contul persoanei responsabile pentru prejudiciul cauzat”[616]; „o instituţie juridică (fundamentală), alcătuită din totalitatea normelor de drept prin care se reglementează obligaţia oricărei persoane de a repara prejudiciul cauzat altuia prin fapta sa extracontractuală sau contractuală pentru care este chemată de lege să răspundă”[617]; „o formă a constrângerii de stat care constă în obligația oricărei persoane, prevăzută de lege sau contract, de a repara prejudiciul cauzat altuia prin fapta sa ilicită”[618] etc.

Evident, în doctrină au fost formulate numeroase definiții pentru *răspunderea civilă.* Cel mai important este că în toate se pune accentul pe caracterul reparator al acesteia, ceea ce îi este propriu și *răspunderii patrimoniale*. De aici (și nu numai), se poate conchide logic că *răspunderea patrimonială* este *o răspundere reparatorie,* care după natura juridică este proprie dreptului civil, în cadrul căruia aceasta a fost numită *răspundere civilă*[619].

La acest capitol, în doctrină pot fi atestate diferite controverse. Bunăoară, autorul I. Trofimov susţine că „nu trebuie confundată *răspunderea civilă* cu *răspunderea patrimonială*, deoarece *răspunderea patrimonială* este o măsură care nu-i specifică exclusiv dreptului civil, exemplu în acest sens servind confiscarea averii, plata amenzii etc.”[620]. În legătură cu această teză, suntem de părerea că „amenda”, „confiscarea averii” sunt în esență sancțiuni cuprinse de asemenea forme de răspundere juridică, precum *răspunderea penală* și *răspunderea contravențională.* Aceste sancțiuni cu caracter material nu au nimic comun cu *răspunderea patrimonială* care intervine doar în cazul în care a fost cauzat un prejudiciu (moral sau material) cu scopul reparării sau compensării acestuia.

Pe de altă parte, autorul citat menţionează că „unul din criteriile ce stau la baza clasificării tradiționale a formelor de răspundere juridică, este domeniul raporturilor juridice în care apare aceasta şi care sunt reglementate de un anumit tip de norme ce fac parte dintr-un act normativ separat. În acest sens, noţiunea *răspunderea civilă* este echivalentă cu expresia *răspunderea în dreptul civil*”[621]. Referitor la această idee susținem că *răspunderea civilă* poate fi interpretată ca *răspunderea din dreptul civil,* dar aceasta nu înseamnă negarea caracterului patrimonial al *răspunderii civile*. Un argument important în acest sens atestăm la T. Stahi, care opinează că „este rezonabilă aplicarea noţiunii de *răspundere patrimonială*, întrucât termenul, prin natura sa, nu indică

[614] ADAM, A.R. *Drept civil ...*, Op. cit., p. 216; JUGASTRU, C. *Teoria generală a obligațiilor.* Op. cit., p. 230.
[615] BAIEŞ, S. ş.a. *Drept civil. Drepturile reale. Teoria generală a obligaţiilor*. Vol. II. Chişinău: Cartier Juridic, 2005, p. 403.
[616] BLOŞENCO, A. *Răspunderea civilă delictuală*. Chişinău: Arc, 2002, p. 22.
[617] MANGU, F.I. *Răspunderea civilă. Constantele răspunderii civile*. București: Universul Juridic, 2014, p. 16.
[618] BAIEŞ, S., MÎŢU, Gh., CAZAC, O. și alții *Drept civil. Teoria generală a obligațiilor.* Chișinău: S.n., 2015, p. 392.
[619] **ȘEVCENCO, I.** *Răspunderea patrimonială a autorităților publice.* Op. cit., p. 339.
[620] TROFIMOV, I. *Drept civil. Contractele civile*. Chişinău: Elena – VI, 2004, pp. 58-59.
[621] *Ibidem*, p. 60.

apartenența ramurală a răspunderii, ci faptul că se răspunde cu *patrimoniul*, prin repararea unui prejudiciu patrimonial"[622].

Pornind de la această idee, considerăm că în cazurile în care este necesară aplicarea *răspunderii civile* în raporturile juridice reglementate de alte ramuri ale dreptului este recomandabilă utilizarea noțiunii de *răspundere patrimonială*, concept ce sugerează natura reparatorie a răspunderii (pentru prejudiciile cauzate unui patrimoniu sau drepturilor subiective personale, reparate din contul altui patrimoniu), fără a fi precizată însă apartenența sa ramurală[623]. Apropo, în doctrina dreptului administrativ autohton am atestat deja utilizarea acestei expresii (*răspunderea patrimonială*)[624].

Spectrul larg de aplicație și particularitățile pe care le implică *răspunderea patrimonială,* pot fi cu ușurință deduse din clasificarea realizată de T. Stahi, conform următoarelor criterii (numite și modalități ale *răspunderii patrimoniale*)[625]: „1) *după natura juridică a normelor de reglementare:* a) răspunderea patrimonială în dreptul public; b) răspunderea patrimonială în dreptul privat; 2) *după specificul ramurii de drept în care acționează:* a) răspunderea patrimonială în dreptul civil; b) răspunderea patrimonială în dreptul muncii; c) răspunderea patrimonială în dreptul administrativ; d) răspunderea patrimonială în dreptul fiscal/bugetar; e) răspunderea patrimonială în dreptul ecologic; f) răspunderea patrimonială în dreptul penal; 3) *după statutul juridic al subiectului de drept*: a) răspunderea patrimonială a salariaților; b) răspunderea patrimonială a angajatorilor; c) răspunderea patrimonială a funcționarilor publici; d) răspunderea patrimonială a judecătorilor; e) răspunderea patrimonială a persoanelor care practică profesii libere; f) răspunderea patrimonială a medicilor; j) răspunderea patrimonială a militarilor; 4) *după natura pagubelor cauzate*: a) răspunderea patrimonială pentru daune patrimoniale; b) răspunderea patrimonială pentru daune morale; 5) *după subiectul răspunderii*: a) răspunderea patrimonială individuală; b) răspunderea patrimonială colectivă; 6) *după gradul de vinovăție*: a) răspunderea patrimonială obiectivă; b) răspunderea patrimonială subiectivă; 7) *în dependență de momentul reparării daunei*: a) răspunderea patrimonială având ca finalitate repararea unui prejudiciu cert; b) răspunderea patrimonială preventivă (obligarea persoanei răspunzătoare să execute anumite lucrări pe propria cheltuială ori să plătească sume de bani pentru a se evita un prejudiciu posibil, dându-se satisfacție principiilor prevenției și precauției)."

Privite în ansamblul lor, toate „modalitățile răspunderii patrimoniale" enunțate se încadrează perfect în *teoria răspunderii civile,* ceea ce subliniază o data în plus identitatea absolută dintre *răspunderea patrimonială* și *răspunderea civilă*[626].

---

[622] STAHI, T. *Răspunderea patrimonială – formă a răspunderii juridice*: teză de doctor în drept. Chișinău, 2018, p. 60.
[623] **ȘEVCENCO, I.** *Răspunderea patrimonială a autorităților publice.* Op. cit., pp. 339-340.
[624] GUREU, V. *Drept administrativ: note de curs.* Chișinău: S.n., 2016, p. 206.
[625] STAHI, T. *Răspunderea patrimonială – formă a răspunderii juridice*: teză de doctor în drept. Chișinău, 2018, p. 71.
[626] **ȘEVCENCO, I.** *Răspunderea patrimonială a autorităților publice.* Op. cit., p. 340.

Plecând de la esența enunțată a *răspunderii patrimoniale,* devine clar că prejudicii pot fi cauzate în principiu în cadrul majorității tipurilor de raporturi juridice reglementate de legislație, ceea ce sugerează prezența incontestabilă în cadrul acestora a *răspunderii patrimoniale*, desigur marcată de particularitățile fiecărei ramuri de drept[627]. În pofida acestei clarități, totuși în doctrină, s-au înregistrat deja de ceva vreme acute controverse teoretice pe marginea recunoașterii în cadrul fiecărei ramuri de drept a unei forme distincte de *răspundere patrimonială* (ramurală) cu statut autonom. Nu a ocolit acest curent nici domeniul dreptului administrativ, în doctrina căruia se insistă destul de mult pe existența *răspunderii administrativ-patrimoniale* ca formă de răspundere juridică de sine stătătoare, proprie domeniului public (la care ne vom referi în cele ce urmează).

Răspunderea patrimonială a administrației publice: esență și controverse doctrinare. În literatura de specialitate, „răspunderea administrației sau a funcționarilor săi pentru prejudiciile aduse particularilor sau statului, în procesul exercitării puterii publice", a căpătat denumirea de *răspundere administrativ-patrimonială*[628] sau *răspundere în contencios administrativ*[629]. În opinia noastră, aceste expresii au un conținut semantic diferit, ceea ce nu permite să le confundăm. În vederea argumentării acestei ipoteze, în continuare, le vom aborda succesiv.

Răspunderea administrativ-patrimonială. Potrivit prof. D. Baltag[630]: „*răspunderea administrativ-patrimonială* este o formă nouă a răspunderii în dreptul administrativ al Republicii Moldova (o formă a *răspunderii juridice administrative*)". Avânduși originea în art. 53 alin. (1) din Constituţia RM, „*răspunderea administrativ-patrimonială* intervine ca rezultat al unor fapte ilicite ale administraţiei publice ce au provocat daune", putând fi concepută „ca o răspundere a statului sau ca o răspundere a autorităţilor administraţiei publice pentru limitele serviciului public".

În aceeași manieră s-a expus și prof. M. Orlov, care a subliniat că „*răspunderea administrativ-patrimonială* este o formă nouă de răspundere nu doar în dreptul administrativ, dar şi în legislaţia ţării noastre, a cărei apariţie a fost determinată de instituirea instituţiei *contenciosului administrativ* şi care poartă un caracter complex şi urmează a fi abordată de ştiinţa dreptului administrativ într-o manieră multiaspectuală şi interdisciplinară"[631].

Referindu-se la însăși denumirea de *răspunderea administrativ-patrimonială,* prof. M. Orlov împreună cu prof. Șt. Belecciu subliniază „imposibilitatea denumirii acestei răspunderi doar

---

[627] **ȘEVCENCO, I.** *Răspunderea patrimonială a autorităților publice.* Op. cit., p. 341.
[628] ORLOV, M., BELECCIU, Șt. *Drept administrativ.* Chișinău: Epigraf, 2005, p. 174.
[629] ORLOV, M. *Curs de contencios administrativ.* Chișinău: „Elena-V.I." SRL, 2009, pp. 85-86; IORGOVAN, A. *Tratat de drept administrativ.* Vol. II. Ediția a IV-a. București: All Beck, 2005, pp. 453-454; PREDA, M. *Drept administrativ. Partea generală.* București: Lumina Lex, 2000, p. 260; VEDINAȘ, V. *Drept administrativ.* Ediția a IV-a. București: Universul Juridic, 2009, p. 288.
[630] BALTAG, D. *Teoria răspunderii și responsabilității juridice*. Chișinău: Tipografia Centrală, 2007, pp. 360-361.
[631] ORLOV, M. *Răspunderea administrativ-patrimonială* ..., Op. cit., pp. 251-252.

administrative sau *patrimoniale*, întrucât, în cazul denumirii ei *administrativă*, ar putea fi confundată cu cea *contravenţională*, dar în cazul denumirii ei doar *patrimonială*, ar putea fi confundată cu *răspunderea civilă* sau *răspunderea patrimonială din dreptul muncii*"[632]. Dincolo de această opțiune terminologică totuși prin expresia *răspundere administrativ-patrimonială* specialiștii tind să desemneze o formă distinctă, de sine stătătoare de răspundere juridică.

În literatura juridică românească, *răspunderea administrativ-patrimonială* a fost definită, *lato sensu* ca „acea instituție a dreptului administrativ care reglementează cazurile în care s-a produs un prejudiciu material sau moral prin acte sau activități ale unei autorități publice, în calitatea acesteia de persoană juridică de drept public"[633]. Pornind de la aceasta, s-au reținut următoarele forme ale *răspunderii patrimoniale* a statului și a autorităților publice[634]: „răspunderea statului pentru prejudiciile cauzate prin erori judiciare; răspunderea autorităților publice pentru pagubele create prin acte administrative (exprese sau implicite), cu posibilitatea introducerii în cauză a funcţionarului vinovat de emiterea actului; răspunderea patrimonială solidară a autorităţilor administraţiei publice şi a funcţionarilor pentru pagubele create prin contracte administrative, în cazul administrării domeniului public ori al prestării serviciilor publice; răspunderea patrimonială exclusivă a autorităților administrației publice pentru limitele serviciului public."

Stricto sensu, *răspunderea administrativ-patrimonială* a fost definită prin prisma *contenciosului administrativ*, ca fiind „acea formă a răspunderii juridice care constă în obligarea statului sau, după caz, a unităților administrativ-teritoriale la repararea pagubelor cauzate particularilor printr-un act administrativ ilegal sau prin refuzul nejustificat al administrației publice de a rezolva o cerere referitoare la un drept sau la un interes legitim"[635]. Și mai îngust, *răspunderea administrativ-patrimonială* a fost definită ca reprezentând „răspunderea organelor administrației pentru pagubele pricinuite prin actele lor ilegale"[636].

Teoriile răspunderii patrimoniale în dreptul administrativ. Problema naturii *răspunderii patrimoniale* a statului și a organelor sale pentru actele administrative nelegale, reglementată în legislație, a dat naștere la controverse și dispute doctrinare, nefinalizate nici până în ziua de astăzi. În perioada postbelică, au apărut două teorii diametral opuse privind natura juridică a

[632] ORLOV, M., BELECCIU, Şt. *Drept administrativ*. Chişinău: Epigraf, 2005, p. 175.
[633] PREDA, M. *Drept administrativ. Partea generală.* Bucureşti: Lumina Lex, 2000, p. 260.
[634] VEDINAȘ, V. *Drept administrativ*. Ediția a IV-a. Bucureşti: Universul Juridic, 2009, p. 291; IORGOVAN, A. *Tratat de drept administrativ*. Vol. II. Ediția a IV-a. București: All Beck, 2005, pp. 461-462; APOSTOL TOFAN, D. *Formele răspunderii în dreptul administrativ (II).* În: Studii și cercetări juridice, serie nouă, 2016, nr. 3, pp. 425-426.
[635] TRĂILESCU, A. *Drept administrativ*. Ediția a IV-a. Bucureşti: C.H. Beck, 2010, p. 400.
[636] IORGOVAN, A. *Tratat de drept administrativ*. Vol. II. Ediția a IV-a. Bucureşti: All Beck, 2005, p. 395.

răspunderii patrimoniale a statului și autorităților sale, susținute în special de specialiștii de drept civil și de drept administrativ[637]: *teoria civilistă* și *teoria administrativistă.*

Teoria civilistă. Teoria civilistă consideră că „răspunderea pentru prejudiciile cauzate de actele administrative de autoritate nelegale are natura juridică a unei răspunderi civile delictuale”[638]. Această teorie s-a fundamentat pe ideea că „*răspunderea civilă delictuală* este dreptul comun în materia *răspunderii juridice patrimoniale* întrucât atât structura *răspunderii patrimoniale* pentru actele administrative ilegale pentru paguba pricinuită, cât și obiectul acestei răspunderi sunt întru totul acelea ale delictului civil”[639]. Astfel, s-a considerat[640] că „delictul civil, în sensul restrâns al termenului, apare ori de câte ori s-a produs o pagubă în domeniul dreptului subiectiv al cuiva fără ca între autorul încălcării și victimă să fi existat un raport contractual”. În același sens, s-a apreciat[641] că „nu are importanță natura normei de drept încălcate întrucât delictul civil cuprinde o sferă foarte largă de fapte ilicite și prejudiciabile, fiind greșit a se considera că ori de câte ori fapta ilicită constă în încălcarea unei norme aparținând altei ramuri de drept, decât dreptul civil, obligația de reparare aparține ramurii din care face parte norma încălcată”. În cele din urmă, s-a subliniat că „natura obligației de reparare a prejudiciului nu poate fi stabilită și nici nu depinde de natura normelor juridice încălcate și nici de felul instanței de judecată competente să oblige la repararea prejudiciului, context în care este greșit a se susține că, ori de câte ori fapta ilicită constă în încălcarea unei norme aparținând dreptului public, în speță dreptului administrativ și nu dreptului privat, obligația de reparare aparține ramurii dreptului din care face parte norma încălcată”[642].

În limitele arealului științific autohton, unii cercetători la fel au îmbrățișat teoria civilistă a *răspunderii patrimoniale* a administrației publice. Bunăoară, referindu-se la acest subiect, cercetătorul L. Lavric[643] susține cu toată certitudinea că „raporturile de reparare a prejudiciului cauzat persoanei printr-un act administrativ ilicit au natură juridică civilă, respectiv, răspunderea ce survine este o *răspundere civilă delictuală*”.

Drept argumente, domnia sa invocă următoarele momente importante (pe care le susținem): - „raporturile juridice de reparare de către administrația publică a prejudiciului cauzat particularului se caracterizează prin următoarele trăsături: sunt patrimoniale, apar din inițiativa persoanei vătămate,

---

[637] TRĂILESCU, A. *Răspunderea patrimonială pentru actele administrative de autoritate nelegale.* Buc.: C.H. Beck, 2013, p. 26.
[638] ELIESCU, M. *Răspunderea civilă delictuală.* Op. cit., p. 313; BOILĂ, L.R. *Răspunderea civilă delictuală obiectivă.* Op. cit., p. 433; PUIE, O. *Recursul administrativ și jurisdicțional.* București: Universul Juridic, 2007, p. 368.
[639] TRĂILESCU, A. *Răspunderea patrimonială pentru actele administrative de autoritate nelegale.* Op. cit., p. 26.
[640] CANTACUZINO, M.B. *Elementele dreptului civil.* București: All Educational, 1998, p. 415.
[641] POP, L. *Unele aspecte în legătură cu răspunderea pentru prejudiciile cauzate prin acte administrative ilegale.* Op. cit., p. 32.
[642] POP, L. POPA, I.-F., VIDU, S.I. *Tratat elementar de drept civil.* Op. cit., pp. 520-521 – *apud* PUIE, O. *Tratat teoretic și practic de contencios administrativ.* Volumul II. București: Universul Juridic, 2016, pp. 206-207.
[643] LAVRIC, L. *Natura juridică a raportului ce apare în cadrul reparării prejudiciului patrimonial ...*, Op. cit., p. 205.

sunt fixate în normele legislaţiei civile"[644]; - „repararea prejudiciului produs de un act administrativ ilicit este o instituţie, în care se exprimă pronunţat funcţia compensatorie a dreptului civil, care nu este specifică dreptului administrativ"; - „raporturile de reparare în discuţie au dobândit reglementare juridică în normele dreptului civil şi nu în cele ale dreptului administrativ (actul administrativ ilicit emis/adoptat de o autoritate publică, cauzând prejudiciu, declanşează o *răspundere civilă delictuală*, al cărei conţinut îl constituie obligaţia civilă de reparare a prejudiciului cauzat, legiuitorul reglementând aceste raporturi în art. 1403 şi 1404 din Codul Civil al RM – în varianta anterioară republicării – e.n.)"; - „dat fiind faptul că prin actul administrativ ilegal se aduce atingere unui raport juridic de drept civil, acesta se prezintă a fi nu o abatere administrativă, ci un veritabil delict civil"; - „utilizarea instituţiei răspunderii civile de alte ramuri de drept nu duce la includerea ei în ramura respectivă"; - „dat fiind faptul că consecinţele negative cu caracter patrimonial atrag răspunderea civilă, o sancţiune specifică dreptului civil, cu caracter reparator, care este orientată împotriva patrimoniului persoanei responsabile pentru prejudiciul cauzat prin săvârşirea faptei ilicite, obligaţia de despăgubire imputată autorului prejudiciului este o formă de realizare a *răspunderii civile*".

Natura juridică civilă a *răspunderii patrimoniale* a administrației publice este susținută și de prof. E. Cojocaru[645], în opinia căreia „normele juridice cuprinse în art. 53 din *Constituţia RM* intră în sistemul legislaţiei civile şi se află în sfera de cercetare a ştiinţei dreptului civil".

Teoria administrativistă. Teoria administrativistă susține contrariul. Aceasta a izvorât din jurisprudența Consiliului de Stat din Franța care s-a opus, în mod constant, tezei că răspunderea administrației publice pentru faptele păgubitoare este de natură civilă (De Laubadere A., Venezia J.-C., Gaudemet Y.[646] citați de A. Trăilescu[647]). Sub presiunea Consiliului de Stat, Tribunalul de Conflicte din Franța, cu ocazia soluționării unor cauze, a statuat că „dispozițiile Codului civil vizează numai raporturile dintre particulari și nu sunt aplicabile în materia răspunderii statului (ca putere publică), impunând teoria autonomiei *răspunderii administrative* în raport cu răspunderea civilă" (G. Vedel, P. Delvolve[648] citați de A. Trăilescu[649]).

Doctrina de drept administrativ din România și-a însușit în mare parte această teorie, considerând că „*răspunderea patrimonială* pentru actele administrative de autoritate nelegale este

[644] BLOŞENCO, A. *Răspunderea civilă delictuală*. Chişinău: Arc, 2002, p. 223.
[645] COJOCARU, E. *Statul şi răspunderea juridică civilă.* Op. cit., p. 85.
[646] DE LAUBADERE, A., VENEZIA, J.-C., GAUDEMET, Y. *Traite de droit administratif. Tome I.* 15e ed. Paris: L.G.D.J., 1999, p. 976
[647] TRĂILESCU, A. *Răspunderea patrimonială pentru actele administrative de autoritate nelegale.* Op. cit., p. 28
[648] VEDEL, G., DELVOLVE, P. *Droit administratif.* Paris: PUF, 1958, p. 578.
[649] TRĂILESCU, A. *Răspunderea patrimonială pentru actele administrative de autoritate nelegale.* Op. cit., p. 29

specifică dreptului administrativ"[650] și autonomă în raport cu răspunderea civilă delictuală, denumind-o *răspundere administrativă patrimonială*.

Întru susținerea *teoriei administrativiste,* s-a opinat că „răspunderea pentru actele administrative de autoritate nelegale este rezultatul activității unei persoane juridice de drept public, că intervine în sfera raporturilor de subordonare între stat și particulari, că are o reglementare constituțională specială și că este reglementată de norme ale dreptului administrativ, care se împletesc cu alte instituții ale dreptului administrativ, cum este cea a controlului legalității actelor administrative exercitat de organele executive și judecătorești"[651].

În continuare, s-a arătat că „*răspunderea patrimonială* pentru actele administrative de autoritate nelegale (și faptele asimilate acestora) trebuie analizate prin prisma reglementărilor dreptului constituțional și administrativ, nefiind necesară apelarea la conceptele și normele dreptului civil întrucât acesta nu poate constitui dreptul comun pentru dreptul administrativ, care constituie o ramură autonomă de drept, care nu s-a desprins din dreptul civil și care a avut întotdeauna un obiect specific de reglementare"[652].

În paralel, s-a menționat că „trăsătura caracteristică ce diferențiază esențial *răspunderea administrativ-patrimonială* de *răspunderea patrimonială de drept comun*, constă în aceea că prima dintre ele intervine ca urmare a vătămării unor drepturi și a cauzării în acest fel de pagube materiale sau morale printr-un act administrativ ilegal, care prin măsurile pe care le dispune sau prin executarea acestora, constituie elementul faptă ilicită necesar pentru ca răspunderea să poată avea loc"[653]. În alți termeni, s-a arătat că „*răspunderea administrativă patrimonială* nu se identifică cu *răspunderea civilă delictuală*, ea intervenind în cazul prejudiciilor cauzate de actele administrative nelegale și refuzul nejustificat de soluționare a cererilor particularilor"[654].

Doctrina națională a dreptului public la fel a însușit această teorie, considerând că „*răspunderea patrimonială* pentru actele administrative de autoritate nelegale este specifică dreptului administrativ"[655] și „autonomă în raport cu *răspunderea civilă delictuală*"[656], din considerentul dat fiind denumită *răspundere administrativ-patrimonială.*

---

[650] IORGOVAN, A. *Tratat de drept administrativ.* Vol. II. Ediția a IV-a. București: All Beck, 2005, pp. 453-454; PREDA, M. *Drept administrativ. Partea generală.* București: Lumina Lex, 2000, p. 260, VEDINAȘ, V. *Drept administrativ.* Ediția a IV-a. București: Universul Juridic, 2009, p. 288.

[651] IORGOVAN, A. *Tratat de drept administrativ.* Vol. II. Ediția a IV-a. București: All Beck, 2005, p. 468; IOVĂNAȘ, I. *Drept administrativ și elemente ale științei administrației.* București: Editura Didactică și Pedagogică, 1977, p. 180; PETRESCU, R.N. *Drept administrativ.* București: Hamangiu, 2009, p. 630.

[652] TRĂILESCU, A. *Răspunderea patrimonială pentru actele administrative de autoritate nelegale.* Op. cit., pp. 30-31.

[653] TARHON, V.Gh. *Răspunderea patrimonială a organelor administrației de stat ...*, Op. cit., p. 70.

[654] TRĂILESCU, A. *Drept administrativ.* Ediția a IV-a. București: C.H. Beck, 2010, p. 400.

[655] COBÎȘNEANU, V. *Răspunderea patrimonială a autorităților publice în Republica Moldova*: autoreferatul tezei de doctor în științe juridice. Chișinău, 2004, p. 16; GUȚULEAC, V. *Drept administrativ*. Chișinău: Tipografia Centrală, 2012, p. 441.

[656] DASTIC, A. *Contenciosul administrativ*. Chișinău: Cartier Juridic, 2007. 123 p.

Destul de activ este susținută teoria administrativistă de către prof. M. Orlov, care reține că „*răspunderea patrimonială* nu este o răspundere nouă, ci o răspundere neconcretizată legislativ în Republica Moldova într-un mod clar, fără o definire, care să-i evidențieze trăsăturile ce o deosebesc de alte forme de răspundere, cu atât mai mult în afara unui regim juridic aplicat acestei forme de răspundere, recunoscute în sistemele de drept ale tuturor țărilor democratice”[657]. În opinia autorului citat, „prejudiciul este produs prin încălcarea unui raport de putere, şi anume – de către subiectul deţinător de putere publică şi, respectiv, aprecierea şi judecarea unor astfel de litigii trebuie făcute în baza normelor şi a principiilor dreptului public, nu ale celui privat”. Astfel, la baza stabilirii apartenenței ramurale a raporturilor analizate, domnia sa pune „modul de încălcare a drepturilor subiective ale persoanelor – acţiunile administrative ilicite ale persoanelor cu funcţii de răspundere din cadrul organelor autorităţilor publice, prin care se încalcă normele dreptului public (administrativ)”[658].

Suplimentar, prof. M. Orlov atrage atenția la faptul că „important în cazul dat este că, în dreptul privat, paguba care se cere a fi reparată este produsă prin acţiunile sau inacţiunile oricărei persoane (inclusiv din aparatul statului), pe când paguba, în sensul art. 53 alin. (1) din *Constituţia RM*, este produsă printr-un act administrativ ilegal sau prin refuzul de a soluţiona o cerere referitoare la un drept recunoscut de lege, iar pârât va fi întotdeauna o autoritate publică sau un funcţionar public al acesteia”. Mai mult, în opinia sa „actul administrativ nu poate fi identificat cu o simplă acţiune, deoarece este un act juridic şi o manifestare unilaterală de voinţă a autorităţii publice, deţinătoare de putere publică. De asemenea, refuzul de a soluţiona o cerere (dată în competenţa autorităţii solicitate) nu poate fi identificată cu o simplă inacţiune, aceasta constituind o faptă juridică materială a autorităţii publice care produce efecte juridice ca şi actul administrativ”[659].

În ceea ce ne privește, plecând de la cele expuse, aderăm la *teoria civilistă a răspunderii patrimoniale*, considerând plauzibilă și relevantă opinia expusă în acest sens de către cercetătorul român A. Trăilescu[660] (susținută și de T. Stahi[661]). Potrivit acestuia „*răspunderea patrimonială* pentru actele administrative nelegale este o formă specială a *răspunderii civile delictuale*, reglementată de dispozițiile procedurale ale contenciosului administrativ și, în completare, de dispozițiile substanțiale cuprinse în Codul civil”.

În vederea susținerii acestei idei, cercetătorul menționează că Codul civil al României prevede, în art. 189 și 221, că „persoanele juridice sunt de drept privat și de drept public, iar acestea

[657] ORLOV, M. *Răspunderea în dreptul administrativ*. Chişinău: Epigraf, 1997, p. 45.
[658] ORLOV, M. *Drept administrativ*. Chişinău: Epigraf, 2001, p. 166.
[659] *Ibidem*, pp. 166-167.
[660] TRĂILESCU, A. *Răspunderea patrimonială pentru actele administrative de autoritate nelegale.* Op. cit., p. 31.
[661] STAHI, T. *Răspunderea patrimonială – formă a răspunderii juridice:* teză de doctor în drept. Chișinău, 2018, pp. 126-127.

din urmă sunt obligate pentru faptele lor (licite și ilicite) în aceleași condiții ca persoanele juridice de drept privat, dacă prin lege nu se dispune altfel". În același sens, *Legea României nr. 544/2004 a contenciosului administrativ*[662], statuează în art. 38 alin. (1): „dispozițiile prezentei legi se completează cu prevederile Codului civil și cu cele ale Codului de procedură civilă, în măsura în care nu sunt incompatibile cu specificul raporturilor de putere dintre autoritățile publice, pe de o parte, și persoanele vătămate în drepturile sau interesele lor legitime, pe de altă parte". Aceste dispoziții legale se corelează și cu cele ale art. 192 din *Codul de procedură civilă al României*, conform căruia: „persoanele juridice legal înființate se supun dispozițiilor aplicabile categoriei din care fac parte, precum și celor cuprinse în Codul civil, dacă prin lege nu se prevede altfel".

Plecând de la prevederile legale enunțate, autorul citat conchide: „*răspunderea patrimonială* pentru actele administrative de autoritate (și pentru faptele asimilate de lege acestora) se înfățișează ca o *răspundere civilă delictuală specială* datorită particularităților sale: izvorul răspunderii, sfera relațiilor sociale în care intervine, subiectele răspunderii și modalitățile specifice de reparare a pagubei". Astfel, această răspundere juridică „nu-și are izvorul în orice faptă ilicită (așa cum se întâmplă în cazul răspunderii civile delictuale), ci numai în actele administrative de autoritate (tipice sau asimilate), nelegale, instanța de contencios administrativ neputând acorda despăgubiri pentru actele administrative legale sau care nu cad în competența de soluționare a acesteia"[663].

De asemenea, această răspundere juridică „nu intervine în relațiile dintre particulari (ce este specific răspunderii civile), ci în raporturile de putere publică dintre administrați și administrația publică"[664]. Așa fiind, în opinia autorului citat „este exclusă *răspunderea patrimonială* reglementată de legislația contenciosului administrativ în cazurile în care s-a produs un prejudiciu material sau moral prin acte sau activități ale unor autorități publice – în calitatea lor de persoane juridice civile, întrucât acestea se comportă ca orice alt particular, căzând astfel în sfera reglementărilor dreptului privat"[665].

În fine, în ipoteza întrunirii condițiilor generale specifice *răspunderii delictuale* (fapta ilicită, prejudiciul și raportul de cauzalitate), acordarea despăgubirilor pentru pagubele cauzate prin acte administrative de autoritate nelegale este reglementată, în special de *Legea contenciosului administrativ* și numai în completare de Codul civil și Codul de procedură civilă[666].

Generalizând asupra celor prezentate, subliniem că *răspunderea patrimonială* a autorităților pentru prejudiciile cauzate celor administrați prin activitatea administrativă desfășurată nu poate fi

---

[662] *Legea României nr. 544/2004 a contenciosului administrativ*. În: Monitorul Oficial al României nr. 1154 din 7 decembrie 2004.
[663] TRĂILESCU, A. *Răspunderea patrimonială pentru actele administrative de autoritate nelegale.* Op. cit., p. 32.
[664] TRĂILESCU, A. *Drept administrativ.* Ediția a IV-a. București: C.H. Beck, 2010, p. 10.
[665] TRĂILESCU, A. *Răspunderea patrimonială pentru actele administrative de autoritate nelegale.* Op. cit., p. 32.
[666] *Ibidem*, p. 33.

decât de natură civilă, întrucât este o *răspundere reparatorie*. Specificul pe care îl capătă această formă a răspunderii juridice în materia dreptului administrativ nu permite a o recunoaște ca fiind o formă de răspundere juridică distinctă, de sine stătătoare. Putem vorbi în acest caz doar de existența unui regim juridic distinct de aplicare a *răspunderii patrimoniale* în sfera raporturilor juridice reglementate de legislația administrativă[667].

Mai mult, în opinia noastră[668] același lucru îl putem spune despre *răspunderea patrimonială* aplicată în raporturile juridice reglementate de majoritatea ramurilor de drept. Faptul că în unele dintre ele această formă de răspundere a fost denumită într-un anumit fel (bunăoară, în dreptul muncii – răspunderea materială) nu înseamnă nicidecum că aceasta a devenit o formă de răspundere juridică proprie doar ramurii date de drept. În fiecare caz în parte, suntem practic în situația unei ajustări a regimului juridic de aplicare a *răspunderii patrimoniale* la specificul fiecărei ramuri de drept.

Alte controverse doctrinare. Pentru a confirma definitiv această ipoteză, considerăm relevante unele controverse doctrinare pe marginea naturii juridice a răspunderii patrimoniale a statului, din care putem vedea până unde se poate ajunge în încercarea de a argumenta natura juridică a unei forme de răspundere juridică pornind de la domeniile în care se aplică şi normele juridice care o reglementează.

O primă idee la care ne vom opri, este cea formulată de prof. D. Baltag[669], potrivit căruia „*răspunderea administrativ-patrimonială* îşi are originea în art. 53 alin. (1) din *Constituţia RM*. Cadrul juridic care asigură realizarea şi satisfacerea dreptului la repararea daunelor cauzate este consfinţit în *legea contenciosului administrativ*" (lege, la moment abrogată – e.n.). Cu toate aceste concretizări, în continuare autorul menţionează că pentru antrenarea acestei forme de *răspundere administrativă* se cere: „existenţa unei hotărâri judecătoreşti de condamnare penală definitivă; existenţa unei hotărâri judecătoreşti, dată în urma exercitării căilor extraordinare de atac, prin care se constată: a) eroarea judiciară; b) condamnarea pe nedrept; c) formularea de către persoana fizică condamnată pe nedrept a pretenţiilor pentru repararea daunelor materiale şi morale."

Dat fiind faptul că autorul face referire la instituţia *răspunderii patrimoniale a statului* pentru prejudiciile cauzate prin erorile săvârşite în procesele penale de către organele de anchetă şi instanţele judecătoreşti reglementată la nivel constituţional şi legislativ, unii cercetători se întreabă pe bună dreptate – „de ce o asemenea răspundere e calificată ca fiind *administrativ-patrimonială*?"[670]. Susținem o astfel de întrebare, întrucât după cum văzusem mai sus teoria administrativistă, în

[667] **ŞEVCENCO, I.** *Răspunderea patrimonială a autorităților publice.* Op. cit., p. 348.
[668] *Ibidem*, p. 349.
[669] BALTAG, D. *Teoria răspunderii şi responsabilităţii juridice.* Chişinău: ULIM, 2007, pp. 359-360.
[670] COSTACHI, Gh. *Direcţii prioritare ale edificării statului de drept în Republica Moldova*. Chişinău: S.n., 2009, p. 225.

argumentarea caracterului administrativ al răspunderii patrimoniale a autorităților publice, pune un mare accent pe actele administrative cauzatoare de prejudicii ca trăsătură distinctă a acestei forme de răspundere juridică. În cazul analizat însă, aceste acte administrative lipsesc, în locul lor fapta prejudiciabilă fiind reprezentată de erorile admise în procesele penale.

O confuzie similară, poate fi atestată şi în alte lucrări ştiinţifice autohtone[671], în care se susţine că „normele ce reglementează *răspunderea patrimonială a statului* sunt preponderent norme ale dreptului administrativ". În ipoteza în care se invocă art. 53 alin. (2) din *Constituţia RM* şi *Legea privind modul de reparare a prejudiciului cauzat prin acţiunile ilicite ale organelor de urmărire penală, a procuraturii şi ale instanţelor judecătoreşti* nr. 1545/1998, aceste afirmaţii sunt apreciate ca fiind greşite, „deoarece în cazul dat nu există nici o tangenţă cu administraţia publică (autorităţile şi funcţionarii acesteia), răspunderea fiind *patrimonială* (după cum o determină textul constituţional şi legal), intervenind exclusiv pentru *erorile* admise în procesele penale de subiecţii acestora"[672].

În viziunea prof. Gh. Costachi, „elementul *administrativ* din sintagma *răspundere administrativ-patrimonială* indică cel puţin două aspecte: subiecţii acestei răspunderi sunt autorităţile administraţiei publice şi, respectiv, ea se realizează printr-o procedură specială – contenciosul administrativ"[673]. Nici unul din aceste două momente nu se întrunesc în cazul *răspunderii patrimoniale a statului*: subiecții nu sunt autorități ale administrației publice, iar procedura atragerii la răspundere nu este cea a contenciosului administrativ, ci o procedură distinctă – procedura procesual penală/civilă[674]. Ca urmare, rămâne incertă motivarea desemnării *răspunderii patrimoniale a statului* ca fiind o *răspundere administrativ-patrimonială* (ca „formă de răspundere specifică dreptului administrativ"[675]), idee cu care nu suntem de acord.

Evident, și în acest caz civiliștii au argumentat natura civilă a *răspunderii patrimoniale a statului*, dar care a fost combătută de constituționaliști și specialiștii în drept procesual penal.

În acest sens, în literatura de specialitate a fost lansată o altă idee, potrivit căreia „instituţia în discuţie este de natură mixtă, deoarece caracterul şi conţinutul *erorilor judiciare* (acţiunilor ilicite), precum şi actele de reabilitare sunt rezultatele activităţii procesual-penale, iar caracterul şi conţinutul prejudiciului cauzat, precum şi procedura reparării sunt reglementate de legislaţia civilă şi procesual-civilă"[676].

---

[671] BANTUŞ, A., BANTUŞ, I., STARAŞCIUC, R. *Elemente de drept public.* Chişinău: „Elena-V.I.", 2008, p. 236.
[672] COSTACHI, Gh. *Direcţii prioritare ...*, Op. cit., p. 225.
[673] *Ibidem*, p. 225.
[674] COSTACHI, Gh., CERNEAN, Iu. *Spre o teorie a drepturilor persoanei vătămate de autorități.* Op. cit., p. 211.
[675] STAHI, T. *Natura juridică a răspunderii administrativ-patrimoniale.* Op. cit., p. 61.
[676] *Drept procesual penal.* DOLEA, I., ROMAN, D., SEDLEȚCHI, I. ș. a. Chișinău: Cartier, 2005, p. 924.

O altă viziune asupra lucrurilor propune cercetătorul A. Crişu[677], care susţine că „instituţia reparării prejudiciului cauzat prin erori judiciare de către organele de urmărire penală şi instanţele judecătoreşti este o instituţie procesuală complementară procesului penal, necesară pentru înfăptuirea justiţiei şi restabilirea ordinii de drept".

O serie de argumente întru susţinerea acestei idei atestăm la cercetătorul rus A.A. Подопригора[678], care recunoscând instituţia reparării prejudiciului cauzat prin erori judiciare ca fiind exclusiv de natură procesual-penală, afirmă următoarele: - „dacă e să admitem că aceste raporturi sunt de natură civilă, atunci trebuie să le fie caracteristică şi o metodă de reglementare corespunzătoare, bazată pe egalitatea subiecţilor, exprimarea liberă a voinţei şi soluţionarea litigiilor pe cale judiciară"; - „în cazul dat însă, nu poate fi vorba despre egalitatea subiecţilor în sensul legislaţiei civile. Statul şi cetăţeanul nu pot fi priviţi ca subiecţi egali care se află într-un litigiu ce are ca obiect patrimoniul uneia dintre părţi. Sfera în care apar şi se dezvoltă aceste raporturi (procesual-penală), de asemenea, nu are nimic comun cu sfera circulaţiei mărfurilor"; - „în cazul raporturilor de reparare a prejudiciului cauzat prin erori judiciare elementul material (patrimonial) nu este unul principal şi nici unicul, după cum este caracteristic raporturilor juridico-civile. În cazul dat, el este un element secundar în raport cu sarcina specifică de corectare a erorilor comise în procesul penal şi judiciar"; - „de asemenea, despre delict, vinovăţie şi răspundere juridică se poate vorbi doar în raport cu subiecţii nemijlociţi (adică subiecţii de drept procesual-penal), a căror fapte se află în legătură cauzală cu prejudiciile survenite. Respectiv, statul nu poate fi nici vinovat şi nici *delicvent* în cazul dat".

În baza celor expuse, cercetătorul conchide că „raporturile de reparare a prejudiciului cauzat cetăţeanului de către organele de urmărire penală şi instanţele judecătoreşti, indiferent dacă sunt de natură materială sau morală, trebuie recunoscute ca fiind *raporturi procesual-penale*". Aceasta deoarece: „în primul rând, faptele juridice care generează aceste raporturi, adică acţiunile persoanelor cu funcţii de răspundere a organelor de urmărire penală şi a instanţelor judecătoreşti sunt acţiuni procesual-penale, respectiv, procesual-penală este însăşi baza apariţiei acestor relaţii; în al doilea rând, aceste raporturi decurg din menirea generală a procesului penal, şi anume: protecţia drepturilor şi intereselor legale ale persoanelor şi ale organizaţiilor victime ale infracţiunilor; protecţia persoanelor faţă de învinuirea, condamnarea şi restrângerea ilegală a drepturilor şi libertăţilor"[679].

Astfel, „persoana trasă nejustificat la răspundere penală trebuie să fie reabilitată, persoana ce a comis infracţiunea trebuie trasă la răspundere penală pentru suportarea efectului pedepsei penale,

[677] CRIŞU, A. *Drept procesual penal. Proceduri speciale.* Bucureşti: Tipo-Aktis S.A., 2000, p. 154.
[678] ПОДОПРИГОРА, А.А. *Реабилитация в уголовном процессе России:* диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Ростов-на-Дону, 2004, с. 88-99.
[679] ПОДОПРИГОРА, А.А. *Реабилитация в уголовном процессе России:* Op. cit., pp. 98-99.

iar persoana prejudiciată pe nedrept în legătură cu procesul penal necesită a fi restabilită în situaţia anterioară, recuperându-i-se prejudiciul cauzat. Toate aceste măsuri sunt verigi ale uneia şi aceleiaşi activităţi de corectare a erorilor comise în procesul penal. În virtutea acestui fapt, această activitate trebuie să se desfăşoare în aceeaşi sferă în care s-a admis eroarea – în cadrul procesului penal. Situaţia în care nedreptatea ce a avut loc în sfera procesual-penală se corectează prin măsuri juridico-civile se prezintă a fi astfel nelogică"[680].

Tot în aceeaşi ordine de idei, cercetătorul nominalizat merge cu mult mai departe afirmând că „raporturile de reparare a prejudiciilor nu ţin de sfera răspunderii juridice, ci a măsurilor juridice de protecţie". Potrivit domniei sale, „când este vorba despre stat ca subiect al relaţiilor cu cetăţeanul, ce au ca motiv prejudicii nejustificate cauzate de organele de urmărire penală şi instanţele judecătoreşti, este binevenit a vorbi nu despre *răspundere,* ci despre *obligaţia statului de a repara prejudiciul,* obligaţie ce decurge din legităţile politice obiective, reprezentările social-morale şi sarcinile ideologice. Această obligaţie ce necesită a fi oformată juridic, decurge nu din doctrina răspunderii juridice, ci din obligaţia constituţională a statului de a asigura protecţia intereselor, drepturilor şi libertăţilor cetăţenilor. De aceea, raporturile de reparare a prejudiciului cauzat cetăţenilor de către organele de urmărire penală şi instanţele judecătoreşti, trebuie privite nu de pe poziţia răspunderii juridice, ci de pe cea a măsurilor juridice de protecţie". „Menirea socială a măsurilor de protecţie rezidă în păstrarea drepturilor subiective ale persoanei şi de aceea principala sa funcţie este cea de restabilire. În timp ce în cazul răspunderii juridice se urmăreşte mai mult atingerea unui efect preventiv-educativ"[681].

Din punctul de vedere al temeiurilor juridice, diferenţa dintre măsurile de protecţie şi răspunderea juridică rezidă în faptul că primele pot fi aplicate nu numai pentru un comportament nelegal, dar, în unele cazuri, şi pentru unul legal. Iar pentru aplicarea răspunderii juridice este necesar un temei juridic mai complex – întrunirea componenţei faptei ilegale, elementul obligatoriu al căreia este vinovăţia. În baza acestor aspecte, cercetătorul conchide că „instituţia în discuţie reprezintă o măsură de protecţie şi nu una de răspundere juridică"[682].

În viziunea noastră, o asemenea privire asupra lucrurilor cel puţin este discutabilă, dat fiind faptul că nemijlocit Constituţia determină această instituţie ca fiind *răspundere* şi nu *măsură de protecţie*. În plus, legislaţia prevede expres survenirea acestei răspunderi în lipsa vinovăţiei pentru neonorarea unor obligaţii, pentru încălcarea ordinii prevăzute de lege. Şi în fine, trebuie să recunoaştem că potrivit legislației nu măsurile de protecţie, ci *răspunderea patrimonială* generează

[680] *Ibidem*, p. 99.
[681] *Ibidem*, pp. 99-100.
[682] *Ibidem*, p. 100.

dreptul de regres al statului față de persoanele nemijlocit implicate în cauzarea prejudiciilor. Prin urmare, suntem de părerea că recuperarea de către stat a prejudiciilor cauzate prin erori judiciare se prezintă a fi o *răspundere juridică* a acestuia.

Referitor la natura acestei forme de răspundere juridică, desigur, nu susținem poziția autorului, întrucât *răspunderea patrimonială a statului* nu poate fi în niciun caz o răspundere procesual-penală, chiar dacă se aplică raporturilor juridice din domeniul dat. Dacă am accepta o astfel de variantă, va trebui să recunoaștem fiecărei ramuri de drept câte o formă distinctă de *răspundere patrimonială* (inclusiv, răspunderea patrimonială penală etc.), ceea ce sfidează esența întregii teorii a răspunderii juridice.

În fine, o ultimă ipoteză lansată în doctrina dreptului public, la care vom atrage atenția, ține de argumentarea naturii constituţionale a *răspunderii patrimoniale* a statului. Asupra ideii date insistă o serie de cercetători ruşi, care susţin că cel mai relevant exemplu de răspundere constituţională a statului este reglementat de art. 53 din *Constituţia Federaţiei Ruse*[683], potrivit căruia „fiecare are dreptul la recuperarea de către stat a prejudiciului cauzat prin acţiunile (inacţiunile) organelor puterii de stat sau a funcţionarilor acestora". Comentând aceste dispoziţii constituţionale, prof. H.M. Колосова[684] afirmă că „răspunderea constituţională a statului intervine pentru neîndeplinirea obligaţiilor asumate oficial în cazurile în care sunt astfel provocate diferite prejudicii şi se exprimă prin recuperarea acestora". Respectiv, în viziunea domniei sale „repararea de către stat a prejudiciilor reprezintă o sancţiune constituţională"[685] (idee susținută și de unii cercetători autohtoni[686]).

Un alt detaliu important, accentuat de către cercetătoare, este că „în cazul neonorării de către stat a obligaţiilor sale, poate surveni atât răspunderea civilă, cât şi răspunderea constituţională, dacă *încălcarea* a avut loc în contextul exercitării funcţiilor publice". Respectiv, „sancţiunile care se aplică organelor puterii de stat şi funcţionarilor acestora în condiţiile realizării obligaţiilor constituţionale ale statului trebuie considerate ca fiind sancţiuni aplicate statului ca subiect al răspunderii constituţionale".

Astfel, cercetătoarea conchide că „repararea prejudiciului cauzat cetăţeanului prin încălcarea drepturilor acestuia este o *sancţiune constituţională de restabilire* (din categoria acestora făcând parte şi constrângerea la executarea obligaţiei constituţionale şi anularea actelor juridice ilegale – declarate

---

[683] *Конституция Российской Федерации* (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г.) [on-line] (с поправками от 30 декабря 2008 г.) [citat la 18.02.22]. Disponibil: http://www.garant.ru/main/10003000-002.htm.

[684] КОЛОСОВА, Н.М. *Конституционная ответственность – самостоятельный вид юридической ответственности*. În: Государство и Право, 1997, nr. 2, с. 88-89.

[685] КОЛОСОВА, Н.М. *Теория конституционной ответственности: ...*, Op. cit., с. 176.

[686] MORARU, E. *Răspunderea juridică a statului în dreptul intern ...*, Op. cit., p. 102; MURUIANU, I. *Statul ca subiect al răspunderii constituţionale*. În: Legea şi viaţa, 2010, nr. 8, pp. 16-17.

neconstituţionale)”[687]. Întru susţinerea acestei idei, cercetătoarea afirmă că „un stimul puternic pentru perfecţionarea procedurilor interne de răspundere constituţională a statului îl constituie dreptul cetăţenilor de a se adresa în instanţele internaţionale pentru protecţia drepturilor şi libertăţilor constituţionale. Existenţa acestui drept/a acestei posibilităţi a determinat, astfel, ca statul să devină un real subiect al răspunderii constituţionale internaţionale pentru încălcarea drepturilor şi libertăţilor constituţionale ale omului”[688].

Privind în ansamblu ideile enunțate de Н. М. Колосова, observăm că în opinia sa „statul este pasibil de răspundere pentru prejudiciile cauzate cetăţenilor de orice autoritate publică” (ceea ce este contrar legislației noastre enunțate la început de paragraf). Respectiv, în accepțiunea sa, această categorie este cu mult mai largă decât *răspunderea patrimonială a statului* pentru erori judiciare, reglementată de art. 53 alin. (2) din *Constituţia RM*. În limitele acesteia cercetătoarea încadrează şi *răspunderea patrimonială* a autorităților publice, realizabilă în cadrul contenciosului administrativ, temeiul constituţional al căreia este prevăzut în alin. (1) al aceluiaşi articol constituțional.

În fine, din cele analizate putem conchide că destul de frecvent reprezentanții diferitor ramuri de drept caută să justifice recunoașterea unor forme distincte de *răspundere patrimonială* în funcție de subiecții acesteia și natura juridică a raporturilor în care aceasta se aplică. În opinia noastră, o astfel de abordare este eronată, și ce e mai grav, de cele mai multe ori aceasta complică lucrurile, în loc să le explice. Cu această ocazie, reiterăm concluzia expusă mai sus – *răspunderea patrimonială* este o formă distinctă de răspundere juridică (de natură civilă) ce poate fi aplicată în toate ramurile dreptului, în cazul în care în cadrul raporturilor reglementate de acestea au fost cauzate prejudicii, scopul urmărit fiind repararea pagubelor și restabilirea drepturilor subiective vătămate. Ca urmare, atât *răspunderea patrimonială a statului*, cât și *răspunderea patrimonială a autorităților publice* au o natură juridică civilă, în timp ce regimul juridic al aplicării acestora este guvernat de norme distincte de drept public, fapt prin care se și deosebesc de *răspunderea patrimonială* aplicată în baza normelor de drept privat.

Condițiile răspunderii patrimoniale a autorităților administrației publice. În doctrină[689], este unanim admis că „răspunderea juridică în general se declanșează dacă sunt întrunite, în mod cumulativ, următoarele condiții: să existe o faptă ilicită (conduita ilicită); să se producă un prejudiciu (o pagubă); să existe un raport (legătură) de cauzalitate între fapta ilicită și prejudiciu și să existe vinovăția (culpa) celui care a săvârșit fapta ilicită”.

[687] КОЛОСОВА, Н.М. *Конституционная ответственность в Российской Федерации: ...*, Op. cit., p. 122.
[688] *Ibidem,* p. 170.
[689] HUMĂ, I. *Introducere în studiul dreptului.* Op. cit., p. 139; POPA, N. *Teoria generală a dreptului.* Op. cit., p. 285; BOBOȘ, Gh. *Teoria generală a dreptului.* Op. cit., p. 262.

Referitor la *răspunderea patrimonială a autorităților administrației publice* (numită și răspundere patrimonială pentru actele administrative ilegale), autorii de drept public, în marea lor parte[690], au subliniat că „trebuie îndeplinite următoarele condiții pentru existența acestei răspunderi: să existe un act administrativ de autoritate ilegal (tipic sau asimilat); să existe un prejudiciu (material sau moral); să existe un raport de cauzalitate între actul administrativ de autoritate nelegal și prejudiciu; și să existe culpa autorității publice (despre care s-a opinat că se prezumă din caracterul ilegal al actului)".

Aceleași condiții ale *răspunderii patrimoniale a autorităților publice* pentru actele administrative nelegale au fost consacrate și în doctrina de drept privat, cu excepția culpei despre care s-a arătat că „nu este necesar să fie dovedită sau prezumată, fiind în situația unei răspunderi de natură obiectivă, al cărei fundament îl constituie obligația de garanție sau de risc instituită implicit de lege în sarcina autorităților publice"[691]. Astfel, putem conchide că, în principiu, indiferent de perspectiva din care sunt privite (civilistă sau adminstrativistă), condițiile pentru tragerea la *răspundere patrimonială a autorităților publice* sunt aceleași.

Fără a diminua importanța fiecărei condiții în parte, în cele ce urmează, ne vom axa atenția în special pe una dintre ele, întrucât considerăm a fi extrem de importante. Este vorba de *fapta ilicită* ca temei al răspunderii patrimoniale (altfel spus *actele administrative ilegale* sau, mai nou, *activitatea administrativă ilegală*), pe care o găsim destul de bine studiată la cercetătorul A. Trăilescu[692].

În general, în doctrină, *faptele ilicite* au fost definite ca „acele împrejurări, care potrivit normelor juridice, determină apariția, modificarea sau stingerea de raporturi juridice și provoacă anumite consecințe juridice"[693]. Acestea cuprind în sfera lor atât *actele juridice*, cât și *faptele juridice stricto sensu.* „*Actele juridice* constau în acele manifestări de voință făcute cu intenția de a produce efecte juridice și garantate, la nevoie, prin constrângerea de stat", iar „*faptele juridice,* în sens restrâns, constau atât în acele împrejurări care se petrec independent de voința persoanei, cât și în faptele voluntare ale acesteia care nu au fost săvârșite cu scopul de a produce anumite efecte juridice, dar care totuși se produc în temeiul legii"[694].

Dat fiind faptul că statul și autoritățile administrației publice, pot avea calitatea atât de persoane juridice de drept public, cât și privat (în temeiul legii civile), „actele și faptele săvârșite de

---

[690] IORGOVAN, A. *Tratat de drept administrativ.* Vol. II. Ediția a IV-a. București: All Beck, 2005, p. 465; IOVĂNAȘ, I. *Drept administrativ și elemente ale științei administrației.* București: Editura Didactică și Pedagogică, 1977, p. 180; PETRESCU, R.N. *Drept administrativ.* București: Hamangiu, 2009, p. 630; TRĂILESCU, A. *Drept administrativ.* Ediția a IV-a. București: C.H. Beck, 2010, p. 400; APOSTOL TOFAN, D. *Drept administrativ.* Vol. II. București: All Beck, 2004, p. 259.

[691] POP, L. POPA, I.-F., VIDU, S.I. *Curs de drept civil. Obligațiile.* București: Universul Juridic, 2015, p. 409.

[692] TRĂILESCU, A. *Răspunderea patrimonială pentru actele administrative de autoritate nelegale.* Op. cit., pp. 38-84.

[693] DĂNIȘOR, D.C., DOGARU, I., DĂNIȘOR, Gh. *Teoria generală a dreptului.* Ediția a II-a. București: C.H. Beck, 2008, p. 342.

[694] CRAIOVAN, I. *Tratat elementar de teoria generală a dreptului.* București: All Beck, 2001, p. 250.

acestea pot fi de două categorii: săvârșite în calitate de subiect de drept privat (regimul acestora fiind unul de drept civil) și săvârșite în calitate de subiect de drept public (regimul acestora fiind unul de drept public, întrucât sunt săvârșite în cadrul activității de putere publică)"[695].

Dintre toate *faptele juridice*, cele *ilicite* constituie întotdeauna temei al răspunderii juridice, întrucât „reprezintă acele conduite ale persoanelor (fizice și juridice) prin care se încalcă normele dreptului obiectiv și, totodată, se vatămă drepturile subiective sau interesele legitime ale altor persoane"[696].

Ca și în cazul oricărei forme de răspundere juridică, „fapta ilicită reprezintă și fundamentul *răspunderii patrimoniale* reglementate de legislația administrativă, întrucât în jurul acesteia se leagă problematica despăgubirii după toate regulile răspunderii: vătămarea directă, existența și întinderea prejudiciului, legătura de cauzalitate"[697]. În opinia lui A. Trăilescu, „fapta ilicită, în cazul *răspunderii patrimoniale* reglementate de legislația administrativă, este reprezentată de: actele administrative de autoritate nelegale și de faptele asimilate acestora; refuzul expres al autorităților publice de a soluționa cererile particularilor, nesoluționarea în termenul legal a unei cereri, refuzul de a pune în executare actele administrative de autoritate, dacă prin acestea se încalcă dreptul subiectiv sau interesul legitim al unui particular"[698].

Potrivit altor voci „fapta ilicită, în cazul *răspunderii patrimoniale*, este reprezentată de actul administrativ de autoritate nelegal, de refuzul nejustificat al autorității publice de a soluționa cererile particularilor, precum și de refuzul nejustificat de a pune în executare actele administrative de autoritate"[699]. Deci, „fapta ilicită și păgubitoare a administrației publice poate consta, după caz, într-o *acțiune*, în ipoteza în care prejudiciul este cauzat prin emiterea unui act de autoritate ilegal, ori într-o *inacțiune*, în cazul în care paguba se datorează refuzului expres sau tacit al autorității publice de a rezolva o cerere privitoare la un drept sau interes legitim"[700].

În paralel cu argumentarea statutului *actelor administrative ilegale* de a fi o condiție importantă pentru tragerea la *răspundere patrimonială* a autorităților publice, în doctrina românească atestăm o controversă referitoare la *actele administrative legale.* Unii autori (T. Drăganu[701] citat de A. Trăilescu[702]), susțin că „organul administrativ care, în exercitarea unui drept, emite un act administrativ legal, nu răspunde de prejudiciile cauzate unui terț prin acest act". Într-o altă opinie

[695] Activitatea de putere publică presupune punerea în executare a legilor și a celorlalte acte normative, precum și aplicarea acestora la cazuri concrete. – *apoud* TRĂILESCU, A. *Răspunderea patrimonială pentru actele administrative de autoritate nelegale.* Op. cit., p. 38.
[696] TRĂILESCU, A. *Răspunderea patrimonială pentru actele administrative de autoritate nelegale.* Op. cit., p. 41.
[697] SCUTEA, N., POPA, M. *Unele controverse doctrinare privind Legea contenciosului administrativ...*, Op. cit., p. 88.
[698] TRĂILESCU, A. *Răspunderea patrimonială pentru actele administrative de autoritate nelegale.* Op. cit., p. 42.
[699] IORGOVAN, A. *Tratat de drept administrativ.* Vol. II. Ediția a IV-a. București: All Beck, 2005, p. 470.
[700] TRĂILESCU, A. *Răspunderea patrimonială pentru actele administrative de autoritate nelegale.* Op. cit., p. 43.
[701] DRĂGANU, T. *Actele administrative și faptele asimilate acestora ...*, Op. cit., p. 21.
[702] TRĂILESCU, A. *Răspunderea patrimonială pentru actele administrative de autoritate nelegale.* Op. cit., p. 44.

(Gh. Tarhon[703] citat de A. Trăilescu[704]), s-a arătat că „*răspunderea patrimonială* a autorităților publice ar putea fi întemeiată și pe acte administrative licite, dar că, în aceste cazuri, repararea pagubelor trebuie să-și găsească temeiul într-o dispoziție legală expresă sau într-un principiu de drept, cum ar fi, spre exemplu, principiul îmbogățirii fără justă cauză".

Expunându-se pe marginea acestei controverse doctrinare, A. Trăilescu conchide: „*de lege lata*, actele administrative de autoritate legale nu pot constitui izvor al *răspunderii patrimoniale* reglementate de *Legea contenciosului administrativ*, întrucât acest act normativ nu prevede posibilitatea instanțelor de contencios administrativ de a acorda despăgubiri pentru emiterea unor acte legale, ci numai pentru actele nelegale, doar acestea circumscriindu-se sferei faptelor ilicite"[705]. La fel putem spune și despre legislația noastră (*Codul administrativ al RM*), care permite sancționarea autorităților publice de către instanțele de contencios administrativ doar pentru activitate administrativă ilegală și vătămătoare.

Un alt aspect abordat în doctrină se referă la categoriile de acte administrative: *individuale* și *normative*. În ceea ce privește *actele administrative individuale*, se subliniază că „nu există nici o îndoială că acestea sunt susceptibile să producă prejudicii particularilor întrucât acestea sunt emise cu scopul de a da naștere la drepturi și obligații în beneficiul ori în sarcina uneia sau a mai multor persoane determinate"[706]. Important este că unele *acte administrative individuale* pot produce pagube (materiale sau morale) prin chiar emiterea lor, așa fiind cazul actului de destituire din funcția publică, a deciziei de retragere la pensie ori a dispoziției de revocare a unei autorizații de construcție. Alte *acte administrative individuale* pot produce pagube dar numai ca urmare a punerii lor în executare prin fapte materiale. De exemplu, autorizația de demolare a unui imobil generează daune doar în momentul în care se trece la desființarea acesteia prin îndeplinirea de fapte (operațiuni) materiale. Cu toate acestea, se consideră că „izvorul prejudiciului este reprezentat tot de actul administrativ de autoritate întrucât acesta trebuie înțeles ca un proces evolutiv, care parcurge mai multe etape, și anume: pregătirea deciziei, dezbaterea, adoptarea și executarea deciziei care are loc fie prin activități juridice, fie faptice"[707].

Ca urmare, A. Trăilescu se expune pentru necesitatea evitării confuziei „dintre faptul material (operațiunea materială) prin care se pune în executare un act administrativ de autoritate și faptul material juridic, care reprezintă o transformare în lumea materială înconjurătoare independent de manifestarea de voință a autorității publice, deci independent de existența unui act administrativ de

[703] TARHON, V.Gh. *Răspunderea patrimonială a organelor administrației de stat ...*, Op cit., p. 9.
[704] TRĂILESCU, A. *Răspunderea patrimonială pentru actele administrative de autoritate nelegale.* Op cit., p. 44.
[705] *Ibidem*, p. 45.
[706] *Ibidem.*
[707] IOVĂNAȘ, I. *Drept administrativ și elemente ale științei administrației.* București: Editura Didactică și Pedagogică, 1977, pp. 27-34.

autoritate, de exemplu executarea unei lucrări publice care deteriorează un imobil proprietate particulară"[708]. În opinia sa, această distincție prezintă importanță practică deoarece „acțiunea pentru repararea daunelor cauzate prin acte administrative de autoritate nelegale, ca urmare a punerii lor în executare prin fapte (operațiuni) materiale, sunt de competența instanței de contencios administrativ, iar cele cauzate prin faptele material-juridice ale administrației publice sunt de competența instanței de drept comun"[709].

Evident, susținem poziția dată, întrucât într-adevăr trebuie să trasăm o delimitare clară între *răspunderea patrimonială a administrației publice* în calitatea sa de subiect de drept public, pentru prejudiciile cauzate prin activitatea administrativă desfășurată în regim de putere publică (realizarea căreia este de competența instanțelor de contencios administrativ) și *răspunderea patrimonială a administrației publice* în calitatea sa de subiect de drept privat, pentru prejudiciile cauzate prin activitatea administrativă celorlalți participanți la raporturile juridice de drept privat, deci în afara regimului de putere publică (realizarea căreia este de competența instanțelor de drept comun). În esență observăm că forma răspunderii este aceeași – *răspunderea patrimonială*, distincția reducându-se doar la regimul aplicării acesteia, într-un caz acesta fiind de drept public, în celălalt – de drept privat. În opinia noastră, acest aspect ne vorbește destul de clar despre faptul că *răspunderea patrimonială a administrației publice* este de natură civilă (o formă specială a răspunderii civile delictuale) și doar regimul (regulile) aplicării este de natură administrativă.

În ceea ce privește *actele administrative normative*, în doctrină s-a susținut că „acestea nu pot atrage *răspunderea patrimonială* pentru motivul că nu pot vătăma, prin ele însele, drepturi subiective întrucât conțin reguli de principiu, care se aplică la un număr nedeterminat de persoane și situații și nu la cazuri particulare"[710]. În acest sens, s-a arătat că „un *act administrativ normativ* nu poate da naștere, în mod direct, la drepturi și, prin urmare, nici nu poate vătăma direct unele drepturi subiective, ci numai dacă intervine un act individual care să pună în aplicare pe cel normativ"[711].

Alți autori însă au susținut contrariul[712], iar A. Trăilescu a specificat că „legea contenciosului administrativ nu face deosebire între actele administrative individuale și cele normative, supunându-le pe toate controlului judecătoresc. Ca urmare a faptului că și actele administrative normative pot fi atacate în justiție, se conchide că și acestea pot cauza, în anumite situații prejudicii particularilor"[713].

---

[708] TRĂILESCU, A. *Răspunderea patrimonială pentru actele administrative de autoritate nelegale*. Op. cit., p. 45.
[709] *Ibidem*.
[710] DRĂGANU, T. *Liberul acces la justiție.* București: Lumina Lex, 2003, pp. 187-188.
[711] DRĂGANU, T. *Câteva reflecții pe marginea recentului Proiect de lege a contenciosului administrativ.* În Revista de drept privat, 2004, nr. 3, p. 63.
[712] IORGOVAN, A. *Tratat de drept administrativ*. Vol. II. Ediția a IV-a. București: All Beck, 2005, pp. 524-526; PUIE, O. *Contenciosul administrativ*. Vol. I. București: Universul Juridic, 2009, p. 92.
[713] TRĂILESCU, A. *Răspunderea patrimonială pentru actele administrative de autoritate nelegale.* Op. cit., p. 47.

În linii generale, același lucru poate fi spus și despre legislația Republicii Moldova. În art. 53 alin. (1) din *Constituția RM,* fiind recunoscut *dreptul persoanei vătămate de o autoritate publică* la repararea prejudiciului cauzat, constituantul nu precizează tipul actului administrativ prejudiciabil (subînțelegându-se că este vorba despre ambele categorii de acte: individuale și normative). Dincolo de aceasta însă, legislația ce dezvoltă normele constituționale este destul de confuză la acest capitol. În concret, art. 2006 alin. (5) din *Codul civil al RM* stipulează destul de clar: „Autoritatea publică nu răspunde pentru prejudiciul cauzat prin adoptarea unui act normativ sau omisiunea de a-l adopta". În același timp însă, art. 60 alin. (3) din *Codul administrativ al RM* prevede: „în cazul depunerii cererii privind acordarea despăgubirilor pentru prejudiciul cauzat prin emiterea unui act administrativ individual sau **normativ** ilegal, termenul general începe să curgă din data în care hotărârea instanței de judecată prin care s-a anulat actul administrativ ilegal a rămas definitivă". La fel ca și alți cercetători[714], constatăm că dilema în cauză necesită o soluție care să țină cont și de textul Legii Supreme a statului. În acest scop, considerăm binevenită modificarea normei civile în vederea recunoașterii posibilității atragerii la răspundere patrimonială a autorităților publice și pentru prejudiciile/vătămările cauzate prin acte administrative normative.

Un ultim aspect la care ne vom reține atenția privește tipul daunelor ce pot fi reparate prin tragerea la *răspundere patrimonială a autorităților publice*. În doctrină, la acest capitol, se menționează că despăgubirile pot fi cerute atât pentru *daune materiale,* cât și pentru *daunele morale* cauzate[715]. *Prejudiciul material* reprezintă cheltuielile pe care persoana lezată într-un drept al ei le-a suportat sau urmează să le suporte la restabilirea dreptului încălcat, pierderea sau deteriorarea bunurilor sale (prejudiciu efectiv), precum și beneficiul neobținut prin încălcarea dreptului (venitul ratat). *Prejudiciul moral*, la rândul său, este perceput ca o suferință morală sau fizică, cauzată de acțiuni care atentează la drepturile nepatrimoniale personale (dreptul la nume, dreptul de autor etc.) sau la bunurile nemateriale ale cetățeanului (viața, sănătatea, demnitatea persoanei, reputația profesională, inviolabilitatea vieții private etc.).

Amintim că textul constituțional autohton nu prevede tipul prejudiciului, referindu-se în general la „repararea pagubei". În schimb, legea civilă precizează la art. 2006 alin. (2) că „persoanele fizice au dreptul să ceară repararea prejudiciului moral cauzat …". Totodată, Codul civil stabilește și o condiție de excludere a răspunderii patrimoniale/civile a autorităților publice și anume, în situația în care „cel prejudiciat a omis, cu intenție ori din culpă gravă, să înlăture prejudiciul prin mijloace legale" (alin. 3 din art. 2006). Așadar, putem deduce că persoanele vătămate în drepturile lor de către

[714] CERNEAN, Iu. *Reglementarea constituțională a dreptului persoanei vătămate de o autoritate publică*. Op. cit., p. 37.
[715] APOSTOL TOFAN, D. *Controlul jurisdicțional asupra administrației publice românești. Analiză comparativă cu alte state europene (II).* Op. cit., p. 367; APOSTOL TOFAN, D. *Formele răspunderii în dreptul administrativ (II).* Op. cit., p. 425.

autoritățile publice, pot obține repararea/compensarea prejudiciului material și moral suportat, doar în condițiile în care au luat toate măsurile legale pentru înlăturarea acestuia, în caz contrar răspunderea civilă a autorităților publice fiind exclusă.

Pe lângă aspectele enunțate, în doctrină sunt puse în discuție destul de justificat și alte laturi ale condițiilor *răspunderii patrimoniale a autorităților publice* (mai ales de către cercetătorul A. Trăilescu). Fără a diminua valoarea teoretico-științifică a acestora, în lucrarea de față ne vom limita doar la cele analizate, întrucât considerăm că pentru o abordare amplă a instituției în cauză sunt necesare studii cu mult mai voluminoase și aprofundate, ceea ce excede substanțial obiectivelor propuse pentru prezenta cercetare de doctorat, în care ținem în mod special să ne referim și la *răspunderea administrativă a autorităților publice*.

I.Răspunderea în contencios administrativ. Dincolo de clarificarea conceptului de *răspundere administrativ-patrimonială*, considerăm că merită atenție și expresia *răspunderea în contencios administrativ,* pentru a vedea dacă este justificată sinonimia acestora recunoscută în literatura de specialitate.

Vom iniția cu opinia dnei prof. M. Orlov, care în context a subliniat următoarele: „*răspunderea în contencios administrativ* se deosebeşte de cea penală, civilă etc., deoarece nu poartă un caracter represiv, este mai mult un control decât răspundere propriu-zisă, având ca scop învăţarea din propriile greşeli, precum şi din greşelile altora”[716].

Confruntând această idee, prof. Gh. Costachi a menționat: „evident, procedura în *contencios administrativ*, în marea sa parte, implică desfăşurarea controlului judecătoresc al actelor administrative, dar, în acelaşi timp, nu se reduce la acesta. În cazul constatării unor ilegalităţi, controlul, în mod logic, este urmat de stabilirea răspunderii pentru autoritatea administrativă (şi funcţionarul dat), materializată în hotărârea instanţei”[717]. Prin urmare, „răspunderea intervine, în principal, ca finalitate a controlului judecătoresc, a procesului în *contencios administrativ* şi poate să preia forma plăţii despăgubirilor stabilite de instanţa judecătorească (dacă reclamantul a solicitat acordarea acestora) şi obligarea autorităţii publice de a emite actul administrativ solicitat”[718].

Din cele menționate, se poate deduce destul de clar că chiar dacă procedura contenciosului administrativ presupune în esență desfășurarea unui control judecătoresc asupra activității administrative a autorităților publice, totuși în cazurile în care acesta este finalizat cu constatarea ilegalității acestei activități, consecința imediată este tragerea la *răspundere a autorității publice*. De aici apare necesitatea de a clarifica nemijlocit specificul răspunderii de

[716] ORLOV, M. *Curs de contencios administrativ.* Chişinău: „Elena-V.I.” SRL, 2009, pp. 85-86.
[717] COSTACHI, Gh. *Rolul justiției în edificarea statului de drept.* Chișinău: S.n., 2021, p. 425.
[718] *Ghidul funcţionarului public în contenciosul administrativ.* Chişinău: Bons Offices, 2005, p. 71.

care este pasibilă autoritatea. Altfel spus, este binevenit a preciza dacă răspunderea în cauză poate fi doar *patrimonială* sau poate fi și de altă natură.

La acest capitol, în doctrină nu am atestat o explicație plauzibilă. În schimb, unii cercetători au identificat două așa-zise „forme" ale *răspunderii în contencios administrativ*: *răspunderea autorităţii publice* şi *răspunderea funcţionarilor publici*[719].

Explicând aceste „forme", prof. I.V. Prisăcaru a subliniat: „răspunderea autorităţii emitente a actului administrativ ori care refuză să emită un act administrativ se va angaja, în principal, prin plata despăgubirilor stabilite de instanţa de *contencios administrativ*, fie cu prilejul soluţionării acţiunii în care cel vătămat a cerut anularea actului administrativ sau obligarea autorităţii administrative la emiterea unui act administrativ ori la eliberarea unui certificat, a unei adeverinţe sau orice alt înscris, fie cu prilejul soluţionării unei acţiuni separate, care are ca obiect numai plata de despăgubiri"[720]. Totodată însă, de necontestat rămâne a fi şi necesitatea răspunderii individuale (personale) a funcţionarilor publici.

Referindu-se nemijlocit la acest aspect, prof. M. Orlov[721] susţine că „în practica judiciară în *contencios administrativ* ideea dominantă este că despăgubirea se face din patrimoniul autorităţilor publice, adică al statului, ceea ce nu este întotdeauna corect. Indirect, statul poate şi este vinovat că a selectat astfel de funcţionari care aduc prejudicii, dar în mod direct, vinovată este persoana (funcţionarul) care trebuie să răspundă personal". Ca urmare, în opinia sa „cu totul nejustificată este situaţia în care statul trebuie să răspundă pentru faptul că funcţionarul public nu-şi cunoaşte atribuţiile de serviciu şi încalcă drepturile legale ale cetăţenilor la îndeplinirea celor mai elementare atribuţii". Pornind de la aceste motive, cercetătoarea susține că „este de competenţa instanţei de *contencios administrativ* de a stabili, în fiecare caz, în mod individual, gradul de vinovăţie a statului (care răspunde cu patrimoniul său pentru risc) şi a funcţionarului public (care răspunde pentru propriile erori cu propriul patrimoniu), aplicând principiile *răspunderii administrative*, şi nu a celei civile"[722].

În aceeași manieră s-a expus și V. Cobîşnean, care a subliniat: „consecinţele dăunătoare ale faptei ilicite pentru care răspunde un organ al administraţiei publice trebuie să fie strămutate, până la urmă, asupra funcţionarului vinovat de săvârşirea acelei fapte, împotriva căruia organul de stat, obligat faţă de persoana vătămată, se poate îndrepta cu o acţiune în regres, în limita şi condiţiile stabilite de lege"[723].

---

[719] PRISACARU, V.I. *Contenciosul administrativ român*. Ediția a II-a. Bucureşti: All Beck, 1995, p. 216; *Ghidul funcţionarului public în contenciosul administrativ*. Op. cit., p. 72; DASTIC, A. *Răspunderea administrativ-patrimonială ...*, Op. cit., p. 54.
[720] PRISACARU, V.I. *Contenciosul administrativ român*. Ediția a II-a. București: All Beck, 1995, p. 217.
[721] ORLOV, M. *Răspunderea administrativ-patrimonială ...,* Op. cit., p. 254.
[722] ORLOV, M. *Răspunderea administrativ-patrimonială ...*, Op. cit., p. 254.
[723] COBÎŞNEAN, V. *Evoluţia contenciosului administrativ.* În: Administrarea publică, 2003, nr. 1, pp. 51-52.

Susținând poziția dată, A Dastic[724] atrage atenția la faptul că „în momentul stabilirii gradului de vinovăţie al funcţionarilor publici acţionaţi în judecată, este foarte important ca instanţa să stabilească: dacă funcţionarul public care a elaborat actul administrativ ori care se face vinovat de refuzul rezolvării cererii a avut atribuţiile şi competenţele legale; limita raporturilor de subordonare şi de competenţe dintre funcţionarul public ierarhic superior şi funcţionarul public pârât; deosebirea dintre decizia actului aprobat de către conducătorul autorităţii administrative care a emis actul ori a refuzat rezolvarea cererii şi proiectul prezentat de funcţionarul pârât etc.”.

Potrivit legislației abrogate (art. 20 din *Legea contenciosului administrativ* nr. 793/2000[725]), funcţionarul putea fi chemat în instanţa de judecată, odată cu autoritatea publică pârâtă, şi putea fi obligat să plătească despăgubirile solidar cu aceasta. În paralel, art. 2006 alin. (1) din *Codul Civil al RM*[726] prevede (și în prezent) că: „Persoana cu funcţie de răspundere va răspunde solidar în cazul intenţiei sau culpei grave”.

Plecând de la prevederile legale în domeniu, prof. M. Orlov deduce că și „în continuare *răspunderea administrativ-patrimonială* a funcţionarului public rămâne a fi grevată de o carenţă, şi anume lipseşte consacrarea legală a procedurii prin care statul să poată chema la răspundere pe funcţionar pentru daunele reparate deja din contul bugetului său, executând hotărârile irevocabile ale instanţei de contencios administrativ”[727], ca în cazul *răspunderii patrimoniale* a statului pentru erorile judiciare.

În opinia noastră[728], această situație (lipsa cadrului normativ special) demonstrează o dată în plus că *răspunderea patrimonială* este de natură civilă (indiferent de ramura de drept în care se aplică), principiile aplicării sale fiind consacrate în legea civilă (în care se regăsește stipulat și dreptul de regres al statului și al autorităților publice în astfel de situații). Poate cadrul normativ în discuție nu este destul de detaliat, dar în esență important este că acesta există, fiind aplicabil atât *răspunderii patrimoniale* a statului, cât și *răspunderii patrimoniale* a autorităților publice. În plus, chiar dacă în timp legislația administrativă a suportat modificări semnificative, nu atestăm nici în prezent în conținutul acesteia o reglementare detaliată a *răspunderii patrimoniale* a autorităților publice și a funcționarilor acestora (după cum s-a sperat în doctrina administrativă de-a lungul anilor).

Dincolo de acest aspect, totuși voim a ne orienta atenția într-o altă direcție pentru a clarifica dacă prin *răspunderea în contenciosul administrativ* trebuie înțeleasă doar *răspunderea patrimonială a autorităților publice* (așa cum se susține în doctrină).

---

[724] DASTIC, A. *Răspunderea administrativ-patrimonială în contenciosul administrativ*. În: Legea şi viaţa, 2005, nr. 9, p. 56.
[725] *Legea contenciosului administrativ,* nr.793 din 10.02.2000. Publicată în Monitorul Oficial nr. 57-58 din 18.05.2000 (abrogată).
[726] *Codul civil al Republicii Moldova* nr. 1107 din 06.06.2002. Republicat în Monitorul Oficial, nr. 66-75 din 01.03.2019.
[727] ORLOV, M. *Curs de contencios administrativ.* Chișinău: „Elena-V.I.” SRL, 2009, p. 104.
[728] **ȘEVCENCO, I.** *Răspunderea patrimonială a autorităților publice.* Op. cit., p. 351.

Ținând cont de toate reflecțiile expuse mai sus, în opinia noastră[729], conceptul de *răspundere în contenciosul administrativ* este unul cu mult mai complex, decât s-a recunoscut în literatura de specialitate. Prin acesta considerăm că trebuie înțelese două forme de răspundere juridică de care sunt pasibile autoritățile publice, în următoarea consecutivitate: *răspunderea administrativă* (în accepțiunea pe care o vom argumenta în compartimentul următor) și *răspunderea patrimonială.* Respectiv, în cadrul procedurii de *contencios administrativ*, instanța de judecată poate aplica autorității publice pârâte sancțiuni cu caracter *administrativ* (dacă constată ilegalitatea activității administrative desfășurate de aceasta) și sancțiuni cu caracter *patrimonial* (dacă justițiabilul probează suportarea vreunui prejudiciu ca urmare a activității administrative ilicite și solicită repararea acestuia). În fine, important este ca ambele sancțiuni să fie solicitate de către justițiabil – persoana vătămată în drepturile sale de autoritatea publică prin activitatea sa administrativă ilegală.

3.4. Răspunderea administrativă a autorităților publice

Dat fiind faptul că cercetarea doctorală de față este realizată în domeniul dreptului administrativ, suntem obligați practic să ne referim și la *răspunderea administrativă* ca formă distinctă de răspundere juridică proprie acestui domeniu, urmărind prin aceasta să constatăm dacă *autoritățile publice* sunt sau nu pasibile de forma dată de răspundere.

Inițial, vom reitera că, la moment, în doctrina administrativă *răspunderea administrativă a autorităților publice* nu este cercetată ca subiect distinct. Acest fapt ne determină să ne asumăm un anume risc teoretic ca inițiatori ai problematicii. Mai mult, riscul este dublu din considerentul că însăși problema *răspunderii administrative,* ca formă de răspundere juridică distinctă de sine stătătoare, nu este conturată și clarificată definitiv. Ținând cont de aceste aspecte, valorificând realizările științifice reflectate în doctrină, în cele ce urmează vom încerca să ne expunem propria viziune asupra *răspunderii administrative a autorităților publice*, întrucât considerăm că o astfel de răspundere există și trebuie să fie recunoscută.

Așadar, chiar dacă este considerată a fi una dintre cele mai tinere forme de răspundere juridică (mai ales în raport cu răspunderea civilă și penală[730]), totuși *răspunderea administrativă* se bucură de o amplă abordare teoretică, însoțită de diferite controverse doctrinare pe parcursul întregii sale evoluții.

Potrivit cercetătorilor, „*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

[729] **ȘEVCENCO, I.** *Răspunderea patrimonială a autorităților publice.* Op. cit., p. 352.
[730] PRISĂCARU, V.I. *Tratat de drept administrativ român. Partea generală*. Ediția II. București: All Beck, 1996, p. 416.

a fost interpretată tradiţional prin referire la noţiuni şi instituţii specifice dreptului civil, sau după caz, dreptului penal. De exemplu, răspunderea cu caracter patrimonial a administraţiei publice era calificată prin referire la *răspunderea civilă delictuală*. Abaterile administrative săvârşite de personalul din administraţie, reprezentau încălcări ale dreptului muncii, sancţionate ca atare. Practic, formele de răspundere specifice dreptului administrativ, nu şi-au conturat multă vreme identitatea, existând şi în prezent autori care le contestă, ca şi controverse la nivel doctrinar, dar uneori şi legislativ şi jurisprudenţial, cu privire la existenţa lor şi regimul juridic care le guvernează[731].

Prima și cea mai importantă controversă, după noi, care continuă până în prezent, ține de confuzia făcută dintre două categorii juridice apropiate: *răspunderea administrativă* (ca răspundere proprie dreptului administrativ) și *răspunderea în dreptul administrativ* (formele de răspundere juridică din diferite ramuri de drept de care sunt pasibili subiecții de drept administrativ). În opinia noastră, din cauza acestei confuzii, până la moment, nu putem vorbi despre existența *răspunderii administrative* ca formă de răspundere juridică disctinctă, de sine stătătoare.

Ca urmare, în unele definiții din doctrina dreptului administrativ, se poate urmări cum *răspunderea administrativă* este văzută ca o îmbinare de forme de răspundere juridică de care sunt pasibili subiecții de drept administrativ (în mod special, funcționarii publici). Bunăoară, potrivit lui I. Creangă „*răspunderea administrativă* intervine în cazul săvârșirii unei abateri de natură administrativă și se aplică sub două forme: *răspunderea administrativă* pentru săvârșirea contravențiilor și *răspunderea disciplinară* pentru comiterea de abateri disciplinare”[732].

În alte definiții, se precizează doar o singură formă de răspundere. De exemplu, prof. I. Iovănaș (citat de M. Orlov și Șt. Belecciu[733]) consideră că *răspunderea administrativă* poate fi definită ca „formă a 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”. În cazul dat, putem doar presupune că autorul citat reduce *răspunderea administrativă* la *răspunderea patrimonială,* în timp ce multe alte aspecte importante rămân a fi neclare.

Pe lângă acestea, în doctrină pot fi atestate și definiții care nu reflectă nici o formă de răspundere concretă. Bunăoară, prof. M. Preda (citat de V. Guțuleac[734]) definește *răspunderea administrativă* destul de superficial ca „o formă a răspunderii juridice care intervine atunci când

[731] VEDINAȘ, V. *Drept administrativ*. București: Universul Juridic, 2009, p. 250; ORLOV, M., BELECCIU, Șt. *Drept administrativ*. Chișinău: Academia „Ștefan cel Mare” a MAI al RM, Editura „Elena-VI”, 2005, p. 136.
[732] CREANGĂ, I. *Curs de drept administrativ.* Vol. I. Chișinău: Epigraf, 2003, p. 304.
[733] ORLOV, M., BELECCIU, Șt. *Drept administrativ.* Op. cit., p. 137.
[734] GUȚULEAC, V. *Drept administrativ.* Chișinău: S.n., 2013, p. 434.

încălcându-se normele dreptului administrativ, s-a săvârșit o abatere administrativă", neconcretizând practic nimic din elementele sale distinctive.

Dincolo de varietatea încercărilor de a defini *răspunderea administrativă,* în doctrina atestăm poziții ferme în ce privește subformele acesteia, care se cuprind în conținutul său. În viziunea unor autori, *răspunderea administrativă* cuprinde două forme[735]: *răspunderea administrativă disciplinară* și *răspunderea administrativă patrimonială*. Alte voci consideră că cele două forme de *răspundere administrativă* sunt[736]: *răspunderea contravențională* și *răspunderea disciplinară*. În opinia altora (care este una majoritară), *răspunderea administrativă* cuprinde trei forme[737]: *răspunderea administrativă disciplinară, răspunderea administrativă patrimonială* și *răspunderea contravențională*.

Desigur, în literatură mai pot fi atestate și alte idei „inedite" pe marginea acestui subiect. Bunăoară, cercetătorii O. Pisarenco[738] și C. Vlas[739] identifică în conținutul *răspunderii administrative* și *răspunderea administrativ-penală* ca o formă de răspundere a funcționarilor publici pentru infracțiunile comise în legătură cu îndeplinirea sarcinilor sale de serviciu potrivit funcţiei pe care o deţin. În ce ne privește, nu susținem o astfel de idee pe aceleași considerente ca și în cazul precedent (al *răspunderii administrativ-patrimoniale,* expuse în paragraful anterior), fiind ferm convinși că nici *răspunderea penală*, nici *răspunderea civilă* nu pot fi adaptate la alte ramuri de drept în așa măsură încât să se transforme în alte forme de răspundere distincte, proprii doar acestora.

Alți autori au opinat că „la cele tei forme clasice de *răspundere administrativă* mai trebuie adăugate și *răspunderea administrativă contractuală* și cea *politică* a persoanelor care ocupă demnități publice în cadrul autorităților administrației publice"[740]. În replică, s-a exprimat punctul de vedere conform căruia „*răspunderea administrativă contractuală* este de fapt tot o *răspundere patrimonială*, iar *răspunderea politică* a demnitarilor este o *răspundere administrativă disciplinară*"[741].

Fără a intra în polemici pe acest subiect, considerăm că o atenție distinctă merită D. Apostol Tofan, care a încercat să argumenteze teoria *răspunderii administrative propriu-zise.* În acest scop, domnia sa susține că „în cadrul formelor *răspunderii juridice* în general, un loc important îl ocupă *răspunderea administrativă*, dincolo de posibilele interferenţe cu alte ramuri ale dreptului (în special,

[735] IORGOVAN, A. *Tratat de drept administrativ.* Vol. II. Ediția a IV-a. București: All Beck, 2005, pp. 359-360.
[736] CREANGĂ, I. *Curs de drept administrativ.* Vol. I. Chișinău: Epigraf, 2003, p. 304.
[737] APOSTOL TOFAN, D. *Drept administrativ.* Vol. II. București: All Beck, 2004, p. 175; VEDINAȘ, V. *Drept administrativ.* Ediția a IV-a. București: Universul Juridic, 2009, pp. 253-254.
[738] PISARENCO, O. *Răspunderea administrativă şi contenciosul administrativ*. Chișinău: Tehnica-UTM, 2017, pp. 49-58.
[739] VLAS, C. *Formele răspunderii administrative.* Op. cit., p. 435.
[740] GIURGIU, L., SEGĂRCEANU, A., ZAHARIE, C.G. *Drept administrativ.* Ediția a III-a. București: Sylvi, 2002, p. 448 – *apud* APOSTOL TOFAN, D. *Drept administrativ.* Vol. II. București: All Beck, 2004, p. 176.
[741] APOSTOL TOFAN, D. *Drept administrativ.* Vol. II. București: All Beck, 2004, p. 176.

cu dreptul muncii – în materia *răspunderii administrativ-disciplinare* și cu dreptul penal – în materia *răspunderii administrativ-contravenționale*)"[742]. Continuând, autoarea recunoaște existența unei „*răspunderi administrative propriu-zise*, care nu corespunde niciuneia dintre cele trei identificate în mod tradiţional"[743] (*disciplinară, contravenţională* şi *patrimonială*).

Citându-l pe renumitul administrativist român M. Preda[744], domnia sa subliniază că, „*răspunderea administrativă propriu-zisă* priveşte sfera raporturilor de drept administrativ şi, implicit, a participanţilor la aceste raporturi şi se fundamentează pe nerespectarea de către aceştia a obligaţiilor ce le-au revenit în cadrul acestor raporturi juridice". Astfel, *răspunderea administrativă propriu-zisă* este calificată ca reprezentând „acea formă de răspundere juridică, instituită prin normele dreptului administrativ cu caracter represiv, care intervine în cazul încălcării cu vinovăţie a normelor dreptului administrativ, altele decât cele ce instituie o răspundere contravenţională ori una materială"[745]. Aceasta este o *răspundere tipic administrativă,* spre deosebire de *răspunderea contravenţională* care, deşi este tot o răspundere de natură administrativă, este totuşi o formă atipică a acesteia". „Temeiul obiectiv al *răspunderii administrative propriu-zise* îl reprezintă *abaterile administrative* ce nu au caracter contravenţional"[746]. În fine, „*răspunderea administrativă propriu-zisă* întrunește și ea condiţiile generale ale oricărei forme de răspundere şi anume: *fapta ilicită*, *rezultatul vătămător*, *raportul de cauzalitate* dintre faptă şi rezultat şi *vinovăţia* făptuitorului"[747].

Sunt interesante și premisele de la care pornește autoarea în argumentarea „teoriei" sale. Succint le vom expune. Domnia sa pleacă de la ideea că „dreptului administrativ îi este specifică răspunderea autorităţilor administraţiei publice, în concret, a funcţionarilor publici, pentru încălcarea obligaţiilor rezultate din *raporturile administrative de subordonare*"[748]. Această *răspundere tipic administrativă* îşi are fundamentul în încălcarea de către un subiect de drept a *disciplinei administrative* ce ar trebui să caracterizeze activitatea autorităţilor administraţiei publice, de unde calificarea ca fiind o *răspundere administrativ-disciplinară*[749]. În doctrina administrativă însă, s-au manifestat rezerve faţă de utilizarea unei asemenea sintagme, argumentându-se că, „într-un raport juridic de drept administrativ, unul dintre subiecţi poate fi şi o persoană fizică sau juridică privată, şi nu doar o autoritate publică, situaţie în care problema unei *discipline* în activitate şi, deci, a aplicării unei sancţiuni *administrativ-disciplinare* se pune în alţi termeni decât în cazul autorităţii

[742] APOSTOL TOFAN, D. *Formele răspunderii în dreptul administrativ (I).* În: Studii și cercetări juridice, serie nouă, 2016, nr. 2, p. 234.
[743] *Ibidem*, p. 233.
[744] PREDA, M. *Drept administrativ*. *Partea generală*. Bucureşti: Lumina Lex, 2000, pp. 274-275.
[745] *Ibidem*, p. 275.
[746] APOSTOL TOFAN, D. *Formele răspunderii în dreptul administrativ (I).* Op. cit., p. 236.
[747] *Ibidem*, p. 237.
[748] IORGOVAN, A. *Tratat de drept administrativ.* Vol. II. Ediţia a IV-a. Bucureşti: All Beck, 2005, p. 359.
[749] APOSTOL TOFAN, D. *Formele răspunderii în dreptul administrativ (I).* Op. cit., p. 237.

administraţiei publice sau al funcţionarului public. De aici, concluzia utilizării mai degrabă a expresiei de *răspundere administrativă propriu-zisă"*?[750] Aşadar, în opinia sa, „sintagma *răspundere administrativ-disciplinară* nu obligă la corelarea ideii de *disciplină* cu ideea de *serviciu,* de autoritate publică sau de funcţionar public, fiind o formulare care permite delimitarea de celelalte forme ale răspunderii administrative, dominante, cea *contravenţională* şi, respectiv, cea *patrimonială*"[751].

Dincolo de carenţele „teoriei" *răspunderii administrative propriu-zise* citate (precum ar fi *vinovăţia* ca condiţie a acesteia, ceea ce nu permite recunoaşterea *autorităţilor publice* ca subiecţi ai răspunderii în cauză; caracterul represiv al răspunderii etc.), care o fac să se asemene mult cu *răspunderea administrativ disciplinară* (una din cele patru forme de răspundere reglementate de Statutul funcţionarilor publici[752]), apreciem totuși faptul că „teoria" dată delimitează clar *răspunderea administrativă propriu-zisă* de cea contravențională și materială (patrimonială), recunoscând-o ca fiind o *răspundere tipic administrativă.* În rest, considerăm că au rămas incerte și neclare multe nuanțe și particularități (mai ales deosebirea față de *răspunderea administrativ-disciplinară*), ceea ce nu ne permite să recunoaștem „*răspunderea administrativă propriu-zisă"*, susținută de D. Apostol Tofan, precum și de M. Preda, ca fiind o formă de răspundere juridică distinctă, de sine stătătoare (ca o veritabilă *răspundere administrativă*).

Generalizând, vom sublinia că, în condițiile în care marea majoritate a doctrinarilor administrativiști recunosc că *răspunderea administrativă* cuprinde în sine *răspunderea disciplinară* și *răspunderea contravențională* (ca forme de răspundere subiective, bazate pe vinovăție), întemeiate pe *abaterea disciplinară* și *abaterea contravențională*, se neagă într-o formă indirectă calitatea *autorităţilor publice* de a fi subiecte pasibile de *răspundere administrativă*.

Pe lângă confuzia enunțată, dintre *răspunderea administrativă* şi *răspunderea în dreptul administrativ,* în literatura de specialitate totuși am atestat câteva definiții ale *răspunderii administrative* care, chiar dacă conțin unele elemente incerte, totuși sugerează și segmente destul de importante. Avem în vedere definiția formulată de cercetătorii M. Orlov și Șt. Belecciu, care menționează: „*răspunderea administrativă* ca formă a răspunderii juridice este consacrată de normele dreptului administrativ, prin care se stabilesc sancțiuni distincte şi o procedură concretă de aplicare a lor în caz de comportament neadecvat normelor de drept administrativ sau altor norme de drept din partea subiectelor de drept participante la procesul de guvernare"[753].

Observăm că autorii accentuează asemenea trăsături distincte ale *răspunderii administrative* precum:

[750] PREDA, M. *Drept administrativ. Partea generală*. Bucureşti: Lumina Lex, 2000, p. 275.
[751] APOSTOL TOFAN, D. *Formele răspunderii în dreptul administrativ (I).* Op. cit., p. 237.
[752] VEDINAŞ, V. *Drept administrativ*. Ediția a IX-a. Bucureşti: Universul Juridic, 2015, p. 295.
[753] ORLOV, M., BELECCIU, Şt. *Drept administrativ*. Op. cit., p. 137.

- *răspunderea administrativă* este consacrată de normele dreptului administrativ (în opinia noastră, la moment, legislația administrativă reglementează elementele componente ale *răspunderii administrative* ca instituție, precum: procedura, instanța competentă, sancțiuni aplicabile, dar nu o consacră expres ca atare. Avem în vedere faptul că art. 35 din *CA al RM* nu prevede expres *răspunderea administrativă* ca formă de răspundere juridică de care să fie pasibile autoritățile publice și ceilalți subiecți de drept administrativ);

- normele dreptului administrativ stabilesc *sancțiuni distincte* și *procedura de aplicare* a acestora (legislația administrativă, într-adevăr, la moment, prevede sancțiuni distincte – măsuri ce pot fi impuse autorităților publice, la care vom reveni ceva mai jos, și procedura specială de aplicare a acestora – procedura contenciosului administrative, despre care am vorbit în capitolul II al prezentei lucrări);

- *sancțiunile* pot fi aplicate pentru încălcarea normelor de drept administrativ și a altor norme de drept (dat fiind faptul că prin *activitatea administrativă* se asigură executarea tuturor normelor, din majoritatea ramurilor dreptului, este clar că *ilicitul administrativ* poate presupune atât numai încălcarea normelor de drept administrativ, cât și a normelor din alte ramuri de drept);

- de *răspundere administrativă* sunt pasibile subiectele de drept participante la procesul de guvernare (chiar dacă nu este clar în totalitate care sunt aceste „subiecte de drept participante la procesul de guvernare", totuși trebuie de apreciat faptul că în formula și accepțiunea dată *răspunderea administrativă* nu privește doar funcționarii publici, ci și *autoritățile publice*).

În linii generale, apreciem definiția analizată ca fiind cea mai reușită până la moment, din considerentele enunțate mai sus, în paranteze.

În aceeași ordine de idei, merită evocată și succinta afirmație a prof. V. Guțuleac, în opinia căruia „*răspunderea administrativă* reprezintă o consecinţă a depășirii responsabilităţii asumate de către autoritățile publice conform prevederilor legale"[754]. Este de apreciat faptul că cercetătorul evidențiază în mod special *autoritățile publice* ca subiecte pasibile de *răspundere administrativă*. Cu regret însă, domnia sa nu dezvoltă această idee prin explicarea temeiurilor și condițiilor în care forma dată de răspundere se realizează.

O ultimă definiție pe care dorim să o exemplificăm este formulată de A. Trăilescu, în opinia căruia „*răspunderea administrativă* este o formă specială de răspundere juridică, ce nu se încadrează în tiparele clasice ale răspunderii civile sau penale, întrucât ea intervine numai în sfera relațiilor dintre administrație și cei administrați, ca urmare a încălcării normelor de drept administrativ, deci, ca urmare a săvârșirii de *abateri administrative*"[755]. Din punctul nostru de vedere, momentul cel mai

[754] GUȚULEAC, V. *Drept administrativ*. Chișinău: Tipografia Centrală, 2013, p. 429.
[755] TRĂILESCU, A. *Răspunderea patrimonială pentru actele administrative de autoritate nelegale.* Op. cit., p. 8.

important al acestei definiții rezidă în recunoașterea faptului că „*răspunderea administrativă* intervine numai în sfera relațiilor dintre administrație și cei administrați”. Altfel spus, forma dată de răspundere poate să survină doar ca urmare a încălcării normelor de drept administrativ ce reglementează relațiile dintre subiecții indicați, evident, la solicitarea ultimilor (cetățenilor administrați). Corelând această idee cu aspectele analizate în compartimentele anterioare, observăm că, în general, procesul de tragere la *răspundere a autorităților publice* se inițiază de cele mai multe ori la cererea administraților (persoanelor vătămate prin activitate administrativă ilegală), măsurile aplicate față de autorități fiind cele solicitate de aceștia.

Din perspectiva dată, considerăm că într-adevăr pentru elucidarea esenței *răspunderii administrative* este foarte important de precizat în cadrul căror raporturi juridice de drept administrativ aceasta este aplicabilă: în raporturile dintre autoritățile publice, în raporturile dintre autoritățile publice și administrați sau chiar în ambele. Din punctul nostru de vedere, *răspunderea administrativă* poate să intervină în ambele categorii de raporturi, întrucât *activitatea administrativă* (în special, actele administrative), pretins a fi ilegale, potrivit legislației în vigoare, pot fi contestate în instanța de contencios administrativ atât de către autoritățile publice, ca urmare a controlului de legalitate efectuat (*contenciosul obiectiv* – subiect ce excede obiectivelor prezentei cercetări, de aceea nu ne-am referit la el), cât și de cetățenii vătămați în drepturile lor (*contenciosul subiectiv* – despre care s-a vorbit în capitolul II al lucrării), în ambele cazuri *autoritățile publice* putând să suporte diferite consecințe negative (altfel spus, să fie *sancționate*).

Din cele enunțate, derivă destul de clar că doctrina contemporană a dreptului administrativ trebuie să clarifice deja definitiv statutul *răspunderii administrative* ca formă distinctă de răspundere juridică proprie acestei ramuri de drept (de sine stătătoare în raport cu *răspunderea patrimonială*, *răspunderea contravențională* și *răspunderea disciplinară*), precum și conținutul concret al acesteia. Este o necesitate dictată și de faptul că, în virtutea actualei teorii, suntem nevoiți să recunoaștem că **autoritățile publice nu pot comite *ilicite administrative* și, ca urmare, nu pot fi trase la *răspundere administrativă,*** ceea ce în opinia noastră nu este corect, întrucât legislația administrativă în vigoare reglementează contrariul.

Pe cale de consecință, pentru reconsiderarea și reconceptualizarea *răspunderii administrative* ca instituție a dreptului administrative, în opinia noastră, ar fi necesar de ținut cont de următoarele aspecte/repere importante: *subiecții răspunderii*, *instanța competentă* și *procedura de tragere la răspundere, temeiul juridic și faptic al răspunderii* și *sancțiunile aplicabile*.

Referitor la *subiecții răspunderii*, prezintă importanță, așa cum s-a enunțat mai sus, delimitarea *răspunderii funcționarilor/demnitarilor publici* de *răspunderea autorităților publice*, întrucât în ambele cazuri formele și specificul răspunderii sunt diferite. În opinia noastră,

răspunderea administrativă trebuie să fie aplicabilă ambelor categorii de subiecți (aspect ce necesită însă o analiză mai detaliată).

Dat fiind faptul că în continuare ne vom referi doar la *răspunderea administrativă a autorităților publice*, succint, aici, ținem să exemplificăm (ca ipoteză!) cazuri de *răspundere administrativă* a funcționarilor/demnitarilor publici. Este vorba despre art. 5 din *Legea privind statutul alesului local* nr. 768/2000[756], care prevede *temeiurile de încetare a mandatului consilierului* /alin. (2)/, *primarului* /alin. (8)/, *președintelui, al vicepreședintelui raionului și al viceprimarului* /alin. (11)/. Dintre acestea prezintă importanță următoarele *temeiuri*: „incompatibilitatea funcției, fapt stabilit prin act de constatare rămas definitiv al Autorității Naționale de Integritate; stabilirea, prin act de constatare rămas definitiv al Autorității Naționale de Integritate, a emiterii/adoptării de către acesta a unui act administrativ, a încheierii directe sau prin intermediul unei persoane terțe a unui act juridic, a luării sau participării la luarea unei decizii fără soluționarea conflictului de interese real în conformitate cu prevederile legislației privind reglementarea conflictului de interese; nedepunerea de către acesta a declarației de avere și interese personale sau refuz de a o depune, în condițiile art. 27 alin. (8) din Legea nr. 132/2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate". În opinia noastră, în toate aceste cazuri, subiecții nominalizați sunt pasibili de *răspundere administrativă* (în accepțiunea pe care o promovăm), aceasta fiind prin esență o răspundere obiectivă, care trebuie clar delimitată de *răspunderea disciplinară* (sau *administrativ-disciplinară*), răspundere ce, la rândul său, este subiectivă.

Și totuși, cel mai important moment al *răspunderii administrative* sub aspectul subiecților săi, rezidă în faptul că aceasta este aplicabilă *autorităților publice*.

Referitor la *procedura de tragere la răspundere administrativă* și *instanța competentă*, subliniem că acestea sunt distincte, fiind prezentate pe larg în capitolul II al prezentei lucrări. Succint, vom reitera că specificul *procedurii* – contenciosului administrativ – este determinat de faptul că poate fi inițiată în majoritatea cazurilor de persoanele vătămate în drepturile lor prin *activitatea administrativă* a autorităților publice. La acestea se adaugă și cazurile în care *procedura* poate fi intentată de autoritățile publice învestite cu competența controlului legalității și contestării actelor administrative ilegale. În ambele cazuri, *procedura contenciosului administrativ*, de regulă este/trebuie anticipată de o *procedură prealabilă* (obligatorie cu excepțiile expres prevăzute de lege), procedură desfășurată în fața autorității publice ce s-a făcut vinovată de vătămare de drepturi (*contenciosul subiectiv*) sau de emitere de acte administrative ilegale (*contenciosul obiectiv*). În toate

[756] *Legea privind statutul alesului local* nr. 768 din 02.02.2000. În: Monitorul Oficial nr. 34 din 23.03.2000 (actualizată prin Legea nr. 223 din 04.12.20, MO360-371/25.12.20)

cazurile, *instanța competentă* de realizarea *răspunderii administrative* a autorităților publice este *instanța de contencios administrativ,* potrivit *Codului administrativ al RM*.

Probabil, punctul-cheie în consolidarea *răspunderii administrative* îl constituie *temeiul juridic și faptic* al acesteia. În doctrină, la capitolul dat, se menționează destul de superficial că „*răspunderea administrativă* se aplică pentru încălcarea normelor juridice de drept administrativ”[757]. Unii autori (A. Iorgovan citat de Al. Bondarenco și V. Guțuleac[758]), sunt de părerea că „drept temei care dă naștere *răspunderii administrative*, este *fapta ilicită administrativă* – o încălcare a normelor de drept, care aduce atingere unui raport juridic administrativ”.

În majoritatea surselor însă, fapta de încălcare a acestor norme este denumită *abatere administrativă,* prin care se înțelege: „orice faptă care încalcă normele de drept administrativ sau care ține de neglijarea obligațiilor ce decurg din actele administrative”[759]; or, „neîndeplinirea sau îndeplinirea defectuoasă a obligațiilor subiectelor subordonate în raporturile de drept administrativ”[760].

Suplimentar, vom menționa că, în sens larg, *abaterea administrativă* (*faptul administrativ ilicit*) este privită de unii autori ca o *încălcare* sau *nesocotire a normelor de drept administrativ*, care poate atrage *răspunderea administrativă* sau măsuri de executare silită, pentru ca, în sens restrâns, ea să fie percepută doar ca *încălcarea normelor de drept administrativ*, care ar reprezenta *o contravenție* și, în consecință, ar antrena *răspunderea contravențională*[761].

Într-o altă opinie, prin *abateri administrative* se înțeleg „orice încălcări a normelor de drept administrativ, dintre care unele constituie *abateri disciplinare*, iar altele sunt *contravenții*”[762]. La rândul său, I. Santai susține: „dacă din sfera largă a *abaterilor administrative* am înlătura *contravențiile*, ne-ar mai rămâne o categorie de încălcări ale normelor dreptului administrativ, ca *abateri propriu-zise* având un grad de pericol social mai redus decât *contravenția*. Distincția esențială dintre *abateri* și *contravenții* rezidă în modul lor de consacrare și implicit de sancționare, întrucât pentru *contravenții* trebuie să existe întotdeauna o faptă și o sancțiune expres prevăzute de lege”[763]. O poziție similară promovează în acest sens și cercetătorii autohtoni, potrivit cărora „*contravenția* reprezintă temeiul aplicării *răspunderii contravenționale*. Orice *contravenție*, după aspectul său social, are caracter de *abatere administrativă*, deoarece cuprinde niște relații cu caracter

[757] BONDARENCO, Al., GUȚULEAC, V. *Delimitarea răspunderii contravenționale de cea administrativă.* În: „Teoria și practica administrării publice”, material ale conferinței din 24 mai 2011, Chișinău. Chișinău: Academia de Administrare Publică, 2011, p. 119.
[758] *Ibidem*, p. 120.
[759] GUȚULEAC, V., SPÎNU, I., COMARNIȚCAIA, E. *Calificarea juridică corectă a faptei ilicite comisă – condiție de determinare a formei răspunderii juridice aplicabile*. În: Legea și viața, 2017, nr. 6, p. 8.
[760] APOSTOL TOFAN, D. *Formele răspunderii în dreptul administrativ (I).* Op. cit., p. 237.
[761] SANTAI, I. *Drept administrativ şi ştiinţa administraţiei*. Vol. II. Cluj-Napoca: Risoprint, 2008, p. 392.
[762] TRĂILESCU, A. *Drept administrativ.* Ediția a IV-a. București: C.H. Beck, 2010, p. 377.
[763] SANTAI, I. *Drept administrativ şi ştiinţa administraţiei*. Vol. II. Cluj-Napoca: Risoprint, 2008, p. 392.

executiv și de dispoziție din domeniul administrării publice. Însă *contravenția* este o formă mai gravă a *abaterii administrative*[764].

Din cele enunțate constatăm că în doctrină nu există unanimitate în ce privește esența și conținutul *abaterii administrative.* Un lucru este clar: majoritatea autorilor cuprind în noțiunea de *abatere administrativă* mai multe tipuri de abateri. În aces sens, exemplificative sunt cele trei mari categorii de *ilicit administrativ* (cu sensul de *abateri administrative*) identificate în doctrina românească și anume: *ilicitul administrativ propriu-zis* (identic cu *ilicitul administrativ disciplinar* – e.n.), *ilicitul contravenţional* şi *ilicitul cauzator de prejudicii materiale şi morale*[765].

Dat fiind faptul că noțiunea de *abatere administrativă* este una confuză, de cele mai multe ori sugerând fie ideea de *contravenție* (la noi *contravențiile* au fost numite *abateri administrative* până la adoptarea *Codului contravențional al RM*), fie pe cea de *abatere disciplinară* (niciuna dintre ele nefiind reprezentative pentru *răspunderea administrativă*, în sensul pe care îl promovăm), sub aspect terminologic, considerăm că expresia de *faptă ilicită administrativă* sau *ilicitul administrativ* este mai reușită și potrivită pentru desemnarea temeiului faptic al *răspunderii administrative.* Important este de observat că legislația administrativă nu operează nici cu noțiunea de *abatere administrativă,* nici cu cea de *ilicit administrativ,* ambele categorii juridice fiind, deci, pur doctrinare.

Generalizând cele expuse, conchidem că, la moment, în doctrina administrativă, nu este clar ce semnifică *ilicitul administrativ* (ca faptă distinctă de *abaterea disciplinară*, *contravenția* și *ilicitul cauzator de prejudicii*) și ce formă de *răspundere juridică* poate surveni pentru comiterea acestuia de către autoritățile publice. Cert este însă, că art. 35 din *CA al RM* prevede expres că „*autoritățile publice (...) răspund (...) pentru neexecutarea sau executarea necorespunzătoare a activității administrative, în condițiile legii".*

Interpretând norma citată, constatăm că *neexecutarea sau executarea necorespunzătoare a activității administrative, în condițiile legii* reprezintă *fapte ilicite administrative* pentru care pot și trebuie să *răspundă autoritățile publice* și persoanele care le reprezintă. Din perspectiva dată, presupunem că, în esența sa, *ilicitul administrativ* poate fi înțeles ca o *abatere de la normele de drept administrativ* și norme aferente acestora (încălcarea lor), comisă prin acțiune sau inacțiune de către subiectul de drept administrativ în cadrul *activității administrative* desfășurate.

Dincolo de această clarificare, totuși, voim a ne reține la norma art. 35 din *CA al RM* („*autoritățile publice (...) răspund după caz, penal, contravențional, civil sau disciplinar pentru neexecutarea sau executarea necorespunzătoare a activității administrative, în condițiile legii"*), pe care o vedem afectată de o carență majoră. Prin prisma dispoziției acesteia ne întrebăm retoric care

[764] BONDARENCO, Al., GUŢULEAC, V. *Delimitarea răspunderii contravenționale de cea administrativă.* Op. cit., p. 120.
[765] IORGOVAN, A. *Tratat de drept administrativ.* Vol. II. Ediţia a IV-a. Bucureşti: All Beck, 2005, pp. 358-359.

formă de răspundere juridică poate fi aplicată în temeiul indicat de legiuitor? Or, din câte se cunoaște *răspunderea penală*, *contravențională*, *civilă* și cea *disciplinară* au propriile temeiuri juridice: *infracțiunea*, *contravenția*, *delictul civil* și *abaterea disciplinară*.

În încercarea de a soluționa această dilemă, vom presupune că, după sens, în baza unui astfel de temei ar putea să survină *răspunderea disciplinară* (și doar pentru funcționarii publici ca persoane fizice), dar și în acest caz, nu trebuie uitat că *abaterile disciplinare* ale funcționarilor publici sunt prevăzute expres de lege (în art. 57 din Legea nr. 158/2008 ca lege-cadru, dar și în legile speciale care reglementează statutul special al diferitor categorii de funcționari publici), ceea ce face practic inaplicabil temeiul în cauză pentru forma dată de răspundere.

Așadar, în timp ce legiuitorul a indicat (în art. 35 din *CA al RM*) un temei concret pentru tragerea la răspundere juridică a *autorităților publice*, nu precizează care ar fi forma concretă de răspundere aplicabilă (întrucât cele prevăzute, după cum am constatat și în unul din paragrafele anterioare, sunt inaplicabile acestor subiecți de drept și mai ales în baza temeiului indicat).

Situația dată sugerează doar două soluții:

- fie *autoritățile publice* nu pot fi trase la răspundere juridică, chiar dacă admit „*neexecutarea sau executarea necorespunzătoare a activității administrative, în condițiile legii";*

- fie răspunderea la care pot fi supuse *autoritățile publice* în baza acestui temei este una distinctă față de cele enunțate în art. 35 din *CA al RM*.

Prima variantă, în opinia noastră, nu trebuie acceptată, altfel am reduce la zero principiul *legalității activității administrative* și mecanismul de asigurare și restabilire a acestuia. Or, în condițiile în care am accepta o astfel de variantă ne-am pomeni cu o excepție nedorită de la principiul egalității tuturor în fața legii și a justiției pe dimensiunea răspunderii pentru orice încălcare a legii.

Ca urmare, trebuie să recunoaștem valabilitatea celei de-a doua variante: autoritățile publice sunt și trebuie să fie pasibile de răspundere juridică distinctă pentru *neexecutarea sau executarea necorespunzătoare a activității administrative, în condițiile legii.* Plecând de la temeiul indicat, care poate fi văzut ca un veritabil *ilicit administrativ,* în opinia noastră, forma răspunderii juridice ce poate fi antrenată pentru comiterea acestuia este *răspunderea administrativă.* În acest caz, nu avem în vedere *răspunderea administrativă* în accepțiunea sa tradițională enunțată mai sus (ca răspundere ce cuprinde răspunderea disciplinară, contravențională și/sau patrimonială), ci *răspunderea administrativă* întemeiată pe *ilicitul administrativ* văzut ca abatere de la normele legale comisă de subiectul de drept administrativ în *activitatea administrativă* desfășurată.

Odată clarificat temeiul faptic al *răspunderii administrative*, e cazul să vedem care sunt sau pot fi sancțiunile acesteia (numite convențional *sancțiuni administrative*), aplicabile, după noi, subiecților de drept administrativ. În doctrină, la acest capitol, se face distincția dintre *sancțiunile*

represive şi *sancţiunile reparatorii*. Corespunzător celor trei tipuri de *abateri administrative* (*ilicite administrative* – e.n.) enunţate mai sus, sunt analizate trei forme de *răspundere administrativă*: două forme de răspundere caracterizate printr-o *sancţiune represivă* (*răspunderea administrativă propriu-zisă* şi *răspunderea contravenţională*) şi o formă de răspundere caracterizată printr-o *sancţiune reparatorie – răspunderea administrativ-patrimonială (materială)*[766].

Din perspectiva acestor tipuri de sancţiuni, *formele răspunderii administrative* au fost grupate în *răspundere sancţionatorie* (reprezentând „manifestarea atitudinii pe care o are statul faţă de cel care încalcă o normă de drept") şi *răspundere reparatorie* („mijlocul prin intermediul căruia cel prejudiciat are dreptul la repararea prejudiciului cauzat printr-o faptă culpabilă – printr-o încălcare a unei norme de drept sau a unei convenţii")[767].

În paralel, doctrinarii atestă existenţa unei probleme a *teoriei răspunderii în dreptul administrativ*, care constă în „delimitarea sferei *sancţiunilor administrative*, în sensul de *sancţiuni administrativ-disciplinare*, de *sancţiunile de drept administrativ*, ce evocă sfera măsurilor cu caracter administrativ de siguranţă, de ocrotire şi de protecţie, denumite în mod uzual *măsuri de simplă poliţie administrativă*. *Sancţiunile de drept administrativ* intervin indiferent dacă s-a săvârşit sau nu o faptă ilicită, în unele situaţii chiar neluarea unor asemenea măsuri poate fi privită ca o faptă ilicită; dacă s-a săvârşit o abatere, intervenţia acestor măsuri nu este ţinută de întrunirea condiţiilor răspunderii juridice"[768].

În opinia noastră, expresia de *sancţiuni de drept administrativ* nu pare a fi corectă atât timp cât nu reflectă ideea sancţiunilor aplicabile pentru comiterea de *fapte ilicite*. În esenţa lor acestea sunt *măsuri de constrângere administrativă,* care nu trebuie confundate cu noţiunea de *răspundere administrativă* de care este strâns legată *sancţiunea*. Potrivit cercetătorilor, asemenea măsuri „pot interveni şi în absenţa comiterii unei forme de ilicit administrativ, având ca scop, în aceste condiţii, să asigure respectarea normelor de drept administrativ, a drepturilor cetăţenilor, precum şi să asigure executarea actelor autorităţilor judecătoreşti"[769]. Aşadar, *sancţiunile administrative* trebuie privite doar ca măsuri de constrângere, expres prevăzute de legislaţia administrativă, aplicabile în contextul tragerii subiecţilor de drept administrativ la *răspundere administrativă*. În legătură cu aceasta, este evident să ne întrebăm ce *sancţiuni administrative* pot fi aplicate autorităţilor publice pentru „*neexecutarea sau executarea necorespunzătoare a activităţii administrative, în condiţiile legii",* în temeiul art. 35 din *CA al RM?* În opinia noastră, răspunsul îl putem găsi cu precădere în norma legală

[766] APOSTOL TOFAN, D. *Formele răspunderii în dreptul administrativ (I).* Op. cit., p. 235.
[767] PRISĂCARU, V. *Tratat de drept administrativ român. Partea generală*. Ediţia a III-a. Bucureşti: Lumina Lex, 2002, p. 685.
[768] IORGOVAN, A. *Tratat de drept administrativ.* Vol. II, Ediţia a IV-a. Bucureşti: All Beck, 2005, pp. 367-368.
[769] VEDINAŞ, V. *Drept administrativ.* Ediţia a IV-a. Bucureşti: Universul Juridic, 2009, pp. 250-253; IORGOVAN, A. *Tratat de drept administrativ.* Vol. II. Ediţia a IV-a. Bucureşti: All Beck, 2005, p. 246.

ce stabilește competența/împuternicirile instanței de contencios administrativ, în calitatea sa de *instanță a răspunderii administrative*.

Înainte de a analiza prevederile legale în domeniu, considerăm binevenit un exercițiu de analiză a unei sancțiuni întâlnită în doctrina administrativă – „sancțiunea anulării actului administrativ ilegal”[770] (care, de altfel, este reglementată și de legislația administrativă în vigoare, fiind dată în competența instanței de contencios administrativ). Plecând de la esența acestei sancțiuni, putem deduce *fapta ilicită administrativă*, pentru comiterea căreia aceasta ar putea fi aplicată – *emiterea actului administrativ ilegal.* Observăm că fapta dată se încadrează semantic în temeiul prevăzut de art. 35 din *CA al RM – neexecutarea sau executarea necorespunzătoare a activității administrative, în condițiile legii* – pentru care logic autoritatea emitentă ar trebui să răspundă. Așadar, plecând de la *sancțiunea administrativă,* putem identifica *fapta ilicită administrativă,* ceea ce într-un final ne permite să deducem forma de răspundere juridică aplicabilă. În opinia noastră, aceasta poate fi doar *răspunderea administrativă.*

Dezvoltând ideea, ne propunem în continuare să identificăm *sancțiunile* reglementate expres de legislația administrativă, plecând de la împuternicirile instanței de contencios administrativ. Inițial, vom reitera că potrivit art. 25 alin. (1) lit. (b) din *Legea contenciosului administrativ* nr. 793/2000[771] (abrogată), „instanţa de contencios administrativ, judecând cauza, poate: anula, în tot sau în parte, actul administrativ; obliga pârâtul să emită actul administrativ cerut de reclamant ori să elibereze un certificat, o adeverinţă sau oricare alt înscris, să înlăture încălcările pe care le-a comis; adjudeca în contul reclamantului a despăgubirilor pentru întârzierea executării hotărârii”. În acelaşi timp, conform art. 25 alin. (3) din aceeaşi lege: „în cazul admiterii acţiunii, instanţa putea să se pronunțe, la cerere, şi asupra reparării prejudiciului material şi a celui moral, cauzate prin actul administrativ ilegal sau prin neexaminarea în termenul legal a cererii prealabile”.

În mod corespunzător, la moment, art. 224 din *CA al RM* stabilește următoarele: „Examinînd acțiunea în contencios administrativ în fond, instanţa de judecată adoptă una dintre următoarele hotărîri: a) în baza unei acțiuni în contestare, anulează în tot sau în parte actul administrativ individual, precum şi o eventuală decizie de soluționare a cererii prealabile, dacă acestea sînt ilegale şi prin ele reclamantul este vătămat în drepturile sale; b) în baza unei acțiuni în obligare, anulează în tot sau în parte actul administrativ individual de respingere a solicitării sau o eventuală decizie adoptată în procedura prealabilă și obligă autoritatea publică să emită un act administrativ individual, dacă revendicarea pretenției reclamantului de emitere a actului este întemeiată; c) în baza unei acțiuni în realizare, obligă la acțiune, tolerare sau inacțiune, dacă o astfel de pretenție a reclamantului este

[770] IORGOVAN, A. *Tratat de drept administrativ.* Vol. II. Ediția a IV-a. București: All Beck, 2005, p. 496.
[771] *Legea contenciosului administrativ,* nr.793 din 10.02.2000. În: Monitorul Oficial nr. 57-58 din 18.05.2000 (abrogată).

întemeiată; d) în baza unei acțiuni în constatare, constată existența sau inexistența unui raport juridic ori nulitatea unui act administrativ individual sau a unui contract administrativ, dacă raportul juridic există sau, respectiv, nu există ori actul administrativ individual sau contractul administrativ este nul; e) în baza unei acțiuni de control normativ, anulează în tot sau în parte actul administrativ normativ, dacă acesta este ilegal, sau constată nulitatea acestuia, dacă acesta este nul."

Analizând norma citată, desprindem următoarele *sancțiuni administrative* ce pot fi aplicate autorităților publice de către instanța de contencios administrativ[772]:

- *anularea actelor administrative ilegale* emise de acestea*;*
- *constatarea nulității actelor administrative*;
- *obligarea autorității la emiterea unor acte administrative favorabile*;
- *obligarea autorității la realizarea unor acțiuni sau la tolerare de acțiuni sau inacțiuni.*

Important este de precizat că asemenea *sancțiuni* pot fi aplicate doar în cazul în care se constată *ilegalitatea activității administrative* desfășurate de autoritatea publică, activitate soldată cu vătămarea drepturilor administraților. Și doar ca urmare a acestui fapt, *autoritatea publică* poate fi trasă la *răspundere patrimonială*, adică obligată la plata de despăgubiri pentru prejudiciile cauzate prin activitatea sa ilegală (dacă justițiabilul o cere).

Este de observat că, la moment, legislația administrativă (nemijlocit *Codul administrativ al RM*) nu prevede expres și competența instanței de contencios administrativ de a obliga autoritățile publice la repararea prejudiciului cauzat administraților prin activitatea lor administrativă ilegală. În opinia noastră, aceasta este o lacună normativă destul de gravă, întrucât, în practică, instanțele de contencios administrativ din cauza dată își declină competența și transmit cauza la instanța de de drept comun, pentru ca aceasta, la rândul său, să stabilească prejudiciul și să oblige autoritatea la repararea acestuia[773]. Evident, astfel de măsuri contravin intereselor justițiabililor și sunt de natură doar să tergiverseze actul justiției (pentru ca în cele din urmă, să se constate că instanța de drept comun nu este competentă să se expună pe litigii de drept administrativ).

Chiar dacă, în problema dată a intervenit Curtea Supremă de Justiție, prin recunoașterea pretențiilor de reparare a prejudiciilor ca fiind *pretenții acesorii* pentru acțiunea în contencios administrativ, ce trebuie satisfăcute de instanța de contencios administrativ, totuși considerăm că problema nu s-a soluționat definitiv. Este absolut necesară reglementarea expresă a împuternicirii instanței de contencios administrativ de a obliga autoritățile publice la repararea prejudiciilor cauzate administraților vătămați prin activitatea lor administrativă ilegală. Doar în asemenea condiții se poate

[772] **ȘEVCENCO, I.** *Răspunderea patrimonială a autorităților publice.* Op. cit., p. 353.
[773] **ȘEVCENCO, I.,** BELECCIU, Șt. *Apărarea în contencios administrativ a drepturilor vătămate de autorități: studiu de caz (Partea a II-a).* În: Revista națională de drept, 2022, nr. 2, pp. 110-111.

vorbi despre o veritabilă și efectivă *răspundere în contencios administrativ* (instanța de contencios administrativ fiind competentă să tragă autoritatea publică la ambele forme de răspundere juridică: *răspunderea administrativă* și *răspunderea patrimonială*).

Revenind la problema *sancțiunilor*, considerăm că nu poate fi trecută cu vederea noua *Lege privind accesul la informațiile de interes public* nr. 148/2023[774], care conține câteva dispoziții relevante pentru cercetarea noastră, după cum urmează:

- Art. 25: *„(1) Orice persoană care revendică dreptul de acces la informațiile de interes public poate contesta în instanța de judecată orice acțiune sau inacțiune a furnizorilor de informații prin care s-au încălcat prevederile prezentei legi. „(2) Contestarea acțiunilor sau inacțiunilor furnizorilor de informații se realizează prin depunerea unei acțiuni în contencios administrativ, care se înaintează și se examinează în conformitate cu prevederile Codului administrativ, fără respectarea procedurii prealabile, cu excepțiile și completările stabilite de prezenta lege. În partea ce ține de procedura contenciosului administrativ, toți furnizorii de informații sunt asimilați autorităților publice. (...)”*.

- Art. 26 alin. (4): *„Dacă instanța de judecată constată o încălcare a prevederilor prezentei legi, aceasta aplică furnizorului de informații o amendă în modul prevăzut la art. 28 și 29, prin hotărârea sau decizia în fond, indiferent dacă reclamantul a solicitat sau nu aplicarea acesteia”*.

- Art. 27: *„Încălcarea dreptului de acces la informațiile de interes public atrage răspunderea potrivit prezentei legi și, după caz, răspunderea disciplinară, contravențională sau penală, conform legislației”*.

- Art. 28: „*Constituie încălcări ale legislației privind accesul la informațiile de interes public, pasibile de sancțiune pecuniară, următoarele fapte: a) nepublicarea informațiilor de interes public prevăzute la art. 10; b) comunicarea incompletă a informațiilor de interes public; c) solicitarea unor plăți ilegale pentru comunicarea informațiilor de interes public; d) respingerea sau readresarea neîntemeiată a cererii; e) refuzul neîntemeiat de a comunica informațiile de interes public.”*.

- Art. 29*: „(1) Pentru încălcările prevăzute la art.28, instanța de judecată aplică furnizorului de informații o sancțiune pecuniară sub formă de amendă. (2) Amenda se stabileşte în unități convenționale. O unitate convențională constituie 50 de lei. (3) La aplicarea amenzii se ține cont de: a) gravitatea și durata încălcării constatate; b) consecințele încălcării constatate pentru reclamant; c) alte circumstanțe relevante. (4) Instanța de judecată aplică furnizorului de informații: a) pentru încălcarea prevăzută la art.28 lit. a) – amendă de la 5 la 60 de unități convenționale; b) pentru încălcările prevăzute la art.28 lit. b)–d) – amendă de la 10 la 100 de unități convenționale; c) pentru*

[774] *Legea privind accesul la informațiile de interes public* nr. 148 din 09.06.2023. În: Monitorul Oficial nr. 234 din 08.07.2023.

încălcarea prevăzută la art.28 lit. e) – amendă de la 20 la 200 de unități convenționale. (5) Amenda se încasează din contul furnizorului de informații și se virează în bugetul de stat. (6) Amenda se execută potrivit prevederilor Codului administrativ."

Analizând prevederile legale citate, constatăm următoarele:

1) *Legea nr. 148/2023* reglementează o formă distinctă de răspundere juridică, expres delimitată de răspunderea *disciplinară, contravențională* și cea *penală*. După noi, aceasta nu se identifică nici cu *răspunderea patrimonială*. Considerăm că aceasta poate fi doar *răspunderea administrativă.*

2) Faptele de încălcare a *legislației privind accesul la informațiile de interes public* pot fi calificate drept *ilicite administrative,* întrucât este exclus expres caracterul lor disciplinar, contravențional și penal.

3) Aceste fapte pot fi comise de furnizorii de informații de interes public (prevăzuți la art. 5 din Legea citată) din rândul cărora fac parte *autoritățile publice* (și instituțiile asimilate acestora, potrivit art. 25 alin. (2) din Lege) în activitatea administrativă desfășurată. Din perspectiva dată, am putea spune că *răspunderea* prevăzută de *Legea nr. 148/2023* este o răspundere expres prevăzută pentru *autoritățile publice*.

4) Instanța competentă pentru aplicarea formei date de răspundere este *instanța de contencios administrativ,* iar *procedura* obligatorie este cea reglementată de *Codul administrativ al RM* (procedura contenciosului administrativ).

5) *Sancțiunea* aplicabilă este una *pecuniară – amenda* (estimată în unități convenționale). Important este că, după modelul legii contravenționale și al celei penale, *sancțiunile pecuniare* sunt ajustate la *ilicitele administrative*, Legea analizată stabilind concret pentru fiecare *ilicit administrativ* amenda aplicabilă.

6) Procedura (contenciosului administrativ) de tragere la răspundere se inițiază la cererea *persoanelor care revendică dreptul de acces la informațiile de interes public,* dar *sancțiunea pecuniară* se poate aplica de către instanța de judecată din oficiu.

Așadar, prin normele *Legii nr. 148/2023* legiuitorul a completat substanțial instituția *răspunderii administrative* cu noi elemente, în special, cu o *sancțiune* distinctă – amenda pecuniară, și *ilicite administrative* concrete pentru care aceasta poate fi aplicată.

În fine, sintetizând problema *răspunderii administrative a autorităților publice*, subliniem că acestea în activitatea administrativă desfășurată pot comite *ilicite administrative* (încălcări de lege), care pot fi în unele cazuri vătămătoare de drepturi și cauzatoare de prejudicii (materiale și morale). Pentru comiterea unor asemenea *ilicite,* suntem de părerea că poate surveni:

- fie doar *răspunderea administrativă* (cu aplicarea unor astfel de *sancțiuni* precum: anularea actelor administrative ilegale, declararea nulității actelor administrative, obligarea autorității la emiterea de acte administrative favorabile sau la anumite acțiuni sau inacțiuni în interesul persoanei vătămate și amenda pecuniară);

- fie *răspunderea administrativă* împreună cu *răspunderea patrimonială* (pentru cazurile în care *ilicitele administrative* au cauzat prejudicii materiale sau morale administraților, care la cererea acestora urmează a fi reparate).

În acest ultim caz, putem vorbi despre o *răspundere în contencios administrativ*, plecând de la instanța competentă de tragere la răspundere (instanța de contencios administrativ), procedura de realizare a acesteia (procedura contenciosului administrativ) și formele de răspundere juridică la care poate fi trasă autoritatea publică (*răspunderea administrativă* și *răspunderea patrimonială*). În opinia noastră, în primul caz, ar fi bine de evitat expresia de *răspundere în contenciosul administrativ,* pentru a nu o confunda cu instituția *răspunderii administrative,* care și așa nu este clar conturată în doctrină.

Răspunderea administrativă poate și trebuie să fie recunoscută drept o formă de răspundere juridică de sine stătătoare, distinctă de *răspunderea contravențională*, *răspunderea patrimonială* și *răspunderea disciplinară*. Aceasta trebuie înțeleasă ca o răspundere a subiecților de drept administrativ (în special, autoritățile publice) pentru încălcările de lege (faptele ilicite) admise în activitatea administrativă desfășurată, fapte ce pot vătăma drepturile administraților și cauza prejudicii acestora. Din perspectiva dată, plecând de la procedura aplicabilă, subiectul inițierii acesteia și instanța competentă, *răspunderea administrativă* poate fi văzută ca o *răspundere a autorităților publice pentru vătămarea drepturilor omului*.

3.5. Concluzii la capitolul 3

Generalizând asupra aspectelor analizate în capitolul 3, conchidem următoarele idei importante:

Răspunderea autorităților publice pentru vătămarea drepturilor omului se fundamentează teoretico-metodologic pe *teoria răspunderii statului* (în sens larg), numită și *teoria răspunderii puterii publice*[775]. În cadrul acesteia, instituția *răspunderii autorităților publice* trebuie clar delimitată de *răspunderea statului.* În baza textului constituțional (art. 53 din *Constituția RM*), constatăm că *statul* poate fi tras la răspundere doar pentru cauzarea de prejudicii cetățenilor prin *erori* admise în procesele penale de către exponenții puterii judecătorești și a subiecților implicați în înfăptuirea

[775] **ȘEVCENCO, I.** *Ideea răspunderii administrației publice: origini și evoluție.* În: Moldoscopie, 2022, nr. 1 (96), p. 29.

actului justiției. În cazul în care vătămarea și prejudiciul sunt cauzate de către exponenții puterii executive, răspunzătoare va fi *autoritatea publică* vinovată.

Instituția *răspunderii autorităților publice* trebuie clar delimitată și de *răspunderea funcționarilor publici,* întrucât este o răspundere obiectivă în timp ce funcționarii publici sunt pasibili de răspundere subiectivă (bazată pe vinovăție/culpă). Spre deosebire de funcționarii/demnitarii publici, *autoritățile publice* sunt exceptate de lege de la *răspunderea penală* și *contravențională*. În virtutea specificului lor de persoane juridice de drept public sau structuri similare, *autoritățile publice* nu sunt pasibile de *răspundere disciplinară*, fiind în schimb posibilă *răsunderea constitutională* a acestora, dar numai în raporturile de drept constituțional[776].

Spre deosebire de *răspunderea statului* și *răspunderea funcționarilor publici,* în calitate de subiecte de drept administrativ, *autoritățile publice* sunt pasibile de două forme de răspundere juridică: *răspunderea administrativă* și *răspunderea patrimonială.*

Răspunderea patrimonială a autorităților publice

Răspunderea patrimonială, fiind o *răspundere reparatorie,* după natura sa juridică este proprie dreptului civil, în cadrul căruia aceasta a fost numită *răspundere civilă (delictuală).* În cazurile în care este necesară aplicarea *răspunderii civile* în raporturile juridice reglementate de alte ramuri ale dreptului este recomandabilă utilizarea noțiunii de *răspundere patrimonială*, concept ce sugerează natura reparatorie a răspunderii (pentru prejudiciile cauzate unui patrimoniu sau drepturilor subiective personale, reparate din contul altui patrimoniu), fără a fi precizată apartenența sa ramurală.

Astfel, *răspunderea patrimonială* este o formă distinctă de răspundere juridică (de natură civilă) ce poate fi aplicată în toate ramurile dreptului, în cazul în care în cadrul raporturilor reglementate de acestea au fost cauzate prejudicii, scopul urmărit fiind repararea pagubelor și restabilirea drepturilor subiective vătămate. Ca urmare, atât *răspunderea patrimonială a statului*, cât și *răspunderea patrimonială a autorităților publice* au o natură juridică civilă, în timp ce regimul juridic al aplicării acestora poate fi guvernat pe alocuri de norme distincte de drept public, fapt prin care se și deosebesc de *răspunderea patrimonială* aplicată în baza normelor de drept privat.

Răspunderea patrimonială nu trebuie confundată cu *sancțiunile cu caracter material* pe care pot să le cuprindă bunăoară *răspunderea penală* sau cea *contravențională* (cum ar fi amenda sau confiscarea), deoarece acestea sunt forme de răspundere punitive (personale), în timp ce *răspunderea patrimonială* este o răspundere reparatorie și intervine doar în cazul în care a fost cauzat un prejudiciu (moral sau material) cu scopul reparării sau compensării acestuia.

[776] **ȘEVCENCO, I.** *Răspunderea juridică a autorităților publice: ...* Op. cit., p. 131.

Răspunderea patrimonială a autorităților publice pentru prejudiciile cauzate celor administrați prin activitatea administrativă ilegală desfășurată nu poate fi decât de *natură civilă*, întrucât este o *răspundere reparatorie*. Specificul pe care îl capătă această formă a răspunderii juridice în materia dreptului administrativ nu permite a o recunoaște ca fiind o formă de răspundere juridică distinctă, de sine stătătoare (după cum se susține în doctrină referitor la *răspunderea administrativ-patrimonială)*. Putem vorbi în acest caz doar de existența unui regim juridic distinct de aplicare a *răspunderii patrimoniale* în sfera raporturilor juridice reglementate de legislația administrativă[777].

Același lucru îl putem spune despre *răspunderea patrimonială* aplicată în raporturile juridice reglementate de majoritatea ramurilor de drept. Faptul că în unele dintre ele această formă de răspundere a fost denumită într-un anumit fel (bunăoară, în dreptul muncii – *răspunderea materială*; în dreptul administrativ – *răspundere administrativ-patrimonială*) nu înseamnă nicidecum că aceasta a devenit o formă de răspundere juridică proprie doar ramurii date de drept. În fiecare caz în parte, suntem practic în situația unei ajustări a regimului juridic de aplicare a *răspunderii patrimoniale* la specificul fiecărei ramuri de drept.

Totodată, se impune trasarea unei delimitări clare între *răspunderea patrimonială a autorităților publice* în calitatea lor de subiecți de drept public, pentru prejudiciile cauzate prin activitatea administrativă desfășurată în regim de putere publică (realizarea căreia este de competența instanțelor de contencios administrativ) și *răspunderea patrimonială a autorităților publice* în calitatea lor de subiecți de drept privat, pentru prejudiciile cauzate prin activitatea administrativă celorlalți participanți la raporturile juridice de drept privat, deci în afara regimului de putere publică (realizarea căreia este de competența instanțelor de drept comun). În esență forma răspunderii juridice este aceeași – *răspunderea patrimonială*, distincția reducându-se doar la regimul aplicării acesteia, într-un caz acesta fiind de drept public, în celălalt – de drept privat. Acest aspect confirmă încă o dată faptul că *răspunderea patrimonială a autorităților publice* este de natură civilă (o formă specială a răspunderii civile delictuale) și doar regimul aplicării poate fi de diferită natură: administrativă sau civilă.

Una dintre cele mai importante dileme ale *răspunderii patrimoniale a autorităților publice* rezidă în contradicția ce există între normele constituționale, administrative și civile referitoare la obligația reparării pagubelor cauzate prin acte administrative normative. În timp ce *Constituția RM* și *Codul administrativ al RM* recunoaște implicit o astfel de obligație în sarcina autorităților publice, legea civilă o neagă în mod expres, absolvind astfel autoritățile publice de *răspundere patrimonială*

[777] **ȘEVCENCO, I.** *Răspunderea patrimonială a autorităților publice.* Op. cit., p. 348.

în asemenea cazuri. În temeiul principiului echității, considerăm că o astfel de exonerare de răspundere trebuie exclusă prin abrogarea normei civile ce o consacră.

Totodată, pentru asigurarea și garantarea caracterului efectiv al *răspunderii patrimoniale a autorităților publice* pentru prejudiciile cauzate prin activitate administrativă ilegală este necesară consacrarea expresă a împuternicirii instanței de contencios administrativ de a obliga autoritățile publice la despăgubiri (completarea art. 224 alin. (1) din *Codul administrativ al RM*).

Răspunderea administrativă a autorităților publice

Problema *răspunderii administrative a autorităților publice* este grevată, la moment, de trei carențe majore: neconturarea doctrinară definitivă a instituției *răspunderii administrative* ca formă de răspundere juridică de sine stătătoare, nerecunoașterea în legislația administrativă a instituției *răspunderii administrative* (în special, în art. 35 din *CA al RM*) și neabordarea în doctrină a *autorităților publice* ca subiecte ale *răspunderii administrative*.

Cea mai pronunțată controversă atestată în doctrina administrativă ține de confuzia făcută dintre două categorii juridice apropiate: *răspunderea administrativă* (ca răspundere proprie dreptului administrativ) și *răspunderea în dreptul administrativ* (formele de răspundere juridică din diferite ramuri de drept de care sunt pasibili subiecții de drept administrativ). În opinia noastră, din cauza acestei confuzii, până la moment, nu putem vorbi despre existența *răspunderii administrative* ca formă de răspundere juridică disctinctă, proprie dreptului administrativ.

Din acest considerent, la moment, doctrina administrativă trebuie să se preocupe de consolidarea teoretică a *răspunderii administrative* ca formă de răspundere juridică de sine stătătoare, distinctă de *răspunderea contravențională, răspunderea disciplinară* și *răspunderea patrimonială*, ca forme de răspundere aplicabile raporturilor de drept administrativ.

Răspunderea administrativă poate și trebuie să fie recunoscută drept o formă de răspundere juridică de sine stătătoare, distinctă de *răspunderea contravențională*, *răspunderea patrimonială* și *răspunderea disciplinară*. Aceasta trebuie înțeleasă ca: consecința negativă prevăzută de legislația administrativă ce survine în cazul în care subiecții de drept administrativ încalcă legea în *activitatea administrativă* pe care o desfășoară; ca o răspundere a subiecților de drept administrativ (în special, autoritățile publice) pentru încălcările de lege (faptele ilicite) admise în activitatea administrativă desfășurată, fapte ce pot vătăma drepturile administraților și cauza prejudicii acestora.

Consolidarea *răspunderii administrative* trebuie să se axeze pe următoarele elemente esențiale: *subiecții răspunderii, temeiul juridic și faptic al răspunderii*, *sancțiunile aplicabile*, *procedura tragerii la răspundere* și *instanța competentă*.

În opinia noastră, **subiecții** pasibili de *răspundere administrativă* sunt *autoritățile publice* și *persoanele* ce le reprezintă, ca subiecți de drept administrativ. **Temeiul** acestei forme de răspundere

este *ilicitul administrativ* care presupune acțiuni sau inacțiuni de încălcare a legii de către subiecții de drept administrativ în raporturile de drept administrativ (în *activitatea administrativă* desfășurată). **Sancțiunile** (care pot fi numite *administrative*) pentru comiterea de *ilicite administrative* sunt măsuri de constrângere, expres prevăzute de legislația administrativă, aplicabile atât pentru funcționarii/demnitarii publici (de exemplu, încetarea mandatului), cât și pentru *autoritățile publice.* **Procedura** tragerii la *răspundere administrativă* și **instanța competentă** de aplicarea acesteia, la fel, sunt expres prevăzute de legislația administrativă, deosebindu-se în funcție de subiectul de drept administrativ tras la răspundere.

În ce privește *răspunderea administrativă a autorităților publice,* la moment, aceasta nu este reflectată deloc în doctrina de specialitate. În condițiile în care marea majoritate a doctrinarilor administrativiști recunosc că *răspunderea administrativă* cuprinde în sine *răspunderea disciplinară* și *răspunderea contravențională* (ca forme de răspundere subiective, bazate pe vinovăție), întemeiate pe *abaterea disciplinară* și *abaterea contravențională*, se neagă într-o formă indirectă calitatea *autorităților publice* de a fi subiecte pasibile de *răspundere administrativ.* Contrar acestei poziții doctrinare, considerăm că *autoritățile publice* trebuie și pot fi trase la *răspundere administrativă,* întrucât legislația administrativă, chiar dacă nu o consacră expres (în art. 35 din *CA al RM*), totuși reglementează concret temeiurile, sancțiunile, procedura și instanța competentă de aplicarea acesteia.

Plecând de la trăsăturile generale ale *răspunderii administrative,* enunțate mai sus, considerăm că *răspunderii administrative a autorităților publice* îi sunt proprii următoarele particularități:

- **Procedura** tragerii la *răspundere administrativă* a autorităților publice este *procedura contenciosului administrativ,* reglementată de *Codul administrativ al RM* (precedată de *procedura prealabilă,* cu excepția cazurilor expres prevăzute de lege), iar **instanța competentă** – *instanța de contencios administrativ.*

- Procedura tragerii la *răspundere administrativă* poate fi intentată atât de către autoritățile publice învestite cu competența controlului de legalitate și de contestare a actelor administrative ilegale (*contenciosul obiectiv*), cât și de persoanele vătămate în drepturile lor prin activitate administrativă ilegală (*contenciosul subiectiv*). În acest ultim caz, *răspunderea administrativă* a *autorităților publice* reprezintă o *veritabilă răspundere pentru vătămarea drepturilor omului*, întrucât una din condițiile obligatorii de tragere la răspundere este probarea *dreptului vătămat* de autoritatea publică, prin activitatea sa administrativă ilegală.

- Față de *autoritățile publice* sunt aplicabile asemenea **sancțiuni administrative** precum: *anularea actelor administrative ilegale; constatarea nulității actelor administrative*; *obligarea la emiterea unor acte administrative favorabile*; *obligarea la realizarea unor acțiuni sau la tolerare de*

acțiuni sau *inacțiuni* și *amenda pecuniară.* Asemenea sancțiuni pot fi aplicate doar în cazul în care se constată *ilegalitatea* activității administrative desfășurate de autoritatea publică, activitate soldată cu vătămarea drepturilor administraților. Și doar ca urmare a acestui fapt, autoritatea publică poate fi obligată și la plata de despăgubiri pentru prejudiciile cauzate prin activitatea sa ilegală

- Măsurile de sancționare enunțate pot fi aplicate la cererea persoanelor vătămate de autoritățile publice, cu excepția *sancțiunii pecuniare* (amenda), care poate fi dispusă și din oficiu de către instanța de contencios administrativ.

- *Autoritățile publice* pot comite **ilicite administrative** în *activitatea administrativă* pe care o desfășoară, care pot să constea în *neexecutarea sau executarea necorespunzătoare a activității administrative, în condițiile legii*. Dincolo de aceasta, legea poate să prevadă expres și alte fapte ilicite pentru care autoritățile publice pot fi sancționate. Ca urmare, *ilicitul administrativ* comis de autoritățile publice poate fi atât expres prevăzut de lege, cât și dedus din normele acesteia și circumstanțele fiecărui caz concret.

- *Ilicitul administrativ* comis de *autoritățile publice* poate fi vătămător de drepturi și cauzator de prejudicii (materiale și morale).

Pentru comiterea *ilicitelor administrative,* autoritățile publice pot fi pasibile:

a) fie doar *răspunderea administrativă* (cu aplicarea unor astfel de *sancțiuni* precum: anularea actelor administrative ilegale, declararea nulității actelor administrative, obligarea autorității la emiterea de acte administrative favorabile sau la anumite acțiuni sau inacțiuni în interesul persoanei vătămate și amenda pecuniară);

b) fie *răspunderea administrativă* împreună cu *răspunderea patrimonială* (pentru cazurile în care *ilicitele administrative* au cauzat prejudicii materiale sau morale administraților, care la cererea acestora urmează a fi reparate).

În acest ultim caz, putem vorbi despre o *răspundere în contencios administrativ*, plecând de la instanța competentă de tragere la răspundere (instanța de contencios administrativ), procedura de realizare a acesteia (procedura contenciosului administrativ) și formele de răspundere juridică la care poate fi trasă autoritatea publică (*răspunderea administrativă* și *răspunderea patrimonială*). În opinia noastră, în primul caz, ar fi bine de evitat expresia de *răspundere în contenciosul administrativ,* pentru a nu o confunda cu instituția *răspunderii administrative,* care și așa nu este clar conturată în doctrină.

Conceptul de *răspundere în contenciosul administrativ* este unul cu mult mai complex, decât s-a recunoscut în literatura de specialitate. Prin acesta trebuie înțelese două forme distincte de răspundere juridică de care sunt pasibile autoritățile publice, în următoarea consecutivitate: *răspunderea administrativă* (în accepțiunea argumentată mai sus) și *răspunderea patrimonială.* Ca

urmare, în cadrul procedurii de *contencios administrativ*, instanța de judecată poate aplica autorității publice pârâte sancțiuni cu caracter administrativ (conform art. 224 din CA al RM) și sancțiuni cu caracter patrimonial (dacă justițiabilul o cere).

CONCLUZII GENERALE ȘI RECOMANDĂRI

Plecând de la ***tema*** lucrării de doctorat – „*Răspunderea juridică a autorităților administrației publice pentru vătămarea drepturilor omului*”, ***scopul*** prestabilit, ***obiectivele de cercetare*** trasate, ***ipoteza de cercetare*** formulată și ținând cont de ***premisele științifice*** conturate în capitolul 1, ca urmare a studiului de doctorat realizat, au fost obținute următoarele ***rezultate științifice importante*** conform celor două direcții de cercetare trasate:

I. ***Vătămarea drepturilor prin activitate administrativă ca temei al răspunderii juridice a autorităților publice:***

1.1. Unul dintre principiile *activității administrative a autorităților administrației publice*, reglementat de *Codul administrativ al RM* (în art. 35), este *principiul răspunderii.* Acesta are menirea de a consolida obligația autorităților publice de a respecta *legalitatea* și *drepturile omului*, prin reflectarea consecințelor negative ce pot surveni în caz de încălcare a acestor valori. Important e că norma ce-l consacră recunoaște expres calitatea *autorităților publice* de a fi pasibile de răspundere juridică pentru *neexecutarea sau executarea necorespunzătoare a activității administrative, în condițiile legii*. Cu regret însă, norma în cauză nu delimitează răspunderea *autorităților publice* de răspunderea *persoanelor care le reprezintă*, aspect ce face dificilă identificarea concretă a formelor de răspundere juridică ce pot fi aplicate *autorităților publice.*

1.2. Anterior intrării în vigoare a *Codului administrativ al RM*, drept vătămătoare de drepturi erau recunoscute de legiuitor *actul administrativ* și *nesoluționarea în termenul legal a unei cereri,* întrucât doar acestea puteau fi contestate în instanță. În prezent, legislația administrativă admite că vătămarea acestor valori este posibilă prin orice *activitate administrativă* (act administrativ normativ sau individual, contract administrativ, act real și operațiune administrativă), recunoscând astfel dreptul persoanelor vătămate în toate cazurile să se adreseze pentru protecție la autorități și în instanța de contencios administrativ. Acest aspect este binevenit, întrucât denotă o protecție juridico-administrativă și judiciară mai amplă a drepturilor particularilor în raporturile lor cu autoritățile publice[778].

1.3. Unica problemă pe acest segment continuă să rămână norma din art. 53 alin. (1) din *Constituția RM*, care operează cu vechea formulă, recunoscând a fi vătămătoare de drepturi *actul administrativ* și *nesoluționarea în termenul legal a unei cereri*. Dat fiind caracterul progresist al *Codului administrativ al RM,* în vederea evitării unor eventuale neconstituționalități, la moment, se impune a fi necesară ajustarea normei constituționale citate la legislația administrativă în vigoare.

1.4. Dreptul vătămat în sfera administrației publice este în esență un *drept încălcat* prin *activitate administrativă*. Printr-o astfel de activitate pot fi vătămate/încălcate atât *drepturi*

[778] **ȘEVCENCO, I.** *Vătămarea drepturilor omului prin activitate administrativă: concept și particularități.* Op. cit., p. 267.

substanțiale ale cetățenilor, cât și *drepturi procesuale* ale acestora în calitatea lor de participanți la procedura administrativă și procedura prealabilă (drepturi prevăzute de lege).

1.5. Drepturile procesuale pot fi încălcate prin asemenea conduite ale autorităților publice (expres prevăzute de CA al RM), precum: *exercitarea abuzivă a drepturilor procesuale* (cu rea-credință) și *neîndeplinirea obligațiilor procesuale cu bună-credință.* Forma de răspundere juridică în aceste cazuri este una reparatorie, adică *răspunderea patrimonială/civilă* (repararea prejudiciului moral și material cauzat). *Drepturile substanțiale,* la rândul lor, pot fi încălcate/vătămate prin: *nesatisfacere (ignorare, nerecunoaștere) din partea autorității publice; anulare de către autoritatea publică* sau *limitare/restrângere ilegală a exercitării acestuia de către autoritate*[779].

1.6. Cunoașterea *formelor/modalităților de vătămare a drepturilor prin activitate administrativă* (altfel spus a *conduitelor administrative vătămătoare*) este extrem de importantă și necesară[780]. Buna cunoaștere a acestora contribuie substanțial și facilitează justificarea și argumentarea *dreptului vătămat* – condiție legală importantă atât pentru declanșarea *recursului administrativ* în fața autorității publice, cât, mai ales, pentru adminisibilitatea acțiunii în instanța de contencios administrativ (potrivit art. 207 alin. (2) lit. e) din CA al RM), prin care se poate obține tragerea la răspundere a autorității publice vinovate.

1.7. Pentru *apărarea drepturilor vătămate prin activitatea administrativă* este aplicabilă doar *forma jurisdicțională* (nefiind admisă *forma nejurisdicțională* de apărare), care cuprinde în sine două subforme: *administrativă* (denumită în doctrină *recurs administrativ,* iar în lege – *procedură prealabilă*) și judiciară (denumită *contencios administrativ*).

1.8. Metodele de apărare a drepturilor vătămate de autoritățile publice pot fi deduse din textul constituțional (art. 53 din *Constituția RM*), prevederile legii civile (art. 16 din *Codul civil al RM*) și administrative (art. 162 și art. 206 din CA al RM), și constau în: *anularea actelor administrative ilegale,* inclusiv *constatarea nulității actelor administrative* (prin care se poate obține suprimarea acțiunilor prin care se încalcă dreptul sau se creează pericolul încălcării lui sau restabilirea situației anterioare încălcării dreptului etc.); *obligarea autorității la emiterea unor acte administrative favorabile* (prin care se poate obține recunoașterea drepturilor, constatarea existenței sau inexistenței de raporturi juridice, plata despăgubirilor pentru prejudicii etc.); *obligarea autorității la realizarea de acțiuni/inacțiuni sau la tolerarea de acțiuni/inacțiuni* (prin care se poate obține executarea actelor administrative favorabile etc.). Importanța identificării acestor *metode de apărare a drepturilor vătămate de autorități* este una deosebită, întrucât în baza acestora pot fi conturate

[779] *Ibidem.*
[780] *Ibidem,* p. 268.

formele concrete de răspundere juridică de care sunt pasibile autoritățile publice în cazurile în care admit abuzuri în activitatea lor administrativă, prin care vatămă drepturile cetățenilor administrați.

1.9. Reglementarea normativă a *metodelor de apărare a drepturilor vătămate de autorități* este afectată la moment de unele carențe (colizii juridice) ce necesită remediere neîntârziată. Este vorba de contradicția dintre prevederile legii civile și conținutul legii administrative în legătură cu reglementarea unor asemenea *metode de apărare* precum: „*Declararea nulității actului administrativ*" (art. 17 din *Codul civil al RM*) – temeiurile prevăzute de legea civilă pentru declararea nulității actelor administrative nu corespund cu temeiurile stipulate de legislația administrativă în acest sens; „*Neaplicarea de către instanța de judecată a actului ce contravine legii emis de o autoritate publică*" (art. 16 alin. (1) lit. j) din *Codul civil al RM*) – sensul normei date este interpretabil, creează confuzii și contravine legii administrative; *„Repararea prejudiciului"* (art. 16 alin. (1) lit. g) din *Codul civil al RM*) – această metodă este consacrată în norma constituțională și cea civilă, dar nu este prevăzută expres în legea administrativă (în articolul ce reglementează împuternicirile instanței de contencios administrativ). Problema este destul de gravă, deoarece în practica judiciară, în temeiul lipsei împuternicirii date, instanțele de contencios administrativ refuză satisfacerea pretențiilor de reparare a prejudiciilor cauzate de autoritățile publice prin activitate administrativă ilegală[781].

Rezultatele științifice obținute în cadrul acestei prime **direcții de cercetare** corespund **obiectivelor de cercetare 2-4,** trasate în *Introducere* și realizate în Capitolul II al lucrării.

Ca urmare a rezultatelor științifice obținute, pot fi formulate următoarele propuneri *de lege ferenda*: a) modificarea prevederilor art. 35 din CA al RM în așa fel încât să fie delimitată clar răspunderea *autorităților publice* de răspunderea *persoanelor care le reprezintă*, cu precizarea concretă a formelor de răspundere juridică de care sunt pasibile fiecare dintre aceste subiecte de drept administrativ; b) abrogarea art. 17 din *Codul civil al RM*, care reglementează „*Declararea nulității actului administrativ*" ca metodă de apărare a drepturilor subiective, deoarece temeiurile prevăzute de acesta pentru declararea nulității actelor administrative nu corespund cu temeiurile stipulate de legislația administrativă în acest sens; c) revizuirea art. 16 alin. (1) lit. j) din *Codul civil al RM* (care prevede „*neaplicarea de către instanța de judecată a actului ce contravine legii emis de o autoritate publică*"), în vederea precizării cazurilor concrete în care se permite instanțelor de judecată să deroge de la regula forței executorii și obligatorii a actelor administrative, care, după cum se știe, se prezumă a fi legale până la proba contrară.

[781] **ȘEVCENCO, I.,** BELECCIU, Șt. *Apărarea în contencios administrativ a drepturilor vătămate de autorități: studiu de caz (Partea I).* În: Universul juridic, 2022, nr.7, pp. 72-83; **ȘEVCENCO, I.,** BELECCIU, Șt. *Apărarea în contencios administrativ a drepturilor vătămate de autorități: studiu de caz (Partea a II-a).* În: Revista națională de drept, 2022, nr. 2, pp. 107-118.

II. ***Formele de răspundere juridică a autorităților publice pentru vătămarea drepturilor omului:***

2.1. Răspunderea autorităților publice pentru vătămarea drepturilor omului se fundamentează teoretico-metodologic pe *teoria răspunderii statului* (în sens larg), numită și *teoria răspunderii puterii publice*[782]. În cadrul acesteia, instituția *răspunderii autorităților publice* trebuie clar delimitată de *răspunderea statului.* În baza textului constituțional (art. 53 din *Constituția RM*), constatăm că *statul* poate fi tras la răspundere doar pentru cauzarea de prejudicii cetățenilor prin *erori* admise în procesele penale de către exponenții puterii judecătorești și a subiecților implicați în înfăptuirea actului justiției. În cazul în care vătămarea și prejudiciul sunt cauzate de către exponenții puterii executive, răspunzătoare va fi *autoritatea publică* vinovată.

2.2. Instituția *răspunderii autorităților publice* trebuie clar delimitată și de *răspunderea funcționarilor publici,* întrucât este o răspundere obiectivă în timp ce funcționarii publici sunt pasibili de răspundere subiectivă (bazată pe vinovăție/culpă). Spre deosebire de funcționarii/demnitarii publici, *autoritățile publice* sunt exceptate de lege de la *răspunderea penală* și *contravențională*. În virtutea specificului lor de persoane juridice de drept public sau structuri similare, *autoritățile publice* nu sunt pasibile de *răspundere disciplinară*, fiind în schimb posibilă *răsunderea constitutională* a acestora, dar numai în raporturile de drept constituțional[783].

2.3. Spre deosebire de *răspunderea statului* și *răspunderea funcționarilor publici,* în calitate de subiecte de drept administrativ, *autoritățile publice* sunt pasibile de două forme de răspundere juridică (inclusiv pentru vătătmarea drepturilor omului): *răspunderea patrimonială* și *răspunderea administrativă.*

2.4. Răspunderea patrimonială este o formă distinctă de răspundere juridică (de natură civilă) ce poate fi aplicată în toate ramurile dreptului, în cazul în care în cadrul raporturilor reglementate de acestea au fost cauzate prejudicii, scopul urmărit fiind repararea pagubelor și restabilirea drepturilor subiective vătămate. Ca urmare, atât *răspunderea patrimonială a statului*, cât și *răspunderea patrimonială a autorităților publice* au o natură juridică civilă, în timp ce regimul juridic al aplicării acestora poate fi guvernat pe alocuri de norme distincte de drept public, fapt prin care se și deosebesc de *răspunderea patrimonială* aplicată în baza normelor de drept privat.

2.5. Răspunderea patrimonială a autorităților publice pentru prejudiciile cauzate celor administrați prin activitatea administrativă ilegală desfășurată nu poate fi decât de *natură civilă*, întrucât este o *răspundere reparatorie*. Specificul pe care îl capătă această formă a răspunderii juridice în materia dreptului administrativ nu permite a o recunoaște ca fiind o formă de răspundere juridică

[782] **ȘEVCENCO, I.** *Ideea răspunderii administrației publice: origini și evoluție.* În: Moldoscopie, 2022, nr. 1 (96), p. 29.
[783] **ȘEVCENCO, I.** *Răspunderea juridică a autorităților publice: premise teoretico-normative, ….* Op. cit., p. 131.

distinctă, de sine stătătoare (după cum se susține în doctrină referitor la *răspunderea administrativ-patrimonială)*. Putem vorbi în acest caz doar de existența unui regim juridic distinct de aplicare a *răspunderii patrimoniale* în sfera raporturilor juridice reglementate de legislația administrativă[784].

2.6. Totodată, se impune trasarea unei delimitări clare între *răspunderea patrimonială a autorităților publice* în calitatea lor de subiecți de drept public, pentru prejudiciile cauzate prin activitatea administrativă desfășurată în regim de putere publică (realizarea căreia este de competența instanțelor de contencios administrativ) și *răspunderea patrimonială a autorităților publice* în calitatea lor de subiecți de drept privat, pentru prejudiciile cauzate prin activitatea administrativă celorlalți participanți la raporturile juridice de drept privat, deci în afara regimului de putere publică (realizarea căreia este de competența instanțelor de drept comun). În esență forma răspunderii juridice este aceeași – *răspunderea patrimonială*, distincția reducându-se doar la regimul aplicării acesteia, într-un caz acesta fiind de drept public, în celălalt – de drept privat.

2.7. Una dintre cele mai importante dileme ale *răspunderii patrimoniale a autorităților publice* rezidă în contradicția ce există între normele constituționale, administrative și civile referitoare la obligația reparării pagubelor cauzate prin acte administrative normative. În timp ce *Constituția RM* și *Codul administrativ al RM* recunoaște implicit o astfel de obligație în sarcina autorităților publice, legea civilă o neagă în mod expres (prin norma din art. 2007 alin. (5) din Codul civil al RM), absolvind astfel autoritățile publice de *răspundere patrimonială* în asemenea cazuri. În temeiul principiului echității, considerăm că o astfel de exonerare de răspundere trebuie exclusă prin abrogarea normei civile ce o consacră.

2.8. Problema *răspunderii administrative a autorităților publice* este grevată, la moment, de trei carențe majore: neconturarea doctrinară definitivă a instituției *răspunderii administrative* ca formă de răspundere juridică de sine stătătoare, nerecunoașterea în legislația administrativă a instituției *răspunderii administrative* (în special, în art. 35 din CA al RM) și neabordarea în doctrină a *autorităților publice* ca subiecte ale *răspunderii administrative*.

2.9. Cea mai pronunțată controversă atestată în doctrina administrativă ține de confuzia făcută dintre două categorii juridice apropiate: *răspunderea administrativă* (ca răspundere proprie dreptului administrativ) și *răspunderea în dreptul administrativ* (formele de răspundere juridică din diferite ramuri de drept de care sunt pasibili subiecții de drept administrativ). În opinia noastră, din cauza acestei confuzii, până la moment, nu putem vorbi despre existența *răspunderii administrative* ca formă de răspundere juridică disctinctă, proprie dreptului administrativ.

[784] **ȘEVCENCO, I.** *Răspunderea patrimonială a autorităților publice.* Op. cit., p. 348.

2.10. Răspunderea administrativă poate și trebuie să fie recunoscută drept o formă de răspundere juridică de sine stătătoare, distinctă de *răspunderea contravențională*, *răspunderea patrimonială* și *răspunderea disciplinară*. Aceasta trebuie înțeleasă ca: consecința negativă prevăzută de legislația administrativă ce survine în cazul în care subiecții de drept administrativ încalcă legea în *activitatea administrativă* pe care o desfășoară; ca o răspundere a subiecților de drept administrativ (în special, autoritățile publice) pentru încălcările de lege (faptele ilicite) admise în activitatea administrativă desfășurată, fapte ce pot vătăma drepturile administraților și cauza prejudicii acestora.

2.11. Consolidarea *răspunderii administrative* trebuie să se axeze pe următoarele elemente esențiale: *subiecții răspunderii, temeiul juridic și faptic al răspunderii, sancțiunile aplicabile, procedura tragerii la răspundere* și *instanța competentă*. **Subiecții** pasibili de *răspundere administrativă* sunt *autoritățile publice* și *persoanele* ce le reprezintă, ca subiecți de drept administrativ. **Temeiul** acestei forme de răspundere este *ilicitul administrativ* care presupune acțiuni sau inacțiuni de încălcare a legii de către subiecții de drept administrativ în raporturile de drept administrativ (în *activitatea administrativă* desfășurată). **Sancțiunile** (care pot fi numite *administrative*) pentru comiterea de *ilicite administrative* sunt măsuri de constrângere, expres prevăzute de legislația administrativă, aplicabile atât pentru funcționarii/demnitarii publici (de exemplu, încetarea mandatului), cât și pentru *autoritățile publice.* **Procedura** tragerii la *răspundere administrativă* și **instanța competentă** de aplicarea acesteia, la fel, sunt expres prevăzute de legislația administrativă, deosebindu-se în funcție de subiectul de drept administrativ tras la răspundere.

2.12. În ce privește *răspunderea administrativă a autorităților publice,* la moment, aceasta nu este reflectată deloc în doctrina de specialitate. În condițiile în care marea majoritate a doctrinarilor administrativiști recunosc că *răspunderea administrativă* cuprinde în sine *răspunderea disciplinară* și *răspunderea contravențională* (ca forme de răspundere subiectivă, bazate pe vinovăție), întemeiate pe *abaterea disciplinară* și *abaterea contravențională*, se neagă într-o formă indirectă calitatea *autorităților publice* de a fi subiecte pasibile de *răspundere administrativă.* Contrar acestei poziții doctrinare, considerăm că *autoritățile publice* trebuie și pot fi trase la *răspundere administrativă,* întrucât legislația administrativă, chiar dacă nu o consacră expres (în art. 35 din CA al RM), totuși reglementează concret temeiurile, sancțiunile, procedura și instanța competentă de aplicarea acesteia.

2.13. Plecând de la trăsăturile generale ale *răspunderii administrative,* enunțate mai sus, considerăm că *răspunderii administrative a autorităților publice* îi sunt proprii următoarele particularități: a) **Procedura** tragerii la *răspundere administrativă* a autorităților publice este *procedura contenciosului administrativ,* reglementată de *Codul administrativ al RM* (precedată de *procedura prealabilă,* cu excepția cazurilor expres prevăzute de lege), iar **instanța competentă** – *instanța de contencios administrativ.* **b)** Procedura tragerii la *răspundere administrativă* poate fi

intentată atât de către autoritățile publice învestite cu competența controlului de legalitate și de contestare a actelor administrative ilegale (*contenciosul obiectiv*), cât și de persoanele vătămate în drepturile lor prin activitate administrativă ilegală (*contenciosul subiectiv*). În acest ultim caz, *răspunderea administrativă* a *autorităților publice* reprezintă o *veritabilă răspundere pentru vătămarea drepturilor omului*, întrucât una din condițiile obligatorii de tragere la răspundere este probarea *dreptului vătămat* de autoritatea publică, prin activitatea sa administrativă ilegală. **c)** Față de *autoritățile publice* sunt aplicabile asemenea **sancțiuni administrative** precum: *anularea actelor administrative ilegale; constatarea nulității actelor administrative*; *obligarea la emiterea unor acte administrative favorabile*; *obligarea la realizarea unor acțiuni sau la tolerare de acțiuni* sau *inacțiuni* și *amenda pecuniară.* Asemenea sancțiuni pot fi aplicate doar în cazul în care se constată *ilegalitatea* activității administrative desfășurate de autoritatea publică, activitate soldată cu vătămarea drepturilor administraților. Și doar ca urmare a acestui fapt, autoritatea publică poate fi obligată și la plata de despăgubiri pentru prejudiciile cauzate prin activitatea sa ilegală. **d)** Măsurile de sancționare enunțate pot fi aplicate la cererea persoanelor vătămate de autoritățile publice, cu excepția *sancțiunii pecuniare* (amenda), care poate fi dispusă și din oficiu de către instanța de contencios administrativ. **e)** *Autoritățile publice* pot comite **ilicite administrative** în *activitatea administrativă* pe care o desfășoară, care pot să constea în *neexecutarea sau executarea necorespunzătoare a activității administrative, în condițiile legii*. Dincolo de aceasta, legea poate să prevadă expres și alte fapte ilicite pentru care autoritățile publice pot fi sancționate. Ca urmare, *ilicitul administrativ* comis de autoritățile publice poate fi atât expres prevăzut de lege, cât și dedus din normele acesteia și circumstanțele fiecărui caz concret. **f)** *Ilicitul administrativ* comis de *autoritățile publice* poate fi vătămător de drepturi și cauzator de prejudicii (materiale și morale).

2.14. Pentru comiterea *ilicitelor administrative,* autoritățile publice pot fi pasibile: fie doar *răspunderea administrativă* (cu aplicarea unor astfel de *sancțiuni* precum: anularea actelor administrative ilegale, declararea nulității actelor administrative, obligarea autorității la emiterea de acte administrative favorabile sau la anumite acțiuni sau inacțiuni în interesul persoanei vătămate și amenda pecuniară); fie *răspunderea administrativă* împreună cu *răspunderea patrimonială* (pentru cazurile în care *ilicitele administrative* au cauzat prejudicii materiale sau morale administraților, care la cererea acestora urmează a fi reparate). În acest ultim caz, putem vorbi despre o *răspundere în contencios administrativ*, plecând de la instanța competentă de tragere la răspundere (instanța de contencios administrativ), procedura de realizare a acesteia (procedura contenciosului administrativ) și formele de răspundere juridică la care poate fi trasă autoritatea publică (*răspunderea administrativă* și *răspunderea patrimonială*). În opinia noastră, în primul caz, ar fi bine de evitat

expresia de *răspundere în contenciosul administrativ,* pentru a nu o confunda cu instituția *răspunderii administrative,* care și așa nu este clar conturată în doctrină.

2.15. Conceptul de *răspundere în contenciosul administrativ* este unul cu mult mai complex, decât s-a recunoscut în literatura de specialitate. Prin acesta trebuie înțelese două forme distincte de răspundere juridică de care sunt pasibile autoritățile publice, în următoarea consecutivitate: *răspunderea administrativă* (în accepțiunea argumentată mai sus) și *răspunderea patrimonială.* Ca urmare, în cadrul procedurii de *contencios administrativ*, instanța de judecată poate aplica autorității publice pârâte sancțiuni cu caracter administrativ (conform art. 224 din CA al RM) și sancțiuni cu caracter patrimonial (dacă justițiabilul o cere).

Rezultatele științifice obținute în cadrul celei de-**a doua direcții de cercetare** corespund **obiectivelor de cercetare 5-8**, trasate în *Introducere* și realizate în Capitolul III al lucrării.
Ca urmare a rezultatelor științifice obținute, pot fi formulate următoarele **propuneri *de lege ferenda*: a**) pentru asigurarea și garantarea caracterului efectiv al *răspunderii patrimoniale a autorităților publice* pentru prejudiciile cauzate prin activitate administrativă ilegală este necesară consacrarea expresă a împuternicirii instanței de contencios administrativ de a obliga autoritățile publice la despăgubiri (completarea art. 224 alin. (1) din CA al RM); b) excluderea/abrogarea normei civile (art. 2006 alin. (5) din *Codul civil al RM*) care exonerează autoritățile publice de răspundere patrimonială pentru prejudiciile cauzate prin acte normative; c) consacrarea legală expresă, în conținutul art. 35 din CA al RM, a *răspunderii administrative* a autorităților administrației publice.

Rezumând, se poate conchide că, prin studiul de doctorat realizat, s-a adus un **aport** considerabil la dezvoltarea științei dreptului administrativ, exprimat în special prin: delimitarea răspunderii juridice a autorităților administrației publice de răspunderea juridică a statului și a funcționarilor publici (cap. 3, secțiunea 3.1.); identificarea formelor concrete de răspundere juridică de care sunt pasibile autoritățile administrației publice, inclusiv pentru vătămarea drepturilor omului (cap. 3, secțiunea 3.2.); argumentarea naturii civile a răspunderii patrimoniale a autorităților publice (cap. 3, secțiunea 3.3.); conturarea teoriei răspunderii administrative ca formă distinctă de răspundere juridică și identificarea particularităților răspunderii administrative a autorităților administrației publice (cap. 3, secțiunea 3.4.); identificarea modalităților de vătămare a drepturilor omului de către autoritățile publice, a formelor și metodelor de apărare a acestora (cap. 2, secțiunea 2.2.-2.4.); conturarea mecanismului de tragere la răspundere juridică a autorităților administrației publice – procedura prealabilă și contenciosul administrativ, inclusiv pentru vătămarea drepturilor omului (cap. 2, secțiunea 2.4.); analiza legislației în domeniu, identificarea carențelor și propunerea de soluții pentru remediere și optimizare (cap. 2 și 3).

Recomandări pentru cercetări științifice ulterioare. Plecând de la premisele științifice identificate și ținând cont de rezultatele științifice obținute, în continuare considerăm a fi necesară aprofundarea studiilor asupra unor asemenea instituții juridice precum: *activitatea administrativă*, pe toate cele patru dimensiuni ale sale[785], în scopul elaborării unei teorii temeinice care să servească drept ghid relevant și reper concret de orientare pentru calificarea corectă a *formelor de manifestare a autorităților publice* (formelor de *activitate administrativă*), de care să se orienteze atât administrația, cetățenii, precum și instanțele judecătorești în procesul de apărare a drepturilor vătămate de autoritățile publice și de tragere la răspundere juridică a acestora*; răspunderea patrimonială a autorităților publice* în vederea fundamentării științifice a necesității consacrării normative a mecanismului de realizare a acesteia în legislația administrativă; *răspunderea administrativă,* întrucât la moment aceasta nu este clar conturată în doctrină și delimitată de alte forme de răspundere juridică de care pot fi pasibile autoritățile administrației publice; *procedura prealabilă* și *contenciosul administrativ* ca elemente ale mecanismului de tragere la răspundere juridică a autorităților administrației publice pentru vătămarea drepturilor omului.

[785] **ȘEVCENCO, I.** *Vătămarea drepturilor omului prin activitate administrativă: concept și particularități.* Op. cit., p. 266.

BIBLIOGRAFIE

Surse în limba română:

1. ADAM, A.R. *Drept civil. Teoria generală a obligaţiilor.* Bucești: C.H. Beck, 2017. 607 p. ISBN 978-606-18-0685-0.
2. *Administrarea cauzelor de contencios administrativ. Administrarea cauzelor contravenţionale (pentru uzul audienţilor)* / E. FISTICAN, A. PASCARI, A. CLIMOVA, S. FURDUI, S. BLEŞCEAGA; coord. E. MURARU (Seria Suporturi de Curs. Cartea a 8-a). Chişinău: Elan Poligraf, 2009. 161 p. ISBN 978-9975-66-093-8.
3. ANGHEL, I.M., DEAK, F., POPA, M.F. *Răspunderea civilă.* Bucureşti: Editura Ştiinţifică, 1970. 450 p.
4. ANTOCI, A. *Tipurile și formele de control în administrația publică*. În: Administrarea publică, 2018, nr. 1(97), pp. 143-148. ISSN 1813-8489.
5. APOSTOL TOFAN, D. *Controlul jurisdicţional asupra administraţiei publice româneşti. Analiză comparativă cu alte state europene (II).* În: Studii de drept românesc, 2009, an. 21 (56), nr. 4, pp. 351-381. ISSN 2284-9394.
6. APOSTOL TOFAN, D. *Drept administrativ*. Vol. II. Bucureşti: All Beck, 2004. 360 p. ISBN 9736553302.
7. APOSTOL TOFAN, D. *Formele răspunderii în dreptul administrativ (I).* În: Studii și cercetări juridice, serie nouă, 2016, nr. 2, pp. 233-265. ISSN 2284-9394.
8. APOSTOL TOFAN, D. *Formele răspunderii în dreptul administrativ (II).* În: Studii și cercetări juridice, serie nouă, 2016, nr. 3, pp. 425-426. ISSN 2284-9394.
9. ARAMĂ, E. *Cadrul legislativ și protecția eficientă a drepturilor omului.* În: Buletinul Asociației Tinerilor Jurişti, 1997, nr. 3, pp. 6-7.
10. ARSENI, O., COSTACHI, Gh. *Abordarea terminologică a răspunderii constituţionale şi sursele acesteia.* În: Legea şi viaţa, 2009, nr. 10, pp. 4-8. ISSN 1810-309X.
11. ARSENI, O., COSTACHI, Gh. *Forme şi tipuri de răspundere a organelor şi funcţionarilor administraţiei publice locale.* În: Legea şi viaţa, 2009, nr. 9, pp. 9-12. ISSN 1810-309X.
12. ARSENI, O., COSTACHI, Gh. *Răspunderea puterii publice – dimensiune a statului de drept.* În: Analele ştiinţifice ale Academiei „Ştefan cel Mare" a MAI al RM, 2008, nr. 9, pp. 11-14. ISSN 1857-0976.
13. ARSENI, O., COSTACHI, Gh. *Reflecţii asupra instituţiei răspunderii în dreptul constituţional*. În: Legea şi viaţa, 2009, nr. 5, pp. 4-6. ISSN 1810-309X.
14. ARSENI, O., COSTACHI, Gh. *Reflecţii asupra noţiunii şi esenţei răspunderii administraţiei publice locale.* În: Legea şi viaţa, 2009, nr. 6, pp. 15-18. ISSN 1810-309X.
15. AVORNIC, Gh. şi alţii *Teoria generală a dreptului.* Chişinău: Cartier Juridic, 2004. 656 p. ISBN 9975-79-275-8.
16. AVORNIC, Gh., CATAN, A. *Responsabilitatea reciprocă a personalităţii şi a statului în politica juridică a Republicii Moldova*. În: Legea şi viaţa, 2017, nr. 2, pp. 4-7. ISSN 1810-309X.
17. BAIEŞ, S. ş.a. *Drept civil. Drepturile reale. Teoria generală a obligaţiilor*. Vol. II. Chişinău: Cartier Juridic, 2005. 528 p. ISBN 9975-79-344-4.
18. BAIEȘ, S., MÎȚU, Gh., CAZAC, O. și alții *Drept civil. Teoria generală a obligațiilor.* Chișinău: S.n., 2015. 752 p. ISBN 978-9975-53-458-1.
19. BALEA, D. *Santinela drepturilor subiective – dreptul material la acțiune.* În: Revista română de drept privat, 2022, nr. 2, pp. 51-77. ISSN: 1843-2646.
20. BALMUȘ, V., FRUNZĂ, Iu. *Incertitudinea și neconstituționalitatea unor prevederi din Codul Administrativ al Republicii Moldova în interpretarea Curții Constituționale.* În: „Dezvoltarea cadrului juridic al Republicii Moldova în contextul necesităţilor de securitate şi asigurarea a

parcursului European", 22 ianuarie 2018. Chişinău: Institutul de Cercetări Juridice, Politice și Sociologice, 2019, Partea 2, pp. 85-108. ISBN 978-9975-3298-8-0
21. BALMUȘ, V., FRUNZĂ, Iu. *Incertitudinea unor prevederi din Codul Administrativ al Republicii Moldova.* În: Revista de ştiinţă, inovare, cultură şi artă „Akademos", 2019, nr. 3(54), pp. 59-68. ISSN 1857-0461.
22. BALTAG, D. *Teoria generală a dreptului*. Chişinău: Tipografia Centrală, 2013. 536 p. ISBN: 978-9975-53-204-4.
23. BALTAG, D. *Teoria răspunderii şi responsabilităţii juridice.* Chişinău: ULIM, 2007. 440 p. ISBN 978-9975-920-49-0.
24. BALTAG, D. *Unele aspecte ale răspunderii juridice constituţionale.* În: Legea şi viaţa, 2007, nr. 8, pp. 4-8. ISSN 1810-309X.
25. BALTAG, D. *Unele aspecte privind responsabilitatea politică şi juridică a Guvernului.* În: Analele ULIM. Drept. Vol. 6. Chişinău, 2005, pp. 5-14. ISSN: 1857-1468.
26. BALTAG, D. *Unele consideraţii referitoare la responsabilitatea şi răspunderea juridică a funcţionarilor publici.* În: „Integritatea în serviciul public: repere etice", materiale ale conferinţei internaţionale ştiinţifico-practice (27 octombrie 2006). Chişinău: Transparency International-Moldova (Tipografia Bons Offices), 2006, pp. 221-228.
27. BALTAG, D. *Unele consideraţii teoretice referitoare la dimensiunea juridică a responsabilităţii Guvernului.* În: Revista naţională de drept, 2005, nr. 12, pp. 8-13. ISSN 1811-0770.
28. BALTAG, D., GUȚU, A. *Teoria generală a dreptului (curs teoretic)*. Chişinău: Academia de Poliţie „Ştefan cel Mare", 2002. 336 p. ISBN 9975-930-43-3.
29. BANTUȘ, A., BANTUȘ, I., STARAȘCIUC, R. *Elemente de drept public.* Chişinău: „Elena-V.I.", 2008. 474 p. ISBN 978-9975-106-13-9.
30. BAURCIULU, A. *Controlul asupra activităţii organelor administrative în dreptul comparat:* teză de doctor în drept. Chişinău, 2002. 177 p.
31. BAURCIULU, A. *Controlul asupra activităţii organelor administrative în dreptul comparat*. Chişinău: S.n. (Fundația „Draghişte"), 2002. 225 p. ISBN 9975-9721-1X.
32. BEJENARI, V. *Consideraţiuni generale privind conceptul de act administrativ.* În: Legea și viața, 2022, nr. 3, pp. 15-17. ISSN 1810-309X.
33. BELECCIU, Șt. *Contenciosul administrativ*. Chişinău, 2003. 128 p. ISBN 9975-9546-1-8.
34. BELECCIU, Șt. *Controlul de legalitate exercitat asupra activităţii administrative*. În: „Probleme ale edificării statului de drept în Republica Moldova". Chişinău: F.E.-P. „Tipografia Centrală", 2003, pp. 319-372. ISBN 9975-782-256.
35. BELECCIU, Șt., DURBALĂ, N. *Controlul specializat ca modalitate de asigurare a legalităţii în administraţia publică*. În: „Administrarea publică: teorii, practici, perspective", materiale ale conferinţei ştiinţifico-practice din 21 mai 2002. Chişinău: AAP, 2002, pp. 80-92.
36. BELEI, E. *Prejudiciile materiale și/sau morale în contenciosul administrativ*. În: „Integrare prin cercetare și inovare", Științe juridice și economice,7-8 noiembrie 2020. Vol. 2. Chişinău: CEP USM, 2020, pp. 94-97. ISBN 978-9975-152-48-8.
37. BELEIU, Gh. *Drept civil român. Introducere în dreptul civil. Subiectele dreptului civil.* Bucureşti: Şansa SRL, 1993. 515 p.
38. BLAŞCU, O., BALMUȘ, V. *Contenciosul fiscal – specie a contenciosului administrativ*. În: Buletinul ştiinţific al Universităţii de Stat „Bogdan Petriceicu Hasdeu" din Cahul, Seria „Stiinţe Sociale", 2016, nr. 1(3), pp. 90-98. ISSN 2345-1858.
39. BLOȘENCO, A. *Răspunderea civilă delictuală*. Chişinău: Arc, 2002. 308 p. ISBN 9975-61-207-5.
40. BOBOȘ, Gh. *Teoria generală a dreptului.* Cluj-Napoca: Dacia, 1994. 278 p.
41. BOILĂ, L.R. *Răspunderea civilă delictuală obiectivă.* Ediția a II-a. București: C.H. Beck, 2014. 658 p. ISBN 978-606-18-0392-7.

42. BONDARENCO, Al., GUȚULEAC, V. *Delimitarea răspunderii contravenționale de cea administrativă.* În: „Teoria și practica administrării publice", materiale ale conferinței din 24 mai 2011. Chișinău: AAP, 2011, pp. 119-121. ISBN 978-9975-4241-0-3.
43. BONTEA, O. *Caracterele de bază ale statului de drept şi a societăţii civile.* În: Analele Universităţii Libere Internaţionale din Moldova. Drept. Vol. 5. 2004. ISBN 9975-934-55-2.
44. BOSTAN, I., TĂNASE, O. *Natura juridică a actului administrativ în contextul noilor reglementări*. În: „Abordări moderne privind drepturile patrimoniale", materiale ale conferinței științifico-practice internaționale din 12-13 mai 2022, Universitatea Tehnică din Moldova. Chișinău: MS Logo, 2022, pp. 154-166. ISBN 978-9975-3541-0-3.
45. BOTOMEI, V. *Răspunderea administrativă: aspecte practico-ştiinţifice în plan comparat – Republica Moldova şi România:* teză de doctor în drept. Chișinău, 2013. 179 p.
46. BREZOIANU, D. *Drept administrativ român.* București: All Beck, 2004. 385 p.
47. CANTACUZINO, M.B. *Elementele dreptului civil.* Buc.: All Educational, 1998. 650 p.
48. CÂRNAȚ, T. *Drept constituțional.* Ediția a II-a. Chișinău: „Print-Caro" SRL, 2010. 514 p. ISBN 978-9975-4069-3-2.
49. CÂRNAȚ, T., CÂRNAȚ, M., *Protecția juridică a drepturilor omului.* Chișinău: Reclama, 2006. 362 p. ISBN 9975-932-62-2.
50. COJOCARU, I., BELECCIU, Șt. *Condiţiile de eficienţă a controlului actelor şi faptelor administrative*. În: „Teoria și practica administrației publice", materialele conferinței științifice internaționale din 2 mai 2015. Chișinău: „Garamont" S.R.L., 2015, pp. 216-219. ISBN 978-9975-3019-3-0.
51. COJOCARU, I., BELECCIU, Șt. *Deosebiri conceptuale între actul administrativ şi alte categorii de acte juridice*. În: Legea și viața, 2015, nr. 3, pp. 4-8. ISSN 1810-309X.
52. CERNEAN, Iu. *Reglementarea constituțională a dreptului persoanei vătămate de o autoritate publică*. În: Jurnalul juridic național: teorie și practică, 2020, nr. 6, pp. 35-40. ISSN 2345-1130.
53. CERNEAN, Iu. *Respectarea drepturilor omului – principiu fundamental al activității administrative a statului.* În: Legea și viața, 2020, nr. 3, pp. 18-22. ISSN 1810-309X.
54. CERNEAN, Iu., COSTACHI, Gh. *Spre o teorie a drepturilor persoanei vătămate de autorități.* În: Scientific Collection «InterConf» (67): with the Proceedings of the 4th International Scientific and Practical Conference «Theory and Practice of Science: Key Aspects» (July 19-20, 2021). Rome, Italy, 2021, pp. 206-220. ISBN 978-88-32012-34-7.
55. COBĂNEANU, S. *Controlul în sistemul administraţiei publice din Moldova*. În: Revista națională de drept, 2001, nr. 12. ISSN 1811-0770.
56. COBĂNEANU, S., COBĂNEANU, D. *Controlul activităţii autorităţilor publice locale în Republica Moldova*. În: „Dezvoltarea constituţională a Republicii Moldova la etapa actuală", materialele conferinţei internaţionale ştiinţifico-practice din 23-24 septembrie 2004, Chişinău: F.E.-P. „Tipografia Centrală", 2004, pp. 462-468. ISBN 9975-78352-X.
57. COBÎŞNEAN, V. *Evoluţia contenciosului administrativ.* În: Administrarea publică, 2003, nr.1, pp. 50-54. ISSN 1813-8489.
58. COBÎŞNEAN, V. *Răspunderea patrimonială a autorităţilor publice în Republica Moldova*: autoreferatul tezei de doctor în ştiinţe juridice. Chişinău, 2004. 32 p.
59. *Codul administrativ al Republicii Moldova* nr. 116 din 19.07.2018. În: Monitorul Oficial nr. 309-320 din 17.08.2018 (actualizat prin Legea nr. 13 din 12.03.21, MO96-99/09.04.21).
60. *Codul civil al Republicii Moldova* nr. 1107 din 06-06-2002. Republicat în: Monitorul Oficial nr. 66-75 din 01.03.2019 (actualizat prin Legea nr. 205 din 26.11.2020, MO360-371/25.12.20).
61. *Codul contravențional al Republicii Moldova* nr. 218 din 24.10.2010. Republicat în: Monitorul Oficial nr. 441-451 din 2016 (cu modificări până la data de 14.04.22).
62. *Codul de procedură civilă al Republicii Moldova* nr. 225 din 30-05-2003. În: Monitorul Oficial nr. 285-294 din 03.08.2018 (modificat prin Hotărârea Curții Constituționale nr. 37 din 07.12.21, MO315-324/24.12.21).

63. *Codul penal al Republicii Moldova* nr. 985 din 18.04.2002. Republicat în: Monitorul Oficial nr. 72-74 din 14.04.2009 (cu modificări şi completări până la data de 04.10.2016).
64. COJOCARU, E. *Statul şi răspunderea juridică civilă.* În: „Statul de drept şi problemele minorităţilor naţionale", materiale ale conferinţei teoretico-ştiinţifice internaţionale (11-12 ianuarie 2002, mun. Bălţi). Chişinău: Universul, 2002, pp. 84-87. ISBN 9975-9631-3-7.
65. COJOCARU, I. *Intrarea în vigoare, executarea, întinderea efectelor şi ieşirea din vigoare a actelor administrative*. În: Anale ştiinţifice ale Academiei „Ştefan cel Mare" a MAI al RM: ştiinţe juridice, 2015, nr. XV(1), pp. 69-74. ISSN 1857-0976.
66. COJOCARU, I., BELECCIU, Șt. *Necesitatea, rolul, scopul şi motivaţia controlului legalităţii actelor şi faptelor administrative.* În: Anale Ştiinţifice ale Academiei „Ştefan cel Mare" a Ministerului Afacerilor Interne al Republicii Moldova, Ştiinţe juridice, nr. 2, Chişinău, 2015, pp. 10-14. ISSN 1857-0976.
67. CONDREA, T. *Conceptul, trăsăturile şi clasificarea faptelor şi operaţiunilor administrative*. În: Analele ştiinţifice ale Academiei „Ştefan cel Mare" a MAI al RM, Ştiinţe juridice, 2011, pp. 115-119. ISSN 1857-0976.
68. *Constituţia Republicii Moldova* nr. 1 din 29.07.1994. Republicată în: Monitorul Oficial nr. 78 din 29.03.2016 (modificată prin Legea nr. 120 din 23.09.2021 /MO238/01.10.2021).
69. *Constituția Republicii Moldova: comentariu*. Chișinău: Arc, 2012. 576 p. ISBN 978-9975-61-700-0.
70. *Constituția României: comentariu pe articole.* București: C.H. Beck, 2008. 1507 p. ISBN 987-973-115-419-0.
71. *Convenţia Europeană pentru apărarea drepturilor omului şi a libertăţilor fundamentale* din 4 noiembrie 1950 (Roma), ratificată de R. Moldova prin Hotărârea Parlamentului nr. 1298-XIII din 24.07.1997. În: Monitorul Oficial, 21.08.1997, nr. 54-55/502.
72. COSTACHI, Gh. *Cetățeanul și puterea în statul de drept.* Chișinău: S.n., 2019. 863 p. ISBN: 978-9975-56-700-8.
73. COSTACHI, Gh. *Direcţii prioritare ale edificării statului de drept în Republica Moldova*. Chişinău: S.n., 2009. 327 p. ISBN 978-9975-4078-1-6.
74. COSTACHI, Gh. *Prin ştiinţă spre un stat de drept*. Chişinău: S.n., 2011. 864 p. ISBN 978-9975-78-981-3.
75. COSTACHI, Gh. *Rolul justiției în edificarea statului de drept.* Chișinău: S.n., 2021. 1071 p. ISBN 978-9975-56-894-4.
76. COSTACHI, Gh. *Tipologia formelor de răspundere a autorităţilor administraţiei publice locale.* În: „Teoria şi practica administrării publice", materiale ale conferinţei ştiinţifice internaţionale din 17 mai 2018. Chișinău: Academia de Administrare Publică, 2018, pp. 264-271. ISBN 978-9975-3019-7-8.
77. COSTACHI, Gh. *Valoarea drepturilor omului în contextul edificării statului de drept în Republica Moldova.* În: „Apărarea drepturilor omului", materialele conferinței științifice din 26 octombrie 2017, desfășurată în cadrul Universității de Stat din Comrat. Comrat: S.n., 2018, pp. 93-108. ISBN 978-9975-3000-2-5.
78. COSTACHI, Gh., CERNEAN, Iu. *Activitatea administrativă: concept și particularități.* În: Studia Universitatis Moldaviae, 2022, nr. 8, pp. 32-39. ISSN online 2345-1017.
79. COSTACHI, Gh., HLIPCĂ, P. *Organizarea și funcționarea puterii în statul de drept.* Ediția a II-a. Chișinău: S.n., 2011. 664 p. ISBN 978-9975-78-941-7.
80. COSTACHI, Gh., IACUB, I. *Responsabilitatea ministerială – instituţie indispensabilă Republicii Moldova ca stat de drept.* În: Legea şi viaţa, 2013, nr. 5, pp. 4-11. ISSN 1810-309X.
81. COSTACHI, Gh., MURUIANU, I. *Raportul răspunderii constituţionale cu alte forme de răspundere*. În: „Teoria şi practica administrării publice", 23 mai 2014. Chișinău: 2014, pp. 170-175. ISBN 978-9975-4241-9-6.

82. COSTACHI, Gh., MURUIANU, I. *Răspunderea constituţională a deputaţilor, miniştrilor şi a altor subiecţi de drept constituţional*. În: Legea şi viaţa, 2013, nr. 12, pp. 4-7. ISSN 1810-309X.
83. COSTACHI, Gh., MURUIANU, I. *Unele soluţii în combaterea corupţiei în învăţământ.* În: „Образование и коррупция", международная научно-практическая конференция (16 сентября 2009 г., Тараклия). Chișinău: Pontos, 2009, pp. 5-9. ISBN 978-9975-72-294-0.
84. COSTACHI, Gh., STRATULAT, D. *Semnificaţia contenciosului administrativ într-un stat de drept*. În: Revista naţională de drept, 2009, nr. 10-12, pp. 109-113 ISSN 1811-0770.
85. CRAIOVAN, I. *Tratat elementar de teoria generală a dreptului.* București: All Beck, 2001. 384 p. ISBN: 973-655-134-2.
86. CREANGĂ, I. *Curs de drept administrativ.* Vol. I. Chișinău: Epigraf, 2003. 336 p. ISBN 9975-903-67-3.
87. CREANGĂ, I., GURIN, C. *Drepturile și libertățile fundamentale. Sistemul de garanții.* Chișinău: TISH, 2005. 400 p. ISBN 9975-947-63-0.
88. CRIȘU, A. *Drept procesual penal. Proceduri speciale.* Bucureşti: Tipo-Aktis S.A., 2000. 190p.
89. CRUGLIȚCHI, T. *Condiţiile exercitării acţiunii de contencios administrativ conform legislaţiei Republicii Moldova*. În: „Administraţia publică şi buna guvernare", materiale ale sesiunii de comunicări ştiinţifice, 27-28 octombrie 2007. Chişinău: S.n., 2008 (Tipogr. "Elena-VI" SRL), pp. 346-356. ISBN 978-9975-9674-4-0.
90. CRUGLIȚCHI, T. *Particularităţile examinării acţiunii de contencios administrativ la instanţa de fond.* În: „Administraţia publică în statul de drept", materiale ale sesiunii de comunicări ştiinţifice, 27-28 septembrie 2008. Chişinău: S.n., 2009 (Tipogr. "Elena-V.I." SRL), pp. 415-423. ISBN 978-9975-106-34-4.
91. CRUGLIȚCHI, T. *Raţiunea procedurii prealabile în contenciosul administrativ*. În: „Teorii şi practici ale guvernării democratice", materiale ale sesiunii de comunicări ştiinţifice, 23-24 octombrie 2010. Chişinău: S. n., 2011 (Tipogr. „Elena-V.I." SRL), pp. 313-319. ISBN 978-9975-106-73-3.
92. *Curtea Constituţională a României*, Decizia nr. 670 din 15 decembrie 2005, publicată în Monitorul Oficial al României nr. 77 din 27 ianuarie 2006.
93. DĂNIȘOR, D.C. *Constituţia României comentată: Titlul I – Principii generale.* București: Universul Juridic, 2009. 363 p. ISBN 978-973-127-129-3.
94. DĂNIȘOR, D.C., DOGARU, I., DĂNIȘOR, Gh. *Teoria generală a dreptului.* Ediția a II-a. București: C.H. Beck, 2008. 494 p. ISBN 9789731150437.
95. DASTIC, A. *Contenciosul administrativ în Republica Moldova*: teză de doctor în drept. Chişinău, 2006. 175 p.
96. DASTIC, A. *Contenciosul administrativ*. Chișinău: Cartier juridic, 2007. 144 p. ISBN: 978-9975-78-509-9.
97. DASTIC, A. *Răspunderea administrativ-patrimonială în contenciosul administrativ*. În: Legea şi viaţa, 2005, nr. 9, pp. 53-56. ISSN 1810-309X.
98. *Decizia Curții Constituţionale a României* nr. 670 din 15 decembrie 2005. Publicată în Monitorul Oficial al României nr. 77 din 27 ianuarie 2006.
99. *Decizia Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție* din 16.02.2022 [on-line]/ Dosarul nr.3r-13/22 2-21174044-01-3r-12012022 [citat la 15.07.2022]. Disponibil: http://jurisprudenta.csj.md/search_col_ civil.php?id=65622.
100. *Declaraţia Universală a Drepturilor Omului,* adoptată de Adunarea Generală a ONU prin Rezoluţia 217 A (III) din 10 decembrie 1948, la New York (Republica Moldova a aderat prin Hotărârea Parlamentului nr. 217-XII din 28.07.90). Publicată în ediţia oficială "Tratate internaţionale", 1998, volumul 1.
101. DELEANU, I. *Drepturile subiective și abuzul de drept.* Cluj: Dacia, 1988. 227 p.

102. DIACONESCU, M.-B. *Controlul judiciar asupra administraţiei publice:* autoreferat al tezei de doctor în drept. Chişinău, 2000. 20 p.
103. DIACONU, M. *Actul administrativ – principala formă de realizare a administraţiei publice.* În: Supremația dreptului, 2017, nr. 2, pp. 98-103. ISSN 2345-1971.
104. DIACONU, M. *Mecanismul asigurării legalităţii actelor administrative în Republica Moldova.* Chişinău: Tipografia Centrală, 2013. 552 p. ISBN 978-9975-78-940-0.
105. DIACONU, M. *Reflecţii asupra efectelor contenciosului administrativ*. În: Supremația dreptului, 2016, nr. 3, pp. 80-84. ISSN 2345-1971.
106. DIACONU, M. *Revocarea ca modalitate de sancţionare a ilegalităţii actului administrativ*. În: Legea şi viaţa, 2018, nr. 8(320), pp. 22-25. ISSN 1810-309X.
107. DIACONU, M., MILIȘ, T. *Controlul de oportunitate exercitat asupra administraţiei publice locale*. În: Legea şi viaţa, 2018, nr. 6(318), pp. 4-7. ISSN 1810-309X.
108. DIACONU, M., MILIȘ, T. *Controlul exercitat asupra autorităților administraţiei publice locale*. În: Legea şi viaţa, 2018, nr. 5(317), pp. 10-14. ISSN 1810-309X.
109. DOGARU, L., DOGARU, A.D. *Drept civil. Partea generală.* București: Pro Universitaria, 2021. 457 p. ISBN 978-606-26-1381-5.
110. DOJANĂ, I. *Dreptul subiectiv.* București: Universul Juridic, 2010. 217 p. ISBN 978-973-127-381-5.
111. DRĂGANU, T. *Actele administrative şi faptele asimilate acestora supuse controlului judecătoresc potrivit Legii nr. 1/1967.* Cluj-Napoca: Dacia, 1970. 279 p.
112. DRĂGANU, T. *Actele de drept administrativ.* București: Editura Științifică, 1980. 299 p.
113. DRĂGANU, T. *Câteva reflecții pe marginea recentului Proiect de lege a contenciosului administrativ.* În: Revista de drept public, 2004, nr. 3, pp. 57-65. ISBN: 1224-487202003.
114. DRĂGANU, T. *Introducere în teoria şi practica statului de drept*. Cluj-Napoca: Dacia, 1992. 222 p. ISBN 973-35-0233-2.
115. DRĂGANU, T. *Liberul acces la justiție.* București: Lumina Lex, 2003. 263 p.
116. DRAGOȘ, D.C. *O scurtă teorie generală a recursului administrativ din perspectiva dreptului comparat.* În: Revista transilvană de ştiinţe administrative, 2000, nr. 2(5), pp. 107-115. ISSN: 2247-8329.
117. DRAGOȘ, D.C. *Procedura contenciosului administrativ.* Bucureşti: All Beck, 2002. 632 p. ISBN 973-655-238-1.
118. DRAGOȘ, D.C. *Recursul administrativ şi contenciosul administrativ: doctrină, jurisprudenţă şi drept comparat.* Bucureşti: All Beck, 2001. 168 p. ISBN 973-655-142-3.
119. *Drept procesual penal*. DOLEA I., ROMAN D., SEDLEȚCHI I. ş. a. Chişinău: Cartier, 2005. 960 p. ISBN 9975-79-343-6.
120. DVORACEK, M., LUPU, Gh. *Teoria generală a dreptului.* Iași: Chemarea, 1996. 391 p. ISBN 973-9237-07-X.
121. ELIESCU, M. *Răspunderea civilă delictuală.* București: Editura Academiei Republicii Socialiste România, 1972. 515 p.
122. *Fişe de drept civil – Partea generală: Hexagonul Facultăților de Drept* / I.-O. CĂLINESCU, Ș. DIACONESCU, L.-C. GAVRILESCU, ...; coord. S. CERCEL, C. MUNTEANU. București: Universul Juridic, 2018. 468 p. ISBN 978-606-39-0196-6.
123. FLOANDER, I. *Realizarea unităţii de scop şi acţiune a autorităţilor prin intermediul controlului administrativ:* teză de doctor în drept. Chişinău, 2007. 157 p.
124. FORTSAKIS, Th., HEERS, M. *Comentariul la Legea Republicii Moldova privind contenciosul administrativ* /traducere neoficială/. Comisia Europeană [on-line]. Strasbourg, 22 aprilie 2003 [citat la 18.05.22]. Disponibil: http://www.dejure.md.
125. GHEREG, V. *Asigurarea legalităţii în administraţie şi condiţiile de eficienţă a controlului administrativ – prerogativă imperativă pentru modernizarea administraţiei publice din Republica Moldova*. În: „Administraţia publică şi buna guvernare", materiale ale sesiunii de

comunicări ştiinţifice, 27-28 octombrie 2007. Chişinău: S.n., 2008 (Tipogr. "Elena-VI" SRL), pp. 75-81. ISBN 978-9975-9674-4-0.
126. GHEREG, V. *Sisteme de control a activităţii administraţiei publice centrale*. În: „Administraţia publică în perspectiva integrării europene", materiale ale sesiunii de comunicări ştiinţifice, 27-28 octombrie, 2006. Chişinău: S.n., 2007 (Tipografia „Elena-V.I." SRL), pp. 247-255. ISBN 978-9975-9674-2-6.
127. GHERGHELEGIU, T., COSTACHI, Gh. *Răspunderea constituţională – garanţie a regimului constituţionalităţii*. În: Relații internaționale. Plus, 2020, nr. 2, pp. 92-101. ISSN 1857-4440.
128. *Ghidul funcţionarului public în contenciosul administrativ.* Chişinău: Bons Offices, 2005.
129. GIURGIU, L., SEGĂRCEANU, A., ZAHARIE, C.G. *Drept administrativ.* Ediția a III-a. București: Sylvi, 2002. 482 p.
130. GRECU, R. *Stere în luptă pentru drepturile omului. Concepţia drepturilor şi libertăţilor omului în opera juridică a lui Constantin Stere.* Chişinău: ÎS „Universul", 2009. 252 p. ISBN 978-9975-47-034-6.
131. GRETY, C. *Răspunderea patrimonială a funcţionarilor publici, a salariaților şi a altor categorii de personal bugetar:* teză de doctorat – rezumat [on-line]. București, 2020. 29 p. [citat la 18.06.22]. Disponibil: https://drept.unibuc.ro/documente/dyn_doc/oferta-educationala/scoala-doctorala/2020-2021/Cristea%20Grety-rezumat%20lb%20romana.pdf.
132. GRIGORAŞ, T. *Controlul judiciar asupra administraţiei publice. Contenciosul administrativ.* În: Drepturile omului, 2013, nr. 1, pp. 27-35. ISSN: 2668-9499.
133. GRIGORAŞ, T. *Controlul judiciar asupra administraţiei publice. Contenciosul administrativ* (Partea a II-a). În: Drepturile omului, 2013, nr. 2, pp. 42-49. ISSN: 2668-9499.
134. GUCEAC, I. *Liberul acces la justiţie în legislaţia naţională şi prevederile Convenţiei europene pentru apărarea drepturilor omului şi a libertăţilor fundamentale*. În: Revista de ştiinţă, inovare, cultură şi artă „Akademos", 2011, nr. 2(21), pp. 42-46. ISSN 1857-0461.
135. GUCEAC, I. *Profesorul Constantin Stere – întemeietor al dreptului constituțional românesc.* În: „Academician Ion Guceac: Biobibliografie". Chișinău: Editura USM, 2023, pp. 227-246. ISBN 978-9975-62-509-8.
136. GUREU, V. *Drept administrativ: note de curs.* Chișinău: S.n., 2016. 492 p. ISBN 978-9975-56-317-9.
137. GUȚULEAC, V. *Drept administrativ.* Chișinău: S.n., 2013. 598 p. ISBN 978-9975-53-152-8.
138. GUȚULEAC, V., SPÎNU, I., COMARNIȚCAIA, E. *Calificarea juridică corectă a faptei ilicite comisă – condiție de determinare a formei răspunderii juridice aplicabile*. În: Legea și viața, 2017, nr. 6, pp. 4-9. ISSN 1810-309X.
139. GUȚULEAC, V., SPÎNU, I., COMARNIȚCAIA, E. *Unele prevederi doctrinare privind subiecții contravenției*. În: Jurnal juridic național: teorie și practică, 2017, nr. 3, pp. 4-8. ISSN 2345-1130.
140. GUZNAC, V., ROMANDAŞ, N. *Instituirea formelor moderne de control administrativ al activităţii autorităţilor administraţiei publice locale.* În: „Teoria şi practica administrării publice", materialele conferinței științifice internaționale 24 mai 2011. Chișinău: Academia de Administrare Publică, 2011, pp. 99-101. ISBN 978-9975-4241-0-3.
141. GUZUN, C. *Dreptul constituțional al persoanei vătămate de o autoritate publică: considerații generale.* În: Legea şi viaţa, 2019, nr. 9, pp. 42-46. ISSN 1810-309X.
142. *Hotărârea Consiliului Superior al Procurorilor cu privire la inițierea procedurii de evaluare a performanțelor Procurorului General, Alexandr Stoianoglo (suspendat de drept din funcție)* nr. 1-142/2021 din 11 noiembrie 2021 [on-line] [citat la 15.07.2022]. Disponibil: https://csp.md/sites/default/files/2021-12/142.%20Hot.%20initierea%20procedurii% 20de%20 evaluare %20PG.pdf.

143. *Hotărârea Consiliului Superior al Procurorilor cu privire la constituirea Comisiei de evaluare a performanțelor Procurorului General* nr. 1-151/2021 din 23.11.2021. [citat la 15.07.2022]. Disponibil: https://csp.md/sites/default/files/2021-12/1-151.pdf.
144. *Hotărârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la aprobarea Programului național în domeniile cercetării și inovării pentru anii 2020-2023 și a Planului de acțiuni privind implementarea acestuia* nr. 381/2019. În: Monitorul Oficial nr. 256-25 din 16.08.2019.
145. HRIPTIEVSCHI, N., GRIBINCEA, V., WITTRUP, J. *Specializarea judecătorilor şi oportunitatea creării sistemului instanţelor de contencios administrativ în RM* [on-line]. Chișinău: Centrul de Resurse Juridice din Moldova, februarie 2014 [citat la 18.04.22]. Disponibil: http://old.crjm.org/studiu-cu-privire-la-specializarea-judecatorilor-si-oportunitatea-crearii-sistemului-instantelor-de-contencios-administrativ-in-republica-moldova-3/.
146. HUMĂ, I. *Introducere în studiul dreptului.* Iași: Ed. Fundației „Chemarea", 1993. 158 p.
147. IACUB, I. *Cererea prealabilă și procedura prealabilă: aspecte de interpretare normativă.* În: Studii și cercetări juridice, 2023, nr. 5, pp. 98-114. ISBN 978-9975-3430-3-9.
148. IACUB, I. *Noţiunea, necesitatea şi rolul controlului exercitat asupra administraţiei publice.* În: Legea şi viaţa, 2006, nr. 3, pp. 44-47. ISSN 1810-309X.
149. IACUB, I. *Recursul administrativ potrivit Codului Administrativ al Republicii Moldova. Cererea prealabilă.* În: „Conceptul de dezvoltare a statului de drept în Moldova și Ucraina în contextul proceselor de eurointegrare", materiale ale conferinței internaționale științifico-practice din 2-3 noiembrie 2018. Chișinău, 2018, pp. 72-81. ISBN 978-9975-3222-0-1.
150. IACUB, I. *Responsabilitatea reciprocă a statului şi a persoanei ca principiu constituţional.* În: „Mecanisme naţionale şi internaţionale de protecţie a drepturilor omului", masă rotundă cu participare internaţională din 11 decembrie 2013. Chişinău: Academia de Administrare Publică, 2014, pp. 152-168. ISBN 978-9975-4241-8-9.
151. IACUB, I. *Securitatea juridică – principiu fundamental în statul de drept.* În: Supremația dreptului, 2016, nr. 3, pp. 99-105. ISSN 2345-1971.
152. IACUB, I., CARP, S. *Eroarea ca temei al răspunderii patrimoniale a statului.* În: „Particularitățile adaptării legislației Republicii Moldova și Ucrainei la legislația Uniunii Europene", materiale ale conferinței științifice internaționale din 22-23 martie 2019. Chișinău: Iulian, 2019, pp. 21-27. ISBN 978-9975-3222-0-1.
153. IACUB, I., CHIPER, N. *Controlul exercitat asupra administrației publice: esență, forme, obiective și efecte.* În: Administrarea publică, 2017, nr. 4(96), pp. 50-68. ISSN 1813-8489.
154. IACUB, I., CHIPER, N. *Responsabilitatea statului faţă de cetăţean şi a cetăţeanului faţă de stat: principiu constituţional indispensabil integrării Republicii Moldova în familia europeană.* În: „Europa în derivă. De la unitate în diversitate, la diversitate fără unitate. Efecte juridice, sociale, politice, economice şi culturale", materiale ale conferinţei internaţionale desfăşurată în cadrul Universităţii Petrol-Gaze din Ploieşti, din 10 iunie 2016. Ploieşti: S.n., 2016, pp. 141-150. ISBN 978-606-28-0462-6.
155. IACUB, I., COSTACHI, Gh. *Aspecte contradictorii ale abordării ştiinţifice a conceptului de „securitate juridică".* În: „Dezvoltarea cadrului juridic al Republicii Moldova în contextul necesităţilor de securitate şi asigurarea a parcursului european". Partea a II-a. Chişinău: Inst. de Cercetări Juridice, Politice şi Sociologice, 2019, pp. 22-37. ISBN 978-9975-3298-8-0.
156. IONESCU, R. *Drept administrativ.* București: Ed. Didactică și Pedagogică, 1970. 419 p.
157. IORGOVAN, A. *Noua lege a contenciosului administrativ – geneză şi explicaţii.* Bucureşti: Roata, 2004. 394 p. ISBN 978-973-7807-31-1.
158. IORGOVAN, A. *Tratat de drept administrativ.* Vol. II. Ediția a III-a. București: All Beck, 2002. 624 p. ISBN 973-655-147-4.
159. IORGOVAN, A. *Tratat de drept administrativ.* Vol. II. Ediția a IV-a. București: All Beck, 2005. 699 p. ISBN 973-655-790-1.

160. IORGOVAN, A. *Tratat de drept administrativ*. Vol. I. Ediția a IV-a. București: All Beck, 2005. 680 p. ISBN 973-655-730-8.
161. IOVĂNAȘ, I. *Drept administrativ și elemente ale științei administrației.* București: Editura Didactică și Pedagogică, 1977. 355 p.
162. IOVĂNAȘ, I. *Dreptul administrativ. Activitatea administrației publice. Controlul exercitat asupra activității administrației publice.* Arad: Editura Servo-Sat, 1997. 184 p. ISBN 973-98295-2-X.
163. JIMBEI, I. *Felurile de acțiuni în contenciosul administrativ.* În: „Integrare prin cercetare și inovare", Științe juridice și economice. Vol. 2, 7-8 noiembrie 2020, Chișinău. Chișinău: CEP USM, 2020, pp. 168-171. ISBN 978-9975-152-48-8
164. JUGASTRU, C. *Teoria generală a obligațiilor.* Sibiu: Astra Museum, 2015. 638 p. ISBN 978-606-733-063-2.
165. LAVRIC, L. *Natura juridică a raportului ce apare în cadrul reparării prejudiciului patrimonial generat printr-un act administrativ individual.* În: „Administraţia publică: aspecte practico-ştiinţifice, probleme şi perspective", materialele conf. internaţ. ştiinţifico-practice din 30.01.2004. Chişinău: CEP USM, 2004, pp. 204-207. ISBN 9975-70-397-6.
166. LAVRIC, L. *Unele considerente privind instituţia răspunderii organelor autorităţilor publice pentru prejudiciul patrimonial cauzat prin acte administrative individuale.* În: „Edificarea statului de drept", materiale ale conferinţei internaţionale ştiinţifico-practice (Chişinău, 26-27 septembrie 2003). Chişinău: Transparency International – Moldova, 2003 (Tipografia „Bons Offices"), pp. 178-182. ISBN 9975-9776-2-6.
167. LAZĂR, M. *Legiferarea și normarea ca modalități de creare a dreptului.* În: Scientific Collection «InterConf» (68): with the Proceedings of the 3rd International Scientific and Practical Conference «Experimental and Theoretical Research in Modern Science» (July 26-28, 2021). Kishinev: Giperion Editura, 2021, pp. 112-118. ISBN 978-5-368-01372-5.
168. *Legea contenciosului administrativ* nr. 554/2004. În: Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 1154 din 07/12/2004 (actualizată la 24 aprilie 2018).
169. *Legea contenciosului administrativ* nr. 793 din 10.02.2000. în: Monitorul Oficial nr. 57-58 din 18.05.2000 (abrogată).
170. *Legea cu privire la actele normative* nr. 100 din 22-12-2017. În: Monitorul Oficial nr. 7-17 din 12.01.2018.
171. *Legea cu privire la administrația publică locală* nr. 436 din 28.12.2006. În: Monitorul Oficial nr. 32-35 din 09.03.2007 (actualizată prin Legea nr. 50 din 09.04.2021).
172. *Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public* nr. 158 din 04.07.2008. În: Monitorul Oficial nr. 230-232 din 23.12.2008 (actualizată prin Legea nr. 10 din 12.02.2021).
173. *Legea cu privire la Guvern* nr. 136 din 07.07.2017. În: Monitorul Oficial nr. 252 din 19.07.2017 (modificat prin Legea nr. 74 din 26.04.18).
174. *Legea cu privire la petiţionare*, nr. 190 din 19.07.1994. Republicată în: Monitorul Oficial nr. 6-8 din 24.01.2003 (abrogată din 01.04.2019 prin Codul administrativ nr. 116/2018).
175. *Legea cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică* nr. 199 din 16.07.2010. În: Monitorul Oficial nr. 194-196 din 05.10.2010 (actualizată prin Legea nr. 122 din 23.09.21, MO230-237/01.10.21).
176. *Legea pentru modificarea unor acte normative* nr. 55 din 15.07.2022. În: Monitorul Oficial nr. 246-250 din 05.08.2022.
177. *Legea privind accesul la informațiile de interes public* nr. 148 din 09.06.2023. În: Monitorul Oficial nr. 234 din 08.07.2023.
178. *Legea privind administraţia publică centrală de specialitate* nr. 98 din 04.05.2012. În Monitorul Oficial nr. 160-164 din 03.08.2012 (modificată prin Legea nr. 6 din 06.02.2020, MO63-68/28.02.20).

179. *Legea privind modul de reparare a prejudiciului cauzat prin acţiunile ilicite ale organelor de urmărire penală, ale procuraturii şi ale instanţelor judecătoreşti*, nr. 1545 din 25.02.1998. În: Monitorul Oficial nr. 50-51 din 04.06.19989 (versiune în vigoare din 05.01.18).
180. *Legea privind repararea de către stat a prejudiciului cauzat prin încălcarea dreptului la judecarea în termen rezonabil a cauzei sau a dreptului la executarea în termen rezonabil a hotărârii judecătorești* nr. 87 din 21.04.2011. În: Monitorul Oficial nr. 107-109 din 01.07.2011 (modificată prin Legea nr. 96 din 03.05.2012 MO nr.135-141/443 din 06.07.2012).
181. *Legea privind statutul alesului local* nr. 768 din 02.02.2000. În: Monitorul Oficial nr. 34 din 23.03.2000 (actualizată prin Legea nr. 223 din 04.12.20, MO360-371/25.12.20).
182. LUBURICI, M. *Teoria generală a dreptului.* București: Pro Universitaria, 2021. 204 p. ISBN 978-606-26-1455-3.
183. MANGU, F.I. *Răspunderea civilă. Constantele răspunderii civile*. București: Universul Juridic, 2014. 359 p. ISBN 978-606-673-347-2.
184. MANOLIU, M. *Asigurarea legalităţii în administraţia de stat*: teză de doctor în drept. Chişinău, 2008. 186 p.
185. MARIAN, O. *Dreptul persoanei la repararea prejudiciului cauzat de autoritățile statului*. În: „Particularitățile adaptării legislației Republicii Moldova și Ucrainei la legislația Uniunii Europene", materiale ale conferinței științifice internaționale din 22-23 martie 2019. Chișinău: Iulian, 2019, pp. 58-63. ISBN 978-9975-3222-7-0.
186. MARIAN, O. *Drepturile și libertățile persoanei – dimensiuni conceptuale*. În: Legea şi viaţa, 2014, nr. 6, pp. 16-21. ISSN 1810-309X.
187. MARIAN, O. *Garanțiile juridice ale statutului juridic al personalității*. În: Revista naţională de drept, 2014, nr. 11, pp. 54-59. ISSN 1811-0770.
188. MARIAN, O. *Reflecții asupra mecanismului statal de garantare și protecție a drepturilor omului.* În: Legea şi viaţa, 2018, nr. 10, pp. 17-23. ISSN 1810-309X.
189. MARIAN, O., IACUB, I. *Răspunderea patrimonială a statului și dreptul persoanei la repararea prejudiciului cauzat de autoritățile acestuia.* În: „Rolul instituțiilor democratice în asigurarea protecției drepturilor și libertăților fundamentale ale omului", materiale ale mesei rotunde cu participare internațională din 08.12.2020. Chișinău: AAP, 2021, pp. 91-97. ISBN 978-9975-3492-4-6.
190. MARINICĂ, E. *Promovarea și protejarea drepturilor omului prin mijloace contencioase*. București: Editura I.R.D.O., 2011. 184 p. ISBN 978-973-9316-93-4.
191. MICU, V. *Principiul responsabilității în dreptul public.* În: „Tendinţe contemporane ale dezvoltării ştiinţei: viziuni ale tinerilor cercetători", materiale ale conferinţei ştiinţifice cu participare internaţională a doctoranzilor, din 15 iunie 2017. Ediția a VI-a. Vol. II. Chişinău: UAȘM, 2017, pp. 162-170. ISBN 978-9975-108-15-7.
192. MICU, V. *Privire generală asupra răspunderii statului contemporan.* În: Legea şi viaţa, 2016, nr. 10, pp. 40-44. ISSN 1810-309X.
193. MICU, V. *Răspundearea parlamentară: teorie și practică.* Chișinău: S.n., 2017. 304 p. ISBN 978-9975-53-778-0.
194. MICU, V. *Răspunderea juridică a statului: forme și temeiuri*. În: „Защита прав человека", научно-практическая конференция, 26 октября 2017 (г. Комрат). Комрат: Institutul pentru Democraţie, 2018, pp. 24-31. ISBN 978-9975-3000-2-5.
195. MICU, V. *Răspunderea parlamentară în condițiile statului de drept contemporan:* teză de doctor în drept. Chişinău, 2021. 198 p.
196. MICU, V. *Răspunderea Parlamentului în contextul răspunderii statului contemporan.* În: „Rolul instituţiilor democratice în asigurarea protecţiei drepturilor omului", materiale ale mesei rotunde cu participare internaţională consacrate Zilei internaţionale a drepturilor omului, din 11.12.2015. Chişinău: AAP, 2016, pp. 297-309. ISBN 978-9975-115-99-5.

197. MICU, V. *Răspunderea şi responsabilitatea ca fenomen social.* În: Legea şi viaţa, 2017, nr. 6, pp. 36-40. ISSN 1810-309X.
198. MICU, V. *Responsabilitatea puterii publice – garanție a respectării drepturilor omului.* În: „Interferenţa dreptului intern şi internaţional în realizarea protecţiei drepturilor şi libertăţilor fundamentale ale omului", materialele mesei rotunde cu participare internaţională din 8 decembrie 2016. Chişinău: AAP, 2017, pp. 72-78. ISBN 978-9975-108-14-6.
199. MIHAI, Gh., MOTICĂ, R. *Fundamentele dreptului. Teoria și filosofia dreptului.* București: All, 1997. 250 p. ISBN 973-571-213-x.
200. MOCANU, V. *Controlul administrativ al activității autorităților administrației publice locale.* În: „Statul, securitatea şi drepturile omului în era digitală", materialele conferinţei ştiinţifico-practice internaţionale din 8-9 decembrie 2022. Universitatea de Stat din Moldova. Chişinău: CEP USM, 2023, pp. 92-100. ISBN 978-9975-62-529-6.
201. MOCANU-SUCIU, A. *Răspunderea funcționarilor publici.* București: C.H. Beck, 2015. 283 p. ISBN 978-606-18-0509-9.
202. MORARU, E. *Aspecte ale mecanismului răspunderii juridice a statului în Republica Moldova.* În: Legea şi viaţa, 2011, nr. 10, pp. 19-23. ISSN 1810-309X.
203. MORARU, E. *Răspunderea juridică a statului în dreptul intern (aspecte istorice, teoretice şi practice):* teză de doctor în drept. Chişinău, 2012. 212 p.
204. MORARU, E. *Unele aspecte ale răspunderii juridice a statului în dreptul intern.* În: Legea şi viaţa, 2011, nr. 9, pp. 34-38. ISSN 1810-309X.
205. MORARU, E., BALTAG, D. *Răspunderea juridică a statului în operele marilor gânditori ai doctrinelor politice și de drept.* În Studii juridice universitare, 2015, nr. 1-2, pp. 54-61. ISSN 1857-4122.
206. MORARU, E., BALTAG, D. *Statul subiect al răspunderii juridice.* Chișinău: ULIM, 2015. 243 p. ISBN: 978-9975-124-73-7.
207. MOROŞAN, I. *Garanţiile juridice privind drepturile şi libertăţile fundamentale ale omului în Republica Moldova*: teză de doctor în drept, 2001. 141 p.
208. MUNTEANU, A. *Manualul funcționarului public în domeniul drepturilor omului.* Ediția a II-a. Chișinău: Arc, 2015. 328 p. ISBN 978-9975-61-932-5.
209. MURUIANU, I. *Răspunderea statului – condiție indispensabilă a democratizării societății noastre.* În: „Esenţa, caracterul şi impactul reformei (modificărilor) constituţionale: perspective şi mecanismul realizării", materialele mesei rotunde din 30 martie 2010. Chişinău: S.n., 2010, pp. 56-65 ISBN 978-9975-4226-1-1.
210. MURUIANU, I. *Respectarea şi realizarea drepturilor şi libertăţilor omului – obligaţie constituţională a statului.* În: *„*Importanţa instituţiilor democratice în asigurarea drepturilor omului", materiale ale conferinţei teoretico-ştiinţifice internaţionale, 27-28 decembrie, 2010, mun. Bălţi. Chişinău: S.n., 2011, pp. 209-215. ISBN 978-9975-106-68-9.
211. MURUIANU, I. *Responsabilitatea puterii publice şi societatea civilă.* În: *„*Гражданское общество Молдовы: проблемы и перспективы", международная научно-практическая конференция. Комрат, 2011, pp. 7-13. ISBN 978-9975-4190-1-7.
212. MURUIANU, I. *Spre o teorie a răspunderii juridice a statului.* În: „Contribuţii ştiinţifice la edificarea şi consolidarea statului de drept", materiale ale conferinţei ştiinţifice internaţionale consacrată jubileului de 70 de ani al prof. Gh. Costachi (3 mai 2011, mun. Chişinău). Chişinău: 2011, pp. 131-139. ISBN 978-9975-53-001-9.
213. MURUIANU, I. *Statul ca subiect al răspunderii constituţionale*. În: Legea şi viaţa, 2010, nr. 8, pp. 16-19. ISSN 1810-309X.
214. NEGRU, A. *Necesitatea reglementării contenciosului administrativ obiectiv*. În: „Protecţia drepturilor şi libertăţilor fundamentale ale omului în procesul asigurării ordinii şi securităţii publice", materiale ale conferinţei din 09.12.2021, Chişinău. Chişinău: Depart. Editorial-Poligrafic al Academiei „Ştefan cel Mare", 2021, pp. 91-96. ISBN 978-9975-135-53-5.

215. NEGRU, A., CHICU, O. *Interacțiuni doctrinare dintre răspunderea juridică și responsabilitatea juridică.* În: Studia Universitatis Moldoviae, 2018, nr. 8(118), pp. 35-44. ISSN 1814-3199.
216. NEGRU, B., NEGRU, A. *Teoria generală a dreptului și statului.* Chișinău: S.n., 2017. 632 p. ISBN 978-9975-53-924-1.
217. NEGULESCU, P. *Tratat de drept administrativ. Principii generale.* Ediția a IV-a. București: Institutul de Arte Grafice, 1934. 631 p.
218. NEGULESCU, P., ALEXIANU, G. *Tratat de drept public.* Tom. II. București: Editura Casa Școalelor, 1943. 612 p.
219. NICHITA, R. *Activitatea administrativă realizată de autoritățile publice din Republica Moldova.* În: „Promotion of Social and Economic Values in the Context of European Integration", 4th International Conference. Vol.1, 3-4 decembrie 2021, Chișinău. Chișinău: 2021, pp. 206-210. ISBN 978-9975-3527-0-3.
220. ORLOV, M. *Contracararea abuzurilor în administraţia publică*. În: „Administrarea publică: teorii, practice, perspective", materiale ale conferinţei ştiinţifico-practice din 21 mai 2002. Chişinău: AAP, 2002, pp. 66-79. Republicat în: Orlov M. *Studii de drept administrativ*. București: Ed. Universitară, 2023, pp. 376-382. ISBN 978-606-28-1612-4.
221. ORLOV, M. *Curs de contencios administrativ*. Chişinău: „Elena-V.I." SRL, 2009. 158 p. ISBN 978-9975-106-32-0.
222. ORLOV, M. *Drept administrativ.* Chişinău: Epigraf, 2001. 216 p. ISBN 9975-903-35-5.
223. ORLOV, M. *Justiţia administrativă în Republica Moldova. Părţile în proces.* În: „Administraţia publică în statul de drept", materiale ale sesiunii de comunicări ştiinţifice, 27-28 sept. 2008. Chişinău: S.n., 2009 (Tipogr. "Elena-V.I." SRL), pp. 401-414. ISBN 978-9975-106-34-4.
224. ORLOV, M. *Principii şi elemente de procedură ale justiţiei administrative*. În: „Administraţia publică şi buna guvernare", materiale ale sesiunii de comunicări ştiinţifice, 27-28 octombrie 2007. Chişinău: S.n., 2008 (Tip. "Elena-VI" SRL), pp. 300-305. ISBN 978-9975-9674-4-0.
225. ORLOV, M. *Răspunderea administrativ-patrimonială – o nouă formă a răspunderii în dreptul administrativ.* În: „Administraţia publică: aspecte practico-ştiinţifice, probleme şi perspective", materiale ale conferinţei internaţionale ştiinţifico-practice din 30 ianuarie 2004. Chişinău: CEP USM, 2004, pp. 250-254. ISBN 9975-70-397-6.
226. ORLOV, M. *Răspunderea în dreptul administrativ*. Chişinău: Epigraf, 1997. 117 p.
227. Orlov M. *Studii de drept administrativ*. București: Editura Universitară, 2023. 452 p. ISBN 978-606-28-1612-4.
228. ORLOV, M., BELECCIU, Şt. *Drept administrativ.* Chişinău: Epigraf, 2005. 270 p. ISBN 9975-935-88-5.
229. *Pactul internaţional cu privire la drepturile civile şi politice*, adoptat la 16 decembrie 1966 la New York, ratificat de Republica Moldova prin Hotărârea Parlamentului nr. 217-XII din 28.07.1990 (în vigoare din 26 aprilie 1993).
230. PETRESCU, R.N. *Drept administrativ*. Bucureşti: Hamangiu, 2009. 656 p. ISSN 978-606-522-140-6.
231. PETRESCU, R.N. *Drept administrativ.* Cluj-Napoca: Accent, 2004. ISBN 973-8445-50-7.
232. PETRESCU, R.N., PETRESCU, O. *Actualitatea recursului administrativ în dreptul român. Unele consideraţii cu privire la o reglementare recentă din dreptul francez.* În: Revista transilvană de ştiinţe administrative, 2012, nr. 2(31), pp. 81-90. ISSN 2247-8329.
233. PISARENCO, O. *Răspunderea administrativă şi contenciosul administrativ*: Suport de curs. Chişinău: Tehnica-UTM, 2017. 142 p. ISBN 978-9975-45-464-3.
234. POGONEŢ, G. *Reglementări constituţionale privind controlul exercitat asupra administraţiei publice centrale din Republica Moldova*. În: „Teoria şi practica administrării publice",

materialele conferinței științifice internaționale din 24 mai 2011. Chișinău: Academia de Administrare Publică, 2011, pp. 91-92. ISBN 978-9975-4241-0-3.
235. POP, L. POPA, I.-F., VIDU, S.I. *Curs de drept civil. Obligațiile.* București: Universul Juridic, 2015. 684 p. ISBN 978-606-673-560-5.
236. POP, L. POPA, I.-F., VIDU, S.I. *Tratat elementar de drept civil. Obligațiile conform Noului Cod Civil.* București: Universul Juridic, 2012. 800 p. ISBN: 978-973-127-746-2.
237. POP, L. *Unele aspecte în legătură cu răspunderea pentru prejudiciile cauzate prin acte administrative ilegale.* În: Dreptul, 1994, nr. 9, pp. 30-39. ISSN 1018-0435.
238. POPA, N. *Teoria generală a dreptului.* București: All Beck, 2002. 289 p. ISBN 973-655-197-0.
239. POPA, V. *Tratat de drept constituțional și instituții politice.* Ediția a II-a. Chișinău: S.n., 2021. 1024 p. ISBN 978-9975-84-148-1.
240. POPESCU, R.D. *Răspunderea Parlamentului în dreptul constituţional.* Bucureşti: C.H. Beck, 2011. 476 p. ISBN 978-973-115-94-0-9.
241. POPESCU, S. *Teoria generală a dreptului.* București: Lumina Lex, 2000. 366 p. ISBN 973-588-289-2.
242. PREDA, M. *Drept administrativ. Partea generală.* București: Lumina Lex, 2000. 400 p. ISBN 973-588-286-8.
243. PRISAC, Al. *Drept procesual civil. Partea generală.* Chișinău: Cartier, 2013. 372 p. ISBN 978-8875-79-849-5.
244. PRISAC, Al. *Formele de apărare a drepturilor civile*. În: Analele științifice ale Universității de Studii Europene din Moldova, 2012, nr. 1, pp. 5-13. ISSN 2435-1114.
245. PRISĂCARU, V. *Tratat de drept administrativ român. Partea generală*. Ediţia a III-a. Bucureşti: Lumina Lex, 2002. 915 p. ISBN 973-588-470-4.
246. PRISĂCARU, V.I. *Contenciosul administrativ român*. Ediţia a II-a. Bucureşti: All Beck, 1995. 472 p. ISBN 973-571-022-6.
247. PRISĂCARU, V.I. *Funcționarii publici.* București: All Beck, 2004. 496 p. ISBN 973-655-628-X.
248. PRISĂCARU, V.I. *Tratat de drept administrativ român*. *Partea generală*. Ediţia a II-a. București: All Beck, 1996. 601 p. ISBN 973-571-195-8.
249. PRODAN, M., BALTAG, D. *Unele consideraţii referitor la conţinutul răspunderii constituţionale.* În: Studii juridice universitare, 2008, nr. 1-2, pp. 38-46. ISSN 1857-4122.
250. PUIE, O. *Recursul administrativ și jurisdicțional.* București: Universul Juridic, 2007. 440 p. 978-973-8929-90-6.
251. PUIE, O. *Contenciosul administrativ.* Vol. I. București: Universul Juridic, 2009. 542 p. ISBN 978-973-12-7168-2.
252. PUIE, O. *Tratat teoretic și practic de contencios administrativ.* Volumul I. București: Universul Juridic, 2015. 872 p. ISBN 978-606-673-661-9.
253. PUIE, O. *Tratat teoretic și practic de contencios administrativ.* Volumul II. București: Universul Juridic, 2016. 1097 p. ISBN 978-606-673-662-6.
254. RAILEAN, P. *Mecanismul jurisdicțional de asigurare a legalității în statul de drept.* Chișinău: S.n., 2015. 608 p. ISBN 978-9975-53-509-0.
255. RAILEAN, P. *Problema specializării judecătorilor în Republica Moldova.* În: Jurnalul juridic naţional: teorie şi practică, 2018, nr. 6, pp. 37-42. ISSN 2345-1130.
256. RARINCESCU, C.G. *Contenciosul administrativ român.* Bucureşti: „Universala Alcalay & Co", 1936. 471 p.
257. RAŢA, S. *Aspecte ale controlului administrativ al activităţii administraţiei publice în Republica Moldova*. În: History and Politics. Revistă de Istorie şi Politică, 2011, nr. 2(8), pp. 99-107. ISSN 1857-4076.

258. *Recomandarea Comitetului de Miniştri al Consiliului Europei privind căile alternative de soluţionare a litigiilor dintre autorităţile administrative şi persoanele private*, nr. 9 din 5 septembrie 2001. [on-line] [citat la 18.06.22] Disponibil: https://rm.coe.int/16805e2b3f.
259. RIEDL (VORONIUC), I.-C. *Răspunderea administrativ-patrimonială pentru actul de putere publică.* București: Universul Juridic, 2020. 237 p. ISBN 978-606-39-0612-1.
260. SANDU, V. *Analiza dreptului la un nivel de trai decent prin prisma teoriei dreptului subiectiv.* În: Scientific Collection «InterConf» (76): with the Proceedings of the 1st International Scientific and Practical Conference «Progressive Science and Achievements» (September 26-28, 2021). Doha, Qatar: Katara, 2021, pp. 153-162. ISBN 978-9927-156-34-2.
261. SANTAI, I. *Drept administrativ și știința administrației.* Curs litografiat. Sibiu, 1981.
262. SANTAI, I. *Drept administrativ şi ştiinţa administraţiei*. Vol. II. Cluj-Napoca: Risoprint, 2008. 450 p. ISBN 978-973-751-707-4.
263. SCUTEA, N., POPA, M. *Unele controverse doctrinare privind Legea contenciosului administrativ la un an de la intrarea sa în vigoare.* În: Revista română de drept public, 2006, nr. 2, pp. 84-101. ISBN 1224-487202001.
264. SMOCHINĂ, A., CONICOV, I. *Noţiunea şi elementele structurale ale dreptului de petiţionare.* În: Studii juridice universitare, 2015, nr. 3-4, pp. 45-51. ISSN 1857-4122.
265. SMOCHINĂ, A., SMOCHINĂ, C. *Dreptul la apărare*: *realităţi şi perspective moldoveneşti*. În: „Știința juridică autohtonă prin prisma valorilor și tradițiilor europene", materiale ale conferinței științifice din 19 octombrie 2011. Chișinău: Grafema-Libris, 2014, pp. 33-39. ISBN 978-9975-52-165-9.
266. SMOCHINĂ, A., TROCIN E. *Aspecte privind evoluția și consacrarea dreptului de acces liber la justiție.* În: Revista națională de drept, 2022, nr. 1, pp. 112-124. ISSN 1811-0770.
267. STAHI, T. *Natura juridică a răspunderii administrativ-patrimoniale.* În: „Știința juridică autohtonă prin prisma valorilor și tradițiilor europene", materialele conferinței științifice din 16 octombrie 2015. Chișinău: Universitatea Liberă Internațională din Moldova, 2017, pp. 60-67. ISBN 978-9975-124-64-5.
268. STAHI, T. *Răspunderea patrimonială – formă a răspunderii juridice:* teză de doctor în drept. Chișinău, 2018. 193 p.
269. STAHI, T. *Răspunderea patrimonială – formă a răspunderii juridice?* În: Studii juridice universitare, 2015, nr. 3-4, pp. 143-153. ISSN 1857-4122.
270. STAHI, T. *Theoretical aspects concerning the patrimony liability*. In: Proceedings of the International Conference European Union's Hystory, Culture and Citizenship 9th edition, Bucharest: Publishing House, 2016, pp. 751-760. ISSN 2360-1841.
271. STERE, C. *Ante-proiect de constituție,* întocmit de Secția Studii a Partidului Țărănesc, cu o expunere de motive de C. Stere. București: Tipografia „Viața Românească", 1922. 185 p.
272. **ȘEVCENCO, I.** *Ideea răspunderii administrației publice: origini și evoluție.* În: Moldoscopie, anul 26 (2022), nr. 1 (96), pp. 36-22. E-ISSN 2587-4063.
273. **ȘEVCENCO, I.** *Răspunderea juridică a autorităților publice: premise teoretico-normative, particularități și forme.* În: Intellectus, 2023, nr. 1, pp. 124-136. ISSN 1810-7087.
274. **ȘEVCENCO, I.** *Răspunderea patrimonială a autorităților publice.* În: Anale ştiinţifice ale Academiei „Ştefan cel Mare" a MAI al RM: Ştiinţe Juridice, nr. 16, Chişinău, 2023, pp. 336-356. ISBN 978-9975-170-00-0 (PDF).
275. **ȘEVCENCO, I.** *Vătămarea drepturilor omului prin activitate administrativă: concept și particularități.* În: „Protecţia drepturilor şi libertăţilor fundamentale ale omului în procesul asigurării ordinii şi securităţii publice", materialele conferinței științifice din 9 decembrie 2021. Chişinău: Departamentul Editorial-Poligrafic al Academiei „Ştefan cel Mare", 2021, pp. 256-269. ISBN 978-9975-135-53-5.

276. **ȘEVCENCO, I.,** BELECCIU, Șt. *Apărarea în contencios administrativ a drepturilor vătămate de autorități: studiu de caz (Partea I).* În: Revista universul juridic, 2022, nr.7, pp. 72-83. ISSN 2393-3445.
277. **ȘEVCENCO, I.,** BELECCIU, Șt. *Apărarea în contencios administrativ a drepturilor vătămate de autorități: studiu de caz (Partea a II-a).* În: Revista națională de drept, 2022, nr. 2, pp. 107-118. ISSN 1811-0770.
278. **ȘEVCENCO, I.,** BELECCIU, Șt. *Respecting the human rights as a fundamental principle of public administration.* In: „Права человека и глобализация", материалы IV-ой международной научно-теоретической конференции, посвященной Дню прав человека // Под общ. ред. к.ю.н., доцента Ф.Р. Шарифзода. Душанбе: Типография МВД Республики Таджикистан, 2022, с. 46-56.
279. TARHON, V.Gh. *Răspunderea patrimonială a organelor administrației de stat și controlul jurisdicțional indirect al legalității actelor administrative.* București: Editura Științifică, 1967.
280. TATARU, Gh. *Formele de răspundere a şefului de stat.* În: „Tendinţe contemporane ale dezvoltării ştiinţei: viziuni ale tinerilor cercetători", materiale ale conferinţei doctoranzilor din 25 mai 2016. Ediţia a V-a. Chişinău: 2016, pp. 230-234. ISBN 978-9975-933-84-1.
281. TATARU, Gh. *Răspunderea constituţională a şefului de stat: argumente şi particularităţi.* În: „Rolul instituţiilor democratice în protecţia drepturilor omului", materialele mesei rotunde din 11 decembrie 2015. Chişinău: AAP, 2016, pp. 196-208. ISBN 978-9975-115-99-5.
282. TATARU, Gh. *Răspunderea şefului de stat: concept şi forme.* În: Supremaţia dreptului, 2016, nr. 3, pp. 23-28. ISSN 2345-1971.
283. TOMULEȚ, C., VACARENCO, Iu. *Contenciosul administrativ.* Chișinău: CEP USM, 2014. 220 p. ISBN 978-9975-71-492-1.
284. *Tratat de drept civil. Partea generală*. Coord.: P. COSMOVICI. Vol. I. Bucureşti: Editura Academiei Republicii Socialiste România, 1989. 359 p. ISBN 9732700459.
285. TRĂILESCU, A. *Drept administrativ*. Ediția a IV-a. Bucureşti: C.H. Beck, 2010. 432 p. ISBN 978-973-115-721-4.
286. TRĂILESCU, A. *Răspunderea patrimonială pentru actele administrative de autoritate nelegale.* București: C.H. Beck, 2013. 284 p. ISBN 978-606-18-0254-8.
287. TROFIMOV, I. *Drept civil. Contractele civile*. Chişinău: Elena – VI, 2004. 256 p. ISBN 9975-935-51-6.
288. ȚURCAN, L. *Ce trebuie să conțină un cod administrativ și un cod de procedură administrativă?* În: Revista națională de drept, 2021, nr. 2, pp. 10-22. ISSN 1811-0770.
289. ȚURCAN, O. *Codul administrativ – factor de consolidare a accesului la justiția administrativă în Republica Moldova.* În: Legea şi viaţa, 2019, nr. 8, pp. 38-45. ISSN 1810-309X.
290. ȚURCAN, O. *Reflecții asupra conceptului și esenței justiției administrative.* În: Jurnal juridic național: teorie și practică, 2019, nr. 4, pp. 83-90. ISSN 2345-1130.
291. VEDINAȘ, V. *Drept administrativ*. Ediția a IV-a. București: Universul Juridic, 2009. 528 p. ISBN 973-127-125-5.
292. VEDINAŞ, V. *Drept administrativ*. Ediţia a IX-a. Bucureşti: Universul Juridic, 2015. 588 p. ISBN 978-606-673-580-3.
293. VEDINAŞ, V. *Tratat teoretic și practic de drept administrativ*. Volumul I. Bucureşti: Universul Juridic, 2018. 547 p. ISBN 978-606-39-0216-1.
294. VEDINAŞ, V. *Tratat teoretic și practic de drept administrativ*. Volumul II. Bucureşti: Universul Juridic, 2018. 539 p. ISBN 978-606-39-0217-8.
295. VITIUC, V. *Aspecte generale privind actul administrativ (Partea I)*. În: Relaţii internaţionale. Plus, 2020, nr. 2(18), pp. 115-120. ISSN 1857-4440.
296. VITIUC, V. *Considerațiuni generale privind actul administrativ (Partea a II-a).* În: Relaţii internaţionale. Plus, 2021, nr. 1(19), pp. 107-113. ISSN 1857-4440.

297. VLAS, C. *Formele răspunderii administrative.* În: Conferința tehnico-științifică a colaboratorilor, doctoranzilor și studenților, Universitatea Tehnică a Moldovei, 1-14 decembrie 2016. Chișinău, 2017, vol. 2, pp. 433-436. ISBN 978-9975-45-500-8.
298. ZUBCO, V. *Principiile aplicabile contenciosului administrativ potrivit proiectului Codului administrativ*. În: Studii juridice universitare, 2014, nr. 3-4, pp. 80-91. ISSN 1857-4122.
299. ZUBCO, V. *Unele opinii privind dispozițiile definitorii din Codul administrativ al Republicii Moldova.* În: „Integrare prin cercetare și inovare", Științe juridice și economice. Vol. 2, 7-8 noiembrie 2020. Chișinău: CEP USM, 2020, pp. 325-328. ISBN 978-9975-152-48-8.
300. ZUBCO, V., PASCARI, A., CREANGĂ, I., COBÎŞNEAN, V. *Ghidul cetăţeanului în contenciosul administrativ*. Chişinău: Ulysse, 2003. 156 p. ISBN 9975-9663-7-3.
301. ZUBCO, V., PASCARI, A., CREŢU, Gh. *Contenciosul administrativ*. Chişinău: Cartier, 2004. 231 p. ISBN 9975-79-305-3.

Surse în alte limbi:

302. CHAPUS, R. *Droit administratif général.* Tome 1, 13e éd. Paris: Montchrestien, 1999. ISBN 9782707611512.
303. DE LAUBADERE, A., VENEZIA, J.-C., GAUDEMET, Y. *Traite de droit administratif*. Tome I. 15e ed. Paris: L.G.D.J., 1999. 1107 p.
304. DUPUIS, G., GUÉDON, M.-J., CHRÉTIEN, P. *Droit administratif*. 9-e édition. Paris: Armand Colin, 2004. 682 p. ISBN 2 24705852 3.
305. FLEINER, F. *Les principes généraux du droit administrative allemand.* Paris: Delagrave, 1933. 280 p.
306. VEDEL, G., DELVOLVE, P. *Droit administratif.* Paris: PUF, 1958. 806 p.
307. VINEY, G. *Introduction à la responsabilité.* In: Traité de droit civile. Introduction à la responsabilité. Paris: L.G.D.J., 1996. 471 p. ISBN 227-500-598-6.
308. *Административное право* /Под ред. Ю.М. КОЗЛОВА, Л.Л. ПОПОВА. Москва: Юрист, 2002. 726 с.
309. БОРОДИН, С.С., ГРОМЫКО, С.С. *Административное право. Общая и Особенная часть*: курс лекций/ ГУАП. СПб., 2007. 432 с. ISBN 5 8088 0227 X.
310. *Гражданский процесс Российской Федерации:* учебник / под ред. А.А. ВЛАСОВА. Москва: Юрайт – Издат, 2003. 584 с. ISBN 5-94879-101-7.
311. *Гражданский процесс. Общая часть:* учебник / под общей ред. Т.А. БЕЛОВОЙ, И.Н. КОЛЯДКО, Н.Г. ЮРКЕВИЧА. Минск: Амалфея, 2000. 576 с.
312. ЕВСИКОВА, Е.В. *Административное право: современный терминологический словарь*. Симферополь: ИТ «АРИАЛ», 2020. 400 с.
313. ЕРМАКОВ, В.Г., КАСАТКИНА, Е.М. *Административное право Российской Федерации:* учебно-методическое пособие. Елец: Елецкий государственный университет им. И.А. Бунина, 2015. 285 с.
314. ЗЕЛЕНСКАЯ, Л.А. *Способы и формы защиты нарушенных прав граждан и юридических лиц*: учеб. пособие. Краснодар: КубГАУ, 2018. 101 с. ISBN 978-5-00097-623-4.
315. КОЛОСОВА, Н.М. *Конституционная ответственность – самостоятельный вид юридической ответственности*. В: Государство и право, 1997, nr. 2, с. 86-91. ISSN: 1026-9452.
316. КОЛОСОВА, Н.М. *Конституционная ответственность в Российской Федерации: Ответственность органов государственной власти и иных субъектов права за нарушение конституционного законодательства Российской Федерации.* Москва: Городец, 2000. 192 с. ISBN 5-9258-0010-9.

317. КОЛОСОВА, Н.М. *Теория конституционной ответственности: природа, особенности, структура.* Диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук. Москва, 2006. 368 с.
318. *Конституция Российской Федерации* (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г.) [on-line] (с поправками от 30 декабря 2008 г.) [citat la 18.02.22]. Disponibil: http://www.garant.ru/main/10003000-002.htm.
319. КОРЯКИН, И.И. *Административное право:* учебное пособие. Якутск: Издательский дом СВФУ, 2018. 192 с. ISBN 978-5-7513-2505-3.
320. КОСТАКИ, Г., Якуб, И. *Основные права человека и субъективные права личности: сущность и соотношение понятий.* В: Обучение правам человека, Выпуск №1, 2018, с. 48-52.
321. МАЗУРИН, С.Ф., ПРОКОФЬЕВ, К.Г. *Социальное управление и административно-правовая деятельность. Лекция.* В: Мир политики и социологии, 2018, №1 [on-line], с. 113-122. [citat la 23.07.22]. Disponibil: http://fonduniver.ru/wp-content/uploads/2019/02/mpis_2018_1_pb_ITOG.pdf.
322. МАЛЬКО, А.В., КУШХОВА, Б.З. *Ответственность публичной власти в современной России: проблемы совершенствования.* În: Вестник Саратовской Государственной Академии Права, 2009, №5, с. 8-11. ISSN: 2227-7315.
323. МИЛУШЕВА, Т.В., ФИЛАТОВА, А.В. *Концепция ответственности публичной власти в России.* În: Современное право, 2008, №11, с. 44-48. ISSN: 1991-6027.
324. МОРАРУ, Е. *Исторические и теоретико-методологические предпосылки исследования юридической ответственности государства перед личностью.* В: Закон и жизнь, 2011, nr.1, с. 48-54. ISSN: 1810-3081.
325. МУРУЯНУ, И. *Актуальные правовые проблемы демократизации общества.* В: Probleme actuale ale istoriei, teoriei dreptului şi ştiinţelor administraţiei publice, conferinţă ştiinţifică internaţională (1-2 octombrie 2009). Chişinău: ASEM, 2010, с. 30-33. ISBN 978-9975-75-513-9.
326. ПОДОПРИГОРА, А.А. *Реабилитация в уголовном процессе России:* диссертация на соискание ученой степени канд. юридических наук. Ростов-на-Дону, 2004. 179 с.
327. ПОЛЯКОВ, С.Б. *Принцип взаимной ответственности государства и личности: теоретико-правовые и прикладные аспекты:* автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора юридических наук. Нижний Новгород, 2011. 59 с.
328. САВИН, В.Н. *Ответственность государственной власти перед обществом.* В: Государство и Право, 2000, nr. 12, с. 64-72. ISSN: 1026-9452.
329. СЕРЕБРЯННИКОВ, В.В. *Ответственность власти*. В: Представительная власть: мониторинг, анализ, информация [on-line], 1996, nr. 8 (15) [citat la 18.03.22]. Disponibil: https://web.archive.org/web/20081220213929/http://niiss.ru/ mag11_index. shtml.
330. СТАХОВ, А.И. *Административное право России:* в 2 ч. Часть 1. 3-е изд. Москва: Издательство Юрайт, 2019. 184 с. ISBN 978-5-9916-9395-0.

DECLARAŢIA PRIVIND ASUMAREA RĂSPUNDERII

Subsemnatul, **Șevcenco Igor**, declar pe proprie răspundere că materialele prezentate în teza de doctor se referă la propriile activităţi şi realizări, în caz contrar urmând să suport consecinţele, în conformitate cu legislaţia în vigoare.

Șevcenco Igor _____

Data: _____

CURRICULUM VITAE

Nume şi prenume: Șevcenco Igor
Data, locul naşterii: 17.04.1988, mun. Chișinău, Republica Moldova
Cetăţenia: Republica Moldova; România

Studii:

- 2014-2018 - Studii în cadrul Școlii doctorale „Ştiinţe penale şi de drept public" a Academiei „Ștefan cel Mare" a MAI, specialitatea Drept public
- 2011-2012 - Studii de masterat, Academia „Ștefan cel Mare" a MAI, specialitatea Drept economic. Principalele materii studiate: Drept civil, Contabilitatea juridică, psihologie; abilităţile acumulate: aplicarea corect şi interpretarea mai aprofundată a cadrului legal necesar pentru a asigura ordinea de drept
- 2007-2011 - Facultatea Drept, Academia „Ștefan cel Mare" a MAI, licenţiat în drept. Principalele materii studiate: Drept Penal, Procedură Penală, Criminalistică, Pedagogie, Psihologie; abilităţile acumulate: aplicarea corect şi interpretarea mai aprofundată a cadrului legal necesar pentru asigurarea ordinii de drept
- 1995-2007 - Liceul teoretic "Petru Rareş" mun. Chişinău. Principalele materii studiate: Limba şi Literatura Română, Istoria, Limba Engleză, Geografia; abilităţile acumulate: formarea deprinderilor în acumularea, analiza şi expunerea informaţiei

Stagii de instruire:

- **04.11.2013-15.05.2014** – Studii în domeniul Psihopedagogie, cursuri de Formare Continuă, Academia „Ștefan cel Mare" a MAI.
- **19.06.2019-05.07.2019** – Curs de Formare Formatori, specializarea Protecția juridică a drepturilor omului, Academia „Ștefan cel Mare" a MAI.
- **18.02.2019-09.10.2019** – Specializare în domeniul Prevenirea și combaterea corupției, Academia „Ștefan cel Mare" a MAI.
- **09.12.2020** – Curs (online) de Formare Formatori „investigarea infracțiunilor motivate de ură", Misiunea OSCE în Moldova.
- **30.05.2022-10.06.2022** – Cursul de Formare managerială, Nivelul II – management superior, Academia „Ștefan cel Mare" a MAI.

Activitatea profesională:

- **01.09.2023 –** prezent – şef al Direcției dezvoltare profesională, Academia „Ștefan cel Mare" a MAI. mun.Chişinău str. Gheorghe Asachi 21, http://www.academia@mai.gov.md/
- **25.11.2019 – 31.08.2023 –** şef al Departamentului formare iniţială ofiţeri al Direcţiei dezvoltare profesională, Academia „Ştefan cel Mare" a MAI.
- **01.11.2019-25.11.2019 –** asistent universitar, Catedra Drept Public şi securitatea frontierei a facultăţii Drept, ordine publică şi securitate civilă, Academia „Ştefan cel Mare" a MAI.
- **04.03.2016-01.11.2019 –** lector universitar, Catedra Drept public şi securitatea frontierei a Facultăţii Drept, Academia „Ştefan cel Mare" a MAI.
- **12.03.2013 - 03.03.2016** – asistent universitar, Catedra Ştiinţe Poliţieneşti şi Socio-Umane, a Academiei „Ştefan cel Mare" a MAI.

- **30.11.2011 - 11.03.2013 -** lector asistent, Catedra Drept Public, Academia „Ştefan cel Mare" a MAI.
- **17.06.2011- 30.11.2011** - Inspector al poliţiei criminale a CPs Buiucani mun.Chişinău.

Participări în proiecte internaționale:
- **10.12.2014-27.02.2015** – Law Enforcement Leadership Development Program, ILEA, Budapest, Hungary.
- **19.10.2020-01.03.2021** – Professional Improvement Trening in Metodology and Didactic Aspects in Police Online Teaching, Twinning Project.
- **27.11.2020** – Program Formare de Formatori, Motivation Project, Chișinău.
- **23.05 20222** – Training Course "An introduction to Human Traffiking", The Counter Traffiking
- **05.09.2023-12.09.2023** – Erasmus + Training Course Trust – Open Your Eyes, Bulgaria.

Lucrări științifice și științifico-metodice publicate: 3 articole publicate în culegerile conferințelor științifice naționale și internaționale, 4 articole în reviste de profil, categoria B.

Cunoașterea limbilor:

Limba engleză: Înţelegere – B2; Vorbire – B2; Scriere – B2.

Limba rusă: Înţelegere – C2; Vorbire – C2; Scriere – C1.

Date de contact: mun. Chișinău, Republica Moldova

Telefon: 069303037

Email: igorsevcenco17@gmail.com