

CANCELARIA DE STAT A REPUBLICII MOLDOVA

Direcția generală politici de descentralizare

și administrare locală

Direcția control administrativ

RAPORT

**privind controlul de legalitate a actelor autorităților
administrației publice locale
în anul 2013**

Piața Marii Adunări Naționale, 1
Chișinău, MD-2033
Republica Moldova

Chișinău - 2013

CUPRINS

INTRODUCERE

- I. Organizarea controlului actelor autorităților administrației publice locale**
- II. Principiile și domeniul de intervenție în exercitarea controlului administrativ de legalitate**
- III. Datele statistice ale actelor administrative, supuse controlului de legalitate din partea Oficiilor teritoriale ale Cancelariei de Stat**
- IV. Derogări de la legislație admise de către autoritățile administrației publice locale emitente**
- V. Acțiunile înaintate în contenciosul administrativ**
- VI. Responsabilitățile Oficiului teritorial în domeniul calității actelor administrative ale autorităților administrației publice locale**
- VII. Constatări și recomandări**

REZUMAT

Raportul anual 2013

privind controlul de legalitate al actelor autorităților administrației publice locale

Introducere

Raportul anual privind controlul actelor autorităților administrației publice locale (în continuare - Raport) a fost elaborat, conform prevederilor *art.72 din Legea nr.436 din 28.12.2006 privind administrația publică locală*, de către Direcția Control Administrativ al Cancelariei de Stat. Datele, incluse în Raport au fost prezentate de către Oficiile teritoriale ale Cancelariei de Stat, conduse de reprezentanții Guvernului în teritoriu, care sînt organizate și funcționează în baza Regulamentului, aprobat prin Hotărîrea Guvernului *nr.845 din 18.12.2009 "Cu privire la oficiile teritoriale ale Cancelarie de Stat"* și în condițiile cadrului legal din domeniu.

Acest Raport prezintă o analiză a rezultatelor obținute de Oficiile teritoriale ale Cancelariei de Stat în perioada anului 2013 în domeniul controlului administrativ de legalitate, a actelor emise de autoritățile administrației publice locale. Potrivit *art.61 alin.(2), (3) al Legii nr.436 din 28.12.2008*, acest control vizează respectarea Constituției, a tratatelor internaționale la care Republica Moldova este parte, a legii menționate și a altor acte normative atît de către autoritățile administrației publice locale de nivelurile întîi și al doilea, cît și de către funcționarii acestora.

Elaborarea prezentului Raport urmărește **scopul asigurării transparenței în activitatea Oficiilor teritoriale ale Cancelariei de Stat în domeniul controlului administrativ.**

Capitolul I.

Organizarea controlului actelor autorităților administrației publice locale

Conform prevederilor Legii nr.436 din 28.12.2008 privind administrația publică locală și Regulamentului "Cu privire la organizarea și funcționarea oficiilor teritoriale ale Cancelariei de Stat", aprobat prin Hotărîrea Guvernului nr.845 din 18.12.2009, de organizarea controlului administrativ al activității autorităților administrației publice locale este *responsabilă Cancelaria de Stat*. Controlul se exercită nemijlocit de Cancelaria de Stat sau de *oficiile sale teritoriale, conduse de reprezentanții Guvernului în teritoriu.*

Pe teritoriul Republicii Moldova activează **10 Oficii teritoriale ale Cancelariei de Stat**, ca subdiviziuni desconcentrate în teritoriu, care includ următoarele unități administrativ-teritoriale:

- 1. Oficiul teritorial Bălți:** municipiul Bălți, raionul Fălești, raionul Glodeni, raionul Rîșcani, raionul Sîngerei;
- 2. Oficiul teritorial Cahul:** raionul Cahul, raionul Cantemir, raionul Taraclia;
- 3. Oficiul teritorial Chișinău:** municipiul Chișinău, raionul Criuleni, raionul Dubăsari, raionul Ialoveni, raionul Strășeni;
- 4. Oficiul teritorial Căușeni:** raionul Căușeni, raionul Anenii Noi, raionul Ștefan Vodă;
- 5. Oficiul teritorial Comrat:** Unitatea Teritorială Autonomă Găgăuzia;

6. **Oficiul teritorial Edineț:** raionul Edineț, raionul Briceni, raionul Dondușeni, raionul Ocnița;
7. **Oficiul teritorial Hîncești:** raionul Hîncești, raionul Leova, raionul Cimișlia, raionul Basarabeasca;
8. **Oficiul teritorial Orhei:** raionul Orhei, raionul Rezina, raionul Șoldănești, raionul Telenești;
9. **Oficiul teritorial Soroca:** raionul Soroca, raionul Drochia, raionul Florești;
10. **Oficiul teritorial Ungheni:** raionul Ungheni, raionul Nisporeni, raionul Călărași.

Conducerea generală a Oficiului este asigurată de șeful Oficiului, care este reprezentantul Guvernului în teritoriu. Totodată, șeful Oficiului teritorial în activitate este ajutat de șefii-adjuncți și de angajații Oficiului.

De menționat, că potrivit datelor Secției Resurselor Umane ale Cancelariei de Stat, în Oficiile teritoriale *în perioada de referință au activat 94 de persoane.*

Competențele, drepturile și obligațiile angajaților Oficiului teritorial ale Cancelariei de Stat, sînt stabilite de actele legislative și normative în vigoare din domeniu.

Capitolul II.

Principiile și domeniul de intervenție în exercitarea controlului administrativ de legalitate

În procesul exercitării atribuțiilor în domeniul controlului administrativ, funcționarii din Oficiul teritorial se conduc de următoarele principii, stabilite expres în *art.62 al Legii nr.436 din 28.12.2008:*

- a) exercitarea controlului numai potrivit procedurilor și în cazurile prevăzute de legislația în vigoare;
- b) respectarea proporționalității între amploarea intervenției autorității de control și importanța intereselor pe care le protejează;
- c) neadmiterea limitării dreptului autorității administrației publice locale de a administra în mod autonom, în condițiile legii, afacerile ce țin de propria competență.

Conform prevederilor Legii privind administrația publică locală, controlul de legalitate cuprinde:

- a) **controlul obligatoriu** al actelor autorităților administrației publice locale (deciziile consiliilor locale de nivelurile întâi și al doilea; actele normative ale primarului, ale președintelui raionului și ale pretorului; actele privind organizarea licitațiilor și actele privind atribuirea de terenuri; actele de angajare și cele de încetare a raporturilor de serviciu sau de muncă ale personalului administrației publice locale; actele care implică cheltuieli sau angajamente financiare de peste 30 mii lei-în unitatea administrativ-teritorială de nivelul întâi și de peste 300 mii lei- în unitatea administrativ-teritorială de nivelul al doilea; actele, emise în exercitarea unei atribuții delegate de stat autorităților administrației publice locale);
- b) **controlul facultativ** (în condițiile art.65 din *Legea nr.436 din 28.12.2008*);
- c) **controlul solicitat de autoritatea administrației publice locale** (în condițiile art.66 din *Legea nr.436 din 28.12.2008*);
- d) **controlul solicitat de persoanele vătămate** (în condițiile art.67 din *Legea nr.436*

din 28.12.2008).

În afară de cele enumerate, Oficiile teritoriale ale Cancelariei de Stat au exercitat și alte atribuții, aferente exercitării controlului.

Capitolul III.

Date statistice ale actelor administrative, supuse controlului de legalitate din partea Oficiilor teritoriale ale Cancelariei de Stat

În perioada *anului 2013* Oficiile teritoriale ale Cancelariei de Stat au supus controlului administrativ de legalitate *obligatoriu_156166_ acte* și *controlului facultativ_15035_acte* administrative ale autorităților publice locale de nivelul întâi și doi. Astfel, *cifra totală a actelor verificate constituie_171201_acte*.

Totodată constatăm, că din numărul total de acte prezentate spre control, autoritățile publice locale au prezentat *46360_acte* **cu depășirea termenului stabilit**, ceea ce constituie în mediu *27_%* din numărul total (control obligatoriu).

Comparativ cu anul 2012 (168399 acte) numărul actelor verificate de funcționarii Oficiului teritorial *a crescut cu 2802 acte* și *numărul actelor prezentate cu termen expirat s-a majorat cu 15759 acte (30601 acte în 2012)*.

Respectiv, se atestă *menținerea cazurilor de prezentare a actelor cu depășire a termenului legal și, în unele cazuri neprezentare totală*. Astfel, în Rapoarte au fost evidențiate cazurile de **neconformare** a unor autorități locale cerințelor legale de prezentare a actelor spre control (OT Edineț).

Cifrele totale pentru anul 2013, incuse în tabelul de mai jos privind actele parvenite spre control obligatoriu în Oficiile teritoriale ale Cancelariei de Stat, prezintă următorul tablou:

nr.	Oficiul teritorial	autoritatea emitentă	nr. deciziilor verificate	autoritatea emitentă	nr. dispozițiilor verificate	altele (pachete de licitații, achiziții)
1.	Bălți	consiliul municipal/raional	535	primarul municipiului /președinte de raion	935	1579
		consiliul local	5244	primar	10089	
2.	Cahul	consiliul raional	760	președinte de raion	1309	321
		consiliul local	4665	primar	7298	
3.	Căușeni	consiliul raional	403	președinte de raion	1745	99
		consiliul local	5113	primar	7568	
4.	Chișinău	consiliul municipal/raional	1523	primarul municipiului /președinte de raion	1872	245
		consiliul local	9384	primar	14160	
				pretor	1844	
5.	Comrat	Adunarea Populară	7	Comitetul Executiv	315	54
		consiliul local	3253	primar	3968	
7.	Edineț	consiliul raional	355	președinte de raion	1376	39
		consiliul local	7112	primar	8932	
8.	Hîncești	consiliul raional	442	președinte de raion	1376	2
		consiliul local	4550	primar	6595	
9.	Soroca	consiliul raional	460	președinte de raion	404	554
		consiliul local	4764	primar	3044	
10.	Ungheni	consiliul raional	487	președinte de raion	1210	170
		consiliul local	5409	primar	7575	
	Total		61854		90056	4256

De menționat, că Oficiile teritoriale paralel cu examinarea volumului actelor indicate, au studiat și materialele aferente actelor administrative, ce au stat la baza emiterii.

Pe parcursul anului 2013 cele 10 Oficii teritoriale au supus:

- a) controlului facultativ - **15035 acte;**
- b) controlului la solicitarea persoanei vătămate - **187 acte;**
- c) controlului la solicitarea administrației publice locale – **62 acte;**
- d) controlului la sesizarea autorităților administrative centrale, deputați în Parlament, organe de drept, etc.– **91 acte.**

Cazurile menționate în lit.b)-c) au fost examinate în condițiile art.66, 67 al Legii nr.436 din 28.12.2008 privind administrația publică locală. Din analiza datelor prezentate s-au constatat și cazuri, când actele administrative au fost **supuse repetat controlului obligatoriu**, în rezultatul adresărilor persoanelor, ce se considerau vătămate într-un drept al său printr-un act administrativ, în cazul solicitărilor autorităților administrației publice locale, centrale, organelor de drept, etc.

O **atenție deosebită** este atrasă activității **Oficiului teritorial Comrat în Unitatea Teritorială Autonomă Găgăuzia**. Pe parcursul anului 2013, spre controlul obligatoriu, în condițiile cadrului legal existent, **nu au fost prezentate actele:**

- a) Adunării Populare din Găgăuzia;
- b) Comitetului Executiv al Găgăuziei;
- c) Primăriei municipiului Comrat;
- d) Consiliului municipiului Comrat.

Astfel, Oficiul teritorial a supus controlului obligatoriu de legalitate actele administrative din 25 unități administrativ- teritoriale din Găgăuzia.

Totodată, Comitetul Executiv al Găgăuziei *cu termen expirat, periodic a remis* în adresa Guvernului procesele-verbale ale ședințelor, în condițiile art.17 alin.(3) din Legea nr.344 din 23.12.1994 privind statutul juridic special al Găgăuziei.

Tabelul nr.1

Numărul comparativ al actelor administrative supuse controlului de legalitate în anul 2012 și 2013

Oficiul teritorial	nr. actelor control obligatoriu		nr. actelor control facultativ		nr. actelor control la solicitarea APL		nr. actelor control la solicitarea persoanelor vătămate		numărul actelor, prezentate cu termen expirat	
	2012	2013	2012	2013	2012	2013	2012	2013	2012	2013
Bălți	18038	17022	325	1450	6	6	53	20	1240	985
Cahul	14547	14353	-	419	4	0	33	2	1001	4020
Căușeni	13684	14928	588	0	12	6	70	24	4724	8069
Chișinău	19276	29028	9197	8496	35	0	29	18	1840	5007
Comrat	7699	7597	-	0	44	0	43	0	2866	2141
Edineț	10781	17814	2153	3073	7	11	74	52	3096	5365
Hîncești	15582	12965	-	0	4	4	31	7	5033	4278
Orhei	23719	18382	72	0	28	19	33	23	2630	3137
Soroca	15411	9226	1	0	9	16	28	30	4801	3620
Ungheni	17308	14851	-	1596	6	0	15	9	3370	9738
TOTAL	156045	156166	12336	15035	155	62	409	185	30601	46360

Astfel, pentru a compara volumul actelor supuse controlului menționăm, că **OT Chișinău**, avînd în componență **5** autorități publice locale de nivelul II (primăria municipiului Chișinău, raioanele Ialoveni, Strășeni, Dubăsari, Criuleni), **112** unități administrativ-teritoriale de nivelul I (primăriile orășenești, satești, comunale) și **5** preturi (sectorul Centru, Rîșcani, Botanica, Ciocana, Buiucani) a supus controlului în perioada de referință **29028** acte. Totodată **OT Comrat**, avînd în componență **2** autorități de *nivelul II* (Adunarea Populară și Comitetul Executiv al Găgăuziei) și **25** unități administrativ – teritoriale de *nivelul I* a verificat **7597** acte.

Cu referire la celelalte oficii, indicăm următoarele date (în decreștere):

- **OT Orhei** include **4** autorități publice locale de *nivelul II* (4 raioane) și **117** autorități locale de *nivelul I* - 18382 acte;
- **OT Edineț** include **4** autorități publice locale de *nivelul II* (4 raioane) și **103** unități administrativ-teritoriale (nivelul I) - 17814 acte;
- **OT Bălți** include **5** autorități publice locale de *nivelul II* (primăria municipiului și 4 raioane) și **80** unități administrativ-teritoriale (nivelul I) – 17022 acte;
- **OT Căușeni** include **3** autorități publice locale de *nivelul II* (3 raioane) și **76** unități administrativ-teritoriale de nivelul I - 14928 acte;
- **OT Ungheni** include **3** autorități publice locale de *nivelul II* (3 raioane) și **84** unități administrativ-teritoriale de nivelul I – 14851 acte;
- **OT Cahul** include **3** autorități publice locale de *nivelul II* (3 raioane) și **79** unități administrativ-teritoriale de nivelul I – 14353 acte;
- **OT Hîncești** include **4** autorități publice locale de *nivelul II* (4 raioane) și **94** unități administrativ-teritoriale de nivelul I - 12965 acte;
- **OT Soroca** include **3** autorități publice locale de *nivelul II* (3 raioane) și **104** unități administrativ-teritoriale de nivelul I – 9226 acte.

O creștere majoră a actelor parvenite spre control în anul 2013 (comparativ cu anul precedent) se observă la *OT Chișinău, OT Edineț, OT Căușeni*. Totodată, în comparație cu anul 2012, *s-a micșorat numărul actelor verificate* de Oficiile teritoriale *Bălți, Cahul, Comrat, Hîncești, Soroca, Ungheni, Orhei*.

Cu referire la *actele prezentate cu termen expirat* din partea autorităților publice locale spre control în perioada de referință, comparativ cu anul 2012 situația *s-a înrăutățit*. O creștere în acest sens remarcăm la: *OT Ungheni, OT Căușeni, OT Chișinău, OT Edineț, OT Cahul*. O îmbunătățire a situației, comparativ cu anul precedent, se atestă în *OT Bălți, OT Comrat, OT Soroca*.

Capitolul IV.

Derogări de la legislație admise de către autoritățile administrației publice locale emitente

Conform procedurii stabilite de cadrul legal (*art.68 din Legea nr.436 din 28.12.2008*), Oficiul teritorial al Cancelariei de Stat, în cazul în care **consideră, că un act emis** de autoritatea administrației publice locale **este ilegal, notifică autoritățile locale emitente ilegalitatea actului controlat**, cerînd modificarea sau abrogarea lui totală sau parțială. Această prevedere este exercitată din partea Oficiului în termen de 30 de zile de la data primirii spre control a copiei de pe act.

Totodată, în termen de *30 de zile* de la data primirii notificării, autoritatea locală emitentă trebuie să modifice sau să abroge actul contestat. În cazul, cînd autoritatea locală emitentă și-a menținut poziția sau nu a reexaminat actul contestat, Oficiul teritorial al Cancelariei de Stat sesizează instanța contenciosului administrativ.

Astfel, **în anul 2013** în urma exercitării atribuțiilor de control al legalității actelor emise și adoptate de autoritățile administrației publice locale, Oficiile teritoriale au considerat adoptate cu derogări de la prevederile legale **_3504_ acte (2%) cu 557 acte mai mult**, decît *în anul 2012*.

Urmare a notificărilor înaintate de către Oficiile teritoriale ale Cancelariei de Stat în anul 2013, autoritățile administrației publice locale în **2352** cazuri (68%) s-au conformat cerințelor înaintate de Oficiile teritoriale și au **abrogat** (1528 acte), **modificat** (597 acte) și **completat** (277 acte). Totodată, **667** notificări din numărul total al sesizărilor au fost **respinse** (19%), iar **432** notificări (13%) sînt în curs de examinare.

De menționat, că în perioada de referință *cel mai mare* număr de notificări a fost înaintat de către *OT Chișinău* (775) , iar *cel mai mic* – de *OT Comrat* (179).

În procedura de verificare a actelor administrative, este inclusă repartizarea actelor notificate pe domenii, în care se constată cele mai frecvente derogări de la legislația în vigoare.

Astfel, conform datelor prezentate de către Oficiile teritoriale ale Cancelariei de Stat, în anul 2013 **au fost admise devieri de la cadrul legal** din partea autorităților publice locale în **următoarele domenii** (în descreștere):

- a) relații funciare - **798** cazuri;
- b) buget și finanțe – **615** cazuri;
- c) administrație publică locală- **534** cazuri;
- d) gestionarea patrimoniului public - **521** cazuri;
- e) altele – **430** cazuri;
- f) raporturi de serviciu/muncă - **394** cazuri;
- g) organizarea licitațiilor – **118** cazuri;
- h) construcții – **91** cazuri.

Comparativ cu anul precedent (*728 acte*) **domeniul relațiilor funciare rămîne cel mai problematic în activitatea autorităților publice locale**, deoarece cadrul legislativ funciar în vigoare este contradictoriu și din aceste considerente este tratat neunivoc.

În tabelul de mai jos este descrisă situația detaliată pe fiecare Oficiu teritorial în parte.

Tabelul nr.2**Actele autorităților administrației publice locale notificate**

oficiul teritorial/ unitatea administrativ- teritorială/ municipiu, raion	nr. actelor examinare	nr. actelor notificate	nr. notificărilor respinse	nr.actelor abrogate	nr.actelor modificate	nr.actelor completate	nr.notificărilor în curs de examinare
Bălți	1293	24	14	0	0	0	10
Fălești	4957	168	6	62	89	8	3
Glodeni	2504	73	5	42	26	0	0
Rîșcani	3571	121	17	74	11	3	16
Sîngerei	4697	40	1	12	22	3	2
total	17022	426	43	190	148	14	31
Cahul	6944	143	6	74	19	7	37
Taraclia	4166	65	0	41	19	5	0
Cantemir	3243	127	11	81	20	9	6
total	14353	335	17	196	58	21	43
Căusenii	5145	72	2	12	12	0	46
Anenii-Noi	5812	167	12	75	18	2	60
Ștefan-Vodă	3971	73	5	25	16	2	25
total	14928	312	19	112	46	4	131
Chișinău	11612	504	312	60	43	22	67
Criuleni	4381	160	27	48	30	53	2
Dubăsari	2471	21	6	15	0	0	0
Ialoveni	5074	46	10	31	2	0	3
Strășeni	5490	44	5	26	6	2	5
total	29028	775	360	180	81	77	77
Comrat	3075	66	36	28	2	0	0
Ceadr-Lunga	3183	87	24	62	1	0	0
Vulcănești	1339	26	5	21	0	0	0
total	7597	179	65	111	3	0	0
Edineț	6653	137	11	55	10	18	43
Briceni	4495	81	5	14	8	28	26
Ocița	3327	28	6	11	4	2	5
Dondușeni	3339	47	3	18	0	13	13
total	17814	293	25	98	22	61	87
Hîncești	5091	104	29	37	33	0	5
Leova	3283	22	3	10	9	0	0
Cimișlia	2949	125	5	58	60	0	2
Basarabeasca	1642	85	19	53	0	0	13
total	12965	336	56	158	102	0	20
Orhei	5987	158	17	71	34	19	17
Rezina	5180	116	4	62	27	17	6
Șoldănești	3210	17	0	17	0	0	0
Telenești	4005	57	0	44	10	0	0
total	18382	348	21	194	71	36	26
Soroca	2802	118	19	86	4	0	9
Drochia	2631	44	5	35	2	0	2
Florești	3793	95	19	68	5	2	1
total	9226	257	43	189	11	2	12
Ungheni	5444	73	5	33	24	10	1
Nisporeni	3745	82	11	34	23	13	1
Călărași	5662	85	2	33	8	39	3
total	14851	240	18	100	55	62	5
TOTAL	156166	3501	667	1528	597	277	432

În procesul prevenirii adoptării/emiterii actelor cu încălcarea normelor legale, un rol important le revine comisiilor special create, care examinează detaliat fiecare caz constatat. Astfel, șeful Oficiului teritorial al Cancelariei de Stat, în virtutea atribuțiilor ce

îi revin, în baza *pct.13 lit.f) din Regulamentul cu privire la organizarea și funcționarea oficiilor teritoriale ale Cancelariei de Stat*, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.845 din 18.12.2009, instituie comisii competente în scopul examinării obiective a circumstanțelor ce au servit drept temei la adoptarea deciziilor, considerate nelegitime.

Din materialele acumulate s-a constatat, că la ședințele *comisiilor în cauză* participă reprezentanții autorităților administrației publice locale de nivelul I și II, a serviciilor desconcentrate ale ministerelor, altor autorități administrative centrale.

Din analiza datelor prezentate putem menționa, că în anul 2013 **trei** Oficii teritoriale (*Orhei, Soroca, Ungheni*) au convocat ședințe ale comisiilor nominalizate, conform cerințelor stabilite de Cancelaria de Stat. În perioada de referință în cadrul comisiilor au fost discutate acte administrative concrete, emise cu derogări de la legislația în vigoare, pe fiecare raion în parte.

Astfel, comisiile au avut loc, după cum urmează:

- **OT Orhei**, raionul Orhei: 28.03.2013, 28.06.2013, 07.10.2013, 24.10.2013;
- OT Orhei, raionul telenеști: 02.04.2013, 27.06.2013, 30.09.2013, 27.12.2013;
- OT Orhei, raionul Șoldănești: 29.03.2013, 28.06.2013, 08.10.2013, 13.12.2013;
- OT Orhei, raionul Rezina: 27.03.2013, 28.06.2013, 30.09.2013, 20.12.2013;
- **OT Soroca**, raionul Soroca: 14.06.2013, 13.09.2013, 20.12.2013;
- OT Soroca, raionul Drochia: 10.04.2013, 21.06.2013, 02.10.2013, 18.12.2013;
- OT Soroca raionul Florești: 12.06.2013, 16.10.2013, 13.12.2013;
- **OT Ungheni**, raionul Ungheni: 25.04.2013, 16.12.2013;
- OT Ungheni, raionul Nisporeni: 15.05.2013, 25.10.2013, 19.12.2013;
- OT Ungheni, raionul Călărași: 10.12.2013.

În cadrul acestor ședințe au fost discutate întrebări, ce provoacă în majoritatea cazurilor, *interpretări ambigue a cadrului legal din domeniu:*

- 1) extinderea obiectelor proprietate publică pe terenuri, ce aparțin unităților administrativ -teritoriale și desfășurarea procedurii de inventariere a patrimoniului public, transmiterea în proprietate publică a bunurilor imobile (*OT Ungheni, OT Orhei*);
- 2) transmiterea terenurilor degradate pentru ameliorare prin împădurire (*OT Ungheni*);
- 3) atribuirea terenurilor pentru diverse destinații (*OT Soroca, OT Orhei*);
- 4) actele, emise cu depășirea competențelor stabilite prin lege, atât în cazul primarilor și președinților de raion, cât și a consiliului local (*OT Orhei, OT Soroca*);
- 5) cazurile de incompatibilitate (*OT Orhei*);
- 6) conflictele apărute în urma angajării și eliberării persoanelor, aplicarea sancțiunilor disciplinare (*OT Orhei*).

Capitolul V.

Acțiunile înaintate în contenciosul administrativ

Pe parcursul anului 2013 Oficiile teritoriale ale Cancelariei de Stat au depus **751** de acțiuni în instanța de contencios administrativ, ce constituie *1 % din numărul total al actelor verificate (171201) și 22% din numărul notificărilor înaintate (3504)*. În comparație cu *anul 2012 (582 acțiuni)*, cifra **a crescut cu 169** cazuri.

Astfel, din **751** de acțiuni în instanță de judecată **720** au fost *primite spre examinare (96%)*, **19** cereri (3%) *restituite*, iar în **12** cazuri instanța a *refuzat* în primirea acțiunii (2%).

În urma analizei datelor putem menționa, că instanța de judecată:

- în **227** cazuri a admis acțiunile înaintate de Oficiile teritoriale (32%);
- în **48** cazuri a respins acțiunile Oficiului teritorial (7%);
- în **9** cazuri a scos cererea de pe rol (2%).

Totodată, Oficiile teritoriale **au renunțat** ulterior la acțiunile înaintate (primite spre examinare de instanță) în **90** cazuri pe motiv, că legislația în vigoare prevede expres termenii de adresare în instanța contenciosului administrativ. Potrivit *art.68 alin.(3) al Legii nr.436 din 28.12.2008 privind administrația publică locală*, autoritatea locală emitentă trebuie să modifice sau să abroge actul contestat în termen de 30 de zile de la data primirii notificării.

Însă, *o parte de autorități publice locale nu se conformă termenelor stabiliți de cadrul legal și din varii motive târăgănează examinarea sesizărilor înaintate*. Pentru a se încadra în intervalul legal de timp, Oficiile teritoriale depun acțiunile în instanța de judecată competentă. Ulterior, când autoritățile publice locale prezintă rezultatele asupra actelor administrative contestate, Oficiile teritoriale, după caz, renunță la acțiunea înaintată.

De menționat, că **316** acțiuni înaintate în anul 2013 *rămân în curs de examinare*. Respectiv, continuarea examinării acestor cazuri va avea loc în anul 2014.

Cu referire la apelurile înaintate în perioada de referință de către Oficiile teritoriale ale Cancelariei de Stat specificăm, că din **58 de cereri de apel** total depuse au fost *admise 15* cazuri, ce constituie 26%. Totodată, cererile de *recurs* au fost *satisfăcute* de instanță în **25** cazuri *din 65* înregistrate, ce constituie 39%.

Urmare a emiterii/adoptării unor acte administrative contradictorii de către autoritățile administrației publice locale, *organele procuraturii au depus în judecată în interesul Cancelariei de Stat 3 acțiuni* (2 - OT Căușeni, 1- OT Edineț), dintre care : *1 caz* - a fost încetat procesul, *1 acțiune* - admisă, *1 caz* – se află în examinare.

În anul 2013 nu au fost depuse apeluri și recursuri pe cazurile inițiate de către organele procuraturii.

Tabelul nr.3 Acțiuni în instanța de judecată

nr	acțiuni în procedura de contencios administrativ	acte	OT Chișinău	OT Căușeni	OT Cahul	OT Bălți	OT Comrat	OT Ungheni	OT Soroca	OT Orhei	OT Hîncești	OT Edineț	Total
1	Acțiuni în judecată, înaintate în perioada de referință	Depuse	363	36	27	64	37	26	74	46	56	22	751
		primite spre examinare	356	30	27	64	35	26	66	46	49	21	720
		refuzuri de a primi cererea	-	6	0	0	2	0	4	0	0	0	12
		restituite	7	0	0	0	0	0	4	0	7	1	19
		cazuri de retragere/renunțare la acțiune de către OT	42	5	7	16	0	0	3	12	3	2	90
		cazuri de încetare a procesului	1	0	0	6	2	5	13	3	0	0	30
		cazuri de scoatere a cererii de pe rol admise	2	1	0	3	0	0	0	1	2	0	9
		respinse	90	9	8	24	15	15	34	16	16	0	227
		în examinare	28	4	0	6	0	3	2	3	1	1	48
		în examinare	193	11	12	9	18	3	14	11	27	18	316
2	Acțiuni (depuse anterior perioadei de referință) în proces de examinare în anul respectiv	Depuse	86	14	11	27	0	35	10	1	0	20	204
		primite spre examinare	86	12	11	27	0	35	10	1	0	20	202
		refuzuri de a primi cererea	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1
		restituite	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1
		cazuri de retragere/renunțare la acțiune de către OT	2	2	4	7	0	0	0	0	0	0	15
		cazuri de încetare a procesului	4	0	0	0	0	8	0	0	0	0	12
		cazuri de scoatere a cererii de pe rol admise	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1
		respinse	42	0	4	10	0	20	0	1	0	0	77
		în examinare	6	0	2	5	0	4	0	0	0	0	17
		în examinare	32	10	0	5	0	3	10	0	0	20	80
3	Apeluri în perioada de referință	Depuse	29	2	0	14	0	4	1	5	1	2	58
		Admise	10	0	0	2	0	1	0	1	1	0	15
		Respinse	10	0	0	4	0	1	0	1	0	0	16
		În examinare	9	1	0	8	0	2	1	3	0	2	26
4	Recursuri în perioada de referință	Depuse	40	2	0	7	2	0	0	5	9	0	65
		Admise	15	0	0	1	0	0	0	1	8	0	25
		Respinse	9	0	0	2	2	0	0	0	1	0	14
		În examinare	15	2	0	4	0	0	0	0	0	0	21

Totodată, funcționarii Oficiului teritorial au participat în proces în instanța de judecată și au apărat interesele Cancelariei de Stat:

- a) în calitate de intervenient principal - 2 cazuri (a câte 1 OT Bălți, OT Orhei), ambele se află în proces de examinare;
- b) în calitate de intervenient accesoriu – 2 cazuri (a câte 1 OT Chișinău, OT Soroca), care sînt în proces de examinare.

Capitolul VI.

Responsabilitățile Oficiului teritorial în domeniul calității actelor administrative ale autorităților administrației publice locale

Pornind de la reglementările stipulate în *pct.14* din ”Regulamentul cu privire la organizarea și funcționarea oficiilor teritoriale ale Cancelariei de Stat”, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.845 din 18.12.2009, **șeful Oficiului teritorial este responsabil, inclusiv de:**

- a) acordarea ajutorului metodologic și consultativ juridic autorităților administrației publice locale de nivelul I și II;
- b) organizarea și desfășurarea seminarelor, lecțiilor, conferințelor, atât în cadrul Oficiului, cât și în localitățile din teritoriu în care își desfășoară activitatea;
- c) monitorizarea și generalizarea activității Oficiului, inclusiv pe domenii aparte, în vederea înaintării propunerilor de perfecționare a cadrului legal existent.

În această ordine de idei și în scopul dezvoltării unor relații eficiente de conlucrare cu autoritățile publice locale, pe parcursul anului 2013 Oficiile teritoriale ale Cancelariei de Stat au asigurat exercitarea următoarelor acțiuni:

- 1. Acordarea ajutorului metodologic și consultativ juridic** autorităților publice locale, funcționarilor primăriilor și consiliilor locale - **29127** solicitări;
- 2. Organizarea seminarelor și ședințelor tematice de instruire, atelierelor de lucru cu secretarii Consiliilor locale** de nivelul I și II în număr de **125**, dintre care:
 - 34 la Oficiul teritorial Orhei;
 - 21 la Oficiul teritorial Soroca;
 - 20 la Oficiul teritorial Edineț;
 - a câte 10 la Oficiile teritoriale Ungheni și Cahul;
 - 7 la Oficiul teritorial Bălți;
 - 6 la Oficiul teritorial Căușeni;
 - a câte 4 la Oficiile teritoriale Chișinău și Hîncești;
 - 1 la Oficiul teritorial Comrat.
- 3. Participarea la ședințele Consiliilor locale în peste 112 cazuri.**

Un compartiment separat în activitatea Oficiilor teritoriale ale Cancelariei de Stat îl constituie relațiile cu persoanele fizice și juridice din teritoriu, care intervin în adresa reprezentantului Guvernului pentru soluționarea problemelor abordate.

Astfel, în perioada de referință, Oficiile teritoriale ale Cancelariei de Stat au **primit în audiență peste 2882 persoane și au examinat 664 demersuri și petiții în diverse domenii**. O mare parte din adresările înaintate, au fost soluționate în termen.

În această ordine de idei menționăm, că în activitatea zilnică a Oficiilor teritoriale ale Cancelariei de Stat **o atenție majoră a fost acordată prevenirii adoptării actelor ilegale și stabilirii unor relații mai lucrative cu autoritățile publice locale de nivelul I și II.**

Capitolul VII.

Constatări și recomandări

Urmare a analizei complexe a Rapoartelor prezentate din partea Oficiilor teritoriale ale Cancelariei de Stat cu privire la exercitarea controlului obligatoriu al actelor elaborate de administrația publică locală și în scopul îmbunătățirii conținutului prezentărilor trimestriale și anuale ale reprezentanților Guvernului în teritoriu, Cancelaria de Stat **remarcă următoarele:**

1. Cu referire la conținutul Rapoartelor Oficiilor teritoriale ale Cancelariei de Stat.

Potrivit solicitărilor Cancelariei de Stat, Oficiile teritoriale prezintă Rapoartele în formă textuală și tabelară, conform rubricilor indicate.

Astfel, din analiza și comparația expunerii datelor în varianta textuală putem menționa, că Oficiile **în mare parte au reflectat datele de bază** ale activității în perioada de referință.

Totodată, în unele cazuri Oficiile teritoriale au **descriș mai detaliat compartimentele dificile** din activitate și anume: cazurile concrete privind **derogările de la legislația în vigoare**, admise din partea autorităților publice locale (*OT Soroca, OT Edineț, OT Orhei, OT Hîncești, OT Bălți*).

Prin exemple au fost menționate cele mai frecvente derogări de la legislație:

- 1) **la compartimentul raporturi de serviciu/muncă:** aplicarea incorectă a sancțiunilor disciplinare; atragerea neîntemeiată la muncă suplimentară; retribuirea muncii în caz de cumulare a funcțiilor; acordarea ajutorului material suplimentar pentru cumularea de funcții, numirea și eliberarea din funcție, etc.;
- 2) **la compartimentul relații funciare:** vânzarea-cumpărarea terenurilor aferente obiectivelor privatizate; modificarea destinației terenurilor; administrarea fondului funciar; reglementarea regimului proprietății funciare, etc.;
- 3) **la compartimentul gestionarea patrimoniului public:** formarea și înregistrarea bunurilor imobile; administrarea patrimoniului public din domeniul public și privat; organizarea și desfășurarea licitațiilor, etc.;
- 4) **la compartimentul buget și finanțe:** operarea modificărilor în bugetele locale; acordarea nejustificată a premiilor; alocarea mijloacelor financiare fără indicarea sursei de finanțare, etc.;
- 5) **la compartimentul administrației publice locale:** aplicarea legislației cu încălcarea competențelor funcționale; convocarea ședințelor consiliului, etc.

De menționat, că Oficiul teritorial Bălți a prezentat analiza activității în anul 2013, comparativ cu anul 2012. În cazurile oficiilor teritoriale Soroca, Bălți, Chișinău, Căușeni datele au fost expuse în linii generale pe raioane, conform cifrelor din varianta tabelară a Raportului.

Un compartiment separat al Rapoartelor anuale prezintă **rubrica "Concluzii și recomandări"**. Astfel, conform analizei, **5 din 10** oficii **au prezentat propunerile concrete de îmbunătățire a activității în procesul exercitării controlului administrativ** (*OT Ungheni, OT Hîncești, OT Cahul, OT Comrat, OT Edineț*).

În această ordine de idei, Oficiile invocă efectuarea următoarelor acțiuni:

- amendarea cadrului legal în scop de abilitare a oficiului teritorial cu dreptul de a aplica sancțiuni pentru încălcarea termenului de prezentare a actelor administrative spre control din partea persoanelor responsabile a autorităților locale;

- instruirea și perfecționarea continuă a personalului atât din cadrul Oficiului teritorial, cât și din cadrul autorităților publice locale;
- îmbunătățirea relațiilor de colaborare între reprezentantul Guvernului în teritoriu și autoritățile publice locale, etc.

2. Cu referire la activitatea comisiilor competente de examinare a actelor administrative, considerate ilegale

Din constatările expuse mai sus reiterăm, că potrivit atribuțiilor stabilite, reprezentantul Guvernului în teritoriu în comun cu autoritățile administrației publice locale și cu participarea reprezentanților acestora și a serviciilor publice desconcentrate înființează comisii speciale în scopul examinării obiective a circumstanțelor ce au servit drept temei la adoptarea deciziilor, considerate nelegitime. De menționat, că *Hotărârile comisiilor instituite se dau publicității și servesc drept recomandare* în activitatea autorităților administrației publice locale, *în scopul prevenirii încălcărilor și derogărilor de la legislația în vigoare*, contribuind la stabilirea și dezvoltarea unor relații de colaborare eficientă.

Potrivit informațiilor menționate, *constatăm activitatea insuficientă la acest compartiment* din partea Oficiilor teritoriale Bălți, Cahul, Căușeni, Chișinău, Comrat, Edineț și Hîncești, care ***nu au convocat comisiile respective în perioada de referință*** în scopul examinării circumstanțelor de adoptare a actelor ilegale.

În această ordine de idei, *Oficiile menționate urmează să reînnoiască activitatea periodică a comisiilor în cauză.*

3. Cu referire la organizarea controlului la solicitarea altor persoane

Comparativ cu anul 2012 activitatea Oficiilor teritoriale ale Cancelariei de Stat în domeniul supunerii actelor controlului administrativ la *solicitarea autorităților administrației publice locale (155 acte)* și *persoanelor vătămate (409 acte)* a înregistrat ***micșorarea numărului de adresări.***

Astfel, în anul 2013 autoritățile publice locale s-au adresat în Oficiu cu cererea de efectuare a controlului legalității în **62** de cazuri, iar persoanele ce s-au considerat vătămate într-un drept al său printr-un act administrativ- în **185** cazuri. Totodată reiterăm, că *declanșarea procedurii controlului de legalitate la solicitarea persoanelor indicate, ține de competența șefului Oficiului teritorial.*

În aceste condiții putem menționa *o îmbunătățire semnificativă* în activitatea reprezentantului Guvernului în teritoriu la acest compartiment.

4. Cu referire la problema prezentării cu termen expirat și în unele cazuri neprezentarea totală a actelor spre control obligatoriu

În Rapoartele anuale prezentate de Oficiile teritoriale a fost ***evidențiată problema prezentării actelor*** spre control din partea autorităților publice locale de nivelul I și II, ***cu termen depășit.*** Astfel, ***toate oficiile au constatat, că se confruntă cu această dificultate.*** De menționat, că în unele cazuri autoritățile publice locale prezintă actele spre control în mod selectiv și neconsecutiv.

O **problemă mai gravă** în acest compartiment **prezintă ignorarea totală** din partea unor autorități locale a cerințelor de prezentare a actelor administrative spre control obligatoriu (*cazuri din OT Edineț, OT Cahul, OT Comrat*).

Pentru **combaterea acestor neconformări**, reprezentanții Guvernului în teritoriu întreprind un șir de măsuri, în limita competențelor funcționale: *implică organele de drept, conlucrează cu persoanele responsabile din cadrul autorităților publice locale, etc.*

După cum a fost menționat, **din motivul lacunelor a cadrului legislativ din domeniu, activitatea Oficiului teritorial Comrat rămîne specifică și problema neprezentării actelor spre controlul administrativ din partea autorităților menționate, rămîne deschisă.**

5. Cu referire la organizarea activității în scopul îmbunătățirii calității actelor autorităților administrației publice locale

Potrivit atribuțiilor funcționale prevăzute de *pct.14 lit.c) și d)* a ”Regulamentului cu privire la organizarea și funcționarea oficiilor teritoriale ale Cancelariei de Stat”, aprobat prin Hotărîrea Guvernului nr.845 din 18.12.2009, o **atenție sporită în activitatea Oficiilor teritoriale** este **atrasă comunicării** zilnice cu conducătorii autorităților locale, aleșii locali, secretarii consiliilor locale și funcționarii publici.

Monitorizarea continuu a procesului de elaborare a actelor administrative și implicarea, la solicitarea APL, a funcționarilor oficiilor responsabili de unitățile administrativ-teritoriale, **urmărește scopul îmbunătățirii calității actelor administrative adoptate/emise de autoritățile locale, precum și spriginul în aplicarea corectă și univocă a prevederilor legale.**

Ținînd cont de multiple adresări și de varietatea domeniilor problemelor abordate, specialiștii din cadrul Oficiilor teritoriale acordă solicitanților consultații ori de cîte ori este necesar.

Comparativ cu *anul 2012* (89 seminare și mese rotunde organizate), Oficiile teritoriale în *anul 2013* au organizat **125** de seminare și ședințe tematice de instruire a responsabililor locali.

Prin urmare a fost constatat, că din partea autorităților publice locale a creascut încrederea în această instituție și relațiile au devenit mai eficiente și lucrative.

6. Cu referire la preocupările generale ale Oficiilor teritoriale în domeniul controlului administrativ

În Rapoartele prezentate, reprezentanții Guvernului în teritoriu au menționat, că în domeniul controlului administrativ, în mod general, se confruntă cu **următoarele probleme:**

- *prezentarea tardivă a documentelor spre control;*
- *încălcarea repetată a cadrului legal la adoptarea actelor administrative;*
- *în unele cazuri, mimarea conformării cerințelor Oficiului teritorial, înaintate în limita competențelor;*
- *interpretarea eronată, neunivocă a normelor cadrului legal;*
- *lipsa numărului necesar de specialiști în cadrul Oficiilor;*
- *volumul impunător al actelor elaborate de autoritățile publice locale, care se majorează din an în an.*

În contextul celor expuse, propunem șefilor Oficiilor teritoriale ale Cancelariei de Stat următoarele recomandări:

- a) continuarea stabilirii relațiilor lucrative cu autoritățile publice locale, în scopul eficientizării activității oficiilor teritoriale în domeniul controlului administrativ;
- b) conlucrarea cu autoritățile publice locale la compartimentul prezentării în termen a actelor pentru controlul administrativ, cu respectarea întocmai a cerințelor cadrului legal și identificarea soluțiilor legale, în cazul neprezentării acestora;
- c) includerea în planurile de acțiuni a întâlnirilor mai frecvente în teritoriu: participarea la ședințele consiliilor locale, organizarea și desfășurarea seminarelor, meselor rotunde, schimb de experiență (între unitățile administrativ-teritoriale) cu implicarea Oficiilor teritoriale, ajutorarea ridicării nivelului profesionalist a lucrătorilor din cadrul autorităților publice locale, prin metodele de consultare și explicare a cadrului legal, inclusiv cu ieșirea în teritoriu, etc.;
- d) organizarea frecventă a activității comisiilor speciale de examinare a circumstanțelor emiterii actelor cu derogările de la legislația în vigoare;
- e) stabilirea relațiilor de conlucrare eficientă cu autoritățile centrale și organele de drept, în scopul soluționării mai operative a problemelor din domeniu;
- f) asigurarea transparenței în activitatea ce vizează domeniul controlului administrativ: plasarea articolelor, ca rezultat a conlucrării Oficiului teritorial cu autoritățile publice locale în cadrul ședințelor comisiilor pentru examinarea obiectivă a circumstanțelor ce au servit temei la adoptarea actelor administrative ale autorităților administrației publice locale, considerate ilegale, însoțite de comentariile Oficiului.

Pentru autoritățile publice locale, Cancelaria de Stat vine cu următoarele recomandări:

- a) să țină cont de propunerile înaintate de Oficiile teritoriale ale Cancelariei de Stat la compartimentul adoptării actelor, considerate ilegale;
- b) să accepte conlucrarea mai strânsă cu reprezentantul Guvernului în teritoriu, în scopul îmbunătățirii calității actelor administrative elaborate;
- c) să întreprindă măsuri concrete pentru neadmiterea adoptării actelor administrative ilegale;
- d) să nu admită cazuri de prezentare spre control a actelor cu termen depășit, selectiv sau neprezentarea totală.

REZUMAT

În virtutea atribuțiilor ce le revin, Oficiile teritoriale ale Cancelariei de Stat sînt abilitate prin cadrul legal cu un șir de obligații. Un compartiment foarte important în activitatea reprezentantului Guvernului în teritoriu îl preocupă controlul administrativ al actelor autorităților publice locale. Astfel, zi cu zi eforturile funcționarilor din Oficiile teritoriale sînt îndreptate spre verificarea actelor administrative, emise/adoptate de autoritățile administrației publice locale, în condițiile cadrului legal din domeniu.

Ca rezultat al acestei activități, în anul 2013 au fost supuse controlului administrativ de legalitate **obligatoriu și facultativ 171201 acte**. Totodată, au fost prezentate spre verificare cu **termen expirat 46360 acte**.

Astfel, în perioada de referință, Oficiile teritoriale au considerat adoptate cu **derogări de la prevederile legale 3504 acte**, care în **1528 cazuri au fost abrogate/ modificate** din partea autorităților publice locale, ca rezultat a notificărilor înaintate. Totodată, în **667 cazuri** organele emitente și-au **menținut poziția și nu au anulat/modificat actul contestat**.

În perioada de referință, Oficiile teritoriale au înaintat în total **751 de acțiuni** în instanța de contencios administrativ, dintre care **720 au fost primite** spre examinare. În rezultat, **227 acțiuni au fost admise**, iar **316 cazuri se află în curs de examinare**.

De menționat, că exercitarea atribuției de control administrativ de legalitate, nu este un scop final în sine, deoarece sarcina reprezentantului Guvernului în teritoriu include un spectru mult mai larg a activităților în acest domeniu. Or, **eforturile șefilor Oficiilor teritoriale, urmează a fi îndreptate spre prevenirea adoptării actelor ilegale**.

Reiterăm, că ”controlul administrativ al activității autorităților administrației publice locale vizează respectarea Constituției, a tratatelor internaționale la care Republica Moldova este parte, a legilor și altor acte normative atît de către autoritățile administrației publice locale de nivelurile întîi și al doilea, cît și de către funcționarii publici”.