

***Raport privind controlul actelor autorităților administrației publice locale,
exercitat de oficiile teritoriale ale Cancelariei de Stat în anul 2020***

CUPRINS:

PREAMBUL

Capitolul I. *Asigurarea controlului legalității actelor aprobate de autoritățile administrației publice locale*

Capitolul II. *Controlul exercitat la solicitarea autorității administrației publice locale, a persoanei vătămate, alte tipuri de solicitări*

Capitolul III. *Împuternicirile și acțiunile oficiilor teritoriale, în cazul actelor emise ilegal*

Capitolul IV. *Apărarea intereselor statului de către oficiile teritoriale în instanțele de judecată*

Capitolul V. *Concluzii*

Capitolul VI. *Recomandări*

Rezumat

Abrevieri utilizate:

AAPL- autoritățile administrației publice locale

APL - autoritățile publice locale

OT ale CS – oficiile teritoriale ale Cancelariei de Stat

CCA- compartimentul „Control administrativ”

PREAMBUL

În conformitate cu art.72 alin.(1) din Legea nr.436/2006 privind administrația publică locală, Cancelaria de Stat anual elaborează Raportul privind controlul actelor autorităților administrației publice locale din anul precedent.

Prezentul Raport este întocmit de către Direcția administrație publică, subdiviziune responsabilă de coordonarea și monitorizarea activității oficiilor teritoriale ale Cancelariei de Stat în procesul asigurării controlului de legalitate a actelor emise de autoritățile administrației publice locale, în condițiile cadrului normativ din domeniu.

Procesul de control al actelor administrative este unul complex și se întemeiază pe principiile de:

- exercitare a acestuia numai potrivit procedurilor și în cazurile prevăzute de legislația în vigoare;
- respectare a proporționalității între amploarea intervenției autorității de control și importanța intereselor pe care le protejează;
- neadmitere a limitării dreptului autorității administrației publice locale de a administra în mod autonom, în condițiile legii, afacerile ce țin de propria competență.

Pe teritoriul Republicii Moldova activează **10 oficii teritoriale ale Cancelariei de Stat**, care deservește următoarele unități administrativ-teritoriale:

1. **Oficiul teritorial Bălți** (municipiul Bălți, raionul Fălești, raionul Glodeni, raionul Rîșcani, raionul Sîngerei) – total 85 unități administrativ-teritoriale de nivelul I și II (în continuare - u.a.t.);
2. **Oficiul teritorial Cahul** (raionul Cahul, raionul Cantemir, raionul Taraclia) - total 82 u.a.t.;
3. **Oficiul teritorial Chișinău** (municipiul Chișinău, raionul Criuleni, raionul Dubăsari, raionul Ialoveni, raionul Strășeni) – total 122 u.a.t.;
4. **Oficiul teritorial Căușeni** (raionul Căușeni, raionul Anenii Noi, raionul Ștefan Vodă) – total 79 u.a.t.;
5. **Oficiul teritorial Comrat**: Unitatea Teritorială Autonomă Găgăuzia;
6. **Oficiul teritorial Edineț** (raionul Edineț, raionul Briceni, raionul Dondușeni, raionul Ocnîța) - total 107 u.a.t.;
7. **Oficiul teritorial Hîncești** (raionul Hîncești, raionul Leova, raionul Cimișlia, raionul Basarabeasca) - total 98 u.a.t.;
8. **Oficiul teritorial Orhei** (raionul Orhei, raionul Rezina, raionul Șoldănești, raionul Telenești) - total 121 u.a.t.;
9. **Oficiul teritorial Soroca** (raionul Soroca, raionul Drochia, raionul Florești)-total 107 u.a.t.;
10. **Oficiul teritorial Ungheni** (raionul Ungheni, raionul Nisporeni, raionul Călărași) - total 87 u.a.t.

Preocuparea de bază a instituției reprezentantului Guvernului în teritoriu este asigurarea realizării intereselor naționale pe plan local, care se manifestă prin

respectarea actelor legislative, a hotărîrilor Guvernului, a altor acte normative și se realizează prin organizarea și desfășurarea controlului administrativ al actelor adoptate sau emise de autoritățile administrației publice locale de ambele niveluri.

Rezultatul activității anuale privind controlul administrativ exercitat asupra actelor din Registrul de stat al actelor locale (în continuare - Registrul), cu date, informații și analize statistice, precum și activitățile conexe procesului de verificare a acestora, sunt incluse în prezentul Raport.

Capitolul I. Asigurarea controlului legalității actelor aprobate de autoritățile administrației publice locale

Potrivit cadrului normativ din domeniu, oficiile teritoriale ale Cancelariei de Stat (OT ale CS) sunt menite să îndeplinească prerogativele acordate prin Legea nr.435/2006 privind descentralizarea administrativă și Legea nr.436/2006 privind administrația publică locală.

Responsabilitățile angajaților oficiilor teritoriale sunt clar definite de Hotărîrea Guvernului nr.845/2009 cu privire la organizarea și funcționarea oficiilor teritoriale ale Cancelariei de Stat. Una din atribuții de bază ale entității constituie controlul legalității actelor emise de autoritățile administrației publice locale (APL).

Începînd cu 28 octombrie 2018, asigurarea evidenței actelor APL se realizează prin intermediul Registrului, cu obligativitatea includerii în resursa electronică a actelor pentru control administrativ.

Registrul de stat al actelor locale oferă mecanismul de efectuare a controlului administrativ al actelor APL prin compartimentul „Control administrativ” (CCA). Acesta este parte integrantă și indispensabilă a Registrului și asigură înregistrarea, păstrarea și evidența centralizată a informației privind actele APL de ambele niveluri supuse controlului de legalitate de către oficiile teritoriale ale Cancelariei de Stat.

Astfel, potrivit art.10¹, art.10² din Legea nr.436/2006, autoritățile administrației publice locale de ambele niveluri includ:

- a) deciziile consiliilor locale de nivelul întâi și al doilea;
- b) dispozițiile primarului și ale președintelui raionului;
- c) actele pretorului;

d) alte acte ale autorităților publice locale, supuse controlului de legalitate conform art.64.

Or, din data includerii actului administrativ în sistem, oficiile teritoriale electronice preiau actul pentru control, care este realizat în condițiile prevederilor art.64 și art.65 din Legea prenotată și conform cerințelor din Regulamentul cu privire la evidența actelor supuse controlului administrativ de legalitate, aprobat prin Hotărîrea Guvernului nr.672/2017.

Acest control vizează respectarea legilor și altor acte normative, atât de către autoritățile emitente de nivelul I și II (autoritatea executivă și deliberativă), cât și de către funcționarii acestora. Verificarea legalității actelor administrative incluse

în Registrul se realizează în baza documentelor conexe, care au servit temei pentru aprobarea acestora.

Procedura includerii actelor în resursa electronică și verificarea acestora se desfășoară în conformitate cu Hotărârea Guvernului nr.672/2017 pentru aprobarea regulamentelor cu privire la Registrul de stat al actelor locale.

Pe parcursul anului 2020, oficiile teritoriale ale Cancelariei de Stat au supus controlului de legalitate **215 083** acte:

- decizii ale consiliilor locale/raionale/ municipale;
- dispoziții ale președinților raionului/primarilor/pretorilor;
- procese-verbale privind organizarea licitațiilor.

Controlului **obligatoriu** au fost supuse **130 678** acte (60,7 % din numărul total), dintre care:

- **66 501** decizii, inclusiv 55 acte normative ale Adunării Populare a Găgăuziei și 788 Hotărâri ale Comitetului Executiv;
- **63 610** dispoziții;
- **567** procese-verbale de licitații.

Din **65 658** decizii - **5 184** au fost adoptate de Consiliile raionale/municipale și **60 474** de către consiliile locale/comunale/sătești.

Totodată, din **63 610** dispoziții, supuse controlului obligatoriu:

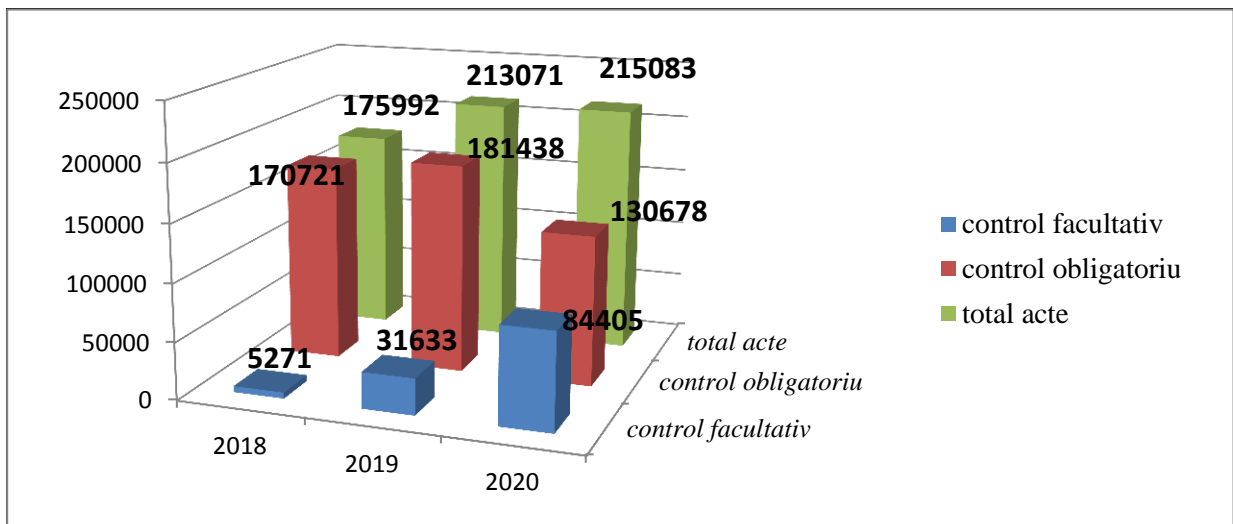
- 7 393 au fost emise de președinții de raion;
- 54 186 – emise de primari;
- 2 031 au fost aprobate de pretorii de sector din municipiul Chișinău.

Oficiile teritoriale ale Cancelariei de Stat pot supune controlului legalității orice act care nu constituie obiectul unui control obligatoriu în termen de 30 de zile de la data includerii actului în Registrul, care este definit de Legea nr.436/2006 privind administrația publică locală – **control facultativ** (art.65).

Astfel, potrivit Registrului de stat al actelor locale, pe parcursul anului 2020, oficiile teritoriale au supus *controlului facultativ* **84 405** acte ale autorităților executive (39,3%), dintre care:

- 9 212 dispoziții ale președinților de raion;
- 74 834 dispoziții ale primarilor, inclusiv 188 acte ale pretorilor de sector;
- 359 decizii ale Consiliilor raionale/locale (număr generat de sistem în statistică, din cauza erorilor admise de persoanele autorizate din APL în procesul includerii actelor în Registrul, fiind greșit indicat/selectat tipul actului).

În tabelul de jos este arătată evoluția actelor administrative supuse controlului obligatoriu și facultativ în perioada anilor 2018-2020.



Or, reieșind din tabloul de date, constatăm creșterea continuă a numărului actelor emise/adoptate de autoritățile administrației publice locale de ambele niveluri: de la 175 992 în anul 2018 – la 215 083 în anul 2020 (treptat a crescut cu 39 091 acte).

La fel, se înregistrează majorarea numărului actelor administrative supuse controlului facultativ (cu 52 772 acte, comparativ cu anul 2019), totodată fiind înregistrată descreșterea actelor verificate obligatoriu: de la 181 438 în anul 2019 pînă la 130 678 în anul 2020 (cu 50 760 acte).

Includerea actelor administrative în resursa electronică este condiționată de respectarea anumitor termeni. Potrivit art.20 alin.(5), art.32 alin.(2¹), art.46 alin.(3), art.54 alin.(3) din Legea nr.436/2006 privind administrația publică locală angajații autorizați (în mare parte, de regulă, secretari ai Consiliilor locale) în termen de 5 zile de la semnare sunt obligați să includă actele administrative în Registru. În cazul omiterii termenului, Registrul le califică cu statut „*publicat cu întârziere*”. De menționat, că actele intră în vigoare și sunt preluate spre control de către OT ale CS din data includerii în Registru.

În perioada de referință **26 378** acte au fost incluse cu *termen depășit* (ceea ce constituie 12,3% din numărul total al actelor), dintre care 9 027 decizii și 17 351 dispoziții. Comparativ cu anul 2019 acesta a scăzut cu 2,3% (de la 14,6%).

Monitorizarea sarcinii privind respectarea termenelor de includere a actelor în sistem de către persoanele autorizate din APL le revine specialiștilor principali din oficiu. Ultimii permanent comunică cu secretarii Consiliilor locale/persoane autorizate privind necesitatea respectării termenelor stabiliți.

Conform explicațiilor oferite de persoanele autorizate din APL, unele din motive invocate au fost:

- dificultatea activității în regim special, inclusiv de la distanță, ca urmare a situației epidemiologice din țară;
- nedispunere de mijloace tehnice la domiciliu pentru posibilitatea includerii actelor/documentelor conexe în sistem;
- probleme de conexiune cu internet atât la oficiul entității, cât și la domiciliu, deconectări de energie electrică;
- dotarea tehnică insuficientă (tehnica învechită/deplorabilă);

- fluctuația de cadre și lipsa îndelungată de la locul de muncă pe motive de boală a persoanelor responsabile;
- necunoașterea procedurii etc.

În majoritatea situațiilor identificate privind încălcarea cerințelor de termen, OT ale CS au întreprins acțiuni de prevenire, consultare, îndrumare și, în anumite cazuri, atenționare a angajaților autorizați din APL pentru luarea măsurilor de remediere a situației la acest compartiment.

În cazuri de neconformare sau încălcare frecventă a termenului de includere a actelor în Registru, față de persoanele responsabile au fost întreprinse acțiuni mai aspre.

De exemplu: șefii Oficiilor teritoriale Căușeni și Cahul, în calitate de agenți constatatori, au întocmit 4 procese-verbale pentru nerespectarea art.326¹ din Codul Contravențional, care au fost înaintate în instanța de judecată.

În scopul examinării actelor aprobate și incluse în sistem, prin prisma controlului administrativ, autoritățile emitente obligatoriu trebuie să anexeze documente conexe, care au stat la baza aprobării acestora. Or, pe parcursul anului 2020 în Registru au fost incluse **6 938** procese-verbale ale ședințelor Consiliilor raionale/municipale/locale, care au fost examinate și au servit temei pentru calificarea actelor administrative în statut de „act legal”, în cazul respectării tuturor exigențelor legale.

Prin Hotărârea Guvernului nr.14/2020 cu privire la modificarea unor hotărâri ale Guvernului (în vigoare din 15.01.2020), a fost aprobată procedura de rectificare a erorilor materiale în actul administrativ. Având în vedere, că în practica includerii actelor administrative în Registru de către persoanele autorizate din APL, sunt frecvent comise varii greșeli tehnice, a fost implementat mecanismul pentru corectarea unui șir de greșeli tehnice (*timp de 24 ore de la data includerii actului în sistem sau în termen de 48 ore din momentul autorizării de către angajatul autorizat din cadrul oficiului teritorial*).

De exemplu: includerea eronată a actului/fișierului în Registru, redactarea inexactităților de ordin tehnico-redacțional în textul actului (modificarea numărului de ordine a actului, completarea cu anexe, care sînt parte integrantă a actului, corectarea denumirii actului etc.) sau plasarea în sistem a actului cu caracter individual fără respectarea prevederilor Legii 133/2011 privind protecția datelor cu caracter personal și/sau depersonalizat incorect.

Astfel, pe parcursul anului 2020, angajații autorizați cu acces în Registru din APL s-au adresat către oficiile teritoriale în **1692** cazuri pentru a corecta erorile, conform pct.43 din Regulamentul cu privire la modul de ținere a Registrului de stat al actelor locale. În mare parte, obiectul solicitărilor de rectificare au constituit greșelile tehnico-redacționale în textul actului sau includerea eronată a fișierului.

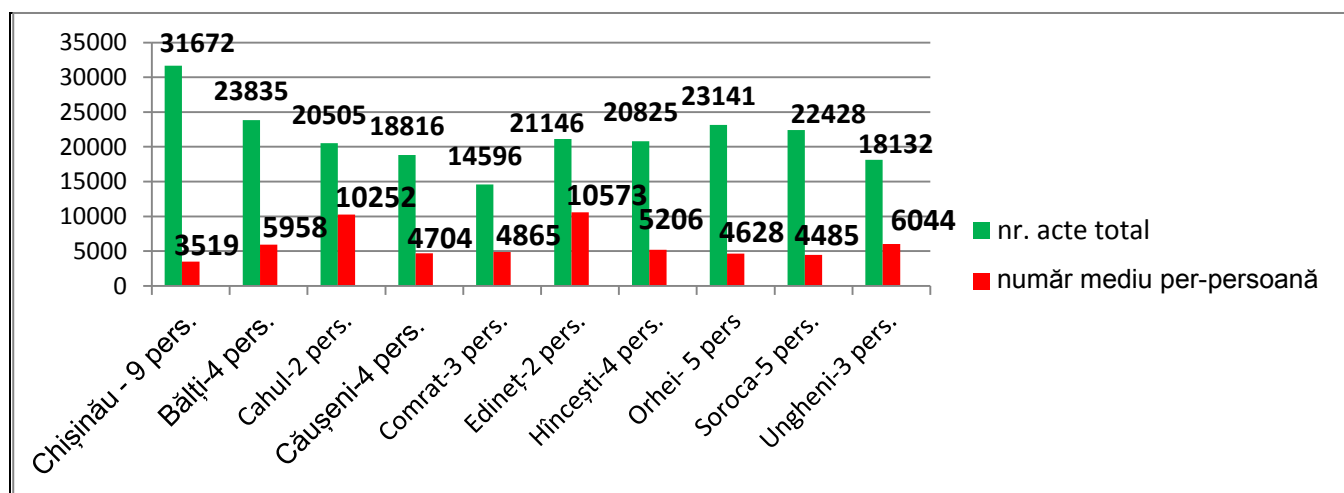
Totodată, modificarea, completarea și/sau abrogarea actului inclus în Registru se efectuează prin includerea în Registru a unui nou act emis/adoptat de autoritatea emitentă. Conexiunea electronică dintre actul administrativ de bază este asigurată de către angajatul autorizat din APL.

În anul 2020 din **84 de angajați** ai oficiilor teritoriale, controlul de legalitate al actelor administrative a fost exercitat de către **41** persoane, dintre care **2 șefi** ai

oficiilor (Comrat, Căușeni), **8 șefi-adjuncți** (Căușeni, Orhei, Soroca, Comrat) și **31 specialiști principali**. La fel, pe parcursul anului în oficii teritoriale au fost înregistrate *8 funcții vacante* de specialiști principali (Bălți, Cahul, Căușeni, Orhei, Edineț).

Or, reieșind din datele prezentate mai jos volumul actelor verificate de către un specialist principal diferă substanțial de la un oficiu la altul (*de la 3 519 acte în OT Chișinău pînă la 10 573 acte în OT Edineț per-specialist din cauza a 2 funcții vacante*).

În diagramă este indicat volumul actelor administrative vizavi de numărul total al persoanelor implicate în procesul de control:



Capitolul II. Controlul exercitat la solicitarea autorității administrației publice locale, a persoanei vătămate, alte tipuri de solicitări

În teritoriul, în care își desfășoară activitatea, oficiile teritoriale ale Cancelariei de Stat sînt abilitate cu un șir de atribuții în domeniul controlului obligatoriu, sub aspectul legalității, inclusiv verificarea oricărui act administrativ (decizie, dispoziție):

- al autorității deliberative la solicitarea primarului, președintelui de raion sau a secretarului Consiliului local;
- a primarului și a președintelui de raion la solicitarea consiliului local;
- la demersurile persoanelor fizice sau juridice, vizate în acte;
- în alte cazuri prevăzute de legislația în vigoare.

Procedura verificării actelor administrative la solicitare, este reglementată prin normele statuate în art.66 și art.67 din Legea nr.436/2006 privind administrația publică locală.

Astfel, controlul *solicitat de autoritatea administrației publice locale* este declanșat de către oficiul teritorial în următoarele cazuri:

- la solicitarea consiliului local de nivelul întâi sau al doilea privind verificarea legalității dispoziției emise de *autoritatea executivă* respectivă, în cazul în care o consideră ilegală;

- la sesizarea președintelui raionului, primarului sau secretarului consiliului, în cazul în care consideră că decizia consiliului local este ilegală.

De exemplu:

Speța din OT Soroca

Cererea primarului s.Napadova, raionul Florești din 14.07.2020 cu privire la solicitarea controlului obligatoriu de legalitate asupra deciziei nr.3/7 din 02.06.2020 „Cu privire la modificările în planul de finanțare a bugetului s.Napadova din soldul mijloacelor disponibile la 01.01.2020”.

În urma controlului suplimentar, decizia a fost considerată ilegală și notificată. Ulterior, aceasta a fost abrogată de către autoritatea emitentă prin Decizia nr.5/1 din 11.09.2020.

Speța din OT Ungheni

La sesizarea secretarului Consiliului local Temeleuți, raionul Călărași a fost supusă controlului de legalitate Dispoziția Primarului nr. 49 din 26.08.2020 „Cu privire la delegarea reprezentantului APL în Consiliul de Administrație al IP Gimnaziul Temeleuți”. Autorității emitente i-a fost înaintată notificarea, prin care s-a solicitat abrogarea dispoziției pe motivul emiterii contrar competenței legale. Dispoziția a fost abrogată prin actul nr. 57 din 01.10.2020 „Cu privire la abrogarea dispoziției nr. 49 din 26.08.2020”.

Speța din OT Chișinău

Primarul comunei Trușeni a sesizat asupra ilegalității Deciziei Consiliului comunal Trușeni nr. 9/12 din 06.11.2020 ”Cu privire la evaluarea performanțelor secretarului consiliului local”. A fost reluat controlul de legalitate și notificată decizia menționată. Autoritatea emitentă și-a menținut poziția și nu a abrogat actul. În prezent materialele sunt în instanța de judecată.

Din informațiile prezentate de oficiile teritoriale, pe parcursul anului 2020 au fost înregistrate **143** solicitări din partea **autorităților publice locale privind verificarea suplimentară a actelor administrative sesizate**. Ca urmare a examinării acestora:

- **61** au fost considerate legale (fiind menținut statutul inițial acordat actului administrativ în Registrul de stat al actelor locale);
- **25** acte au fost restabilite în statut inițial, fiind Notificate;
- **22** acte au fost abrogate de către autoritățile emitente;
- în **4** cazuri au fost depuse acțiuni în instanța de judecată;
- în restul cazurilor solicitările au fost remise, după competență, pentru examinare în adresa altor entități (Procuratura, Centrul Național Anticorupție, Autoritatea Națională de Integritate etc.) sau au fost oferite explicații pe actul din speță.

În ceea ce privesc **adresările persoanelor fizice sau juridice, care s-au considerat vătămate într-un drept al său** printr-un act administrativ, la fel, cadrul legal prevede procedura de adresare a acestora către oficiile teritoriale pentru controlul legalității actelor administrative respective.

Dacă la examinarea suplimentară a documentelor prezentate de persoana vătămată se atestă încălcări la aprobarea actului, în termen de 30 de zile de la data primirii cererii de efectuare a controlului, oficiul teritorial notifică autoritatea emitentă. În termen de 30 de zile de la data primirii notificării, autoritatea publică locală vizată trebuie să modifice sau să abroge actul contestat. În cazul menținerii poziției inițiale, oficiul teritorial înaintează acțiune în judecată.

Pe parcursul anului 2020 au fost înregistrate **155** astfel de solicitări, dintre care:

- în **91** cazuri a fost menținută poziția inițială a oficiului privind legalitatea actului administrativ vizat;
- în **34** cazuri autoritatea locală emitentă a fost Notificată pentru revizuirea actelor administrative și, după caz, abrogarea, completarea ori modificarea acestora;
- în **24** cazuri, actele administrative au fost abrogate de către autoritatea publică locală vizată;
- în **15** cazuri: 5 – înaintate acțiuni în judecată; 10 spețe - explicată poziția oficiului.

De exemplu:

Speța OT Cahul

Cererea cet. A.C. din raionul Taraclia (recepționată de la Aparatul Președintelui RM) privind solicitarea controlului de legalitate asupra Dispoziției primarului sat.Corten nr.8-i din 30.12.2019. După examinare, oficiul teritorial și-a menținut poziția vizavi de legalitatea actului vizat.

Speța OT Chișinău

La cererea persoanelor ce se consideră vătămate a fost notificată Decizia Consiliului local Greblești nr. 2/9 din 29.05.2020 „Cu privire la defrișarea plantațiilor multianuale și schimbarea modului de folosință a terenurilor”. Prin Decizia nr. 3/1 din 03.07.2020 decizia menționată a fost abrogată.

Potrivit Regulamentului cu privire la organizarea și funcționarea oficiilor teritoriale, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.845/2009 (pct.14), angajații sunt responsabili de asigurarea recepționării și examinării, în conformitate cu legislația în vigoare, a petițiilor recepționate de la cetățeni, persoane juridice și organizații obștești din teritoriul în care își desfășoară activitatea.

Pe parcursul anului 2020, 10 oficii teritoriale au recepționat și au examinat **2 461** demersuri, petiții, interpelări și solicitări din partea cetățenilor, persoanelor juridice, diferitor organizații și întreprinderi etc. Printre acestea se regăsesc, inclusiv, *sesizări din partea autorităților/entităților publice privind unele acte administrative*, care în opinia acestora, au fost aprobate cu abateri de la cadrul legal. Prin urmare, actele respective au fost supuse controlului suplimentar.

Din **88** de astfel de cereri în **51** cazuri, oficiile teritoriale și-au menținut poziția inițială privind legalitatea actului, oferind răspuns solicitanților. Însă, **11** acte administrative au fost considerate ilegale, fiind notificate, dintre care **7** – au fost respinse de APL. Ulterior, pe aceste cazuri au fost înaintate acțiuni în judecată,

conform procedurii, dintre care 1 a fost admisă și pe un caz a fost încetat procesul. Asupra celorlalte cereri instanța urmează să se expună.

De exemplu:

Speța OT Chișinău

La solicitarea șefului ÎM „Pro Mediu-Cocieri” a fost reluat controlul asupra Deciziei Consiliului comunei Cocieri nr.4/4 din 28.09.2020 „Cu privire la aprobarea tarifelor pentru serviciul public de alimentare cu apă și de canalizare de către ÎM „Pro Mediu-Cocieri”, care a fost Notificată ca ilegală.

*În final, autoritatea publică locală emitentă, Consiliul comunal Cocieri s-a conformat sesizării și **a modificat** actul respectiv prin Decizia nr. 1/3 din 22.01.2021 ”Cu privire la notificarea Oficiului teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat a Deciziei Consiliului comunei Cocieri nr. 4/4 din 28.09.2020 „Cu privire la aprobarea tarifelor pentru furnizarea serviciului public de alimentare cu apă și de canalizare de către ÎM „Pro Mediu-Cocieri”.*

Spețele OT Cahul

Comisia Electorală Centrală a solicitat controlul de legalitate a deciziei Consiliului comunal Burlăceni nr.01/02 din 17.02.2020 „Cu privire la ridicarea mandatului de consilier în Consiliul comunal Burlăceni, raionul Cahul”. Prin Notificare oficiul a solicitat abrogarea acestui act, fiind aprobat cu abateri de la norma legală. Autoritatea publică deliberativă s-a conformat solicitării și a abrogat decizia respectivă.

Directorul general al Sanatoriului „Nufărul Alb” a cerut controlul Deciziei Consiliului municipal Cahul nr.2/2 din 19.12.2019 „Cu privire la aprobarea cotelor impozitelor și taxelor locale pentru anul 2020”. Oficiul teritorial a Notificat actul și a solicitat abrogarea pct.8 din Anexă la decizia respectivă. Autoritatea a respins Notificarea oficiului teritorial. Cazul a ajuns în instanța de judecată. Prin decizia definitivă a Curții de Apel, pct.8 din Anexă la Decizia nr.2/2 din 19.12.2019 a fost anulat.

Capitolul III. Împuternicirile și acțiunile oficiilor teritoriale, în cazul actelor emise ilegal

În cazul în care consideră, că un act emis de autoritatea administrației publice locale este ilegal, oficiile teritoriale notifică autorității locale emitente ilegalitatea actului controlat, cerînd modificarea sau abrogarea lui totală sau parțială, invocînd motive legal întemeiate.

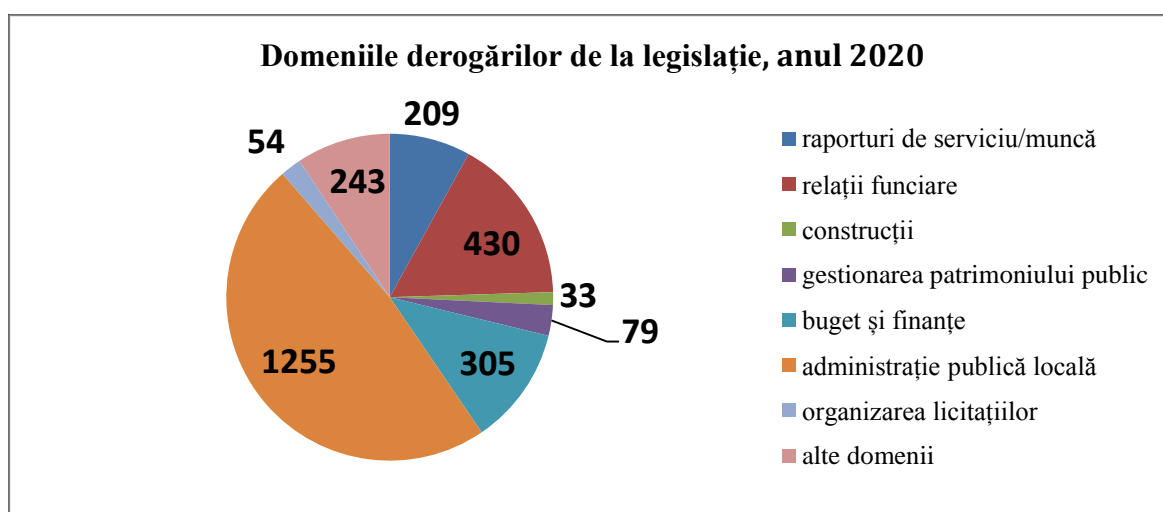
Potrivit Hotărîrii Guvernului nr.845/2009 cu privire la organizarea și funcționarea oficiilor teritoriale, angajații pot solicita autorității administrației publice locale furnizarea, în termen de 10 zile, inclusiv în Registrul de stat la actelor locale, a copiilor de pe toate documentele și alte informații necesare, să audieze factorii de decizie, persoanele fizice, reprezentanții persoanelor juridice, cu prezentarea explicațiilor asupra circumstanțelor ce prezintă interes pentru obiectivitatea și plenitudinea controlului administrativ.

La fel, în cazul în care rezultatele controlului asupra legalității actelor emise de APL denotă existența unei încălcări a legislației care atrage răspundere conform cadrului normativ, oficiile teritoriale pot sesiza imediat organele de drept competente.

Pentru exercitarea procedurii de notificare a actului administrativ neconform, oficiile teritoriale dispun de 30 de zile de la data includerii actului în Registru în cazul controlului obligatoriu și facultativ. La fel, în 30 de zile din data primirii cererii, entitatea inițiază controlul solicitat de autoritatea administrației publice locale sau de persoana vătămată.

În anul 2020, au fost **notificate 2609** (1,2% din numărul total al actelor incluse în Registru) acte administrative, dintre care:

- 2147 decizii ale Consiliilor raionale și locale;
- 462 dispoziții ale președinților de raion și primarilor.



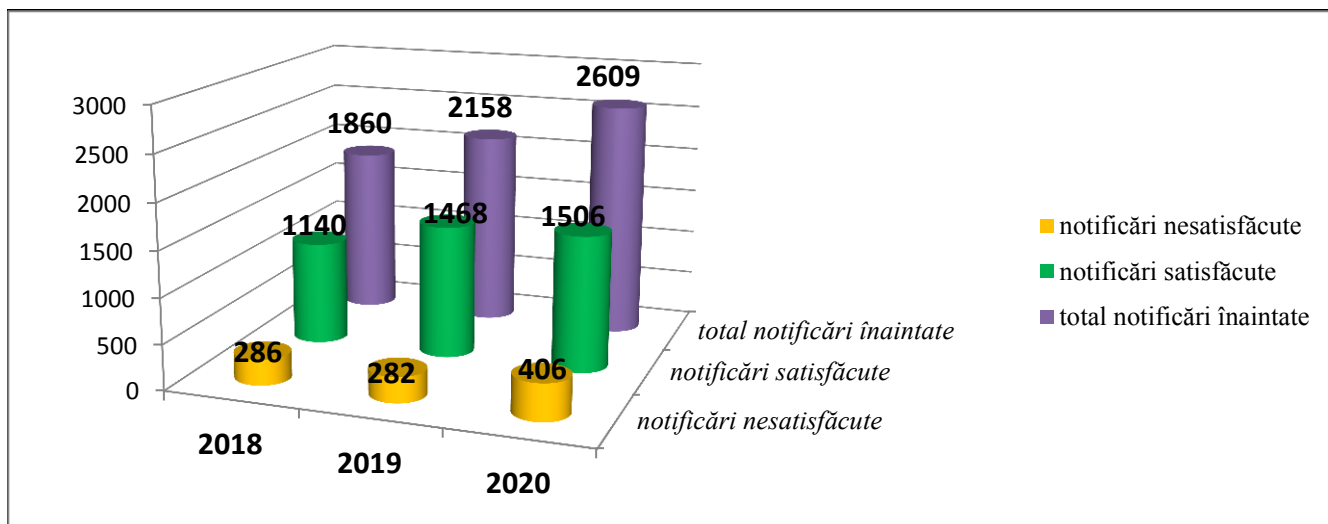
Din datele prezentate în diagramă rezultă, că gestionarea domeniilor administrație publică locală (1255 cazuri), relații funciare (430 cazuri) și buget/finanțe (305 notificări) sunt cele mai problematice în procesul elaborării și aprobării de către autoritățile emitente.

Prin notificările înaintate, oficiile teritoriale au solicitat, după caz, abrogarea totală sau parțială, modificarea sau completarea actului administrativ.

Drept rezultat al notificărilor remise (*potrivit statisticii extrase din resursa electronică*):

- în **1506** cazuri (57,7%) autoritățile emitente s-au conformat notificărilor și au abrogat (1078 acte), modificat (235 acte) și completat (193 acte) acte administrative;
- în **406** (15,5%) cazuri autoritățile publice locale au respins notificările înaintate, menținându-și poziția;
- **316** notificări nu au fost examinate;
- la **39** notificări au fost prezentate răspunsuri de către APL;
- **407** notificări la finele anului 2020 erau în proces de examinare (conform datelor oficiilor teritoriale).

În dinamică, comparativ cu anii precedenți (2018-2019), pe fonul creșterii continuu a actelor administrative aprobate, se observă atât majorarea numărului notificărilor nesatisfăcute (*de la 268 pînă la 406 cazuri în anul 2020*), cît și a cazurilor, în care autoritățile publice locale s-au conformat cerințelor oficiilor teritoriale și au abrogat, modificat sau completat actele administrative ilegale.



În scopul prevenirii aprobării actelor administrative cu încălcarea prevederilor legale, în conformitate cu atribuțiile funcționale statuate în pct.14 lit.c) și d) din Regulamentul cu privire la organizarea și funcționarea oficiilor teritoriale ale Cancelariei de Stat, HG nr.845/2009, oficiile teritoriale au acordat asistență consultativă la solicitarea autorităților administrației publice locale în aplicarea corectă și uniformă a prevederilor legale.

Asistența metodologică și consultativ-juridică zilnică a fost acordată de angajații oficiilor teritoriale pe parcursul anului 2020 în circa **65 mii cazuri**.

Ținând cont de faptul că anul 2020 a fost afectat de situația epidemiologică, oficiile teritoriale au funcționat în regim special. Activitatea acestora a fost organizată de către șeful oficiului, în baza cerințelor stipulate, periodic on-line și din oficiu (în ture), cu asigurarea continuității activității entității.

Din aceste considerente, comunicarea cu autoritățile publice locale, în particular, discutarea problemelor, întrebărilor, spețelor abordate, în mare parte, a avut loc prin intermediul de telefon și poștă electronică.

Important, că Registrul de stat al actelor locale, în calitate de resursă electronică, a permis activitatea de la distanță atât pentru angajații autorizați din cadrul APL, cît și responsabililor din oficiile teritoriale pentru exercitarea controlului administrativ al actelor incluse în sistem, asigurînd continuitatea procedurală.

Totodată, în perioada respectivă, 6 oficii teritoriale din 10, au organizat **30 de instruirii** în diverse formate (on-line, ateliere, sesiuni de informare în grupuri mici etc.) cu participarea angajaților din autoritățile publice locale de ambele niveluri, de exemplu:

- adoptarea, emiterea și plasarea actelor administrative în Registrul de stat al actelor locale; cerințe pentru elaborarea proceselor-verbale ale ședințelor consiliilor locale (OT Soroca);

- transparența în procesul decizional; gestionarea patrimoniului public; controlul administrativ; 2 ședințe on-line și 4 ateliere de lucru cu 5-6 secretari ai consiliilor locale pe tematica includerii actelor administrative în Registru, redresarea situației la acest compartiment și noile modificări a cadrului normativ din domeniul de activitate (OT Ungheni) etc.

Pornind de la atribuția șefului oficiului teritorial, de a asigura participarea angajaților la ședințele consiliilor locale, în scop de consultare sub aspectul legalității procedurii de desfășurare a proiectelor de decizii, luate în dezbateri la ordine de zi, au participat la **112 ședințe**, inclusiv on-line (ex. OT Bălți).

O altă modalitate de comunicare cu autoritățile administrației publice locale, cu scopul micșorării numărului actelor aprobate cu abateri de la cadrul legal, sunt circularele cu atenționări și recomandări din partea oficiilor teritoriale.

Astfel, periodic, la necesitate sau în baza recomandărilor Cancelariei de Stat, oficiile teritoriale prin astfel de circulare au explicat angajaților APL aplicarea corectă și uniformă a unor prevederi legale (*de exemplu: a termenilor de publicare a actelor administrative în Registru, a cerințelor obligatorii față de actele administrative, care se includ în Registru etc.*) sau răspund la anumite situații/ cazuri comune, care necesită a fi evitate etc. Pe parcursul anului 2020 au fost expediate **zeci de astfel de circulare** în adresa APL.

Potrivit rapoartelor oficiilor teritoriale, unul din subiecte problematice constituie respectarea procedurilor conexe consultării cu cetățeni a proiectelor locale de interes deosebit (organizarea și desfășurarea consultărilor publice). În aceste sens, a fost acordată asistență metodologică suplimentară/ sporită din partea responsabililor din oficiile teritoriale.

Capitolul IV. Apărarea intereselor statului de către oficiile teritoriale în instanțele de judecată

Pe parcursul anului 2020, în procesul examinării acțiunilor înaintate în contencios administrativ, oficiile teritoriale ale Cancelariei de Stat, ca urmare a implementării Codului Administrativ nr.116/2018, s-au confruntat cu practica judiciară privind declararea inadmisibilității acțiunilor înaintate împotriva actelor administrative ale autorităților administrației publice locale (considerate de OT ale CS ilegale).

Potrivit art.17 din Codului Administrativ, drept vătămat este orice drept sau libertate stabilit/stabilită de lege căruia/căreia i se aduce atingere prin activitate administrativă. Conex, art.189 statuează expres subiecții, care se pot adresa în contencios administrativ: persoana care revendică încălcarea unui drept și autoritatea publică. *Oficiile teritoriale ale Cancelariei de Stat nu se regăsesc în lista subiecților investiți de lege cu competența de a înainta o acțiune în contencios administrativ.*

Totodată, în conformitate cu art.63, art.68, art.69 din Legea nr.436/2006 privind administrația publică locală, OT ale CS, în calitate de subiecți ai controlului administrativ, dispun de împuterniciri de a sesiza, inclusiv direct, instanța de contencios dacă autoritatea publică locală nu soluționează în termen problema abrogării sau modificării/completării actului administrativ ilegal.

În opinia unor judecători, Cancelaria de Stat (oficiile teritoriale) este excepție de la situația reglementată de art.17 din Codul Administrativ, excepție stabilită prin lege specială.

Un alt argument invocat de instanțele judecătorești naționale se rezuma la faptul, că prevederile Legii nr.436/2006 sunt aplicabile doar în măsura, în care acestea nu contravin principiilor Codului Administrativ, iar revendicarea încălcării, prin activitatea administrativă, a unui drept în sensul art.17 la înaintarea unei acțiuni de contencios administrativ *este o condiție obligatorie de admisibilitate a acțiunii*, consacrată cu valoare de principiu.

Altfel spus, deoarece norma specială a Legii privind administrația publică locală contravine principiilor Codului Administrativ, ea nu poate fi aplicată în speță și, prin urmare, cererile oficiilor teritoriale ale Cancelariei de Stat au fost respinse, fiind creat un precedent defectuos.

Pentru redresarea situației, Cancelaria de Stat a întreprins un șir de acțiuni, inclusiv a propus amendamente la Codul Administrativ, care urmează a fi aprobate în modul stabilit. De remarcat, că spre finele anului 2020 practica judiciară a fost modificată, fiind eliminate cazurile, în care acțiunile OT ale CS au fost declarate inadmisibile.

Potrivit informațiilor prezentate, în perioada de referință au fost depuse **528 cereri de chemare în judecată**, dintre care:

- **63** acțiuni au fost admise (12%);
- **43** acțiuni respinse (8,1%);
- în **93** (17,6%) cazuri oficiile teritoriale au **renunțat la acțiune** deoarece autoritățile emitente s-au conformat cerințelor oficiului (au abrogat/modificat actele neconforme) sau au prezentat documente confirmative lipsă, care au stat la baza aprobării actelor administrative sesizate; comparativ cu anul 2019 (26 situații), numărul a astfel de cazuri a crescut cu 67;
- **62** de acțiuni (11,5%) au fost declarate de instanța de fond - **inadmisibile** (pe motivele expuse supra). Toate Încheierile instanțelor, prin care acțiunile înaintate de OT au fost considerate inadmisibile de instanță, au fost atacate de către oficiile teritoriale cu recurs în instanța de Apel.

Cel mai mare număr al cererilor OT declarate inadmisibile de către instanța de judecată a fost înregistrat la OT Căușeni (34 cazuri, dintre care 11 –au fost declarate *irevocabile de către Curtea de Apel*), OT Soroca (15 cazuri), OT Bălți (11 cazuri) și a câte 1 la OT Cahul și OT Comrat.

- **268** acțiuni au rămas în examinare (50,7%).

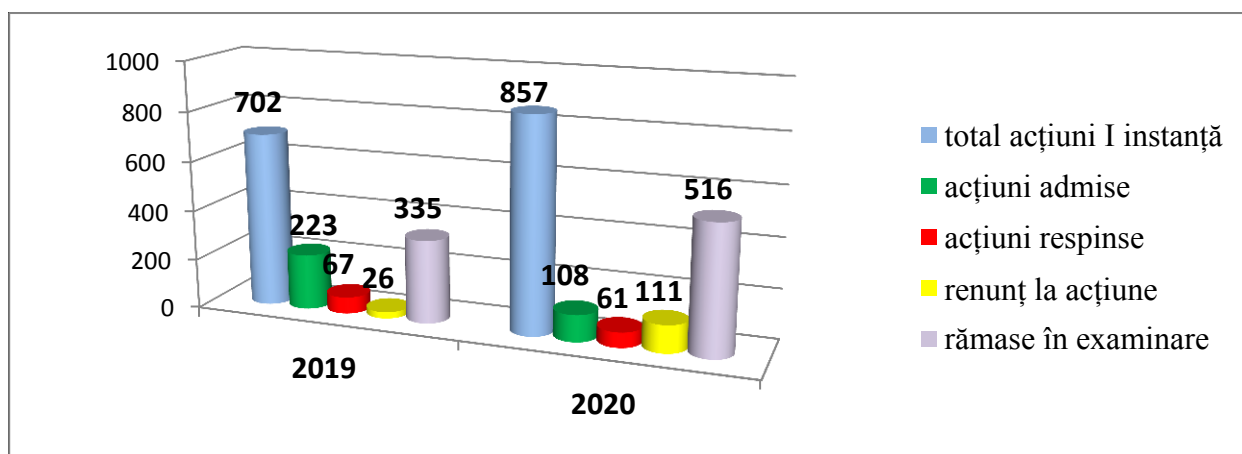
Concomitent cu cele depuse pe parcursul anului 2020, în proces de derulare din anii precedenți erau **329** acțiuni, care în perioada de referință, au fost soluționate, după cum urmează:

- **45** acțiuni admise;
- **18** respinse;
- în **18** cazuri oficiul a renunțat la acțiune;
- au rămas spre examinare **248** acțiuni.

Volumul numărului de acțiuni, aflate pe rol în perioada de referință a fost înregistrat în felul următor:

- OT Chișinău – 396 acțiuni;
- OT Comrat – 284 acțiuni, dintre care un caz, care vizează actul normativ al Adunării Populare a Găgăuziei;
- OT Căușeni - 116 acțiuni;
- OT Soroca – 109 acțiuni;
- OT Bălți - 72 acțiuni;
- OT Cahul – 27 acțiuni;
- OT Orhei – 20 acțiuni;
- OT Edineț – 8 acțiuni;
- OT Ungheni – 7 acțiuni;
- OT Hîncești – 0 acțiuni.

În tabel este prezentată evoluția dosarelor examinate în instanța de fond pe parcursul anului 2020 în comparație cu anul 2019:



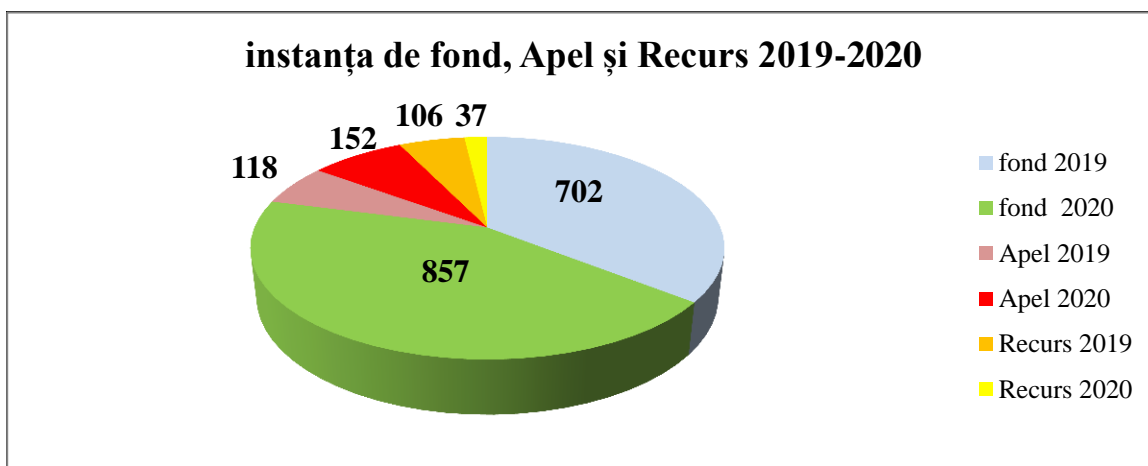
În anul 2020 în instanța de Apel, au fost examinate **152** acțiuni, dintre care - **50** dosare din perioada anterioară. Din numărul total – **63** au fost admise (*41,4%*), **20** - respinse (*13,15%*) și **69** de cazuri continuă să fie în proces de examinare.

Cu referire la instanța de Recurs, se atestă următoarea situație:

• recursuri total examinate – **37**, dintre care - 15 din perioada precedentă anului 2020;

- 6 – admise, 5 - respinse și 26 – sunt în curs de examinare.

5 oficii teritoriale (Hîncești, Orhei, Soroca, Ungheni, Edineț) din 10 pe parcursul perioadei de referință nu au depus acțiuni în instanța de Recurs.



Pentru reprezentarea intereselor în instanțele de judecată pe dosarele inițiate, angajații oficiilor teritoriale au participat la **677 ședințe**.

V. Concluzii

Reieșind din datele prezentate, conchidem următoarele:

- Registrul de stat al actelor locale a permis activitatea de la distanță a angajaților oficiilor teritoriale și excluderea contactului direct cu reprezentanții autorităților administrației publice locale;
- creșterea transparenței în activitatea de control a oficiilor teritoriale ca urmare a implementării Registrului de stat al actelor locale;
- situația pandemică pe întreg teritoriu al țării a afectat activitatea oficiilor teritoriale la compartimentul acordării suportului metodologic autorităților publice locale și altor persoane interesate, fiind necesară depunerea efortului suplimentar pentru asigurarea continuității procesului;
- numărul actelor administrative, supuse controlului de legalitate prin intermediul Registrului, a crescut cu peste 39 mii acte;
- s-a atestat o ameliorare ușoară (cu 2,3%) a situației la compartimentul respectării termenului de includere a actelor în resursa electronică (5 zile din data semnării/contrasemnării) – de la 31 235 (14,6%) în anul 2019 până la 26 378 (12,3%) în anul 2020;
- comparativ cu anul 2019, s-a majorat numărul adresărilor către oficiile teritoriale privind solicitarea verificării suplimentare a actelor administrative, respectiv: la sesizarea autorităților administrației publice locale de la 48 – la 143 cereri; de la persoane ce s-au considerat vătămate printr-un act de la 115 solicitări – la 155, în alte cazuri – 88, comparativ cu 26 în anul 2019. Unul din argumente de bază, este accesul la informație, în particular la actele administrative, incluse pe partea publică a Registrului de stat al actelor locale (*actelocale.gov.md*) pentru vizualizare de către persoane interesate;
- s-a înregistrat sporirea treptată a Notificărilor cu 451 cazuri, înaintate asupra actelor aprobate de APL cu nereguli (comparativ cu 2 158 în anul 2019) și,

prin urmare, majorarea numărului sesizărilor satisfăcute și nesatisfăcute de către autoritățile emitente;

➤ ținând cont de circumstanțele specifice anului 2020 (regimul special de funcționare în condițiile pandemiei la nivel de țară), soluționarea proceselor inițiate de oficiile teritoriale în instanța contenciosului administrativ a decurs mai lent. Totodată, interpretarea de către unele instanțe a prevederilor Codului Administrativ nr.116/2018, potrivit căruia oficiile teritoriale, în calitate de reclamant, nu pot revendica încălcarea, prin activitatea administrativă a unui drept în sensul art.17, a afectat negativ procesul judiciar, o parte de acțiuni fiind declarate inadmisibile.

Ca urmare a mai multor acțiuni întreprinse de Cancelaria de Stat (sesizarea Ministerului Justiției privind unificarea practicii judiciare, înaintarea amendamentelor de modificare și completare la unele prevederi din Codul Administrativ etc.), situația a fost remediată. Argumentele invocate de Cancelaria de Stat au fost luate în considerație și de instanțele de judecată, care urmare a recursurilor depuse de către oficiile teritoriale la acțiunile declarate inadmisibile, au emis hotărâri favorabile, inclusiv la nivel de Curtea Supremă a Justiției;

➤ în perioada de referință oficiile teritoriale și-au axat activitatea pe acordarea suportului metodologic și juridic autorităților administrației publice locale de ambele niveluri pentru a preveni aprobarea actelor neconforme și a asigura calitatea controlului obligatoriu al actelor administrative incluse în Registru;

➤ la fel, au fost înaintate un șir de propuneri privind îmbunătățirea resursei electronice și a compartimentului „Control administrativ”, care vor fi examinate și, după caz, luate în considerație în procesul de dezvoltare a acestora.

VI. Recomandări

Pentru îmbunătățirea conlucrării între oficiile teritoriale ale Cancelariei de Stat și autoritățile administrației publice locale din raza de activitate ***se recomandă***:

✓ monitorizarea procesului de includere a actelor administrative în Registru, cu atragerea atenției sporite asupra actelor care conțin date cu caracter personal, pentru evitarea/excluderea cazurilor, în care ar putea fi vizualizate public în varianta nedepersonalizată (conform cerințelor statuate în Legea nr.133/2011);

✓ acordarea consultațiilor metodologice, juridice persoanelor responsabile pentru îmbunătățirea calității actelor emise/adoptate de APL (inclusiv cadrulul normativ în vigoare, respectarea cerințelor de formă și conținut, de secretariat și de procedură, de aprobare și de intrare în vigoare), având în vedere, că actele administrative se plasează pe partea publică a Registrului;

✓ întreprinderea acțiunilor relevante pentru prevenirea includerii în Registru a actelor administrative neconforme (nesemnate/necontrasemnate, care nu au întrunit numărul necesar de voturi la aprobare etc.) și necomplete (fără anexe, care fac parte integrantă a actului);

✓ monitorizarea respectării din partea APL a termenelor de includere a actelor pentru control (5 zile de la data semnării/contrasemnării și în termen de 10

zile de la data ședinței - a procesului verbal al ședinței Consiliului local), inclusiv a cerințelor pentru documentele conexe acestora (care au stat la baza aprobării: avizul comisiei de specialitate, nota, scheme, proiecte, alte documente relevante);

✓ asigurarea utilizării conforme a mecanismului de rectificare a actelor administrative de către APL;

✓ întreprinderea măsurilor necesare pentru asigurarea continuității exercitării controlului de legalitate asupra actelor incluse în Registru;

✓ asigurarea includerii în fișierele actelor administrative notificate din compartimentul „Control administrativ” al Registrului a documentelor elaborate conexe (Notificarea, cererea de chemare în judecată, răspunsul APL etc.) pentru monitorizarea finalității și încheierea procedurilor inițiate;

✓ aplicarea prevederilor din Codul Contravențional (art.326¹ și art. 349) pentru sancționarea angajaților responsabili din APL, în cazul nerespectării sistematice a cerințelor obligatorii, conexe procesului de publicare a actelor în Registru etc.;

✓ pentru securizarea accesului în Registru, se recomandă realizarea controlului administrativ cu aplicarea semnăturii electronice prin intermediul serviciului electronic guvernamental de autentificare și control (MPass).

Rezumat

De organizarea controlului administrativ al actelor autorităților administrației publice locale de nivelul întâi și al doilea (în continuare-APL) sunt responsabile oficiile teritoriale ale Cancelariei de Stat, conduse de reprezentanții Guvernului în teritoriu. Procedura controlului de legalitate este reglementată de prevederile art.62-69 din Legea nr.436/2006 privind administrația publică locală. Atribuțiile și responsabilitățile funcționale în domeniul controlului legalității actelor emise sunt statuate în Hotărârea Guvernului nr.845/2009 cu privire la oficiile teritoriale ale Cancelariei de Stat.

Începînd cu 28.10.2019, oficiile teritoriale verifică actele administrative ale APL prin intermediul compartimentului „Control administrativ” al Registrului de stat al actelor locale (în continuare-Registru), conform prevederilor Hotărîrii Guvernului nr.672/2017 pentru aprobarea regulamentelor cu privire la Registrul de stat al actelor locale.

Potrivit datelor prezentate, în anul 2020 au fost incluse de APL și supuse controlului **215 083** acte, dintre care *130 678 acte (60,7%)* – controlului obligatoriu și *84 405 (39,3 %)* acte – controlului facultativ. Numărul total include: 66 081 decizii ale Consiliilor raionale/municipale/locale, inclusiv 55 acte ale Adunării Populare a Găgăuziei, 148435 dispoziții ale președinților de raion/a primarilor/pretorilor, inclusiv 788 hotărîri ale Comitetului Executiv al Găgăuziei și 567 procese verbale privind organizarea licitațiilor. Se atestă *creștere cu 33 645* acte, comparativ cu anul 2019.

Actele administrative au fost supuse controlului de legalitate de către 41 angajați, dintre care 2 șefi ai oficiilor (Comrat, Căușeni), 8 șefi-adjuncți (Căușeni,

Orhei, Soroca, Comrat) și 31 specialiști principali. Volumul actelor administrative pentru fiecare specialist principal variază de la oficiu la altul, în funcție de numărul angajaților implicați în procesul de control și numărul locurilor vacante (a se vedea tabelul din Raport).

În perioada de referință au fost Notificate **2609** acte (1,2%), fiind considerate ilegale, inclusiv 2147 decizii ale Consiliilor locale și 462 Dispoziții. În 1506 cazuri (57,7%) autoritățile emitente s-au conformat cerințelor de abrogare, modificare sau completare a actelor administrative neconforme. La 406 sesizări (15,6%) a fost dat răspuns negativ (Notificarea fiind respinsă). Totodată, din motivul activității în regim special, la 316 Notificări APL nu a prezentat răspuns. În curs de examinare la finele anului 2020 au fost înregistrate 407 Notificări (15,6%).

Oficiile teritoriale au inițiat **652** acțiuni în instanțele de contencios administrativ (de fond, Apel și Recurs). Concomitent, pe parcursul anului 2020 în derulare erau **394** dosare, depuse anterior perioadei de referință. Din **1046** acțiuni-177 au fost admise; în 111 cazuri oficiile teritoriale au renunțat la acțiune, ca rezultat al conformării autorităților emitente la sesizare; 86 – respinse; 62 acțiuni au fost declarate inadmisibile, dintre care-11 irevocabil; pe 610 dosare continuă examinarea. Angajații oficiilor teritoriale au participat la 677 ședințe de judecată pe cazurile inițiate.

Activînd în regimul special din cauza situației epidemiologice din țară, angajații oficiilor teritoriale au comunicat cu autoritățile publice locale, preponderent, prin intermediul mijloacelor tehnice mobile (telefon, poștă electronică, circulare, întreveneri on-line), acordînd circa **65 mii** consultații metodologice și juridice pe parcursul anului. La fel, în scopul prevenirii aprobării actelor administrative cu încălcarea prevederilor legale, pentru APL au fost desfășurate **30** de instruiri.

Implementarea și aplicarea Registrului de stat al actelor locale de către oficiile teritoriale ale Cancelariei de Stat și de autoritățile publice locale, în circumstanțele dificile a anului 2020, a permis desfășurarea activității on-line, de la distanță cu impact pozitiv, fiind asigurată continuitatea activității entităților vizate.