



CZU: 342.9

CONTROLUL DE OPORTUNITATE EXERCITAT ASUPRA ADMINISTRAȚIEI PUBLICE LOCALE

Mihail DIACONU,
doctor în drept, conferențiar universitar
Tatiana MILIȘ,
avocat, BAA „BV PARTNER”

REZUMAT

Articolul este consacrat problemei controlului de oportunitate exercitat asupra autorităților administrației publice locale. Pornind de la reglementările în vigoare și interpretările date în doctrină se urmărește scopul de a preciza particularitățile acestei forme de control și a evalua eficacitatea sa. Accentul este pus pe obligațiile autorităților publice locale în contextul controlului precum și pe limitele competenței subiecților care exercită acest control.

Cuvinte-cheie: autoritate administrativă locală, control administrativ, control de oportunitate, acte administrative.

SUMMARY

The article is devoted to the issue of opportunity control exercised over the local public administration authorities. Starting from the legislation in force and the interpretations given in the doctrine, the aim is to specify the particularities of this form of control and evaluate its effectiveness. The focus is on the obligations of local public authorities in the context of control as well as on the limits of competence of the subjects exercising this control.

Keywords: local administrative authority, administrative control, opportunity control, administrative acts.

Introducere. Controlul administrativ exercitat asupra autorităților administrației publice locale (actele administrative emise/adoptate de către acestea) implică particularități deosebite, mai ales de competență, întindere, termene, forme etc.

Doctrina contemporană destul de sumar abordează problema în cauză, contrar semnificației sale deosebite teoretice și practice. Și mai lacunară la acest capitol este cercetarea unei forme distincte de control administrativ cum este *controlul de oportunitate*, mai ales că dispune de particularități distincte față de controlul de legalitate. În opinia noastră, este absolut nejustificată lipsa de interes față de acest subiect, fapt ce ne motivează să trecem în revistă unele aspecte importante ale acestei forme de control.

Scopul studiului astfel rezidă în abordarea controlului de oportunitate exercitat asupra administrației publice locale pornind de la reglementările în vigoare și interpretările date în doctrină în vederea precizării particularităților acestei forme de control și a evaluării eficacității sale.

Rezultate obținute și discuții. Inițial, ținem să precizăm unele

aspecte referitoare la oportunitatea actelor administrative, moment important pentru înțelegerea esenței controlului de oportunitate. Astfel, una dintre cele două condiții de valabilitate a unui act administrativ este *oportunitatea* acestuia (sau potrivit unor cercetători – conformitatea actului administrativ cu scopul legii sau cu interesul public urmărit de lege [14, p. 191]).

În ansamblu, problema oportunității se pune cu privire la actele administrative nejurisdicționale, ca de altfel în cazul tuturor actelor de putere de acest gen, cu excepția legii, despre care se consideră că este întotdeauna oportună atâta timp cât se află în vigoare.

În doctrina dreptului administrativ rus, oportunitatea actelor administrative este înțeleasă ca fiind caracterul util al acestora din punctul de vedere al intereselor statului. În acest scop, actele administrative necesită a fi științific fundamentate și formulate corect. Ele trebuie să reflecte destul de exact și clar scopul adoptării/emiterii lor, să conțină informații exacte și verificate. Extrem de important este ca ele să prevadă și mecanismul de transpunere în practică [15, p. 139].

O percepere total diferită însă, reliefează doctrina românească și autohtonă. În cadrul acestora, oportunitatea este considerată ca fiind cea caracteristică a actului juridic care definește o trăsătură specifică a acestuia, numită și *actualitate* [7, p. 72]. Actualitatea unui act juridic exprimă deplina concordanță, în cadrul și în limitele legii, a actului cu sarcinile care revin organelor administrative [10, p. 251], exprimă concordanța dintre drept cu necesitățile în continuă transformare ale societății. În mod contrar, este inoportun acel act care – deși legal prin conținutul prevederilor sale – contravine unor situații concrete și nu corespunde realității în care și pentru care se aplică. Un asemenea act este întotdeauna inactual, deși este legal.

O distincție clară între legalitatea și oportunitatea actelor administrative poate fi atestată la cercetătorul D. Brezoianu. Potrivit acestuia, în afară de a fi legale, actele administrative trebuie să fie și oportune, adică să fie emise în cel mai adecvat moment, din punctul de vedere al eficacității, executarea lor făcându-se cu cele mai potrivite mijloace și cu cele mai reduse cheltuieli, dar obținându-se rezultate maxime.



Oportunitatea actelor administrative se apreciază, deci, în funcție de condițiile concrete de timp și de loc [2, p. 120].

Prin urmare, actele administrative sunt verificate atât din punctul de vedere al legalității lor, cât și al oportunității, încălcarea acestora ducând la nulitatea actului administrativ în cauză [2, p. 120].

Acest fapt ne determină să conchidem că legalitatea și oportunitatea sunt situații juridice diferite de valabilitate a actelor administrative, care nu trebuie confundate. Astfel, un act administrativ poate fi legal, dar să nu fie oportun. De exemplu, prin schimbarea împrejurărilor se poate ca un act administrativ legal să înceteze a mai fi oportun, deci să apară necesitatea retragerii acestuia. Vom preciza, în acest sens, că dacă, în ceea ce privește legalitatea actelor administrative, aprecierea acestei calități se face prin raportarea actului în cauză la actul juridic având o forță superioară, inclusiv legea, în ceea ce privește aprecierea caracterului oportun, un asemenea criteriu precis de referință lipsește. În acest sens, un act juridic superior poate fi legal și oportun, iar un act inferior, deși emis în baza și cu respectarea unui act superior, poate fi neoportun sau neactual [6, p. 196].

Referindu-ne în continuare nemijlocit la problema controlului de oportunitate exercitat asupra activității administrației publice, considerăm necesar a preciza inițial că acesta este o formă a controlului administrativ, care se deosebește radical de controlul de legalitate, inclusiv și prin aceea că se exercită asupra atribuțiilor delegate de stat în competența acestuia.

Subiecți ai controlului de oportunitate sunt Guvernul, autoritățile de specialitate ale administrației publice centrale, alte autorități administrative, care acționează în unitățile administrativ-teritoriale, inclusiv prin intermediul serviciilor lor descentralizate, potrivit competențelor ce le revin în condițiile legii. Exercițarea controlului administrativ de oportunitate de către aceste autorități se admite doar în cazul realizării

competențelor delegate de către stat autorităților administrației publice locale (art. 62 alin. (3) din *Legea privind administrația publică locală* [11]. De aici derivă necesitatea stringentă de a concretiza la nivel de lege competențele delegate ale autorităților administrației publice locale (prin elaborarea unui nomenclator al acestora), pentru ca astfel să se asigure legalitatea în desfășurarea controlului de oportunitate și să se evite eventualele abuzuri din partea subiectului controlului [6, p. 379].

Împuternicirile subiecților controlului de oportunitate sunt reglementate în art. 70 din *Legea privind administrația publică locală*, potrivit căruia:

„(1) Pentru ca autoritățile administrației publice locale să-și exercite atribuțiile delegate de stat, subiecții controlului de oportunitate sunt în drept să modifice ori să abroge actul, în termen de 15 zile de la data primirii lui, pe motiv de oportunitate. În caz de inacțiune a autorității administrației publice locale chiar și după avertismentul subiectului controlului de oportunitate, acesta poate să emită actul respectiv în locul autorității incapabile de a lua decizia.

(2) În toate cazurile prevăzute la alin.(1), subiectul controlului de oportunitate notifică decizia sa autorității administrației publice locale în termen de 5 zile de la data adoptării.”

În viziunea noastră, prevederile în cauză sunt confuze, nefiind clară procedura realizării controlului de oportunitate. Începutul unui asemenea control îl regăsim reglementat în art. 64 din *Legea enunțată*, potrivit căruia actele emise în exercitarea unei atribuții delegate de stat autorităților administrației publice locale sunt supuse controlului de legalitate obligatoriu. În acest scop, o copie de pe orice astfel de act se expediază obligatoriu oficiului teritorial al Cancelariei de Stat în termen de 5 zile de la semnarea actului. Respectiv, nu este clar când intervin subiecții controlului de oportunitate ca, mai întâi să modifice sau să

„abroge” actul, pe motiv de „oportunitate” (corect ar fi „inoportunitate”), după care „în caz de inacțiune a autorității administrației publice locale, chiar și după avertisment (al subiectului controlului de oportunitate), să emită actul respectiv în locul autorității incapabile de a lua decizia” [6, p. 380].

Totodată, este dificilă înțelegerea categoriilor: „avertismentul subiectului controlului de oportunitate” și „autoritate incapabilă de a lua decizia”. Suntem de părerea că dispozițiile în cauză sunt nu numai confuze, dar, totodată, admit și posibilitatea producerii unor abuzuri din partea subiectului controlului. De aceea, considerăm că legiuitorul trebuie să revină destul de serios asupra acestor prevederi și să le dezvolte în măsură suficientă pentru a fi și aplicabile [6, p. 380-381].

În același timp, o atenție deosebită credem că necesită criteriile aprecierii oportunității actelor administrative, deoarece *de facto* aprecierea oportunității emiterii actului sau a modului în care se are în vedere soluționarea problemei este lăsată la discreția autorității centrale care intervine cu controlul administrativ asupra activității organelor administrației publice locale. Cercetătorii susțin, în acest sens, că criteriile de oportunitate ce pot determina autoritatea centrală să modifice sau să revoce actul emis de autoritatea locală ar consta în [5, p. 13]:

- alegerea căii celei mai eficiente de realizare a scopului urmărit,
- alegerea timpului sau momentului emiterii actului,
- atragerea resurselor materiale, financiare, umane și alte resurse, în termenele de executare etc.

În pofda acestui fapt, potrivit cercetătorilor români, controlul de oportunitate este cel mai dificil de pus în aplicare, deoarece în cadrul exercitării sale treptele de referință sunt imprecise, iar elementele de comparație sunt, în general, susceptibile de analize diferite, ceea ce determină mari oscilații în aprecierea posibilă [8, p. 72].

În lipsa reglementării unor asemenea criterii, legiuitorul prevede



totuși (în art. 70 alin. (3), (4) și (5)) posibilitatea (dreptul) autorității administrației publice locale, în cazul în care consideră că decizia subiectului controlului de oportunitate este ilegală, să o atace în instanța de contencios administrativ în termen de 30 de zile de la data notificării, încunoscându-se de îndată subiectul controlului de oportunitate care a emis decizia. Autoritatea administrației publice locale poate cere instanței de contencios administrativ suspendarea de urgență a deciziei subiectului controlului de oportunitate sau adoptarea unor alte măsuri provizorii, dacă există pericolul unor pagube iminente. Despre măsurile solicitate instanței de contencios administrativ, autoritatea administrației publice locale comunică de îndată subiectului controlului de oportunitate care a emis decizia.

Pe de altă parte, potrivit specialiștilor, competențele subiectului controlului de autoritate denotă un evident risc la adresa autonomiei locale, fapt ce implică necesitatea existenței unei protecții reale a acesteia [3, p. 563]. În concret, colectivitățile locale trebuie să dispună de acces la justiție (dreptul la recurs juridicțional) pentru a asigura liberul exercițiu al competențelor lor și respectul principiilor de autonomie locală care sunt consfințite în *Constituție* și legislația în vigoare [9, p. 6]. Mai mult, pe lângă posibilitatea adresării în instanțele de contencios administrativ, cercetătorii susțin necesitatea acordării dreptului autorităților administrației publice locale de a sesiza Curtea Constituțională [1, p. 17], deoarece numai în asemenea condiții poate fi pe deplin asigurat liberul exercițiu al competențelor autorităților locale și respectarea principiilor autonomiei locale consfințite în *Legea Supremă* [4, p. 513].

În general, se consideră că problema cu care se confruntă autoritățile publice la realizarea controlului de oportunitate este lipsa unei proceduri legale detaliate de exercitare a unui astfel de control, prin urmare, acesta nu este popularizat, devenind

astfel un control declarativ formal [5, p. 13]. Sub acest aspect, în studiile de specialitate poate fi atestată ideea potrivit căreia orice control administrativ asupra activității autorităților administrației publice locale nu trebuie să privească, în mod normal, decât asigurarea respectării legalității și a principiilor constituționale [12, p. 206].

Revenind la opinia cercetătorilor, care atestă caracterul declarativ și formal al controlului de oportunitate, considerăm că această situație se datorează și faptului că, până la moment, doctrina juridică autohtonă nu a fundamentat suficient teoria controlului de oportunitate (opinie susținută și de S. Tatarov [13, p. 80]), de natură, prin esență, să asigure eficiența normelor juridice în materie. Sub acest aspect, este destul de dificil de a determina în practică criteriile aprecierii oportunității unor acte administrative și coraportul dintre legalitate și oportunitate, aceste momente fiind deosebit de importante în cazul în care se dispune modificarea sau revocarea actelor inoportune, care deja au produs efecte juridice. Considerăm că legiuitorul, inclusiv executivul, ar trebui să revină asupra acestei probleme (chiar dacă în *Strategia națională de descentralizare* aceasta a fost omisă) și să dea soluțiile juridice de rigoare.

În ipoteza în care am recunoaște această formă de control (de oportunitate) a fi prematură pentru sistemul administrației publice din Republica Moldova, considerăm că o atenție deosebită ar trebui acordată dezvoltării și optimizării procesului decizional pentru exercitarea competențelor delegate ale administrației publice locale. Altfel spus, ar fi cazul instituirii unui control *a priori*, prin asistența acordată de Guvern și structurile sale la luarea deciziilor ce țin de executarea competențelor desconcentrate și delegate [6, p. 385].

Generalizând subiectul, subliniem că formele de control exercitate asupra acestor autorități sunt determinate de tipurile de competențe cu care sunt înves-

tite și, respectiv, cu actele administrative pe care le emit/adoptă: competențe proprii și competențe desconcentrate și delegate. În mod corespunzător, activitatea administrației publice locale este supusă controlului de legalitate și celui de oportunitate.

În cadrul controlului de legalitate, subiectul controlului, fiind obligat să respecte anumite principii (în special, al proporționalității, neadmiterea limitării dreptului autorităților administrației publice locale de a se administra autonom etc.), nu este în drept să modifice sau să revoce actul considerat ilegal, ci doar să ceară realizarea acestor operațiuni organului emitent, iar în cazul în care acesta nu ia măsurile corespunzătoare, subiectul controlului este în drept să sesizeze instanța judecătorească. Mai mult, subiectul controlului nu este în drept nici să suspende actele suspectate de ilegalitate, având posibilitatea doar să solicite dispunerea suspendării de către instanță.

La rândul său, controlul de oportunitate implică competențe depline pentru controlului, aceștia fiind în drept să modifice sau să revoce actul administrativ pe motiv de inoportunitate, și chiar să emită un altul. Din studiul realizat asupra acestei forme de control, pot fi deduse unele deficiențe, dintre care:

- lipsa unui nomenclator clar al atribuțiilor delegate autorităților administrației publice locale, care sunt supuse controlului de oportunitate;
- lipsa unei proceduri legale detaliate de exercitare a unui astfel de control;
- caracterul declarativ și formal al acestuia dată fiind lipsa practicii;
- reglementarea deficitară a competențelor autorităților specializate în cadrul exercitării controlului de oportunitate în activitatea administrației publice locale.

Prin urmare, afirmarea controlului de oportunitate, ca o instituție eficientă și necesară sistemului administrației publice, necesită în mod obligatoriu soluționarea acestor probleme.



Bibliografie

1. Bantuș L. *Mecanisme și instituții în organizarea și funcționarea sistemului de administrație publică locală de sorginte europeană*. Autoreferat al tezei de doctor în drept. Chișinău, 2003.

2. Brezoianu D. *Drept administrativ (p.g.)*. București: Editura Universității „Titu Maiorescu”, 2003.

3. Costachi Gh., Hlipcă P. *Organizarea și funcționarea puterii în statul de drept*. Chișinău: Institutul de Istorie, Stat și Drept, 2010 (Tipografia Universității Transilvania din Brașov).

4. Costachi Gh., Hlipcă P. *Organizarea și funcționarea puterii în statul de drept*. Ediția a II-a, revăzută și completată. Chișinău: S.n., 2011.

5. Creangă I. *Controlul actelor administrației publice locale*. Chișinău: TISH, 2004.

6. Diaconu M. *Mecanismul asigurării legalității actelor administrative în Republica Moldova*: Monografie. Chișinău: S.n., 2013 (Î.S. F.E.-P. „Tipografia Centrală”).

7. Drăganu T. *Actele de drept administrativ*. București: Editura Științifică, 1959.

8. Floander I. *Realizarea unității de scop și acțiune a autorităților prin intermediul controlului administrativ*. Teză de doctor în drept. Chișinău, 2007.

9. Furdui V. *Ghidul juridic al alesului local*. Chișinău: TISH, 2004.

10. Ionescu R. *Drept administrativ*. București: Editura Didactică și Pedagogică, 1970.

11. *Legea privind administrația publică locală* nr. 436 din 28.12.2006. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 09.03.2007, nr. 32-35.

12. Popescu C.L. *Autonomia locală și integrarea europeană*. București: All Beck, 1999.

13. Tatarov S. *Controlul administrativ exercitat de executivul central asupra activității autorităților administrației publice locale în Republica Moldova*. Teză de doctor în drept. Chișinău, 2005.

14. Trăilescu A. *Drept administrativ*. Ediția a III-a. București: C.H. Beck, 2008.

15. Овсянко Д.М. *Административное право*. Учебное пособие. Изд. 3-е. Москва: Юристъ, 2002.

DESPRE AUTORI /
ABOUT AUTHORS
Mihail DIACONU,
doctor în drept,
conferențiar universitar,
Doctor of Law,
Associate Professor,
e-mail: diaconu@mail.ru

Tatiana MILIȘ,
avocat, BAA „BV PARTNER”
Lawyer, ALO „BV PARTNER”

CZU 343.359.2

EFFECTUAREA INTERCEPTĂRILOR ÎN CAZUL CERCETĂRII INFRACTIUNILOR FISCALE

Florin Ilie LICĂ,
doctorand, Facultatea de Drept, ULIM

REZUMAT

În vederea documentării activității ilicite a persoanelor suspecte de comiterea evaziunii fiscale, organele de urmărire penală, conform prevederilor Codului de procedură penală a României (Titlul IV, capitolul IV din Partea Generală) pot să utilizeze metode speciale de supraveghere sau cercetare (măsurile speciale de investigații, conform secțiunii a 5-a, Capitolul III, Titlul IV CPP RM). Aceste metode ocupă un loc important în investigarea și probarea evaziunii fiscale, întrucât, de multe ori, în cazul comiterii unor astfel de fapte, stabilirea împrejurărilor comiterii acesteia, a situației de fapt, a formelor de participare la comitere nu se poate realiza doar prin administrarea unor mijloace de probe clasice, uzuale.

Cuvinte-cheie: evaziune fiscală, interceptări, încuviințare prealabilă, mandat de supraveghete tehnică, proces-verbal de redare, organ de urmărire penală.

PERFORMANCE OF INTERCEPTIONS IN THE FIELD OF FISCAL CRIMES RESEARCH

SUMMARY

In order to document the illicit activity of persons suspected of committing tax evasion, criminal investigating bodies may, in accordance with the provisions of the Criminal Procedure Code of Romania (Title IV, Chapter IV of the General Part), use special surveillance or research methods (special investigative measures, according to Section 5, Chapter III, Title IV CPP RM). These methods occupy an important place in investigating and proving the tax evasion, since, often, in the event of such acts, the determination of the circumstances of its committing, the factual situation of the forms of participation in the commission can not be achieved only by administering to classic, usual means.

Keywords: tax evasion, interceptions, prior consent, mandate of technical supervision, playback report, criminal investigation officer.

Introducere. Posibilitatea interceptării sistemelor informatice și de telecomunicații este prevăzută în legislațiile tuturor statelor democratice [1, p.359-386], însă trebuie de avut în vedere respectarea dispozițiilor art.8 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului, care consacră dreptul la respectarea vieții private și de familie, urmărind apărarea individului împotriva oricărei ingerințe arbitrară a puterii publice în exercitarea acestui drept [2, p.591-695]. Potrivit art.8 paragraful 2 din Convenție, nu este admis amestecul unei autorități publice în exercitarea acestui drept, decât în măsura în care acest amestec este prevăzut de lege și dacă constituie o măsură care, într-o societate

democratică, este necesară pentru securitatea națională, siguranța publică, bunăstarea economică a țării, apărarea ordinii și prevenirii faptelor penale, protejarea sănătății sau a moralei ori protejarea drepturilor și libertăților altora.

Codul de procedură penală cuprinde o serie de prevederi în vederea reglementării scopului procesului penal, printre care și dispoziții privind așezarea sistemului probator pe principiile libertății probelor și a liberei lor aprecieri. Astfel, probele nu au o valoare dinainte stabilită, aprecierea fiecărei probe realizându-se de către organele de urmărire penală sau instanța de judecată, în urma examinării tuturor probelor administrate, iar pe de altă parte,