



SUSPENDAREA ACTELOR ADMINISTRATIVE

Diaconu Mihail - doctor în drept, conferențiar universitar, judecător de instrucție la Judecătoria Chișinău, sediul Buiucani

В статье рассматривается институт приостановления и мера санкционирования незаконности административных актов. Основное внимание уделяется сущности этой меры и ее особенностям, раскрытыми в юридической литературе, автор даёт свои разъяснения и комментарии.

Ключевые слова: административный акт, законность, возможность, административный контроль, санкция, аннулирование, приостановление.

Articolul este consacrat problemei suspendării ca modalitate de sancționare a ilegalității actelor administrative. Accentul este pus pe esența acestei măsuri și particularitățile sale atestate în doctrină, autorul venind cu precizări și comentarii.

Cuvinte-cheie: act administrativ, legalitate, oportunitate, control administrativ, sancționare, revocare, suspendare, anulare.

The article includes an analysis of the issue of suspension as a means of sanctioning the unlawfulness of administrative acts. The emphasis is placed on the essence of this measure and its particularities exposed in doctrine, the author coming up with clarifications and comments.

Keywords: administrative act, legality, opportunity, administrative control, sanction, revocation, suspension, cancellation.

În general, modalitățile juridice concrete prin care încetează efectele juridice ale actelor administrative sînt: *suspendarea*, *revocarea* și *anularea*. Aceste modalități sînt dispuse în cazurile în care în procesul de elaborare și adoptare a actelor administrative sînt încălcate cerințele legalității.

Suspendarea actelor administrative reprezintă operațiunea juridică care determină încetarea temporară a efectelor juridice ale unor acte administrative, ca urmare a existenței unor dubii cu privire la legalitatea sau oportunitatea acestora.

Suspendarea poate fi dispusă atît în cazul actelor administrative normative, cît și al actelor individuale, dar numai după publicarea și, re-

spectiv, comunicarea acestor acte, pentru că altfel suspendarea ar fi lipsită de obiect [4, p. 213].

În sfera noțiunii de suspendare a actelor administrative, potrivit lui P. Manta, se cuprind, în primul rînd, toate cazurile de încetare temporară a obligației de executare după intrarea în vigoare a actului administrativ, adică după începerea producerii de efecte juridice, precum și cazurile de amînare temporară a producerii efectelor și deci și a executării, atunci cînd aceasta ar fi putut sau ar fi trebuit să fie începută.

Singura condiție necesară în ambele cazuri este ca încetarea obligației de executare să fie temporară, limitată și determinată în timp, fiind indiferent dacă termenul pînă la care operează

este prevăzut expres sau depinde de îndeplinirea unei anumite condiții.

Împotriva posibilității și necesității instituției suspendării actelor administrative s-ar putea riposta că aceasta ar duce la suspendarea însăși a legii, deoarece ea se realizează în principal de organele administrației publice. Totuși însăși legea și respectarea legalității cer ca activitatea organelor administrației publice să fie conforme acestora [13, p. 47].

În acest sens, uneori, este absolut necesar să se suspende executarea unui act administrativ asupra căruia există dubii, incertitudini cu privire la legalitatea sau oportunitatea sa, tocmai pentru a se da posibilitatea organului competent să verifice aceste cerințe spre a nu se ajunge la încălcarea legii.

Așadar, prin suspendare nu numai că nu se „încalcă” legea, ci, dimpotrivă, se consolidează activitatea de executare în concret a legilor, care constituie cea mai importantă misiune a organelor administrației publice [13, p. 47].

Important este că, pe perioada suspendării, organul administrației publice, care a luat această măsură, verifică legalitatea sau oportunitatea actului administrativ, urmînd ca la expirarea termenului pentru care a fost suspendat, fie să îl repună în vigoare, fie să îl revoce (anuleze), dacă actul este ilegal sau inoportun [16, p. 194].

Suspendarea unui act administrativ poate deveni necesară din mai multe motive, dintre care reținem [4, p. 214]:

- contestarea legalității de către un cetățean, o organizație nestatală sau de către un organ public;
- schimbarea condițiilor de fapt după emiterea actului și punerea sub semnul întrebării a legalității pe considerente de oportunitate;
- necesitatea de a pune de acord actul administrativ cu actele organelor ierarhice superioare, emise ulterior;
- aplicarea unei sancțiuni persoanei fizice care a săvîrșit o abatere administrativă;
- clarificarea unor îndoieli ale organului emitent asupra legalității actului [7, p. 92];
- necesitatea prevenirii unei pagube iminente [9, art. 21 alin. (2)].

Este important, în acest sens, că oricît de mare ar fi sfera acestor cauze, ele nu pot transfor-

ma suspendarea într-o regulă a regimului juridic al actelor administrative, la fel ca revocarea. Dacă s-ar proceda astfel, s-ar ajunge să se împiedice activitatea administrativă, să se încalce legea și legalitatea [5, p. 281; 8, p. 253; 7, p. 92].

Prin urmare, suspendarea actelor administrative este o garanție a legalității, dar o garanție ce intervine în cazuri de excepție, în cazuri limită [7, p. 91] și în condițiile expres prevăzute de lege [14, p. 5].

În context, cercetătoarea L. Neagu susține că suspendarea este în realitate un eficient instrument procedural aflat la îndemîna autorității emitente sau a instanței de judecată, pentru a asigura respectarea principiului legalității, fiind echitabil ca atît timp cît autoritatea publică sau judecătorul se află în proces de evaluare, acestea să nu-și producă efectele asupra celor vizați [14, p. 5].

Suspendarea poate interveni *prin act juridic* (administrativ sau judecătoresc) ori *de drept* (în baza legii).

Suspendarea efectelor actelor administrative poate avea loc, în primul rînd, prin intermediul unor alte acte administrative cu o forță juridică cel puțin egală cu a actelor suspendate. Ea poate fi dispusă atît de organele emitente, cît și de organele ierarhic superioare, în cadrul controlului exercitat asupra activității organelor inferioare [16, p. 194].

Suspendarea executării actelor administrative poate fi dispusă și de instanțele judecătorești, dar numai în cazurile în care legea prevede în mod expres aceasta (de exemplu art. 21 din *Legea contenciosului administrativ*).

Astfel, suspendarea executării actelor administrative o poate dispune, în primul rînd, organul de la care emană. Dacă norma juridică prevede expres această posibilitate, nu se pune nicio problemă. Discuții pot apărea cu privire la situația cînd norma juridică nu face nicio referire în ceea ce privește posibilitatea suspendării unui act administrativ chiar de către organul care l-a emis. În literatura juridică s-a opinat că ea este inadmisibilă pentru că „posibilitatea suspendării, executării actului administrativ chiar de către organul care l-a emis, lăsată la absolut liberă apreciere a acestuia, pentru că norma juridică nu dispune nimic, poate ușor da naștere la abu-

zuri, la comiterea lor pe scară largă, la ridicarea suspendării actelor administrative la rangul de principiu” [6, p. 27].

Un asemenea punct de vedere nu poate fi acceptat nici din considerente teoretice și nici practice, susține P. Manta. Astfel, din moment ce organul administrației publice are, conform principiilor generale de drept administrativ, dreptul de a anula sau a revoca actele pe care le emite, cu atât mai mult trebuie să aibă și dreptul de a suspenda astfel de acte.

Aceasta nu este decît o aplicație a principiului „*qui potest majus potest et minus*”. Și, din considerente practice, se impune o astfel de soluție pentru că organul administrației publice nu are altă cale de a stopa temporar efectele unui act bănuat a fi ilegal sau inoportun. Ar fi anormal să nu se creeze organului emitent posibilitatea și timpul necesar deliberării asupra legalității sau oportunității unui act administrativ, perioadă provizorie și temporară în care actul nu își produce efectele, dar nu e desființat, și în care organul respectiv are timpul material necesar pentru a elimina incertitudinile grave care există cu privire la legalitatea și oportunitatea actului administrativ.

Trebuie însă de reliefat că măsura suspendării actelor administrative de către organele emitente nu poate și nici nu trebuie ridicată la rang de principiu, pentru că în această situație responsabilitatea organelor administrației publice în emiterea acestor acte ar fi mult diminuată. Știind *ab initio* că au posibilitatea de a suspenda actele pe care le emit, organele administrației publice ar putea să procedeze cu ușurință la efectuarea acestei operațiuni. Într-adevăr, în acest caz, suspendarea actelor administrative ar putea echivala cu însăși suspendarea executării legii, ceea ce este inadmisibil [13, p. 47-48].

Suspendarea executării actelor administrative poate fi dispusă și de organele ierarhic superioare celor care au emis actul, este acceptată conceptual ca urmare a efectelor ierarhiei ce se stabilește între organul care a emis actul și cel care are controlul activității acestuia potrivit poziției sale ierarhice [13, p. 49].

Controlul vizează tocmai asigurarea conformității actelor administrative cu prevederile legii. Atunci cînd există îndoieli cu privire la legalitatea actului administrativ, emis de organul

inferior, organul ierarhic superior poate hotărî suspendarea acestuia. Desigur, în situația cînd norma juridică prevede expres asemenea suspendare, organul administrației publice ierarhic superior are în mod incontestabil un asemenea drept.

Putem cita în acest sens: art. 7 pct. g) din *Legea cu privire la Guvern* [10], potrivit căruia Guvernul: „suspendă, abrogă sau anulează, în condițiile legii, actele miniștrilor, ale conducătorilor altor autorități administrative centrale subordonate Guvernului și ale conducătorilor structurilor organizaționale din sfera lor de competență dacă acestea contravin Constituției Republicii Moldova, actelor normative ale Parlamentului, decretelor Președintelui Republicii Moldova, hotărîrilor, ordonanțelor și dispozițiilor Guvernului”.

Din aceste prevederi legale este evident dreptul legal al Guvernului de a dispune suspendarea actelor organelor ce-i sînt în subordine [4, p. 216].

O problemă mai delicată din acest punct de vedere prezintă posibilitatea suspendării executării unui act administrativ de către organul ierarhic superior în situația în care normele juridice nu dispun nimic asupra acestei posibilități. Aceleași argumente, ca și în cazul anterior, sînt invocate și cu această ocazie, apreciindu-se că organele ierarhic superioare pot suspenda actele administrative ale organelor subordonate, cu atât mai mult cu cît ele le pot și anula.

O cu totul altă situație este cu privire la organele administrative, care nu sînt însă în mod „direct ierarhic superioare”. Cît privește regulile de competență, care sînt de strică interpretare, nu se justifică cu nimic soluția că aceste organe să poată anula sau suspenda actele unor organe care, chiar dacă au o competență mai restrînsă, nu se subordonează primelor [13, p. 49-50]. Așa, de exemplu, consiliul raional nu poate suspenda actele administrative ale unor consilii locale, deoarece între ele nu există raporturi de subordonare.

Cu titlu de excepție, putem invoca, în acest caz, dispozițiile art. 88 lit. i) din *Constituția Republicii Moldova* [3], potrivit cărora Președintele Republicii Moldova suspendă actele Guvernului, ce contravin legislației, pînă la adoptarea hotărîrii definitive a Curții Constituționale.

Dacă în cazul dat competența suspendării poate fi justificată, în general, în baza principiului separației și al echilibrului puterilor în stat, atunci un alt exemplu este cel puțin discutabil. Este vorba despre competența fostei Inspecții de Stat în Construcții (ISC) (actualmente Agenția pentru Supraveghere Tehnică), stipulată în Regulamentul acestei autorități [15] (la moment abrogat), de a cere suspendarea unor acte administrative de către autoritățile emitente ce nu sînt subiecți ai controlului exercitat de aceasta și de a suspenda nemijlocit unele acte administrative. În concret, atribuțiile Inspecției pînă nu demult au constat (potrivit cap. II, pct. 10 lit. o), p), q)) în:

„... o) înaintarea la Camera de Licențiere a propunerilor privind suspendarea acțiunii licențelor eliberate persoanelor juridice și fizice pentru desfășurarea activității de proiectare, verificarea proiectelor, executarea lucrărilor de construcții-montaj, în cazul încălcării de către acestea a legislației în construcții, a documentelor normative sau ignorării prescripțiilor Inspecției;

p) înaintarea la Comisia de atestare, constituită de Organul național de dirijare în construcții, a propunerilor privind sistarea valabilității sau anularea certificatelor de atestare tehnico-profesională a specialiștilor care au încălcat legislația în vigoare, au neglijat prescripțiile Inspecției sau au comis abateri de la soluțiile de proiect și normele în construcții;

q) sistarea valabilității autorizațiilor de construire/demolare, eliberate de autoritățile administrației publice locale, în caz de depistare a faptelor de încălcare a legislației în vigoare și a procedurii de eliberare...”

Analizînd aceste prevederi normative, putem constata că, în primele două cazuri, este acceptabil și binevenit ca Inspecția să intervină cu propuneri și demersuri de sistare a actelor administrative în cauză pe lîngă autoritățile emitente, cu atît mai mult că și legislația în vigoare prevede această competență [12, art. 7 alin. (6)-(7) și art. 30¹⁾].

În ultimul caz însă, Regulamentul atribuie în competența Inspecției dreptul de a sista valabilitatea unui act administrativ eliberat de autoritățile administrației publice locale. În acest caz, sînt discutabile cel puțin cîteva aspecte. Dacă e să ne bazăm pe *Legea cu privire la administrația*

publică locală, și în concret pe dispozițiile care reglementează exercitarea controlului asupra activității acesteia, vom observa că exercitarea controlului (de legalitate) ține de competența oficiilor teritoriale ale Cancelariei de Stat, care este în drept să ceară autorității emitente modificarea sau abrogarea totală sau parțială a actului [11, art. 68 alin. (1)], în caz contrar, să sesizeze instanța de contencios administrativ (art. 68 alin. (4)). Respectiv, este destul de clar că oficiile teritoriale ale Cancelariei de Stat, în condițiile constatării unor ilegalități, nu sînt în drept să dispună vreo oarecare măsură asupra actelor administrative ale administrației publice locale, ci doar să ceară organelor emitente anumite acțiuni. În plus, ele nu sînt în drept să le ceară suspendarea actelor, deoarece dispunerea suspendării poate fi cerută doar instanței de contencios administrativ. De aici, este destul de dubios faptul că dreptul de a suspenda actele autorităților administrației publice locale este recunoscut Inspecției de Stat în Construcții. Mai mult decît atît, Inspecția este în drept să suspende actul administrativ eliberat de autoritățile administrației publice locale, „în caz de depistare a faptelor de încălcare a legislației în vigoare și a procedurii de eliberare”. În fine, important este că la moment asemenea atribuții ale autorității în cauză au fost anulate.

Cît privește autorizațiile de construire/demolare, care sînt acte administrative individuale, sintagma „în caz de depistare a faptelor de încălcare a legislației în vigoare și a procedurii de eliberare” este susceptibilă de două interpretări: fie că aceste abateri au fost admise de titularul autorizației, fie de autoritatea emitentă. Considerînd a fi inutilă clarificarea acestei dileme, vom menționa doar că Inspecția nu dispune și nici nu a dispus de competența necesară de a verifica legalitatea procedurii de eliberare a autorizației date.

În viziunea noastră, Inspecția ar putea doar cere autorității locale emitente să-și suspende autorizația, dar nu cu scopul de a-i verifica legalitatea, ci cu scopul de a clarifica abaterile comise de subiectul controlat (titularul autorizației), de a-i sista activitatea acestuia în vederea verificării circumstanțelor și determinării măsurilor de rigoare ce urmează a fi aplicate.

Din cele analizate pot fi trase cîteva concluzii importante [4, p. 21]:

- suspendarea actelor administrative, intervenind și în contextul controlului de stat, exercitat asupra respectării legislației de către persoanele fizice și juridice, poate fi dispusă de către autoritatea emitentă doar la solicitarea organului de control;

- autoritățile administrative care nu se află în raporturi de subordonare cu autoritatea emitentă nu sînt în drept să suspende actele administrative ale acesteia.

În ceea ce privește suspendarea executării actelor administrative de către instanțele judecătorești, sînt relevante, în acest sens, prevederile art. 21 din *Legea contenciosului administrativ*, potrivit căreia: „(1) Suspendarea executării actului administrativ contestat poate fi solicitată de către reclamant instanței de contencios administrativ concomitent cu înaintarea acțiunii; (2) În cazuri temeinic justificate și în scopul prevenirii unei pagube iminente, instanța poate dispune suspendarea actului administrativ și din oficiu; (3) Prin derogare de la prevederile alin. (1) și (2), pînă la soluționarea definitivă a cauzei nu poate fi suspendată executarea deciziilor Comisiei Naționale a Pieței Financiare și a hotărîrilor Curții de Conturi”.

În fine, referindu-ne la suspendarea de drept sau în baza legii a actelor administrative, considerăm că aceasta este reglementată, bunăoară, în cuprinsul art. 448 alin. (3) din *Codul contravențional al RM* [2], potrivit căruia contestația împotriva procesului-verbal cu privire la contravenție suspendă executarea sancțiunii contravenționale aplicată prin proces-verbal.

Este deci o suspendare care operează direct prin efectul textului de lege, din momentul introducerii plîngerii la organul competent și pînă cînd acesta se pronunță, fie respingînd plîngerea, fie anulînd actul atacat, fie modificîndu-l [13, p. 47].

Din cele enunțate se poate conchide că suspendarea actelor administrative poate interveni în următoarele situații [1, p. 55]:

- de drept, în baza unei dispoziții legale sau chiar constituționale;

- în baza unui ordin al unui organ ierarhic superior;

- în baza hotărîrii de „retractare vremelnică” de către organul emitent;

- în baza unei hotărîri judecătorești.

Referitor la încetarea suspendării, vom nota că aceasta se deosebește în funcție de organul care a dispus-o. Astfel, încetarea suspendării unui act administrativ poate să aibă loc prin revocarea (anularea) actului administrativ suspendat, ca urmare a constatării caracterului său ilegal sau inoportun, fie prin repunerea în vigoare a actului administrativ suspendat, pentru că s-a constatat că acesta nu este ilegal sau neoportun.

În același timp, suspendarea poate să înceteze și de drept, în cazul actelor administrative suspendate pentru inoportunitate, în cazul în care împrejurările de fapt care au determinat suspendarea au dispărut [13, p. 56; 1, p. 57-58].

Suspendarea judecătorească a actelor administrative încetează la data soluționării litigiului de către prima instanță ori, după caz, la data rămînerii definitive și irevocabile a hotărîrii instanței de contencios administrativ [16, p. 195].

În fine, este important de reținut că, în esența sa, suspendarea este o operațiune juridică excepțională (spre deosebire de revocare, care apare ca o regulă), care se dispune doar atîni cînd există un dubiu (o îndoială) în privința legalității și oportunității actului administrativ, determinînd încetarea temporară a efectelor juridice ale acestuia, fiind un aspect de sine stătător al regimului actelor administrative.

Bibliografie

1. Apostol Tofan D. *Drept administrativ*. Vol. II. București: All Beck, 2004.
2. *Codul contravențional al Republicii Moldova*, nr. 218 din 24.10.2018. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 3-6 din 16.01.2009.
3. *Constituția Republicii Moldova* din 29.07.1994. Republicată: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.78/140 din 29.03.2016.
4. Diaconu M. *Mecanismul asigurării legalității actelor administrative în Republica Moldova*: Monografie. Chișinău: S.n., 2013.
5. Drăganu T. *Actele de drept administrativ*. București: Editura Științifică, 1959.
6. Ionescu R. *Drept administrativ*. București: Editura Didactică și Pedagogică, 1970.
7. Iorgovan A. *Tratat de drept administrativ*. Vol. II. Ediția a III-a, revizuită și adăugită. București: All Beck, 2002.

8. Iovănaș I. *Drept administrativ și știința administrației*. București: Editura Didactică și Pedagogică, 1977.
9. *Legea contenciosului administrativ*, nr.793 din 10.02.2000. Publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.57-58 din 18.05.2000.
10. *Legea cu privire la Guvern*, nr. 136 din 07.07.2017. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 252 din 19.07.2017.
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. *Legea privind calitatea în construcții*, nr. 721 din 02.02.1996. În: Monitorul Oficial Nr. 25 din 25.04.1996.
13. Manta P. *Suspendarea, revocarea și anular-
ea actelor administrative*. În: *Analele Universității „Constantin Brâncuși” din Târgu Jiu, Seria Științe Juridice*, 2011, nr. 1.
14. Neagu L. *Suspendarea executării actului administrativ. Practică judiciară*. București: Hamangiu, 2011.
15. *Regulamentul Inspecției de Stat în Construcții*, Anexa nr. 2 la Hotărârea Guvernului cu privire la controlul de stat al calității în construcții, nr. 360 din 25 iunie 1996. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 49-50 din 25.07.1996 (la moment abrogat)
16. Trăilescu A. *Drept administrativ*. Ediția a III-a. București: C.H. Beck, 2008.
17. Iorgovan A. *Tratat de drept administrativ*. Vol. II. Ediția a III-a, revizuită și adăugită. București: All Beck, 2002.
-