

ACTUL ADMINISTRATIV – PRINCIPALA FORMĂ DE REALIZARE A ADMINISTRAȚIEI PUBLICE

Diaconu Mihail - doctor în drept, conferențiar universitar, judecător Judecătoria Buiucani mun. Chișinău

Articolul este consacrat studierii conceptului, esenței și conținutului actului administrativ. Autorul argumentează ideea că actul administrativ reprezintă forma juridică cea mai importantă a activității autorităților publice, fiind și principalul instrument de realizare a puterii executive și de realizare a sarcinilor și obiectivelor ce revin administrației publice.

Cuvinte-cheie: putere executivă, act administrativ, autoritate publică, organ emitent.

The article investigates the concept, essence and content of the administrative act. The author emphasizes that the administrative act is the most important form of legal activity of state bodies. It is the main tool for the implementation of the executive power and the achievement of the objectives and tasks of the public administration.

Keywords: executive power, administrative act, public authority, public administration.

Статья посвящена исследованию понятия, сущности и содержанию административного акта. Автор подчеркивает, что административный акт является наиболее важной правовой формой деятельности государственных органов, являясь основным инструментом для осуществления исполнительной власти и достижения целей и задач публичной администрации.

Ключевые слова: исполнительная власть, административный акт, орган государственной власти, публичная администрация.

Actul administrativ (act unilateral) la sfârșitul sec. al XIX-lea a dobândit o formă de model juridic concret și a ocupat în sistemul dreptului administrativ poziția dominantă – datorită savantului jurist german Otto Mayer. Acesta reprezintă, încontestabil, forma juridică cu semnificație majoră a activității autorităților publice, fiind și principalul instrument de realizare a puterii executive și de realizare a sarcinilor și obiectivelor ce revin administrației publice. Actul administrativ a beneficiat astfel de numeroase studii doctrinare, consacându-i-se și numeroase reglementări concrete în sistemele de drept contemporan [4, p. 309].

Într-o accepțiune extensivă, *actul administrativ* reprezintă esența unui întreg și complex

proces de decizie, un moment important în cadrul conducerii societății, care intervine în toate sectoarele și domeniile de activitate – social, politic, economic, juridic, cultural etc. [5, p. 232].

Actele administrative constituie principala formă juridică de realizare de către puterea executivă a funcțiilor și sarcinilor sale. În mod special, vom sublinia că actul administrativ face parte din categoria formelor concrete de realizare a activității administrației publice *producătoare de efecte juridice*. Adică activitate prin care se dă naștere, se modifică sau se sting raporturi juridice [16, p. 9-10]. Prin urmare, actul administrativ reprezintă unul dintre principalele izvoare ale ra-

porturilor juridice de drept administrativ [6, p. 11].

În baza acestor acte, organele administrației publice, în limitele competențelor lor, reglementează relațiile sociale, organizează sfera economică, culturală și social-politică a vieții societății, asigură ordinea publică și securitatea statului, apără drepturile și libertățile cetățenilor, interesele organizațiilor de stat și obștești [29, p. 132; 26, p. 204].

Luînd în considerație subiectul emitent, cercetătorul I. Creangă subliniază că actele administrative sînt o categorie de acte juridice emise, de cele mai multe ori, de autoritățile și persoanele oficiale care-și desfășoară activitatea în administrația publică ca fiind o modalitate de lucru a acestora și care au menirea să asigure realizarea puterii executive în ansamblu. În același timp, actele administrative pot fi emise și de alte autorități și persoane din cadrul altor puteri (legislativă sau judecătorească), dar acestea sînt o activitate minoră ce ajută la organizarea lucrului de bază și a activității interne a organelor respective. De exemplu, Președintele Parlamentului sau Biroul Permanent emit acte administrative în vederea organizării lucrului intern al Parlamentului; conducătorii autorităților judecătorești emit acte administrative pentru o bună administrare a acestor instituții sau pentru executarea hotărîrilor judecătorești etc. [3, p. 214].

Legislația, practica judiciară și literatura de specialitate nu folosesc o terminologie unitară pentru denumirea principalului act juridic (de putere) emis de administrația de stat. Legislația utilizează, de regulă, denumirile concrete ale actelor administrative, ca de exemplu, hotărîre, regulament, autorizație, decizie, ordin, instrucțiune, dispoziție, permis etc. Întrucît actele juridice, emise de administrația publică, cunosc o mare varietate de denumiri, s-a impus, cu necesitate, găsirea unei denumiri generice care să desemneze, în mod unitar, întreaga categorie a acestor acte [6, p. 11-12]. În acest sens, se optează pentru două denumiri: cea de *act de drept administrativ* și cea de *act administrativ* (vom preciza, în context, că doctrina franceză operează cu categoria de *acte ale administrației* [23, p. 95; 2, p. 491]).

Denumirea de act de drept administrativ a fost propusă de către T. Drăganu, în ideea evocării

mai clare a regimului elaborării și, respectiv, al efectelor actelor organelor administrației de stat, emise în realizarea puterii de stat. S-a urmărit astfel a se releva, chiar prin denumire, că aceste acte sînt supuse unui regim juridic diferit de cel al actelor civile ale organelor administrației de stat. Sintagma a fost preluată și utilizată practic de majoritatea cercetătorilor administrativiști români din secolul trecut [9, p. 42; 19, p. 50-51; 14, p. 23; 12, p. 218-222; 15, p. 218].

În viziunea prof. A. Iorgovan, se poate spune la fel de bine *acte administrative*, punîndu-se accentul pe ideea *activității*, în sensul evocării actelor ce realizează administrația publică sau *acte de drept administrativ*, subliniindu-se ideea *regimului juridic aplicabil*. Se subînțelege că utilizarea unei terminologii sau a alteia este la latitudinea legiuitorului, a doctinarului, dar și în funcție de contextul de idei [14, p. 23]. Actualmente, în majoritatea lucrărilor științifice de specialitate este utilizată noțiunea de *act administrativ*.

Definiție. Într-o formulare generală, *actul administrativ* este definit ca: „forma juridică principală de activitate a organelor administrației publice, care constă în manifestarea unilaterală și expresă a voinței de a naște, a modifica sau a stinge drepturi și obligații, în realizarea puterii publice, sub controlul principal de legalitate al instanțelor judecătorești” [10, p. 119-120; 13, p. 264] (pe baza și în vederea organizării executării legii [18, p. 242]).

În accepțiune structural-organizațională, *actul administrativ* este definit ca fiind acea formă juridică de realizare, ca activitate principală ori secundară, a faptului administrativ, de către organe de stat sau, în baza legii, de organe nestatale, ce concretizează manifestarea unilaterală de voință a acestora, într-un regim juridic administrativ, tipic sau atipic, după caz [14, p. 24].

Într-o altă viziune, *actul administrativ* este un act juridic unilateral, care emană de la o autoritate publică, în baza puterii publice, în conformitate cu legea și în vederea executării legii [25, p. 12].

La rîndul său, A. Trăilescu susține că actele emane de la autoritățile administrației publice, în regim de putere publică, poartă denumirea generică de *acte administrative* [24, p. 179].

Este destul de relevantă, în acest sens, și definiția dată de O. Podaru, potrivit căreia actul administrativ presupune o manifestare unilaterală de voință, făcută cu scopul de a produce efecte juridice, emisă în regim de putere publică, pentru aplicarea legii ori prestării de servicii publice [21, p. 3].

În context, precizăm că unii autori români evită a formula o definiție generală a actului administrativ, menționând doar că acesta în calitatea sa de formă principală de activitate a organelor administrației publice cuprinde manifestarea voinței organului administrației publice, pe baza și în limitele legii [22, p. 7].

În doctrina franceză, actele juridice ale administrației sînt definite ca acte de voință orientate spre producerea unor schimbări în raporturile de drept ce există *la momentul intervenției* (al intrării în vigoare – e.n.) sau să modifice sistemul juridic [23, p. 95].

În literatura de specialitate rusă, actul administrativ este înțeles ca o manifestare de voință unilaterală în limitele legii a organului puterii executive competent, orientată spre crearea normelor juridico-administrative sau spre apariția, modificarea sau încetarea raporturilor juridice administrative, în scopul realizării funcțiilor și sarcinilor administrației publice [29, p. 133]. Astfel înțelese, aceste tipuri de acte juridice intermediază relațiile dintre părțile raporturilor juridice administrative, adică între administrator și administrați, între subiecții și obiectul administrării [26, p. 205].

O definiție destul de complexă propun autorii B.V. Rossinskii și Iu.N. Starilov, potrivit cărora actul administrativ presupune un act juridic ce reglementează relații administrative sau soluționează litigii juridico-administrative concrete, stabilește un nou statut juridic subiecților de drept, dispune de un caracter public de putere, este emis de către subiecției administrației publice competenți în mod unilateral, potrivit unei proceduri administrative prestabilite (în cadrul procesului administrativ), în vederea atingerii scopurilor, realizării sarcinilor și exercitării funcțiilor administrației publice [28, p. 437].

Cercetătorii autohtoni, inspirîndu-se atît din doctrina românească, cît și din cea rusă, definesc actul administrativ ca fiind: act juridic unilateral,

emis de un organ al autorității publice în cadrul exercitării puterii de stat în vederea executării legii și este obligatoriu și executoriu [1, p. 19]; o manifestare unilaterală de voință juridică de putere a subiectului administrației publice în vederea creării de norme juridice administrative sau a apariției, modificării sau încetării raporturilor juridice administrative în scopul realizării sarcinilor și funcțiilor cu care a fost învestit [27, p. 181].

Evitînd a formula o definiție concretă, unii teoreticieni explică actul administrativ ca fiind o categorie de acte juridice adoptate sau emise de autoritățile și persoanele care își desfășoară activitatea în administrația publică, fiind o modalitate de lucru a acestora, prin care se asigură realizarea puterii executive și îndeplinirea sarcinilor și obiectivelor ce revin administrației publice [20, p. 180].

În legislația Republicii Moldova, o tălmăcire oficială a noțiunii de act administrativ o găsim în art. 2 din *Legea contenciosului administrativ* [17], potrivit căruia actul administrativ presupune „manifestarea juridică unilaterală de voință cu caracter normativ sau individual, a unei autorități publice, emis în vederea organizării executării sau executării concrete a legii”.

Totodată, în aceleași dispoziții legale sînt asimilate actului administrativ contractul administrativ și nesoluționarea în termenul legal a unei cereri. Detaliînd, notăm că *contractul administrativ* este definit de lege ca „un contract încheiat de o autoritate publică, în virtutea prerogativelor de putere publică, avînd ca obiect administrarea și gestionarea bunurilor proprietate publică, executarea lucrărilor de interes public, prestarea de servicii publice, activitatea funcționarilor publici care rezultă din relațiile de muncă reglementate de statutul juridic al acestora”.

Prin urmare, contractul administrativ reprezintă un acord de voință între o autoritate a administrației publice sau un alt subiect autorizat de o autoritate publică și o persoană privată, iar obiectul contractului îl constituie realizarea unui interes general, a unui interes public, fie prin prestarea unui serviciu de interes public, fie prin exercitarea unei funcții publice și este supus unui regim de drept public [8, p. 108].

Sunt importante în acest sens explicațiile date de către Plenul Curții Supreme de Justiție [11] potrivit căruia din categoria contractelor administrative fac parte *contractele de concesiune* (reglementate prin Legea cu privire la concesiuni), *contractele de achiziții publice* (reglementate prin Legea privind achizițiile publice), *contractele de prestare a serviciilor publice de gospodărire comunală*, cum ar fi: de alimentare cu apă potabilă și menajeră, de furnizare a energiei termice și electrice, de canalizare și epurare a apelor uzate și pluviale, de salubritate, de administrare a fondului locativ public, de administrare a domeniului public (reglementate prin Legea serviciilor publice de gospodărie comunală), alte contracte de prestări servicii de interes public sau de executare a lucrărilor de interes public național sau local.

În același timp, contractele de vânzare-cumpărare a bunurilor din domeniul public al statului sau unităților administrativ-teritoriale constituie contracte administrative, dacă, pînă la încheierea contractului de vânzare-cumpărare, nu a fost schimbat regimul juridic al bunului respectiv, cu trecerea lui din domeniul public în domeniul privat, în condițiile *Legii privind administrarea și deetimizarea proprietății publice* și ale legislației privind proprietatea publică.

Contractelor administrative sînt asimilate și contractele încheiate între autoritățile publice și funcționarii publici. Prin urmare, funcționarii publici, funcționarii publici cu statut special din serviciile diplomatice, serviciul vamal, din organele apărării securității naționale și ordinii publice și alte categorii stabilite prin lege pot înainta, în instanța de contencios administrativ, acțiuni cu privire la numirea, transferarea, detașarea, suspendarea sau eliberarea din funcție, inclusiv aplicarea sancțiunilor disciplinare [11].

De rînd cu contractele administrative este asimilat actului administrativ și *nesoluționarea în termenul legal a unei cereri*. Se consideră nesoluționare în termen legal a unei cereri refuzul nejustificat al unei autorități publice de a primi o cerere referitoare la un drept recunoscut de lege sau faptul de a nu răspunde persoanei în termen de 30 de zile de la data înregistrării cererii de către autoritatea publică, dacă prin lege nu este prevăzut alt termen de soluționare a cererii.

Refuzul de a elibera un certificat, o adeverință sau un oricare alt înscris, precum și refuzul de a furniza o informație sau de a asigura accesul liber la registrele publice aflate la dispoziția furnizorului de informație, etc., de asemenea, sînt asimilate actului administrativ.

În același timp, merită atenție faptul că răspunsul unei autorități publice care cuprinde punctul de vedere cu privire la interpretarea unei legi sau a unui act administrativ normativ nu poate fi considerat drept un act administrativ, deoarece răspunsul în cauză nu produce nici un efect juridic față de persoana care l-a solicitat. De asemenea, nici răspunsul autorității publice care atestă date existente în evidența unei autorități publice nu constituie un act administrativ producător de efecte juridice [11].

Specificările expuse se dovedesc a fi necesare, deoarece anume în cele trei ipostaze ale sale actul administrativ al administrației publice poate fi supus controlului judecătoresc.

Obiectul actului administrativ. În același context, vom aduce unele precizări asupra obiectului actului administrativ. Astfel, dată fiind menirea administrației publice în cadrul puterii executive, actul administrativ este elaborat/emis „în vederea aplicării legii ori prestării de servicii”. De aici, se poate observa că obiectul unui act administrativ este unul dual [21, p. 11-12]:

(1) **aplicarea legii**, care presupune două etape:

- *organizarea aplicării*. Aproape orice text de lege presupune mai întîi o explicitare, făcută printr-un act administrativ normativ (așa-numitele norme metodologice) care, de regulă, provine de la Guvern ori de la ministerul de resort. Acest act facilitează aplicarea concretă și îi asigură totodată un caracter unitar. Desigur, organul administrativ emitent este ținut, în activitatea sa de interpretare și explicitare, de însăși prevederile legii în cauză, pe care nu trebuie să le încalce și la care nu trebuie să adauge (ca norme de drept material);

- *aplicarea concretă* – etapă ce presupune emiterea de acte administrative individuale prin care particularii care intră în sfera de aplicare a legii stabilesc un raport juridic concret cu autoritățile publice, dobîndind astfel drepturi sau obligații.

(2) **prestarea serviciilor publice.** De regulă, prestarea efectivă a acestor servicii se face prin intermediul faptelor materiale: furnizarea energiei electrice sau termice, asigurarea salubrității pe străzile municipiului, predarea cursurilor și organizarea seminariilor în cazul învățământului superior. Totuși, atunci când vorbim despre organizarea prestării serviciilor publice, aceasta se realizează adesea prin intermediul actelor administrative: de pildă, o hotărâre de consiliu local prin care sunt stabilite prețurile biletelor și abonamentelor în cazul transportului local de călători.

Emitenții actului administrativ. Conform art. 3 din *Legea contenciosului administrativ* [17], actele administrative pot fi emise de:

- a) autoritățile publice și autoritățile asimilate acestora în sensul Legii;
- b) subdiviziunile autorităților publice;
- c) funcționarii din structurile specificate la lit. a) și b).

Prin autoritate publică se înțelege orice organ de stat al unităților administrative instituite prin lege sau printr-un act administrativ normativ, care acționează în regim de putere publică pentru realizarea unui interes public.

Din categoria autorităților publice fac parte [11]: Parlamentul Republicii Moldova; Președintele Republicii Moldova; Guvernul; organele administrației publice centrale (ministerele, agențiile, birourile, serviciile, alte autorități administrative) și subdiviziunile lor teritoriale; autoritățile administrației publice locale de nivelul întâi, care sînt constituite și activează pe teritoriul satului (comunei), orașului (municipiului); autoritățile administrației publice locale de nivelul al doilea, care sînt constituite pe teritoriul raionului, mun. Chișinău, unității teritoriale cu statut juridic special și subdiviziunile lor; autoritatea judecătorească, care include toate instanțele judecătorești, Consiliul Superior al Magistraturii și Procuratura.

Din categoria autorităților publice centrale autonome fac parte Curtea Constituțională, Curtea de Conturi, Comisia pentru Piața Hîrtilor de Valoare, Comisia Electorală Centrală, Banca Națională a Moldovei etc.

Persoanele private (fizice sau juridice) pot fi asimilate autorităților publice, dacă aceste per-

soane exercită atribuții de putere publică sau utilizează domeniul public, fiind împuternicite prin lege sau printr-un act administrativ de autoritate să presteze un serviciu de interes public sau să exercite funcții publice întru executarea actelor legislative sau normative ale statului sau unităților administrativ-teritoriale. Respectiv, în cazul delegării de competențe către aceste persoane, actele emise de ele întru realizarea acestor prerogative sunt recunoscute ca fiind acte administrative (putînd fi contestate).

Generalizînd cele expuse, constatăm [7, p. 71] un anumit grad de dificultate în definirea actului administrativ, rezultat atît din multitudinea definițiilor date acestei categorii, cît și din varietatea trăsăturilor atribuite acestuia prin definire. Într-o anumită măsură complexitatea actului administrativ este determinată și de categoriile diferite de emitenți ale acestuia. De aceea, pentru conturarea statutului distinct al actului administrativ, care să-l diferențieze de alte acte și fapte juridice ale autorităților publice, este necesară identificarea clară a unor trăsături concrete și esențiale ale acestuia.

Bibliografie

1. *Administrarea cauzelor de contencios administrativ. Administrarea cauzelor contravenționale* (pentru uzul studenților). / E. Fistican, A. Pascari, A. Climova, S. Furdui, S. Bleșceaga; coord. principal E. Muraru. (Seria Suporturi de Curs. Cartea a 8-a). Chișinău: Elan Poligraf S.R.L., 2009.
2. Chapus R. *Droit administratif général. Tome 1*. 15-e édition. Paris: Montchrestien E.J.A., 2001.
3. Creangă I. *Curs de drept administrativ*. Chișinău: Epigraf, 2003.
4. Demciuc Ed. *Contractele administrative și contracte ale administrației*. În: Teorii și practici ale guvernării democratice, Sesiune de comunicări științifice (23-24 oct., 2010). Chișinău: S.n., 2011 („Elena-V.I.” SRL).
5. Diaconu M. *Actul administrativ: noțiuni generale, particularități și condiții de legalitate*. În: Contribuții științifice la edificarea și consolidarea statului de drept, Materialele conferinței științifice internaționale (3 mai 2011, mun. Chișinău). Chișinău: 2011.

6. Diaconu M. *Conceptul de act administrativ*. În: *Legea și Viața*, 2012, nr. 4.
7. Diaconu M. *Mecanismul asigurării legalității actelor administrative în Republica Moldova*: Monografie. Chișinău: S.n., 2013 (Î.S. F.E.-P. „Tipografia Centrală”).
8. Diaconu M. *Unele opinii ale autorilor de specialitate privind contractul administrativ*. În: „Consolidarea administrației publice în contextul edificării statului de drept în Republica Moldova”, Materiale ale conferinței internaționale științifico-practice (din 22 mai 2007, Chișinău). Chișinău: AAP, 2007.
9. Drăganu T. *Actele de drept administrativ*. București: Editura Științifică, 1959.
10. Gheorghiu R.Iu. *Drept administrativ*. București: Editura Economică, 2005.
11. *Hotărârea Plenului Curții Supreme de Justiție cu privire la practica aplicării de către instanțele de contencios administrativ a unor prevederi ale Legii contenciosului administrativ*, nr. 10 din 30 octombrie 2009. [resurs electronic]. www.csj.md. (accesat la 25.11.2016).
12. Ionescu R. *Drept administrativ*. București: Ed. Didactică și Pedagogică, 1970.
13. Iorgovan A. *Tratat de drept administrativ*. Vol. I. București: “Nemira”, 1986.
14. Iorgovan A. *Tratat de drept administrativ*. Vol. II. Ed. a III-a. București: All Beck, 2002.
15. Iovănaș I. *Drept administrativ și știința administrației*. București: Ed. Didactică și Pedagogică, 1977.
16. Iovănaș I. *Drept administrativ*. Arad: Ser-vo-Sat, 1997.
17. *Legea contenciosului administrativ*, nr.793 din 10.02.2000. În: *Monitorul Oficial al R. Moldova* nr. 57-58 din 18.05.2000.
18. Manda C. *Drept administrativ. Tratat elementar*. Ediția a II-a. Vol. I. București: Lumina Lex, 2002.
19. Negoită Al. *Știința administrației*. Multiplicat. București, 1972.
20. Orlov M., Belecciu Șt. *Drept administrativ (pentru uzul studenților)*. Chișinău: „Elena - V.I.”, 2005.
21. Podaru O. *Drept administrativ*. Vol. I. *Actul administrativ (I). Repere pentru o teorie altfel*. București: Hamangiu, 2010.
22. Prisăcaru V.I. *Actele și faptele de drept administrativ*. București: Lumina Lex, 2001.
23. Rivero J., Waline J. *Droit administratif*. 18-e édition. Paris: Dalloz, 2000.
24. Trăilescu A. *Drept administrativ*. Ediția a III-a. București: C.H. Beck, 2008.
25. Viorescu R. *Drept administrativ și administrație publică*. Suceava: Editura Universității „Ștefan cel Mare” din Suceava, 2006.
26. Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. *Административное право Российской Федерации*. Москва, 2003.
27. Гуцуляк В.И. *Административное право Республики Молдова*. Кишинэу: «Elena-VI» SRL, 2007.
28. Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. *Административное право*. 4-е изд. Москва: Норма, 2009.
29. Смоленский М.В. *Административное право*. Ростов-на-Дону: «Феникс», 2005.