



CONCEPTUL DE ACT ADMINISTRATIV

Mihail DIACONU,
doctorand

SUMMARY

The administrative document, like any other juridical document should not be conceived as a definitive, stable and unchangeable document. The dynamics of the evolution of the social, economic and political phenomena, influencing the complex activity of the public administration bodies, makes that administrative documents ensuring the organization of the execution and the concrete organization of law to be changed, modified. On reverse, the public administration is made by people and for people. No matter how well organized and managed it would be, the subjectivism can be diminished, but not completely eliminated. From this point of view, it is beyond any doubt that the bodies of the public administration can make efforts in the concrete activity, errors which can be transposed in the adoption of some administrative document not totally corresponding to the requirements of the moment and even to the law's imperatives. The public administration bodies should have the right to issue administrative documents in this period and in implicit manner, the authority to invalidate or call back when their unlawfulness or inopportunity can be observed, that is to say they do not correspond to the duties that should be fulfilled and so becoming a break in realizing them.

SUMAR

Actul administrativ, ca orice act juridic, nu trebuie conceput ca un act definitiv, fix, imuabil. Dinamica fenomenelor sociale, economice, politice care influențează activitatea deosebit de complexă a organelor administrației publice face ca și actele administrative, care asigură ca organizarea executării și executarea concretă a legii, să poată fi schimbate, modificate. Totodată, administrația publică este făcută de oameni și pentru oameni. Oricât de bine ar fi ea organizată și condusă, subiectivismul poate fi diminuat, dar nu poate fi eliminat complet. Astfel, organele administrației publice pot comite erori în activitatea concretă, adoptând unele acte administrative ce nu corespund în totalitate cerințelor momentului și chiar imperativelor legii. Organele administrației publice trebuie să aibă dreptul de a emite în orice moment acte administrative și, în mod implicit, puterea de a le anula sau a le retracta atunci când constată ilegalitatea sau inoportunitatea lor, adică nu corespund sau nu mai corespund sarcinilor ce trebuie să le îndeplinească și devin, deci, o frână în realizarea acestora.

În accepție largă, actul administrativ este forma principală prin care se realizează activitatea administrației publice și constă într-o manifestare expresă de voință prin care se creează, se modifică sau se sting raporturile juridice de drept administrativ, este unul dintre principalele izvoare ale acestor raporturi. El este un act juridic unilateral care emană de la un organ al administrației publice, în temeiul puterii publice, pe baza și în vederea executării legii. Actele administrative sînt emise, în principal, 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 care revin administrației publice.

Totodată, regimul juridic al actelor administrative reprezintă un

ansamblu de reguli ce guvernează elaborarea, modificarea și desființarea respectivelor acte. În primul rînd, actele de drept administrativ sînt supuse regimului juridic administrativ, avînd în acest sens un regim juridic propriu, distinct de cel al altor acte juridice. Acest regim ține de legalitatea actelor de drept administrativ, forța lor juridică și forța lor probantă; modul de intrare în vigoare, de executare și de încetare a efectelor juridice. Astfel, actele respective dispun de prezumția de legalitate, sînt obligatorii și se pun direct în executare. Se evidențiază caracterul lor de acte de putere sau de autoritate prin opoziție, de exemplu, cu actele juridice civile, ale căror efecte vizează, de regulă, numai părțile participante la raportul juridic respectiv. În al doilea rînd, analizînd regimul juridic al acestor acte, tre-

buie să-l distingem de natura juridică a efectelor sau raporturilor pe care le generează. Astfel, un act normativ (o hotărîre a guvernului) rămîne un act administrativ chiar dacă reglementează raporturi civile, natura sa juridică fiind distinctă de faptul că el constituie un izvor al dreptului civil.

Este absolut firesc faptul că legislația, practica judiciară și literatura de specialitate nu întrebunțează o terminologie unitară pentru denumirea principalului act juridic (de putere) emis de administrația de stat. Legislația folosește, de regulă, denumirile concrete ale actelor juridice administrative, ca, de exemplu, *hotărîre*, *regulament*, *autorizație* etc. Întrucît actele juridice emise de administrația publică cunosc o mare varietate și o abundență de denumiri, s-a impus găsirea unei denumiri generice



(ca și în cazul actelor civile sau a celor judiciare) care să desemneze, în mod unitar, întreaga categorie a acestor acte. În acest sens, două denumiri rețin, în principal, atenția: cea de *act administrativ* [9, art. 2] și cea de *act drept administrativ* [3, p. 42; 10, p. 50-51; 5, p. 218-222; 7, p. 218].

Actul administrativ a fost subiectul mai multor definiții distincte – fiecare autor a ținut să aducă ceva nou atunci când a definit această noțiune, devenită deja clasică –, încât cu greu putem vorbi despre o definiție comună, „utilizată de toată lumea”. Totuși, anumite elemente pot fi surprinse ca fiind folosite în mod constant, astfel că observându-le, la rândul nostru, vom defini actul administrativ ca fiind *o manifestare unilaterală de voință, făcută cu scopul de a produce efecte juridice, emisă în regim de putere publică, pentru punerea în aplicare a legii ori pentru prestarea de servicii publice*. Astfel, am încercat ca aceasta să cuprindă atât genul proxim (act juridic), cât și diferențele specifice (regimul de putere și obiectul actului).

Din raționamentele ce vor fi expuse mai jos, considerăm că denumirea de act administrativ se impune a fi reținută. Astfel, în doctrină actul administrativ poate fi definit ca *manifestarea unilaterală și expresă de voință a autorităților publice, realizată în scopul de a produce efecte juridice, în temeiul puterii publice* [11, p. 287; 12, p. 187; 3, p. 42; 6, p. 24; 1, p. 27]. În acest fel, este accentuat atât aspectul *formal* al actului de a fi emis de autorități publice, cât și aspectul *material* al acestuia referitor la conținutul său, conținut din care trebuie să rezulte emiterea sa în temeiul *puterii publice* cu care sînt înzestrate autoritățile publice.

În lipsa unui Cod de procedură administrativă, definiția actului administrativ o găsim în prezent în Legea contenciosului administrativ nr. 793 din 10.02.2000: „*manifestare juridică unilaterală de voință, cu caracter normativ sau individual, din partea unei autorități publice în vederea organizării executării sau executării în concret a legii. Actului administrativ, în sensul prezentei legi, este asimilat contractul administrativ, precum și nesoluționarea în termenul legal a unei cereri*”.

Pe lângă Legea contenciosului administrativ, noțiunea de act administrativ este reglementată și în Rezoluția (77) 31 „Cu privire la protecția individului față de actele autorităților administrative”, adoptată de Comitetul de Miniștri al Consiliului Europei la 28 septembrie 1997. Potrivit acestor reglementări, actul administrativ desemnează orice măsuri individuale sau decizii luate în cadrul exercitării autorității publice, susceptibile de a afecta direct drepturile, libertățile sau interesele persoanelor fizice sau juridice, și care nu este un act îndeplinit în cadrul exercitării unei funcții judiciare.

Totodată, prin art. 2 din Legea contenciosului administrativ, contractul administrativ și nesoluționarea în termenul legal a unei cereri sînt asimilate actului administrativ. *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.

Din definițiile prezentate mai sus rezultă următoarele trăsături distincte ale actului administrativ:

- Actul administrativ este o manifestare *unilaterală* de voință. Prin această caracteristică, el se deosebește de actele contractuale ale administrației, fie ele guvernate de regimul juridic de drept public, fie de regimul juridic privat.

- Actul administrativ concretizează voința *autorității publice* ca subiect de drept special, investit cu putere publică și, în consecință, produce efecte juridice care vor fi guvernate de regimul juridic de drept public.

- Actul administrativ este *obligatoriu* (1) pentru toate subiectele de drept care intră sub incidența sa, (2) pentru autoritatea publică emitentă sau inferioară, precum și (3) pentru autoritatea publică superioară.

- Actul administrativ este *executoriu* din oficiu, în sensul că poate fi executat imediat după aducerea la cunoștința persoanelor interesate, respectiv publicarea sa, deci din momentul din care produce efecte juridice, fără a mai fi nevoie de intervenția unui alt act în acest sens.

- Actele administrative sînt emise *pe baza legii, în scopul executării sau organizării executării legilor* și a celorlalte acte normative emise de autoritățile superioare. Așa cum s-a arătat în literatura de specialitate [11, p. 256], această



trăsătură este consecința ierarhiei în care se constituie normele juridice.

Un domeniu pe care îl vom supune cercetării ține de clasificarea actelor normative. Studiul nostru a relevat faptul că actele administrative prezintă o mare varietate, ținând seama de diversitatea de situații și relații sociale în care sînt angajate organele administrației publice. După natura juridică actele administrative pot fi: *acte administrative de autoritate*. Acestea se emit de un serviciu public (de o autoritate publică – legislativă, executivă, judecătorească) în mod unilateral, pe baza și în vederea executării legii, în scopul nașterii, modificării sau stingerii unor raporturi juridice. Actele administrative de autoritate se mai numesc și acte administrative de putere publică. Prin urmare, autoritățile administrative (sau autoritățile administrației publice) constituie specia, iar autoritățile publice – genul [11, p. 287].

Actele administrative de autoritate (de putere publică) se împart, la rândul lor, în acte administrative de autoritate cu caracter normativ (acte normative) și acte administrative de autoritate cu caracter individual (acte individuale). *Actul administrativ normativ* cuprinde reglementări de principiu, formulate în abstract, și sînt destinate unui număr nedeterminat de persoane. *Actul administrativ individual* este manifestarea de voință care produce efecte juridice cu privire la persoane determinate, sau, într-o formulă mai explicită, care „crează, modifică sau desființează drepturi și obligații în beneficiul sau sarcina unor persoane dinainte determinate” [4, p. 145].

La rândul lor, actele individuale pot fi clasificate [11, p. 292-293] în:

- *acte creatoare de drepturi și obligații* – acte prin care se stabi-

lesc drepturi sau obligații determinate pentru destinatarii lor (de exemplu, actul de atribuire a unui teren pentru construirea de locuințe sau cel de stabilire a impozitului) [11, p. 293; 7, p. 220];

- *acte atributive de statut personal* (diploma de absolvire a unei forme de învățămînt, decizia de pensionare), prin care beneficiarilor li se recunoaște o activitate anterioară și li se conferă un complex de drepturi, în condițiile prevăzute de lege [3, p. 90];

- *acte de constrîngere administrativă* (procesul-verbal de constatare a contravenției), prin care se aplică o sancțiune administrativă;

- *acte administrativ-jurisdicționale* – categorie hibridă de acte juridice, emise de autorități ale administrației publice, însă care au ca obiect soluționarea unor litigii și sînt emise după o procedură cu caracteristici apropiate de procedura judiciară [2, p. 105-106];

- *acte administrative prin delegație*, emise de persoane private, angajate, sub control statal, în activitatea de prestare a serviciilor publice.

Astfel, Statul sau unitățile administrative teritoriale pot gestiona direct serviciile publice necesare satisfacerii nevoilor celor administrați, sau le pot transfera, sub control strict, unor persoane private, care să le gestioneze în interes public, dar cu respectarea cerințelor de eficiență și eficacitate. Prestînd un serviciu public sub control statal, persoanele private menționate dobîndesc atribuții de putere publică și, în consecință, au posibilitatea să emită acte administrative obligatorii pentru cei care beneficiază de serviciul public, acte atacabile pe calea contenciosului administrativ [8, p. 10; 11, p. 287; 6, p. 23].

O altă clasificare a actelor administrative ține de conduita pre-

scrisă. Astfel, după conduita prescrisă actele de drept administrativ se clasifică în acte onerative, prohibite și permissive.

Actele onerative obligă subiectele de drept cărora li se adresează la o anumită prestație. Act individual onerativ este, de exemplu, actul care stabilește obligația administrativ-financiară (impozit, taxă, primă de asigurare prin efectul legii etc.).

Actele prohibitive prescriu interzicerea unor acțiuni.

Actele permissive, fără a obliga sau a interzice o anumită acțiune, lasă o anumită libertate de conduită subiectelor de drept. În cazul actelor permissive individuale dreptul la realizarea unor acțiuni se exercită de către titularii numai pe baza unor verificări prealabile ale organelor administrației de stat cu privire la îndeplinirea unor condiții legale. Aceste acte se împart în autorizații și în acte atributive de statut personal.

Autorizațiile pot fi autorizații impuse de lege, întrucît prin îndeplinirea condițiilor legale de către solicitanți organul este obligat să le emită.

Actele atributive de statut personal, spre deosebire de autorizații, conferă titularului lor un drept sau un complex de drepturi impuse de lege (de exemplu, diploma de licență) sau se emit în baza aprecierii organului, în cazul actelor atributive libere (de exemplu, decizia de schimbare a numelui pe cale administrativă). Distincția dintre aceste două categorii de acte este următoarea [3, p. 90]: actele atributive de statut personal nu asigură, de regulă, prin ele însele legalitatea unor acțiuni viitoare ale titularului lor, ci, pentru ca desfășurarea acestora să fie posibilă, este nevoie, de cele mai multe ori, să intervină, după emiterea actului



respectiv, un nou act administrativ. Astfel, pentru încadrarea unui absolvent licențiat poate fi necesară, după caz, repartizarea sau numirea în funcție. În cazul autorizațiilor, prin simpla lor emitere nu mai este nevoie de un alt act administrativ pentru a se beneficia de exercițiul lor. În practica administrativă actele normative nu conțin, de regulă, un singur gen de norme, ci, sub aspectul conduitei prescise, conțin norme ce prevăd conduite diferite.

După criteriul situației juridice generate, actele administrative pot fi *acte constitutive de drepturi și obligații* și *acte declarative de drepturi și obligații*, având în vedere caracterul atributiv sau neatributiv al acestora.

Actele *constitutive* sînt izvorul unei situații juridice noi, creînd, modificînd și desființînd raporturi juridice. În categoria lor intră actele de autorizare, actele de sancționare etc.

Actele *declarative* sau *recognitive* se limitează să constate o situație preexistentă emiterii actului juridic, fiind relativ puține în cadrul dreptului administrativ. În această categorie intră, de exemplu, actele administrative jurisdicționale, actele de constatare ale organelor de control, unele acte cu caracter confirmativ etc. Interesul practic al acestei distincții constă în aceea că actele declarative, stabilind drepturi și obligații preexistente emiterii lor, produc efecte juridice anterioare adoptării lor, și anume din momentul în care faptul juridic constatat de ele s-a produs. Actele constitutive, dimpotrivă, generînd prin ele însele noi raporturi juridice, produc, de regulă, efecte numai din momentul emiterii lor și pentru viitor.

După criteriul procedurii lor, actele se clasifică avînd în vedere gradul de complexitate al acestei

proceduri, inițiativa în elaborare, modul de aducere la cunoștință și forma exterioară. Astfel, după gradul lor de complexitate actele administrative pot fi elaborate *după o procedură simplă* sau *după o procedură complexă*. Primele nu presupun îndeplinirea unor formalități procedurale deosebite, în timp ce ultimele trebuie să îndeplinească cerințele unor formalități deosebite, pentru a putea produce în mod valabil efecte juridice.

După modul lor de inițiere actele administrative pot fi *emise din oficiu* sau *la cerere*, primele fiind, de regulă, revocabile, iar ultimele sînt, în general, irevocabile.

După modul lor de aducere la cunoștință, distingem *acte comunicate* – cele individuale, și *acte publicate* – cele normative.

După forma lor exterioară, actele administrative se împart în acte emise *în formă scrisă* și *acte orale* sau emise fără îndeplinirea acestei condiții. Încălcarea cerinței formei scrise, cerute de lege, antrenează nulitatea actului juridic.

În concluzie, putem afirma că atît conceptul de act administrativ, cît și clasificarea acestui concept după diverse criterii cunoaște o varietate mare, expunerea noastră fiind pe departe una exhaustivă. Prin urmare, această diversitate de concepte și tipuri de acte administrative ne demonstrează cu prisosință că materia controlului legalității actelor administrative este una complexă, care merită o atenție specială în abordarea științifică.

Totodată, în urma studiului am stabilit că în conținutul actelor normative ale Republicii Moldova urmează a fi făcute modificări și completări de natură să compatibilizeze aspectele doctrinare cu cele normative. În consecință, în studiile ulterioare vom veni cu propuneri de lege-ferenda în mate-

ria dată, fapt care, sperăm, va aduce îmbunătățiri cadrului normativ aferent actului administrativ și implicite controlului legalității actelor administrative.

Referințe bibliografice

1. Chiriac L. *Activitatea autorităților administrației publice*. Cluj Napoca: Accent, 2001.
2. Dragoș D. C. *Recursul administrativ și contenciosul administrativ*. București: All Beck, 2001.
3. Drăganu T. *Actele de drept administrativ*. București: Editura științifică, 1959.
4. Drăganu T. *Drept constituțional și instituții politice*, vol. I. București: Lumina Lex, 1998.
5. Ionescu R. *Drept administrativ*. București: Editura Didactică și Pedagogică, 1970.
6. Iorgovan A. *Tratat de drept administrativ*, vol. II, ediția a III-a. București: All Beck, 2002.
7. Iovănaș I. *Drept administrativ și știința administrației*. București: Editura Didactică și Pedagogică, 1977.
8. Lang Agathe Van, Gondouin Geneviève, Inserguet-Brisset Véronique. *Dictionnaire de droit administratif*, 2e édition. Paris: Editions Dalloz, Armand Collin, 1999.
9. *Legea Contenciosului administrativ* nr. 793 din 10.02.2000. Publicată în Monitorul Oficial al R. Moldova nr. 57-58 din 18.05.2000.
10. Negoită Al. *Știința administrației*, multiplicat. București, 1972.
11. Petrescu R. N. *Drept administrativ*. Cluj Napoca: Accent, 2004.
12. Trăilescu A. *Drept administrativ. Tratat elementar*. București: All Beck, 2002.