



DEOSEBIRI CONCEPTUALE ÎNTRE ACTUL ADMINISTRATIV ȘI ALTE CATEGORII DE ACTE JURIDICE

Ștefan BELECCIU,
doctor în drept, conferențiar universitar
Ion COJOCARU,
doctorand, Academia de Poliție „Ștefan cel Mare”

SUMMARY

The administrative act is the major activity of the executive power, while the law is the main form of activity of the legislative power. Another difference is that the administrative act is immediately enforceable, while the law is followed by a specific procedure for implementing which involves promulgation and publication.

Given that the administrative act of management is concluded between two parties, it acquires similar features to the contract (civil or commercial), however is not a contract, but an administrative act precisely because it has its own features that make the difference.

Keywords: administrative act of management, jurisdictional administrative act, public service, public administration, public servant.

REZUMAT

Actul administrativ este principala formă de activitate a puterii executive, pe când legea este forma principală de activitate a puterii legislative. Încă o deosebire constă în faptul că actul administrativ este executoriu imediat, pe când legea este urmată de o procedură specifică de punere în aplicare ce presupune promulgare și publicare.

Având în vedere că actul administrativ de gestiune se încheie între două părți, el capătă prin aceasta trăsături asemănătoare contractului (civil sau comercial), dar nu este totuși un contract, ci un act administrativ tocmai pentru că are trăsături proprii ce fac această diferență.

Cuvinte-cheie: act administrativ de gestiune, act administrativ jurisdicțional, serviciu public, administrație publică, funcționar public.

Introducere. Din start se impun anumite precizări legate de clasificarea actelor administrative după natura lor. Deși în analiza actelor administrative ne vom axa pe actele administrative *de autoritate*, actele administrative *de gestiune* și actele administrative *jurisdicționale* prezintă și ele anumite particularități.

Materiale și metode aplicate. Pentru realizarea unei investigații prodigioase a temei propuse spre cercetare, a fost efectuată studierea și analiza pozițiilor doctrinare, opiniilor și teoriilor existente, în țara noastră și peste hotare, cu referire directă la actul administrativ, precum și la deosebirile conceptuale dintre actul administrativ și alte categorii de acte juridice.

Rezultate obținute și discuții. *Act administrativ de gestiune* este actul juridic încheiat de o autoritate a administrației publice sau de un alt serviciu public, atribuit de lege sau în condițiile legii, cu o persoană fizică sau juridică particulară, având ca obiect achiziționarea produselor,

prestarea serviciilor sau executarea unor lucrări ori concesionarea sau închirierea bunurilor mobile sau imobile din domeniul public [1, p. 195] al statului, municipiului, raionului, orașului, satului în condițiile și cu procedura stabilită prin lege sau potrivit legii.

Având în vedere că actul administrativ de gestiune se încheie între două părți, el capătă prin aceasta trăsături asemănătoare contractului (civil sau comercial), dar nu este totuși un contract, ci un act administrativ tocmai pentru că are trăsături proprii ce fac această diferență:

a) Inițiativa încheierii actului administrativ de gestiune aparține întotdeauna celui care reprezintă, potrivit legii, statul sau unitatea administrativ-teritorială (conducătorii organelor și serviciilor, conducătorii organelor centrale de specialitate etc.), ceilalți participanți sînt particularii (persoane fizice sau juridice) care acceptă condițiile puse de inițiatorul actului și se supun procedurilor stabilite, în prealabil, prin lege [2, p. 189-190].

b) Obiectul actului administrativ de gestiune îl constituie, după caz, achiziționarea bunurilor, executarea lucrărilor, prestarea serviciilor, concesionarea sau închirierea bunurilor, actul îmbrăcînd formă, denumire și regim juridic specific în raport de obiectivul său.

c) Actele sînt încheiate numai în formă scrisă și în strictă conformitate cu normele procedurale prevăzute de lege, procedură care are ca cerință fundamentală organizarea licitației publice.

d) Drepturile și obligațiile ce revin autorității administrației publice sau serviciului public nu pot fi transmise decît altei autorități sau serviciu public, iar cele ce revin particularului nu pot fi cedate altuia decît cu aprobarea autorității publice sau serviciului public respectiv [1, p. 196].

e) De la încheierea actului administrativ de gestiune, serviciul public precizează cazurile în care el poate rezilia contractul fără să suporte daune pentru rezilierea actului administrativ de gestiune,



precum și clauze de răscumpărare în cazul actelor ce au ca obiect concesionarea unor bunuri, activități sau servicii publice.

Act administrativ jurisdicțional este actul administrativ tipic emis de un organ al administrației publice investit prin lege cu atribuții jurisdicționale, prin care se soluționează cu putere de adevăr legal un litigiu din sfera administrației active, după principiile specifice procedurii judiciare [3, p. 138]. Trăsăturile actului administrativ jurisdicțional sînt desprinse în mare parte din definiție:

- este un act administrativ tipic pentru un organ al administrației publice investit prin lege cu rezolvarea unor litigii;

- este adoptat ca urmare a rezolvării unui conflict juridic născut între două sau mai multe persoane fizice sau juridice, acestea din urmă fiind de drept public sau de drept privat [4, p. 109];

- deoarece se referă la un litigiu determinat, actul are un caracter individual;

- litigiul se soluționează cu forță de adevăr legal, această trăsătură apropiind actul administrativ jurisdicțional de hotărârile pronunțate de instanțele judecătorești;

- se bucură de un grad sporit de stabilitate, fiind exceptate de la principiul revocabilității (cu toate acestea, stabilitatea lor nu se identifică cu stabilitatea actelor emise de organele puterii judecătorești);

- procedura de elaborare și emitere a actului administrativ jurisdicțional este similară procedurii judiciare (cu respectarea principiilor contradictorialității, independenței, reprezentării părții de un apărător etc.);

- se păstrează obligativitatea motivării actului, care îl apropie de hotărârile (decizii sau sentințe) date de instanțele judecătorești.

a) Actul administrativ și legea. Actul administrativ, ca și legea, dă naștere, modifică sau stinge anumite drepturi și obligații; ambele fiind

acte juridice, de unde și trăsăturile comune în ceea ce privește manifestarea unilaterală de voință și obligativitatea de executare asigurată prin forța coercitivă a statului.

Prima deosebire constă în forța juridică diferită cu care este înzestrată fiecare categorie de acte, legea bineînțeles bucurîndu-se de forță juridică superioară față de actul administrativ. Prof. A. Negoită [5, p. 116] leagă acest fapt de autoritatea legii, care se întemeiază pe suveranitatea statului, pe cînd autoritatea actului administrativ derivă din lege. Emiterea și aplicarea actelor administrative se întemeiază pe organizarea executării legii, de aceea actul administrativ totdeauna se subordonează dispozițiilor legii [6, p. 96]. Tot datorită acestui fapt sînt elaborate și aplicate norme de control care să asigure legalitatea actelor administrative.

Actul administrativ este principala formă de activitate a puterii executive, pe cînd legea este forma principală de activitate a puterii legislative. Încă o deosebire constă în faptul că actul administrativ este executoriu imediat, iar legea este urmată de o procedură specifică de punere în aplicare ce presupune promulgare și publicare.

Legea este în toate cazurile un act cu caracter normativ generalizator, pe cînd actul administrativ, în majoritatea cazurilor, este un act individual, iar în cazurile în care are un caracter normativ, sfera sa de răspîndire este mai restrînsă, referindu-se la o singură problemă sau la un grup de probleme determinate [7, p. 231].

b) Actul administrativ și hotărîrea judecătorească. Hotărîrea judecătorească este în esență un act juridic, o manifestare unilaterală de voință emisă în baza legii, obligatorie spre executare, dar care se deosebește de actul administrativ prin următoarele [6, p. 97]:

- hotărîrea judecătorească este actul juridic prin care se realizează puterea judecătorească, iar actul

administrativ este forma de realizare a puterii executive;

- prin hotărîrea judecătorească se aplică legea la un caz concret, avînd ca scop fie sancționarea unui delict, fie soluționarea unui litigiu, iar actul administrativ are ca scop organizarea executării și executarea efectivă a legii;

- actul administrativ este emis în baza unei proceduri administrative, cu respectarea principiilor necontradictorialității și sesizării din oficiu, pe cînd hotărîrea judecătorească se emite după o procedură specifică, determinată de natura cauzei, cu respectarea principiului contradictorialității și al nesesizării din oficiu;

- actul administrativ este executoriu imediat din momentul emiterii, iar hotărîrea judecătorească este urmată de procedura de investire cu formulă executorie (prevăzută de normele de procedură penală, civilă, contravențională [6, p. 97]);

- actul administrativ este în principiu revocabil de organul emitent sau de organul ierarhic superior, pe cînd hotărîrea judecătorească nu este revocabilă, instanța care a emis-o nu este investită să o anuleze [7, p. 232].

c) Actul administrativ și contractul civil. Asemănarea dintre aceste două acte constă în faptul că ambele produc efecte juridice, fundamentîndu-se pe normele juridice de drept privat. În ce privește deosebirile, acestea constau în:

- actul administrativ constituie o manifestare unilaterală de voință juridică, iar contractul civil este rezultatul acordului a două sau mai multe voințe juridice care urmăresc producerea de efecte juridice;

- actul administrativ este supus regimului de drept public, contractul este supus, de regulă, regimului de drept privat;

- actul administrativ este emis în baza și în vederea executării legii și este executoriu din oficiu, pe cînd contractul nu se bucură de executare din oficiu (și neînțelege-



rile apărute urmează a fi soluționate pe cale judecătorească);

- nerespectarea sau neexecutarea contractului atrage aplicarea unor sancțiuni civile, pe când nerespectarea actelor administrative poate atrage aplicarea sancțiunilor de natură administrativă, disciplinară și chiar penală.

În literatura juridică recentă s-a dus discuții referitor la „compromisul” dintre actele administrative și contractele civile – contractul administrativ, definit de legislație ca „contract încheiat de autoritatea publică, în virtutea prerogativelor de putere publică, având ca obiect administrarea și folosirea bunurilor proprietate publică, executarea lucrărilor de interes public, prestarea de servicii publice, activitatea funcționarilor publici care reiese din relațiile de muncă reglementate de statutul juridic al acestora [8, art. 2]”. Însă, chiar și dacă într-un astfel de act juridic este prezentă voința ambelor părți – a autorității publice și a subiectului de drept privat (persoană fizică sau juridică) autorizat să presteze servicii publice, ca în cazul contractelor de concesiune a serviciilor publice, de angajare în serviciul public, de închiriere a spațiului locativ etc. –, autoritatea administrativă poate modifica sau rezilia, din proprie inițiativă, în condițiile legii, acest contract.

În afară de elaborarea și emiterea actelor administrative – formă principală de activitate a serviciului public, mai există și alte forme de activitate: faptele materiale și operațiile administrative sau tehnico-materiale ale autorităților administrației publice. Elaborarea actelor administrative și realizarea sarcinilor administrației publice sînt de neconceput fără efectuarea unui număr impunător de fapte materiale și operațiuni administrative. De fapt, analizînd activitatea organelor administrației publice, se poate constata că cea mai mare parte din activitatea acestora este

alcătuită din fapte și operațiuni administrative, precum și din operații materiale [9, p. 384].

Încă prof. P. Negulescu scria: „Dacă examinăm activitatea funcționarilor publici, constatăm că cea mai mare parte nu fac acte juridice, adică manifestări de voință cu scop de a produce efecte juridice. Un copist, o dactilografă, un factor poștal, un inginer care supraveghează o lucrare de construcție nu fac acte juridice; ei fac acte materiale, activități materiale, fapte, care au drept caracter de a produce rezultate de fapt” [10, p. 297].

În literatura juridică s-au făcut numeroase clasificări ale faptelor operațiilor și faptelor administrative. Gheorghe T. Zaharia le sistematizează și le ierarhizează după rațiunea importanței pentru administrație: „După acte, punem pe prim-plan operațiunile tehnico-materiale de care depinde elaborarea și executarea actelor administrative, și, în strînsă legătură cu acestea – faptele materiale administrative, cu atît mai mult, cu cît unele din acestea se prezintă ca producătoare prin ele însele de efecte juridice, iar operațiile tehnico-administrative, tehnico-materiale și tehnico-productive sînt în fond fapte: fie fapte de muncă, de serviciu, fie fapte personale, fie fapte ale funcționarilor publici, fie fapte ale celorlalți salariați sau ale oamenilor în general” [11, p. 191].

Pentru o analiză mai lesnicioasă, vom purcede la examinarea separată a faptelor administrative și a operațiilor administrative, începînd cu definirea lor.

Faptele administrative sînt acțiuni și inacțiuni licite ori ilicite, săvîrșite sau nesăvîrșite de autoritățile administrației publice și de funcționarii acestora, precum și de persoane fizice sau juridice, în scopul de a produce efecte juridice, a naște, modifica sau stinge drepturi și obligații [1, p. 269].

Operațiunile administrative sînt acțiuni realizate de autoritățile

administrației publice și de funcționarii acestora prin care se ajunge la adoptarea (emiterea) sau la aplicarea actelor administrative. Astfel de activități desfășoară și funcționarii celorlalte servicii publice (care aparțin puterii legislative sau judecătorești), fie pentru realizarea puterilor respective, fie pentru emiterea unor acte administrative (ca activitate complementară).

Din definiții extragem trăsăturile faptelor juridice materiale și ale operațiilor administrative:

- ele nu concretizează o manifestare de voință, deci sînt forme concrete, materiale, prin care se acționează asupra realității existente;

- faptele materiale și operațiunile administrative au ca trăsătură dominantă scopul pentru care se realizează și care poate consta în mijlocirea emiterii (adoptării) actelor administrative, determinînd și condiționînd validitatea [3, p. 82], emiterea, sau acest scop poate consta în realizarea celui alt obiectiv al administrației – executarea legii.

În literatura juridică, problema clasificării faptelor administrative și a operațiilor administrative este intens mediată. Unii autori, precum V. Vedinaș [3, p. 81-83], C. Manda [12, p. 240-241], propun criterii de clasificare comune pentru ambele categorii, alți autori, precum V. Prisacaru [2, p. 267-271], M. Orlova [6, p. 100], M. Preda [1, p. 205-207], supun categoriile unei analize separate; autori precum A. Iorgovan [13, p. 12-13], I. Creangă [7, p. 238], D. Brezoianu [14, p. 95-98] analizează ca o categorie unică operațiunile administrative în care sînt integrate și faptele materiale.

Criteriile unice de clasificare a faptelor administrative și a operațiilor administrative sînt: regimul juridic, consecințele produse și scopul propus.

a) După *regimul juridic* în care se realizează, deosebim:

- fapte și operațiuni de putere (prin care se realizează servicii publice);



- fapte și operațiuni care nu se încadrează într-un regim juridic de putere (în general cele productive).

b) După *consecințele pe care le produc*, înțelăm:

- fapte și operațiuni producătoare de efecte juridice;

- fapte și operațiuni ce produc efecte de altă natură, dar care au și o relevanță juridică. Susținem părerea prof. A. Iorgovan care înaintează ipoteza că aceste fapte și operațiuni, deși nu constituie elemente ale voinței juridice, reprezintă interese juridic [13, p. 12-19].

c) După *scopul lor*, putem distinge:

- fapte și operațiuni prin care se realizează în mod direct misiunile administrației publice, și acestea sînt în general cele de prestare a serviciilor publice sau cele legate de emiterea ori punerea în executare a unor acte administrative;

- fapte și operațiuni prin care se mijlocește realizarea obiectivelor administrației publice, care au semnificația unor operațiuni de birou sau de administrație internă, operațiunile tehnico-administrative și actele cu caracter politic (de exemplu, mesajele Președintelui Republicii Moldova adresate Parlamentului);

- fapte materiale de producție, care sînt prestate de toate categoriile de organe administrative [3, p. 82].

În ce privește clasificarea separată a faptelor administrative și a operațiunilor administrative, faptele administrative care nasc, modifică sau sting raporturi juridice de drept administrativ ori din alte ramuri ale dreptului se împart în două categorii: fapte administrative licite și fapte administrative ilicite [2, p. 14].

a) Faptele administrative *licite* pot fi săvîrșite atît de funcționarii publici, cît și de ceilalți funcționari dintr-un organ al administrației publice centrale ori locale în pregătirea adoptării sau emiterii unui act administrativ ori în executarea unui act administrativ, precum și

de persoanele fizice sau juridice în executarea unui act administrativ [2, p. 14] (de exemplu, desființarea, evacuarea unui chioșc construit pe domeniul public al municipiului, în executarea unei hotărîri a Consiliului municipal prin care s-a dispus desființarea chioșcului construit pe domeniul public fără autorizație).

b) Fapte administrative *ilicite* constituie acele fapte săvîrșite cu nerespectarea legilor și a actelor administrative normative, pe care acestea le prevăd și le sancționează. Aceste acțiuni sau inacțiuni [1, p. 206] constituie fapte administrative ilicite, în măsura în care nu prezintă semnele unei infracțiuni și nu sînt pedepsite conform Codului penal. Faptele administrative ilicite pot fi săvîrșite de funcționarii publici și de alți funcționari din organele administrației publice, și chiar de persoanele fizice.

Dacă actele administrative (de autoritate, de gestiune și cele cu caracter jurisdicțional) pot fi revocate sau anulate în condițiile legii, faptele administrative licite, dar și cele ilicite, nu pot fi revocate și nici anulate.

Operațiunile administrative pot interveni în diferite faze ale procesului de elaborare și de executare a actelor administrative: a pregătirii, a emiterii, a executării actului administrativ și în cea a controlului executării [14, p. 96]. Iată rațiunea care impune clasificarea operațiunilor tehnico-administrative în: a) anterioare; b) concomitente și c) posterioare tuturor actelor juridice ale autorităților administrative, ceea ce nu exclude însă ca unele dintre ele, îndeosebi operațiunile de putere (și cele de prestație), să fie realizate direct în baza dispozițiilor legii, avînd valoarea faptului juridic prin care se concretizează aplicarea legii [12, p. 241]. Majoritatea covîrșitoare a operațiunilor administrative din activitatea autorităților administrației publice sînt cerute de lege drept condiții de valabilitate a actelor administrative.

a) Operațiunile tehnico-materiale *anterioare* adoptării sau emiterii actelor administrative pot consta în: întocmirea proiectelor de acte juridice; avizarea proiectului înainte de adoptarea acestuia; îndeplinirea operațiilor cu ocazia votării actului, printre care convocarea organului colegial, transmiterea spre studiere a proiectului funcționarilor publici sau persoanelor care compun organul colegial, stabilirea ordinii de zi, întocmirea procesului-verbal al ședinței ș.a.; îndeplinirea diferitor operațiuni necesare formei actului, printre care ștampilarea, datarea, înregistrarea, traducerea într-o altă limbă (la anumite categorii de acte) etc.

b) Operațiunile tehnico-materiale *concomitente* adoptării sau emiterii actelor administrative pot consta în: operațiuni de definitivare a proiectului de act administrativ, manifestarea acordului funcționarilor publici sau a persoanelor care compun organul colegial competent să-l adopte, întrunit de cvorumul cerut de lege și, de asemenea, adoptat de cvorumul prevăzut de lege; eventuala redactilografieră (redactare) în forma finală definitivă a actului administrativ și semnarea lui de către conducătorul organului colegial care l-a adoptat [2, p. 189-190]; la actele administrative de autoritate emise de un organ unipersonal aceste operații constau, de regulă, în lecturarea textului de către funcționarul public competent să-l emită, redactilografierea (dacă este cazul) și semnarea lui.

După părerea prof. D. Brezoianu, tot în faza de executare, în cazul neexecutării de bunăvoie a actelor administrative, pot fi aplicate o serie de măsuri administrative coercitive, avînd ca scop obținerea executării actelor administrative. Astfel de operații sînt: tratamentul medical forțat, ținerea în carantină, reținerea persoanei pentru cercetări penale, confiscarea unor bunuri, aplicarea sechestrului, blocarea conturilor etc. [14, p. 97].



c) Operațiunile tehnico-materiale *posterioare* adoptării sau emiterii actelor administrative pot consta în: înregistrarea actului, menționarea numărului sub care a fost înregistrat, datarea și punerea sigiliului (ștampilarea actului), transmiterea spre publicare ori înmînarea directă sau prin poștă celor interesați [1, p. 207].

Spre a verifica modul în care au fost executate actele administrative, poate fi utilizată o gamă variată de operațiuni administrative de control [14, p. 97]. Aceste operațiuni pot fi îndeplinite de către organele administrației publice ierarhic superioare celor controlate sau de persoane și subdiviziuni din componența aceluiași organ. Totodată, controlul poate fi exercitat și între organe diferite, fără a exista relații de subordonare între ele (de exemplu, controlul sanitar etc.). Ca operații administrative de control sînt încadrate verificările de acte, inventarierea, expertizele.

Bazîndu-ne pe cercetările doctrinare ale contenciosului administrativ realizate de autorii autohtoni și din străinătate, făcînd concomitent o paralelă cu prevederile Legii contenciosului administrativ, trebuie să menționăm că faptele și operațiunile administrative nu pot face obiectul acțiunii în contencios administrativ, în scopul verificării legalității lor. Legea recunoaște ca obiect al acțiunii doar actul administrativ și nesoluționarea unei cereri în termenul prescrist [8, art. 3].

Ar fi eronată concluzia precum că legalitatea faptelor și operațiunilor administrative este totalmente neglijată, instanța de contencios administrativ este în drept să se pronunțe, în limitele competenței sale, din oficiu sau la cerere, și asupra legalității actelor sau operațiunilor administrative care au stat la baza emiterii actului administrativ contestat. În cazurile în care controlul legalității acestor acte sau operațiuni ține de competența instanței de contencios

administrativ ierarhic superioare, urmează a fi ridicată excepția de ilegalitate în fața acestei instanțe în condițiile legii [8, art. 25 alin. (2)]. Iar actul administrativ emis cu încălcarea procedurii stabilite constituie temei al contestării și anulării – în totalitate sau în parte – a actului administrativ [8, art. 26 lit. c].

Referințe bibliografice

1. Mircea Preda. Drept administrativ. Partea generală. Ediție revăzută și actualizată. București: Lumina Lex, 2002, p. 205; în același sens a se vedea: Valentin Prisacaru. Tratat de drept administrativ român. Partea generală. București: Lumina Lex, 1993.

2. Valentin Prisacaru. Actele și faptele de drept administrativ. București: Lumina Lex, 2001.

3. Verginia Vedinaș. Drept administrativ, ediția a IV-a, revizuită și actualizată. București: Universul Juridic, 2009.

4. Dacian Cosmin Dragoș. Legea contenciosului administrativ. Comentarii și explicații. București: All Beck, 2005.

5. Alexandru Negoită. Drept administrativ și știința administrației. București: Atlas Lex SRL, 1993, p. 116.

6. Maria Orlov. Drept administrativ. Chișinău: Epigraf, 2001.

7. Ion Creangă. Curs de drept administrativ, vol. I. Chișinău: Epigraf, 2003.

8. Legea contenciosului administrativ, nr. 793-XIV din 10.02.2000, republicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, ediție specială, din 03.10.2006.

9. Romulus Ionescu. Drept administrativ și elemente ale științei administrației. București, 1977.

10. Paul Negulescu. Tratat de drept administrativ. București: Editura „E. Marvan”, 1934.

11. Gheorghe T. Zaharia. Drept administrativ. Iași: Ancarom, 1996.

12. Corneliu Manda. Drept Administrativ. Tratat elementar. Vol. I. București: Lumina Lex, 2002.

13. Antonie Iorgovan. Tratat de drept administrativ. Vol. II, adiția a patra. București: All Beck, 2005.

14. Dumitru Brezoianu. Drept administrativ român. București: All Beck, 2004.