

ACTIVITATEA ADMINISTRATIVĂ REALIZATĂ DE AUTORITĂȚILE PUBLICE DIN REPUBLICA MOLDOVA

Rodica Nichita, doctor în drept, lector universitar

Summary: *Administrative acts constitute the main legal form of carrying out the administrative activity of public authorities and represent the unilateral legal manifestation of will, with normative or individual character on the part of the public authority, in view of organizing the execution or concrete execution of the law.*

Keywords: *individual administrative act, public authority, public interest, public power regime, normative administrative contract, form of accomplishment of public administration, administrative activity*

Rezumat: *Actele administrative constituie principala formă juridică de realizare a activității administrative a autorităților publice și reprezintă manifestarea juridică unilaterală de voință, cu caracter normativ sau individual din partea autorității publice, în vedea organizării executării sau executării în concret a legii.*

Cuvinte-cheie: *act administrativ individual, autoritate publică, interes public, regim de putere publică, contract administrativ normativ, formă de realizare a administrației publice, activitate administrativă*

Separarea puterilor în stat presupune atât o stabilitate a funcțiilor și competenței fiecărei puteri ca parte componentă a puterii de stat, cât și înzestrarea lor cu un mecanism concret de funcționare. Cu ajutorul acestui mecanism, competențele fiecărei puteri se transformă în activități practice concrete. Așadar, puterea de stat nu se realizează de la sine, dar se transformă prin acțiuni concrete, cu caracter diferit, care exprimă conținutul și orientarea ei, realizate în principal de autoritățile publice ale statului. Conform art. 7 Cod Administrativ al Republicii Moldova prin *autoritate publică* înțelegem „orice structură organizatorică sau organ instituit/ă prin lege sau printr-un alt act normativ, care acționează în regim de putere publică în scopul realizării unui interes public”. Noțiunea de *regim de putere publică* este oferită de art. 8 Cod Administrativ al Republicii Moldova și care constă în „ansamblul competențelor prevăzute de lege în vedea realizării sarcinilor autorităților publice care le conferă posibilitatea de a se impune cu forță juridică obligatorie în raporturile lor cu persoane fizice sau juridice”. *Interesul public*, conform prevederilor art. 18 Cod Administrativ, „vizează ordinea de drept, democrația, garantarea drepturilor și a libertăților persoanelor, precum și obligațiile acestora, satisfacerea necesităților sociale, realizarea competențelor autorităților publice, funcționarea lor legală și în bune condiții”.

Fiecare autoritate a administrației publice sau reprezentatul acesteia, potrivit competenței sale, are posibilitatea de a acționa într-un mod sau altul, în limitele legii, în dependență de situația concretă. În realitate, presupune săvârșirea unor fapte concrete, de exemplu adoptarea, emiterea deciziilor, examinarea și soluționarea petițiilor, particularelor, acțiuni de control, care au statut de funcții administrative în cadrul cărora se realizează administrarea, care reprezintă forma administrației publice. Prin *forma administrației publice* înțelegem o acțiune exterioară a autorității publice, inclusiv reprezentatul acesteia, efectuată în limita competenței prevăzute de lege sau conform legii, care generează efecte, consecințe cu caracter juridic și nejuridic.

În calitate de forme principale de realizare a administrației publice pot fi considerate următoarele:

1. Forme juridice de realizare a administrației publice
 - a. Emiterea, adoptarea actelor administrative normative
 - b. Emiterea, adoptarea actelor administrative individuale
 - c. Aplicarea actelor administrative normative și individuale
 - d. Încheierea contractelor administrative
2. Forme nejuridice de realizare a administrației publice
 - a. Acțiuni cu caracter organizatoric
 - b. Actele reale
 - c. Operațiunile administrative

Luând în considerație noțiunea de *act administrativ*, cercetătorul I. Creangă subliniază că actele administrative sunt 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.²⁶

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, hotărâre, regulament, autorizație, decizie, ordin, instrucțiune, dispoziție, permis etc. Întrucât 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.²⁷

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

²⁶ Creangă I. Curs de drept administrativ. Chișinău: Epigraf, 2003.

²⁷ Diaconu M. Conceptul de act administrativ. În: Legea și Viața, 2012, nr. 4

normelor juridico-administrative sau spre apariția, modificarea sau încetarea raporturilor juridice administrative, în scopul realizării funcțiilor și sarcinilor administrației publice.²⁸

Art. 5 al Codului administrativ statuează efectiv că, activitatea administrativă reprezintă totalitatea actelor administrative individuale și normative, a contractelor administrative, a actelor reale, precum și a operațiunilor administrative realizate de autoritățile publice în regim de putere publică prin care se organizează aplicarea legii și se aplică nemijlocit legea.

În continuare vom tâlmăci cele prevăzute de art. 5 Cod administrativ menționat supra și ne vom strădui să explicăm caracterele activității administrative dar și să ne referim asupra aplicării efective a acestora.

În legislația Republicii Moldova, o tâlmăcire oficială a noțiunii de act administrativ o găsim în art. 2 din Legea contenciosului administrativ²⁹, 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”.

Observăm că legea abrogată în calitate de obiect la unui act administrativ prezenta manifestare juridică unilaterală de voință care putea fi cu caracter individual sau normativ, îndreptată în vederea organizării executării sau executării în concret a legii. Putem deduce că obiectul actului administrativ putea fi de o natură organizatorică sau propriu-zisă de executare.

— organizarea aplicării. Aproape orice text de lege presupune mai întâi 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.

— 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, dobândind astfel drepturi sau obligații.

În prezent actul administrativ este separat din punct de vedere al reglementării în act administrativ individual și act administrativ normativ.

Art. 10 al Codului administrativ, enunță că actul administrativ individual este orice dispoziție, decizie sau altă măsură oficială întreprinsă de autoritatea publică pentru reglementarea unui caz individual în domeniul dreptului public, cu scopul de a produce nemijlocit efecte juridice, prin nașterea, modificarea sau stingerea raporturilor juridice de drept public. De rând cu actele menționate supra este asimilat actului administrativ individual și decizia autorității publice privind acordarea despăgubirilor pentru prejudiciile cauzate prin activitatea administrativă ilegală.

Prin urmare, se impune necesitatea de a defini tipurile de acte, care în conformitate cu definirea prezentată mai sus, se atribuie la categoria de act administrativ.

Astfel, Dicționarul Explicativ al Limbii Române, definește noțiunea de dispoziție ca prevedere obligatorie cuprinsă într-un act normativ; măsură sau hotărâre luată de un organ ierarhic superior și obligatorie pentru organul în subordine.

Pentru noțiunea de decizie dicționarul abordează următoarele definiție, hotărâre luată de un organ al administrației de stat sau de un organ de jurisdicție în urma examinării unei probleme, a unei situații etc., soluție adoptată (dintre mai multe posibile).

Ca emitent al actului administrativ individual, legiuitorul o prezintă pe autoritatea publică care pentru reglementarea unui caz individual în domeniul public, cu scopul de a produce nemijlocit efecte juridice, emite orice dispoziție, decizie sau altă măsură oficială.

Legea în vigoare, menționează în art. 7 că autoritate publică se consideră orice structură organizatorică sau organ instituită/instituit prin lege sau printr-un alt act normativ, care acționează în regim de putere publică în scopul realizării unui interes public.

În Hotărârea Plenului Curții Supreme de Justiție cu privire la practica aplicării de către instanțele de contencios administrativ a unor prevederi ale Legii contenciosului administrativ, se

²⁸ Смоленский М.В. Административное право. Ростов-на-Дону: «Феникс», 2005.

²⁹ Legea contenciosului administrativ, nr.793 din 10.02.2000. În: Monitorul Oficial al R. Moldova nr. 57-58 din 18.05.2000.

specifică că din categoria autorităților publice fac parte³⁰: 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.

În același context, vom aduce unele precizări asupra unor noțiuni folosite în definirea instituției de autoritate publică, astfel după cum a fost menționat, autoritatea publică acționează în regim de putere publică, codul administrativ, enunțează în art. 8 că regimul de putere publică reprezintă ansamblul competențelor prevăzute de lege în vederea realizării sarcinilor autorităților publice, care le conferă posibilitatea de a se impune cu forță juridică obligatorie în raporturile lor cu persoane fizice sau juridice.

Legislația în vigoare specifică că actele administrative individuale pot fi de două categorii. Prin urmare Actele administrative individuale pot fi:

a) acte defavorabile – actele care impun destinatarilor lor obligații, sancțiuni, sarcini sau afectează drepturile/interesele legitime ale persoanelor ori care resping, în tot sau în parte, acordarea avantajului solicitat;

b) acte favorabile – actele care creează destinatarilor săi un beneficiu sau un avantaj de orice fel.

În continuare, art. 11 al Codului administrativ, specifică că, destinatarul unui act administrativ individual este doar persoana către care actul administrativ se îndreaptă. Terții, ale căror drepturi sînt afectate de actul administrativ individual, nu sînt destinatarii acestuia. Astfel, constatăm că chiar dacă un act administrativ afectează drepturile unor terți, aceștia nu sunt destinatarii actului administrativ individual.

După cum am observat deja, actul administrativ individual este îndreptat spre o persoană sau spre un număr de persoane strict determinate, adică pentru un caz individual. În cazul în care actul administrativ va fi îndreptat spre un număr nedeterminat de situații identice, acest act administrativ va fi unul normativ.

Art. 12 al Codului administrativ, subliniază următoarele, un act administrativ normativ este actul juridic subordonat legii adoptat, aprobat sau emis de o autoritate publică în baza prevederilor constituționale sau legale, care nu se supune controlului constituționalității și stabilește reguli de aplicare obligatorii pentru un număr nedeterminat de situații identice.

Așadar, putem puncta următoarele trăsături ale actului administrativ normativ:

Este subordonat legii;

Este adoptat, aprobat sau emis de o autoritate publică;

Este adoptat, aprobat sau emis în baza prevederilor constituționale sau legale;

Nu se supune controlului constituționalității;

Stabilește reguli de aplicare obligatorii pentru un număr nedeterminat de situații identice.

Dacă este să vorbim despre actul administrativ individual, pentru acesta sunt impuse careva formalități procedurale necesare pentru emitere. Codul administrativ în art. 118 prevede că actul administrativ individual trebuie să fie motivat, în sensul că se vor expune considerentele care justifică emiterea acestui act. În motivare se vor indica temeiurile esențiale de drept și de fapt pe care le-a luat în considerare autoritatea publică pentru decizia sa. Din motivarea deciziilor discreționare trebuie să poată fi recunoscute și punctele de vedere din care autoritatea publică a reieșit la exercitarea dreptului discreționar. Motivarea trebuie să se refere și la argumentele expuse în cadrul audierii.

³⁰ Hotărîrea 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.

În continuare actul legislativ, expune ce cuprinde motivarea completă a unui act administrativ individual:

a) motivarea în drept – temeiul legal pentru emiterea actului administrativ, inclusiv formele procedurale obligatorii pe care se bazează actul;

b) motivarea în fapt – oportunitatea emiterii actului administrativ, inclusiv modul de exercitare a dreptului discreționar, dacă este cazul;

c) în cazul actelor administrative defavorabile – o descriere succintă a procedurii administrative care a stat la baza emiterii actului: investigații, probe, audieri, opinii ale participanților contrare conținutului final al actului etc.

Putem menționa că, motivarea completă este obligatorie, este parte integrată a actului administrativ individual și condiționează legalitatea acestuia.

Nu în toate cazurile motivarea unui act administrativ individual este obligatorie, se impune de a fi remarcat că, motivarea nu este obligatorie în cazul în care:

a. autoritatea publică admite o petiție în totalitate fără ca prin decizia de soluționare a ei să fie afectate drepturile sau interesele legitime ale altor persoane;

b) acest lucru este prevăzut expres de lege; sau

c) autoritatea publică emite acte administrative individuale de același fel într-un număr mai mare sau automatizat și, conform circumstanțelor de fapt ale cazului în parte, nu se cere o motivare.

Pentru ca un act administrativ individual să fie perfect valabil, acesta indispensabil trebuie să fie suficient de cert. Despre asta vorbește art. 119 din Codul administrativ, dar și stabilește forma acestuia, Un act administrativ individual poate fi emis în scris, verbal sau prin comportament concludent. Forma actului administrativ individual este aleasă de autoritatea publică care emite actul administrativ în baza dreptului discreționar corespunzător obligațiilor sale.

În concluzia acestui subiect, putem menționa că, actul administrativ este o manifestare de voință, realizată de o autoritate publică în regim de putere publică, îndreptat spre a reglementa un caz indivial sau de a stabili reguli de aplicare obligatorii pentru un număr nedeterminat de situații identice, în domeniul dreptului public, cu scopul de a produce nemijlocit efecte juridice

Actul administrativ, fiind el individual sau normativ este subordonat legii, asupra lui se impun careva rigorii de valabilitate, acest fapt este stipulat expres în legislația actuală. Trebuie menționat faptul că noul Cod administrativ³¹ atrage o atenție deosebită actului administrativ individual, astfel, acesta este împărțit în mai multe categorii, acestea fiind: acte defavorabile și acte favorabile.

În detaliu, legislația în vigoare reglementează procedura de emiterie și evident cerințele pentru ca un act administrativ să fie valabil și să fie susceptibil de a produce efecte juridice.

BIBLIOGRAFIE:

1. Creangă I. Curs de drept administrativ. Chișinău: Epigraf, 2003.
2. Diaconu M. Conceptul de act administrativ. În: Legea și Viața, 2012, nr. 4
3. Смоленский М.В. Административное право. Ростов-на-Дону: «Феникс», 2005.
4. Legea contenciosului administrativ, nr.793 din 10.02.2000. În: Monitorul Oficial al R. Moldova nr. 57-58 din 18.05.2000.
5. 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.
6. Cod Nr. 116 din 19-07-2018 Codul administrativ al Republicii Moldova Publicat la 17-08-2018 în Monitorul Oficial Nr. 309-320 art. 466

³¹ Cod Nr. 116 din 19-07-2018 Codul administrativ al Republicii Moldova Publicat la 17-08-2018 în Monitorul Oficial Nr. 309-320 art. 466