

NATURA JURIDICĂ A ACTULUI ADMINISTRATIV ÎN CONTEXTUL NOILOR REGLEMENTĂRI

Ina BOSTAN

Technical University of Moldova, ina.bostan@dp.utm.md

ORCID ID: 0000-0001-9191-8885

Oleg TĂNASE

Technical University of Moldova, oleg.tanase@imei.utm.md

ORCID ID: 0000-0002-9789-069X

Rezumat: *Necesitatea sistematizării și concentrării legislației dintr-un anumit domeniu sau într-o anumită ramură de drept în coduri, constituie o premisa a respectării normelor de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative. În acest context, codificarea dreptului administrativ în Republica Moldova a apărut ca o necesitate de a uniformiza regulile de procedură administrativă, combinată desigur cu cele de procedură în fața justiției administrative.*

În acest context, Cod administrativ reglementează cadrul general privind operațiunile și procedura administrativă, procedura emiterii actelor administrative, contractul administrativ, etapa prealabilă a verificării legalității contenciosului administrativ, ca atare. După cum vom prezenta în cuprinsul acestui studiu, Codul administrativ aduce cu sine reglementări noi, instrumente juridice noi în materia procedurii administrative și a actelor administrative, punând în evidență modificări de substanță a actelor administrative, a efectelor survenite prin revocarea, retragerea, nulitatea actului, cât și în materia litigiilor de contencios administrativ.

Concluziile și opiniile făcute în rezultatul acestui studiu, vor putea aduce unele viziuni de analiză doctrinară, de jurisprudență, proprie sistemului de administrație publică din Republica Moldova, la general, precum și a formei principale de activitate a organelor administrației publice – elaborarea adoptarea/emiterea și executarea actelor administrative, în special.

Subiectul dedus cercetării conține unele studii de caz, opinii, comentarii referitor la actul administrativ, ceea ce face ca lucrarea să constituie o sursă de inspirație în domeniu dreptului administrativ.

Cuvinte cheie: *raport juridic de drept administrativ, act administrativ individual, organ al administrației publice centrale, organ al administrației publice locale, legalitatea actului administrativ, oportunitatea actului administrativ.*

Introducere

Având în vedere că dreptul administrativ modern, aparține domeniului evolutiv, această ramură de drept ca și societatea *volens nolens* este în curs de dezvoltare, având influențe din dreptul european și bunele practici europene în această materie.

Codul administrativ, prin reglementările sale, evidențiază o etapă de dezvoltare a Republicii Moldova, punând în evidență o inspirație din drept german. Perfecționarea regulilor administrative, a avut ca scop reglementarea într-o formă unitară și sistemică a procedurilor administrative existente, astfel încât, să fie înlăturate carențele generale de fragmentare, lipsa de claritate, lipsa de accesibilitate. Codificarea legislației naționale a reușit și din doctrina și practica administrativă a majorității statelor membre ale Uniunii Europene, care au semnalat, în diferite ocazii, necesitatea unui corp coerent de reguli, în ceea ce privește procedura administrativă derulată de autoritățile publice.

Textele de lege din Codul administrativ conține *lato sensu* noțiuni și terminologii unitare pentru aceleași relații juridice, instituții, principii și concepte juridice, reducându-se astfel riscul unor interpretări diferențiate. De asemenea, acești indici constituie premise de a spori încrederea cetățenilor

în continuitatea și durabilitatea reglementărilor legale și implicit îmbunătățește activitatea autorităților publice.

Astfel, măsurile oficiale adoptate de autoritățile publice pentru reglementarea unui caz individual în domeniul dreptului public, cu scopul de a produce nemijlocit efecte juridice, sunt catalogate ca și acte administrative, cad sub incidența Codului administrativ, conținând etapele de naștere, modificare și/sau stingere a raporturilor juridice de drept public.

Metode și materiale utilizate

Pentru realizarea acestui studiu de caz, au fost analizate comentarii doctrinare, opinii și teorii, jurisprudență națională ce cuprind natura actului administrativ individual.

Pentru fundamentarea cercetării propuse, s-a utilizat, în principal, următoarele metode de cercetare: - *metoda istorică*, pentru a identifica evoluția conceptelor și reglementărilor referitoare la actul administrativ, precum și elementele de continuitate și cele de discontinuitate în această materie; - *metoda cantitativă*, cu ajutorul căreia am adunat, stocat și raportat la informațiile extrase din legislație, jurisprudență și doctrina națională, dar și cele aparținând doctrinei și jurisprudenței internaționale în materia dreptului administrativ; - *metoda științifică*, pentru prelucrarea logico-juridică a datelor obținute prin metoda descrisă anterior, identificând situația de problemă existente pe moment; - *metoda logică*, pentru structurarea firească a lucrării în raport cu scopul propus; - *metoda comparativă*, pentru identificarea elementelor comune între diferitele forme ale actului administrativ.

Rezultate obținute și discuții

Ab initio accentuăm, că actul administrativ, contractul administrativ, precum și faptele și operațiunile administrative sunt formele de activitate ale autorităților administrației publice. Actul administrativ constituie o categorie aparte de acte juridice, adoptate sau emise de autoritățile administrației publice, de instituțiile publice și de celelalte structuri organizatorice, constituite în condițiile legii, prin care se asigură realizarea sarcinilor ce revin autorității publice. În acest context, studiul actelor administrative se prezintă drept un obiectiv de importanță majoră, în măsura în care este un element fundamental al procedurii administrative interne.

Realitatea juridică actuală indică o tendință crescută a administrației publice în adoptarea de acte administrative individuale și normative, necesare bunei activități a puterii publice. Această tendință este determinată de expansiunea administrației publice, prin creșterea și diversificarea serviciilor publice.

Domaniul dreptului administrativ și al administrației publice, ne-a permis să constatăm că, instituția actelor administrative și faptelor asimilate lor, este studiată, în mod general, în contextul unor studii generale și mai puțin, în mod concret.

Definit în perioada interbelică drept „*un act făcut de un funcționar, din ramura administrativă, relativ la o materie administrativă, care intră în atribuțiile aceluia funcționar*” [14, p. 344], în doctrina actuală, actul administrativ este privit ca specie a actului juridic și prezentat drept „*acea formă principală a activității organelor administrației publice care constă într-o manifestare unilaterală și expresă de voință de a da naștere, a modifica sau a stinge drepturi și obligații, în realizarea puterii publice, sub controlul principal de legalitate al instanțelor judecătorești*” [10, p. 25].

I. Iovănaș definește actele juridice administrative ca fiind „*acte juridice unilaterale, obligatorii și executorii, emise în temeiul puterii de stat, prin care se organizează executarea sau se execută în concret legile și celelalte acte ale organului statului*” [11, p. 219].

În opinia altor autori, prin act administrativ se înțelege „*acea formă juridică principală a activității organelor administrației publice, care constă într-o manifestare unilaterală și expresă de*

voință de a da naștere, a modifica sau a stinge drepturi și obligații, în realizarea puterii publice, sub controlul principal de legalitate al instanțelor judecătorești” [9, p. 216].

Doctrina franceză pune în lumină, că actele juridice ale administrației sunt 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” [15, 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” [19, p. 133].

Altă opinie, față de elementele definitorii ale actului administrativ, a constituit cea potrivit căreia „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” [7, p. 19] sau „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 investit” [18, p. 181].

Dacă este să facem o analiză comparativă a acestor definiții putem observa, că în perioada interbelică noțiunea era folosită într-un sens *pur formal*, însă în doctrina actuală, fie ea autohtonă, fie străină, se pune accent nu doar pe aspectul formal-material, dar și pe latura funcțional - juridică a actului administrativ, în care se evocă atât autoritatea de la care emană voința, cât și natura juridică a actului adoptat.

În această privință, Codul administrativ conține elemente de substanță care trebuie să le întrunească actul administrativ, stabilind în același timp că reprezintă:

- act administrativ individual - *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* (articolul 10 aliniat 1 Cod administrativ);

- act administrativ normativ - *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* (articolul 12 Cod administrativ).

Ceea ce putem inițial observa din aceste definiții legale este faptul, că puterea publică definește dreptul administrativ și face distincția acestei ramuri de drept public față de dreptul privat. Or, definiția actului administrativ, cum este prevăzut în Cod administrativ, face trimitere la puterea de care se bucură autoritatea publică pentru a emite acte administrative, în realizarea competenței sale. Aceasta presupune, că organele administrative își desfășoară întreaga activitate prin prisma regimului de putere publică, în virtutea căreia poate adopta acte administrative cu forță juridică obligatorie. Însă, aici trebuie de menționat, că puterea publică nu trebuie confundată cu conceptul de constrângere. Puterea publică nu poate fi privită ca o forță justificată de anumite norme legale, deoarece statul și administrația publică, nu au ca element definitoriu constrângerea. În cazul autorităților publice, prin putere publică trebuie să înțelegem acea autoritate prin care administrația reprezintă și protejează interesul public.

Astfel, actul administrativ nu presupune exercitarea unei forțe de constrângere, decât în situația, când executarea din oficiu nu este realizată de bunăvoie, de către subiecții de drept. De aici concluzia, că actul administrativ nu se emite cu scopul de a constrânge, ci cu scopul realizării competențelor și sarcinilor impuse administrației publice, cea de executare a legii. Cu alte cuvinte, regimul de putere publică al actului administrativ pune în valoare trăsătura de serviciu public al administrației [8, p.27].

Regimul de putere publică, respectiv toate competențele și prerogativele stabilite în sarcina administrației de stat prin Legea supremă și celelalte acte normative, în scopul promovării și ocrotirii interesului public, este acceptată ca o condiție definitorie a actului administrativ. Această condiție definitorie a actului administrativ este acceptată și în doctrina actuală [17, p.19].

Aceste măsuri de constrângere legal instituite, stabilite pentru emiterea actului administrativ, și anume, reglementarea dreptului discreționar al autorității publice, a noțiunilor de regim de putere publică și interes public, modalitatea de protecție provizorie a acestuia pe calea instituției suspendării actului administrativ conduc la concluzia, că regimul de putere publică al actelor administrative nu este unul arbitrar, discreționar, ci unul de legalitate.

Pe cale de consecință, actul administrativ unilateral, emis de către o autoritate publică, în temeiul și pentru realizarea puterii publice, are ca finalitate organizarea executării legii sau executarea în concret a legii, pentru satisfacerea unui interes public, care vizează ordinea de drept și democrația constituțională, garantarea drepturilor, libertăților și îndatoririlor fundamentale ale cetățenilor, satisfacerea nevoilor sociale, realizarea competențelor autorităților publice.

O altă observație dedusă din dispozițiile legale este că, deși textul de lege nu prevede în mod expres, actul administrativ nu poate fi caracterizat astfel, decât dacă, prin efectele sale naște, modifică sau stinge raporturi juridice de drept public. Astfel, un act juridic poate fi considerat ca fiind de drept administrativ numai în situația în care, prin efectele sale, reglementează raporturi specifice dreptului administrativ.

Astfel, din conținutul dispozițiilor legale rezultă că, în determinarea faptului dacă un act juridic intră în sfera celor administrative trebuie să se țină cont de următoarele condiții definitorii, pe care trebuie să le îndeplinească actul:

- să fie emis de o autoritate publică;
- să fie emis în regim de putere publică și pentru satisfacerea unui interes public;
- prin efectele sale să dea naștere, să modifice sau să stingă raporturi juridice de drept public;
- să producă efecte.

Astfel, 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].

Actualele reglementări, în domeniul dreptului administrativ, ne permit să identificăm trăsăturile și particularitățile actului administrativ:

1. Actul administrativ este **un act juridic**, el producând efecte juridice prin faptul că dă naștere, modifică sau stinge un raport juridic administrativ. Producerea de efecte juridice de către un act juridic administrativ este condiționată de îndeplinirea tuturor condițiilor prevăzute de lege, în caz contrar el nefiind decât un fapt juridic.

2. Actul administrativ este o **manifestare unilaterală de voință** ce provine, în principal, de la o autoritate administrativă. Dacă la emiterea sau adoptarea unui asemenea act participă mai multe persoane, actul administrativ rămâne o manifestare unilaterală de voință, fiind expresia unei singure voințe (cea publică), acordată prin lege, diferitelor autorități publice. Drepturile și obligațiile părților, în cazul actului administrativ, nu au la bază un acord comun de voințe, ci sunt rezultatul manifestării unei singure voințe juridice, respectiv voința autorității administrative. Astfel, mecanismul de decizie din interiorul autorității publice emitente, precum și procedura de adoptare nu înlătură caracterul unilateral, deoarece toate persoanele fizice implicate în adoptarea actului contribuie la realizarea competenței organului administrativ, în final rezultând o singură voință, cea a autorității emitente.

3. Actul administrativ **organizează executarea legilor sau le execută în concret**.

4. Toate litigiile juridice născute din adoptarea / emiterea unui act administrativ ori din executarea lui sunt, de regulă, de **competența instanțelor de contencios administrativ** [3, articolul 20, 189,191].

5. Actul administrativ se caracterizează **printr-o triplă prezumție**: prezumția de legalitate, prezumția de autenticitate și prezumția de veridicitate, trăsături ce îi conferă forță juridică de a fi executat în mod obligatoriu.

Considerăm, că reglementările juridice în această materie, constituie un drept care aparține „dreptului public”, pentru faptul că prin aceste reglementări sunt prescrise constrângeri de ordin general, atât pentru autoritatea publică, cât și pentru particulari.

În această privință, jurisprudența de contencios administrativ în cadrul unui control judiciar, la acțiunea unui anumit reclamant și autoritatea publică emitentă, cu privire la faptul dacă actul adoptat, în raport cu acel subiect de drept, de către autoritatea publică reprezintă act administrativ individual sau un act preparatoriu, iar acesta din urmă nu constituie obiect separat al contenciosului administrativ, neproducând nemijlocit efecte juridice față de „reclamant” Instanța de judecată apreciind natura juridică a actului adoptat, l-a raportat la exigențele articolului 10 Cod administrativ, reținând elemente ale actului administrativ individual [21].

Pornind de la dezideratul că, un stat de drept trebuie să fie un stat guvernat de lege, iar o caracteristică esențială a statului guvernat de lege este axat pe principiul legalității activității administrației, care, împreună cu divizarea organizațională a puterii statului în trei elemente componente, are ca scop garantarea libertății cetățeanului față de intervenția directă a statului.

Prin urmare, principiul legalității este unul dintre fundamentele autorității publice și față de care se subordonează autoritatea publică.

Respectarea acestui principiu, de către autorități, presupune supunerea acestora ierarhiei normelor juridice. Și în doctrină este specificat faptul, că din perspectivă funcțională, statul de drept presupune ca statul să acționeze prin intermediul normelor juridice, dar să se supună în același timp acestora [4, pp. 173-174]. În consecință, dreptul „*devine nu doar mijloc al acțiunii statale, ci o limită exterioară a acestei acțiuni*”. Această viziune pune în centrul noțiunii de stat de drept norma juridică, care trebuie să fie astfel alcătuită încât să limiteze puterea statului [8, p. 7].

Prof. Tudor Drăganu menționează că, prin principiul legalității se subînțelege regula fundamentală a dreptului nostru, în virtutea căreia toate organele statului, organizațiile obștești, funcționarii, cetățenii și ceilalți locuitori ai țării sunt obligați să respecte strict legile și celelalte acte normative ale organelor puterii și administrației de stat, ce reglementează raporturile sociale la care participă [6, p. 275-276]. În același timp, principiul legalității desemnează și supunerea autoadministrării locale tuturor normelor juridice internaționale ori a tratatelor la care țara este parte [13, p. 115].

Pe de altă parte s-a subliniat, că legalitatea trebuie privită din trei perspective, „*ca fundament al acțiunii administrative, ca limită a acesteia, dar și ca o obligație a autorității de a acționa în scopul efectiv al respectării legii*” [1, p. 36].

În literatura de specialitate s-a arătat, de asemenea că, legalitatea actului administrativ presupune atât supremația legii pentru subiecții de drept vizați, cât și temeiul legal de acțiune în limitele legii a acestor subiecți [17, p. 335].

Astfel, pentru a fi legal, un act administrativ trebuie să fie emis de către autoritatea responsabilă, prin procedura legală prescrisă și în formă corectă și nu poate să conțină nici un defect de substanță. Dacă una din aceste cerințe nu este îndeplinită, actul administrativ este ilegal.

Legalitatea actului administrativ se apreciază în raport cu dispozițiile legale existente la momentul emiterii actului administrativ. Spre exemplu: procedura executării lucrărilor de construcție

începe odată cu depunerea cererii pentru emiterea certificatului de urbanism (ce este un act administrativ individual) în scopul obținerii, ca act final, a autorizației de construire. Autorizația de construire (ce este un act administrativ individual) se emite în baza documentației pentru autorizarea executării lucrărilor de construcții, cu respectarea prevederilor documentației de proiect.

Ca și concluzie putem menționa că, prezumția de legalitate este acea calitate a actului administrativ de a corespunde legii în accepțiunea *lato sensu*. În consecință, administrația nu poate acționa arbitrar, ci după anumite reguli expres stabilite de lege, prin care se reglementează procedurile administrative ce trebuie respectate și urmate.

Din cele menționate *supra* condițiile de legalitate ale actelor administrative sunt:

- actul administrativ trebuie emis sau adoptat în baza și în vederea executării legilor (Constituția, legile organice, legile ordinare, hotărârile de Guvern, actele administrative emise de alte autorități ale administrației publice cu forță juridică superioară);

- actul administrativ trebuie emis sau adoptat doar în limitele competenței conferite de lege respectivelor organe sau autorități administrative. Competența reprezintă ansamblul atribuțiilor delegate prin lege și poate fi de mai multe feluri: materială, teritorială, temporară;

- actul administrativ trebuie emis sau adoptat cu respectarea operațiunilor administrative, condițiilor de formă și procedură prescrise de lege;

- actul administrativ trebuie adoptat sau emis în vederea realizării unui scop licit;

- actul administrativ trebuie să fie oportun, adică să corespundă situației de fapt.

Astfel, principiul legalității actului administrativ individual și a autorității publice, ca atare, generează cel puțin două obligații evidente: *obligația de conformare la lege* și *obligația de a asigura aplicarea legii*.

Dacă este să facem o concluzie asupra acestei probleme, atunci putem menționa că, natura juridică al actelor administrative este guvernat de principiul legalității. În practică, însă, pot exista situații în care administrația publică, prin actele și acțiunile sale încalcă acest principiu, consecința firească fiind sancționarea activității sale ilegale, precum și a funcționarului public vinovat.

Astfel, nulitatea unui act juridic, implicit și a actelor administrative, este considerată a fi o sancțiune, care intervine în situațiile în care actul este afectat de unele vicii sub aspectul legalității. Nulitatea poate viza atât actele administrative normative, cât și pe cele individuale. Cauzele nulității pot viza nelegalitatea actului administrativ, în sensul încălcării condițiilor de fond, formă și procedură prevăzute de lege pentru valabilitatea sa, precum și netemeinicia actului, adică aplicarea eronată a legii la situația de fapt reglementată prin actul administrativ.

Până la constatarea nulității, actul administrativ produce efectele pentru care a fost emis (art. 139 Cod administrativ), în temeiul prezumției de legalitate. În cazul în care, actul administrativ a fost anulat pe temeiul ilegalității, efectele anulării se produc nu doar pentru viitor (*ex nunc*), ci și pentru trecut (*ex tunc*), chiar din momentul emiterii/adoptării sale. Dacă, însă, actul administrativ este anulat pe motiv de inoportunitate, efectele juridice produse înainte de anulare rămân valabile, anularea actului producând efecte juridice numai pentru viitor. Anularea unui act administrativ atrage după sine anularea tuturor actelor a căror legalitate este condiționată de legalitatea actului administrativ anulat, regulă care, însă, cunoaște și unele excepții.

Autoritatea competentă să constate nulitatea actului administrativ este, după caz, organul administrativ ierarhic superior (în temeiul raporturilor de subordonare administrativă), iar în special - instanța de judecată.

Actul administrativ nul se caracterizează prin lipsa unuia, unora sau tuturor elementelor sale esențiale, fără de care actul nu poate fi.

Prezumția de autenticitate reprezintă trăsătura actului administrativ care prezumă calitatea actului de a fi emis de organul evocat prin forma sa exterioară (ștampilă, antet, semnături etc.).

Prezumția de veridicitate exprimă calitatea actului administrativ de a corespunde adevărului, de a corespunde, prin fondul său, întrutotul voinței emitentului. Aceste trei prezumții au caracter relativ, răsturnarea lor putându-se face prin procedura contestării actului.

6. Actul administrativ are caracter **obligatoriu** (articolul 139 Cod administrativ.)

Obligativitatea actelor administrative trebuie privită sub aspectul organului emitent al subiecților de drept, care cad sub incidența actului și a organelor administrative ierarhic superioare. Astfel:

a) Actele administrative sunt obligatorii pentru organul emitent (autoritatea emitentă). Cele normative sunt obligatorii atâta timp cât rămân în vigoare. Actele individuale trebuie să fie emise în conformitate și cu respectarea dispozițiilor din propriile acte normative. Prin actul individual organul nu poate deroga de la prevederile propriului act normativ. Când actul se adresează însăși organului emitent, respectarea prevederilor sale se face atât în această calitate, cât și ca subiect obligat să îl execute.

b) Actele administrative sunt obligatorii și pentru subiectele care cad sub incidența lor, subiecte care pot fi sau nu subordonate în mod obișnuit autorității emitente. Pentru autoritatea ierarhic inferioară sunt obligatorii actele normative și cele individuale ale autorității superioare. Actele unei autorități sunt obligatorii și pentru subiectele nesubordonate în mod obișnuit autorității emitente, atunci când acestea are un rol coordonator într-o ramură sau domeniu de activitate.

c) Actele administrative se impun și organelor administrative ierarhic superioare autorității emitente. Distingem următoarele ipoteze: actele normative ale autorității ierarhic inferioare pot fi abrogate sau modificate de către autoritatea ierarhic superioară; actele individuale ale autorității subordonate au un regim special. Astfel, autoritatea superioară poate anula actul ilegal al autorității inferioare sau organului inferior, dar fără să poată emite actul individual în locul organului subordonat. Alteori, organul superior are dreptul de anulare al actului individual, putând emite actul sau putând obliga organul ierarhic inferior la emiterea lui. În alte cazuri când emiterea actului este de competență exclusivă a organului inferior, organul superior nu va putea anula actul și nu va putea emite un nou act individual (ex: prescripțiile în domeniul protecției muncii va avea ca emitent numai autoritatea pentru protecția muncii, în afară cazurilor când legea dispune altfel).

În sfârșit, organul superior nu va putea anula actul organului inferior și nici să-l modifice, în ipoteza în care acel act este definitiv și irevocabil.

7. Actul administrativ este **executoriu din oficiu** (principiul *executio ex officio*) (articolul 171 Cod administrativ).

La o analiză a acestui caracter, putem menționa că, sub aspectul naturii juridice ce guvernează realizarea, actele administrative se împart în:

- acte pentru a căror executare, atunci când ea nu se realizează de bună voie, cel în drept va demara executarea silită (în special când obiect de executare îl constituie anularea actului administrativ); și

- acte pentru a căror executare, atunci când cel obligat refuză, se realizează prin intermediul autorității jurisdicționale. Din prevederile articolului 255 ale Codului administrativ, *dacă o persoană juridică de drept public nu își îndeplinește obligația de emitere a unui act administrativ individual în termen de 15 zile, instanța de apel poate emite ea însăși, în cazuri adecvate, actul administrative.*

Caracterul executoriu al actelor administrative este pus în evidență de întinderea drepturilor și obligațiilor ce le sunt recunoscute subiecților de drept implicați în raportul juridic. Motivele care determină acest caracter au la fundament anumite temeuri de adoptare a actului administrativ.

Astfel un prim temei îl constituie emiterea actului în realizarea puterii de stat, ceea ce îi conferă de drept o trăsătură executorie; caracter ce poate lipsi numai dacă legea sau alte acte superioare prevăd aceasta (*articolul 171 alin. 1 Cod administrativ*).

Un alt temei este prezumția de legalitate de care beneficiază actele administrative și care are ca efect producerea imediată a consecințelor juridice ale actului, fără a mai fi necesară cercetarea legalității acestuia, fiind posibilă executarea directă. În cazul actelor juridice care nu realizează puterea de stat, caracterul executoriu se dobândește numai dacă legea îl prevede, deși actul individual are o aparență de legalitate. Astfel, caracterul legal nu contribuie singur la asigurarea caracterului executoriu al actelor administrative. În dreptul administrativ regula este caracterul executoriu al actelor și excepția lipsa acestui caracter, în cazul în care normele prevăd o atare situație.

În concluzie, ambele temeiuri, atât emiterea actului în baza puterii, cât și caracterul legal, contribuie cumulativ la conferirea caracterului executoriu al actelor administrative. Or, caracterul executoriu al actelor administrative există chiar din momentul adoptării lor legale. El nu se confundă cu executarea sau cu momentul executării actului. De regulă, actul administrativ deși executoriu, se va pune în realizare numai odată sau după notificarea subiectului cărui se adresează.

8. Caracterul **oportun** al actelor administrative (*articolul 16 Cod administrativ*, coroborat cu *articolul 137 Cod administrativ*).

Așa precum am arătat, dreptul își atinge scopul și devine eficient, numai în măsura în care dispozițiile sale sunt respectate în baza principiului legalității. Astfel, actele administrative au un caracter legal, dar, pentru a fi pe deplin eficiente ele trebuie adaptate condițiilor concrete, astfel încât ele să devină și oportune sau actuale.

Potrivit Dicționarului explicativ al limbii române, oportun este „*ceea ce se întâmplă, care se produce la momentul sau la locul potrivit, adecvat situației sau împrejurărilor*” [16, p. 822].

În altă ordine de idei, în ceea ce privește oportunitatea actului administrativ, s-a subliniat că aceasta este consecința puterii discreționare a autorității publice [12, p. 187] și că [2, p. 28] „*puterea discreționară nu este, în sine, incompatibilă cu statul de drept*”, întrucât prin lege sunt stabiliți parametrii în care se exercită atribuțiile de către autoritățile publice, care determină calitatea procesului de luare a deciziei.

În temeiul dreptului discreționar, autoritatea publică are o marjă de apreciere și trebuie să încorporeze propriile considerente de oportunitate în decizia sa.

Emiterea unui act administrativ individual discreționar este descrisă în plan de tehnică normativă prin verbul „*poate*” sau „*este autorizat*”, care este utilizat de legiuitor în expunerea textului normativ ce autorizează măsura oficială întreprinsă de autoritatea publică. O dispoziție discreționară este redată în textele de lege din articolele 143 aliniat (1), 144 aliniat (1), 145 aliniat (1) și 146 aliniat (1) din Codul administrativ.

În același timp, discreția nu oferă autorităților publice o „mână liberă” și „o libertate” în sine, acest drept urmând a fi realizat conform „dreptului”, așa cum solicită legiuitorul. Dreptul discreționar oferit de lege nu atașează o singură consecință juridică faptelor, ci lasă în sarcina autorității publice să aleagă consecințele legale, asigurând astfel flexibilitatea acțiunilor cerute de normele dreptului substanțial.

În privința oportunității actului administrativ - fiind atributul administrației, ca în limitele legii, să poată opta între două sau mai multe modalități de acțiune, de comportamente juridice care să aibă drept consecință adoptarea unui act administrativ în formele și condițiile legii. Or, prin soluțiile pe care trebuie să le aleagă și pe care le consideră cele mai potrivite, se impune ca autoritatea publică să ajungă să realizeze scopul final al legii, pentru care actul administrativ a fost adoptat sau în executarea cărui a fost emis.

Posibilitatea de acțiune a organelor administrative pe considerente de oportunitate este limitată strict de lege. Astfel:

a) dreptul de a acționa pe considerente de oportunitate este consacrat prin acte normative, nefiind acordat în mod aprioric și nelimitat organelor administrative;

b) dreptul de apreciere operează în limitele competenței organului, care nu poate fi depășită pe considerente de oportunitate;

c) dreptul de apreciere nu poate duce la încălcarea drepturilor subiective ale persoanelor cărora le este destinat actul;

d) exercitarea dreptului de apreciere se face cu respectarea principiului legalității, nefiind valabil un act oportun dar ilegal;

e) toate actele administrative sunt supuse controlului de legalitate și controlului de oportunitate din partea organelor administrației de stat ierarhic superioare.

În concluzie, oportunitatea se poate defini ca un element strâns legat de dreptul de apreciere al organelor administrative, în cursul organizării și executării legii, prin care se asigură realizarea sarcinilor și a atribuțiilor lor legale în termen optim, cu cheltuieli minime și în conformitate cu mijloacele care corespund cel mai bine scopului legii.

La o analiză comparativă a caracterului legalității și celui al oportunității actului administrativ, putem menționa că, legalitatea actelor administrative impune la conformitatea acestora cu legea fundamentală, cu legile elaborate de Parlament, cu hotărârile de Guvern și cu toate celelalte acte normative cu o forță juridică superioară; în timp ce oportunitatea - alături de legalitate, o condiție de valabilitate a actelor administrative ce se află în strânsă dependență cu puterea discreționară a administrației publice și derivă din capacitatea pe care o are organul care emite actul de a alege, dintre mai multe soluții posibile și egale, în aceeași măsură, pe cea care corespunde cel mai bine interesului public care trebuie ocrotit. Ea relevă, deci, calitatea actului administrativ de a satisface atât rigorile stricte ale legii, cât și o nevoie socială determinată, într-un timp și loc dat. Pe de altă parte, oportunitatea reflectă și concordanța în timp între realitatea socială, politică, economică și dispozițiile ce dau conținut actului administrativ.

Actul administrativ, având o natură juridică specifică, bazat pe norme constituționale și de drept administrativ, acordă autorităților publice un spațiu de acțiune și luarea deciziilor numai în determinarea consecințelor legale care trebuie atinse atunci când le stabilește legiuitorul. În acest fel, administrația poate lua decizii individuale sau normative în cadrul unui proces legal, făcând astfel posibilă realizarea unui echilibru între obiectivul legal abstract și circumstanțele reale. Din acest punct de vedere, vorbim despre acte administrative individuale și acte administrative cu caracter normativ.

Din efectul acestor reguli de legalitate, de discreție și oportunitate a actului, rezultă condiția scrisă *ad validitatem* a actului administrativ, din care decurg alte condiții exterioare de valabilitate:

- redactarea actului în limba oficială a statului;
- prezența antetului, care indică autoritatea care a emis sau adoptat un act administrativ;
- numele/ denimirea autorității publice care a emis actul administrativ;
- numele colaboratorului autorității publice care a emis actul administrativ;
- indicarea titlului;
- decizia luată;
- motivarea deciziei luate, inclusiv indicarea actelor normative pentru a căror punere în aplicare se emite actul administrativ;
- informația concretă cu privire la exercitarea căilor de atac;
- prezența semnăturii (actul administrativ individual nesemnăt este nul (articolul 121 alineat (4) Cod administrativ), a ștampilei ori sigiliului;

- contrasemnarea actului administrativ în privința legalității sau oportunității conținutului (în cazurile expres prevăzute de lege);
- menționarea datei, a locului, a numărului de înregistrare;
- indicarea beneficiarului sau a destinatarului.

Ceea ce se cere de concretizat, referitor la condițiile și etapele procedurale care determină valabilitatea unui act administrativ, putem menționa că ele se împart, în funcție de momentul în care intervin, în: *anterioare, concomitente și posterioare*. Unele dintre aceste condiții produc efecte juridice prin ele însele, în timp ce alte condiții sunt lipsite de asemenea efecte.

Regulile procedurale **anterioare** emiterii sau adoptării unui act administrativ – depind de specificul activității autorității administrației publice, de organizare a executării legii și de executare în concret a acesteia, de necesitatea adoptării de acte administrative - întrucât legea stipulează, că pentru realizarea unor acțiuni se vor adopta acte administrative de către autoritățile administrative publice.

În aceste cazuri, autoritățile administrative adoptă din oficiu ori la sesizarea altor organe astfel de acte, fără să existe o sarcină expresă în acest sens, cuprinsă într-o dispoziție a legii. Atât în primul, cât și în cel de al doilea caz, autoritatea publică este ținută la desfășurarea unor activități de pregătire a actului, care cuprinde o serie de operațiuni administrative, de documentare și prelucrare a datelor și informațiilor, menite a fundamenta actul administrativ. Culegerea și prelucrarea informațiilor reprezintă, practic, activitatea care are cea mai mare pondere în desfășurarea etapei de pregătire a actului administrativ, întrucât informațiile culese, motivele stau la baza elaborării soluțiilor cuprinse în act.

Unele din aceste acte pregătitoare sunt cerute de lege, iar actul administrativ de autoritate adoptat sau emis în lipsa acestora este lovit de nulitate, altele însă sunt inerente acestei faze a procedurii de adoptare sau emiterie a actelor administrative de autoritate, cum ar fi proiectul. Astfel, unele acte administrative sunt adoptate sau emise pe baza unei propuneri făcute de un alt organ al administrației publice, în lipsa căreia actul administrativ nu poate fi adoptat sau emis, pentru că legea cere, ca la baza adoptării sau emiterii actului, să stea această propunere.

Alte acte administrative se adoptă și se emit pe baza unor documente formate din planuri, schițe, expertize, referate, rapoarte, propuneri, studii de oportunitate, studii de fezabilitate, avize etc.

În cadrul actelor pregătitoare, un loc deosebit îl ocupă avizele și acordurile care, deși prin ele însele nu produc efecte juridice, fără ele nu pot fi adoptate sau emise actele administrative de autoritate (articolul 122 Cod administrativ).

Avizul reprezintă opinia solicitată de autoritatea publică competentă să emită/adopte actul administrativ unei alte autorități publice, cu privire la legalitatea și/sau oportunitatea emiterii/adoptării actului, respectiv la conținutul actului.

În funcție de regimul lor juridic, avizele sunt de trei feluri:

a. *facultative* - se caracterizează prin faptul că organul emitent este liber să le solicite sau nu, iar conformarea nu este obligatorie;

b. *consultative* - acelea pe care organul administrativ este obligat să le solicite, dar nu este obligat să li se conformeze;

c. *conforme* - se caracterizează prin faptul că organul administrativ este obligat să le solicite și să li se conformeze.

Dacă legea nu prevede în mod expres caracterul avizului, acesta se consideră a fi consultativ. Aceste avize au o importanță deosebită, ca atare și sancțiunile care intervin sunt diferite. În cazul în care organul administrativ nu solicită un aviz consultativ, actul administrativ este anulabil. Dacă nu se solicită un aviz conform, actul este lovit de nulitate absolută (articolul 122 aliniat (3) Cod administrativ).

Acordul reprezintă consimțământul (acceptul) pe care o autoritate administrativă îl dă în vederea emiterii unui act administrativ de către o altă autoritate administrativă. În funcție de momentul în care intervine, acordul poate fi anterior, concomitent sau posterior emiterii sau adoptării actului administrativ. În lipsa acordului, autoritatea administrativă nu poate emite sau adopta actul administrativ; din acest punct de vedere, acordul produce efecte similare cu avizul (de exemplu: regula de avizarea a documentației de proiect de către arhitectul-șef, condiție regăsită în Regulamentul privind emiterea avizului pentru documentația proiect, aprobat prin Ordinul nr.22 din 29.05.2020).

Condițiile (regulile) procedurale **concomitente** sunt cvorumul, majoritatea cerută pentru votarea actului și motivarea.

Această etapă presupune adoptarea propriu-zisă a actului, activitate realizată de către:

a) autoritățile deliberative (organ colegial) – pentru care se cer a fi respectate cvorumul ședinței, ordinea de zi, modul de votare, etc.

Cvorumul reprezintă numărul de membri, raportat la totalul membrilor unei autorități colegiale, care trebuie să fie prezenți pentru ca activitatea respectivei autorități să se desfășoare conform legii. De regulă, cvorumul este de jumătate plus unul din membrii săi, cu excepția cazurilor în care legea prevede altfel (articolul 133 aliniat (2) Cod administrativ).

Majoritatea, conform articolul 134 Cod administrativ, *reprezintă numărul minim de voturi ale membrilor organului colegial necesar conform legii pentru ca un act administrativ individual să poată fi emis*. Aceasta poate fi *simplă* (jumătate plus unul dintre membrii prezenți la ședință), *absolută* (jumătate plus unul din numărul membrilor care compun organul colegial) și *calificată* (reprezintă orice proporție mai mare decât majoritatea absolută, raportată la numărul total de membri ai organului colegial).

În cadrul ședinței, se supune dezbaterii proiectul actului întocmit. Participanții la dezbateri pot fi de acord cu proiectul, pot propune modificarea lui, ori pot arăta că nu este nevoie de o reglementare în problema respectivă. După dezbateri, proiectul actului se supune la vot, așa cum a fost prezentat sau cu modificările propuse și, dacă întrunește numărul legal de voturi, este aprobat. Unele acte normative cuprind dispoziții care stabilesc atât numărul necesar pentru ca deliberările organului colegial să fie valabile, cât și majoritatea ce trebuie întrunită pentru adoptarea actului. Dacă pentru emiterea unui act administrativ individual, de către un organ colegial, legea nu prevede în mod expres majoritatea necesară, se aplică regula majorității simple (articolul 135 aliniat (5) Cod administrativ).

b) autoritate (organ) unipersonal, atunci când emiterea actului administrativ este în competența unei singure persoane.

Ambele moduri de adoptare, însă trebuie să respecte regula de motivare a actului administrativ, prin care se expun considerentele care justifică emiterea/adoptarea unui act administrativ, sub sancțiunea nulității acestuia (articolul 118 din Cod administrativ). Motivarea completă este obligatorie, este parte integrantă a actului administrativ și condiționează legalitatea acestuia.

Etape (reguli) procedurale **posterioare** sunt semnarea și contrasemnarea actului administrativ, aprobarea, notificarea, comunicarea și publicarea lui (în cazurile expres prevăzute de lege), pentru ca aceste să intre în circuitul juridic. De exemplu: formalitățile procedurale posterioare adoptării hotărârilor consiliilor locale constau în: semnarea, notificarea și comunicarea deciziei adoptate.

După semnare, actul administrativ este stampilat și transmis serviciului de evidență a actelor, în vederea înregistrării, multiplicării, notificării, comunicării sau publicării și păstrării sale. Numărul de înregistrare va fi numărul actului. Aceste cerințe sunt deosebit de importante, de care depind momentul nașterii, modificării sau stingerii unor drepturi și obligații.

Din moment ce notificarea este anunțarea soluției adoptate prin actul administrativ adoptat, comunicarea este operațiunea prin care actul administrativ este transmis persoanei căreia îi este

destinat, persoanei a cărei drepturi sunt atinse de acesta sau organului interesat. Necesitatea comunicării este prevăzută, de regulă, în cazul actelor administrative individuale, fie ele favorabile sau defavorabile. Indiferent care ar fi forma sa, comunicarea se consideră că a avut loc dacă actul administrativ individual a ajuns la persoana a căreia urma să-i fie comunicat (articolul 128 aliniat (1) Cod administrativ).

Comunicarea actului administrativ este o procedură posterioară deosebit de importantă, deoarece în multe cazuri, legea prevede că de la data comunicării se nasc anumite drepturi și obligații. De exemplu, momentul demarării procedurii prealabile.

Concluzie:

Actele administrative reprezintă modalitatea juridică de organizare a executării și de executare în concret a legii. De aceea, între actul administrativ și lege există totdeauna un raport de subordonare, legalitatea actelor administrative fiind o condiție esențială pentru valabilitatea lor.

Legea nu poate și nici nu trebuie întotdeauna să prestabilească în detaliu toate condițiile și modalitățile de intervenție a autorității publice prin acte administrative. Dacă s-ar proceda așa, autoritatea publică s-ar transforma în simple ”instrumente automatizate” și n-ar putea să se adapteze la timp și eficient sarcinilor așa de multiple și mereu în schimbare pe care le presupune evoluția vieții sociale.

De aceea autoritățile publice trebuie să dispună de o anumită inițiativă și să aibă posibilitatea de a aprecia situațiile în care vor emite actele administrative, dar în oricare situații actele administrative trebuie să se sprijine pe lege, să fie emise în baza și în vederea executării legii.

Actele și acțiunile autorității publice, care contravin legii *latu sensu*, sunt sancționate prin anulare, iar după caz prin obligare la despăgubire.

Nulitatea actului administrativ, considerată a fi sancțiunea cea mai aspră care intervine în situațiile în care actul este afectat de unele vicii sub aspectul legalității. Nulitatea poate privi atât actele administrative normative, cât și cele individuale. Cauzele nulității pot viza nelegalitatea actului administrativ, în sensul încălcării condițiilor de fond, formă și de procedură prevăzute de lege pentru valabilitatea sa, precum și netemeinicia actului, aplicarea eronată a legii la o anumită situație de fapt. Acestea însă ar putea constitui obiectul unor alte cercetări pentru viitor.

Bibliografie:

1. APOSTOL TOFAN, D. *Instituții administrative europene*. București: Ed. C.H.Beck, 2006.
2. BĂLAN, E. *Procedura administrativă*. București: Ed. Universitară, 2005.
3. Codul administrativ al Republicii Moldova: nr. 116 din 19 iulie 2018, publicat în Monitorul Oficial nr. 309-320 din 17 august 2018.
4. DĂNIȘOR, D.C. *Drept constituțional și instituții politice. Vol. 1. Teoria generală*. Craiova: Ed. Sitech, 2006.
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. DRĂGANU, T. *Drept Constituțional*. București: Editura didactică și pedagogică, 1972.
7. FISTICAN, E., PASCARI, A., CLIMOVA, A., FURDUI, S., BLEȘCEAGA, S. *Administrarea cauzelor de contencios administrativ. Administrarea cauzelor contravenționale (pentru uzul studenților)*. (Seria Suporturi de Curs. Cartea a 8-a). Chișinău: Elan Poligraf S.R.L., 2009.

8. GHERGHINĂ, C.A. *Legalitatea actului administrativ normativ în statul de drept*. București: Universul juridic, 2019.
9. IONESCU, R. *Drept administrativ*. București: Ed. Didactică și pedagogică, 1970.
10. IORGOVAN, A. *Tratat de drept administrativ*, vol. I. București: Ed. ALL Beck, ed. a 4-a, 2005.
11. IOVĂNAȘ, I. *Drept administrativ și elemente ale științei administrației*. București: Ed. Didactică și pedagogică, 1977.
12. LAZĂR, A.R. *Legalitatea actului administrativ. Drept românesc și comparat*. București: Ed. ALL Beck, 2004.
13. MANDA, C., MANDA, C.C. *Administrația publică locală din România*. București: Editura Lumina Lex, 1999.
14. NEGULESCU, P. *Tratat de drept administrativ*, vol. I, Cartea I. București: Ed. Tipografiile Romane Unite, ed. a 3-a, 1925.
15. RIVERO, J., WALINE, J. *Droit administratif. 18-e édition*. Paris: Dalloz, 2000.
16. ROSETTI A. Academia română, Institutul de lingvistică Iorgu Iordan. *Dicționarul explicativ al limbii române*. București: Ed. Univers Enciclopedic, 2016.
17. VEDINAȘ, V. *Drept administrativ*. București: Ed. Universul Juridic, 2017.
18. ГУЦУЛЯК, В. *Административное право Республики Молдова*. Кишинэу: Elena-VI SRL, 2007.
19. СМОЛЕНСКИЙ, М.В. *Административное право*. Ростов-на-Дону: Феникс, 2005.
20. instante.justice.md /https://cab.instante.justice.md/ro/pigd_integration/pdf/43efbbf7-33b0-4a86-ba6a-dcb39303ff63/.

Articolul a fost realizat în cadrul proiectului de cercetare nr. 20.80009.0807.34 „Sporirea valorii patrimoniului cultural din Republica Moldova”.