



ACTELE APLICĂRII DREPTULUI PRIN PRISMA STATULUI DE DREPT

Alexandru CUZNEȚOV,
doctor în drept, conferențiar universitar (USM)

REZUMAT

Aplicarea dreptului – activitate complexă –, este realizată prin declanșarea și desfășurarea nenumăratelor raporturi juridice care se concretizează într-un rezultat specific – actul de aplicare. Actele aplicării dreptului servesc ca mijloc de reglementare individual-juridică a relațiilor sociale.

Sunt examinate opinii ale specialiștilor privind noțiunea și clasificarea actelor aplicării drepturilor.

Cuvinte-cheie: actele aplicării dreptului, aplicarea dreptului, stat de drept, clasificarea actelor, realizarea dreptului, executare organizațională.

SUMMARY

Application of law is a complex activity, which is realized by starting and deploying of a great number of juridical relations, which are concretized in a specific result – the act application. The acts of application of law serve as a means of regulation of the individual-juridical social relations.

There are examined opinions of specialists concerning the notion and classification of acts of application of laws.

Key-words: acts of application of law, application of law, law state, classification of acts, application of law, organizational execution.

Aplicarea dreptului reprezintă o activitate exercitată de autoritățile publice, persoanele oficiale și, în limitele determinate, de organizații obștești, în forme prevăzute în special de lege. Activitatea de aplicare a dreptului reclamă o intensă mobilizare a tuturor resurselor și mijloacelor de care dispun organele statului de drept, fiecare potrivit sarcinilor, structurii și principiilor de funcționare.

Ca activitate complexă, realizată prin declanșarea și desfășurarea nenumăratelor raporturi juridice, aplicarea dreptului se concretizează într-un rezultat specific – actul de aplicare. El finalizează, de fapt, activitatea concretă a organului de stat, purtător al unei atribuții de putere, în conformitate cu competența sa, și reflectă toate etapele (fazele) de aplicare a dreptului.

Actele de aplicare a dreptului servesc ca mijloc de reglementare individual-juridică a relațiilor sociale. Ele, împreună cu actele normative, reprezintă una din formele dirijării statale cu societatea. Fiind emise actele, organele de stat competente și unele organizații obștești, ce sunt împuternicite, efectuează administrarea tuturor domeniilor sociale¹.

Două trăsături de bază ale actului de aplicare a dreptului identifică conținutul noțiunii sale. Prima dintre ele – caracterul autoritar-statal. Această trăsătură înrudește actele aplicării dreptului cu alte acte juridice, ce emană de la organele statale și au destinație de a reglementa relațiile sociale. Dar, dintre toate actele asemănătoare, actul de aplicare a dreptului se evidențiază prin a doua trăsătură: caracterul autoritar, individualizarea regulilor generale de comportare – norma juridică, existența în ea a indicațiilor individuale, ce nasc, modifică sau încetează raporturile juridice².

Uneori, actele de aplicare a dreptului nu nasc raporturi juridice, dar numai constată existența lor con-

comitent cu verificarea corespunzătoare (de exemplu, acțiunea de recunoaștere a paternității, față de cei care sunt dispăruți fără veste etc.). Însă un asemenea act este indispensabil legat cu raporturile juridice, reprezintă forma exterioară a expunerii. De aceea, nu se vor considera acte de aplicare a dreptului acele documente oficiale, care au semnificație juridică, formează stări specifice, dar nemijlocit nu nasc raporturi juridice între subiecții dați (de exemplu, *certificat oficial, diplomă privind finisarea studiilor universitare* etc.)³.

În comparație cu actele normative, actele de aplicare a dreptului nu au scopul de a stabili norme juridice sau de a transforma reglementări juridice. Domeniul de activitate și răspândirea lor este sfera subordonării legii, anume aceea în care are loc realizarea dreptului obiectiv. Actele de aplicare a dreptului sunt chemate să joace un rol suplimentar al faptului juridic, în legătură cu care începe circulația raporturilor juridice⁴.

O trăsătură specifică a actelor de aplicare a dreptului reprezintă autoritatea lor, necesitând supunere absolută, ocrotirea de stat. Prin aceasta, subliniem că actele vizate întotdeauna au importanță nu doar pentru înșiși cei ce aplică dreptul, dar, în general, și asupra altor persoane. Fiecare act de aplicare a dreptului are un scop bine determinat: rezolvarea situațiilor concrete, acțiunea asupra unui anumit cerc de persoane. Dar, nu ar fi corectă limitarea importanței juridice a acestui act prin acțiuni unice sau prin comportamentul persoanelor, cărora el se adresează. De exemplu, actele de „repartizare” a dreptului, acelea cu a căror apariție față de subiecți se recunosc anumite beneficii materiale sau ideale, vor acționa cu putere obligațională pentru toată comunitatea juridică în perioada întregii vieți a acestui subiect, în diversele situații, participant al cărora el va fi. Mult mai mult, unele acte de aplicare a dreptului pot



să supraviețuiască însuși subiectul și să-și răsfrângă acțiunea și asupra moștenitorilor, în sensul că actele emise se răsfrâng nu doar asupra adresanților lor, ci și asupra aceluia care emit aceste hotărâri, uneori și asupra moștenitorilor. Dar limitarea importanței juridice a actelor de aplicare printr-o singură întâmplare ar fi inexactă, din motivul că fiecare dintre ele sunt parte componentă a practicii judiciare sau administrativ-juridice, exercitând asupra ei acțiune, iar toate împreună, în general, influențează asupra comportamentului indivizilor și colectivităților acestora. Este vorba nu doar de acțiunile educaționale, ci și de cele reglementare⁵.

Actele de aplicare a dreptului reprezintă în sine o varietate a actelor juridice individuale. Noțiunea de „act individual” are un conținut mult mai vast și include în sine toate actele comportamentului legal, în special îndreptate spre nașterea (modificarea, încetarea) raporturilor juridice⁶.

Din cele relatate *supra*, rezultă o concluzie incontestabilă: actul de aplicare a dreptului nu trebuie confundat cu actul normativ-juridic. Deosebirea acestora rezultă, după părerea profesorului B.Negru, din următoarele⁷:

1. Actul normativ-juridic este un act primar, pe când actul aplicativ este un act derivat. Actele aplicative rezultă întotdeauna din cele normative și sunt adoptate în baza lor.

2. Actul normativ-juridic intervine pe planul elaborării dreptului, pe când actul de aplicare a dreptului – pe planul transunerii acestuia în viață, pe planul aplicării dreptului.

3. Activitatea normativ-juridică este rezervată doar unor autorități publice. Are perfectă dreptate profesorul N.Popa afirmând că „...în principiu, nimic nu se opune ca un organ care elaborează un act normativ să poată elabora și acte de aplicare (*a majori ad minus*). Spre exemplu, guvernul edictează atât hotărâri – acte normative – cât și decizii individuale, acte de aplicare a dreptului”⁸. Dacă activitatea normativă este strict reglementată ținând de competența unor organe ale statului, activitatea de aplicare poate fi realizată de orice organ al statului și, în limitele determinate, chiar și de organizații obștești.

4. Actele de aplicare întotdeauna dau naștere unor raporturi juridice. Aceste raporturi juridice apar fie între organul emitent și un alt subiect de drept, fie între doi subiecți de drept distincți de organul de stat care a emis actul de aplicare.

5. Spre deosebire de actele normative, care au un caracter general, impersonal, tipic, injonctiv și irebrogabil, actele de aplicare a dreptului sunt acte individuale, concret determinate, referindu-se la o situație de fapt.

6. Actul normativ, având un caracter general, acționează în mod repetat, continuu, în măsura în care se produce ipoteza prevăzută de normă, producându-și

efectele impersonal și difuz până la abrogarea lui, expirarea termenului (dacă a fost edictat pentru o anumită perioadă), sau până la căderea în desuetudine. Actul de aplicare a dreptului, fiind individual, își consumă efectele odată cu soluționarea speței deduse.

7. Emiterea actelor aplicative nu este numai un drept al organelor de stat, ci și o obligație juridică. Organul de stat este obligat să emită actul de aplicare. Emiterea aplicativă constituie una din atribuțiile respective. Dacă actul normativ intră și iese din vigoare după reguli strict determinate prin lege, actul de aplicare devine obligatoriu din momentul comunicării sale celor interesați. Chiar din momentul comunicării începe să se scurgă termenul în cadrul căruia poate fi contestat de către partea nemulțumită. În timp ce actul normativ își extinde efectele pe toată perioada în care este în vigoare, actul de aplicare își epuizează efectele în momentul adoptării sale.

8. Hotărârea ce separă actul normativ de actul de aplicare îl reprezintă denumirea, scopul urmărit, conținutul diferit, finalitatea deosebită a celor două categorii de acte. Denumirea nu întotdeauna poate fi obiect de distincție a actului normativ de cel aplicativ. Un lucru este cert: legea (constituțională, organică, ordinară) întotdeauna este act normativ. Același lucru se referă și la ordonanțele Guvernului, care întotdeauna sunt acte normative. În ceea ce privește celelalte acte (decretele președințiale, hotărârile guvernului etc.), ele pot fi atât normative, cât și aplicative. Calificarea și distincția lor depinde de scopul urmărit, conținutul concret, finalitățile sale. Mai mult ca atât, unul și același act poate fi concomitent și act normativ, și act aplicativ. De exemplu, o hotărâre cu caracter normativ, adoptată de guvern, este un act normativ, dar, în același timp, are și un caracter aplicativ față de legea în baza căreia ea a fost emisă. Acest lucru însă nu trebuie absolutizat, cum au făcut, de altfel, normativistii. Normativismul absolut a desființat practic hotărârea dintre edictarea normelor și aplicarea acestora. În cunoscuta sa teorie privind formarea dreptului în trepte, „...Hans Kelsen consideră că fiecare act, aflat pe o treaptă determinată a forței juridice, apare fie ca un act normativ, fie ca act de aplicare, în raport de legăturile sale cu actele inferioare sau superioare lui”⁹.

9. Activitatea normativă a statului este subordonată unor reguli metodologice de tehnică legislativă. Având un caracter subordonat, derivat, aparținând ordinii subnormative, actele de aplicare a dreptului sunt elaborate de la o ramură la alta în mod foarte diferit. Abundența și varietatea enormă de acte de aplicare fac imposibilă adoptarea și codificarea regulilor privitoare la tehnica actului de aplicare a dreptului, fiecare act de aplicare urmând reguli specifice de adoptare, de reformare, de modificare, de structură, de formă. Lucru ce nu anulează eforturi de codificare a procedurii administrative¹⁰.

Într-o altă abordare, a profesorilor Radu I.Motica și Gheorghe Mihai, se prezintă în faptul că activitatea



normativă se deosebește de activitatea de aplicare a dreptului prin trăsături de conținut și formă:

a) actul de aplicare a dreptului este temeiul juridic al apariției, modificării sau stingerii unui raport juridic, în timp ce publicarea de norme juridice nu creează, de regulă, în mod automat, raporturi juridice;

b) actul normativ acționează în mod repetat, în măsura în care se produce ipoteza prevăzută de normă, producându-se efectele impersonal și difuz până la ieșirea sa din vigoare, actul de aplicare a dreptului consumându-și efectele odată cu soluționarea speței respective;

c) activitatea normei juridice este precis delimitată în timp, momentul intrării ei în vigoare fiind acela al publicării ei în *Monitorul Oficial*, dacă textul normei nu prevede o altă dată ulterioară, pe când în cazul actelor de aplicare, acestea devin, în principiu, obligatorii în momentul aducerii lor la cunoștință părții interesate;

d) activitatea de elaborare legislativă este supusă unor reguli metodologice de tehnică legislativă, a căror respectare condiționează validitatea actelor, în timp ce actele de aplicare a dreptului nu presupun, în principiu, respectarea unei proceduri prestabilite, cu excepția hotărârilor judecătorești, a proceselor-verbale de contravenție;

e) actele de aplicare a dreptului se deosebesc de actele normative și după principiile care stau la baza căilor de atac împotriva lor;

f) activitatea de elaborare a normelor juridice este rezervată doar unor categorii de organe ale statului, pe când activitatea de aplicare a dreptului poate fi realizată de orice organ al statului, și, în limitele determinate, chiar și de organisme cu caracter nestatal;

g) subordonarea actelor de aplicare a dreptului față de actele normative este o expresie a principiului legalității¹¹.

În viziunea profesorului A. Popescu, aceste deosebiri se reliefează pe planul comparației între actele de aplicare a dreptului, actele normative și hotărârile judecătorești:

a) actele normative au caracter general și impersonal, pe când hotărârile judecătorești au caracter individual, concret și privesc numai părți din raporturile juridice, stabilite prin hotărârea judecătorească;

b) o altă deosebire constă în efectul, în timp, al actelor de aplicare. Actele normative se aplică de la publicarea lor în *Monitorul Oficial*, sau de la data prevăzută în textul actului normativ, și până la abrogarea lor, ceea ce poate însemna perioade de timp foarte mari. Actele individuale de aplicare au perioade de aplicare mult mai scurte, limitate atât de prevederile ramurii legislației din care face parte actul de aplicare, cât și de prescrierea termenului de aplicare;

c) deosebiri între actele normative și hotărârile instanței judecătorești, ca acte de aplicare a dreptului, există și cu privire la formele de valabilitate a lor. Pen-

tru ca o lege să intre în vigoare, ea trebuie să fie adoptată de parlament și promulgată de președintele țării după o anumită procedură, în conformitate cu prevederile Constituției. Hotărârile judecătorești sunt adoptate, în principiu, de majoritatea membrilor completului de judecată, iar în cazul judecătorului unic – după o procedură prevăzută de legislație;

d) deosebiri există și în cazul căilor de atac. Neconstituționalitatea legii poate fi atacată la Curtea Constituțională, iar modificarea și aprobarea sunt numai de competența Parlamentului. Căile de atac împotriva hotărârilor judecătorești ilegale se exercită potrivit criteriilor de competență a instanțelor judecătorești¹².

Fiind examinate aceste opinii, trebuie de mai accentuat că în noțiunea actului de aplicare a dreptului, în forma sa generală, abstractă, trebuie să fie evidențiate și semnele, însușirile caracteristice în diversitatea actelor date. În el trebuie să fie incluse și semnele esențiale ale actelor singulare. În noțiunea *act de aplicare a dreptului* nu se regăsesc toate semnele caracteristice fiecărui act, luat aparte. Cu toate că însușirile unui act luat separat sunt mult mai bogate și mai diverse, nu ar fi totuși corect din punct de vedere metodologic și practic de a încerca formularea unei așa noțiuni a aplicării dreptului, în care să persiste toate semnele specifice ale tuturor actelor de aplicare a dreptului. În noțiunea *act de aplicare a dreptului* trebuie să fie incluse doar semnele principale: 1) actele de aplicare a dreptului sunt emise în baza și în corespundere cu normele juridice aplicate; 2) sunt emise de organele competente; 3) conțin indicații individual juridice; 4) au un caracter autoritar-statal; 5) posedă putere juridică; 6) duc la apariția, modificarea sau încetarea raporturilor juridice; 7) reprezintă unul din mijloacele de îndeplinire a activităților organizaționale a statului; 8) sunt documentar perfectate¹³.

Actele de aplicare a dreptului pot fi clasificate în baza diferitelor categorii. De exemplu, ele pot fi împărțite în dependență de *subiecții*, care realizează aplicarea dreptului. Astfel sunt acte *autoritare*, emise de organele statale, și acte de un *caracter asemănător ale organizațiilor obștești* (de exemplu, sindicatele). Actele de aplicare a dreptului nu țin de competența exclusivă a unei singure autorități publice. Ele pot fi emise de toate cele trei categorii de autorități publice (legislative, executive, judecătorești). Astfel, Parlamentul, fiind unica autoritate legiuitoare a statului, adoptă legi. În același timp, Parlamentul, conform atribuțiilor sale, adoptă diverse acte aplicative. Exemple de acte aplicative emise de Parlament pot servi: hotărârile Parlamentului de numire în funcție, hotărârea privind votul de încredere acordat Guvernului etc. Președintele republicii, în exercitarea atribuțiilor sale, emite decrete obligatorii pentru executare pe întreg teritoriul statului (alin.(1) art.94 din Constituția RM)¹⁴. Unele decrete ale Președintelui pot fi și acte normative. Majoritatea absolută a decretelor Președintelui sunt totuși acte aplicative. Exemple de



decrete, acte aplicative pot servi: decretele de numire în funcție, de decorare, de grațiere, de acordare a cetățeniei etc. Guvernul, ca organ al puterii executive, adoptă hotărâri cu caracter aplicativ. Prim-ministrul, pentru organizarea activității interne a Guvernului, emite dispoziții. Ministerele, departamentele, în exercitarea atribuțiilor ce le revin, emit ordine și instrucțiuni. Autoritățile publice locale adoptă hotărâri și dispoziții. Instanțele judecătorești nu fac decât acte de aplicare a dreptului (hotărârile judecătorești), neavând puțința de a emite acte normative. Prin actele de aplicare a dreptului se nasc, se modifică, se sting raporturi juridice concrete, ori apar drepturi și obligații în sarcina unor subiecți de drept concret. Exemple de acte de aplicare a dreptului: proces-verbal de contravenție, decizie de sancționare, decizie de pensionare, decizie de acordare a terenului de construcție, ordin de percheziționare, ordin de arest etc.¹⁵.

O importanță semnificativă are clasificarea actelor de aplicare a dreptului în corespundere cu funcțiile, înfăptuite în reglementarea juridică. În corespundere cu aceste semne, ele pot fi clasificate în *acte executorii*, cu ajutorul cărora se organizează executarea dispozițiilor normelor juridice prin aplicarea lor la situațiile concrete din viață, și *acte de ocrotire a dreptului*, cu ajutorul cărora normele juridice se îngrădesc de delict.

În literatura juridică, după cum menționează profesorul Gh.Fiodorov, este cunoscută clasificarea actelor de ocrotire a dreptului în: *de bază*, ce conțin evaluarea finală a cazului cu privire la delict și finalizează acțiunile de ocrotire a dreptului, reprezintă hotărâre definitivă (de exemplu, sentința), și *auxiliare*, ce pregătesc emiterea actelor de bază, asigură examinarea corectă a cazului (de exemplu, hotărârea privind intentarea cazului penal, hotărârea privind înaintarea învinuirii etc.) și, de asemenea, realizarea hotărârilor emise. Clasificarea dată poate fi extinsă și asupra actelor de executare¹⁶.

Actele aplicării dreptului pot fi clasificate în *individuale*, ce se referă la subiecții cunoscuți anterior (sentința, hotărârea privind restabilirea la locul de muncă etc.) și în acte ce au *importanță generală*, cu rezultat, apărând un șir de raporturi juridice ce se răsfrâng asupra unui număr necunoscut de subiecți (de exemplu, hotărârea privind repartizarea ajutorului umanitar). Pentru practică, este importantă detașarea actelor *de o singură acțiune*, a căror înfăptuire se finalizează cu o activitate concretă (emiterea ordinului privind sancțiuni disciplinare, concediere etc.) de actele *cu acțiune de lungă durată*, a căror realizare nu se finalizează odată cu terminarea unei oarecare activități, dar reprezintă în sine situația juridică sau necesită acțiuni ce s-ar repeta periodic (stabilirea pensiei etc.).

Există și alte clasificări ale actelor de aplicare a dreptului. În particular, actele de aplicare a dreptului pot fi clasificate în corespundere cu ramurile dreptului, ca urmări juridice datorită emiterii acestora (nașterea,

modificarea sau încetarea raporturilor juridice), după ordinea emiterii lor – *singulare* și *colective*, emise de un singur organ sau în comun cu mai multe organe etc.

Fiecare act de aplicare a dreptului reprezintă *act-document*. Caracterul oficial al actelor de aplicare pune o oarecare amprentă asupra perfectării și construcției lor exterioare. În ele, ca și în actele normative, există oarecare recuzite – denumire, locul și data emiterii, structura strictă, semnături, folosirea formulelor specifice ale limbii juridice (exprimările standarde juridice etc.). Pentru actele aplicării dreptului este caracteristic stilul profesional, exprimarea coerentă, simplă, concretă etc. Trebuie de folosit acei termeni, ce sunt aplicabili în actele normative corespunzătoare¹⁷.

Actul de aplicare a dreptului poate fi totalizat ca fiind expunerea concluziilor, la care a ajuns cel care aplică dreptul, în procesul rezolvării cazului¹⁸.

Fiind expuse cele de mai sus, propunem următoarea definiție: ***actele de aplicare reprezintă voința statului, autoritară, individuală, emisă de organele competente ce întruchipează acțiunea normei juridice, rezultatul realizării ei, veriga de legătură între normele juridice și raporturile reale, servind drept unul dintre mijloacele de executare a activității organizaționale a statului de drept.***

Note:

¹ Дюрягин И.Я., *Применение норм советского права*, Средне-Уральское Книжное Изд-ство, Свердловск, 1973, с. 132.

² Горшенев В.М., *Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе*, Москва, 1972, с.114.

³ Федоров Г.К., *Теория государства и права*, Реклама, Кишинев, 2004, с.464.

⁴ Лазарев В.В., *Применение советского права*, Татполиграф, Казань, 1972, с.59.

⁵ *Ibidem*, p. 60.

⁶ Федоров Г.К., *op.cit.*, p. 464.

⁷ Negru V., Negru A., *Teoria generală a dreptului și statului*, Bons Offices, Chișinău, 2006, p. 411-413.

⁸ Popa N., *Teoria generală a dreptului*, Actami, București, 1998, p. 229.

⁹ *Ibidem*, p. 230.

¹⁰ *Ibidem*, p. 267.

¹¹ Motica Radu I., Mihai Gheorghe C., *Introducere în studiul dreptului*, Alma Mater, Timișoara, vol. I, 1995, p. 185, 186.

¹² Popescu Adam, *Teoria dreptului*, Edit.fund. România de Mâine, București, 1999, p.98, 99.

¹³ Дюрягин И.Я., *op.cit.*, p. 134.

¹⁴ www.parlament.md/legalfoundation/constitution/

¹⁵ Negru V., Negru A., *op.cit.*, p. 413.

¹⁶ Федоров Г.К., *op.cit.*, p. 465.

¹⁷ *Ibidem*, p.466.

¹⁸ *Правоприменение в советском государстве*, под ред. И.Н. Кузнецова и И.С. Самощенко, Юрид.лит., Москва, 1985, с. 72, 73.