

Cursuri universitare

ELENA EMILIA ȘTEFAN

Drept administrativ

Partea a II-a

Curs universitar

Ediția a IV-a, revăzută și actualizată

ELENA EMILIA ȘTEFAN

Drept administrativ

Partea a II-a

Curs universitar

Ediția a IV-a, revăzută și actualizată

Universul Juridic

București

-2022-

Capitolul I

FORME DE ACTIVITATE ALE AUTORITĂȚILOR ADMINISTRAȚIEI PUBLICE

Secțiunea I

Activitatea autorităților administrației publice

Dreptul administrativ trece prin multiple procese de reformă legislativă iar una dintre cele mai importante operațiuni juridice de esență este, fără îndoială, codificarea. Astfel cum s-a arătat în doctrina noastră: „Codificarea în domeniul administrației publice este o necesitate resimțită în special în raporturile dintre cetățeni și autoritățile administrației publice și are în vedere realizarea unor obiective specifice ale administrației publice centrale și locale, precum și a unor obligații asumate prin aderarea României la Uniunea Europeană”¹.

Anul 2019 a însemnat momentul în care dreptul administrativ a beneficiat de codificare, după eforturi susținute ale specialiștilor din domeniu, cadre didactice și practicieni ai dreptului, care au militat pentru reglementarea în legislație a Codului administrativ încă din anul 1990.

Codul administrativ a fost adoptat prin O.U.G. nr. 57 din 3 iulie 2019, publicată în M. Of. nr. 555 din 5 iulie 2019² și până în prezent a suferit nenumărate modificări și completări. „Adoptarea Codului administrativ reprezintă, neîndoios, un eveniment legislativ care a captat, și continuă să o facă, interesul specialiștilor. Intrarea sa în vigoare a confirmat faptul că viața juridică aștepta de foarte multă vreme o unificare a reglementărilor în această ramură a dreptului de mare impact”³, afirmă doctrina.

Partea a II-a a acestui curs este dedicată tratării unei problematici mai largi a formelor de activitate a autorităților publice, fiind la rândul-i împărțită în *cinci* capitole precum: forme concrete de activitate a autorităților publice; controlul asupra activității autorităților publice; răspunderea autorităților publice și, în final, tratează particularități ale domeniului public, serviciului public și proprietății publice. Un spațiu destul de larg, cu exemplificări din practica judiciară, a fost dedicat actului administrativ și contenciosului administrativ, dar și celor trei forme ale răspunderii în dreptul administrativ, respectiv răspunderea administrativ-disciplinară, răspunderea administrativ-patrimonială și răspunderea administrativ-contravențională.

¹ I. Vida, *Reglementarea autonomiei locale în Codul administrativ*, în RDP nr. 3/2019, p. 31.

² O.U.G. nr. 57 din 3 iulie 2019 privind Codul administrativ, publicată în M. Of. nr. 555 din 5 iulie 2019, cu ultima modificare adusă prin O.U.G. nr. 1/2022 pentru modificarea și completarea O.U.G. nr. 121/2021 privind stabilirea unor măsuri la nivelul administrației publice centrale și pentru modificarea și completarea unor acte normative, precum și pentru modificarea O.U.G. nr. 57/2019 privind Codul administrativ, publicată în M. Of. nr. 41 din 13 ianuarie 2022.

³ N. Popa, *Codul administrativ (câteva însemnări)*, în RDP nr. 3/2019, p. 13.

Acest curs tratează în exclusivitate Partea a II-a a disciplinei¹ dreptului administrativ, așa cum în mod general este descrisă această disciplină în fișa disciplinei specifică la facultățile de drept sau administrație publică. Filosofia cursului este, așa cum va reieși din lecturarea acestuia, de a prezenta o anumită cursivitate a informației, într-o logică firească, după ce în partea I a cursului s-au analizat autoritățile publice, în partea a II-a se continuă analiza actelor acelor autorități publice dar și a contractelor ori a modului de exploatare a proprietății publice sau a domeniului public, coroborate că litigiile derivate din emiterea sau neemiterea unui act administrativ de către o autoritate publică și, spre final, completată cu răspunderea specifică dreptului administrativ, în cele trei forme ale acesteia.

Codul administrativ, prin modalitatea sa de sistematizare a legislației aduce noutăți referitoare la regimul juridic al actului administrativ, printre care menționăm, spre exemplu, definiții ale noțiunilor ori elemente care țin de formalismul adoptării acestui tip de act, însă codificarea se întinde asupra tuturor capitolelor acestei lucrări, așa cum s-au precizat anterior și asupra cărora ne vom opri la fiecare capitol. Spre exemplu, Codul administrativ reglementează pentru prima dată răspunderea administrativă, fiind evident un element de noutate adus de acest act normativ și vom aloca un spațiu generos asupra acestei materii.

Așadar, primul capitol al acestui curs debutează cu analiza tuturor formelor de activitate ale administrației publice din țara noastră, prezentând atât formele de activitate producătoare de efecte juridice, cât și formele de activitate care nu produc efecte juridice, îmbinând informația prezentată astfel încât cititorul să aibă o perspectivă mai largă asupra instituției juridice prezentate deoarece se vor regăsi atât puncte de vedere ale doctrinei dar și elemente din jurisprudență și legislație.

Alegem să începem prezentarea informațiilor din acest curs cu afirmația, mereu actuală a profesorului Tudor Drăganu, potrivit căruia: „întrucât respectarea strictă a legilor în îndeplinirea activității executive a statului este de natură să aducă nu numai dereglări în buna lui funcționare, generând conflicte de competență, suprapuneri de activități, cheltuieli inutile, măsuri improvizate sau neadecvate etc., ci și atingeri, mai mult sau mai puțin grave, drepturilor și intereselor cetățenilor, una dintre principalele sarcini ale statului de drept este de a pune la dispoziția acestora, căile justificate cele mai eficiente în vederea restabilirii ordinii de drept încălcate”².

Așa cum s-a afirmat în doctrină, „în cadrul societății umane se produc fapte și fenomene sociale ori naturale care determină sau influențează dezvoltarea socială, având relevanță pe plan politic, economic, moral, juridic etc.”³. Din punct de vedere al teoriei generale a dreptului s-a arătat că: „împrejurările care determină apariția, modificarea sau desființarea raporturilor juridice formează faptele juridice”⁴. „Activitatea administrației publice privește o mare diversitate de situații pe care autoritățile administrației publice trebuie să le soluționeze, aceasta având misiunea permanentă de a satisface interesele publice, generale, mereu în schimbare, ceea ce impune ca aceasta să fie spontană, dinamică și

¹ Ediția a patra a acestui curs este actualizată pe baza legislației existente la data de 01 februarie 2022.

² T. Drăganu, *Introducere în teoria și practica statului de drept*, Ed. Dacia, Cluj-Napoca, 1992, p. 153

³ I. Santai, *Drept administrativ și știința administrației*, vol. II, Ed. Alma Mater, Sibiu, 2009, p. 13.

⁴ I. Ceterchi și colab., *Teoria generală a statului și dreptului*, Ed. Didactică și Pedagogică, București, 1967, p. 381.

să acționeze din oficiu”¹. „După anul 1950 doctrina administrativă a operat cu formule noi ca forme de activitate a organelor administrației de stat, identificându-se în acest sens următoarele: actul juridic unilateral prin care se realizează puterea de stat; actul administrativ, actul juridic contractual, operațiunea administrativă, operațiunea tehnică administrativă și operațiunea direct productivă”².

Practic, în toată doctrina dreptului administrativ vom regăsi, în mare, ideea că activitatea administrației publice este exprimată în două forme: „*acte și fapte*”³, „respectiv acte juridice, acte cu caracter exclusiv politic, fapte materiale juridice și operațiuni materiale tehnice, teză care își păstrează valabilitatea și în prezent”⁴. Având în vedere cele mai sus menționate de către doctrină, optăm ca prezentul capitol să fie structurat în trei secțiuni dedicate formelor de activitate ale administrației publice, astfel: *prima secțiune* este dedicată analizei operațiunilor și faptelor administrative, *secțiunea a doua* dezbate actul administrativ – cea mai importantă formă de activitate a administrației publice, iar *secțiunea a treia* tratează contractele administrative.

„Privită în cele două dimensiuni ale sale, decizională și operațională, administrația publică rezidă, în ultimă instanță, în emiterea de acte juridice care stabilesc drepturi și obligații pentru persoanele publice și pentru particulari și în efectuarea de operațiuni, atât materiale cât și intelectuale, necesare pentru satisfacerea interesului general”⁵. *Actele juridice* reprezintă manifestări de voință efectuate de un organ administrativ, cu scopul de a produce efecte juridice (spre exemplu autorizația de construire/demolare a unui imobil).

Potrivit autoarei Verginia Vedinaș, „actele juridice efectuate de administrația publică sunt de două categorii: *acte specifice administrației* (actele administrative și contractele administrative) și *acte prin care administrația se comportă ca orice subiect de drept, în relațiile cu alte subiecte de drept* (acte juridice supuse dreptului comun, contracte civile, acte emise în regim de drept comun)”⁶. „Majoritatea actelor juridice care intervin în activitatea autorităților publice o formează actele administrative”⁷. În definitiv, așa cum pe bună dreptate arăta profesorul Antonie Iorgovan, „esența fenomenului administrativ statal este dată de esența valorilor pe care le are de înfăptuit; realizarea lor concretă, până la faptul material, presupune obiectiv, pe lângă acte juridice, și operațiuni (fapte) ce nu au un atare caracter”⁸. Tot în același context, profesorul Antonie Iorgovan argumentează: „A spune că toate formele concrete de activitate ale organelor administrației de stat sunt și forme concrete de realizare a activității executive, înseamnă să lășăm să se înțeleagă că: a) tuturor

¹ I. Corbeanu, *Drept administrativ*, Ed. Lumina Lex, București, 2010, p. 72.

² R. Ionescu, *Drept administrativ*, Ed. Didactică și Pedagogică, București, 1970, p. 215, *apud* I. Corbeanu, *Drept administrativ, op. cit.*, 2010, p. 73.

³ A se vedea pe larg T. Drăganu, *Actele de drept administrativ*, Ed. Științifică, București, 1959, pp. 16-17; V. Vedinaș, *Drept administrativ*, Ed. Universul Juridic, București, 2009, pp. 81-82.

⁴ R.N. Petrescu, *Drept administrativ*, Ed. Hamangiu, București, 2009, p. 293.

⁵ J. Rivero, J. Waline, *Droit administratif*, 18^{ème} Ed., Dalloz, Paris, 2000, p. 95 *apud* G. Bogasiu, *Justiția actului administrativ. O abordare biunivocă*, Ed. Universul Juridic, București, 2013, p. 29.

⁶ V. Vedinaș, *Drept administrativ*, ed. a XII-a, revăzută și actualizată, Ed. Universul Juridic, București, 2020, p. 345.

⁷ R.N. Petrescu, *Drept administrativ, op. cit.*, 2009, p. 293.

⁸ A. Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, Ed. Nemira, București, 1996, vol. I, p. 256.

acestor forme, indiferent de natura intrinsecă li se aplică un regim juridic de putere și b) numai organele administrației de stat realizează administrație de stat”¹.

Triada²: operațiuni – fapte – acte

Activitatea umană, indiferent de domeniul în care se desfășoară, fie că vorbim de dreptul privat sau dreptul public, interferează cu o serie de forme de activitate, producătoare sau nu de efecte juridice. În administrația publică, activitatea zilnică se desfășoară într-o anumită dinamică și nu se poate spune că este o activitate statică chiar dacă de multe ori se poate întâmpla să fie vorba de o inacțiune a unui funcționar public sau chiar un eveniment natural, însă ambele producătoare de efecte juridice. „A administra, a face administrație înseamnă până la urmă a acționa prin emiterea sau adoptarea unor acte juridice sau efectuarea unor acte materiale, prestări, executări etc.”³ se arată în doctrina noastră. „Diviziunea tripartită fundamentală a formelor de activitate a administrației publice este aceea în acte juridice, operațiuni material juridice, operațiuni material tehnice (administrative), la care se adaugă și actele politice”⁴.

„Actele juridice sunt acele manifestări de voință ale unui organ administrativ, făcute cu scopul de a produce efecte juridice”⁵.

„Operațiunile administrative sau actele premergătoare sunt acele manifestări de voință sau acte materiale care nu produc efecte juridice prin ele însele, ci pregătesc emiterea unui act administrativ propriu-zis, fiind denumite și forme procedurale prealabile actului administrativ”⁶. „Fac parte din această categorie avizele, proiectele, propunerile și memoriile tehnice, studiile și rapoartele de specialitate, anchetele sau cercetările administrative, rapoartele de control, fără ca enumerarea să aibă caracter limitativ”⁷.

Prezentăm cu titlu de exemplu, câteva operațiuni administrative:

– „referatul de anchetă socială privind încredințarea copilului minor unuia dintre soți, în cadrul procesului de divorț, nu este un act administrativ care, prin el însuși, să producă efecte juridice asupra părților din proces, și, ca atare, nu poate fi atacat pe calea contenciosului administrativ, ci numai odată cu hotărârea judecătorească, pronunțată în procesul de divorț, prin utilizarea căilor de atac prevăzute de lege”⁸.

– „în materia regimului construcțiilor, potrivit art. 2 din Legea nr. 50/1991, actul final de autoritate al administrației publice locale pe baza căruia este permisă executarea lucrărilor

¹ *Ibidem*, p. 256.

² Conform DEXonline, triada semnifică: „reunire de trei elemente care formează împreună o unitate”. A se vedea <https://dexonline.ro/definitie/triad%C4%83>, accesat la data de 14 februarie 2018.

³ I. Corbeanu, *Drept administrativ*, Ed. Lumina Lex, București, 2010, p. 73.

⁴ O. Podaru, *Drept administrativ*, vol. I, *Actul administrativ, (I) Repere pentru o teorie altfel*, Ed. Hamangiu, București, 2010, p. 5.

⁵ *Ibidem*, p. 5.

⁶ R.A. Lazăr, *Legalitatea actului administrativ. Drept românesc și drept comparat*, Ed. All Beck, București, 2004, p. 125.

⁷ G. Bogasiu, *Legea contenciosului administrativ. Comentată și adnotată*, ed. a III-a, revăzută și adăugită, Ed. Universul Juridic, București, 2015, p. 133.

⁸ D. Brezoianu, M. Oprican, *Administrația publică în România*, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 65.

de construcții (...) este autorizația de construcție, care se emite în temeiul și cu respectarea documentațiilor de urbanism, avizate și aprobate potrivit legii. În raport cu autorizația de construcție, toate acordurile, avizele și studiile prevăzute în certificatul de urbanism au natura juridică a unor acte și operațiuni administrative pregătitoare”¹.

– „certIFICATELE și ADEVERINȚELE eliberate potrivit prevederilor O.G. nr. 33/2002 privind reglementarea eliberării certificatelor și adeverințelor de către autoritățile publice centrale și locale”².

„*Faptele juridice materiale* (numite și fapte juridice în sens restrâns) includ la rândul lor evenimentele naturale și acțiunile omenești”³. Faptele juridice materiale, în sens larg, sunt acele forme de activitate a administrației publice care, deși nu sunt făcute cu scopul de a produce efecte juridice, produc totuși asemenea efecte, în temeiul legii. „Evenimentele sunt împrejurări care se produc independent de voința umană, dar care au ca rezultat efecte juridice în baza consacării lor prin lege (ex. aplicarea sancțiunii contravenționale se prescrie în termen de 6 luni de la data săvârșirii faptei, timpul fiind un eveniment care înlătură răspunderea juridică)”⁴.

Așa cum arăta profesorul Tudor Drăganu: „nu numai acțiunea ci și inacțiunea poate determina modificări în lumea materială”⁵. „Astfel, nerepararea la timp a podului de către administrația comunală poate provoca prăbușirea lui, și, prin aceasta, prejudicii terților. O asemenea inacțiune trebuie încadrată tot în categoria faptelor materiale juridice, căci ea produce efecte juridice independente de o manifestare de voință a vreunui subiect de drept”⁶.

„Ponderea activității autorităților administrației publice o reprezintă asemenea fapte materiale, cea mai mare parte a personalului administrativ având ca sarcini de serviciu efectuarea diferitelor *operațiuni administrative* sau, după caz, a celor materiale”⁷. În doctrină s-a propus următorul tablou al operațiunilor și faptelor materiale ale organelor administrației publice: „*operațiuni tehnico-administrative care sunt de putere și de administrație internă* (producătoare de efecte juridice și neproducătoare de efecte juridice); *operațiuni de realizare a serviciilor publice și operațiuni tehnico-productive* (în domeniul economic și industrial)”⁸.

„Unele operațiuni materiale tehnice au *caracter preponderent intelectual*, adică ele presupun un act de voință, spre exemplu avizele, referatele, rapoartele întocmite de organele administrației publice, iar alte operațiuni materiale tehnice produc transformări în lumea materială *fără să fie vreo manifestare volițională*, spre exemplu furnizarea energiei electrice și termice, îngrijirea bolnavilor în instituțiile de specialitate etc.”⁹.

¹ G. Bogasiu, *Legea contenciosului administrativ...*, op. cit., 2015, p. 133.

² C.S. Săraru, *Drept administrativ. Probleme fundamentale ale dreptului public*, Ed. C.H. Beck, București, 2016, p. 182.

³ I. Santai, *Drept administrativ și știința administrației*, vol. II, Ed. Alma Mater, Sibiu, 2009, pp. 14-15.

⁴ *Ibidem*, p. 15.

⁵ T. Drăganu, *Introducere...*, op. cit., 1992, p. 141.

⁶ *Ibidem*.

⁷ D. Apostol Tofan, *Drept administrativ*, Ed. All Beck, București, 2004, vol. II, p. 5.

⁸ A. Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, Ed. Nemira, București, 1996, vol. I, p. 263.

⁹ R.N. Petrescu, *Drept administrativ*, op. cit., 2009, p. 296.

De altfel, profesorul Tudor Drăganu a observat despre *operațiunile materiale tehnice* următoarele: „în opoziție cu actele juridice și faptele materiale juridice se găsesc în toate acele împrejurări care au loc în cadrul vieții sociale, dar nu produc efecte juridice, cum ar fi ținerea cursurilor de către profesori, o înregistrare contabilă, un tratament prescris de un medic. În aceste exemple, profesorii, contabilii, medicii etc. nu fac declarații de voință producătoare de efecte juridice, nici nu determină prin acțiunea lor transformări sau pierderi în lumea materială, de natură să dea naștere la raporturi juridice noi, să le modifice sau să le desființeze pe cele existente”¹.

Potrivit autoarei Verginia Vedinaș, există următoarele „trăsături ale faptelor materiale și ale operațiunilor administrative:

1. Ele **nu concretizează o manifestare de voință**, sunt forme concrete, materiale, prin care se acționează asupra realității existente;

2. În al doilea rând, faptele materiale și operațiunile administrative au ca trăsătură determinantă **scopul** pentru care se realizează, și care poate consta:

a) În **mijlocirea emiterii (adoptării) actelor administrative** (în sensul că le determină sau condiționează emiterea, validitatea) sau punerea lor în executare;

b) În realizarea celui alt obiectiv al administrației, **executarea legii**².

Cu privire la „*actele exclusiv politice*, acestea sunt de regulă expresia autorităților centrale precum: Președintele României, Guvernul României etc.”³, respectiv „sunt manifestări de voință ale unui organ administrativ, emise cu scopul de a produce efecte politice (dar nu și juridice): mesajul Președintelui României adresat Parlamentului (art. 88 din Constituție), declarația Primului Ministru privitoare la politica generală a Guvernului [art. 107 alin. (1) din Constituție] etc.”⁴. „Sub aspectul titlaturii lor, actele politice poartă denumirea de declarații, mesaje, note diplomatice, comunicate etc.”⁵.

„Dreptul administrativ este interesat în primul rând de studiul actelor unilaterale administrative și al contractelor administrative, ca forme juridice ale administrației publice ca activitate, ce pot fi exprimate prin sintagma *acte administrative*, fiind vorba de sensul larg al acestei noțiuni”⁶. Trebuie reținut și faptul că, „în activitatea desfășurată de organele administrației publice, unele informații sunt de interes public, legea consacrand o procedură anume prin care aceste informații pot ajunge la cunoștința celor interesați, respectiv Legea nr. 544/2001 privind liberul acces la informațiile de interes public”⁷.

¹ T. Drăganu, *Introducere...*, op. cit., 1992, p. 141.

² V. Vedinaș, *Drept administrativ*, ed. a XII-a revăzută și actualizată, Ed. Universul Juridic, București, 2020, p. 347.

³ R.N. Petrescu, *Drept administrativ*, op. cit., 2009, p. 294.

⁴ O. Podaru, *Drept administrativ...*, op. cit., 2010, p. 6.

⁵ I. Santai, *Drept administrativ și știința administrației*, Ed. Alma Mater, Sibiu, 2011, vol. II, p. 203.

⁶ D. Apostol Tofan, *Drept administrativ*, vol. II, op. cit., 2004, p. 4.

⁷ Legea nr. 544/2001 privind liberul acces la informațiile de interes public, publicată în M. Of. nr. 663 din 23 octombrie 2001, cu ultima modificare prin Legea nr. 144/2016 pentru modificarea art. 2 lit. a) din Legea nr. 544/2001 privind liberul acces la informațiile de interes public, publicată în M. Of. nr. 528 din 14 iulie 2016.

Secțiunea a II-a Actul administrativ

În doctrină „s-a pus problema definirii actelor realizate de organele administrației publice pornind de la faptul că toate autoritățile și instituțiile publice acționează în regim de putere publică, dar nu toată activitatea administrației se realizează în regim de putere publică”¹. Așa cum remarca profesorul Antonie Iorgovan, „cursurile de drept administrativ din perioada interbelică analizează activitatea organelor administrației de stat în capitolele intitulate: «Actele puterii executive» sau «Mijloacele juridice prin care puterea executivă lucrează asupra administrațiilor», avându-se în vedere două mari categorii de acte ale puterii executive: acte de autoritate și acte de gestiune”².

În prezent nu mai există această delimitare teoretică între cele două noțiuni, ci regăsim în activitatea administrativă, termeni precum: acte administrative sau contracte administrative. „Etimologic, noțiunea de act provine de la latinescul *actum*, însemnând a lucra, a face, a acționa”³.

De altfel, potrivit opiniei profesorului Tudor Drăganu: „distanța dintre actele administrative de autoritate și cele de gestiune a apărut și s-a aplicat mai întâi în dreptul francez. Ea a servit la început pentru a scuti statul de răspunderea pentru daunele cauzate prin acte de autoritate, principiul consacrat la un moment dat fiind că acesta nu răspunde decât prin actele cauzate prin actele de gestiune. Mai apoi jurisdicția franceză a recurs la această distincție pentru a decide că actele administrative de autoritate urmau să revină în competența tribunalelor administrative, spre deosebire de actele administrative de gestiune care aparțineau competenței instanțelor judecătorești de drept comun”⁴.

„Actele de autoritate reprezentau acele manifestări de voință ale autorităților administrative competente prin care se creau situații juridice noi, supuse regimului de drept public iar *actele de gestiune* reprezentau acele manifestări de voință ale autorităților administrative competente prin care se urmărea crearea unor situații juridice cu caracter patrimonial, supuse regimului de drept privat”⁵.

Profesorul Tudor Drăganu a remarcat: „La noi în țară, distincția dintre actele administrative de autoritate și cele de gestiune a început prin a fi o creație a jurisprudenței. Ea a fost aplicată ca atare între anii 1866 și 1905, dar cu consecințe limitate și numai în termeni expresi (...). În 1905, distincția va fi consacrată expres prin Legea Curții de Casație, pentru ca apoi să apară în Constituția din 1923, în Legea contenciosului administrativ din 1925 și în cele din urmă în actuala Lege a contenciosului administrativ”⁶.

Menționăm de asemenea, faptul că, putem observa în acea perioadă, din păcate, lipsa terminologiei unitare existente în cele trei direcții importante ale cercetării juridice și anume: legislație, doctrină și jurisprudență. Cu toate acestea, în prezent rămâne deschis

¹ I. Corbeanu, *Drept administrativ, op. cit.*, 2010, p. 73.

² P. Negulescu, *Tratat de drept administrativ. Vol. I. Principii generale*, ed. a IV-a, Institutul de Arte Grafice, Ed. Marvan, București, 1934, pp. 288 și urm. *apud* A. Iorgovan, *Tratat...*, *op. cit.*, 1996, p. 253.

³ E.L. Cătană, *Drept administrativ*, ed. a 2-a, Ed. C.H. Beck, București, 2021, p. 266.

⁴ T. Drăganu, *Introducere...*, *op. cit.*, 1992, p. 149.

⁵ D. Apostol Tofan, *Drept administrativ, op. cit.*, 2004, vol. II, p. 4.

⁶ T. Drăganu, *Introducere...*, *op. cit.*, 1992, pp. 149-150.

subiectul acte administrative de autoritate – acte administrative de gestiune dintr-un anumit punct de vedere, în sensul că, sub aspectul competenței instanței judecătorești care verifică legalitatea acestor acte administrative, legiuitorul¹ atribuie competența de judecată în mod diferit, între secțiile de contencios administrativ ale tribunalelor sau Curților de apel pentru anumite litigii ce au ca obiect contracte administrative și instanțelor de drept comun pentru alte litigii ce au ca obiect contracte administrative. Asupra acestui subiect se va reveni însă în capitolul II dedicat contenciosului administrativ și la secțiunea dedicată contractelor administrative din acest capitol I.

În literatura juridică română (...) au fost utilizate, în principal două noțiuni: „act de drept administrativ, respectiv act administrativ”². Disputa doctrinară s-a purtat între reprezentanții Școlii de la Cluj și cei ai Școlii de la București.

„Sintagma de **act de drept administrativ** a fost fundamentată de Școala de la Cluj, prin reprezentantul său ilustru, profesorul Tudor Drăganu într-o lucrare de referință care poartă chiar această denumire”³, „din dorința de a releva regimul juridic care guvernează actele organelor administrației de stat, care este unul de drept administrativ”⁴.

Noțiunea de **act administrativ** își are recunoașterea printre reprezentanții Școlii de la București „care au apreciat că ea este cea mai potrivită pentru a evoca actele juridice ale organelor administrației de stat”⁵.

Disputa de ordin terminologic nu se mai justifică în prezent, deși mai regăsim autori tributari ai vechilor departajări între denumirea actelor, cum ar fi spre exemplu, autorul Ioan Santai.

Autorul Ioan Santai pledează pentru terminologia de „*act de drept administrativ* pentru patru motive: a) ea indică apartenența actului la administrația de stat și la activitatea executivă a acesteia; b) ea precizează regimul juridic al actului respectiv, cel de drept administrativ, înlăturând confuzia între actele de putere ale administrației și actele juridice lipsite de această trăsătură; c) noțiunea de act de drept administrativ înlătură confuzia posibilă între actele juridice administrative și înscrisurile sau actele constatatoare ale actelor juridice administrative; d) această noțiune folosită în practica judiciară administrativă, în literatura de specialitate, deși nu este consacrată legal, dă posibilitatea departajării după criterii științifice, respectiv natura juridică sau ramura de drept aparținătoare a actelor juridice de putere ale administrației de stat, de alte acte juridice, respectiv actele de drept civil, de dreptul muncii (...), provenind de la aceeași autoritate”⁶.

¹ Ne referim la art. 8 alin. (2) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, publicată în M. Of. nr. 1154 din 7 decembrie 2004, cu ultimele modificări prin O.U.G. nr. 57/2019 privind Codul administrativ, publicat în M. Of. nr. 555 din 5 iulie 2019, cu modificările și completările ulterioare.

² R.N. Petrescu, *Drept administrativ, op. cit.*, 2009, p. 305; A. Iorgovan, *Drept administrativ II*, Ed. Atlas Lex, București, 1994, p. 23.

³ T. Drăganu, *Actele de drept administrativ*, Ed. Științifică, București, 1959, p. 58 *apud* V. Vedinaș, *Drept administrativ*, Ed. Universul Juridic, București, 2009, p. 83.

⁴ V. Vedinaș, *Drept administrativ, op. cit.*, 2009, p. 83.

⁵ R. Ionescu, *Drept administrativ*, Ed. Didactică și Pedagogică, București, 1970, p. 216 *apud* V. Vedinaș, *Drept administrativ..., op. cit.*, 2009, p. 83.

⁶ I. Santai, *op. cit.*, 2009, pp. 27-28.

ELENA EMILIA ȘTEFAN

Manual de drept administrativ

Partea a II-a

Caiet de seminar

Ediția a V-a, revăzută și actualizată

ELENA EMILIA ȘTEFAN

Manual de drept administrativ

Partea a II-a

Caiet de seminar

Ediția a V-a, revăzută și actualizată

Universul Juridic

București

-2022-

Tema 1

ACTUL ADMINISTRATIV

Tematică:

1. Definiția și trăsăturile actului administrativ
2. Clasificarea actelor administrative
3. Contractul administrativ
4. Actul administrativ-jurisdicțional
5. Operațiunile administrative
6. Regimul juridic al actelor administrative
7. Aplicații practice
 - Întrebări
 - Teme de referat
 - Test grilă
 - Spețe
 - Bibliografie selectivă
 - Legislație incidentă

1. Definiția și trăsăturile actului administrativ Definiția și trăsăturile actului administrativ

1.1. Definiția

➤ Actul administrativ¹ este un actul juridic unilateral care emană, în general, de la un organ al administrației publice, în temeiul puterii de stat, pe baza și în vederea executării legii. *Exemple* de acte administrative: diploma de bacalaureat, certificatul de naștere, ordin de ministru etc.

➤ Actul administrativ are o definiție legală și mai multe definiții date de către doctrină².

¹ Legislația utilizată în prezenta ediție a Caietului de seminar este actualizată la data de 07 februarie 2022.

Bibliografia fiecărei Teme de la nr. 1 la nr. 14, din care ne-am documentat și potrivit căreia am efectuat prezentarea informațiilor se regăsește la finalul acestora și este intitulată: *Bibliografie selectivă*. Pe alocuri, am adăugat referiri la doctrină în cuprinsul fiecărei teme. De asemenea, actualizările Caietului de seminar prezent sunt în concordanță cu ed. a IV-a a *Cursului de drept administrativ. Partea a II-a*, pe care îl republicăm anul acesta la editura Universul Juridic, București.

² În doctrină a existat, pe de o parte, o dispută doctrinară între reprezentanții Școlii de la București care utilizau noțiunea de *act administrativ* și ai Școlii de la Cluj care utilizau noțiunea de *act de drept administrativ* iar pe de altă parte, o altă dispută doctrinară referitoare la clasificarea actelor administrative în *acte de gestiune și acte de autoritate*. Pentru dezvoltarea acestor subiecte, a se vedea pe larg: A. Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, vol. II, ed. 4, Ed. All Beck, București, 2005, pp. 20-25; V. Vedinaș, *Drept*

➤ În legislație se utilizează noțiunea de *act administrativ* pe care o regăsim în cuprinsul art. 52 – „*dreptul persoanei vătămate de o autoritate publică*” din Constituția României revizuită.

➤ Definiția actului administrativ este dată de Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004¹ care se referă în cuprinsul art. 2 alin. (1) la actul *administrativ tipic* și la *actul administrativ asimilat*.

Nr. crt.	Comparație	Actul administrativ tipic	Actul administrativ asimilat
1	Temei juridic	Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, art. 2 alin. (1) lit. c)	Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, art. 2 alin. (1) lit. c ¹)
2	Definiție	„ <i>Actul unilateral cu caracter individual sau normativ emis de o autoritate publică, în regim de putere publică, în vederea organizării executării legii sau executării în concret a legii, care dă naștere, modifică sau stinge raporturi juridice</i> ”	„ <i>Sunt asimilate actelor administrative, în sensul prezentei legi, și contractele încheiate de autoritățile publice care au ca obiect:</i> - <i>punerea în valoare a bunurilor proprietate publică,</i> - <i>executarea lucrărilor de interes public, prestarea serviciilor publice,</i> - <i>achizițiile publice;</i> - <i>prin legi speciale pot fi prevăzute și alte categorii de contracte administrative</i> ”.

De asemenea, Legea contenciosului administrative nr. 554/2004 definește și actul administrativ-jurisdicțional la art. 2 alin. (1) lit. d): „*actul emis de o autoritate administrativă, investită prin lege organică, cu atribuții de jurisdicție administrativă specială*”.

Exemplu de act administrativ jurisdicțional: decizia Consiliului Național de Soluționare a Contestățiilor, potrivit prevederilor Legii nr. 101/2016², hătărârea Consiliului Național de Combatere a Discriminării (C.N.C.D.)¹.

administrativ, ed. a XII-a revăzută și actualizată, Ed. Universul Juridic, București, 2020, pp. 347-348; D. Apostol Tofan, *Drept administrativ*, vol. II, ed. 5, Ed. C.H. Beck, București, 2020, pp. 1-10 etc.

¹ Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, publicată în M. Of. nr. 1154 din 7 decembrie 2004, cu ultimele modificări prin O.U.G. nr. 57/2019 privind Codul administrativ, publicat în M. Of. nr. 555 din 5 iulie 2019, cu modificările și completările ulterioare.

Codul administrativ a fost adoptat prin O.U.G. nr. 57 din 3 iulie 2019 privind Codul administrativ, publicată în M. Of. nr. 555 din 5 iulie 2019, cu ultima modificare adusă prin O.U.G. nr. 1/2022 pentru modificarea și completarea O.U.G. nr. 121/2021 privind stabilirea unor măsuri la nivelul administrației publice centrale și pentru modificarea și completarea unor acte normative, precum și pentru modificarea O.U.G. nr. 57/2019 privind Codul administrativ, publicată în M. Of. nr. 41 din 13 ianuarie 2022.

² Legea nr. 101/2016 privind remediile și căile de atac în materie de atribuire a contractelor de achiziție publică, a contractelor sectoriale și a contractelor de concesiune de lucrări și concesiune de servicii, precum și pentru organizarea și funcționarea Consiliului Național de Soluționare a Contestățiilor, publicată în M. Of.

➤ Definiția doctrinară a actului administrativ, pe care o utilizăm în această lucrare, este cea dată de către profesorul Antonie Iorgovan: „*Actul administrativ reprezintă forma 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*”².

➤ Cele trei sensuri ale termenului de act administrativ, potrivit profesorului Antonie Iorgovan³, sunt:

„*Sensul formal-material*, care face referire la actele administrative ale organelor administrației publice, organe competente într-o anumită materie administrativă;

Sensul funcțional juridic, prin care se evocă actele administrative sub aspectul regimului juridic, cu deosebire sub aspectul controlului judecătoresc;

Sensul structural – organizațional, prin care se evocă actele administrative în ansamblul lor, indiferent de structura – statală sau privată – de la care emană și indiferent de regimul juridic aplicabil”.

1.2. Trăsăturile actului administrativ

- a) Este forma juridică principală a activității organelor administrației publice.
- b) Este o voință juridică unilaterală.
- c) Este emis numai în realizarea puterii publice.
- d) Are un regim juridic specific, în centrul căreia se află Legea contenciosului administrativ, Legea nr. 554/2004.

a) formă juridică principală a activității organelor administrației publice;

Ce înseamnă că actul administrativ formă juridică principală a activității organelor administrației publice?

Răspuns:

În activitatea organelor administrației publice întâlnim, pe lângă actul administrativ și alte forme de activitate, precum: operațiuni administrative, operațiuni materiale, fapte administrative etc.

Actul de drept administrativ emană de la organele statului care au, potrivit legii, calitatea de organe ale administrației de stat, fiind organe de decizie. Actul administrativ *este forma juridică cea mai importantă* datorită unor aspecte de ordin *calitativ* și anume forța juridică a efectelor pe care le produce și nu a unor aspecte de natură *cantitativă* și anume ponderea pe care o ocupă. Spre deosebire însă de actul administrativ, operațiunile administrative și faptele administrative nu produc efecte juridice prin ele însele.

nr. 393 din 23 mai 2016, cu ultima modificare prin O.G. nr. 3/2021, publicată în M. Of. nr. 821 din 27 august 2021.

¹ Informații publice, disponibile online la adresa: <https://www.cncd.ro/hotarari/>, accesată la data de 07 februarie 2022.

² A. Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, Ed. Nemira, București, 1996, vol. I, p. 274.

³ *Ibidem*.

Spre *exemplu*, pentru emiterea unui act administrativ (cel care produce efecte juridice adică cel care creează drepturi și obligații) amintim și o serie de alte forme de activitate care pot interveni, precum: convocarea la ședință, prezența membrilor la vot, redactarea actului, semnarea actului, publicarea actului etc.

Ponderea actului administrativ în sfera formelor de activitate ale organelor administrației publice, variază după cum ne plasăm la un nivel sau altul al organizării administrației publice. În timp ce la structurile de la baza sistemului au o pondere mai mare operațiunile și faptele materiale, spre măsură ce urcăm spre vârful organizării (Președinte și Guvern) ponderea acestora scade în favoarea actelor administrative. Prin urmare, deși sunt mult mai multe cantitativ faptele și operațiunile în comparație cu actul administrativ pe care îl fundamentează, actul administrativ este forma juridică principală de activitate a autorităților administrației publice, important *calitativ*, deoarece acesta produce efecte juridice.

Spre *exemplu*, pentru ca o persoană să aibă dreptul de a conduce un autovehicul pe drumurile publice trebuie să obțină un permis de conducere (act administrativ). Pentru aceasta este necesar ca persoana să parcurgă o serie întreagă de alte forme de activitate (fapte și operațiuni) dar care, fiecare dintre acestea singure, nu îi dau dreptul de a conduce un autovehicul, potrivit legislației în vigoare ci doar permisul de conducere emis de către autoritatea competentă și obținut în urma unui examen.

b) Este o voință juridică unilaterală și expresă

Ce înseamnă că actul administrativ este o manifestare de voință?

Răspuns: actul administrativ reprezintă o manifestare de voință cu caracter deliberativ, constituit în scopul producerii unor efecte juridice. Acest act presupune acțiunea conștientă și voită a autorului său, neputând avea un caracter întâmplător.

Cu alte cuvinte, un act administrativ nu poate avea semnificația unei rugăminți, a unei păreri, a unui sentiment al autorității publice.

Ce înseamnă că manifestarea de voință trebuie să fie expresă?

Răspuns: voința trebuie să fie clară, *manifestată* în exterior, adică trebuie să fie cunoscută de către cei cărora li se adresează actul.

Actul administrativ ne apare așadar ca fiind exteriorizarea voinței interne a unui organ al administrației publice de a produce în mod direct efecte juridice, adică de a da naștere, a modifica sau stinge drepturi și obligații. Voința pe care o manifestă organul administrației publice trebuie să fie *neîndoielnică*, să aibă drept scop producerea în mod direct de efecte juridice¹.

Regula și excepția

Regula este că autoritatea publică își exprimă voința, în exterior, în mod clar, fiind *cunoscută* poziția acesteia față de emiterea sau neemiterea unui act administrativ.

Există o singură *excepție* în dreptul administrativ când voința autorității publice față de emiterea unui act administrativ se subînțelege prin tăcerea acesteia, caz în care tăcerea valorează consimțământ. Din punct de vedere juridic aceasta se numește *aprobarea tacită*.

¹ A. Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, Ed. All Beck, București, 2005, vol. II, p. 29.

Este vorba despre un act administrativ aprobat, în cazul tăcerii administrației, reglementate de către O.U.G. nr. 27/2003 privind procedura aprobării tacite, cu modificările și completările ulterioare¹, atunci când persoana care a depus o cerere pentru obținerea unei autorizații, înțelege că autoritatea publică „i-a aprobat cererea”, dacă autoritatea tace, într-un anumit termen. Concret, aprobarea tacită în reglementarea legală semnifică: „*procedura prin care autorizația este considerată acordată dacă autoritatea administrației publice nu răspunde solicitantului în termenul prevăzut de lege pentru emiterea respectivei autorizații*”.

Ce înseamnă că actul administrativ este o manifestare unilaterală de voință?

Răspuns: pentru valabilitatea unui act administrativ nu este necesar consimțământul persoanei căreia i se adresează, cum este în cazul actelor de drept civil, care se întemeiază pe acordul subiectelor raportului juridic de drept civil.

S-a pus problema calificării actului de voință ca fiind unilateral, în trei situații, acestea fiind excepții aparente de la caracterul unilateral al actului administrativ :

Situația 1. În cazul emiterii actului administrativ cu participarea mai multor persoane fizice – cazul unui organ colectiv. Se mai poate susține și în acest caz că actul administrativ este o manifestare unilaterală de voință?

Răspuns:

În asemenea situație, voința fiecărei persoane în parte nu are relevanță decât în cadrul mecanismului decizional administrativ, nu și în ceea ce privește caracterul unilateral al actului administrativ. Caracterul unilateral al actului decurge nu din numărul de persoane fizice care participă la adoptarea lui, ci din faptul că acele persoane acționează în vederea realizării competenței organului administrativ. Acordul lor de voință, cvorumul cerut de lege este o modalitate procedurală de realizare a competenței, inclusiv a capacității organului administrativ.

– Actul administrativ reprezintă o manifestare unilaterală de voință chiar dacă este emis la cererea unei persoane, deoarece organul emitent are libertatea de a emite sau nu actul administrativ, cu excepția cazului în care legea obligă acel organ să-l emită.

– Chiar și atunci când legea prevede necesitatea acceptării din partea celuilalt subiect al raporturilor juridice, actul administrativ își păstrează caracterul unilateral, întrucât acceptarea nu constituie un consimțământ, ci doar o condiție procedurală necesară pentru emiterea actului administrativ. Cererea este doar o condiție procedurală care declanșează acțiunea organului solicitat pentru a emite actul administrativ, nefiind un acord de voință.

Concluzie:

– în final, actul administrativ aparține organului administrativ colegial, exprimând o manifestare unilaterală de voință a acestui organ, chiar dacă la adoptarea sa au participat mai multe persoane;

¹ O.U.G. nr. 27/2003 privind procedura aprobării tacite, publicată în M. Of. nr. 291 din 25 aprilie 2003, cu ultima modificare prin Legea nr. 187/2012 privind punerea în aplicare a Legii nr. 286/2009 privind Codul penal, publicată în M. Of. nr. 757 din 12 noiembrie 2012.

– indiferent de numărul persoanelor implicate în mecanismul decizional de adoptare a actului administrativ, actul își va păstra caracterul de act unilateral pentru că el degajă o singură voință juridică, care provine de la un organ al administrației publice.

Spre exemplu, cazul emiterii unei Hotărâri de Guvern, autoritate publică colegială care are în componență un număr de miniștri, adică mai multe persoane fizice.

Pentru emiterea acesteia, trebuie ca primul-ministru să convoace Guvernul la ședință, să existe o ordine de zi, miniștrii să participe la ședință (cvorum de ședință), să voteze (majoritate), să se semneze actul administrativ și să se publice în Monitorul Oficial respectivul act administrativ adoptat. Prin urmare, după cum se observă, specificul adoptării acestui act ce aparține unei autorități colegiale este că, aceasta pentru a-și îndeplini atribuțiile conform competenței legale, aceasta lucrează numai în ședință.

Ce înțelegem de aici este că, voința fiecărui ministru în parte de a participa la procesul decizional are valoare doar în cadrul îndeplinirii formalităților legale necesare adoptării actului, ajutând autoritatea publică să emită un act administrativ, potrivit legii. Actul administrativ emis aparține așadar autorității publice adică Guvernului, așa cum reiese și din titlul actului, Hotărâre de Guvern și nu Hotărâre de ministru.

Situația 2. Emiterea actului administrativ cu participarea mai multor autorități publice, respectiv a unui organ administrativ și a unui organ nestatal.

Răspuns:

Și în situația în care se emite actul administrativ cu participarea mai multor autorități publice, respectiv a unui organ administrativ și a unui organ nestatal, suntem în prezența unei manifestări unilaterale de voință (*ex.* hotărâri comune a două sau mai multe organe administrative, hotărâri comune ale unui organ de stat și ale unei organizații cu caracter nestatal). Așadar, este vorba tot de o excepție aparentă de la caracterul unilateral al actului administrativ deoarece, și în acest caz, actul administrativ păstrând caracterul de act unilateral, indiferent de numărul emitenților acestuia, caz în care nu mai este vorba de mai multe persoane fizice ci de mai multe autorități publice/autorități publice și organe nestatale etc.

Spre exemplu:

➤ Ordinul ministrului educației nr. 5338/2021 și al ministrului sănătății nr. 1082/2021 pentru aprobarea măsurilor de organizare a activității în cadrul unităților/instituțiilor de învățământ în condiții de siguranță epidemiologică pentru prevenirea îmbolnăvirilor cu virusul SARS-CoV- 2¹;

➤ Ordinul nr. 966/1.809/105/2020 al ministrului sănătății, al ministrului economiei, energiei și mediului de afaceri și al președintelui Autorității Naționale Sanitare Veterinare și pentru Siguranța Animalelor pentru aprobarea Normei privind stabilirea măsurilor specifice de prevenire a răspândirii virusului SARS-CoV- 2 pentru activitățile de preparare, servire și consum al produselor alimentare, băuturilor alcoolice și nealcoolice în spațiile special amenajate din exteriorul clădirilor unităților de alimentație publică².

¹ Ordinul ministrului educației nr. 5338/2021 și al ministrului sănătății nr. 1082/2021 pentru aprobarea măsurilor de organizare a activității în cadrul unităților/instituțiilor de învățământ în condiții de siguranță epidemiologică pentru prevenirea îmbolnăvirilor cu virusul SARS-CoV- 2, publicat în M. Of. nr. 942 din 1 octombrie 2021.

² Ordinul nr. 966/1.809/105/2020 al ministrului sănătății, al ministrului economiei, energiei și mediului de afaceri și al președintelui Autorității Naționale Sanitare Veterinare și pentru Siguranța Animalelor pentru

Situația 3. Actul administrativ emis la cererea unei persoane.

Răspuns:

Cererea prealabilă este adresată organului emitent de către subiectul de drept ce urmează să fie beneficiarul actului administrativ. În această situație, cererea prealabilă are valoarea unei condiții prevăzute de lege pentru ca actul administrativ să fie emis. „Manifestarea de voință a autorității administrației publice concretizată în actul administrativ emis la cerere își păstrează caracterul unilateral”¹. Și în această situație actul administrativ păstrează caracterul de act unilateral deși aparent ar părea că sunt două voințe, a solicitantului și a autorității publice. În realitate, prin depunerea cererii, solicitantul anunță autoritatea că îndeplinește condițiile pentru emiterea unui act administrativ, însă emitentul actului este întotdeauna autoritatea publică care își exprimă voința în mod expres.

Care este valoarea renunțării beneficiarului la exercițiul dreptului conferit de actul administrativ?

Răspuns:

Renunțarea beneficiarului nu reprezintă în sine o modalitate de încetare a efectelor actului administrativ, deoarece în cazul actului administrativ suntem în prezența unei manifestări unilaterale de voință a organului administrativ, manifestarea de voință a celui interesat nefiind încorporată în structura actului.

Nimic nu împiedică însă ca autoritatea administrativă să revoce acel act, ceea ce înseamnă că renunțarea nu duce ea singură la încetarea efectelor unui act administrativ, actul producând efecte juridice până la momentul revocării lui de organul emitent sau până la momentul intervenirii unei alte modalități de încetare a efectelor actului administrativ, prevăzute de lege².

c) Este emis numai în realizarea puterii publice

Actul de drept administrativ este un act de voință, *emis în cadrul activității executive*, de realizare a *puterii publice* de către administrația de stat, trăsătură care îl particularizează în cadrul altor acte de putere ale statului, deosebindu-l, în același timp, de actele civile sau de dreptul muncii ale puterii executive.

Această trăsătură are două particularități: *obligația de respectare* a actului administrativ și *obligația de executare* a actului administrativ.

➤ Referitor la *obligația de respectare a actului*, acest lucru presupune că, odată ce a fost emis, actul administrativ este obligatoriu de respectat atât de autoritatea emitentă cât și de către destinatar, atâta timp cât nu a intervenit un act contrar. Se înțelege așadar, că emiterea unui act administrativ creează drepturi și obligații corelative atât pentru emitent cât și pentru beneficiarul sau destinatarul/destinatarii actului

➤ Referitor la *obligația de executare a actului sau executarea din oficiu*, actul administrativ prezintă o particularitate față de actul juridic civil. Fiind emis în temeiul

aprobarea Normei privind stabilirea măsurilor specifice de prevenire a răspândirii virusului SARS-CoV- 2 pentru activitățile de preparare, servire și consum al produselor alimentare, băuturilor alcoolice și nealcoolice în spațiile special amenajate din exteriorul clădirilor unităților de alimentație publică, publicat în M. Of. nr. 461 din 30 mai 2020.

¹ R. N. Petrescu, *Drept administrativ*, Ed. Hamangiu, București, 2009, p. 308.

² *Ibidem*.

puterii publice, actul administrativ *este executoriu din oficiu*, fără a mai fi necesară emiterea de către un alt organ a unui act în baza căruia să se treacă la executarea silită, fiind el însuși titlu executoriu. Actul administrativ este executoriu din oficiu (*ex officio*), ceea ce semnifică faptul că *este el însuși titlu executoriu*, adică poate să se treacă direct la executarea silită, spre deosebire de dreptul civil unde învestirea cu formulă executorie este o altă etapă a executării silite.

Exemplu: decizia de impunere de plată a impozitului pe proprietate (un imobil, un autovehicul) prevede plata unui impozit într-un anume cuantum, într-un anume termen pentru contribuabilul X. În general, dacă acest contribuabil nu achită impozitul, conform celor menționate în decizia de impunere, se percep automat penalități, chiar din ziua următoare expirării termenului de plată.

Specific al actelor de drept administrativ este faptul că acestea se pun direct în executare, din oficiu, fără vreo altă formalitate deosebită, iar forța de constrângere care le garantează aparține chiar sistemului de organe administrativ.

Concluzie:

Actul administrativ este obligatoriu de respectat atât de către emitent cât și de beneficiarul actului și este executoriu adică acesta este titlu executoriu direct.

d) Are un regim juridic specific, în centrul căreia se află Legea contenciosului administrativ, respectiv Legea nr. 554/2004

Potrivit Constituției revizuite, art. 1 alin. (5): „*în România, respectarea Constituției, a supremației sale și a legilor, este obligatorie*”. Art. 52 din Constituția revizuită reprezintă temeiul contenciosului administrativ român:

„Alin. (1) – *Persoana vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim, de o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri, este îndreptățită să obțină recunoașterea dreptului pretins sau a interesului legitim, anularea actului și repararea pagubei.*

Alin. (2) – *Condițiile și limitele exercitării acestui drept se stabilesc prin lege organică.*

Alin. (3) – *Statul răspunde patrimonial pentru prejudiciile cauzate prin erorile judiciare. Răspunderea statului este stabilită în condițiile legii și nu înlătură răspunderea magistraților care și – au exercitat funcția cu rea – credință sau gravă neglijență”.*

Prin urmare, regimul de putere publică în care este emis actul administrativ nu exclude, ci îngăduie realizarea unui control de legalitate de către instanțele judecătorești. Acest control de legalitate se realizează asupra actelor administrative, cu unele excepții, prevăzute în art. 126 din Constituție, de către instanțele de contencios administrativ.

Spre *exemplu*, art. 126. alin. (6) reglementează: „*Controlul judecătoresc al actelor administrative ale autorităților publice, pe calea contenciosului administrativ, este garantat, cu excepția celor care privesc, raporturile cu Parlamentul, precum și a actelor de comandament cu caracter militar. Instanțele de contencios administrativ sunt competente să soluționeze cererile persoanelor vătămate prin ordonanțe, sau, după caz, prin dispoziții din ordonanțe declarate neconstituționale*”.

În concluzie, prin art. 52 și art. 126 alin. (6) din Constituție se consacără, iar prin Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 se dezvoltă principiul că actul administrativ este supus controlului de legalitate exercitat de instanțele de contencios administrativ [s.n. secția de contencios administrativ și fiscal a Înaltei Curți de Casație și Justiție, secțiile de contencios administrativ și fiscal ale Curților de apel și tribunalele administrativ-fiscale, art. 2 alin. (1) lit. g) Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004].

2. Clasificarea actelor administrative

După întinderea efectelor juridice, distingem:

➤ acte administrative *individuale* care conțin reguli de conduită pentru o anumită persoană sau pentru un grup determinat de persoane. Produc efecte juridice numai cu privire la subiecte de drept determinate, nu sunt de aplicabilitate repetată și își epuizează conținutul prin executare, spre ex. *Autorizația de construcție etc.*

Actele administrative individuale sunt definite de Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 în art. 2 alin. (1) lit. c): „*actul unilateral cu caracter individual sau normativ emis de o autoritate publică, în regim de putere publică, în vederea organizării executării legii sau executării în concret a legii, care dă naștere, modifică sau stinge raporturi juridice; sunt asimilate actelor administrative în sensul prezentei legi, și contractele încheiate cu autoritățile publice care au ca obiect: punerea în valoare a bunurilor proprietate publică, executarea lucrărilor de interes public, prestarea serviciilor publice, achizițiile publice; prin legi speciale pot fi prevăzute și alte categorii de contracte administrative supuse competenței instanțelor de contencios administrativ*”.

➤ acte administrative cu caracter *normativ*, care cuprind reglementări de principii aplicabile la un număr nedeterminat de persoane. Conțin reguli generale, abstracte și impersonale de aplicabilitate repetată (produc efecte *erga omnes*), spre ex.: *Hotărârile Consiliului Local ce stabilesc obligații edilitar-gospodărești pentru locuitorii unui cartier etc.*

Actele administrative normative nu sunt definite de Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 dar regăsim în două legi referiri la actul normativ:

– În Legea nr. 52/2003 în art. 3 lit. a) se prevede ca actul normativ este *actul emis sau adoptata de o autoritate publică, cu aplicabilitate generală.*

– În Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă regăsim detalii cum ar fi: părțile componente ale actului normativ (art. 38).

După conduita prescrisă, distingem:

➤ acte *onerative* care obligă subiectele de drept cărora li se adresează, la o anumită prestație.

➤ acte *prohibitive* care prescriu interzicerea unor acțiuni (astfel, spre exemplu, normele prevăd interdicția de acces a persoanelor străine în locurile de păstrarea sau depozitare a bunurilor gestionate).

➤ *acte permissive care*, fără a obliga sau a interzice o anumită acțiune lasă o anumită libertate de conduită subiectelor de drept.

După organul de la care emană:

➤ acte care emană de la autorități administrative.
 ➤ acte care emană de la alte autorități publice decât cele administrative.
 ➤ acte care emană de la persoane private autorizate să presteze anumite servicii publice (stabilimente de utilitate publică).

Altă clasificare pe care o prezentăm este aceea a autorului Ovidiu Podaru în baza „criteriului autorului de la care emană actul, mai exact al raporturilor dintre acesta și exercițiul puterii publice, vorbim despre:

Acte administrative – scop: sunt acelea care emană direct de la administrație. Ori de câte ori se emite un asemenea act normativ se poate spune că organul emitent și – a atins pentru moment scopul pentru care a fost creat.

Acte administrative – mijloc: sunt acelea care provin de la alte organe de stat (de la celelate puteri tradiționale – cea legislativă și cea judecătorească), organe care au exercițiul puterii publice, dar nu și competența obișnuită de a emite acte administrative.

Acte administrative «prin delegație»: sunt cele care provin de la structuri nestatale – societăți comerciale, asociații, fundații etc. – care în mod normal, nu au exercițiul puterii publice, dar care, printr-un act de putere, l-au primit, în principiu pentru a presta un serviciu public”¹.

În funcție de domeniile de activitate:

➤ acte de administrație generală, cu aplicare, în principiu, în toate domeniile de activitate (ex. *acte ale Guvernului etc.*).

➤ acte de administrație specială (ex. *Ordinul ministrului educației etc.*).

Din punct de vedere al caracterului actelor care se atacă în contencios administrativ:

➤ *Acte administrative tipice;*

➤ *Acte administrative asimilate:* contractele administrative încheiate de autoritățile publice, precum și refuzul nejustificat de a rezolva o cerere referitoare la un drept sau la un interes legitim ori, după caz, faptul de a nu răspunde solicitantului în termenul legal.

Acte administrative asimilate sunt considerate, potrivit Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004 următoarele situații:

1. tăcerea administrației;

2. refuzul nejustificat;

3. contractele administrative și anume numai contractele încheiate de autoritățile publice care au ca obiect punerea în valoare a bunurilor proprietate publică, executarea lucrărilor de interes public, prestarea serviciilor publice, achizițiile publice prevăzute expres în art. 2 din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004.

¹ O. Podaru, *Drept administrativ*, vol. I, *Actul administrativ (I). Repere pentru o teorie altfel*, Ed. Hamangiu, Sfera Juridică, București, 2010, pp. 41-43.