

Elena Emilia Ștefan

DREPT ADMINISTRATIV

Partea a II-a

Curs universitar

Ediția a 3-a revizuită, completată și actualizată

Universul Juridic

București

-2018-

Capitolul I

FORME DE ACTIVITATE ALE AUTORITĂȚILOR ADMINISTRAȚIEI PUBLICE: OPERAȚIUNI, ACTE ADMINISTRATIVE, CONTRACTE ADMINISTRATIVE

Secțiunea I

Activitatea autorităților administrației publice

Secțiunea I. Partea a II-a este alocată tratării formelor de activitate a autorităților publice, fiind la rândul ei împărțită în patru 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 și proprietății publice. Un spațiu destul de larg 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. Acest curs tratează în exclusivitate Partea a II-a a disciplinei¹. Primul capitol al Părții a II-a debutează cu analiza formelor de activitate ale administrației publice, analizând atât formele de activitate producătoare de efecte juridice, cât și formele de activitate care nu produc efecte juridice.

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.². Din punct de vedere al teoriei generale a dreptului s-a arătat că împrejurările care determină apariția, modificarea sau desființarea raporturilor juridice formează faptele juridice³. 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 să acționeze din oficiu⁴. 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 productivă⁵.

¹ Ediția a treia a acestui curs este actualizată pe baza legislației existente la data de 15 februarie 2018.

² I. Santai, *Drept administrativ și știința administrației*, vol. II, Ed. Alma Mater, Sibiu, 2009, p. 13.

³ I. Ceterchi și colab., *Teoria generală a statului și dreptului*, Ed. Didactică și Pedagogică, București, 1967, p. 381.

⁴ I. Corbeanu, *Drept administrativ*, Ed. Lumina Lex, București, 2010, p. 72.

⁵ R. Ionescu, *Drept administrativ*, Ed. Didactică și Pedagogică, București, 1970, p. 215, *apud* I. Corbeanu, *Drept administrativ, op. cit.*, 2010, p. 73.

Practic, în toată doctrina dreptului administrativ vom regăsi, în mare, ideea că activitatea administrației publice este exprimată în două forme: *acte* și *fapte*¹, respectiv acte juridice, acte cu caracter exclusiv politic, fapte materiale juridice și operațiuni materiale tehnice, teză care își păstrează valabilitatea și în prezent². Astfel, prezentul capitol este structurat în trei secțiuni dedicate formelor de activitate ale administrației publice, astfel: prima secțiune este dedicată analizei operațiunilor și faptelor administrative, secțiunea a doua analizează 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 general³. *Actele juridice* reprezintă manifestări de voință efectuate de un organ administrativ, cu scopul de a produce efecte juridice (ex. autorizația de construire/demolare a unui imobil). Potrivit V. 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). Majoritatea actelor juridice care intervin în activitatea autorităților publice o formează actele administrative⁴. În definitiv, așa cum pe bună dreptate arăta prof. A. 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 caracter⁵.

Actele juridice, actele politice, faptele materiale juridice și operațiunile materiale sunt denumite generic, mai ales în lucrările de știința administrației, și *fapt administrativ*, denumire corespunzătoare în măsura în care cuprinde toate manifestările juridice și nejuridice prin care administrația publică înfăptuiește activitatea de conducere, de organizare a aplicării și de aplicare în concret a legilor⁶.

Triada⁷: operațiuni – fapte – acte

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.⁸ Diviziunea tripartită fundamentală a formelor de activitate a administrației publice este aceea

¹ A se vedea pe larg T. Drăganu, *Actele de drept administrativ*, Ed. Științifică, București, 1959, p. 16-17; V. Vedinaș, *Drept administrativ*, Ed. Universul Juridic, București, 2009, p. 81-82.

² R. N. Petrescu, *Drept administrativ*, Ed. Hamangiu, București, 2009, p. 293.

³ G. Bogasiu, *Justiția actului administrativ. O abordare biunivocă*, Ed. Universul Juridic, București, 2013, p. 29 *apud* J. Rivero, J. Waline, *Droit administratif*, 18^{ème} Ed., Dalloz, Paris, 2000, p. 95.

⁴ R.N. Petrescu, *op. cit.*, 2009, p. 293.

⁵ A. Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, vol. I, Ed. Nemira, București, 1996, p. 256.

⁶ *Idem*, p. 293.

⁷ 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 14.02.2018.

⁸ I. Corbeanu, *Drept administrativ*, Ed. Lumina Lex, București, 2010, p. 73.

în acte juridice, operațiuni material juridice, operațiuni material tehnice (administrative), la care se adaugă și actele politice¹.

Actele juridice sunt acele manifestări de voință ale unui organ administrativ, făcute cu scopul de a produce efecte juridice².

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 administrativ³. 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 limitativ⁴.

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 lege⁵.

- “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 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”⁶.

- certificatele și adeverințele eliberate potrivit prevederilor O.G. nr. 33/2002 privind reglementarea eliberării certificatelor și adeverințelor de către autoritățile publice centrale și locale⁷.

Faptele juridice materiale (numite și fapte juridice în sens restrâns) includ la rândul lor evenimentele naturale și acțiunile omenești⁸. 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 consacrării lor prin lege (ex. aplicarea sancțiunii contravenționale se prescrie în termen

¹ O. Podaru, *Drept administrativ*, vol. I, *Actul administrativ, (I) Repere pentru o teorie altfel*, Ed. Hamangiu, București, 2010, p. 5.

² *Idem*, p. 5.

³ R.A. Lazăr, *Legalitatea actului administrativ. Drept românesc și drept comparat*, Ed. All Beck, București, 2004, p. 125.

⁴ G. Bogasiu, *Legea contenciosului administrativ. Comentată și adnotată*, ed. a III-a, revăzută și adăugită, Ed. Universul Juridic, București, 2015, p. 133.

⁵ D. Brezoianu, M. Oprican, *Administrația publică în România*, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 65.

⁶ G. Bogasiu, *Legea contenciosului administrativ...*, *op.cit.*, 2015, p. 133.

⁷ C.S. Săraru, *Drept administrativ. Probleme fundamentale ale dreptului public*, Ed. C.H. Beck, București, 2016, p. 182.

⁸ I. Santai, *Drept administrativ și știința administrației*, vol. II, Ed. Alma Mater, Sibiu, 2009, pp. 14-15.

de 6 luni de la data săvârșirii faptei, timpul fiind un eveniment care înlătură răspunderea juridică)¹.

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 materiale². 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)³. 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.⁴.

Cu privire la *actele exclusiv politice*, acestea sunt de regulă expresia autorităților centrale precum: Președintele României, Guvernul României etc.⁵, 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.⁶. Sub aspectul titlaturii lor, actele politice poartă denumirea de declarații, mesaje, note diplomatice, comunicate etc.⁷.

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 noțiuni⁸. 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 public⁹.

¹ *Idem*, p. 15.

² D. Apostol Tofan, *Drept administrativ*, vol. II, Ed. All Beck, București, 2004, p. 5.

³ A. Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, vol. I, Ed. Nemira, București, 1996, p. 263.

⁴ R.N. Petrescu, *op. cit.*, 2009, p. 296.

⁵ *Idem*, p. 294.

⁶ O. Podaru, *Drept administrativ, Vol. I, Actul administrativ. (I) Repere pentru o teorie altfel*, Ed. Hamangiu, București, 2010, p. 6.

⁷ I. Santai, *Drept administrativ și știința administrației*, vol. II, Ed. Alma Mater, Sibiu, 2011, p. 203.

⁸ D. Apostol Tofan, *Drept administrativ*, vol. II, *op. cit.*, 2004, p. 4.

⁹ 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 litera 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 II

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 publică¹. Așa cum remarca profesorul A. Iorgovan, cursurile de drept administrativ din perioada interbelică analizează activitatea organelor administrației de stat în capitole 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 gestiune². În prezent nu mai există această delimitare teoretică între cele două noțiuni. *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 privat³.

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

În literatura juridică română (...) au fost utilizate, în principal două noțiuni: act de drept administrativ, respectiv act administrativ⁴. 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 denumire⁵, din dorința de a releva regimul juridic care guvernează actele organelor administrației de stat, care este unul de drept administrativ⁶.

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 stat⁷.

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 Ioan Santai.

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,

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

² A. Iorgovan, *Tratat..., op. cit.*, 1996, p. 253.

³ D. Apostol Tofan, *Drept administrativ*, vol. II, Ed. All Beck, București, 2004, p. 4.

⁴ R.N. Petrescu, *Drept administrativ*, Ed. Hamangiu, București, 2009, p. 305; A. Iorgovan, *Drept administrativ II*, Ed. Atlas Lex, București, 1994, p. 23.

⁵ V. Vedinaș, *Drept administrativ*, Ed. Universul Juridic, București, 2009, p. 83, *apud* Tudor Drăganu, *Actele de drept administrativ*, Ed. Științifică, București, 1959, p. 58.

⁶ V. Vedinaș, *Drept administrativ*, Ed. Universul Juridic, București, 2009, p. 83.

⁷ *Ibidem*, p. 83 *apud* Romulus Ionescu, *Drept administrativ*, Ed. Didactică și Pedagogică, București, 1970, p. 216.

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 autoritate¹.

Dimpotrivă, dintr-un alt punct de vedere, se apreciază că noțiunea de *act administrativ* este mai adecvată, pe de o parte deoarece este utilizată atât în Constituție, cât și în legislație, iar pe de altă parte, deoarece a fost îndelung folosită în doctrină și practică².

În aceeași ordine de idei, cu privire la formularea din legislație precizăm faptul că **art. 52 din Constituția** revizuită folosește noțiunea de *act administrativ* dar și Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 chiar definește actul administrativ în cuprinsul articolului 2.

Utilizarea unei noțiuni sau a alteia rămâne la latitudinea legiuitorului sau doctrinarului, în funcție de conținutul de idei pe care urmărește să-l evoce³. În ceea ce ne privește, vom folosi noțiunea de act administrativ. Regimul juridic al actelor administrative, potrivit legislației în vigoare cunoaște o formă tipică care presupune contenciosul administrativ și o formă atipică care nu permite controlul instanțelor judecătorești, acte denumite *fine de neprimire*.

Așa cum s-a arătat în doctrină⁴, termenul de act administrativ are o multitudine de sensuri, din care se rețin trei:

- 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 judecătoreesc;
- 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.

2.1. Definiția actului administrativ

Într-o lucrare recentă, s-a efectuat un inventar al definițiilor date actului administrativ în doctrina românească contemporană⁵. Astfel, există următoarele definiții date actului administrativ:

- un act juridic emis sau adoptat de o autoritate administrativă, în mod unilateral și în regim de putere publică, prin care se organizează ori se aplică în concret legea (Ioan Alexandru⁶);

¹ I. Santai, *op. cit.*, 2009, p. 27-28.

² D. Apostol Tofan, *op. cit.*, 2004, p. 13.

³ A. Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, vol. II, Ed. All Beck, București, 2002, p. 23 *apud* D. Apostol Tofan, *op. cit.*, p. 13.

⁴ A. Iorgovan, *Tratat...*, *op. cit.*, 1996, p. 274.

⁵ G. Bogasiu, *op. cit.*, pp. 34-35.

⁶ I. Alexandru, *Tratat de administrație publică*, Ed. Universul Juridic, București, 2008, p. 548.

Elena Emilia Ștefan

MANUAL DE DREPT ADMINISTRATIV

Partea a-II-a

Caiet de seminar

Ediția a IV-a revizuită, completată și actualizată

Universul Juridic

București

- 2018 -

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

1.1. Definiția

➤ 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 judecătorești¹.

➤ Actul administrativ este un act 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.

➤ Art. 52 din Constituția României revizuită utilizează noțiunea de *act administrativ*, dar și Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 definește actul administrativ în cuprinsul articolului 2 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*”.

¹ Bibliografia fiecărei Teme de la nr. 1 la nr. 14, din care ne-am inspirat 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 ediția a III-a a *Cursului de drept administrativ. Partea a II-a*, pe care l-am republicat anul acesta la Editura Universul Juridic, București.

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 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 operațiunile materiale nu produc efecte juridice prin ele însele.

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.

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.

Ce înseamnă că manifestarea de voință trebuie să fie expresă?

Răspuns: voința trebuie să fie *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.

¹ A. Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, vol. II, Ed. All Beck, București, 2002, p. 29.

Există o singură excepție în dreptul administrativ de act administrativ aprobat în situația tăcerii administrației, fiind vorba de procedura aprobării tacite reglementate de către O.U.G nr. 27/2003 privind procedura aprobării tacite, cu modificările și completările ulterioare¹.

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 mai multe situații:

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 celui alt 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;

– 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.

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

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.

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.)

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

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 lege¹.

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.

Fiind emis în temeiul 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).

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

Concluzie:

Actul administrativ este executoriu și este obligatoriu de respectat atât de către emitent cât și de beneficiarul actului.

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

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

Regimul de putere publică în care este emis actul administrativ nu exclude, ci îngăduie realizarea unui control de legalitate de către instanțele judecătorești, cu unele excepții, prevăzute în art. 126 din Constituție.

Prin art. 52 și art. 126 alin. (6) din Constituție se consacră, 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.

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 alineat (1) litera 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 principiu 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 litera 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).

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.

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.

Comparație act administrativ normativ și act administrativ individual¹

a.) Cu privire la *destinatarii* cărora li se adresează:

- Actul administrativ individual reprezintă o manifestare unilaterală de voință care dă naștere, modifică sau stinge drepturi și obligații în sarcina sau beneficiul unei sau unor persoane determinate.

- Actul administrativ normativ reprezintă o manifestare unilaterală de voință care cuprinde reglementări cu caracter general, impersonal și obligatoriu.

b.) Cu privire la *efectele pe care le produce:*

- Actul administrativ individual urmărește realizarea unor raporturi juridice într-o situație strict determinată și produce *efecte intuitu personae*, adică față de o persoană determinată sau un grup de persoane determinate.

- Actul administrativ normativ se aplică unui număr nedefinit de situații, adică produce *efecte juridice erga omnes*, față de un număr nedefinit de persoane, adică se adresează tuturor.

¹ Informațiile prezentate aici intitulate *Comparația între actul administrativ normativ și actul administrativ individual* a fost introdusă în ediția a 3-a, revizuită, completată și actualizată a *Cursului de drept administrativ, Partea a II-a*, Ed. Universul Juridic, București, 2018, Capitolul *Actul administrativ*.