

# DREPT ADMINISTRATIV SINTEZĂ

## Partea a II-a

### I. CONCEPTUL DE ADMINISTRAȚIE PUBLICĂ

#### 1.1. Dreptul administrativ – ramură a dreptului public

*Dreptul public* este format din totalitatea normelor juridice adoptate sau emise de autoritățile statului prin care se realizează sarcinile și competențele celor trei puteri – legislativă, executivă și judecătorească. Aceste norme sunt ordonate, în principal, în raport de obiectul lor, în ramuri ale dreptului public. Din dreptul public fac parte următoarele ramuri de drept: constituțional, administrativ, penal, procesual civil, procesual penal, internațional public, financiar.

Celelalte ramuri ale dreptului alcătuiesc dreptul privat.

Principalele deosebiri între normele de drept public și cele de drept privat sunt următoarele:

- dreptul privat reglementează interesul particular (individual), în timp ce normele de drept public reglementează un interes general, al unei colectivități ample;
- în dreptul privat părțile se află pe picior de egalitate, în timp ce unul dintre subiectele raportului juridic de drept public fiind statul sau o autoritate a acestuia, părțile se află într-o poziție de subordonare; consecința este aceea că normele de drept public sunt mai rigide.

#### 1.2. Corelația executiv – administrație publică

Principiul suveranității naționale presupune că puterea politică aparține națiunii, care o exercită în mod direct, prin referendum sau prin organele sale reprezentative. Exercițarea suveranității prin organe reprezentative este echivalentă cu delegarea de către popor a dreptului de comandă unor puteri delegate, cum sunt puterea legislativă, executivă și judecătorească.

În concepția constituțională clasică, administrația publică reprezintă acțiunea puterii executive, bazată pe puterea publică a statului. În această concepție, administrația reprezintă o sarcină exclusivă a executivului, dar nu singura sarcină a acestuia.

Între executiv și administrația publică există o corelație de la întreg la parte. În sens material funcțional al termenului, executivul presupune acea funcție a statului distinctă de puterea legislativă și judecătorească, prin care se asigură executarea legii, în accepțiunea modernă a termenului.

Executivul presupune două dimensiuni:

- a) guvernarea – luarea deciziilor esențiale pentru soarta națiunii;
- b) administrația – îndeplinirea sarcinilor cotidiene.

Executivul are o serie de sarcini extra-administrative, exercitate în raporturile cu Parlamentul sau în relațiile internaționale. În același timp, administrația este sarcina exclusivă a executivului, ea neputând fi exercitată nici de puterea judecătorească, nici de cea legislativă, în virtutea principiului echilibrului și separației puterilor în stat.

Administrația este un segment al executivului, fără a se suprapune cu acesta. Statului i se recunoaște dreptul originar de exercitare a administrației publice, însă administrația este exercitată și de colectivitățile locale, prin instituții publice proprii,

în virtutea principiului descentralizării, în acest caz fiind vorba despre un drept derivat, iar activitatea purtând denumirea de administrație publică locală.

Activitatea de conducere realizată de administrația publică se desfășoară la un nivel subordonat, inferior celui realizat de către Parlament, dar superior conducerii care se realizează la nivelul serviciilor asigurate de administrație.

### ***1.3. Noțiunea de administrație publică***

*În sens formal*, administrația publică reprezintă un ansamblu de organe, cuprinzând diverse structuri administrative, care realizează activitatea de organizare a executării și executarea în concret a legii.

*În sens material*, administrația publică reprezintă ansamblul activităților desfășurate de autoritățile administrative de stat sau autonome locale prin care, în regim de putere publică, se execută legile, se emit acte normative cu forță juridică inferioară legii sau se prestează servicii publice.

Din această definiție rezultă trăsăturile administrației publice:

#### a) Obiectul administrației publice

- \* executarea legii ce constă în pregătirea executării, organizarea propriuzisă și executarea, până la faptul material concret;
- \* emiterea de acte normative cu forță juridică inferioară legii. Astfel, prin emiterea de hotărâri, Guvernul pune în aplicare legile, prin emiterea de ordonanțe simple, el pune în aplicare legea de abilitare, iar prin emiterea de ordonanțe de urgență, el pune în aplicare Constituție, care îi conferă abilitarea;
- \* prestarea de servicii publice în limitele legii. Serviciul public reprezintă acea activitate desfășurată sau autorizată de un organ public, prin care se realizează nevoi sociale de interes public.

#### b) Autoritățile publice care o realizează

- autorități de natură statală;
- autorități autonome locale

c) Regimul juridic specific, care este de putere publică și care presupune ansamblul unor prerogative cu care sunt învestite autoritățile administrative și prin intermediul cărora interesul public dobândește preeminență față de interesul privat.

Dacă raporturile dintre particulari se bazează pe egalitatea lor juridică, cele dintre administrație și cei administrați presupun o inegalitate juridică, în sensul caracterului supraordonat al celor care administrează.

Regimul juridic specific administrației este generat de prerogativele pe care le deține administrația și care implică, de exemplu dreptul de expropriere, dreptul de poliție administrativă etc.

Acțiunea administrației de menținere a ordinii publice a fost denumită poliție administrativă și reprezintă o activitate de edictare de reguli, deci o activitate cu caracter preponderent prescriptiv. Ordinea publică reprezintă un minim de condiții necesare pentru o viață socială convenabilă.

### ***1.4. Administrație publică – administrație privată***

A administra înseamnă o activitate executivă pusă sub semnul comenzii sau al delegării de atribuții. Această activitate poate fi realizată de două categorii de subiecte de drept:

- a) de persoane private cu privire la administrarea bunurilor proprietatea lor privată (administrație privată)

- b) de autorități publice sau persoane juridice comandate de autorități publice, implicate în rezolvarea unor nevoi de interes general (administrație publică).

### ***1.5. Scopul administrației publice***

Într-o societate caracterizată printr-o mare diversitate cum este cea actuală, nevoile umane pot fi îndeplinite atât prin implicarea particularilor în prestarea de servicii publice, cât și prin realizarea acestui lucru de către administrație. Există domenii în care particularii nu pot interveni, cum ar fi de exemplu apărarea, serviciile diplomatice etc. Mai ales în aceste domenii se justifică intervenția administrației publice.

*Administrația privată* urmărește obținerea unui profit material, reușita în afaceri și, în subsidiar, binele public.

*Administrația publică* urmărește satisfacerea interesului public, a utilității publice, în mod dezinteresat, inclusiv prin realizarea de servicii publice. Scopul administrației publice este satisfacerea unor cerințe esențiale, comune întregii colectivități umane, care exced prin amploarea lor posibilitățile particularilor, precum și satisfacerea acelor cerințe, care, prin natura lor, sunt nerentabile și nimeni nu s-ar oferi să le asigure.

Sub aspectul mijloacelor folosite pentru realizarea scopului susmenționat, spre deosebire de administrația privată, administrația publică are la dispoziție constrângerea statală.

### ***1.6. Noțiunea de drept administrativ***

1.6.1. Dreptul administrativ a apărut înaintea altor ramuri ale dreptului public, deoarece înaintea oricăror alte preocupări și activități, omul a trebuit să o pună pe cea în care își organizează comunitatea, cum se apără împotriva dușmanilor etc, toate acestea fiind dimensiuni ale activității administrative. Dreptul administrativ, ca ansamblu de norme, apare practic, o dată cu statul, însă știința dreptului administrativ se conturează mult mai târziu, în secolul XIX.

În România, Dreptul administrativ, în sensul modern al cuvântului, a apărut o dată cu Regulamentele Organice, dobândind o importanță de necontestat prin reformele legislative din timpul domniei lui Alexandru Ioan Cuza, când, printre multe acte importante a fost adoptată în 1864 și legea Consiliului de Stat, prin care se înființează Consiliul de Stat ca instanță specializată de contencios administrativ.

#### **1.6.2 Obiectul Dreptului Administrativ**

Dreptul administrativ are un obiect propriu de reglementare.

Normele care îl alcătuiesc au ca obiect acele relații sociale care se referă la organizarea realizării și realizarea în concret a puterii executive și a administrației publice de către organele care desfășoară astfel de activități.

În funcție de finalitatea lor, normele de Drept Administrativ se clasifică astfel:

- a) norme prin care se stabilesc înființarea, precum și organizarea, competența materială și teritorială a organelor administrației publice, raporturile acestora cu alte organe de stat, controlul ce se poate exercita asupra activității lor;
- b) norme prin care se stabilesc funcționarea organelor administrației publice, raporturile acestora cu persoane fizice și persoane juridice nestatale, cu care organele administrației publice intră în raporturi juridice, drepturile și obligațiile lor reciproce, răspunderea participanților la asemenea raporturi,

consecințele încălcării obligațiilor pe care și le-au asumat prin acele raporturi juridice;

- c) norme prin care se stabilește procedura activității organelor administrației publice (procedura administrativă), adică acele norme care prevăd forma în care se desfășoară activitatea organelor administrației publice, atât în interiorul lor, cât și în raporturile cu subiecte din afara lor.

Normele de drept administrativ stabilesc deci:

- organizarea internă a organelor administrației publice;
- activitatea acestor organe, funcționarea lor;
- raporturile între ele și cu alte organe de stat;
- raporturile cu particularii;
- răspunderea și sancțiunile ce se pot aplica în cazul încălcării obligațiilor pe care și le-au asumat, potrivit legii.

Actele normative nu cuprind numai o singură categorie din cele susmenționate, această distincție fiind realizată din considerente didactice.

## II. NORMA DE DREPT ADMINISTRATIV

### 2.1. Definiție

Norma juridică reprezintă o regulă socială de conduită.

Norma de drept administrativ este o regulă juridică ce reglementează relațiile sociale care fac obiectul Dreptului administrativ, ca ramură de drept.

Aceste relații apar în procesul de executare a legii, de către organele administrației de stat, în care acestea se manifestă ca autorități publice, în realizarea puterii de stat.

### 2.2. Structura normei de drept administrativ

Norma de drept administrativ are o structură trihotomică, respectiv ipoteză, dispoziție și sancțiune.

#### 2.2.1. Ipoteza normei de drept administrativ

*ca regulă, este foarte dezvoltată, datorită specificului administrației de a pune în practică voința politică a legiuitorului și de a se adapta la situațiile foarte variate din societate și se referă la:*

- împrejurările, condițiile, situațiile în care se aplică norma juridică;
- subiectele de drept, persoane fizice sau juridice, care cad sub incidența normei;
- definiții;
- principii;
- explicarea semnificației unor termeni.

În funcție de atitudinea impusă administrației printr-un act cu caracter normativ, ipoteza:

- are caracter absolut determinat, fiind vorba despre așa numita „competență legată”, când norma legală impune un anumit comportament;
- are caracter relativ determinat, lăsând posibilitatea administrației să decidă, în funcție de circumstanțe, dacă va face sau nu ceea ce legea consacră în termeni generici. *exemplu: posibilitatea unui juriu de a realiza o anumită selecție.*

### **2.2.2. Dispoziția normei de drept administrativ**

Deoarece administrația publică se desfășoară în regim de putere publică și are ca scop realizarea unui bine general, este normal ca dispoziția normei administrative să fie imperativă, categorică, impunând o anumită prestație sau interzicând o anumită activitate.

Există trei categorii de dispoziții ale normei de drept administrativ:

- a) onerative, prin care se impune o anumită conduită subiectului de drept;
- b) prohibitive, prin care se interzice a anumită conduită subiectului de drept;
- c) permissive, când se prevede o anumită acțiune, lăsându-se la latitudinea subiectului de drept dacă va face sau nu ceea ce norma îi permite, dar nu îl obligă. Normele permissive nu constituie o excepție de la caracterul imperativ al normei juridice de drept administrativ, deoarece odată adoptată o anumită conduită, trebuie să se respecte în mod strict reglementările juridice privind acea conduită.

Această clasificare a dispoziției normei de drept administrativ nu înseamnă că un izvor de drept conține numai un anumit tip de dispoziție, din cele sus menționate.

### **2.2.3. Sancțiunea normei de drept administrativ**

Chiar dacă o anumită normă de drept administrativ nu prevede expres în cuprinsul ei care este sancțiunea în cazul nerespectării ei, aplicarea îi este garantată în permanență și asigurată la nevoie prin coerciția statală, apelându-se la regulile generale în materie.

Clasificarea sancțiunilor de drept administrativ după obiect:

- a) sancțiuni cu privire la acte juridice (anulări, suspendări etc.)
- b) sancțiuni cu privire la persoane, instituții, autorități publice (amandă, avertisment);
- c) sancțiuni cu privire la bunuri (demolarea unei construcții ilegale);
- d) sancțiuni mixte (destituirea și anularea actului emis de un funcționar public).

Clasificarea sancțiunilor din punct de vedere al temeiului obiectiv:

- a) sancțiuni administrativ - disciplinare (intervin în cazul săvârșirii unui ilicit administrativ propriu-zis);
- b) sancțiuni administrativ - contravenționale (intervin în cazul săvârșirii ilicitului contravențional);
- c) sancțiuni administrativ - patrimoniale (atunci când s-a săvârșit o faptă cauzatoare de prejudicii materiale și morale).

### **2.3. Clasificarea normelor de drept administrativ**

Clasificarea după obiectul de reglementare:

- a) norme de drept material, care vizează drepturile și obligațiile corelative ale autorităților administrației publice sau agenților autorizați implicați în activitatea administrativă;
- b) norme de drept procedural, al căror obiect îl reprezintă procedura de concretizare a activității administrative.

Clasificarea din punct de vedere al caracterului normelor:

- a) norme onerative – care impun subiecților de drept o anumită conduită;
- b) norme prohibitive – care interzic o anumită conduită;
- c) norme permissive – care îngăduie o conduită determinată

### III. RAPORTURILE DE DREPT ADMINISTRATIV

#### **3.1. Definiția raporturilor juridice de drept administrativ.**

Reprezintă relațiile sociale care au fost reglementate în mod direct sau indirect prin intervenția unor fapte juridice de către normele de drept administrativ.

#### **3.2. Clasificarea raporturilor de drept administrativ:**

- a) raporturi de subordonare (ex: raporturile dintre Guvern și prefect);
- b) raporturi de colaborare (ex: raporturile dintre consiliul local și primar);
- c) raporturi de tutelă administrativă (ex. raporturi între autoritățile autonomiei locale și Guvern). *Tutela administrativă* reprezintă o limită impusă autorităților administrative în vederea salvărdării legalității și apărării interesului public. Constituția o consacră în ce privește prefectul, care în calitatea sa de reprezentant al Guvernului în teritoriu exercită un control asupra activității autorităților autonome locale și județene sau asupra oricărui organ executiv creat potrivit legii la nivel județean, putând ataca în contenciosul administrativ actele acestor autorități atunci când le consideră ilegale;
- d) raporturi de coordonare (ex. raporturile dintre consiliul local și primar, pe de o parte și consiliul județean, pe de altă parte).

#### **3.3. Trăsăturile raporturilor de drept administrativ:**

- a) unul dintre subiectele acestui raport este în mod obligatoriu un purtător al autorității publice, fie în mod direct, fie prin delegat;
- b) conținutul acestui raport este format din drepturile și obligațiile părților care contribuie la înfăptuire administrației, respectiv executarea legii, prestarea de servicii publice în limitele legii, precum și emiterea de acte normative cu forță juridică inferioară legii;
- c) conduita acestor raporturi se realizează în regim de putere publică.

### IV. ACTUL ADMINISTRATIV

#### **4.1. Noțiunea de act administrativ**

Actele juridice ale administrației sunt de două tipuri:

- a) acte specifice administrației, prin care se obiectivează esența acesteia, specificitatea ei din punct de vedere al obiectivului, mijloacelor și regimului (acte și contracte administrative);
- b) acte prin care administrația se comportă ca orice subiect de drept, în relația cu alte subiecte de drept (actele juridice supuse dreptului comun, contractele civile, actele emise în regim de drept comun).

#### *Definiția actului administrativ*

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.

#### **4.2. Trăsături ale actelor administrative**

Pornind de la definiția actului administrativ, se desprind o serie de trăsături proprii care deosebesc actele administrative de alte acte juridice sau alte activități desfășurate de organele administrației publice.

4.2.1. **Actele administrative sunt acte juridice**, adică sunt manifestări de voință exprimate în scopul de a da naștere, de a modifica sau de a stinge raporturi juridice, drepturi și obligații juridice.

Actele administrative produc efecte juridice pe care le are în vedere organul emitent al actului în mod direct asupra celor cărora li se adresează. Prin aceasta se deosebesc de operațiunile administrative, care nu produc efectele juridice avute în vedere de cel care le săvârșește, ci efectele pe care le prevede legea.

*exemplu*

*O autorizație de construire, care este un act administrativ, produce efectele juridice pe care le are în vedere cel care a eliberat-o. Pentru emiterea autorizației, legea prevede că sunt necesare o serie de avize conforme. Cu alte cuvinte, autorizația nu se poate acorda dacă aceste avize nu sunt favorabile. Deci, efectul avizelor, care sunt operațiuni administrative, constă în aceea că de ele depinde acordarea autorizației, efect care este prevăzut de lege și care nu depinde de voința celui care acordă avizul.*

Avizul, indiferent că este consultativ, facultativ sau conform, nu este un act administrativ, ci o operațiune procedurală anterioară emiterii actului, iar el nu produce efecte juridice de sine stătătoare.

Deosebirea dintre actele și operațiunile administrative prezintă importanță practică mai ales în cazul litigiilor de contencios administrativ, deoarece instanța judecătorească poate controla numai actele administrative atacate în justiție, dar nu poate controla, în cazul acțiunii directe, în mod distinct de actul administrativ, operațiunile administrative pe baza cărora a fost emis acel act.

Potrivit Legii contenciosului administrativ, instanțele judecă cererile celor vătămați în drepturile sau interesele lor legitime prin acte administrative. Persoana nemulțumită nu poate introduce o acțiune în justiție împotriva avizului care a stat la baza neacordării autorizației, deoarece acesta nu este act administrativ.

4.2.2. **Actul administrativ reprezintă o manifestare unilaterală de voință** a organului emitent al actului.

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.

Drepturile și obligațiile care iau naștere prin actele administrative sunt stabilite în mod unilateral de către organul emitent al acelor acte, persoanele cărora li se adresează actele respective având îndatorirea de a se conforma întocmai voinței unilaterale a organului administrației publice.

*exemplu: prin emiterea unui proces verbal de aplicare a unei sancțiuni contravenționale față de cel care a săvârșit contravenția, nu mai este necesar acordul acestuia în ce privește aplicarea sancțiunii.*

O problemă apare în cazul în care pentru emiterea unui act administrativ este necesară obținerea în prealabil a unor avize, referate, expertize etc. pe care le acordă o altă persoană juridică decât cea care emite actul. Se mai poate susține și în acest caz că actul administrativ este o manifestare unilaterală de voință?

Actul administrativ ia naștere printr-o singură manifestare unilaterală de voință juridică, în timp ce în cazul actelor bilaterale, cum ar fi în ce privește un contract de vânzare-cumpărare, raportul juridic nu poate lua naștere decât prin acordul subiectelor aceluiași raport juridic.

*exemplu: în cazul unei autorizații de construire, avizele pe baza cărora a fost emisă autorizația nu au nici un efect direct asupra celui care a solicitat-o, autorizația fiind cea care produce direct efecte juridice asupra acestuia. Acordarea avizelor nu înseamnă apariția unui nou subiect de drept în raportul dintre organul emitent al autorizației și solicitantul autorizației, ceea ce înseamnă că și în acest caz actul administrativ este o manifestare unilaterală de voință.*

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 emită actul solicitat. Cererea este doar o condiție procedurală care declanșează acțiunea organului solicitat pentru a emite actul administrativ, nefiind un acord de voință.

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.

*exemplu: în cazul numirii unei persoane într-o funcție publică, când este necesară acceptarea din partea acesteia a numirii în funcția respectivă. Ca și în cazul cererii, acceptarea din partea beneficiarului actului administrativ nu înseamnă acord de voință, ci doar o condiție procedurală necesară pentru emiterea actului administrativ, ceea ce înseamnă ca actul administrativ își păstrează caracterul de a fi o manifestare unilaterală de voință juridică.*

#### 4.2.3. Reprezintă act administrativ **numai manifestarea de voință care emană de la un organ al administrației publice sau de la structuri autorizate de organe administrative să presteze anumite servicii publice**

Un act emis de o organizație nestatală (de o societate comercială, de exemplu), deoarece nu provine de la un organ al administrației publice, nu poate fi atacat în justiție în baza Legii contenciosului administrativ.

Pot fi considerate acte administrative și actele emise de unele organizații nestatale, în măsura în care ele îndeplinesc activități investite cu autoritate de stat, ca urmare a unor prevederi legale exprese. Actele emise de asemenea organizații în realizarea unor servicii publice sunt asimilate actelor administrative.

*exemplu: Asociația Generală a Vânătorilor și Pescarilor Sportivi, organizație neguvernamentală, poate fi considerată autoritate administrativă, în sensul Legii contenciosului administrativ, având o competență exclusivă, delegată prin diferite acte normative, în domeniul vânătoriei și pescuitului. Prin urmare, actele sale sunt acte administrative.*

#### 4.2.4. În cazul actelor administrative, **manifestarea de voință are loc în temeiul puterii de stat**

De aceea organul administrativ emitent poate impune, tot în mod unilateral, conduita celui cărui i se adresează acel act.

Fiind emis în temeiul puterii de stat, actul administrativ este executoriu din oficiu, fără a mai fi necesară emiterea de către un alt organ a unui act în baza cărui i se



se treacă la executarea silită, așa cum se întâmplă, de exemplu, în cazul actelor civile a căror executare silită nu se poate face decât în baza unei hotărâri judecătorești sau a unei sentințe arbitrale.

Ca o excepție de la regula executării din oficiu, pentru ca un act administrativ să necesite îndeplinirea și a altor formalități pentru a fi pus în executare, este necesară o dispoziție expresă a legii în acest sens.

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 (fine de neprimire) despre care vom discuta la capitolul privind contenciosul administrativ.

#### 4.2.5. Actul administrativ *este emis în executarea legii*

Noțiunea de lege trebuie privită lato sensu, nu numai ca act al Parlamentului, ci ca orice act dat spre executare organelor administrației publice.

#### 4.3. Actele administrative asimilate

Chiar dacă nu este un act administrativ tipic, nesoluționarea în termenul legal a unei cereri (tăcerea organului administrativ), ca și refuzul unui organ al administrației de stat de a emite un act administrativ deși trebuia să o facă produc efecte juridice întocmai ca și actele administrative propriu-zise. De aceea, aceste inacțiuni ale administrației prin care se produc prejudicii unor persoane sunt asimilate actelor administrative, putând face obiectul unui control pe cale contenciosului administrativ.

#### 4.4.C clasificarea actelor de drept administrativ

##### 4.4.1. După întinderea efectelor juridice

- a) acte administrative cu caracter normativ, care cuprind reglementări de principiu aplicabile la un număr nedeterminat de persoane (efecte erga omnes). *exemplu: hotărâri normative ale Guvernului, ale consiliilor județene, locale etc.*
- b) acte administrative individuale care conțin reguli de conduită pentru o anumită persoană sau pentru un grup determinat de persoane. *exemplu: o înștiințarea de plată a unei amenzi contravenționale, o autorizație de construire etc, acte prin care se atribuie un statut personal (diplome, certificate, permise etc) sau acte administrative cu caracter jurisdicțional.*

Ceea ce trebuie reținut este faptul că niciodată actele individuale nu pot încălca acte normative.

##### 4.4.2. După organul de la care emană, acte administrative se clasifică în:

- a) acte care emană de la autorități administrative;
- b) acte care emană de la alte autorități publice decât cele administrative;
- c) acte care emană de la persoane private autorizate să presteze anumite servicii publice

##### 4.4.3. În funcție de domeniile de activitate

- a) acte de administrație generală, cu aplicare, în principiu, în toate domeniile de activitate. *exemplu acte ale Guvernului, consiliilor județene, locale etc.;*
- b) acte de administrație specială, cu aplicare numai în anumite domenii sau sectoare de activitate. *exemplu: actele ministerelor și altor organe de specialitate ale administrației publice.*

Această clasificare corespunde împărțirii organelor administrației de stat în raport cu competența materială a acestora, în organe cu competență materială generală și organe cu competență materială restrânsă sau de specialitate.

Organele cu competență materială generală pot emite și acte de administrație specială. *Exemplu: Guvernul poate emite hotărâri în domeniul culturii, învățământului etc.*

Organele cu competență materială de specialitate nu pot emite acte de administrație generală, ori de specialitatea altui organ. *exemplu: Ministerul Educației și Cercetării nu poate să emită acte în domeniul protecției mediului.*

Actele de administrație specială trebuie să fie conforme cu actele de administrație generală ca urmare a relațiilor de subordonare a organelor de specialitate față de cele cu competență materială generală.

Există unele situații în care competența teritorială are prioritate în fața competenței materiale. *exemplu: deși are o competență materială generală, un consiliu județean nu poate încălca printr-o hotărâre a sa, ordinele unui minister în ramura de specialitate a acestuia; ministerul respectiv are o competență materială de specialitate, însă o competență teritorială mai largă decât a consiliului județean.*

4.4.4. În funcție de scopul urmărit, consecințele juridice ale actelor administrative pot fi diferite. Astfel, există:

- a) acte administrative prin care se pot stabili drepturi pentru persoanele fizice și juridice (*de exemplu: autorizații de construire, permise de pescuit etc.*)
- b) acte administrative prin care se pot stabili obligații pentru persoanele fizice și juridice (*de exemplu: obligația de a plăti o amendă*)
- c) acte administrative prin care se soluționează diferite litigii juridice (așa numitele acte administrative jurisdicționale) – *de exemplu hotărârea comisiei de contestații privitoare la acordarea brevetelor de invenție;*
- d) acte administrative prin care se certifică situații juridice (*legitimații, diplome etc.*).

#### **4.5. Regimul juridic al actelor administrative**

##### **4.5.1. Legalitatea actului administrativ**

Legalitatea reprezintă elementul central al regimului juridic al actului administrativ.

Ținând cont de ierarhia normelor juridice și de principiul supremației Constituției în raport cu toate celelalte acte din sistemul legislativ, rezultă că la emiterea unui act administrativ trebuie să se țină cont în primul rând de dispozițiile Constituției.

Actul administrativ trebuie să fie în acord și cu legea, în accepțiunea lato sensu, atât din punct de vedere a categoriilor de acte normative incluse în sintagma lege, cât și din punct de vedere al prescripțiilor legii în ceea ce privește forma, fondul și limitele competenței organului care emite actul administrativ.

##### **4.5.2. Oportunitatea actului administrativ**

Prin oportunitate înțelegem realizarea sarcinilor și atribuțiilor legale în termen optim, cu cheltuieli minime de resurse materiale și spirituale, dar cu eficiență cât mai mare, precum și capacitatea pe care o are organul emitent al actului administrativ de a alege dintre mai multe soluții posibile și egale, în aceeași măsură, pe cea care corespunde cel mai bine interesului public care trebuie ocrotit.

Limitele dreptului de apreciere sunt date de normele juridice în aplicarea cărora sunt emise actele administrative. Oportunitatea actelor administrative este posibilă numai dacă organele administrative sunt chemate să aducă la îndeplinire norme care au ipoteza, dispoziția sau sancțiunea relativ determinate.

Criteriile care stau la baza aprecierii oportunității sau inoportunității unui act administrativ sunt:

- momentul în care este adoptat actul. Un act este considerat prematur când, *de exemplu, ca urmare a apariției câtorva cazuri de gripă s-ar suspenda cursurile din toate instituțiile de învățământ*; un act administrativ este tardiv când a fost adoptat după consumarea evenimentului în virtutea căruia trebuia emis;
- locul și condițiile concrete în care trebuie emis actul raportate la specificitatea unei anumite comunități pentru care actul administrativ ar produce efecte;
- mijloacele pe care le implică luarea măsurilor respective care vor fi aplicate ținând cont de cumpănirea intereselor. Astfel, când o anumită activitate poate fi realizată cu un efort material și uman mai redus, înfăptuirea ei cu cheltuieli și efort mai mare este inoportună;

Dacă legalitatea evocă faptul că actul administrativ corespunde literei legii, oportunitatea reprezintă conformitatea actului administrativ în mod prioritar cu spiritul legii.

Susțin alături de alți autori (A. Iorgovan, V. Vedinaș) faptul că judecătorul de contencios administrativ, care a fost investit cu verificarea legalității unui act administrativ, are competența de a se pronunța asupra aspectelor de legalitate cât și asupra celor de oportunitate.

#### **4.6. Forma actului administrativ**

Regula în materia actelor administrative o reprezintă forma scrisă a acestora, din mai multe motive:

- pentru a se putea cunoaște exact conținutul actului;
- constituie un puternic mijloc de probă în caz de litigiu;
- asigură cele mai bune condiții pentru asigurarea controlului asupra actelor administrative.

Forma scrisă este absolut necesară în cazul actelor administrative cu caracter normativ, deoarece se prevede obligativitatea publicării lor pentru a produce efecte juridice. Astfel, toate ordonanțele Guvernului, precum și majoritatea hotărârilor de Guvern cu caracter normativ, cu excepția celor care au caracter militar ce se comunică numai instituțiilor interesate, se publică în Monitorul Oficial al României sub sancțiunea inexistenței lor.

Actele administrative cu caracter individual îmbracă, de regulă, forma scrisă, însă pot exista și situații în care să fie emisă într-o formă orală, cum ar fi *de exemplu în cazul unui avertisment*. Există însă acte administrative individuale care nu pot fi emise decât în formă scrisă, cerută ad validitatem, cum ar fi *de exemplu: diplomele, certificatele, adeverințele, procesele-verbale etc.*

Forma orală este utilizată și în caz de urgență, când pentru desfășurarea anumitor acțiuni în timp oportun nu mai este posibilă emiterea unui act scris (*de regulă, astfel de acte administrative se prezintă sub forma unei note telefonice, a unei dispoziții verbale etc.*).

Actele administrative trebuie să respecte anumite formalități, în lipsa cărora sunt considerate a fi inexistente (*de exemplu semnătura, ștampila, sigiliul organului respectiv etc.*).

Limba în care trebuie redactate actele administrative este limba română. În conformitate cu art. 120 din Constituție, în unitățile administrativ - teritoriale în care cetățenii aparținând unei minorități naționale au o pondere semnificativă, se asigură folosirea limbii minorității naționale respective în scris și oral în relațiile cu autoritățile administrației publice locale și cu serviciile publice deconcentrate, în condițiile prevăzute de legea organică, fără ca prin aceasta să fie afectat caracterul de limbă oficială al limbii române (actele respective se redactează în limba română și în limba minorității naționale).

Actele administrative cu caracter normativ se motivează printr-o notă de fundamentare. Ordonanțele de urgență, potrivit art. 115 din Constituție vor cuprinde în preambulul lor motivarea urgenței. De asemenea, se motivează inclusiv hotărârile de Guvern cu caracter individual.

#### ***4.7. Procedura emiterii actelor administrative***

4.7.1. În funcție de dispozițiile legale, există acte administrative care pot fi emise fără îndeplinirea unor formalități procedurale deosebite și acte administrative care, dimpotrivă, presupun îndeplinirea unor asemenea formalități.

4.7.2. În funcție de momentul în care formalitățile respective intervin există:

##### ***A. Forme procedurale anterioare emiterii actului administrativ***

Au o frecvență foarte mare și cunosc diferite forme: studii, statistici, sondaje, proiecte, propuneri, anchete, referate etc. Cele mai relevante sunt avizul și acordul prealabil.

##### ***Avizele***

reprezintă punctele de vedere pe care le solicită organul care urmează să emită un act administrativ. Pot fi:

- *facultative*, când organul emitent al actului administrativ nu este obligat să solicite un aviz sau, dacă l-a solicitat nu este obligat să țină cont de acest aviz;
- *consultative*, când organul emitent al actului administrativ este obligat să solicite acest aviz, dar nu este obligat să îl respecte (exemplu: avizul solicitat Curții Constituționale de către Parlament cu ocazia procedurii de suspendare din funcție a Președintelui României);
- *conforme*, care se concretizează prin trăsătura lor obligatorie pentru organul emitent al actului administrativ (avizele solicitate pentru emiterea unei autorizații de construire).

Avizele nu produc efecte juridice, deci nu modifică, de sine stătător, realitatea juridică existentă. Ele contribuie la întărirea caracterului legal al actului administrativ.

##### ***Acordul***

evocă acceptul pe care un organ public îl dă unui alt organ în vederea emiterii de către acesta din urmă a unui act administrativ.

- acordul nu este act administrativ, neputând forma obiectul unei acțiuni de sine stătătoare în contencios administrativ; el poate fi verificat, sub aspectul legalității sale, de către instanța de contencios administrativ, însă numai în

cadrul acțiunii formulate împotriva actului administrativ pe care îl fundamentează.

- nu are ca și consecință obligarea organului administrativ emitent al actului la emiterea acelui act, condiționând numai valabilitatea celui care, fiind emis în absența sau cu încălcarea celui acord, este nul;
- nu are drept consecință obligarea organului administrativ respectiv la emiterea actului administrativ;
- deși atrage după sine legalitatea unui act administrativ, acordul, prin ele însuși, nu acoperă viciile de legalitate ale actului administrativ respectiv.

### ***B. Forme procedurale concomitente emiterii actului administrativ***

se întâlnesc mai ales la organele colegiale și vizează funcționarea legală și emiterea de acte juridice de către aceste autorități publice.

Qvorumul este majoritatea cerută de lege pentru funcționarea valabilă a organului colegial.

Majoritatea cerută pentru votarea actului care poate fi:

- cu cerință de qvorum
  - calificată = fiind prevăzută expres în textul actului respectiv (exemplu: 2/3 pentru revizuirea Constituției);
  - absolută = jumătate plus unu din numărul total (pentru votarea legilor organice);
  - simplă = jumătate plus unu din numărul celor prezenți (pentru votarea legilor ordinare).
- fără condiție de qvorum
  - majoritate relativă = cel mai mare număr de voturi obținut (turul al doilea de la alegerile prezidențiale sau pentru primari)

### ***Regula semnării și contrasemnării actului***

- există decrete ale Președintelui României care pentru a fi constituționale trebuie contrasemnate de primul-ministru (exemplu: cele privind grațierea, acreditarea și rechemarea membrilor corpului diplomatic, conferirea de decorații etc.);
- hotărârile și ordonanțele Guvernului sunt supuse în totalitate regulii semnării lor de către primul-ministru și contrasemnării de către miniștrii care au obligația punerii lor în executare.

### ***C. Forme procedurale ulterioare emiterii actului administrativ***

Momentul intrării lor în vigoare a actelor administrative este în funcție de caracterul lor:

- individual, de la data comunicării;
- normativ, ca regulă, de la data publicării. Hotărârile de guvern cu caracter militar se comunică celor interesați; consiliile locale, județene, cât și prefecturile își publică actele cu caracter normativ într-un monitor oficial la nivel de județ.

## ***4.8. Forța juridică a actelor administrative***

Așa cum am mai arătat, actele administrative sunt emise pe temeiul puterii de stat, ele beneficiind de prezumția că au fost emise cu respectarea tuturor condițiilor impuse de lege pentru emiterea lor.

Această prezumție îmbracă trei forme:

- a) prezumția de legalitate, fiind considerate că sunt emise cu respectarea Constituției și legilor, lato sensu;
- b) prezumția de autenticitate, organul emitent al actului a îndeplinit toate formalitățile privind forma: semnătură, ștampilă, sigiliu etc.
- c) prezumția de veridicitate, actul administrativ fiind prezumat a corespunde adevărului.

Ca regulă, actul administrativ este executoriu de drept.

Forța sa juridică este condiționată și de locul pe care organul emitent al actului îl ocupă în sistemul organelor administrației publice, natura organului emitent după competența sa materială și teritorială, cât și categoria de act.

#### **4.9. Efectele actelor administrative**

- a) Momentul de la care actele administrative încep să producă efecte
  - pentru organul emitent: chiar de la data emiterii actului apare obligația de a-l face cunoscut, de a nu-l modifica, completa sau abroga decât după procedura legală;
  - pentru ceilalți subiecți de drept: de la data publicării pentru actele administrative normative și de la data publicării sau comunicării, după caz, pentru actele administrative individuale.
- b) Actele administrative produc efecte juridice din momentul în care au fost aduse la cunoștință. Excepții: actele administrative declarative, cum ar fi *de exemplu: certificatele de naștere sau de deces ce sunt emise la un moment ulterior evenimentului pe care îl declară, având astfel caracter retroactiv* sau actele administrative care intră în vigoare la o dată ulterioară emiterii lor și aducerii la cunoștință (*de exemplu: o hotărâre sau o ordonanță de Guvern care intră în vigoare la data prevăzută în cuprinsul actului respectiv*).
- c) Actele administrative pot avea efecte diferite după cum ne aflăm în prezența unui act administrativ cu caracter individual sau normativ.
- d) Actul administrativ produce efecte până la scoaterea sa din vigoare prin anulare, revocare, retractare, abrogare sau în alte moduri.

#### **4.10. Suspendarea actelor administrative**

Suspendarea unui act juridic poate fi definită ca reprezentând întreruperea producerii de efecte de către actul respectiv.

- a) Cauzele care determină suspendarea unui act administrativ
  - ca regulă, intervine atunci când există dubii cu privire la legalitatea unui act administrativ;
  - poate interveni atunci când se aplică o sancțiune administrativ disciplinară unui funcționar public sau unei alte persoane încadrate într-un organ public.
- b) Efectele juridice ale suspendării
  - pe perioada suspendării, actul administrativ nu își mai produce efectele, urmând ca după ce a dispărut cauza ce a determinat luarea acestei măsuri actul administrativ să fie repus în vigoare sau, dimpotrivă, să fie scos din vigoare prin intermediul căilor prevăzute de lege.
- c) Organele care pot dispune suspendarea sunt:
  - organul emitent al actului;
  - organul ierarhic superior;
  - instanța de judecată;

- legiuitorului;
- autorul actului.
- d) Tipuri de suspendare:
  - de drept, în baza unui text de lege;
  - dispusă de anumite autorități publice;
  - dispusă de instanța de judecată.

#### **4.11. Revocarea actelor administrative**

Revocarea este o operațiune juridică ce poate consta în două forme de exprimare:

- a) retractarea, atunci când se face de organul emitent;
- b) revocarea propriu-zisă, atunci când se face de organul superior celui emitent.

Cauzele care determină revocarea:

- a) Din punct de vedere al conținutului cauzei, revocarea intervine pentru cauze de nelegalitate sau de neoportunitate a actului;
- b) Din punct de vedere al momentului în care intervin față de emiterea actului, indiferent că vizează nelegalitatea sau neoportunitatea lui, cauzele pot fi :
  - anterioare actului, determină efecte juridice ex tunc, deci pentru trecut, ca și când actul nu ar fi existat;
  - concomitente cu emiterea actului, determină efecte ex tunc;
  - ulterioare emiterii actului, produc efecte ex nunc, pentru viitor, făcând să înceteze actul din momentul în care s-au constatat cauzele respective

Actele administrative normative sunt revocabile oricând, pe când actele administrative individuale cunosc unele excepții de la regula revocării:

- actele administrative cu caracter jurisdicțional;
- actele administrative care, fie dau naștere la raporturi de drept privat (civile, de drept al muncii, *de exemplu*: o decizie de încadrare în muncă a unui funcționar public, din care ia naștere un raport de funcție publică, în care se regăsesc și dimensiuni ale unui raport juridic de muncă), fie sunt emise ca urmare a existenței unor contracte civile;
- actele administrative care au fost executate material, prin însuși faptul consumării sale; dacă, însă, actul administrativ a fost emis prin manopere dolosive sau frauduloase, el va putea fi revocat;
- actele administrative declarate irevocabile printr-o dispoziție a legii;
- actele administrative care au generat drepturi subiective garantate de lege sub aspectul stabilității (nu actul în sine este garantat, ci raportul juridic ce se naște din act);
- actele administrative de sancționare prin care se aplică sancțiuni specifice celor trei forme de răspundere de drept administrativ: administrativ disciplinară, contravențională și patrimonială.

#### **4.12. Anularea actelor administrative**

Anularea unui act juridic intervine atunci când acesta este lovit de vicii de legalitate.

Anularea reprezintă operațiunea juridică prin care actul se desființează, încetând astfel în mod trecut efectele sale juridice.

Anularea actului administrativ se dispune de un alt organ decât cel care a emis actul, respectiv de către organul ierarhic superior sau de către instanța de judecată.

Pentru actele autorităților administrației publice care nu se subordonează ierarhic altora (*de exemplu: autoritățile centrale sau locale autonome*), anularea nu va putea fi dispusă decât de către instanța de judecată.

Din punct de vedere al cauzelor care le generează, se menține de principiu distincția din dreptul civil, potrivit căreia:

- nulitatea absolută intervine pentru încălcarea, la încheierea actului administrativ, condițiilor de fond, esențiale pentru validitatea actului, prin care s-a adus atingere unui interes general;
- nulitatea relativă intervine pentru încălcarea, la încheierea actului administrativ, a condițiilor de formă, de mai mică importanță, care ocrotesc un interes particular, individual sau personal.

Poate apărea însă situația în care încălcarea unor condiții de formă, care în mod firesc ar trebui să atragă nulitatea relativă a actului, determină totuși nulitatea absolută a acestuia (*de exemplu: procesul verbal e contravenție, care trebuie să cuprindă un anumit număr de clauze, în lipsa cărora intervine nulitatea absolută*).

Organele care pot dispune anularea unui act administrativ:

- a) organul ierarhic superior, în virtutea raportului de subordonare ierarhică prin emiterea unui act administrativ de anulare;
- b) instanța de judecată, care își fundamentează acest drept pe dispozițiile art. 52 din Constituție și pe cele ale Legii nr. 544/2004 privind contenciosul administrativ, prin emiterea unei hotărâri judecătorești;
- c) de Ministerul Public, care poate anula doar anumite categorii de acte administrative (de exemplu, cele ale locurilor de detenție).

### ***Efectele anulării***

Prezumția de legalitate funcționează până la sancționarea unei cauze de nulitate.

Ca regulă, anularea produce efecte juridice ex tunc, actul fiind desființat ca și când nu ar fi existat.

Când anularea se face pentru motive de neoportunitate, efectele juridice produse trebuie să fie ex nunc.

Ca regulă, anularea unui act administrativ atrage după sine anularea tuturor actelor a căror legalitate este condiționată de legalitatea actului administrativ anulat.

### ***4.13. Inexistența actelor administrative***

Inexistența este o sancțiune care intervine atunci când viciile de legalitate care afectează actul administrativ sunt atât de grave, încât conștientizarea lor nu este o problemă pentru nici un subiect de drept.

În Constituție se dispune că decretele Președintelui României, hotărârile și ordonanțele Guvernului se publică în Monitorul Oficial, sub sancțiunea inexistenței lor.

Actele inexistente nu se mai bucură de prezumția de legalitate a actului administrativ, iar subiectele de drept destinate ale actului sau care cad sub incidența lui, au dreptul de a se prevala de inexistența acestuia și astfel de a refuza îndeplinirea obligațiilor ce rezultă din act.



## V. CONTRACTUL ADMINISTRATIV

= reprezintă o creație a jurisprudenței Consiliului de Stat francez.

În doctrina juridică se consideră că un act poate fi considerat a fi contract administrativ dacă sunt îndeplinite mai multe condiții:

1. există un acord de voință între un organ determinat al administrației de stat, care acționează în realizarea puterii publice și un particular;
2. spre deosebire de contractele de drept privat, unde părțile se află pe poziție de egalitate juridică, în cazul contractului administrativ, părțile nu se bucură de această egalitate juridică, organul administrației de stat aflându-se pe o poziție supraordonată în raport cu celălalt subiect al raportului juridic;
3. obiectul contractului este de asemenea determinat, urmărind satisfacerea unui interes general și putând îmbrăca una din următoarele forme: prestarea unui serviciu public; punerea în valoare a unui bun public; efectuarea unei lucrări publice;
4. tocmai datorită interesului general realizat prin executarea unui asemenea contract, printr-o clauză expresă, părțile decid să le se aplice regimul de drept public;
5. clauzele contractului sunt stabilite atât pe cale convențională, cât și prin lege;
6. poziția de superioritate a subiectului autoritate publică determină posibilitatea acestuia de a modifica sau rezilia unilateral contractul, atunci când interesul public o cere, spre deosebire de contractele de drept comun care nu pot fi modificate decât prin acordul părților sau, în absența acestui acord, de către instanța de judecată;
7. forma scrisă a contractului care, ca și actul administrativ, nu poate avea caracter consensual, implicând o autoritate care acționează în numele puterii de stat;
8. competența instanțelor de contencios administrativ pentru soluționarea eventualelor litigii care ar putea apare din executarea unui astfel de contract.

*Ca exemple de contracte administrative se pot da: contractul de concesiune, de achiziții publice, de transport cu mijloacele de transport în comun, de furnizare de gaze naturale, energie electrică, de apă potabilă etc., când furnizorul este o autoritate a administrației publice.*

## VI. CONTENCIOSUL ADMINISTRATIV

### **6.1. Noțiunea de contencios administrativ**

Sintagma „contencios” derivă din latinescul *contendo contendere*, care evocă ideea unei înfruntări prin luptă.

Contenciosul administrativ reprezintă totalitatea litigiilor dintre autoritățile publice, pe de o parte, și cei vătămați în drepturile, libertățile și interesele lor legitime, pe de altă parte, deduse din acte administrative tipice sau asimilate considerate ca ilegale, de competența secțiilor de contencios administrativ ale instanțelor judecătorești, guvernate de un regim juridic predominant de drept public.

Reglementarea contenciosului administrativ este făcută prin Constituție (art. 52 alin. 1 și 2, art. 73 alin. 3 lit. k), art. 126 alin. 6) și prin Legea nr. 554 din 2 decembrie 2004 a contenciosului administrativ, publicat[ ]n M.Of. nr. 1.154 din 7 decembrie 2004.

## **6.2. Trăsăturile contenciosului administrativ**

### **1) Obiectul litigiilor de contencios administrativ**

Contenciosul administrativ este declanșat printr-o acțiune directă atât asupra actului administrativ propriu-zis, cât și asupra actului administrativ asimilat. Sunt asimilate actelor administrative, în sensul Legii contenciosului administrativ, și 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;

### **2) Calitatea părților în litigiu**

În cadrul acțiunilor de contencios administrativ pot fi atacate actele emise de autoritățile publice, care vor avea astfel calitatea de pârât. Autoritatea publică - orice organ de stat sau al unităților administrativ-teritoriale care acționează, în regim de putere publică, pentru satisfacerea unui interes public; sunt asimilate autorităților publice, persoanele juridice de drept privat care, potrivit legii, au obținut statut de utilitate publică sau sunt autorizate să presteze un serviciu public.

Calitatea de reclamant revine, potrivit art. 52 din Constituție, persoanei vătămate într-un drept al său sau într-un interes legitim.

Se poate adresa instanței de contencios administrativ și persoana vătămată într-un drept al sau într-un interes legitim printr-un act administrativ cu caracter individual, adresat altui subiect de drept.

Avocatul Poporului, ca urmare a controlului realizat, potrivit legii sale organice, în baza unei sesizări a unei persoane fizice, dacă apreciază ca ilegalitatea actului sau excesul de putere al autorității administrative nu poate fi înlăturat decât prin justiție, poate sesiza instanța competentă de contencios administrativ de la domiciliul petentului. Petiționarul dobândește, de drept, calitatea de reclamant, urmând a fi citat în această calitate.

Ministerul Public, atunci când, în urma exercitării atribuțiilor prevăzute de legea sa organică, apreciază ca încălcările drepturilor, libertăților și intereselor legitime ale persoanelor se datorează existenței unor acte administrative unilaterale individuale ale autorităților publice emise cu exces de putere, sesizează instanța de contencios administrativ de la domiciliul persoanei fizice sau de la sediul persoanei juridice vătămate. Petiționarul dobândește, de drept, calitatea de reclamant, urmând a fi citat în aceasta calitate. Când Ministerul Public apreciază că, prin excesul de putere, concretizat în emiterea unui act administrativ normativ, se vatămă un interes public, va sesiza instanța de contencios administrativ competentă de la sediul autorității publice emitente.

Ca o consecință a tutelei administrative, acțiunile în contencios administrativ pot fi introduse de prefect și de Agenția Națională a Funcționarilor Publici, precum și de orice persoană de drept public vătămată într-un drept sau, după caz, când s-a vătămat un interes legitim; în această situație, până la soluționarea cauzei, actul atacat de aceste autorități este suspendat de drept.

3) contenciosul administrativ reprezintă un contencios de plină jurisdicție, ceea ce înseamnă că judecătorul nu se limitează la anularea actului ilegal, ci poate ordona și alte măsuri, cum ar fi recunoașterea de drepturi subiective, restituiri, reintegrări, despăgubiri și chiar reformarea unui act administrativ.

Conform Constituției, reclamantul poate cere, prin acțiunea adresată instanței, una dintre următoarele soluții:

- anularea actului, care poate fi totală sau parțială; autoritatea publică emitentă a unui act administrativ nelegal poate să solicite instanței constatarea nulității acestuia, în situația în care actul nu mai poate fi revocat, întrucât a intrat în circuitul civil și a produs efecte juridice. În cazul admiterii acțiunii, instanța se va pronunța, la cerere, și asupra legalității actelor civile încheiate în baza actului administrativ nelegal, precum și asupra efectelor civile produse;
- recunoașterea dreptului pretins, instanța putând obliga autoritatea pârâtă la emiterea actului solicitat de reclamant;
- repararea pagubei, putând fi vorba despre despăgubiri materiale sau morale.

#### 4) caracterul obligatoriu al procedurii administrative prealabile

Este vorba despre așa-numitul recurs administrativ, care semnifică posibilitatea subiectului vătămat de a se adresa administrației care i-a produs vătămarea sau celei superioare ei, prin care să-i ceară să-și revizuiască atitudinea, putând fi vorba despre anularea, modificarea sau înlocuirea unui act administrativ sau chiar să adopte o anumită atitudine (să săvârșească o prestație sau să se abțină de la o acțiune sau operațiune materială).

5) dublul grad de jurisdicție (fondul și recursul) care se judecă în cadrul secțiilor specializate de contencios administrativ existente la nivelul tribunalelor, curților de apel sau Înaltei Curți de Casație și Justiție.

Pentru restul litigiilor, regula o reprezintă triplul grad de jurisdicție.

6) posibilitatea de a fi atacate în justiție și actele administrative cu caracter jurisdicțional, cu excepția celor în materie contravențională și celor care privesc stabilirea și scăderea impozitelor și a taxelor, precum și a amenzilor prevăzute în legile de impozite și taxe.

7) posibilitatea ca acțiunea să poată fi formulată și personal împotriva funcționarului care a elaborat actul sau care se face vinovat de refuzul rezolvării cererii, însă numai în situația în care se solicită despăgubiri.

Funcționarul public respectiv poate chema în garanție pe superiorul său ierarhic de la care a primit ordin să semneze actul a cărui legalitate totală sau parțială este supusă judecării.

Legea instituie, de asemenea, principiul solidarității dintre funcționarul public și autoritate.

Acțiunile în care se cere numai anularea actului sau obligarea la emiterea lui pot fi introduse numai împotriva autorității publice și nu a funcționarului vinovat.

8) Obiectul unei acțiuni în contencios administrativ nu poate consta doar în acordarea de despăgubiri, fără să se solicite și anularea actului sau obligarea la emiterea lui.

Dacă reclamantul nu cunoștea întinderea pagubei la data introducerii acțiunii în contencios administrativ, el va putea introduce ulterior cererea de despăgubire,

termenul de prescripție pentru această cerere începând să curgă de la data la care a cunoscut sau ar fi trebuit să cunoască întinderea pagubei.

9) posibilitatea pe care o are instanța de judecată de a amenda pentru fiecare zi de întârziere pe conducătorul autorității publice care nu trimite în termenul stabilit lucrările cerute.

### **6.3. Condițiile acțiunii în contencios administrativ**

1) Actul atacat trebuie să fie un act administrativ sau asimilat acestuia  
Sunt considerate acte administrative asimilate, care pot fi atacate în instanțele de contencios administrativ:

- a) refuzul nejustificat al unui organ al administrației de stat de a emite un act administrativ deși trebuia să o facă, precum și refuzul nejustificat de a rezolva o cerere referitoare la un drept sau la un interes legitim;
- b) faptul de a nu răspunde în termenul legal de 30 de zile de la înregistrarea cererii respective, dacă prin lege nu se prevede un alt termen sau pur și simplu refuzul de a răspunde.

Legea contenciosului administrativ nu face nici o distincție cu privire la tipul actelor administrative ce pot fi atacate în instanțele judecătorești de contencios administrativ, ceea ce a dus în practică și doctrină la interpretarea că pot fi atacate inclusiv actele administrative cu caracter normativ, cum ar fi de exemplu hotărârile Guvernului, consiliilor județene sau locale. Ordonanțele Guvernului sunt acte administrative sub aspectul organului emitent, dar au forță juridică de lege și de aceea, nu pot fi atacate în instanțele de contencios administrativ, ci doar la Curtea Constituțională pentru motive de încălcare a Constituției.

Ca o excepție de la regula generală potrivit căreia hotărârile judecătorești au efecte *inter partes litigantes*, hotărârile judecătorești definitive și irevocabile, prin care s-au anulat acte administrative cu caracter normativ (cu a r fi de exemplu: hotărâri ale Guvernului, ordine ale miniștrilor, hotărâri ale consiliilor județene sau locale etc), sunt general obligatorii și au putere numai pentru viitor. Ele se publică în M.Of., Partea I, sau, după caz, în monitoarele oficiale ale județelor ori al municipiului București, la cererea instanței de executare ori a reclamantului, fiind scutite de plata taxelor de publicitate. Astfel, se face o distincție legală între efectele hotărârilor instanțelor de contencios administrativ în funcție de caracterul normativ sau individual al actului atacat.

Actele și operațiunile administrative care stau la baza emiterii actului administrativ supus controlului (acte prealabile) vor putea fi atacate în contenciosul administrativ numai odată cu actul pe care îl fundamentează, și nu separat.

2) Actul atacat să emane de la o autoritate publică

Intră în această noțiune de autoritate publică al cărei act administrativ poate fi atacat în instanța de contencios administrativ orice organ de stat sau al unităților administrativ-teritoriale care acționează, în regim de putere publică, pentru satisfacerea unui interes public, inclusiv persoanele juridice de drept privat care, potrivit legii, au obținut statut de utilitate publică sau sunt autorizate să presteze un serviciu public, care potrivit Legii contenciosului administrativ sunt asimilate autorităților publice. Acestea sunt:

- autoritățile administrației publice centrale și teritoriale: Președintele României, Guvernul, autorități ale administrației centrale de specialitate subordonate sau

- nesubordonate, autonome, prefectul, serviciile deconcentrate ale ministerelor din teritoriu, alte structuri subordonate acestora;
- autoritățile autonome locale (consiliile locale, județene, primarul, structurile subordonate acestora);
  - diferite structuri neguvernamentale (de exemplu: barouri, asociații, fundații etc.).

Actul administrativ poate emană de la orice autoritate publică, indiferent că acesta are sau nu personalitate juridică (trebuie doar să aibă capacitate de drept administrativ, fără a fi necesară și capacitatea de drept civil);

În situația în care pe lângă anularea actului se pretind și despăgubiri, instanța judecătorească nu poate obliga, însă, la plata acestora decât un subiect de drept civil, care poate răspunde cu bunurile din patrimoniul său pentru plata despăgubirilor.

### 3) Actul administrativ atacat să vătămă un drept sau un interes legitim

În sensul Legii contenciosului administrativ, noțiunea de *drept vătămat* înseamnă orice drept fundamental prevăzut de Constituție sau de lege, căruia i se aduce o atingere printr-un act administrativ. Noțiunea de *interes legitim privat* reprezintă posibilitatea de a pretinde o anumită conduită, în considerarea realizării unui drept subiectiv viitor și previzibil, prefigurată, iar cea de *interes legitim public* înseamnă posibilitatea de a pretinde o anumită conduită, în considerarea realizării unui drept fundamental care se exercită în colectiv ori, după caz, în considerarea apărării unui interes public.

Interesul vătămat trebuie să fie legitim, ceea ce înseamnă că nu orice interes este ocrotit prin justiție. *De exemplu, a pretinde judecătorului anularea unei autorizații de construire eliberată pentru o altă persoană de către o autoritate administrativă competentă, invocându-se în contradictoriu cu acea persoană vătămarea unui drept recunoscut de lege, când în realitate sunt vătămăte numai simple interese, și nu interese ocrotite de lege.*

### 4) Fine de neprimire în fața instanțelor de contencios administrativ

Nu pot fi atacate în contenciosul administrativ:

- a) actele administrative ale autorităților publice care privesc raporturile acestora cu Parlamentul;
- b) actele de comandament cu caracter militar;
- c) actele administrative pentru modificarea sau desființarea cărora se prevede, prin lege organică, o altă procedură judiciară.

Actele administrative emise pentru aplicarea regimului stării de război, al stării de asediu sau al celei de urgență, cele care privesc apărarea și securitatea națională ori cele emise pentru restabilirea ordinii publice, precum și pentru înlăturarea consecințelor calamităților naturale, epidemiilor și epizootiilor pot fi atacate numai pentru exces de putere. Excesul de putere se traduce prin exercitarea dreptului de apreciere, aparținând autorităților administrației publice, prin încălcarea drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor, prevăzute de Constituție sau de lege.

### 5) Îndeplinirea procedurii administrative prin exercitarea plângerii prealabile

Rațiunea unei asemenea proceduri este evitarea declanșării unui litigiu, care astfel ar putea fi stins cu cheltuieli mai mici de către cei interesați.

Recursul administrativ are avantajul că este suplu și gratuit. Există două forme de recurs administrativ:

***Recursul grațios*** are ca specific:

- se exercită la aceeași autoritate care a emis actul administrativ supus recursului în termen de cel mult 30 de zile de la comunicarea actului; din punct de vedere al naturii juridice, termenul de 30 de zile este un termen pus la dispoziția administrației pentru a recurge la o nouă examinare a actului; cel care îl exercită poate cere să fie emis un act administrativ, să fie retractat, modificat sau anulat;
- plângerea prealabilă în cazul actelor administrative unilaterale se poate introduce, pentru motive temeinice, și peste termenul sus menționat, dar nu mai târziu de 6 luni de la data emiterii actului; termenul de 6 luni este termen de prescripție;
- este îndreptățită să introducă plângere prealabilă și persoana vătămată într-un drept al sau într-un interes legitim, printr-un act administrativ cu caracter individual, adresat altui subiect de drept, din momentul în care a luat cunoștință, pe orice cale, de existența acestuia, în limitele termenului de 6 luni sus menționat;
- în cazul acțiunilor introduse de prefect, Avocatul Poporului, Ministerul Public, Agenția Națională a Funcționarilor Publici nu este obligatorie procedura prealabilă

***Recursul ierarhic*** are ca specific:

- se exercită la organul ierarhic superior celui care a produs vătămarea;
- din punct de vedere al sferei de aplicare, nu vizează decât actele emise de organele administrative care au organe superioare ierarhic;
- cel care îl exercită poate cere anularea actului respectiv, precum și obligarea autorității emitente să modifice sau să emită un anumit act, în așa fel încât să restabilească ordinea de legalitate încălcată prin actul atacat.

Legea nu obligă, dar nici nu interzice, dacă persoana vătămată dorește acest lucru și dacă este posibil (există un organ ierarhic superior) să fie exercitate ambele forme de recurs.

De altfel, autoritatea ierarhic superioară poate fi sesizată și concomitent cu autoritatea emitentă a actului administrativ.

În cazul în care cel care se consideră vătămat nu este mulțumit de soluția dată reclamației sale, el poate sesiza instanța în termen de 30 de zile de la comunicarea soluției. El va putea sesiza instanța și dacă nu a primit un răspuns în termenul legal. În toate cazurile, introducerea cererii la instanța de judecată nu se va putea face mai târziu de un an de la data comunicării actului administrativ a cărui anulare se cere.

#### ***6.4. Procedura în materie de contencios administrativ***

1) Natura normelor procedurale aplicabile

- a) norme specifice (Legea contenciosului administrativ);
- b) normele procedurii generale, comune procedurii civile obișnuite

2) Părțile în litigiul de contencios administrativ

- a) calitatea de reclamant o poate avea orice persoană fizică sau juridică, fără a ține seama de capacitatea de drept civil a acestei persoane;
- b) calitatea de pârât o are o autoritate publică emitentă a unui act administrativ

- 3) Felul acțiunilor în contencios în funcție de regimul procedurii administrative prealabile
- a) acțiuni care obligă reclamantul ca înainte de a se adresa instanței să parcurgă procedura prealabilă (regula în materie);
  - b) acțiuni care nu obligă parcurgerea unei asemenea proceduri. Exemplu: acțiunile care au ca obiect actele administrativ-jurisdicționale.

4) Tipuri de acțiuni în contencios administrativ

- a) acțiuni în anularea totală sau parțială a actului administrativ;
- b) acțiuni în anularea actului, însoțite de solicitarea unor despăgubiri materiale;
- c) acțiuni în obligarea la emiterea unui act administrativ;
- d) acțiuni în obligarea la emiterea unui act administrativ, însoțite de cererea de despăgubiri materiale.

5) Acte ce trebuie atașate cererii

- actul administrativ pe care îl atacă sau după caz răspunsul autorității administrative;
- în situația în care nu a primit nici un răspuns va depune la dosar copia după cererea sa, certificată pentru conformitate cu originalul;
- actul prin care se dovedește îndeplinirea procedurii prealabile;
- dovada achitării taxei de timbru, care este o sumă mică comparativ cu celelalte taxe judiciare;
- alte acte pe care reclamantul le consideră necesare.

6. Instanțele competente

Litigiile privind actele administrative emise sau încheiate de autoritățile publice locale și județene, precum și cele care privesc taxe și impozite, contribuții, datorii vamale și accesorii ale acestora, de până la 5 miliarde lei, se soluționează, în fond, de tribunalele administrativ-fiscale, iar cele privind actele administrative emise sau încheiate de autoritățile publice centrale, precum și cele care privesc taxe și impozite, contribuții, datorii vamale și accesorii ale acestora, mai mari de 5 miliarde lei, se soluționează, în fond, de secțiile de contencios administrativ și fiscal ale curților de apel, dacă prin lege specială nu se prevede altfel.

Recursul împotriva sentințelor pronunțate de tribunalele administrativ-fiscale se judecă de secțiile de contencios administrativ și fiscal ale curților de apel, iar recursul împotriva sentințelor pronunțate de secțiile de contencios administrativ și fiscal ale curților de apel se judecă de Secția de contencios administrativ și fiscal a Înaltei Curți de Casație și Justiție, dacă prin lege specială nu se prevede altfel.

Reclamantul se poate adresa instanței de la domiciliul sau celei de la domiciliul pârâtului. Dacă reclamantul a optat pentru instanța de la domiciliul pârâtului, nu se poate invoca excepția necompetenței teritoriale.

7). Termenul de introducere a acțiunii

Cererile prin care se solicită anularea unui act administrativ individual sau recunoașterea dreptului pretins și repararea pagubei cauzate se pot introduce în termen de 6 luni de la:

- a) data primirii răspunsului la plângerea prealabilă sau, după caz, data comunicării refuzului, considerat nejustificat, de soluționare a cererii;
- b) data expirării termenului legal de soluționare a cererii, dar nu mai târziu de un an de la data emiterii actului;

c) data încheierii procesului-verbal de finalizare a procedurii concilierii, în cazul contractelor administrative.

Pentru motive temeinice, în cazul actului administrativ unilateral, cererea poate fi introdusă și peste termenul prevăzut la pct. a) de mai sus, dar nu mai târziu de un an de la data emiterii actului.

În cazul acțiunilor formulate de prefect, Avocatul Poporului, Ministerul Public sau Agenția Națională a Funcționarilor Publici, termenul curge de la data când s-a cunoscut existența actului nelegal, fiind aplicabile în mod corespunzător prevederile menționate în fraza anterioară.

Ordonanțele sau dispozițiile din ordonanțe care se consideră a fi neconstituționale, precum și actele administrative cu caracter normativ care se consideră a fi nelegale pot fi atacate oricând.

#### 8) Suspendarea executării actului

În cazuri bine justificate și pentru prevenirea unei pagube iminente, o dată cu sesizarea, prin plângere prealabilă, a autorității publice care a emis actul, persoana vătămată poate să ceară instanței competente să dispună suspendarea executării actului administrativ până la pronunțarea instanței de fond. Instanța va rezolva cererea de suspendare, de urgență, cu citarea părților.

Când în cauza este un interes public major, de natură a perturba grav funcționarea unui serviciu public administrativ de importanță națională, cererea de suspendare a actului administrativ normativ poate fi introdusă și de Ministerul Public, din oficiu sau la sesizare.

Încheierea sau, după caz, sentința prin care se pronunță suspendarea este executorie de drept. Ea poate fi atacată cu recurs în termen de 5 zile de la pronunțare.

Suspendarea executării actului administrativ unilateral poate fi solicitată de reclamant și prin cererea adresată instanței competente pentru anularea, în tot sau în parte, a actului atacat. În acest caz, instanța va putea dispune suspendarea actului administrativ atacat, până la soluționarea definitivă și irevocabilă a cauzei. Cererea de suspendare se poate formula o dată cu acțiunea principală sau printr-o acțiune separată, până la soluționarea acțiunii în fond.

#### 9). Introducerea în cauza a funcționarului

Cererile în justiție prevăzute de prezenta lege vor putea fi formulate și personal împotriva persoanei fizice care a elaborat, a emis sau a încheiat actul ori, după caz, care se face vinovată de refuzul de a rezolva cererea referitoare la un drept subiectiv sau la un interes legitim, dacă se solicită plata unor despăgubiri pentru prejudiciul cauzat ori pentru întârziere. În cazul în care acțiunea se admite, persoana respectivă va putea fi obligată la plata despăgubirilor, solidar cu autoritatea publică respectivă.

Persoana acționată astfel în justiție îl poate chema în garanție pe superiorul sau ierarhic, de la care a primit ordin scris să elaboreze sau să nu elaboreze actul.

#### 10). Judecarea cererilor

Cererile adresate instanței se judecă de urgență și cu precădere în ședință publică. Pentru cererile formulate în contencios administrativ se percep taxele de timbru prevăzute de Legea nr. 146/1997 privind taxele judiciare de timbru, cu modificările și completările ulterioare, pentru cauzele neevaluabile în bani, cu excepția celor care au ca obiect contractele administrative, care se vor taxa la valoare.

Hotărârile vor fi redactate și motivate de urgență, în cel mult 10 zile de la pronunțare.



Hotărârea pronunțată în primă instanță poate fi atacată cu recurs, în termen de 15 zile de la pronunțare ori de la comunicare. Recursul suspendă executarea și se judecă de urgență.

În cazul admiterii recursului, instanța de recurs, casând sentința, va rejudeca litigiul în fond, dacă nu sunt motive de casare cu trimitere. Când hotărârea primei instanțe a fost dată cu încălcarea dispozițiilor referitoare la competența materială, cauza se va trimite la instanța competentă. Când hotărârea primei instanțe a fost pronunțată fără a se judeca fondul, cauza se va trimite, o singură dată, la aceasta instanță.

#### 11) Soluțiile pe care poate să le pronunțe instanța de judecată

Instanța de contencios administrativ poate, după caz, să anuleze, în tot sau în parte, actul administrativ, să oblige autoritatea publică să emită un act administrativ ori să elibereze un certificat, o adeverință sau orice alt înscris.

Instanța este competentă să se pronunțe, în afara situațiilor sus menționate, și asupra legalității actelor sau operațiunilor administrative care au stat la baza emiterii actului supus judecării.

În cazul soluționării cererii, instanța va hotărî și asupra despăgubirilor pentru daunele materiale și morale cauzate, dacă reclamantul a solicitat acest lucru.

Atunci când obiectul acțiunii în contencios administrativ îl formează un contract administrativ, în funcție de starea de fapt, instanța poate:

- a) dispune anularea acestuia, în tot sau în parte;
- b) obligă autoritatea publică să încheie contractul la care reclamantul este îndrituit;
- c) impune uneia dintre părți îndeplinirea unei anumite obligații;
- d) suplini consimțământul unei părți, când interesul public o cere;
- e) obligă la plata unor despăgubiri pentru daunele materiale și morale.

#### 12) Executarea sentinței pronunțate

Hotărârile judecătorești definitive și irevocabile, prin care s-au admis acțiunile formulate potrivit dispozițiilor Legii contenciosului administrativ, constituie titluri executorii.

Hotărârile judecătorești definitive și irevocabile, prin care s-au anulat acte administrative cu caracter normativ, sunt general obligatorii și au putere numai pentru viitor. Ele se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I, sau, după caz, în monitoarele oficiale ale județelor ori al municipiului București, la cererea instanței de executare ori a reclamantului, fiind scutite de plata taxelor de publicitate.

În cazul în care s-a admis sancțiunea și s-a dispus înlocuirea, modificarea actului, obligarea la emiterea lui, executarea hotărârii irevocabile se va face în termenul stabilit de instanța de judecată, iar în absența unui asemenea termen, în cel mult 30 de zile de la data rămânerii definitive a hotărârii judecătorești.

13). Controlul judecătorec al actelor administrative pe calea excepției de ilegalitate a actului.

Ilegalitatea actului mai poate fi invocată și pe cale de excepție în litigiile care au alt obiect decât cel fondat pe legea contenciosului administrativ și are următoarele trăsături:

- a) nu determină anularea actului, ci doar stabilirea caracterului său ilegal și înlăturarea din cauză;

- b) poate fi ridicat în orice proces de competența instanțelor judecătorești, nu doar a celor de contencios administrativ;
- c) în cazul excepției de ilegalitate nu există termene de prescripție sau de decădere;
- d) din punct de vedere al efectelor soluției, în cazul în care se constată ilegalitatea unui act administrativ normativ pe cale de excepție, efectele sentinței sunt inter partes litigantes.