

**UNIVERSITATEA „DUNĂREA DE JOS” GALAȚI
FACULTATEA DE ADMINISTRAȚIE PUBLICĂ**

DREPT ADMINISTRATIV

Partea I

**Note de curs pentru forma de
*Învățământ la distanță***

Dana APOSTOL TOFAN

2007

Cuprins

Partea a I-a Introducere în dreptul administrativ și în știința administrației

Capitolul I: Aspecte generale	4
§ 1. Noțiuni fundamentale pentru studiul dreptului administrativ.....	4
§ 2. Teste de autoevaluare.....	8
Capitolul II: Executivul și administrația publică	11
§ 1. Relația executiv – administrație publică.....	11
§ 2. Rolul executivului în dreptul public contemporan.....	13
§ 3. Noțiunea de autoritate publică potrivit Constituției României.....	18
§ 4. Noțiunea de administrație publică potrivit Constituției României	19
§ 5. Sfera administrației publice potrivit art. 52 din Constituția României.....	20
§ 6. Definiția și trăsăturile administrației publice.....	21
§ 7. Teste de autoevaluare.....	22
Capitolul III: Dreptul aplicabil administrației publice	25
§ 1. Obiectul dreptului administrativ.....	25
§ 2. Definiția și trăsăturile dreptului administrativ.....	27
§ 3. Izvoarele scrise ale dreptului administrativ.....	28
§ 4. Izvoarele nescrise ale dreptului administrativ.....	32
§ 5. Normele de drept administrativ	34
§ 6. Raporturile de drept administrativ	36
§ 7. Codificarea dreptului administrativ și a procedurii administrative.....	38
§ 8. Sinteză a evoluției doctrinei administrative românești. Loc și rol în mișcarea de idei contemporană.....	41
§ 9. Teste de autoevaluare.....	46
Bibliografie orientativă	49

Partea a II-a

Activitatea autorităților administrației publice

Capitolul I: Teoria generală a actului administrativ.....	50
§ 1. Aspecte generale.....	50
§ 2. Clarificări terminologice.....	52
§ 3. Definiția și trăsăturile actului administrativ.....	53
§ 4. Clasificarea actelor administrative.....	57
§ 5. Teste de autoevaluare (cu caracter exemplificativ).....	59
Capitolul II: Condițiile de valabilitate ale actelor administrative.....	61
§ 1. Legalitatea și oportunitatea actelor administrative.....	61
§ 2. Forma și procedura emiterii actelor administrative.....	63
§ 3. Efectele juridice ale actelor administrative.....	69
§ 4. Metodologia elaborării actelor administrative normative.....	72
§ 5. Teste de autoevaluare(cu caracter exemplificativ).....	74
Capitolul III: Modalitățile de ieșire din vigoare a actelor administrative.....	77
§ 1. Suspendarea actelor administrative.....	77
§ 2. Revocarea actelor administrative.....	79
§ 3. Anularea și inexistența actelor administrative.....	83
§ 4. Teste de autoevaluare(cu caracter exemplificativ).....	89
Capitolul IV: Contractele administrative.....	91
§ 1.Evoluția doctrinei cu privire la teoria contractelor administrative.....	91
§ 2. Definiția și trăsăturile contractului administrativ.....	93
§ 3. Regimul juridic aplicabil contractelor administrative.....	94
§ 4. Teste de autoevaluare(cu caracter exemplificativ).....	97
Bibliografie orientativă.....	98

Partea a I-a: Introducere în dreptul administrativ și în știința administrației

Capitolul I Aspecte generale

REZUMAT: *În acest prim capitol sunt definite principalele noțiuni cu care se operează în dreptul administrativ și în știința administrației, în scopul familiarizării studenților cu înțelesul acestora pentru a putea înțelege principalele instituții ale disciplinei ce vor fi studiate pe parcursul a trei semestre. Noțiunea principală abordată din multiple perspective este noțiunea de administrație publică, privită ca noțiune centrală a disciplinei, căreia i se alătură și altele precum, autoritate publică, autoritate a administrației publice, instituție publică, instituție de utilitate publică, putere publică, serviciu public, interes public, putere discreționară sau exces de putere.*

§ 1. Noțiuni fundamentale pentru studiul dreptului administrativ

Orice analiză a *dreptului administrativ* se bazează de regulă pe calificarea acestuia ca fiind o ramură a *dreptului public*.

Legat de această calificare se impune a fi făcută *distincția dintre dreptul public și dreptul privat*.

Deși în timp s-au formulat diferite criterii pentru delimitarea acestora, celebră rămâne clasificarea făcută de Ulpian, potrivit căreia dreptul public este cel care se referă la organizarea statului roman, iar cel privat la interesele particularilor.

Dreptul public cuprinde normele care se referă la organizarea și funcționarea autorităților publice, raporturile dintre aceste autorități, dintre stat și particulari, precum și raporturile dintre state. Aceste norme sunt grupate în funcție de obiectul de reglementare în ramuri ale dreptului public, cum ar fi, dreptul constituțional, dreptul administrativ, dreptul financiar etc.

Dreptul privat determină raporturile dintre particulari, fie dintre persoane fizice, fie dintre acestea și persoane juridice ori numai dintre persoane juridice, dar nu ca purtătoare ale puterii publice, ci în nume personal, fiind vorba despre dreptul civil, dreptul familiei, dreptul securității sociale etc.

În studiul **Dreptului administrativ**, ramură a *dreptului public*, noțiunea de *administrație publică* ocupă poziția centrală.

Etimologic, cuvântul *administrație* provine din limba latină, fiind compus din prepoziția *ad*, însemnând *la, către* și *minister*, însemnând *servitor, supus*.

Prin urmare, la origini, prin această noțiune s-a avut în vedere o *activitate subordonată, la comandă, pusă în slujba cuiva*.

Noțiunea de **administrație publică** reprezentând noțiunea fundamentală pentru *Dreptul administrativ*, prezentarea principalelor concepte cu care această disciplină operează va începe firesc cu analiza acesteia.

Dacă în *doctrina, legislația și jurisprudența interbelică* din țara noastră s-a utilizat în principal, *noțiunea de administrație publică*, la care s-a revenit după 1990, în toată *perioada postbelică* a fost folosită exclusiv *noțiunea de administrație de stat*, consacrată prin Constituțiile socialiste și legislația epocii.

Față de această situație se naște întrebarea, dacă este vorba de noțiuni diferite sau de una și aceeași noțiune, cu alte cuvinte, dacă sintagma **administrație de stat** este diferită ca înțeles de sintagma **administrație publică** sau dimpotrivă se identifică cu cea din urmă.

Din analiza regimurilor constituționale românești, caracteristice fiecărei epoci rezultă că spre sfârșitul secolului XIX și prima parte a secolului XX prin noțiunea de **administrație publică**, larg utilizată, se avea în vedere de regulă, atât activitatea administrației centrale cât și a administrației locale, aceasta din urmă fiind caracterizată prin **autonomie locală**, rezultat al **descentralizării administrative**, *principii de bază ale organizării administrației publice locale*.

Noțiunea de administrație publică acoperea astfel, atât activitatea administrației statale cât și activitatea administrației locale, *sfera administrației publice fiind mai largă decât a administrației de stat*, prin includerea și a administrației publice locale.

Dimpotrivă, în timpul *regimului socialist*, administrația de stat s-a limitat la activitatea *organelor centrale și locale ale administrației de stat*, între care exista o strictă subordonare. Fără a fi utilizată ca atare, **noțiunea de administrație publică se identifica cu noțiunea de administrație de stat**, în absența unei administrații specifice autorităților autonome, alese la nivelul unităților administrativ-teritoriale, distinctă de administrația de stat sau centrală.

După anul 1990, s-a revenit la aceleași principii ale organizării și funcționării administrației publice caracteristice *României interbelice*, anterioare regimului socialist, ținându-se cont însă de orientarea Europei occidentale în această privință, la care în permanență legislația, jurisprudența și doctrina de la noi se raportează.

Prin urmare, **între administrația publică și administrația de stat există un raport de la întreg la parte, administrația de stat reprezentând o componentă a administrației publice, alături de administrația locală**.

Astfel, la nivelul colectivităților locale întâlnim atât decizii administrative, având un interes exclusiv local (spre ex., construirea unei școli într-o comună) cât și atribuții cu caracter statal (spre ex., atribuțiile de autoritate tutelară).

Analiza noțiunii de **administrație publică** presupune și lămurirea celor două sensuri ale sale.

Pe de-o parte, identificăm un **sens funcțional, material** atunci când folosim noțiunea de administrație publică cu înțelesul de **activitate** desfășurată de anumite structuri administrative.

Pe de altă parte, identificăm un *sens organic* atunci când folosim aceeași noțiune pentru a delimita respectivele structuri administrative, deci când ne referim la organele care realizează această activitate.

Sub aspect *funcțional*, administrația publică reprezintă *activitatea de organizare a executării și executare în concret a legilor*, urmărindu-se satisfacerea *interesului public* prin asigurarea bunei funcționări a *serviciilor publice* și prin executarea unor prestații către particulari.

Sub aspect *organizatoric*, administrația publică constă într-un *ansamblu de autorități publice prin care, în regim de putere publică, se aduc la îndeplinire legile sau în limitele legii, se prestează servicii publice*.

Evocarea celor două sensuri ale noțiunii de administrație publică ridică în mod inevitabil, problema organismelor care o înfăptuiesc, denumite generic *structuri administrative*, în legislație și implicit în doctrină fiind utilizată când noțiunea de *autoritate a administrației publice*, când cea de *organ al administrației publice*.

Din analiza reglementărilor constituționale și legislative românești observăm că, spre deosebire de Constituțiile socialiste (1948, 1952 și 1965) și legislația adoptată în baza acestora, unde se întâlnește exclusiv *noțiunea de organ al administrației de stat*, actuala Constituție utilizează cu predilecție *noțiunea de autoritate a administrației publice*, și în mai mică măsură, *noțiunea de organ al administrației publice*.

Din cercetarea mai aprofundată a dispozițiilor constituționale și legale în materie nu rezultă însă vreo distincție care s-ar putea face între cele două noțiuni, fiind vorba despre una și aceeași categorie juridică, ce desemnează structurile care înfăptuiesc administrația.

O asemenea distincție nu ar avea nici o relevanță în practică, sensul principal al sintagmei *autoritate publică* fiind acela de organ public, adică un *colectiv organizat de oameni care exercită prerogative de putere publică, la nivel statal sau local* sau într-o altă formulare, *o structură organizatorică ce acționează în regim de putere publică, pentru realizarea unui interes public*.

În ce privește noțiunea de *instituție publică* credem că aceasta nu se identifică cu noțiunea de *autoritate publică*, și respectiv cu cea de *autoritate a administrației publice*, în legislație utilizându-se de altfel, adeseori formularea “*autoritățile și instituțiile publice*”, formulare ce nu și-ar mai avea rostul dacă noțiunile ar fi identice.

Față de noțiunea de *autoritate publică* mai sus definită, noțiunea de *instituție publică* are în vedere structurile subordonate unor autorități ale administrației publice, care funcționează din venituri bugetare dar și din surse extrabugetare, potrivit legislației în vigoare. Instituțiile de învățământ de stat, Academia Română și institutele de cercetare din subordinea acesteia sunt exemple de *instituții publice*, dar ele nu pot fi calificate și ca autorități publice.

În doctrina și legislația interbelică, corespondentul noțiunii de *instituție publică* l-a reprezentat noțiunea de *stabiliment public*, definit ca un *procedeu tehnic menit să dea o mai bună satisfacție interesului general, ca o persoană morală de drept public ce*

exercita anumite prerogative de putere publică, creat din inițiativa Statului, județului sau comunei, cu mijloace publice.

Alături de noțiunea de *stabiliment public*, în legislația și doctrina interbelică s-a impus și noțiunea de *stabiliment de utilitate publică* definit ca acea *persoană juridică privată autorizată de administrația publică să presteze un serviciu public prin exercitarea unei activități de interes general*. În doctrina actuală, corespondentul acestei noțiuni se regăsește în sintagma *instituție de interes public*.

Din definițiile de mai sus identificăm alte noțiuni fundamentale pentru studiul dreptului administrativ, și anume, *noțiunea de putere publică (prerogative de putere publică)* și *cea de interes public*.

Noțiunea de putere publică desemnează *drepturile speciale, exorbitante (prerogativele) de care dispune orice autoritate a administrației publice și implicit, orice autoritate publică, în vederea exercitării atribuțiilor sale și pentru satisfacerea interesului public*, care în cazul unui conflict cu cel particular trebuie să se impună. În baza prerogativelor de putere publică de care dispun, măsurile luate de aceste autorități se aplică direct iar în cazul în care nu sunt respectate, beneficiază de forța de constrângere a statului. Acest regim de putere publică presupune într-un stat democratic posibilitatea celor administrați de a acționa în justiție împotriva vătămarilor aduse prin actele administrației publice fiind vorba despre instituția *contenciosului administrativ*.

Noțiunea de interes public desemnează *necesitățile materiale și spirituale ale cetățenilor, la un moment dat*, cu precizarea că această sintagmă asemeni altora, ca de exemplu, *ordine publică, bun public* etc., este un concept ce depinde de scopurile politice, sensul său putând să se modifice o dată cu schimbarea concepțiilor politice, în cazul alternanței la putere.

Astfel, orice forță politică ajunsă la guvernare are tendința să îmbrace în “*haină*” juridică, deci să confere obligativitate, propriului punct de vedere cu privire la o anumită instituție, concept, fenomen, idee, etc.

Cu alte cuvinte, *dreptul privit ca ansamblu de norme juridice, reprezintă instrumentul prin care puterea politică aflată la conducerea unei țări stabilește decizii obligatorii pentru cetățenii săi*.

Prin urmare, sensul noțiunilor de mai sus, cărora li se pot adăuga și altele, variază în funcție de poziția celor aflați la putere, *nu orice activitate de interes public reprezentând un serviciu public, ci doar acea activitate apreciată de puterea politică ca fiind de interes public*.

Noțiunea de serviciu public la rândul ei, strâns legată de noțiunile mai sus definite precum și de noțiunea de administrație publică, desemnează *activitatea cu caracter continuu și regulat organizată sau autorizată de o autoritate a administrației publice în vederea satisfacerii unor necesități de interes public*. Ca și în cazul administrației putem distinge și pentru serviciul public două sensuri: un sens material, funcțional, în care tocmai l-am definit și un sens organic sau formal, dacă avem în vedere *organismul sau “întreprinderea” girată de administrație prin care se satisface o necesitate de interes public*.

Încă din perioada interbelică au fost evidențiate trăsăturile esențiale ale serviciului public, avându-se în vedere sensul material al noțiunii și anume: **continuitatea, egalitatea tuturor în fața lui și necesitatea adaptării lui la nevoile utilizatorilor.**

În ce privește unele din noțiunile mai sus enumerate, cum ar fi *ordinea publică, interesul public, siguranța publică* sau altele, ca de exemplu, *cazuri excepționale, situații de urgență, pericol grav*, multe dintre ele regăsite în texte constituționale și legale, românești sau occidentale, s-a dezvoltat de către o parte a doctrinei germane, **teza conceptelor juridice nedeterminate.**

Prin această teorie, s-a susținut că este vorba despre *noțiuni cu un înțeles larg și relativ determinat*, a căror interpretare este lăsată la libera alegere a celui chemat să aplice norma juridică în care se regăsesc. Identificarea unei astfel de libertăți de apreciere, aflată la îndemâna administrației publice, mai precis a funcționarului public chemat să aplice legea, a permis în doctrina interbelică românească și în mod constant, în doctrina occidentală, dezvoltarea **teoriei puterii discreționare a administrației**, a oricărei autorități publice în general, dincolo de care se ajunge la *exces de putere.*

Dreptul de apreciere sau puterea discreționară reprezintă acea marjă de libertate lăsată la libera apreciere a unei autorități astfel ca, în vederea atingerii scopului indicat de legiuitor, să poată recurge la orice mijloc de acțiune în limitele competenței sale. Dincolo de aceste limite, autoritatea respectivă va acționa cu *exces de putere* ce poate fi cenzurat în instanța de judecată.

Din prezentarea de mai sus rezultă că nu poate fi concepută administrația în absența factorului uman, celor care compun administrația, acționând în cadrul acesteia, punând-o în mișcare sau, ca să folosim terminologia de specialitate, a *personalului administrativ* (funcționarii publici sau angajații contractuali).

În doctrină a fost subliniat în mod constant caracterul oricărei activități de natură administrativă de a constitui un **fapt administrativ**, un **fenomen administrativ**, înțeles ca specie a fenomenului social.

În termenii științei administrației, orice *fapt administrativ presupune o activitate de organizare, de dirijare sau de combinare a unor mijloace în vederea îndeplinirii, până la faptele materiale concrete, a unor obiective, stabilite de structuri organizatorice superioare*, activitatea de administrare fiind prin definiție o activitate subordonată.

Studierea sistematică a fenomenului administrativ presupune cercetarea legăturii complexe a acestuia cu problematica puterii politice și implicit a guvernării.

§ 2. Teste de autoevaluare (cu caracter exemplificativ)

1. În doctrina actuală, noțiunile de administrație publică și administrație de stat sunt:
 - a. echivalente
 - b. noțiunea de administrație publică este inclusă în noțiunea de administrație de stat
 - c. noțiunea de administrație de stat este inclusă în noțiunea de administrație publică

2. În sens funcțional, material, administrația publică reprezintă:
- activitatea de organizare a executării și executare în concret a legii
 - un ansamblu de autorități publice prin care, în regim de putere publică, se aduc la îndeplinire legile sau în limitele legii, se prestează servicii publice
 - un colectiv organizat de oameni care exercită prerogative de putere publică, la nivel statal sau local
3. În sens organic, administrația publică reprezintă:
- activitatea de organizare a executării și executare în concret a legii
 - un ansamblu de autorități publice prin care, în regim de putere publică, se aduc la îndeplinire legile sau în limitele legii, se prestează servicii publice
 - instrumentul prin care puterea politică aflată la conducerea unei țări stabilește decizii obligatorii pentru cetățenii săi
4. Noțiunea de autoritate publică poate fi definită ca reprezentând:
- o structură organizatorică ce acționează în regim de putere publică, pentru realizarea unui interes public
 - o activitate apreciată de puterea politică ca fiind de interes public
 - o activitate de organizare a executării și de executare în concret a legii
5. Noțiunea de putere publică prezintă următoarea semnificație pentru dreptul administrativ:
- o activitate cu caracter continuu și regulat
 - drepturile speciale, exorbitante de care dispune orice autoritate publică, în vederea exercitării atribuțiilor sale și pentru satisfacerea interesului public
 - o activitate apreciată de puterea politică ca fiind de interes public
6. Noțiunea de interes public prezintă următoarea semnificație pentru dreptul administrativ:
- necesitățile materiale și spirituale ale cetățenilor, la un moment dat
 - o activitate cu caracter continuu și regulat
 - instrumentul prin care puterea politică aflată la conducerea unei țări stabilește decizii obligatorii pentru cetățenii săi.
7. Noțiunea de serviciu public prezintă următoarea semnificație pentru dreptul administrativ:
- activitatea cu caracter continuu și regulat organizată sau autorizată de o autoritate a administrației publice în vederea satisfacerii unor necesități de interes public
 - structură subordonată unei autorități a administrației publice
 - structură subordonată unei autorități publice

8. Dreptul reprezintă:
- instrumentul prin care puterea politică aflată la conducerea unei țări stabilește decizii obligatorii pentru cetățenii săi
 - un ansamblu de norme juridice aplicabil administrației publice
 - un instrument prin care Guvernul acționează asupra Parlamentului
9. Ce se înțelege prin dreptul de apreciere sau puterea discreționară a administrației ?
- depășirea limitelor competenței organului administrației publice
 - abuzul de putere
 - marja de libertate lăsată la aprecierea celui chemat să aplice legea, pentru a ajunge la scopul indicat de legiuitor
10. Activitatea de administrare este o activitate:
- subordonată
 - supraordonată
 - de soluționare a unor conflicte
11. O structură înființată de către stat, care desfășoară preponderent o activitate de serviciu public este, ca natură:
- o autoritate publică
 - o instituție de utilitate publică
 - o instituție publică
 - o instituție de interes public
12. O persoană juridică privată, autorizată să desfășoare o activitate de serviciu public este, ca natură:
- o autoritate publică
 - o instituție de utilitate publică
 - o instituție publică
 - un stabiliment public
13. Faptul administrativ în sens larg reprezintă:
- o activitate de organizare, dirijare, combinare a unor mijloace, resurse, în vederea îndeplinirii, până la faptele materiale concrete, a unor obiective, valori, stabilite de structuri organizatorice superioare
 - o activitate ce are ca finalitate realizarea unor valori politice (a unor comandamente stabilite de instituțiile politice), fiind îndeplinită în regim de putere publică
 - o activitate ce presupune adoptarea unor decizii esențiale de politică internă și externă

Capitolul II

Executivul și administrația publică

REZUMAT: *În acest capitol se continuă analiza aprofundată a noțiunii de administrație publică privită în raport cu executivul precum și cu celelalte puteri ale statului, legislativă și respectiv, judecătorească. În contextul sublinierii rolului executivului în dreptul public contemporan sunt identificate o serie de autorități publice cu atribuții de control, dificil de încadrat într-una sau alta din cele trei puteri, ca de exemplu, Curtea Constituțională, Curtea de Conturi, Avocatul Poporului etc. Noțiunile de autoritate publică și administrație publică sunt definite din perspectiva unui sens larg și a unui sens restrâns ce derivă din interpretarea dispozițiilor constituționale. Totodată sfera administrației publice este delimitată în raport cu art.52 din Constituția republicată ce reglementează dreptul persoanei vătămate de o autoritate publică. După definiția și trăsăturile administrației publice sunt enumerate autoritățile administrației publice ce compun sistemul administrației publice.*

§ 1. Relația executiv-administrație publică

Am convenit deja că, noțiunea de *administrație publică* reprezintă noțiunea centrală a dreptului administrativ, orice discuție cu privire la definirea acestuia, urmând să aibă ca punct de reper, o înțelegere a acestei noțiuni.

Totodată, noțiunea de administrație constituie noțiunea fundamentală și pentru *știința administrației* care o analizează sub multiple accepțiuni, în conținutul său complex fiind cuprinse imperativele: *a prevedea, a organiza, a conduce, a coordona și a controla.*

Din perspectiva științei administrației, *administrația constă într-o activitate chibzuită, rațională și eficientă de utilizare a resurselor umane, materiale și financiare în scopul obținerii unor rezultate maxime cu eforturi minime.*

Știința administrației nu se rezumă doar la studierea aspectelor juridice ce caracterizează administrația, ci examinează în primul rând, interferențele subsistemului administrației cu mediul *social, politic, juridic*, cu componentele sistemului social global.

În *doctrina de drept public*, administrația, în sensul cel mai larg, *a fost definită ca o activitate ce constă într-o prestație a unei persoane sau a unui grup de persoane în folosul altora, față de care prestatorul activității se află în anumite raporturi juridice și căruia beneficiarul prestației îi pune la dispoziție mijloacele materiale și financiare necesare.*

Dacă activitatea prestată are drept scop realizarea unor *interese particulare* vorbim de o *administrare particulară*, iar dacă are drept scop satisfacerea unor interese generale, naționale sau locale, ne aflăm în prezența unei *administrații publice*. Interesul general este de regulă, exprimat prin actele politice ale celor care dețin puterea, ceea ce face ca activitatea prestatoare în cauză, să aibă un caracter politic.

Dacă avem în vedere *sensul organic al noțiunii de administrație publică* atunci cercetarea locului și rolului structurilor organizatorice care o realizează implică o analiză prin raportare la celelalte autorități publice care înfăptuiesc *activitatea legislativă* și respectiv, *activitatea judecătorească*.

Prin scopul său, *administrația publică este legată de puterea legislativă* care, prin activitatea sa principală, constând în legiferare, circumscrive și stabilește finalitatea și sensul în care administrația va acționa.

În egală măsură, *administrația publică este legată și de puterea judecătorească*, ale cărei hotărâri sunt aplicate și executate tot în sfera acesteia.

Prin natura ei, *administrația publică este legată însă în cea mai mare măsură de puterea executivă*, dar nu se identifică cu aceasta, având o sferă mai largă de cuprindere.

Orice discuție referitoare la *puterea executivă a statului* pornește de regulă de la încadrarea acesteia în clasicul *principiu al separației puterilor în stat*, evocat mai ales sub aspect istoric.

Inițial consacrată ca o formă de luptă contra absolutismului monarhic, ideea separației puterilor în stat a dobândit în timp valoarea unei metafore, societatea contemporană actuală fiind caracterizată mai degrabă prin diferite forme de colaborare și control reciproc între clasicele funcții ale statului, în special între legislativ și executiv, decât printr-o veritabilă delimitare.

Cu alte cuvinte, ideea de separație a puterilor nu a urmărit altceva decât formularea de soluții democratice prin exercițiul în fapt al uneia și aceleiași puteri politico-statale.

Problema definirii administrației publice prin raportare la celelalte activități fundamentale ale statului și în primul rând la puterea executivă a preocupat dintotdeauna *doctrina de drept public românească* care a cunoscut cea mai profundă dezvoltare după adoptarea Constituției din 1923.

În *perioada interbelică*, pe linia de gândire a autorilor germani s-a susținut că *administrația cuprinde întreaga activitate a statului, care nu este nici legislație și nici justiție, statul având o activitate continuă prin care caută să-și realizeze scopurile sale, activitate organizată de lege, numită administrație*.

În realizarea funcției executive a statului se desfășoară două categorii de activități: **de guvernare și de administrare**.

Activitatea de administrare față de *activitatea de guvernare*, reunește totalitatea serviciilor publice destinate să asigure satisfacerea intereselor generale, regionale sau comunale.

În *doctrina postbelică*, în condițiile consacării principiului unicității puterii în stat, *noțiunea de administrație de stat a fost utilizată pentru a desemna una din formele fundamentale de activitate a statului*, înfăptuită prin patru categorii de organe ale statului: *organele puterii de stat, organele administrației de stat, organele judecătorești și organele procuraturii*.

Doctrina postdecembristă a menținut *distincția între activitatea executivă și activitatea de administrare* pornind de la semnificația executivului în raport cu administrația publică.

Se reține astfel în doctrină că acestea nu se identifică, sfera de cuprindere a administrației publice fiind mai largă dar în egală măsură se poate afirma că, administrația publică este în întregime sub influența și sub controlul puterii executive, față de prevederile art.102 din Constituția României din 1991 republicată, care consacră expres rolul Guvernului de *a exercita conducerea generală a administrației publice*.

Cu alte cuvinte, administrația publică este foarte strâns legată de puterea executivă dar nu se confundă cu aceasta sau mai exact, nu este în întregime putere executivă.

Pe aceeași linie de idei, într-o lucrare colectivă consacrată *Dreptului administrativ*, se afirmă că puterea executivă sau executivul îndeplinesc funcții administrative, fără ca prin acestea să se confunde cu administrația publică sau să se limiteze la conducerea acesteia.

În principal, se mai susține în doctrină, ***administrația publică este o activitate determinată de voința politică*** și realizată, în cea mai mare măsură, de executiv, pentru organizarea aplicării și aplicarea în concret a legii.

De altfel, în general, în statele moderne se constată amplificarea raporturilor de interdependență între politică și drept, a legăturii între deciziile politice și cele juridice, între actele de conducere politică și norma juridică.

De asemenea, *doctrina administrativă actuală* a păstrat teza dezvoltată mai ales de *știința administrației*, enunțată și în perioada dreptului socialist conform căreia activitățile administrației publice se pot clasifica în: ***activități cu caracter de dispoziție, activități de asigurare a bunei funcționări a serviciilor publice și activități de prestații în cele mai diverse domenii***.

Alți autori disting pur și simplu între *activități executive cu caracter de dispoziție* și *activități executive cu caracter de prestație*.

§ 2. Rolul executivului în dreptul public contemporan

Dacă inițial în constituțiile clasice, principiul separației puterilor în stat a fost prevăzut expres, din analiza constituțiilor europene ale ultimelor decenii rezultă tendința legiuitorilor constituuanți de a renunța treptat la menționarea sa expresă, principiul fiind mai degrabă sugerat, iar separația puterilor fiind reglementată de o manieră implicită, prin folosirea unor expresii specifice, ca cea de *funcție a statului, autoritate publică, organ statal* etc.

Sub acest aspect, Constituția României din 1991, în varianta sa inițială s-a înscris ca *tehnică de redactare* și ca *limbaj juridic pe linia constituțiilor europene adoptate în ultimele decenii*.

De altfel, în numeroase decizii ale sale, Curtea Constituțională a proclamat separația și echilibrul puterilor în stat ca fiind un principiu constituțional.

Au existat însă și autori care au criticat lipsa consacării *exprese a principiului separației puterilor* din Constituția României, apreciind că este vorba despre un principiu verificat, nu numai de o îndelungată tradiție și de consacrară sa în textele unor Constituții dintre cele mai diverse, dar care a fost validat de practică, ca fiind singurul în

măsură să garanteze funcționalitatea normală a raporturilor și echilibrului dintre diversele puteri.

Acestei poziții din doctrină i s-a dat satisfacție cu ocazia revizuirii Constituției, prin Legea nr.429/2003, prin care s-au adăugat două noi alineate articolului 1, primul dintre ele prevăzând expres acest principiu.

“Statul se organizează potrivit principiului separației și echilibrului puterilor - legislativă, executivă și judecătorească – în cadrul democrației constituționale.”

Se impune remarcată în acest context, maniera modernă în care principiul este menționat, prin referire la ideea de democrație constituțională, fiind avute astfel în vedere, autoritățile publice, care după cum vom arăta în cele ce urmează, nu pot fi încadrate strict în nici una din cele trei puteri clasice, fiind de fapt expresia și consecința colaborării lor.

Chiar în varianta sa inițială, Constituția României a consacrat întregul său titlu al III-lea, *autorităților publice* care realizează cele trei funcții clasice ale statului: *legislativă, executivă și judecătorească*, urmărind astfel o consacrare implicită a acestuia.

Cu alte cuvinte, deși legea fundamentală nu a prevăzut expres încă de la început *principiul separației puterilor în stat*, legiuitorul constituant a organizat autoritățile publice potrivit exigențelor acestuia.

De altfel, regimul separației puterilor presupune cooperarea autorităților publice, dar exclude subordonarea față de o anumită autoritate de stat a tuturor celorlalte chiar dacă ar fi vorba despre Parlament.

Justificarea adoptării unei asemenea poziții presupune două precizări importante ce permit de altfel o corectă înțelegere a *rolului executivului în dreptul public contemporan*.

În primul rând, se impune precizarea că, ***niciodată și nicăieri cele trei puteri nu au fost complet separate, între ele existând diverse forme de colaborare și control care s-au accentuat în timp, devenind dominante la ora actuală în organizarea și funcționarea autorităților publice.***

Formele de colaborare și de control asupra activității celor trei puteri în stat nu împietesc asupra *principiului separației puterilor în stat*, ci dimpotrivă evidențiază faptul că, în aplicarea acestui principiu, puterile în stat ar trebui să se afle pe poziții de egalitate.

Deși Constituția din 1923 a consacrat expres principiul separației puterilor în stat, *doctrina interbelică* s-a referit în mod constant și la colaborarea dintre puteri ca la un principiu corelativ. De regulă, acest din urmă principiu rezultă din modul de reglementare a raporturilor dintre autoritățile ce realizează cele trei funcții ale statului printre care menționăm: *procedura legislativă, formarea și funcționarea Guvernului, desemnarea judecătorilor, contenciosul administrativ* etc.

În al doilea rând, trebuie menționată ***existența în societatea contemporană a unor structuri organizatorice investite cu prerogative de putere publică, reprezentând deci autorități publice, cel mai adesea cu atribuții de control, care strict științific nu pot fi încadrate în nici una din cele trei puteri ale statului.***

Avocatul Poporului constituie un exemplu elocvent în această privință, instituția fiind prevăzută pentru prima dată la noi, în Constituția din 1991, în varianta inițială.

Deși autoritate publică, Avocatul Poporului este dificil de încadrat în una sau alta din cele trei puteri clasice.

După cum s-a arătat într-o lucrare consacrată unei analize comparate a administrațiilor publice specifice țărilor Uniunii Europene, *ombudsmanul (denumirea tradițională a acestei autorități) este legat de puterea legislativă*, pentru că de regulă, la acest nivel este numit și în plus, are obligația de a prezenta anual sau la cerere, rapoarte Parlamentului.

Totodată, *ombudsmanul este legat de puterea executivă* pentru că cel mai adesea, plângerile cetățenilor sunt îndreptate împotriva administrației publice și în această sferă își coordonează activitatea.

În sfârșit, *ombudsmanul are și atribuții de natură judecătorească* dacă avem în vedere că cel mai adesea, își propune să rezolve conflictele apărute în societate ca urmare a lezării unor persoane în drepturile și libertățile lor.

În concluzie, încadrarea acestei autorități publice, strict, într-una sau alta din cele trei puteri clasice ale statului este practic imposibilă.

În aceeași situație, în regimul constituțional românesc actual se află și alte autorități publice precum *Curtea Constituțională, Curtea de Conturi, Consiliul Legislativ, Consiliul Economic și Social* etc.

Curtea Constituțională este reglementată în titlul V din Constituție, distinct de *Autoritatea judecătorească* reglementată în capitolul VI din titlul III consacrat *Autorităților publice*.

Din așezarea în *structura Constituției*, se arată într-o monografie consacrată în întregime analizei acestei instituții, rezultă o primă constatare și anume că această autoritate publică nu se integrează în nici una din clasicele puteri, atribuțiile Curții Constituționale înscriindu-se în *zona echilibrului și controlului reciproc. Jurisdicția constituțională* se situează în afara celor trei puteri, ea fiind însărcinată să le facă să-și respecte atribuțiile.

Curtea Constituțională are ca scop garantarea supremației Constituției. Ea este alcătuită din 9 judecători, compunerea sa fiind rezultatul colaborării dintre puterea legiuitoare (fiecare Cameră numește câte 3 judecători) și puterea executivă, reprezentată de Președintele României, care numește de asemenea 3 judecători. Procedurile prin care se realizează atribuțiile Curții Constituționale au în mare parte însă, trăsăturile procedurilor judecătorești.

Curtea Constituțională este de regulă calificată în doctrină ca o *autoritate politico-jurisdicțională* investită cu controlul constituționalității legilor, atribuțiile sale fiind expres prevăzute în art.146 din Constituția republicată.

Curtea de Conturi reglementată în art.140 din Constituția republicată *exercită controlul asupra modului de formare, de administrare și de întrebuințare a resurselor financiare ale statului și ale sectorului public.*

În doctrina de drept public, această autoritate publică a fost calificată ca o *autoritate administrativă autonomă cu atribuții jurisdicționale*, fără a exista însă un punct de vedere comun cu privire la natura sa juridică.

În raport cu noua fizionomie constituțională, Legea de revizuire înlăturându-i atribuțiile jurisdicționale, Curtea de Conturi a fost încadrată printre *autoritățile publice cu atribuții exclusive de control*, care nu intră în vreuna din cele trei puteri dar contribuie la funcționarea și echilibrul acestora.

Consiliul Legislativ reglementat în art.79 din Constituție este *organ consultativ de specialitate al Parlamentului*, care avizează proiectele de acte normative în vederea sistematizării, unificării și coordonării întregii legislații. El ține evidența oficială a legislației României.

Rolul său este *preventiv*, fiind deci un garant al sistemului normativ al Constituției, altfel spus, al *dreptului constituțional normativ*, prin evitarea paralelismelor, contradicțiilor, încălcării ierarhiei izvoarelor de drept etc.

Consiliul Economic și Social, care a căpătat o consacrare constituțională, doar cu ocazia revizurii reprezintă un *organ consultativ al Parlamentului și Guvernului*, reglementat prin lege organică sub aspect organizatoric și funcțional.

Pe lângă aceste autorități publice, dificil de încadrat în una din cele trei puteri ale statului, autorități prevăzute expres în Constituție, există și alte *structuri investite cu prerogative de putere publică*, la care Constituția nu face referire expresă, dar care în egală măsură sunt dificil de încadrat în clasică separație a puterilor în stat. Menționăm cu titlu de exemplu, **Consiliul Național al Audiovizualului** reglementat printr-o lege specială.

Trăsătura comună a tuturor structurilor menționate este că ele reprezintă autorități independente, ce nu au caracter politic, în sensul în care o asemenea caracteristică definește *autoritățile ce compun puterea legiuitoare și cea executivă*. Tocmai de aceea ele sunt expresia unor modalități de colaborare în virtutea principiului general al separației puterilor în stat.

În *dreptul public contemporan*, problema fundamentală care își păstrează actualitatea o constituie **distincția dintre legislativ și executiv**, distincție ce reprezintă și *esența structurii puterii politice*.

Dacă inițial se delimita între *puterea de a face legea și puterea de a o executa*, în prezent, *adevărată divizare este cea dintre puterea executivului de a conduce politica națională, utilizând administrația publică, pe de-o parte și libertatea lăsată legislativului de a controla acțiunea executivului, pe de altă parte*.

Limitarea puterilor în regimurile constituționale actuale se realizează prin: *asigurarea independenței autorității judecătorești, promovarea unor principii cum sunt principiul supremației Constituției și legii, principiul respectării ierarhiei normelor juridice, înființarea unor autorități cu atribuții de control etc.*

Analiza *raportului dintre legislativ și executiv* în sistemul constituțional românesc actual pornește de la dispozițiile art.61 din Constituția republicată, ce consacră expres rolul Parlamentului de **organ reprezentativ suprem al poporului român și unică**

autoritate legiuitoare a țării, având prerogativa de a reglementa primar relațiile sociale, spre deosebire de *executiv* care în principiu, adoptă norme doar în aplicarea legii, în vederea punerii ei în executare.

Art.115 din Constituția republicată consacră însă instituția *delegării legislative*, ce rezumă în esență posibilitatea acordată Guvernului, ca în anumite limite și cu respectarea unor condiții să emită **ordonanțe ce conțin norme cu putere de lege**, ca o excepție de la regula mai sus evocată.

Sistemul constituțional românesc se caracterizează printr-un **executiv bicefal compus din Președintele României, pe de-o parte și Guvern, având în frunte pe primul-ministru, pe de altă parte.**

Președintele României are o serie de atribuții cu caracter administrativ, dar și unele cu caracter politic. Aproape toate sunt condiționate însă fie de acordul Parlamentului, fie de propunerea primului-ministru etc.

În ce privește Guvernul, în practica de Stat este imposibilă delimitarea *atribuțiilor preponderent politice* de *atribuțiile preponderent administrative*, Constituția neconținând o enumerare a atribuțiilor acestuia.

Astfel, art.102 alin.1 din Constituția republicată se limitează la a prevedea rolul Guvernului, **de a realiza politica internă și externă a țării și de a exercita conducerea generală a administrației publice.**

Un capitol distinct din titlul III al Constituției (*Autoritățile publice*) este consacrat **raporturilor dintre Parlament și Guvern**, fiind evident *rolul politic al Guvernului* ce se exprimă nu numai în sfera exclusiv executivă, ci și prin colaborare cu celelalte autorități publice, în special cu cea legiuitoare, spre exemplu, în cazul inițiativei legislative și al *delegării legislative*.

După cum constant s-a subliniat în doctrina franceză, în ce privește *delimitarea guvernare-administrare*, în timp ce, **guvernarea vizează decizii esențiale ce angajează viitorul națiunii, administrația reprezintă activitatea prin care autoritățile publice asigură satisfacerea necesităților de interes public, folosind prerogativele de putere publică de care dispun.**

Toate regimurile politice se caracterizează prin existența unor autorități cu caracter constituțional și origine politică aflate în fruntea administrației, diferite de la o guvernare la alta.

În practică este dificil de stabilit unde începe și unde se sfârșește impulsul politic la nivelul puterii executive. Atât Președintele cât și Guvernul se comportă preponderent ca autorități politice în raporturile cu Parlamentul.

Între Președinte și Guvern, reprezentat de primul-ministru, nu există raporturi de subordonare, ci doar de colaborare, regimul politic actual fiind caracterizat ca un regim semi-prezidențial atenuat sau parlamentarizat.

Guvernul se află în următoarele raporturi administrative: *de supraordonare față de ministere, de colaborare cu autoritățile administrative autonome și de tutelă administrativă față de autoritățile deliberative alese la nivel local.*

§ 3. Noțiunea de autoritate publică potrivit Constituției României

Am subliniat deja faptul că, spre deosebire de Constituțiile socialiste din anii 1948, 1952 și 1965 care au consacrat noțiunea de *organ al statului* și respectiv, *organ al administrației de stat*, Constituția României din 1991 a preferat utilizarea noțiunii de *autoritate publică* și respectiv, *autoritate a administrației publice*.

Din analiza dispozițiilor constituționale se constată că noțiunea de *autoritate publică* este folosită de actuala Constituție, în două accepțiuni și anume, într-un *sens larg* și într-un *sens restrâns*.

Astfel, Titlul III din Constituție purtând chiar denumirea “*Autoritățile publice*” are în vedere sensul restrâns al noțiunii, reglementând *autoritățile publice care exercită clasicele funcții ale statului: legislativă, executivă și judecătorească*, fără a epuiza însă sfera autorităților publice din sistemul constituțional actual.

Este vorba despre *Parlament* care îndeplinește *funcția de legiferare*, despre *Președinte* și *Guvern* care realizează împreună *funcția executivă* alături de autoritățile administrației publice centrale și locale și autoritățile administrative centrale autonome precum și despre *autoritatea judecătorească* care prin *instanțele judecătorești* realizează *funcția de îndeplinire a justiției*.

Pe lângă autoritățile publice prevăzute în titlul III din Constituție, am arătat deja, că în alte titluri ale acesteia sunt reglementate și alte organe ce exercită prerogative de putere publică, calificate în legislație și doctrină tot ca autorități publice, fiind vorba despre *sensul larg* al acestei noțiuni. Avem în vedere spre exemplu, *Avocatul Poporului*, prevăzut în titlul al II-lea (Drepturile, libertățile și îndatoririle fundamentale), *Curtea de Conturi*, prevăzută în titlul al IV-lea (Economia și finanțele) sau *Curtea Constituțională* căreia Constituția îi consacră un titlu special, titlul al V-lea.

În toate aceste trei cazuri este vorba despre autorități publice în sensul de *structuri organizaționale investite cu prerogative de putere publică*, ce exercită diverse forme de control, în principal, asupra autorităților publice care realizează clasicele funcții ale statului.

Constituția României nu folosește în titlul III denumirea tradițională de “puterile statului” pentru simplul motiv că atât funcțiile Parlamentului, cât și ale “executivului” sunt mai complexe.

De altfel, în art.80 alin.2 din Constituție se face referire expresă la “*puterile statului*” avându-se în vedere, în principiu, clasică trinitate, dar expresia are o semnificație preponderent politică, conceptul de *mediere* în care se poate implica Președintele fiind utilizat în conotația sa politică, acesta neputând interveni de pildă în cazul unei neînțelegeri dintre o instanță judecătorească și o altă autoritate publică.

Noțiunea de *autoritate publică*, în sensul de structură organizațională avută în vedere de titlul III, este explicată uneori și prin referire la termenul generic de *organ*, de unde concluzia echivalenței lor (de ex. art.61: Parlamentul, *organ reprezentativ suprem al poporului român*, art.111: *Guvernul și celelalte organe ale administrației publice* etc.).

Constituția nu folosește niciodată expresia “*autorități publice de stat*” sau sintagma “*organe de stat*”, în schimb art. 155 se referă la “*instituțiile prevăzute în Constituție*” fiind avute în vedere cele mai importante autorități publice.

§ 4. Noțiunea de administrație publică potrivit Constituției României

Titlul al III-lea din Constituție (*Autoritățile publice*) cuprinde următoarele capitole: I. Parlamentul; II. Președintele României; III. Guvernul României; IV. Raporturile Parlamentului cu Guvernul, V. *Administrația publică*; VI. Autoritatea judecătorească.

Această structură și terminologie ridică problema de a ști dacă *administrația publică se circumscrie doar la autoritățile avute în vedere în capitolul V al Titlului III din Constituție* sau există administrație publică atât în *sens funcțional* cât și în *sens organic*, și în afara acestor prevederi.

Analiza sensului reglementării evidențiază delimitarea pe care legiuitorul constituant a urmărit să o facă între *executiv* și *administrativ*, mai precis între *zona preponderent politică a executivului* și *zona tehnico-administrativă a acestuia*. *Autoritățile administrației publice evocate în capitolul V nu sunt singurele autorități publice care fac administrație publică, dar ele fac numai administrație publică, la nivel central și local, și nu “jocuri politice”.*

Din necesități redacționale a fost inclusă și instituția *prefectului*, care reprezintă o autoritate de tutelă administrativă și face parte din sfera *administrației de stat în teritoriu*.

Nu doar din modul de sistematizare dar și din formulările unor texte rezultă că ***sfera administrației publice este mai mare decât sfera de activitate a autorităților publice reglementate în cap. V al titlului III din Constituție.***

Astfel, din formularea art.111 din Constituție rezultă că și Guvernul este “*organ al administrației publice*”.

În plus, Președintele României are prevăzute atribuții de natură administrativă cum ar fi: apărarea țării, asigurarea ordinii publice etc., de unde concluzia că *Președintele este și autoritate a administrației publice*, mai precis a *administrației de stat*.

În ce privește formularea de la art.52 (***dreptul persoanei vătămate de o autoritate publică***) se lasă să se înțeleagă că actele administrative emană de la orice autoritate publică, aspect ce presupune o discuție specială.

§ 5. Sfera administrației publice potrivit art. 52 din Constituția României

Art. 52 din Constituția României republicată consacră un drept tradițional - ***dreptul celui vătămat într-un drept al său de o autoritate publică***, care alături de *dreptul de petiționare* prevăzut la articolul anterior din Constituție formează categoria *drepturilor-garanții*.

Conform art.52 alin.1 din Constituție, astfel cum acesta a fost revizuit, “*persoana vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim, de o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri, este îndreptățită să obțină recunoașterea dreptului pretins sau a interesului legitim, anularea actului și repararea pagubei.*”

La alin.2 se specifică: “*condițiile și limitele exercitării acestui drept se stabilesc prin lege organică.*”

În sfârșit, conform alin.3, astfel cum acesta a fost revizuit, “*statul răspunde patrimonial pentru prejudiciile cauzate prin erorile judiciare. Răspunderea statului este stabilită în condițiile legii și nu înlătură răspunderea magistraților care și-au exercitat funcția cu rea-credință sau gravă neglijență.*”

Art.52 din Constituție reprezintă deci *fundamentul constituțional al apărării cetățenilor față de abuzurile autorităților publice, și implicit al răspunderii acestora pentru pagubele produse cetățenilor.*

Textul art.52 are în vedere două categorii de acte juridice prejudiciabile ale autorităților publice: *actele administrative*, pe de-o parte și *actele jurisdicționale*, pe de altă parte.

În prima categorie intră *toate actele administrative emise de autoritățile publice*, cu excepțiile și limitările stabilite prin lege organică, pe când cea de-a doua categorie are în vedere *răspunderea statului pentru prejudiciile cauzate prin orice eroare judiciară*, noua formulare extinzând vechea dispoziție ce viza doar actele jurisdicționale rezultate din “procese penale”. Mai mult, se dă posibilitatea unei acțiuni în regres a statului împotriva judecătorilor *care și-au exercitat funcția cu rea-credință sau gravă neglijență.*

Din analiza art.52 alin.1 constatăm că, legiuitorul constituant a avut în vedere nu doar actele administrative emise de autoritățile administrației publice din sfera puterii executive, ci și actele administrative emise de alte autorități publice din sfera celorlalte două puteri (legislativă și judecătorească) sau cu atribuții de control, prevăzute sau nu în Constituție.

Deși autoritatea legiuitoare are drept principală activitate, adoptarea de legi, iar autoritatea judecătorească urmărește în principal, la sesizare, soluționarea litigiilor apărute în societate, *structurile administrative ale Parlamentului sau conducătorii instanțelor de judecată* pot emite la rândul lor, ca o activitate subsidiară activității lor fundamentale, și acte administrative, susceptibile de a putea fi atacate în instanța de contencios administrativ.

În practica administrativă se întâlnesc adeseori situații în care o autoritate publică fie *refuză nejustificat să răspundă la o cerere*, fie *întârzie cu răspunsul* (tardivitate), fie *nu răspunde de loc* (tăcerea administrației). Toate aceste cazuri sunt *asimilate actului administrativ*, putând fi atacate în *instanța de contencios administrativ*.

În identificarea autorităților publice competente să emită acte administrative susceptibile de control în contencios administrativ, trebuie făcută distincție între administrația publică realizată de structuri statale sau locale, conduse sau tutelate de șeful Statului sau Guvern și activitatea administrativă desfășurată de celelalte autorități

publice cum ar fi: Parlamentul, instanțele judecătorești, Curtea Constituțională, Avocatul Poporului.

Prima evocă un *fapt administrativ de sorginte politică* (fapt administrativ politico-statal), cea de-a doua evocă un *fapt administrativ ce mijlocește realizarea competenței* (fapt administrativ-mijloc).

Mai mult decât atât în jurisprudență s-a admis că instanța este competentă să judece chiar și *actele emise de unele structuri cu caracter privat care satisfac un interes public*, cum ar fi de pildă, Uniunea Avocaților din România.

De altfel chiar din această perspectivă a și fost definită noțiunea de *autoritate publică* în actuala lege a contenciosului administrativ, Legea nr.554/2004, fiind asimilate *autorităților publice și persoanele juridice de drept privat care, potrivit legii, au obținut statut de utilitate publică sau sunt autorizate să presteze un serviciu public*.

Astfel, deși art.52 alin.1 din Constituție folosește expresia generică de *act administrativ*, textul are de fapt în vedere *trei tipuri de acte administrative*:

- *acte administrative ale autorităților administrației publice care realizează funcția executivă a statului;*
- *acte administrative emise de alte autorități publice investite cu prerogative de putere publică, care realizează o anumită activitate fundamentală dar în subsidiar acesteia pot desfășura și acțiuni de natură administrativă;*
- *acte administrative emise de structuri organizatorice cu caracter privat care sunt asimilate autorităților publice deoarece exercită atribuții de putere publică, pentru realizarea unui interes public.*

§ 6. Definiția și trăsăturile administrației publice

După cum am precizat deja, noțiunea de administrație publică în *sens formal organic*, evocă o serie de autorități publice, iar în *sens material-funcțional*, evocă acte juridice și operațiuni materiale prin care se pune în aplicare legea.

Într-o definiție globală, *administrația publică reprezintă ansamblul activităților Președintelui, Guvernului, autorităților administrative autonome centrale, autorităților administrative autonome locale și, după caz, structurilor subordonate acestora, prin care, în regim de putere publică se aduc la îndeplinire legile sau, în limitele legii se prestează servicii publice*.

Din această definiție se desprind următoarele trăsături:

- este o activitate realizată în principal de *autorități executive și administrative* pe care le numim autorități ale administrației publice;
- este o activitate de *aducere la îndeplinire a legii* sau după caz, de *organizare sau realizare efectivă a serviciilor publice*;
- este o activitate ce se realizează în *regim de putere publică*, prin intermediul prerogativelor constituționale sau legale ce fac să prevaleze interesul public.

Administrația publică este o *specie a activității publice*, o formă a vieții publice.

În prezent, doctrina utilizează noțiunea de executiv pentru a evoca **activitatea publică care nu este nici legiferare și nici justiție, realizată de autorități cu caracter constituțional și cu origine politică**, care impulsionează administrația formând de fapt conducerea acesteia.

Administrația publică nu mai este formă de realizare a puterii de stat ca în dreptul socialist, deoarece nu doar statul este persoană morală de drept public, ci și unitățile administrativ-teritoriale.

Autoritățile care realizează administrația publică sunt:

- **cei doi șefi ai executivului** (Președintele României și Guvernul, în frunte cu primul-ministru);
- **ministerele**;
- **alte organe centrale de specialitate subordonate Guvernului sau ministerelor**
- **autoritățile administrative autonome** (organele centrale de specialitate care nu sunt în subordinea Guvernului);
- **instituții bugetare, regii autonome și companii naționale subordonate ministerelor sau autorităților centrale autonome**;
- **prefectul** (administrație de stat în teritoriu);
- **organe locale de specialitate subordonate ministerelor și conduse de prefect**;
- **autorități administrative autonome locale** (consiliul județean, consiliul local și primarul);
- **instituții bugetare și regii autonome de interes local subordonate organic sau funcțional consiliilor județene sau locale**.

Potrivit art.116 din Constituția republicată, **ministerele se pot organiza numai în subordinea Guvernului, iar organele centrale de specialitate se pot organiza: în subordinea Guvernului sau în subordinea ministerelor ori ca autorități administrative autonome**.

Constituția României nu admite constituirea de “organe administrative nici în subordinea”, nici pe lângă Președintele României.

Subordonarea administrativă în sens organic presupune: dreptul de organizare a activității autorității inferioare; dreptul de a-i transmite instrucțiuni obligatorii; dreptul de supraveghere generală a activității; dreptul de numire a conducătorilor; dreptul de tragere la răspundere și dreptul de control al activității cu posibilitatea de anulare a actelor.

§ 7. Teste de autoevaluare (cu caracter exemplificativ)

1. În doctrina interbelică, administrația publică era privită ca:
 - a. întreaga activitate a statului, care nu este nici legislație și nici justiție
 - b. o formă fundamentală de activitate a statului, numită administrație de stat
 - c. activitatea de soluționare a conflictelor

2. În doctrina postbelică, noțiunea de administrație de stat desemna:

- a. activitatea de satisfacere a intereselor locale ale unei colectivități
 - b. una din formele fundamentale de activitate a statului
 - c. activitatea de adoptare a legilor
3. Între noțiunea de administrație publică și puterea executivă există:
- a. echivalență
 - b. un raport de subordonare
 - c. un raport de la întreg la parte, sfera administrației publice fiind mai largă, dar aceasta aflându-se sub controlul puterii executive
4. În Constituția României republicată, principiul separației puterilor în stat este:
- a. sugerat implicit
 - b. consacrat expres
 - c. ignorat
5. Avocatul Poporului reprezintă:
- a. o autoritate publică cu atribuții de control
 - b. o instituție de utilitate publică care realizează un serviciu public fundamental
 - c. o componentă a autorității judecătorești
6. Curtea de Conturi reprezintă:
- a. o autoritate publică cu atribuții de control privind gestiunea a banului public
 - b. o autoritate administrativă autonomă cu atribuții jurisdicționale
 - c. un organ politico-jurisdicțional
7. Curtea Constituțională reprezintă:
- a. o autoritate a administrației publice centrale
 - b. o componentă a autorității judecătorești
 - c. o jurisdicție constituțională
8. Consiliul Legislativ reprezintă:
- a. o autoritate a administrației publice centrale
 - b. un organ consultativ de specialitate al Parlamentului
 - c. o autoritate a administrației publice locale
9. În ce constă *distincția legislativ - executiv* în dreptul public contemporan ?
- a. între puterea de a face legea și puterea de a o executa
 - b. între puterea executivului de a conduce politica națională, utilizând administrația publică și libertatea legislativului de a controla acțiunea executivului
 - c. între activitatea de elaborare a legii și activitatea de punere în aplicare a ei

10. Prin ce mijloace poate fi realizată limitarea puterilor în regimurile constituționale actuale ?

- a. asigurarea independenței autorității judecătorești, respectarea ierarhiei normelor juridice, înființarea unor autorități cu atribuții de control
- b. asigurarea rolului Parlamentului de organ reprezentativ suprem al poporului
- c. asigurarea rolului Guvernului de conducere generală a administrației publice

11. Potrivit Constituției României care autorități publice pot fi privite în sens restrâns:

- a. Parlamentul, Președintele, Guvernul, Administrația publică, instanțele judecătorești
- b. Curtea de Conturi, Curtea Constituțională
- c. Avocatul Poporului, Consiliul Economic și Social

12. Art.52 din Constituția republicată consacră:

- a. dreptul persoanei vătămate de o instituție publică
- b. dreptul persoanei vătămate de o autoritate a administrației publice
- c. dreptul persoanei vătămate de o autoritate publică

13. Care sunt cele trei tipuri de acte administrative care pot fi atacate în contencios administrativ potrivit art.52 din Constituția republicată ?

- a. actele de autoritate, actele de gestiune, actele administrative cu caracter intern
- b. actele administrative ale autorităților administrației publice, actele administrative ale altor autorități publice ce desfășoară o activitate administrativă subsecventă activității lor principale, actele administrative ale unor persoane juridice de drept privat autorizate să realizeze servicii publice
- c. actele administrative ale Guvernului, ale administrației ministeriale și ale administrației extra-ministeriale

14. Ce presupune subordonarea administrativă în sens organic ?

- a. dreptul de numire a conducătorilor și de control al activității autorității subordonate
- b. dreptul de a ataca în contencios administrativ actele autorității subordonate
- c. dreptul de a ataca în instanța de drept comun actele autorității subordonate

15. Se dă următorul enunț: Administrația publică desemnează ansamblul activităților Președintelui României, Guvernului, autorităților administrative autonome centrale, autorităților administrative autonome locale și, după caz, structurilor subordonate acestora, prin care, în regim de putere publică, se aduc la îndeplinire legile sau, în limitele legii, se prestează servicii publice. Această definiție are în vedere:

- a. noțiunea de “administrație publică” în sens material
- b. noțiunea de “administrație publică” în sens organic
- c. noțiunea de “administrație publică” în sens global

Capitolul III

Dreptul aplicabil administrației publice

REZUMAT: *acest al treilea capitol al primei părți este consacrat unor instituții care sunt de regulă studiate la toate ramurile dreptului și anume, obiectul și definiția disciplinei juridice de care ne ocupăm, izvoarele, normele și raporturile de drept administrativ. O corectă înțelegere a acestor instituții la disciplina Teoria generală a dreptului va permite asimilarea cu ușurință a informațiilor ce se regăsesc în acest capitol final, fiind vorba în general, de elemente comune care se regăsesc de principiu, la toate ramurile dreptului public. O analiză distinctă privește necesitatea codificării procedurii administrative, problemă care a fost pusă în discuție și a preocupat doctrina românească de-a lungul evoluției ei, în raport direct cu situația existentă în alte țări. Există deja la ora actuală un anteproiect al unui Cod de procedură administrativă elaborat de un colectiv de specialiști și publicat într-o revistă de specialitate, cu intenția directă de a fi îmbunătățit de cei preocupați de conținutul unei asemenea reglementări. În finalul capitolului este realizată o sintetică trecere în revistă a evoluției doctrinei administrative românești, a locului și rolului acesteia în mișcarea de idei contemporană.*

§1. Obiectul dreptului administrativ

Discuțiile cu privire la *conținutul și sfera* administrației publice nu pot fi separate de cele care privesc *obiectul dreptului administrativ*.

În *doctrina postbelică* s-au formulat mai multe puncte de vedere în această problemă care permit delimitarea a trei teorii.

Teza **unicității** susține că *dreptul administrativ este singura ramură de drept aplicabilă administrației publice*.

Teza **dublei naturi juridice** conduce la concluzia că, *dreptul administrativ se aplică administrației publice alături de norme aparținând altor ramuri de drept*.

Teza **subsidiarității** consideră că *dreptul administrativ se aplică nu doar activităților desfășurate de autoritățile administrației publice, ci și acțiunilor de natură administrativă realizate de alte autorități publice*.

Obiectul dreptului administrativ este privit într-o opinie, față de regimul constituțional actual ca fiind constituit din acel grup de norme juridice care reglementează anumite relații sociale din sfera de administrare a treburilor statului și unităților administrativ-teritoriale exercitate prin autoritățile lor, alte categorii de relații sociale din aceeași sferă fiind reglementate prin norme juridice din cadrul altor ramuri de drept (dreptul constituțional, dreptul civil, dreptul financiar etc.).

Cu alte cuvinte, *normele dreptului administrativ se aplică administrației publice și împreună cu alte norme juridice, aparținând altor ramuri de drept*.

Se apreciază că trebuie făcută distincția după cum ***normele dreptului administrativ se intersectează cu normele altor ramuri ale dreptului public***, respectiv cu ***normele altor ramuri ale dreptului privat***.

Pentru a defini obiectul de reglementare al dreptului administrativ sunt identificate deci două situații: *reglementarea relațiilor sociale din sfera administrației publice împreună cu alte ramuri ale dreptului public și reglementarea relațiilor sociale din sfera administrației publice împreună cu alte ramuri ale dreptului privat*.

În ce privește reglementarea relațiilor sociale din sfera administrației publice împreună cu alte ramuri ale dreptului public pot fi identificate trei ipoteze.

În primul rând este vorba despre ***raporturile reglementate de dreptul administrativ subsecvent altei ramuri de drept public***, cum ar fi *dreptul constituțional*.

Astfel, în dreptul constituțional domină ***teza dublei naturi juridice*** a unor raporturi sociale ce pornește de la ideea că toate relațiile sociale reglementate de normele constituționale sunt raporturi de drept constituțional, calitate ce nu exclude ci dimpotrivă îngăduie calificarea unor raporturi juridice și din perspectiva altor ramuri ale dreptului, cum este spre exemplu, dreptul administrativ.

Prin urmare, dispozițiile din Constituție care se referă la Guvern, administrație publică centrală de specialitate sau locală, contencios administrativ, funcție publică etc. au o dublă natură juridică, de drept constituțional și în subsidiar, de drept administrativ.

Cum izvorul formal principal al dreptului constituțional este Constituția, iar aceasta aflându-se la vârful arhitecturii sistemului actelor juridice din țara noastră implică stricta și necondiționata conformitate a tuturor normelor dreptului cu dispozițiile ei, dreptul constituțional se constituie ca *factor structurant* al întregului sistem de drept, reclamând la rândul său, stricta și necondiționata conformitate a tuturor normelor ce alcătuiesc toate celelalte ramuri ale dreptului cu normele dreptului constituțional.

În al doilea rând, poate fi vorba despre ***raporturi reglementate de dreptul administrativ ca drept comun altor ramuri ale dreptului***, cum ar fi de pildă, dreptul financiar, dreptul funciar, dreptul urbanismului etc. În această ipoteză ***dreptul administrativ are rol de factor structurant***, determinant în raport cu celelalte ramuri ale dreptului. Un asemenea rol de drept comun îi revine dreptului administrativ datorită desprinderii în timp a unor instituții ale sale în veritabile ramuri ale dreptului, ca urmare a evoluției sale tot mai diversificate, efect firesc al creșterii sarcinilor administrației publice.

În al treilea rând, poate fi vorba despre ***raporturi reglementate de dreptul administrativ în colaborare cu alte ramuri ale dreptului***, cum ar fi dreptul internațional public etc. Relațiile externe ale unui stat neputând fi scoase din sfera administrației publice, dreptul administrativ reglementează "*administrația exterioară*" în cooperare cu dreptul internațional public.

Deoarece art. 20 alin.2 din Constituția republicată consacră ***prioritatea reglementărilor internaționale în raport cu reglementările interne în materia drepturilor omului, cu excepția cazului în care Constituția sau legile interne conțin dispoziții mai favorabile***, potrivit legii de revizuire, rezultă că în acest domeniu, normele dreptului

internațional public au preeminență față de normele interne ale dreptului administrativ, fiind vorba despre un *raport de subsecvență* între dreptul administrativ și dreptul internațional public.

În ce privește *reglementarea relațiilor sociale din sfera administrației publice împreună cu alte ramuri ale dreptului privat* trebuie precizat că în această situație, *dreptul administrativ are rol de factor structurant*, fiind vorba în egală măsură de acceptarea tezei dublei naturi juridice a raporturilor care apar în sfera administrației publice.

Astfel, regimurile juridice de drept civil, dreptul familiei etc. întregesc reglementările referitoare la competența autorităților administrației publice, aflându-se cel mai adesea într-un *raport de subsecvență față de normele dreptului administrativ*.

Pe de altă parte, dreptul administrativ are ca obiect de reglementare și acel “fascicol” de relații sociale care garantează producerea efectelor de “drept civil”, instituind un sistem complex de *măsuri de constrângere administrativă*, cu sau fără caracter sancționator.

În sfârșit, mai distingem *raporturile sociale ce fac obiectul administrației publice realizate de alte structuri organizatorice decât cele ale administrației publice*, caz în care regimul administrativ e subsecvent altor regimuri juridice.

§ 2. Definiția și trăsăturile dreptului administrativ

Sub incidența normelor de drept administrativ intră două categorii de raporturi sociale și anume: cele care *privesc aplicarea legii și prestarea de servicii publice, în limitele legii* precum și cele care *privesc soluționarea litigiilor dintre autoritățile administrației publice (autoritățile publice în general) și cei vătămăți în drepturile lor recunoscute de lege sau chiar în interesele lor legitime* (administrație contencioasă).

Dreptul administrativ poate fi definit ca *ramura dreptului public care reglementează relațiile sociale din sfera administrației publice precum și pe cele de natură conflictuală dintre autoritățile publice sau persoanele juridice de drept privat care exercită atribuții de putere publică, pentru realizarea unui interes public, asimilate autorităților publice, pe de-o parte și cei vătămăți în drepturile lor prin acte administrative ale acestor autorități, pe de altă parte.*

În ce privește *trăsăturile dreptului administrativ*, în absența unei poziții comune, vom reține următoarele *caracteristici fundamentale*:

În primul rând, *dreptul administrativ este calificat în mod unanim ca fiind o ramură a dreptului public* și implicit a sistemului unitar al dreptului român. Pe linia de idei dezvoltată în doctrina interbelică, dreptul administrativ este privit și de o parte a doctrinei actuale, ca o ramură de drept *relativ tânără* comparativ cu dreptul civil sau cu dreptul penal.

În al doilea rând, *dreptul administrativ este dominat de principiul legalității*, în sensul că, activitatea autorităților administrației publice se desfășoară pe baza legilor și în conformitate cu acestea, urmărindu-se în principal, punerea lor în aplicare.

În al treilea rând, *dreptul administrativ se caracterizează prin existența unui ansamblu de reguli specifice activităților administrative*, distincte de cele care reglementează raporturile dintre particulari, constituind regimul juridic administrativ, ce deosebește dreptul administrativ de dreptul privat, mai ales de dreptul civil. Cu alte cuvinte, *ansamblul normelor juridice care reglementează relațiile sociale ce formează obiectul administrației publice reprezintă “dreptul aplicabil administrației publice”*.

În principiu, problemele care apar în activitatea administrativă diferă de problemele născute din raporturile apărute între particulari, tocmai datorită prerogativelor de putere publică ce revin autorităților administrației publice.

Astfel, există o tehnică juridică de acțiune proprie administrației publice atât în ce privește *emiterea actelor administrative* cât și în ce privește *încheierea unor contracte administrative cu particularii*, supuse unui regim juridic diferit de cel aplicabil contractelor civile sau comerciale.

De asemenea, organizarea și funcționarea serviciilor publice sunt stabilite unilateral de autoritățile administrației publice.

În al patrulea rând, *normele dreptului administrativ sunt mai mobile față de normele dreptului privat*, aspect ce decurge din specificul activității administrative și din transformările rapide care au loc în administrație.

Prin sfera largă a domeniilor reglementate, cărora trebuie să li se aducă norme de perfecționare, dreptul administrativ are un pronunțat caracter de *mobilitate*, constând în faptul că normele sale se înlocuiesc sau se modifică destul de repede după adoptarea lor. Este fenomenul cunoscut în prezent sub denumirea de inflație legislativă.

În al cincilea rând, *în dreptul administrativ, interesul public are prioritate față de interesul particular*, pornindu-se de la ideea că, în statul de drept, interesele statului sunt ale colectivității, deci trebuie să fie prioritare în raport cu cele ale individului. Tocmai datorită acestei poziții a administrației publice față de cetățeni, Constituția a instituit prin art.51 și 52 așa-numitele *drepturi garanții*.

§ 3. Izvoarele scrise ale dreptului administrativ

Analiza izvoarelor dreptului în *teoria generală a dreptului* a pus în lumină două categorii de accepțiuni ale acestei noțiuni: *izvor de drept* în sens *material* și *izvor de drept* în sens *formal*.

Izvoarele materiale ale dreptului, denumite și *izvoare reale* sunt concepute ca adevărate “dat”-uri ale dreptului, realități exterioare acestuia, care determină acțiunea legiuitorului sau dau naștere unor reguli izvorâte din necesitățile practice.

Izvoarele materiale reprezintă *condițiile sociale care determină adoptarea unor norme juridice*. Pentru ca o regulă de conduită să devină obligatorie pentru cei cărora li se adresează, este nevoie ca acea regulă să capete o formă juridică, prin care voința guvernanților să devină voință de stat, obligatorie pentru membrii societății, pentru a putea să intervină în caz de nevoie forța de constrângere a statului. Aici intervin *izvoarele formale* ale dreptului. Acestea reprezintă *actele normative adoptate sau emise*

de către autoritățile publice competente, acte ce conțin norme juridice, reguli de conduită obligatorii, imperative.

Într-o formulare succintă, **izvoarele formale** reprezintă *formele juridice de exprimare a voinței guvernanților*.

Doctrina juridică occidentală face în mod obișnuit distincție între *izvoarele scrise* (Constituție, legi, ordonanțe etc.) și *izvoarele nescrise* (cutuma, jurisprudența, principiile generale de drept). În doctrina franceză, *izvoarele de drept reprezintă procedurile prin care se elaborează regulile de drept*.

Prin urmare, putem defini izvoarele dreptului administrativ ca reprezentând **formele în care se exprimă normele dreptului administrativ care nasc, modifică sau sting raporturi de drept administrativ**.

Izvoarele scrise prezintă în epoca contemporană o determinare constituțională, Constituția fiind primul dintre acestea.

În principiu, se admite ideea **ordonării și ierarhizării izvoarelor scrise** avându-se în vedere un *sistem al normativității juridice, ierarhizarea făcându-se după forța juridică a actelor normative*, înțelegându-se ca forța de a produce efecte juridice.

Forța juridică a unui izvor scris este dată de conținutul și caracterul acestuia, determinate de natura și poziția autorității publice de la care emană actul respectiv.

În raport de autoritatea publică de la care provin și implicit de forța lor juridică **izvoarele scrise ale dreptului administrativ** sunt: *Constituția, legile (constituționale, organice sau ordinare), decretule-legi adoptate până în mai 1990, ordonanțele Guvernului, hotărârile Guvernului, actele administrației ministeriale și extra-ministeriale indiferent de denumirea lor (ordine, instrucțiuni, precizări, circulare), actele autorităților administrative centrale autonome cum ar fi Banca Națională a României, Consiliul Suprem de Apărare a Țării, indiferent de denumirea lor (circulare, precizări, hotărâri etc.), ordinele prefecților, hotărârile consiliilor județene, hotărârile consiliilor locale, dispozițiile președinților consiliilor județene, dispozițiile primarilor*.

Constituția reprezintă cel mai important izvor al dreptului administrativ datorită caracterului de *lege fundamentală a statului*, și deci forței juridice superioare a normelor de drept administrativ pe care le conține. Constituția este sursa directă sau indirectă a tuturor prerogativelor de “administrație publică”. Trebuie precizat însă că nu toate dispozițiile constituționale sunt izvoare ale dreptului administrativ, ci doar cele care se referă spre exemplu la organizarea și funcționarea celor mai importante autorități ale administrației publice (Președinte, Guvern, administrație ministerială și extra-ministerială, prefect, autoritățile administrației publice locale), cele care privesc drepturile și îndatoririle fundamentale ale cetățenilor a căror realizare revine administrației publice, normele care se referă la raporturile administrației publice cu alte autorități publice precum și cu cetățenii etc. Asemenea norme constituționale au deci o *dublă natură juridică*, de drept constituțional și în subsidiar, de drept administrativ.

Legile constituționale adică legile de revizuire a Constituției sunt izvor al dreptului administrativ numai în măsura în care au ca obiect de reglementare, probleme din sfera acestei ramuri de drept.

Legile organice sunt legile ce pot fi adoptate doar în materiile expres prevăzute în Constituție și sunt izvor al dreptului administrativ de asemenea în măsura în care reglementează raporturi de drept administrativ. Exemplificăm cu *Legea nr.90/2001 privind organizarea și funcționarea Guvernului și a ministerelor cu modificările și completările ulterioare*, *Legea nr.215/2001 privind administrația publică locală cu modificările și completările ulterioare*, *Legea nr.188/1999 privind statutul funcționarilor publici cu modificările și completările ulterioare* etc.

Legile ordinare ce reprezintă regula în raport cu legile organice, putând fi adoptate în orice domeniu specific activității de legiferare, adică de reglementare primară a relațiilor sociale, sunt izvor al dreptului administrativ de asemenea numai în măsura în care reglementează relații sociale ce fac obiectul administrației publice.

Ordonanțele Guvernului, *simple* sau *de urgență*, cu regimul lor specific consacrat de art.115 din Constituție, acte normative cu forța juridică egală cu a legii, având o natură juridică specială pot fi calificate toate ca izvoare ale dreptului administrativ dacă avem în vedere organul emitent. Această calificare nu exclude însă posibilitatea ca ordonanțele să fie și izvoare ale altor ramuri ale dreptului, în funcție de obiectul lor de reglementare.

Hotărârile Guvernului, actele administrației ministeriale și extra-ministeriale, ale autorităților administrative centrale autonome, ale autorităților administrației publice locale și ale prefecților constituie izvoare ale dreptului administrativ numai în măsura în care au caracter normativ. *Caracterul normativ este stabilit după criteriul sferei de cuprindere*, fiind vorba despre acte administrative care se adresează tuturor, conținând reguli generale și impersonale, oricine putând intra sub incidența lor la un moment dat.

Pot fi adoptate și *acte administrative comune* de către două sau mai multe ministere, spre exemplu, care nu vor avea însă o forță juridică superioară celor adoptate de o singură autoritate administrativă, dar care pot constitui la rândul lor, izvoare ale dreptului administrativ dacă au caracter normativ.

La actele normative enumerate mai sus, care constituie izvoare ale dreptului administrativ cu precizările aduse, unii autori adaugă și **decretele Președintelui** emise în baza art.100 din Constituția republicată, “în măsura în care acestea au caracter normativ”. Este vorba în opinia acestor specialiști despre decretele emise în exercitarea atribuțiilor constituționale de declarare a mobilizării generale sau totale a forțelor armate (art.92 alin.2 din Constituție), decretele privind măsurile luate pentru respingerea unei agresiuni armate îndreptate împotriva țării (art.92 alin.3 din Constituție) precum și despre decretele prin care Președintele instituie, *potrivit legii*, starea de asediu sau starea de urgență în întreaga țară ori în unele localități (art.93 alin.1 din Constituție).

În ce ne privește considerăm că, Președintele nu ar putea lua decizii fundamentale pentru soarta țării decât în fruntea Consiliului Suprem de Apărare a Țării, în calitate de Președinte al acestuia (potrivit art.92 alin.1 din Constituție), decretele sale neavând decât rolul de a face incidente hotărârile colective ale Consiliului Suprem de Apărare a Țării, și de fapt de a declanșa aplicarea cadrului legal în materie.

În opinia noastră, *decretele președintelui* emise în exercitarea atribuțiilor sale constituționale, nu pot fi decât *acte administrative individuale*, fără a putea constitui deci izvoare ale dreptului administrativ.

În ansamblul actelor normative ce pot constitui izvoare ale dreptului administrativ mai trebuie amintit că, în prezent mai sunt în vigoare și acte normative adoptate înaintea Constituției din 1991, fie anterior evenimentelor din decembrie 1989, fie ulterior, până la intrarea în vigoare a actualei Constituții, prin referendum național, la 8 decembrie 1991. Este vorba despre *legi ale Marii Adunări Naționale* (fosta autoritate legiuitoare), *decrete ale Consiliului de Stat* (fost organ al puterii de stat cu activitate permanentă) cu forța juridică egală cu a legii, *decrete prezidențiale*, *hotărâri ale Consiliului de Miniștri* (denumirea fostului Guvern). Pentru perioada de după decembrie 1989 și până la intrarea în vigoare a Constituției din 1991 au fost adoptate de asemenea *decrete-legi* (acte cu forța juridică egală cu a legii, adoptate până la constituirea prin alegeri libere a noii autorități legiuitoare cu rol și de Adunare Constituantă) și *decrete* ale executivului de atunci, apoi *legi*, hotărâri de Guvern etc.

Toate aceste acte juridice reprezintă izvoare ale dreptului administrativ în măsura în care reglementează în sfera acestuia și își păstrează caracterul de acte normative.

Tratatele și convențiile internaționale reprezintă izvoare ale dreptului administrativ numai cu îndeplinirea următoarelor trei condiții: *să fie de aplicație directă, nemijlocită; să fie ratificate conform* dispozițiilor constituționale (art.91 alin.1 din Constituție); *să cuprindă reglementări ale relațiilor sociale ce fac obiectul dreptului administrativ.*

Pentru a ajunge la concluzia de mai sus, doctrina actuală s-a raportat la dispozițiile art.11 din Constituție, conform căruia *statul român se obligă să îndeplinească întocmai și cu bună-credință obligațiile ce-i revin din tratatele la care este parte, tratatele ratificate de Parlament, potrivit legii, făcând parte din dreptul intern.* În plus, potrivit alin.3, introdus prin *Legea de revizuire*, ***“în cazul în care un tratat la care România urmează să devină parte cuprinde dispoziții contrare Constituției, ratificarea lui poate avea loc numai după revizuirea Constituției.”***

Din perspectiva calității de membru cu drepturi depline la Uniunea Europeană, de la 1 ianuarie 2007, a țării noastre vom reține că, potrivit doctrinei occidentale, în ce privește *dreptul comunitar*, în mod indiscutabil, acesta a afectat *ordonanțarea clasică a ierarhiei izvoarelor dreptului* (Constituție, lege, act al executivului) pentru toate statele membre.

Nu doar ordonanțarea formală conține o nouă sursă, *dreptul comunitar*, el însuși ierarhizat între *dreptul originar* (tratatele) și *dreptul derivat* (directivele, regulamentele și deciziile) dar și raporturile reciproce între *normele adoptate de Parlament* și cele *adoptate la nivelul puterii executive* sunt bulversate.

În fiecare din cele 27 state membre ale Uniunii Europene, ***ansamblul dreptului comunitar este superior legii***, cu atât mai mult cu cât jurisdicțiile recunosc peste tot această superioritate, de a înlătura norma națională contrară unei norme direct aplicabile a dreptului comunitar, fie ea conținută în tratate, regulamente sau directive comunitare.

De altfel, aceasta este o exigență avută în vedere nu doar de către statele membre, ci chiar și de către statele candidate la aderare, cum a fost și România până la 1 ianuarie 2007, o cerință esențială căreia i s-a dat curs în majoritatea cazurilor printr-o modificare expresă a legilor fundamentale, în sensul asigurării compatibilizării ordinii juridice naționale cu principiile de bază ale Uniunii Europene.

Semnificativă este, sub acest aspect, introducerea unui nou titlu în Constituția României din 1991, devenit titlul VI, cu ocazia revizuirii din 2003, sugestiv denumit: „*Integrarea euro-atlantică*”.

Art.148 din Constituție reglementează mai multe aspecte referitoare la integrarea României în Uniunea Europeană, începând cu aderarea propriu-zisă și continuând cu participarea României ca stat membru al Uniunii Europene. Pentru a marca importanța pe care statul român o acordă aderării la Uniunea Europeană, normele constituționale au prevăzut proceduri speciale de ratificare a tratatelor fondatoare ale Uniunii Europene, care derogă de la dispozițiile art.11 și 20 din Constituție, deja evocate.

§ 4. Izvoarele nescrise ale dreptului administrativ

În ce privește *izvoarele nescrise ale dreptului administrativ*, discuțiile se poartă de regulă în literatura de specialitate în legătură cu *obiceiul (cutuma)*, *jurisprudența*, *principiile generale ale dreptului și doctrina*.

Obiceiul sau **cutuma**, ca *regulă de conduită nescrisă*, s-a apreciat de către unii autori că nu poate prin el însuși să fie izvor de drept, mai ales în epoca modernă, când dreptul s-a dezvoltat mult. El poate însă să suplinească o prevedere legală dacă aceasta lipsește, și mai mult, ar putea fi totuși izvor al dreptului administrativ, atunci când legea ar permite, în anumite situații, utilizarea lui.

În realitate, o corectă înțelegere a semnificației cutumei ca izvor al dreptului ne oferă teoria mai amplă, dezvoltată în *doctrina elvețiană*, conform căreia **cutuma** poate fi admisă ca izvor al dreptului administrativ dacă sunt îndeplinite două condiții: să se fi format o *practică îndelungată* (în sensul că se aplică de mult timp) și să se fi creat convingerea opiniei publice cu privire la *caracterul ei obligatoriu* (cetățenii să fie convinși că regula respectivă este prevăzută în vreun act normativ). Rolul cutumei ca izvor de drept administrativ este însă limitat potrivit doctrinei elvețiene, probabil datorită rolului mai modest rezervat dreptului administrativ în această țară.

Putem considera că și în România, spre exemplu, evoluția autonomiei locale poate conduce la apariția unor *reguli cutumiare* fiind vorba de *practici administrative mai îndelungate* impuse de condițiile geografice, de gradul de dispersie și de ocupația locuitorilor, de sărbătorile și obiceiurile religioase etc. Spre exemplu, oficierea căsătoriilor civile de către primari chiar în zilele de duminică, fără a avea obligații legale în acest sens.

Principiile generale ale dreptului administrativ reprezintă izvoare importante ale acestei ramuri de drept. În doctrină a fost susținută necesitatea de a se face distincție

între acele principii care sunt prevăzute în acte normative, situație în care chiar acele acte normative sunt izvoare ale dreptului administrativ, după cum s-a menționat mai sus, și acele principii, care fără a fi prevăzute expres în vreun act normativ se degajă prin generalizare, căpătând valoarea unor izvoare distincte de actele normative respective.

De-a lungul vremii s-au format *principii ale dreptului administrativ* care au dobândit valoarea unor veritabile izvoare impuse de drept, care sunt respectate în administrația activă și sunt impuse acesteia de către instanțele judecătorești, atunci când sunt încălcate. *Regimul juridic al actelor administrative* se sprijină în bună parte pe principii de drept formulate de doctrina juridică și aplicate în practica instanțelor de contencios administrativ care controlează legalitatea administrației publice.

În ce privește caracterul de izvor al dreptului administrativ al *jurisprudenței instanțelor de contencios administrativ*, în doctrină nu s-a fundamentat până în prezent un punct de vedere comun, o poziție cristalizată.

În *doctrina interbelică* deși se considera că jurisprudența nu constituie un izvor de drept, s-a susținut că instanțele judecătorești având dreptul de a interpreta legea, în mod indirect o creează, căci nimeni nu contestă rolul imens pe care-l joacă jurisprudența în dezvoltarea dreptului.

Pornind de la principiul încetățenit că, rolul instanțelor judecătorești este acela de a aplica legea la cazuri concrete, și nu de a crea legea, ca izvor de drept, prin hotărârile pronunțate, aparent s-ar părea că s-a impus concepția conform căreia, jurisprudența, în pofida rolului său determinant în elucidarea sensului legii și în uniformizarea aplicării ei, nu este izvor al dreptului.

În alte sisteme de drept, ca de exemplu, dreptul anglo-saxon, se consideră în mod tradițional că, practica judiciară, așa-numitul *precedent judiciar* constituie izvor de drept, fiind invocat întotdeauna când apar probleme asemănătoare sau identice. Cu alte cuvinte, judecătorul în pronunțarea unei soluții într-o speță determinată va ține întotdeauna cont de poziția avută anterior, într-o cauză asemănătoare sau identică.

În realitate, analiza evoluției *jurisprudenței instanțelor de contencios administrativ* și mai nou, a *jurisprudenței instanțelor de contencios constituțional* a permis *doctrinei occidentale contemporane* să aprecieze că este vorba despre noi izvoare ale dreptului administrativ.

De altfel, conform unei opinii constant exprimate în *doctrina franceză*, se susține că *aparitia și dezvoltarea dreptului administrativ francez se bazează în principal pe jurisprudența Consiliului de Stat* (instanța administrativă supremă franceză având și atribuții de avizare a proiectelor de acte normative).

În țara noastră, în absența unei *justiții administrative distincte ca în Franța*, se pune problema dacă jurisprudența secțiilor de contencios administrativ și fiscal aparținând instanțelor judecătorești prevăzute de *Legea contenciosului administrativ* poate constitui un izvor al dreptului administrativ. În măsura în care se va forma o practică judiciară bogată a acestor instanțe, nu există nici un motiv ca aceasta să nu se constituie cu timpul, într-un veritabil izvor al dreptului administrativ.

În ce privește **doctrina**, chiar dacă sub aspect strict juridic ea nu constituie izvor al dreptului administrativ, în mod neîndoielnic ea are un rol hotărâtor asupra jurisprudenței, dar în timp și asupra evoluției legislației. Este cunoscut faptul că, după 1990, în elaborarea unor acte normative fundamentale au fost reținute multe din propunerile formulate de doctrină, dacă ar fi doar să exemplificăm cu actuala *lege privind contenciosul administrativ*.

§ 5. Normele de drept administrativ

Normele de drept administrativ sunt acele norme ce reglementează raporturile sociale care apar între autoritățile administrației publice în realizarea sarcinilor executive, între acestea și particulari.

Normele de drept administrativ sunt norme de conduită ale subiecților care participă, într-o formă sau alta, la realizarea administrației publice.

Sub aspectul *structurii* lor, la normele dreptului administrativ, ca la orice normă juridică, deosebim o structură internă, *logico-juridică* și o structură externă, *tehnic-juridică*.

Din punct de vedere al *structurii tehnico-juridice*, normele dreptului administrativ se exprimă în articole și alineate.

Sub aspectul *structurii logico-juridice*, norma de drept administrativ conține trei elemente și anume: **ipoteza** (de regulă, mai dezvoltată), **dispoziția** (de regulă, imperativă) precum și **sancțiunea**.

Ipoteza normei de drept administrativ prevede împrejurările, condițiile în care se aplică și subiectele la care se referă dispoziția (ea poate conține spre exemplu, definiții, principii, înțelesul unor termeni etc.).

După modul de determinare, ipoteza poate fi *absolut determinată*, când sunt precizate cu exactitate împrejurările în care se aplică dispoziția (*competență legată*) sau *relativ determinată*, când sunt prevăzute în general, împrejurările în care se aplică norma, existența lor concretă urmând a fi stabilită de organul care o aplică (*putere discreționară* sau *competență de apreciere*).

Dispoziția normei de drept administrativ indică conduita pe care trebuie să o urmeze subiectele la care se referă, ce trebuie să facă sau să nu facă acestea. Ea este în general *categorică, imperativă* deoarece relațiile sociale ce fac obiectul reglementării în dreptul administrativ se desfășoară în procesul de realizare a puterii publice.

Distingem între *dispoziții cu caracter onerativ* atunci când subiectele vizate sunt obligate la o anumită conduită, *dispoziții cu caracter prohibitiv* ce conțin reguli de interzicere a unor acțiuni (spre ex., normele cu caracter contravențional) și *dispoziții cu caracter permisiv*, atunci când se prevede facultatea de a acționa, lăsând subiectelor de drept posibilitatea de a face sau a nu face ceva. Ca și ipoteza, aceasta poate fi *absolut determinată* sau *relativ determinată*.

Sancțiunea normei de drept administrativ prevede urmările ce decurg în cazul nerespectării normei, existând situații în care aceasta nu apare însă prevăzută expres.

Sub aspectul *gradului de determinare*, sancțiunile de drept administrativ pot fi: *determinate, relativ determinate, alternative sau cumulative*.

Trebuie făcută însă distincția între *sancțiune ca element al structurii logico-juridice* și *sancțiune ca element al răspunderii juridice din dreptul administrativ*. Între acestea există un raport de la întreg la parte.

În ce privește *clasificarea normelor de drept administrativ*, acestea pot fi împărțite în mai multe categorii, având la bază diferite criterii.

Astfel, în doctrina postbelică au fost propuse mai multe criterii pentru clasificarea normelor de drept administrativ, cum ar fi: criteriul *sectorului de activitate*, criteriul *ramurii și domeniului activității executive* (identic pe fond cu cel mai înainte menționat) sau criteriul *obiectului de reglementare*, respectiv al *sferei de cuprindere*.

După criteriul *obiectului de reglementare* au fost identificate următoarele categorii de norme de drept administrativ: *norme organice* (cele care reglementează înființarea, organizarea și funcționarea structurilor administrative), *norme de drept material* (cele care reglementează drepturile și obligațiile unor structuri administrative și/sau ale unor categorii de particulari) și *norme de drept procesual* (cele care reglementează aspecte procedurale în domeniul contravențiilor).

De asemenea, după criteriul *sferei de cuprindere* a normelor s-a delimitat între: *norme generale*, având o sferă largă de reglementare, *norme speciale*, care reglementează o anumită grupă de raporturi sociale, bine determinate și *norme excepționale*, adoptate în cazuri de excepție, pentru a reglementa situații apărute în mod excepțional.

Clasificarea normelor de drept după criteriul *sferei lor de cuprindere*, s-a apreciat în doctrina actuală prezintă importanță în opera de interpretare și aplicare a lor. Spre exemplu, o normă specială sau una excepțională poate deroga de la normele generale de același rang pentru că primele au fost adoptate sau emise pentru a reglementa o situație specială sau una excepțională.

În doctrina actuală, în plus față de aceste criterii și implicit clasificări fundamentate de doctrina postbelică, a fost adăugat și criteriul *funcției dreptului administrativ, care se realizează prin norma respectivă*, potrivit căruia distingem între: *norme organice, norme de structurare în sistem a altor categorii de norme juridice, norme de garantare a aplicării altor categorii de norme juridice, norme de apărare a valorilor sociale cu caracter generic și norme de contencios administrativ*.

După un alt criteriu, al *specificului raporturilor sociale pe care le reglementează*, normele de drept administrativ pot fi: *norme care reglementează organizarea și funcționarea autorităților administrației publice și raporturile dintre ele, norme care au ca obiect raporturile dintre autoritățile administrației publice, pe de-o parte, și persoane fizice și juridice, pe de altă parte, norme referitoare la statutul funcționarului public, norme care reglementează răspunderea administrativă, norme care reglementează controlul administrativ, norme care reglementează instituția contenciosului administrativ și norme procesuale, care reglementează principiile și procedura după care se desfășoară activitatea autorităților administrației publice*.

După criteriul *gradului de impunere* a normelor sau *caracterul dispoziției*, se mai poate distinge între ***norme cu caracter imperativ***, adică norme obligatorii de executat sau de realizat; ***norme cu caracter prohibitiv***, adică normele prin care se interzic anumite fapte sau acte administrative și ***norme cu caracter permisiv***, prin care subiectelor raporturilor juridice administrative li se permite să facă sau să nu facă un anumit act sau fapt.

Semnificația practică a acestor delimitări decurge din faptul că atunci când există mai multe norme juridice care reglementează aceleași relații sociale este necesară o operație de analiză a criteriilor ce fundamentează aplicarea unei norme înaintea alteia.

Dacă într-un act normativ, normele de drept administrativ au valoare de drept comun atunci ele se aplică înaintea altor categorii de norme ce vizează aceeași materie. De asemenea, *norma specială* este cea care se aplică în raport cu *norma generală*, iar *norma de excepție* se va aplica și în raport cu norma generală și în raport cu norma specială.

§ 6. Raporturile de drept administrativ

Într-o formulare generală, *prin raporturi juridice înțelegem relațiile sociale ce se află sub incidența normelor juridice*. Prin urmare, nu orice relație socială este reglementată de norme juridice și nu poate fi conceput un raport juridic în absența normelor juridice.

Raporturile de drept administrativ reprezintă relațiile sociale care au fost reglementate, direct sau indirect, adică prin intervenția unor fapte juridice, de către normele dreptului administrativ.

Cu alte cuvinte, *raporturile de drept administrativ sunt relații sociale ce se formează, în principal, în legătură cu organizarea și exercitarea competenței organelor administrației publice, relații sociale ce sunt supuse reglementărilor normelor dreptului administrativ.*

Ele se nasc, se modifică sau se sting în condițiile prevăzute de normele dreptului administrativ. Pentru ca norma juridică să acționeze, să se pună în mișcare și să dea naștere, să modifice sau să stingă un raport de drept administrativ este necesar să intervină ceva exterior ei, un fapt de care însăși norma juridică leagă aplicarea sa. Este vorba despre *fapte juridice administrative*, ce pot fi independente de voința omului sau de acțiuni ori inacțiuni ale omului.

Raporturile de drept administrativ se caracterizează prin două ***trăsături*** esențiale.

În primul rând, ***unul dintre subiecte este întotdeauna un purtător al autorității publice***, determinând, în condițiile legii, un anumit comportament din partea celuilalt subiect.

În al doilea rând, este vorba de ***raporturi de putere*** care apar în sfera relațiilor sociale, reglementate de dreptul administrativ.

Prima trăsătură urmărește să individualizeze raporturile de drept administrativ față de raporturile de drept civil, în care pot intra și autorități ale administrației publice, autorități publice sau structuri ne-statale, în timp ce prin cea de-a doua trăsătură se

urmărește delimitarea raporturilor de drept administrativ de celelalte raporturi de drept public.

Raportul de drept administrativ se compune ca orice raport juridic din trei elemente: **subiecte**, **obiect** și **conținut**.

Raportul de drept administrativ presupune existența a cel puțin două persoane, denumite **subiecte**. În anumite raporturi, unul din subiecte este titular de drepturi, iar celălalt este titular de obligații, în timp ce în alte categorii de raporturi de drept administrativ, ambele subiecte pot fi titulare atât de drepturi cât și de obligații. *Subiectul titular de drepturi* se numește *subiect activ*, iar *subiectul titular de obligații* se numește *subiect pasiv*.

Deoarece activitatea de administrare este realizată în principal de autoritățile administrației publice, și în subsidiar de autoritățile publice, cel puțin unul din subiectele raporturilor de drept administrativ este investit cu prerogative de putere publică.

Totodată, poate fi vorba și de o structură autorizată de o autoritate publică să presteze un serviciu public, alături sau în locul unei autorități a administrației publice.

Obiectul raportului juridic este definit de regulă ca reprezentând *o anumită acțiune sau conduită asupra căreia sunt îndreptate drepturile și obligațiile părților*.

Obiectul raporturilor de drept administrativ îl constituie acele acțiuni sau inacțiuni, ori fapte materiale care se realizează în sfera administrației publice, fiind prin natura lor foarte numeroase și diverse. Important este ca de acestea, norma juridică să lege nașterea, modificarea sau stingerea unor drepturi și obligații din sfera administrației publice.

Conținutul raporturilor de drept administrativ îl formează totalitatea drepturilor și obligațiilor ce revin subiectelor acestora.

O particularitate a raporturilor de drept administrativ o constituie faptul că exercitarea drepturilor autorităților administrației publice reprezintă și o obligație a acestora, ele neputând să decidă singure dacă le exercită sau nu.

În principiu, drepturile și obligațiile autorităților administrației publice nu pot fi transmise sau cedate unei alte autorități administrative, excepțiile fiind stabilite expres prin lege.

Complexitatea administrației publice, caracterizată printr-o extremă diversitate impune ca raporturile juridice născute din aplicarea normelor de drept administrativ să fie foarte diverse.

O primă categorie o reprezintă **raporturile care se formează în cadrul administrației publice**, în special cu privire la organizarea și funcționarea administrației publice. Ele pot fi raporturi de *subordonare*, de *colaborare* și de *participare*.

În cazul **raporturilor de subordonare**, unul din subiecte acționează ca o autoritate ierarhic superioară, având dreptul de a conduce, îndruma, controla și anula actele emise de organul ierarhic inferior și eventual de a-l sancționa pe cel subordonat. În acest caz, subiectul supraordonat dispune cu privire la comportamentul celuilalt subiect.

În cazul **raporturilor de colaborare**, subiectele raporturilor de drept administrativ se află pe aceeași poziție și acționează împreună în vederea realizării unui scop comun. În

această categorie de raporturi juridice, subiectele realizează acte de drept public sau de drept privat.

În cazul *raporturilor de participare*, subiecții participă la exercitarea unor atribuții pe care legea le dă în competența unui organism colegial, față de care subiecții se pot afla în raporturi de subordonare.

A doua categorie mare de raporturi o reprezintă *raporturile care se formează între un subiect ce aparține administrației publice și unul din afara acestui sistem*.

În aceste situații, subiectele din afara sistemului intră în raporturi juridice cu reprezentanții administrației publice. Și aceste raporturi pot fi: *de subordonare, de colaborare și de participare*.

În doctrină se apreciază că, acest gen de raporturi ar fi cel mai răspândit, el având ponderea cea mai ridicată în ansamblul raporturilor juridice administrative.

Unii autori au identificat și categoria *raporturilor juridice de utilizare a serviciilor publice*, în cadrul cărora subiectele active acționează tot pe baza și în executarea legii, dar în calitatea lor de servicii publice înființate pentru desfășurarea de activități cu caracter de prestație în vederea satisfacerii unor nevoi de interes public.

De asemenea mai poate fi adăugată categoria *raporturilor care privesc soluționarea conflictelor juridice dintre o autoritate a administrației publice, sau chiar o autoritate publică*, în general, și *alte structuri administrative sau particulare* (persoane fizice sau juridice), fiind vorba despre *raporturi de natură procesuală*.

§ 7. Codificarea dreptului administrativ și a procedurii administrative

Dezvoltarea unei practici administrative diversificate, nu de puține ori contradictorii, a determinat specialiștii în drept administrativ și știința administrației să se pronunțe de-a lungul vremii în favoarea unei *reglementări unitare și sistematizate în ce privește procedura administrativă*.

Fără a nega dificultatea unui demers legislativ de asemenea anvergură, datorată mai ales, varietății de acțiuni specifice administrației publice, dar în egală măsură *dinamismului și mobilității* ce caracterizează în mod uzual, normele dreptului public, *necesitatea codificării procedurii administrative rămâne în principiu, un obiectiv important al societății românești actuale*, concretizat deja în elaborarea unui anteproiect al unui Cod de procedură administrativă.

Paradoxal, doctrina interbelică a promovat un punct de vedere oarecum diferit, considerându-se că, un *Cod administrativ* nu ar fi niciodată la curent cu legislația în vigoare din cauza modificărilor sau reînnoirilor prea dese și prea repezi ale legilor ce o alcătuiesc.

Astfel, pornindu-se de la premisa că, un cod reprezintă o reunire, într-o ordine logică, a principiilor de drept, care reglementează o materie sau materii analoge, în doctrina interbelică s-a apreciat că, o *încercare de codificare a unor materii atât de diferite* cum sunt, cele privitoare la administrația locală, la vămi, la poliția vânătoarei sau a

pescuitului sau la poliția circulației etc, *ar avea proporții imense și ar fi într-o continuă transformare.*

Doctrina postbelică românească s-a caracterizat dimpotrivă pe poziția unei susțineri constante a necesității codificării, însă practica legiferării s-a îndepărtat tot mai mult de această idee.

În plus, observăm că, în timp ce doctrina interbelică s-a referit de regulă la ideea unui *Cod administrativ*, doctrina postbelică ca și doctrina actuală au în vedere în primul rând, un *Cod de procedură administrativă*.

În doctrina postbelică, *procedura administrativă* a fost definită ca reprezentând *totalitatea normelor juridice care reglementează forma în care se îndeplinește întreaga activitate a organelor administrației de stat.*

Deși denumită generic *procedură administrativă*, fără altă specificare, ea reprezenta doar o parte a procedurii în cadrul aparatului administrației de stat și anume *procedura administrativă necontencioasă* cuprinzând principiile și regulile de emitere și executare a actelor administrative, spre deosebire de procedura folosită pentru soluționarea de litigii de către organele de jurisdicție din cadrul administrației de stat, *procedură administrativă contencioasă*, asemănătoare celei judecătorești.

Codul de procedură administrativă, corespunzător doctrinei postbelice ar fi trebuit să conțină reguli privind emiterea de acte administrative de către toate organele administrației de stat, formele necesare și condițiile ce trebuie îndeplinite în vederea elaborării și executării unei decizii legale, în măsură să asigure realizarea drepturilor și intereselor cetățenilor. De asemenea, urmau să fie enumerate principiile fundamentale ale administrației publice, ca de exemplu, *principiul legalității, principiul contradictorialității, principiul adevărului material, principiul aprecierii autonome a probelor, principiul motivării, principiul revocabilității și principiul limitării recursului ierarhic.*

În egală măsură, în doctrina postbelică a fost subliniată și necesitatea elaborării unui *Cod administrativ* care ar fi urmat: să confere forță juridică obligatorie *procedurilor, metodelor și tehnicilor de conducere, organizare și funcționare* apreciate ca optime, să constituie o *unificare sintetică* a reglementărilor în domeniu, ducând la *simplificarea tuturor actelor normative privitoare la conducerea, organizarea și funcționarea organelor administrației de stat*, să elimine paralelismele sau contradicțiile din reglementările în domeniu și să utilizeze o *terminologie unitară.*

Doctrina postdecembristă a revenit asupra tezei necesității *codificării normelor de drept administrativ*, pornindu-se de la premisa că, *o administrație publică, modernă, civilizată, într-un stat de drept, democratic și social ar trebui să fie înainte de toate o administrație publică transparentă*, transparentă de neconceput în absența unor *norme clare*, pe cât posibil *unitare*, cunoscute de toată lumea, fiind necesare reguli identice pentru toată lumea.

Tot după 1990 a fost emisă și ideea *codificării pe etape* în sensul că, într-o primă etapă să fie adoptate coduri sau statute pe principalele domenii: *organizare, procedură necontencioasă, contravenții* etc., iar ulterior să fie adoptat *Codul administrativ.*

Pe linia de gândire promovată de specialiștii din perioada interbelică, *codificarea dreptului administrativ* este privită totodată ca o *operațiune dificilă, datorită numărului mare și diversificat de norme ce alcătuiesc această ramură a dreptului, precum și mai cu seamă mobilității lor permanente.*

Dintr-o altă perspectivă, în contextul analizei *procedurii actelor de drept administrativ*, este pusă în discuție ***necesitatea codificării procedurii administrative***, pornind de la premisa că, în activitatea executivă, alături de *normele materiale*, un rol important îl au și *normele de procedură*.

Din întreaga doctrină administrativă rezultă că, orice demers legislativ privind adoptarea unui *Cod de procedură administrativă* ar trebui să pornească de la clarificarea sub aspect terminologic a noțiunii. Când vorbim de *procedură administrativă* avem în vedere în esență, *regulile procedurale ce caracterizează administrația publică* sau cu alte cuvinte, *regimul juridic aplicabil acesteia*.

După cum urmărește sau nu soluționarea unei situații conflictuale, *procedura administrativă* poate fi *contencioasă* sau *necontencioasă*.

Procedura administrativă necontencioasă cuprinde de regulă, *principiile fundamentale specifice administrației publice* precum și *regulile de elaborare și executare a actelor administrative*, ca forme principale de activitate a autorităților administrației publice.

Procedura administrativă contencioasă se referă la *controlul jurisdicțional asupra administrației*, exercitat fie prin autoritățile cu atribuții administrativ-jurisdicționale, ce fac parte din administrația activă, fie prin instanțele specializate ce fac parte din structura puterii judecătorești, adică ceea ce în mod tradițional, regăsim sub conceptul de ***contencios administrativ***. Deoarece pentru această importantă instituție a dreptului administrativ, există în principiu reglementări speciale, care se completează cu regulile procedurii civile, în doctrina de drept public contemporană, sintagma *procedura administrativă* este adesea utilizată cu referire la *principiile și regulile aplicabile administrației active*.

În ce privește *utilitatea adoptării unui Cod de procedură administrativă*, privind deci *procedura administrativă necontencioasă*, procedura contencioasă fiind acoperită prin reglementări speciale, și în primul rând, prin Legea contenciosului administrativ, vom reține următoarele aspecte.

Adoptarea unui astfel de cod ar permite în timp, *orientarea și raționalizarea activității autorităților investite cu prerogative de putere publică*, dar mai ales, ar contribui la protejarea cetățenilor împotriva arbitrariului administrativ, rezumând legislativ problemele fundamentale ale dreptului administrativ contemporan. Este vorba despre aspecte precum: *supunerea administrației legalității, regimul actelor administrative* și în egală măsură, *garanțiile acordate celor administrați*.

Codificarea procedurii administrative și-ar dovedi *utilitatea, coerența și accesibilitatea* și în raport cu cetățenii, cei care se impune a fi protejați împotriva arbitrariului administrației.

Prin conținutul său, o astfel de reglementare ar trebui să răspundă necesităților izvorâte din practica administrativă, ea urmând să stabilească cu prioritate nu doar *formalitățile care stau la baza emiterii actelor administrative*, cât mai ales *regimul juridic aplicabil acestor acte*, cu alte cuvinte, aspectele legate de *forma lor, efectele produse, punerea lor în executare, viciile lor precum și modalitățile de contestare*.

În esență, codificarea procedurii administrative constituie în mod real un efort de *codificare a “dreptului administrativ”* în sine, respectiv, a *principiilor fundamentale ale dreptului administrativ*, aflate la baza orientării conduitei autorităților administrației publice în raporturile lor cu particularii și garantând drepturile acestora în fața administrației.

Simplificarea, sistematizarea, normalizarea și unificarea activității administrației publice reprezintă cele mai puternice argumente care s-ar afla la baza codificării administrative.

În plus, o asemenea reglementare ar trebui să conducă la *eliminarea oricăror paralelisme sau contradicții între actele normative în domeniu*.

Totodată, în timp, codificarea procedurii administrative ar permite *utilizarea unei terminologii unitare*, întreaga activitate în administrația publică fiind caracterizată printr-o mare varietate de denumiri, în prezent.

§ 8. Sinteză a evoluției doctrinei administrative românești. Loc și rol în mișcarea de idei contemporană

Știința *dreptului administrativ românesc* se formează în secolul al XIX-lea, cursurile de drept administrativ fiind introduse prin *Legea asupra instrucțiunii a Principatelor Unite din 1864*, nu numai în învățământul superior juridic dar și ca materie de cultură generală în învățământul secundar, respectiv elementar.

Urmare a măsurilor luate de Domnul Moldovei, Grigore Ghica, s-a întocmit, de către o comisie, un *Manual Administrativ al Principatului Moldovei*, care cuprinde legile administrative de la 1832 până la 1855.

O dată cu formarea Universității din București (1864) și implicit a Facultății de drept identificăm o disciplină unică “*Drept public și drept administrativ*”.

S-ar părea că anul 1875 reprezintă anul în care *Dreptul administrativ* și-a câștigat autonomia ca știință de sine-stătătoare, fiind vorba despre anul apariției primei lucrări consacrată în întregime acestei discipline și intitulată chiar *Dreptul administrativ român* aparținând lui **Giorgie Alexandrescu-Urechea** și publicată la Iași. Ea grupează materia în două părți și anume: I. *Principii generale* și II. *Despre ierarhia și corpii administrativi* (adică funcționarii din administrația publică centrală și locală).

A urmat a doua lucrare cu titlul *Elemente de drept administrativ*, apărută în anul 1881, aparținând lui **Cristodul Suliotis**, cu o valoare științifică mai redusă.

A treia în ordinea apariției, dar cea mai valoroasă din punct de vedere științific și didactic o reprezintă volumul al treilea al cursului de *Drept public*, intitulat *Drept*

administrativ, aparținând profesorului **Constantin Dissescu**, primul mare specialist în domeniu, lucrare apărută la București, în anul 1891, conținând două părți: *Persoanele administrative și Materiile administrative*.

În ordine cronologică pot fi identificate apoi următoarele lucrări mai importante: *Drept administrativ român*, autor **Aurel Onciul** (Viena, 1900, lucrare scrisă sub influența școlii germane, având două părți, o parte generală și o parte specială); *Tratat de drept administrativ*, vol.I și II, autor **Paul Negulescu**, ediția a I-a, 1904, ediția a II-a, 1906, pentru ca apoi să apară vol.I, ediția a III-a, în 1925 și vol.I ediția a IV-a, în 1934, iar vol.II, ediția a III-a, în 1930, toate la București; *Noțiuni de drept administrativ*, autor **Anibal Teodorescu**, București, 1912; *Tratat de drept administrativ*, autor **Anibal Teodorescu**, vol. I, ediția a III-a, 1929 și vol. II, ediția a IV-a, 1935, ambele la București; *Drept administrativ român*, autor **Victor Onișor**, ediția a I-a apărută în 1923 și ediția a II-a apărută în 1930, ambele la Cluj; *Tratat de drept administrativ român*, autor **Marin Văraru**, București, 1928; **Erast Diti Tarangul**, *Tratat de drept administrativ*, Cernăuți, 1944. Facem precizarea că este o enumerare exemplificativă a celor mai apreciați specialiști ai timpului, cărora li se mai pot adăuga nume de rezonanță precum: **Constantin Rarincescu**, **Jean Vermeulen**, **Ion Gruia** și alții.

De altfel, în perioada 1924-1944, prof. **Constantin Rarincescu** a realizat o cercetare științifică a dreptului administrativ, în special în cadrul cursurilor de doctorat. Lucrarea clasică în materie, model de cercetare monografică a unei instituții juridice, *Contenciosul administrativ român*, elaborată de acesta, a reprezentat cea mai importantă contribuție în teoretizarea și construirea unui sistem al contenciosului administrativ.

În ce privește *contribuția legislației la fundamentarea dreptului administrativ*, reglementări în domeniul Administrației Statului au existat în țara noastră chiar înainte de constituirea disciplinei științifice a dreptului administrativ.

Astfel, poate cel mai important moment l-a constituit înființarea printr-o lege din anul 1864, a **Consiliului de Stat**, ca *organ consultativ al Guvernului*.

Consiliul de Stat avea și *atribuții de contencios administrativ*, legea sa organică stabilind expres dreptul particularilor și al persoanelor juridice vătămate în interesele lor de a acționa în contencios administrativ împotriva hotărârilor miniștrilor date cu exces de putere și cu călcarea legilor și regulamentelor, hotărârilor sau actelor de executare ale prefectilor sau altor agenți administrativi, date cu călcarea de legi și regulamente, hotărârile comisiilor de lucrări publice.

De asemenea, Consiliul de Stat era competent să judece toate litigiile care îi erau deferite de anumite legi.

În plus, exercita și un *contencios de interpretare*, deoarece potrivit legii sale organice, particularii se puteau adresa direct Consiliului de Stat pentru a cere interpretarea unui decret, regulament sau ordonanță dată în materie administrativă, prin care se aducea atingere intereselor lor.

Din păcate, după doi ani de funcționare, Consiliul de Stat a fost desființat prin Constituția din 1866, particularii fiind astfel lipsiți de o instanță jurisdicțională în

conflictele lor cu Administrația Statului, care să reprime abuzul și arbitrariul administrativ.

În strânsă legătură cu *știința dreptului administrativ* s-a dezvoltat de regulă, de către aceiași autori, și *știința administrației*. Așa cum putem vorbi despre *Școala românească interbelică de drept public*, tot așa putem vorbi despre *Școala românească interbelică de știința administrației*, conducătorul ei fiind profesorul de talie europeană, **Paul Negulescu**.

Astfel, s-au conturat două științe: *Știința Dreptului administrativ* și *Știința administrației*, ca două științe distincte, dar aflate în interdependență, întrucât ambele au ca obiect comun de cercetare, administrația publică.

Cu toate că și una și cealaltă cercetează administrația publică, ele sunt totuși distincte ca discipline, deoarece fiecare o cercetează sub diferite aspecte, *știința dreptului administrativ* o cercetează sub aspect juridic, al normelor juridice aplicabile în administrația publică iar *știința administrației* o cercetează și sub alte aspecte ale sale, de ordin economic, sociologic, tehnic etc.

Primul autor român care face referire la obiectul științei administrației și la delimitarea acesteia față de știința dreptului administrativ a fost profesorul **Constantin Dissescu**, în opinia căruia: *Știința administrației stabilește principiile raționalizării administrației de stat; ea are caracter dinamic, fiind în permanentă evoluție și căutând soluții noi pentru viitor, precum și un caracter larg, cercetând diferite domenii de activitate socială, pe când dreptul administrativ formează numai o parte a științei administrației*.

În opinia profesorului **Paul Negulescu**, continuatorul lui Dissescu, *știința administrației se ocupă cu organizarea diferitelor autorități administrative, cu atribuțiile și modul lor de funcționare, cu ierarhia*. Ea are un caracter practic, tinzând să formeze administratori, pe câtă vreme, *dreptul administrativ* este totalitatea regulilor după care se exercită această activitate, el “gvernează drepturile și datoriile reciproce ale administrației și ale administratorilor”.

Una din preocupările majore ale prof. Paul Negulescu după primul război mondial, a fost aceea de a îi convinge pe guvernânții vremii, de *necesitatea înființării unui învățământ administrativ de specialitate* și respectiv, a unui *institut de cercetare științifică*.

La **30 iunie 1925**, prof. **Paul Negulescu** a înființat “*fără nici un sprijin oficial sau subvenție din partea statului*”, “**Institutul de Științe Administrative al României**”, cu sediul în București, pe care l-a condus până la sfârșitul vieții, în anul 1946, deși formal a deținut doar funcția de “secretar general”.

Prin acest institut, țara noastră a devenit membru fondator al **Institutului Internațional de Științe Administrative (Institut International des Sciences Administratives)**, înființat în anul 1930, cu sediul la Bruxelles (în Belgia), institut care organizează Congrese internaționale de științe administrative, din 3 în 3 ani și editează **Revista internațională de științe administrative (Revue internationale des sciences administratives)** cu apariție trimestrială.

Institutul Internațional de Științe Administrative reprezintă “centrul” cel mai puternic de impulsioneare a cercetării interdisciplinare asupra guvernării și administrației publice la nivel planetar.

Institutul Internațional de Științe Administrative își desfășoară activitatea cu respectarea a patru *principii fundamentale*: internaționalitate fără rezerve, neutralitate absolută, unicitate profesională și adaptarea permanentă la realitățile în continuă mișcare.

Dincolo de reuniunile științifice organizate de acest Institut, singur sau în colaborare, periodic sunt organizate manifestări științifice și de către “asociațiile specializate” ale Institutului și anume: *Asociația Internațională de Școli și Institute de Administrație* (A.I.E.I.A.); *Asociația Internațională de Informatică și de Documentare în Administrația Publică* (A.I.I.D.A.P.) și *Grupul European de Administrație Publică* (G.E.A.P.).

La rândul său, *Institutul de Științe Administrative al României* din perioada interbelică, printre primele de acest gen din lume, a stabilit încă de la înființare, contacte cu marii specialiști ai vremii, în domeniul dreptului administrativ și științelor administrative, din țară și din străinătate.

Obiectivul fundamental al Institutului l-a constituit elaborarea unei *doctrine administrative românești unitare*, astfel încât prin cercetările sale “să servească drept călăuză organelor administrative și instanțelor judecătorești” oferind soluții pentru o mai bună organizare administrativă. În aceste scopuri, *metoda analitică* a fost îmbinată cu *metoda experimentală* (ancheta administrativă). Unul dintre obiectivele importante ale Institutului l-a reprezentat și realizarea unor schimburi de experiență cu institutele asemănătoare din străinătate.

În acest scop se organiza un ciclu de conferințe anuale în care se dezbăteau diverse probleme administrative.

Începând cu anul **1926**, sub egida Institutului a început publicarea *Revistei de drept public*, la care au colaborat alături de specialiștii români și personalități străine de mare reputație științifică, deveniți și oaspeți ai acestuia, cu ocazia conferințelor organizate la București.

Revista de drept public a avut o apariție trimestrială până în anul 1933, iar apoi lunară până în anul 1943, când și-a încetat apariția ca urmare a războiului. Ea a permis crearea de noi curente de idei ce au influențat pozitiv dezvoltarea dreptului administrativ. De asemenea, *Revista de drept public* conținea și studii privind jurisprudența în care deciziile judecătorești erau prezentate în grupe pentru a se putea formula principiile.

În anul **1928** se înființează *Școala superioară de documentare și științe administrative* pe lângă Institutul de Științe Administrative al României, prof. Paul Negulescu fiind numit directorul acestei școli.

Școala a avut încă de la început un dublu obiectiv: pe de-o parte, să perfecționeze educația profesională a funcționarilor existenți la data înființării sale, iar pe de altă parte, să formeze profesional pe tinerii care doreau să se dedice unei cariere în administrația publică.

Activitatea acestor două instituții fundamentale în domeniul administrației publice s-a axat pe cercetarea următoarelor teme principale: *organizarea administrativă a României, documentarea administrativă, contenciosul administrativ și urbanismul*.

În **perioada postbelică**, doctrina administrativă românească a parcurs următoarele etape:

a). etapa continuării cercetărilor de știința administrației, sub conducerea Institutului de Științe Administrative al României (1944-1948);

b). etapa juridicizării cercetărilor asupra administrației de stat, după desființarea Institutului (1948-1967);

c). etapa reactualizării cercetărilor de știința administrației prin înființarea secției de Drept economic-administrativ la Facultatea de Drept a Universității din București, începând cu anul universitar 1968-1969 (după anul 1967).

După adoptarea Constituției din anul 1948 au trecut pe primul plan cercetările juridice asupra administrației de stat. Știința dreptului constituțional se redefinea, și în raport de aceasta s-a impus fundamentarea unor categorii noi, principii, ale dreptului administrativ, pe baza consacării principiului fundamental al unicității puterii în stat, specific noului regim politic instalat.

Reînființarea învățământului superior administrativ, începând cu anul 1968 a constituit un puternic impuls pentru reactualizarea științei administrației, prin introducerea alături de tradiționalul curs de *Drept administrativ* a unor discipline de specialitate precum: *Știința și tehnica administrației, Organizare și metode în administrația de stat, Documentare administrativă, Sisteme administrative contemporane, Istoria administrației, Urbanism etc.*

După **decembrie 1989**, tradiția a fost reluată prin reînființarea la Sibiu, în **anul 1995**, a *Institutului de Științe Administrative*, ca urmare a Simpozionului național cu tema “Constituționalitate și legalitate în administrația locală și județeană” organizat în **octombrie 1994**, de Universitatea Lucian Blaga din Sibiu prin Facultatea de științe juridice, împreună cu Prefectul județului și Consiliul Județean.

La Congresul Jubiliar din octombrie 1995 al Institutului s-a hotărât ca la numele său tradițional să se mai adauge și numele lui “Paul Negulescu”, spre a cinsti memoria primului fondator.

Tot din anul 1995, *Institutul de Științe Administrative “Paul Negulescu”* a fost recunoscut ca secție națională a *Institutului Internațional de Științe Administrative* de la Bruxelles.

Din anul **1995** s-a reluat tradiția publicării *Revistei de drept public*, cu o apariție semestrială (doar în anii 1996 și 1997, apariția sa a fost anuală sub forma unui număr dublu). Din anul **2003**, Revista de drept public are din nou o apariție trimestrială.

Din anul **2001**, România a redevenit gazdă a reuniunilor științifice patronate de *Institutul Internațional de Științe Administrative*, reuniuni în care sunt implicate și structuri guvernamentale.

§ 9. Teste de autoevaluare (cu caracter exemplificativ)

1. Care sunt cele trei teorii dezvoltate în doctrina postbelică cu privire la sfera de întindere a dreptului administrativ ?
 - a. teoria unicității, teoria dublei naturi juridice și teoria subsidiarității
 - b. teoria pluralității, teoria dublei naturi juridice și teoria subsidiarității
 - c. teoria unicității, teoria triplei naturi juridice și teoria subsidiarității

2. Prin teza dublei naturi juridice se înțelege că:
 - a. dreptul administrativ se aplică administrației publice alături de știința administrației
 - b. dreptul administrativ se aplică administrației publice alături de norme aparținând altor ramuri de drept
 - c. dreptul administrativ este singura ramură de drept aplicabilă administrației publice

3. Potrivit tezei subsidiarității :
 - a. dreptul administrativ este singura ramură de drept aplicabilă administrației publice
 - b. dreptul administrativ se aplică și activităților de natură administrativă desfășurate de alte autorități publice, decât cele din sfera puterii executive
 - c. dreptul administrativ se aplică administrației publice, alături de norme aparținând altor ramuri ale dreptului public
 - d. dreptul administrativ se aplică administrației publice, alături de norme aparținând unor ramuri ale dreptului privat

4. Dreptul administrativ poate fi definit ca reprezentând:
 - a. ramura dreptului public care reglementează relațiile sociale din sfera administrației publice precum și pe cele de natură conflictuală dintre autoritățile publice și cei vătămați în drepturile lor prin acte administrative
 - b. ramura dreptului public care reglementează relațiile sociale din sfera administrației publice
 - c. ramura dreptului public care reglementează relațiile de natură conflictuală dintre autoritățile publice și cei vătămați în drepturile lor prin acte administrative

5. Dispozițiile constituționale referitoare la administrația publică:
 - a. au o dublă natură, fiind atât norme de drept constituțional, cât și norme de drept administrativ
 - b. sunt exclusiv norme de drept constituțional
 - c. sunt exclusiv norme de drept administrativ

6. Izvoarele formale ale dreptului reprezintă:
- condițiile sociale care determină adoptarea unor norme juridice
 - realități exterioare ale dreptului
 - actele normative adoptate sau emise de către autoritățile publice competente
7. Izvoarele scrise ale dreptului administrativ sunt:
- Constituția, legile, decretele-legi, ordonanțele Guvernului, hotărârile Guvernului, actele administrației ministeriale și extra-ministeriale, actele autorităților autonome centrale, ordinele prefecților și ale autorităților administrației publice locale
 - Constituția, legile, ordonanțele Guvernului, hotărârile Guvernului, actele administrației ministeriale și extra-ministeriale, actele autorităților autonome centrale
 - Constituția, legile, ordonanțele Guvernului, actele administrației ministeriale și extra-ministeriale, actele autorităților autonome centrale, ordinele prefecților și ale autorităților administrației publice locale
8. Sunt izvoare ale dreptului administrativ numai în măsura în care reglementează relații sociale din sfera administrației publice:
- hotărârile Guvernului
 - ordinele miniștrilor
 - legile ordinare
 - hotărârile consiliilor județene
9. Ce condiții trebuie să îndeplinească *tratatul internațional* pentru a fi izvor al dreptului administrativ ?
- să fie de aplicație directă, nemijlocită; să conțină norme de drept administrativ
 - să fie de aplicație directă, nemijlocită; să fie ratificate conform dispozițiilor constituționale, să conțină norme de drept administrativ
 - să fie de aplicație directă, nemijlocită; să fie ratificate conform dispozițiilor constituționale
10. Izvoarele nescrise ale dreptului administrativ sunt:
- a). obiceiul, jurisprudența, principiile generale ale dreptului
 - b). obiceiul și jurisprudența
 - c). obiceiul și principiile generale ale dreptului
11. Normele de drept administrativ sunt:
- normele ce reglementează relațiile sociale ce apar între autoritățile administrației publice
 - normele ce reglementează raporturile sociale care apar între autoritățile administrației publice în realizarea sarcinilor executive, între acestea și particulari

c. normele ce reglementează raporturile sociale ce apar între autoritățile administrației publice și restul autorităților publice

12. Sub aspectul structurii logico-juridice, norma de drept administrativ conține următoarele elemente:

- a. ipoteza, dispoziția și sancțiunea
- b. ipoteza și dispoziția
- c. dispoziția și sancțiunea

13. Dispoziția normei de drept administrativ indică:

- a. împrejurările, condițiile în care urmează să se aplice conținutul normei
- b. subiectele la care se referă norma
- c. conduita pe care trebuie să o urmeze subiectele la care se referă, ce trebuie să facă sau să nu facă acestea

14. Sancțiunea normei de drept administrativ, în sens restrâns, are în vedere:

- a. urmările nefavorabile ce intervin în cazul nerespectării dispoziției
- b. măsurile de stimulare, de cointerese a subiectului în vederea promovării conduitei prescrise
- c. atât consecințele nerespectării dispoziției, cât și măsurile de stimulare a subiectului în vederea promovării conduitei prescrise

15. După criteriul sferei de cuprindere, normele de drept administrativ se clasifică în:

- a. norme generale, norme speciale și norme excepționale
- b. norme constituționale, norme organice și norme ordinare
- c. norme imperative, norme prohibitive și norme permissive

16. Raporturile de drept administrativ reprezintă:

- a. relațiile sociale reglementate de norme ale dreptului public
- b. relațiile sociale reglementate de norme ale științei administrației
- c. relațiile sociale reglementate, direct sau indirect, adică prin intervenția unor fapte juridice de normele dreptului administrativ

17. În cazul raportului de drept administrativ:

- a. ambele subiecte sunt întotdeauna, autorități ale administrației publice
- b. unul dintre subiecte este întotdeauna un purtător al autorității publice
- c. ambele subiecte sunt întotdeauna, persoane juridice de drept public

18. Care sunt elementele raportului de drept administrativ:

- a. subiectele, obiectul și conținutul
- b. obiectul și conținutul
- c. subiectele și obiectul

Bibliografie orientativă

- **Dana APOSTOL TOFAN**, *Drept administrativ. Tematica prelegerilor. Repere bibliografice*, vol. I, Editura All Beck, Colecția Curs universitar, București, 2003, p.1-88;
- **Antonie IORGOVAN**, *Tratat de drept administrativ*, vol. I, Ediția 4, Editura All Beck, 2005, p.1-246;
- **Verginia VEDINAȘ**, *Drept administrativ*, ediția a II-a revăzută și actualizată, Editura Universul Juridic, București, 2006, p.9-75;
- **Mihai OROVEANU**, *Tratat de drept administrativ*, ediția a doua revăzută și adăugită, Editura Cerma, București, 1998, p.37-118;
- **Rodica Narcisa PETRESCU**, *Drept administrativ*, Editura Accent, Cluj-Napoca, 2004, p.15-67;
- **Mircea PREDA**, *Drept administrativ. Partea generală*, Ediția a III-a, Editura Lumina Lex, București, 2004, p.9-43;
- **Valentin PRISĂCARU**, *Tratat de drept administrativ român. Partea generală*, ediția a III-a revăzută și adăugită, Editura Lumina Lex, București, 2002, p.5-45;
- **Ioan SANTAI**, *Drept administrativ și știința administrației*, vol. I, ediție revizuită pentru uzul studenților, Editura RISOPRINT, Cluj-Napoca, 2002, p.3-50;
- **Anton TRĂILESCU**, *Drept administrativ. Tratat elementar*, Ediția 2, Editura All Beck, București, 2005, p.1-13.

Pentru comentarii ale unor articole din Constituție pot fi consultate următoarele lucrări:

- **Mihai CONSTANTINESCU, Antonie IORGOVAN, Ioan MURARU, Elena Simina TĂNĂSESCU**, *Constituția României revizuită – comentarii și explicații*, Editura All Beck, București, 2004;
- **Mihai CONSTANTINESCU, Antonie IORGOVAN, Ioan MURARU**, *Revizuirea Constituției României. Explicații și comentarii*, Editura Rosetti, București, 2003;
- **Mihai CONSTANTINESCU, Ion DELEANU, Antonie IORGOVAN, Ioan MURARU, Florin VASILESCU, Ion VIDA**, *Constituția României - comentată și adnotată*, Editura Regia Autonomă “Monitorul Oficial”, București, 1992;
- **Victor DUCULESCU, Constanța CĂLINOIU, Georgeta DUCULESCU**, *Constituția României - comentată și adnotată*, Lumina Lex, București, 1997;
- **Antonie IORGOVAN**, *Odiseea elaborării Constituției*, Editura Uniunii Vatra Românească, Târgu Mureș, 1998.

Partea a II-a

Activitatea autorităților administrației publice

Capitolul I

Teoria generală a actului administrativ

REZUMAT: *dintre toate acțiunile administrației publice concretizate în luarea unor decizii administrative, cea mai importantă formă de activitate o constituie actul administrativ. Aspectul cel mai semnificativ ce rezultă din definiția actului administrativ constă în faptul că acesta este emis în scopul producerii de efecte juridice, urmărind schimbarea ordinii juridice existente. Din definiția actului administrativ pot fi desprinse trăsăturile acestuia analizate succint în conținutul capitolului. Totodată actele administrative pot fi clasificate după mai multe criterii, unele dintre aceste clasificări fiind prezentate sumar în finalul acestui prim capitol.*

§ 1. Aspecte generale

Dintre toate instituțiile fundamentale ale dreptului administrativ, analiza **actului administrativ**, ca formă principală de activitate a autorităților administrației publice, de care ne vom ocupa în continuare, a suferit cele mai puține modificări în doctrină, față de perioada postbelică.

Ca urmare a evoluției acestei problematice la nivel european, concretizată și în țara noastră într-o serie de reglementări vizând **transparența decizională a administrației publice, accesul la informațiile de interes public, soluționarea într-un termen determinat a petițiilor, aprobarea tacită a autorizațiilor** etc. cu efecte directe asupra practicii administrative și a jurisprudenței instanțelor de contencios administrativ, considerăm însă, că există o serie de premise care vor permite în viitor o **regândire a teoriei actului administrativ**.

În plus, jurisprudența administrativă care se dezvoltă în aplicarea actualei reglementări în domeniul contenciosului administrativ, Legea nr.554/2004, prima lege ce conține o serie de definiții ale unor noțiuni fundamentale ale dreptului administrativ va conduce în timp la modificări de fond în materia actelor administrative.

De altfel, problema **actelor juridice** în general, are multiple contingente cu toate ramurile dreptului, fiind firesc ca ea să preocupe nu numai fiecare ramură a dreptului, în parte, ci să formeze în același timp și obiectul unor încercări de generalizare, în cadrul teoriei generale a dreptului.

Actele juridice reprezintă acele manifestări de voință făcute în scopul de a produce efecte juridice, a căror realizare este garantată prin forța de constrângere a statului, în condițiile prevăzute de normele juridice în vigoare.

În cazul **actelor administrative**, ca specie a actelor juridice, precizarea esențială care se impune, pentru a permite definirea acestora, se referă la **autoritatea emitentă**.

Activitatea autorităților administrației publice se caracterizează în prezent ca și în trecut prin *acte juridice*, *acte cu caracter exclusiv politic*, *fapte materiale juridice* și *operațiuni materiale tehnice*. Toate aceste patru categorii de activități sunt denumite, generic, mai ales în lucrările de știința administrației și “*fapte administrative*”.

Producerea de efecte juridice constă în nașterea, modificarea sau stingerea unor raporturi juridice, iar în cadrul formelor concrete de realizare a activității executive, locul central îl ocupă *actele administrative*.

În ce privește sintagma *contract administrativ*, aceasta preia trăsături definitorii ale *actului de drept administrativ* și respectiv, ale *actului de drept civil*, fără a se identifica însă, cu nici unul dintre acestea.

Esența fenomenului administrativ statal este dată de esența valorilor pe care le are de înfăptuit, iar, realizarea lor concretă, până la faptul material, presupune, obiectiv, pe lângă *acte juridice* și *operațiuni*, fapte, care nu au un astfel de caracter. Într-o altă formulare, dar exprimând în esență același punct de vedere, în doctrină se susține că, activitatea administrației, ca orice tip de activitate umană, se poate exprima prin două forme: prin *acte* și prin *fapte*.

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 și prin sintagma *actele administrative*, fiind vorba de *sensul larg* al acestei noțiuni.

Pe lângă acte juridice, la nivelul autorităților administrației publice mai întâlnim și *fapte materiale* care nu concretizează o voință juridică, dar de care legea leagă uneori producerea unor efecte juridice. Astfel, în unele cazuri, legea este cea care atribuie efecte juridice unor *fapte materiale*, caracterizate ca transformări în lumea materială înconjurătoare datorate producerii de efecte juridice, independent de existența unei manifestări de voință în acest scop. Nu numai *acțiunea*, ci și *inacțiunea* poate determina anumite modificări în lumea materială, poate produce efecte juridice.

Faptele materiale juridice pot fi licite, apărând ca acțiuni permise, conforme cu legea și interesele statului și *ilicite*, aflate în contradicție cu legea și interesele statului și deci nepermise de normele juridice în vigoare.

Trebuie precizat însă că putem de vorbi de caracterul *licit* sau *ilicit* al *faptelor juridice* numai atunci când ele sunt acțiuni umane. Nu putem vorbi, în schimb de caracterul *ilicit* al unor evenimente naturale, care de asemenea, se încadrează în această categorie.

Indiferent de caracterul lor licit sau ilicit, deosebirea între aceste *fapte juridice materiale* și *actele juridice* apare limpede: în cazul actelor juridice, efectul juridic este consecința directă a unei manifestări de voință, pe când în cazul faptelor juridice materiale, el se produce chiar în lipsa unei manifestări de voință, cu condiția ca un fapt cu o obiectivitate proprie, de cele mai multe ori o transformare sau o pierdere în lumea materială, să se fi produs în condițiile prevăzute de lege.

Ponderea activității autorităților administrației publice o reprezintă asemenea fapte materiale, cea mai mare parte a personalului administrativ având ca sarcini de serviciu efectuarea diferitelor *operațiuni administrative* sau, după caz, a celor *materiale*.

Operațiile tehnico-administrative sunt supuse, într-o administrație ce are la bază criterii științifice, unui permanent proces de raționalizare și perfecționare, în special, prin introducerea tehnicilor moderne de evidență și informare, ce contribuie la eliminarea clasicele operații de tehnică administrativă, fără a putea fi însă vreodată înlăturată deplin activitatea omului.

Semnificația deosebită a *operațiunilor administrative* a fost sesizată și în doctrina postbelică, pornind de la premisa că doar acestea permit emiterea și realizarea în fapt a actelor administrative. Teoretizarea însă a fost apreciată ca extrem de dificilă, chiar mai dificilă decât a actelor administrative, datorită mai ales marii lor diversități.

Acestea sunt activități materiale și nu manifestări exprese de voință de a da naștere, a modifica sau a stinge drepturi și obligații, intervenind de regulă, în legătură cu emiterea și executarea actelor juridice ale autorităților administrației publice.

În ce privește *actele cu caracter exclusiv politic*, acestea emană de regulă, de la autoritățile administrației publice centrale, putând fi caracterizate ca declarații de voință prin care se afirmă anumite principii directoare sau se precizează atitudinea pe care autoritățile emitente o adoptă în conducerea statului. Aceste acte nu iau forma unor norme juridice, ci prezintă un caracter proclamativ, eficiența lor avându-și izvorul în prestigiul și autoritatea morală a autorităților emitente. Sub aspectul titlaturii lor, *actele politice* poartă denumirea de declarații, mesaje, note diplomatice, comunicate etc.

Alături de normele dreptului intern, de drept constituțional și administrativ, care reglementează *actele politice ale administrației publice*, un rol important îl au pentru actele de politică externă și normele dreptului internațional public, care, în unele cazuri, reglementează unele categorii de acte politice.

În activitatea executivă se întâlnesc uneori, alături de actele juridice și de actele cu caracter politic și acte care urmăresc atât producerea unor efecte politice cât și producerea unor efecte juridice, motiv pentru care au fost calificate ca fiind *acte cu caracter mixt*.

§ 2. Clarificări terminologice

Sub aspect terminologic, noțiunea de *act* provine de la latinescul *actum* ce înseamnă a lucra, a face, a acționa. Legislația, practica și doctrina nu întrebunțează o terminologie unitară pentru a desemna cel mai important tip de *act juridic provenit de la autoritățile administrației publice*.

Într-o opinie exprimată în doctrina interbelică, se delimita între *acte administrative propriu-zise*, *acte administrative cu caracter jurisdicțional* și *acte administrative cu caracter pregătitor* iar în alta se făcea distincție între *actele puterii executive în raporturile cu Parlamentul*, pe de-o parte și *actele puterii executive în raporturile cu cetățenii*, pe de altă parte.

La rândul lor, *actele puterii executive în raporturile cu cetățenii* erau împărțite în două categorii: *acte de autoritate* și *acte de gestiune*. Aceasta clasificare se menține și în prezent, având o semnificație aparte și în jurisprudența administrativă, motiv pentru care redăm definițiile celor două categorii de acte, valabile și la ora actuală.

Astfel, *actele de autoritate* reprezintă acele manifestări de voință ale autorităților administrative competente, prin care se creează situații juridice noi, supuse regimului de drept public.

Actele de gestiune reprezintă acele manifestări de voință ale autorităților administrative competente prin care se urmărește crearea unor situații juridice cu caracter patrimonial, supuse regimului de drept privat.

Și în prezent, sunt autori de drept administrativ care analizează *actul administrativ* ținând cont de această delimitare.

În doctrina postbelică, sub aspect terminologic s-au utilizat cu precădere noțiunile de *act administrativ* și *act de drept administrativ*.

În timp ce, folosirea noțiunii de *act administrativ* urmărește să pună accentul pe *ideea de activitate*, utilizarea noțiunii de *act de drept administrativ* evocă *ideea de regim juridic aplicabil*.

Totodată, în ce privește regimul actelor administrative au fost identificate două forme: o *formă tipică*, care în caz de litigiu, presupune un *contencios administrativ judiciar*, potrivit Legii contenciosului administrativ sau unor reglementări speciale, cum ar fi regimul aplicabil fondului funciar, regimul sancționator aplicabil contravențiilor în recurs etc. și o *formă atipică*, care din anumite considerente (circumstanțe excepționale, rațiuni politice etc.) nu permite controlul instanțelor judecătorești, nici în baza Legii contenciosului administrativ, nici în baza altor reglementări speciale.

De aici, posibilitatea utilizării noțiunilor de *act administrativ tipic* și *act administrativ atipic*.

§ 3. Definiția și trăsăturile actului administrativ

Actul administrativ reprezintă forma juridică principală de activitate a autorităților administrației publice și în secundar și a altor autorități publice, ce constă într-o manifestare unilaterală și expresă de voință făcută în scopul de a produce efecte juridice, în realizarea puterii publice, aflată în principiu sub controlul instanțelor judecătorești.

În doctrina administrativă nu există unanimitate de opinii în ce privește *numărul, denumirea și conținutul trăsăturilor actului administrativ*.

Trăsăturile actelor administrative reprezintă acel ansamblu de însușiri care determină includerea respectivelor acte în categoria actelor juridice și în mod concomitent le diferențiază de alte specii de acte juridice aparținând diverselor ramuri de drept.

Anumite elemente comune, cu unele diferențe ne semnificative de formulare, se regăsesc însă la toți autorii și anume: ***sunt acte juridice, sunt manifestări unilaterale de voință, sunt emise în realizarea puterii publice.***

Sub aspect formal-material au fost identificate următoarele ***trăsături ale actului administrativ***, pe care le vom analiza succint: *reprezintă forma juridică principală a activității autorităților administrației publice, este o voință juridică unilaterală, este emis în realizarea puterii publice și are un regim juridic specific, în centrul căruia se află Legea contenciosului administrativ.*

1. Actul administrativ reprezintă forma juridică principală a activității autorităților administrației publice.

Actul administrativ reprezintă una din formele cu semnificație juridică prin care autoritățile administrației publice își realizează competența și implicit sarcinile ce le revin.

Potrivit unei poziții general admise, ponderea actelor administrative în sfera formelor de activitate ale administrației publice sporește pe măsură ce urcăm în ierarhia sistemului organizării administrației publice. Astfel, în timp ce la structurile de la baza sistemului au o pondere mai mare operațiunile și faptele materiale, pe măsură ce urcăm spre vârful organizării (Președinte și Guvern) ponderea acestora scade în favoarea actelor administrative.

2. Actul administrativ reprezintă o voință juridică unilaterală.

Principala caracteristică definitorie a manifestării de voință din actele administrative este unilateralitatea acesteia. Caracterul *unilateral* reprezintă acea calitate a actului administrativ potrivit căreia el este emis fără participarea sau consimțământul subiecților de drept cărora le este destinat sau cu privire la care generează drepturi sau obligații.

Totodată, scopul în vederea căruia această manifestare de voință a fost făcută, nu este suficient pentru caracterizarea ei ca act juridic, ci este necesar ca legea să-i atribuie efectele urmărite de autorul ei. Altfel, spus, e necesar să existe o deplină concordanță între voință, scopul manifestării de voință și efectele pe care legea i le recunoaște.

Prin identificarea acestei trăsături se urmărește pe de-o parte, includerea actului administrativ în sfera actelor juridice, iar pe de altă parte, delimitarea lui de operațiunile tehnico-administrative, respectiv de cele tehnico-productive.

În plus, caracteristica actului administrativ de a fi o manifestare de voință unilaterală, îl deosebește de actele contractuale ale organelor administrației publice.

Actul administrativ apare ca *exteriorizarea voinței interne* a unei structuri administrative de a produce în mod direct efecte juridice, ea trebuind să fie *expresă, neîndoielnică* în a schimba ceva din ordinea juridică existentă până în momentul manifestării ei.

Față de această trăsătură a actului administrativ, în practica administrativă s-au ridicat în timp, unele probleme cum ar fi:

a). Emiterea actului administrativ cu participarea mai multor persoane fizice

Majoritatea actelor administrative concretizează decizii ale unor organe de conducere colectivă, fiind vorba despre rezultatul votului persoanelor care compun aceste organe, potrivit *cvorumului* prevăzut de lege.

Față de această realitate s-a pus problema de a ști dacă acordul de voință care intervine în vederea emiterii actului administrativ nu este de natură a înlătura caracterul unilateral al acestuia. În doctrina administrativă s-a susținut în mod constant că, în astfel de cazuri, voința fiecărei persoane nu are relevanță decât în cadrul mecanismului decizional administrativ.

Caracterul unilateral al actului administrativ nu decurge din numărul de persoane fizice care participă la adoptarea acestuia, ci din faptul că acele persoane fizice acționează în vederea realizării competenței organului administrativ, care este una singură.

De altfel, numărul de persoane care participă la adoptarea unui act administrativ nu are relevanță pentru calificarea acestuia ca act unilateral sau, după caz, *bi* - sau *multilateral*. E posibil ca actul să aibă caracter contractual, deși este emis de o singură persoană care reprezintă un organ de conducere unipersonală, cum ar fi de exemplu, primarul.

Cu alte cuvinte, în acest caz, manifestările de voință ale subiectelor participante *converg spre același efect juridic*, în final realizându-se o singură voință juridică.

b). Emiterea actului administrativ cu participarea mai multor autorități publice, respectiv a unei structuri administrative și a unei structuri ne-statale

În această situație, este vorba despre caracterul unor hotărâri comune putându-se întâlni trei cazuri: acte ale unor autorități ale administrației publice situate la același nivel, acte ale unor autorități ale administrației publice situate la nivele ierarhice diferite și acte comune ale unor autorități ale administrației publice și unor structuri ne-statale.

Și față de aceste tipuri de acte, în doctrină s-a susținut constant că, ne aflăm în prezența unui act unilateral și nu a unui act contractual, deoarece “acordul de voință” dintre o structură administrativă și alt subiect de drept intervine, ca și în ipoteza anterioară, pentru a realiza o singură voință juridică.

c). Emiterea actului administrativ la cererea prealabilă

Această situație se întâlnește frecvent în practică, autoritățile administrației publice fiind sesizate în mod obișnuit cu cereri din partea altor subiecte de drept.

În acest caz, vom distinge între două mari situații și anume: atunci când *cererea prealabilă aparține chiar organului emitent* și este adresată organului ierarhic superior și atunci când *cererea prealabilă aparține unui alt subiect de drept care urmează să fie beneficiarul actului administrativ* respectiv.

În primul caz, vor fi puse în discuție *condițiile procedurale de emitere a unui act administrativ*.

În ce privește această primă ipoteză, în doctrină s-a mai susținut că, într-o astfel de situație este vorba de fapt, despre solicitarea unui acord prealabil sau unei aprobări din partea organului ierarhic superior, în realitate, aflându-ne în prezența unor *acte administrative complexe*.

În al doilea caz, *cererea prealabilă* are doar valoarea unei condiții prevăzute de lege pentru ca actul administrativ să fie emis. Spre exemplu, de regulă, autorizațiile emise în baza unei *cereri prealabile* nu creează, nu modifică sau sting o situație juridică individuală, ci tot ceea ce fac este să atribuie beneficiarului lor o situație juridică generală, adică un număr de drepturi și obligații, care sunt dinainte stabilite pe cale generală de lege, existând însă și cazuri când are loc chiar constituirea unor situații juridice subiective, neprecizate în textul legii, cum ar fi o autorizație de exercitare a unei meserii, care prevede obiectul de activitate, locul de exercitare etc.

Față de evoluția practicii administrative, în doctrină s-a pus problema de a ști *care este semnificația juridică a renunțării beneficiarului la exercițiul dreptului sau chiar la dreptul conferit de actul respectiv*. S-a pus deci problema dacă într-o asemenea situație actul administrativ mai produce efecte juridice, dacă renunțarea beneficiarului are semnificația unei modalități de încetare a producerii de efecte juridice ?

Potrivit unei poziții majoritare se consideră că, renunțarea beneficiarului actului 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 nu este “încorporată” în structura actului. În același timp, trebuie menționat că, o dată ce poziția beneficiarului actului este adusă la cunoștința organului emitent, acesta are obligația de a o examina și de a emite actul de revocare. Într-o opinie mai tranșantă, se susține că, *renunțarea beneficiarului la exercițiul dreptului sau chiar la acesta nu afectează valabilitatea actului*, ci el continuă să producă efecte juridice până în momentul revocării sale de către organul emitent.

3. Actul administrativ este emis numai în realizarea puterii publice

Actul administrativ concretizează voința autorității administrative ca subiect de drept investit cu putere publică.

Din această trăsătură rezultă *obligativitatea* actelor administrative și *executarea lor din oficiu*, caracteristici analizate de unii autori ca trăsături distincte ale actelor administrative.

Obligativitatea actelor administrative, ca trăsătură distinctă, trebuie înțeleasă sub mai multe aspecte: *actul administrativ este obligatoriu pentru toate subiectele de drept* care intră sub incidența dispozițiilor sale; *actul administrativ este obligatoriu pentru autoritatea emitentă* atâta vreme cât el nu a fost abrogat, revocat sau anulat iar obligația organului emitent de a-și respecta propriile acte există numai dacă este vorba de acte de natură și forță juridică diferită; *actul administrativ este obligatoriu și pentru autoritatea administrativă ierarhic superioară* celei emitente, situație în care trebuie făcută distincție între actele administrative normative și actele administrative individuale.

Astfel, *actul administrativ normativ al organului inferior* este obligatoriu pentru organul superior până când acesta din urmă va emite, la rândul lui, un act normativ cu un conținut contrar, act care având o forță juridică superioară, îl va abroga pe cel al organului inferior iar actul administrativ individual al organului inferior trebuie respectat de organul superior atâta timp cât acesta nu îl revocă, în condițiile prevăzute de lege.

Caracterul *executoriu al actului administrativ* se datorează faptului că este emis de o autoritate a administrației publice, învestită prin norme juridice cu aptitudinea de a face actul, ceea ce îi conferă valoare obligatorie pentru orice persoană fizică și juridică căreia i se adresează.

4. Actul administrativ are un regim juridic specific, în centrul căruia se află Legea contenciosului administrativ

Această trăsătură permite diferențierea actului administrativ emis în principal, de autoritățile administrației publice, de actele de autoritate specifice altor categorii de autorități publice. Există însă și acte administrative exceptate de la controlul în contencios administrativ.

În egală măsură, există acte administrative aparținând altor autorități publice decât cele ale administrației publice, care pot face obiectul unor acțiuni în contencios administrativ, potrivit art.52 din Constituția republicată.

§ 4. Clasificarea actelor administrative

În ce privește *clasificarea actelor administrative*, în doctrină se regăsesc mai multe variante, efect firesc al concepțiilor diferite asupra conținutului și sferei actului administrativ, implicit cu privire la administrația publică.

După categoria organului de la care emană delimităm: *acte care emană de la autorități ale administrației publice centrale, acte care emană de la alte autorități publice decât cele ale administrației publice centrale, acte care emană de la autorități de stat în teritoriu, acte care emană de la autoritățile administrației publice locale, acte care emană de la structuri private, în baza împuternicirii date prin lege sau de o autoritate publică* (acte administrative prin delegație)

După competența materială a autorității emitente delimităm: *acte administrative cu caracter general sau acte de administrare generală, aparținând autorităților administrației publice cu competență materială generală, pe de-o parte și acte administrative de specialitate sau acte de administrare specială, aparținând autorităților administrației publice cu competență materială specială, pe de altă parte.*

Spre deosebire de *organele cu competență materială generală* care pot să emită și acte de administrație specială, *organele cu competență materială de specialitate* nu pot să emită acte de administrație generală ori din specialitatea altui organ. Importanța unei asemenea clasificări constă în faptul că, *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 organele cu competență materială generală.

După competența teritorială a autorității emitente delimităm: *acte administrative ale autorităților administrației publice centrale, ce produc efecte pe întreg cuprinsul țării, pe de-o parte și acte administrative ale autorităților administrației publice locale, ce produc efecte în limitele unității administrativ-teritoriale, în care funcționează autoritățile care le emit, pe de altă parte.*

După gradul de întindere a efectelor juridice delimităm: *acte administrative normative*, *acte administrative individuale* și *acte administrative cu caracter intern*.

Actele administrative normative conțin reguli generale și impersonale, asemeni legilor, se adresează tuturor, oricine putând intra sub incidența lor la un moment dat, spre deosebire de *actele administrative individuale* care se adresează unor persoane fizice sau juridice determinate.

În cazul *actelor administrative normative*, gradul de generalitate diferă, în sensul că, *unele norme privesc orice persoană aflată în țară*, indiferent de cetățenie, de exemplu, regulile privind circulația pe drumurile publice, *alte norme se adresează numai cetățenilor români*, de exemplu, normele cu privire la dreptul de a alege și de a fi ales în organele reprezentative, în timp ce *altele privesc categorii determinate de persoane*, cum sunt normele care se aplică personalului didactic etc.

Importanța distincției între *actele administrative normative* și *actele administrative individuale*, constă în primul rând, în faptul că, ***niciodată actele individuale nu pot încălca actele normative***.

Actele administrative cu caracter intern, după cum o sugerează și denumirea sunt cele care se aplică în interiorul unui organ al administrației publice, producând efecte doar față de personalul acestuia, funcționari publici sau angajați contractuali. Este vorba în general, despre acte numite *regulamente de ordine interioară* sau *circulare*.

La rândul lor, *după conținutul efectelor*, *actele administrative individuale* pot fi: *acte prin care se stabilesc drepturi sau obligații determinate pentru subiectul cărui i se adresează*, *acte de atribuire a unui statut personal*, *acte de aplicare a constrângerii administrative* și *acte cu caracter jurisdicțional*.

În ce privește prima categorie, eliberarea unora dintre ele depinde de aprecierea autorității emitente, în schimb emiterea altora este obligatorie, dacă sunt îndeplinite condițiile legii.

Prin *actele de atribuire a unui statut personal* se recunoaște o activitate anterioară a persoanelor în favoarea cărora se emit și li se conferă un complex de drepturi, în condițiile cerute de lege, fiind vorba spre exemplu, despre o diplomă de absolvire, un permis de conducere, o decizie de pensionare, etc.

Actele de aplicare a constrângerii administrative se caracterizează prin faptul că instituie constrângerea administrativă sub forma sancțiunii, exemplul tipic constituindu-l procesul-verbal de constatare și sancționare a unei contravenții.

Actele administrative cu caracter jurisdicțional reprezintă *acte administrative tipice, întotdeauna motivate, care, în cazuri rigurose determinate de lege, soluționează cu forță de adevăr legal și după o procedură bazată pe principiile independenței și contradictorialității, litigii apărute la nivelul administrației active*.

De asemenea, o delimitare importantă, cu implicații profunde în practică și în prezent, este cea realizată în doctrina interbelică, *după natura lor juridică*, între *acte administrative de autoritate* și *acte administrative de gestiune*, la care se adaugă și *actele administrative jurisdicționale*.

Interesul distincției *actelor administrative de autoritate* de *actele de gestiune* consta în trecut, în primul rând în competența instanțelor judecătorești chemate să judece conflictele legate de acestea precum și în regimul juridic aplicabil.

În doctrina actuală, *actele administrative de autoritate*, calificate și ca acte administrative de putere publică, sunt actele emise sau adoptate de o autoritate publică, în mod unilateral, pe baza și în vederea executării legii, în scopul nașterii, modificării sau stingerii unor raporturi de drept administrativ.

La rândul lor, *actele administrative de gestiune* sunt acte bilaterale ce se încheie de serviciile publice administrative cu persoane fizice sau juridice și privesc buna gestionare a domeniului public al statului sau al unităților administrativ-teritoriale, după caz, dar și a domeniului privat al statului sau al unităților administrativ-teritoriale.

Din punct de vedere al obiectului lor, actele administrative se delimitează în trei categorii de acte care au ca obiect: *o dispoziție generală*, precum ***actele-reguli***, *o situație juridică individuală*, precum ***actele-subiective*** sau *aplicarea la un caz individual* a unui statut general precum sunt ***actele-condiție***.

Actele-reguli sunt actele prin care se formulează regulile de drept generale și impersonale sau se stabilesc situații juridice de aceeași natură.

Actele-subiective sunt actele juridice prin care se stabilesc, se modifică sau se suprimă drepturile sau situațiile juridice individuale și subiective.

Actele-condiție sunt actele prin intermediul cărora se aplică unei persoane sau unei categorii determinate de persoane o situație generală legală.

§ 5. Teste de autoevaluare (cu caracter exemplificativ)

1. Activitatea autorităților administrației publice se caracterizează prin:

- a. acte juridice, acte cu caracter exclusiv politic, fapte materiale juridice și operațiuni materiale tehnice
- b. acte juridice și acte politice
- c. acte juridice și fapte materiale

2. Faptele materiale sunt:

- a. operațiuni tehnico-administrative producătoare de efecte juridice
- b. activități la nivelul administrației care nu concretizează o voință juridică, dar de care legea leagă uneori producerea unor efecte juridice
- c. acte producătoare de efecte juridice

3. Faptele materiale pot fi:

- a. licite și ilicite
- b. obiective și subiective
- c. imperative și permissive

4. Actele de autoritate reprezintă:
 - a. manifestări de voință făcute cu scopul de a produce efecte juridice
 - b. manifestări de voință făcute cu scopul de a crea situații cu caracter patrimonial
 - c. manifestări de voință ale autorităților administrative competente prin care se creează situații juridice noi, supuse regimului de drept public

5. Actele de gestiune reprezintă:
 - a. manifestări de voință făcute cu scopul de a schimba ceva din ordinea juridică existentă
 - b. manifestări de voință ale autorităților competente prin care se urmărește crearea unor situații juridice cu caracter patrimonial, supuse regimului de drept privat
 - c. manifestări de voință ale autorităților administrative competente prin care se creează situații juridice noi, supuse regimului de drept public

6. În doctrină se identifică următoarele trăsături ale actului administrativ:
 - a. sunt acte juridice, sunt manifestări unilaterale de voință și sunt emise în realizarea puterii publice
 - b. sunt acțiuni ale autorităților administrației publice, sunt de regulă, producătoare de efecte juridice
 - c. sunt acte juridice, au un regim juridic specific în centrul căreia se află Legea contenciosului administrativ

7. În cazul actului administrativ emis cu participarea mai multor persoane fizice este vorba despre:
 - a. un acord de voință care va înlătura caracterul unilateral al actului
 - b. manifestări de voință ce converg spre același efect juridic
 - c. mai multe voințe juridice

8. În cazul emiterii actului administrativ la cerere prealabilă se disting două situații:
 - a. când cererea prealabilă aparține organului ierarhic superior și este adresată organului emitent și când cererea prealabilă aparține altui subiect de drept
 - b. când cererea prealabilă aparține organului emitent și este adresată organului subordonat și când cererea prealabilă aparține altui subiect de drept
 - c. când cererea prealabilă aparține organului emitent și este adresată organului ierarhic superior și când cererea prealabilă aparține altui subiect de drept care urmează să fie beneficiarul actului administrativ respectiv

9. Actul administrativ este obligatoriu:
 - a. pentru toate subiectele de drept care intră sub incidența dispozițiilor sale
 - b. doar pentru autoritatea emitentă
 - c. doar pentru autoritatea ierarhic inferioară

Capitolul II

Condițiile de valabilitate ale actelor administrative

REZUMAT: *pentru a fi valabile actele administrative trebuie să respecte anumite condiții de valabilitate, elementul central reprezentându-l legalitatea, analizată diferit în doctrină în raport cu oportunitatea. Doctrina actuală distinge între condiții generale de legalitate și condiții specifice de legalitate pe considerente de oportunitate.*

Condițiile de legalitate analizate în doctrină sunt: actul administrativ să fie emis în conformitate cu dispozițiile constituționale, cu legile adoptate de Parlament, cu toate actele normative cu forță juridică superioară; actul administrativ să fie emis de autoritatea competentă și în limitele competenței sale; actul administrativ să fie emis în forma și cu procedura prevăzută de lege.

§ 1. Legalitatea și oportunitatea actelor administrative

Prin **regim juridic** înțelegem ansamblul regulilor de fond și de formă care dau particularitate unor acte juridice în circuitul juridic.

În cazul actelor administrative avem în vedere **condițiile de valabilitate (validitate)** ale acestora, elementul central reprezentându-l **legalitatea**, analizată diferit în doctrină în raport cu **oportunitatea**.

După un curent de gândire, fundamentat de specialiștii în drept public de la **Facultatea de drept a Universității din Cluj**, legalitatea este calificată ca o condiție de valabilitate a actelor administrative alături de oportunitate.

Potrivit tezei dezvoltată de specialiștii în drept public de la **Facultatea de drept a Universității din București**, oportunitatea este ea însăși o condiție de legalitate, fără de care nu putem vorbi de valabilitatea unui act administrativ.

Într-o formulare generică, prin **legalitatea actelor administrative** înțelegem obligativitatea conformării acestora dispozițiilor constituționale, legilor adoptate de Parlament, tuturor actelor normative având o forță juridică superioară.

Oportunitatea se regăsește potrivit unei teze fundamentate în doctrina administrativă occidentală, chiar în **puterea discreționară de care dispune administrația**, înțeleasă ca acea marjă de libertate, de apreciere lăsată la latitudinea funcționarului public de a alege între mai multe căi posibil de urmat pentru a ajunge la scopul stabilit de legiuitor.

Dacă în ceea ce privește **legalitatea actelor administrative**, aprecierea acestei calități se face prin raportarea actului în cauză la actul juridic având o forță juridică superioară, inclusiv legea, în ceea ce privește **aprecierea caracterului oportun**, un asemenea criteriu precis de referință lipsește.

În doctrina postbelică, noțiunea de **oportunitate** a fost considerată de unii autori, ca fiind cea caracteristică a actului juridic care definește o trăsătură specifică a acestuia numită și **actualitate**. **Actualitatea** unui act juridic exprimă deplina concordanță a actului, în cadrul și în limitele legii, cu sarcinile care revin organelor administrative.

Potrivit unei poziții formulate în doctrina românească actuală, litera și spiritul Constituției, necesitatea asimilării instituțiilor europene democratice și în practica instanțelor de contencios administrativ din țara noastră duc la concluzia că, indiferent cum privim oportunitatea în raport cu legalitatea, judecătorul în contencios administrativ are dreptul să verifice dacă administrația publică nu a acționat abuziv, contrar interesului public, așa cum rezultă acesta din legea pe care se întemeiază actul administrativ atacat.

Prin urmare, dintr-o asemenea perspectivă, condiția *oportunității* va apare ca un subsistem al condițiilor de legalitate, în sensul larg al termenului iar *excesul de oportunitate* va fi stabilit de judecător tocmai prin raportare la scopul legii.

În ce privește **condițiile de legalitate ale actelor administrative**, acestea sunt extrem de numeroase și variate, fiind de multe ori prevăzute expres pentru actul administrativ în cauză sau pentru categoria din care acesta face parte.

Vom distinge între **condiții generale de legalitate** și **condiții specifice de legalitate**, pe **considerente de oportunitate**.

În sfera **condițiilor generale de legalitate** reținem:

- a). *actul administrativ să fie emis în conformitate cu dispozițiile constituționale, cu legile adoptate de Parlament, cu toate actele normative cu forță juridică superioară;*
- b). *actul administrativ să fie emis de autoritatea competentă și în limitele competenței sale;*
- c). *actul administrativ să fie emis în forma și cu procedura prevăzute de lege.*

Din această enumerare, se constată că, în timp ce prima condiție reprezintă o *condiție de fond, de conținut*, ultimele două sunt *condiții externe sau formale* ale actelor administrative.

În ce privește sfera **condițiilor specifice de legalitate**, pe **considerente de oportunitate**, vom înțelege interesul public ocrotit de lege, fără a pune semnul egalității între *scopul legii* și *spiritul acesteia*.

În esență, **oportunitatea** vizează: *momentul în care se adoptă actul administrativ, locul și condițiile concrete în care urmează să se aplice un act administrativ, conformitatea cu scopul legii, mijloacele, durata, calitatea vieții și interesul public.*

În ce privește prima *condiție generală de legalitate*, **conformitatea actului administrativ cu Constituția, legile și celelalte acte normative cu forță juridică superioară** este vorba de un principiu tradițional, unanim recunoscut, aplicabil administrației publice. Importanța acordată *principiului legalității* și, în primul rând, *supremației Constituției*, este demonstrată și de plasarea acestui principiu, cu ocazia revizuirii din octombrie 2003, la finalul art.1 din Constituția republicată.

Avantajul consacrării chiar din primul articol al Constituției, constă în faptul că, pe lângă o obligație fundamentală a cetățenilor, principiul supremației Constituției se întemeiază pe poziția sa supraordonată în vârful piramidei sistemului juridic, generând supra-legalitatea constituțională, aplicabilă întregului sistem, astfel încât legea însăși exprimă voința generală numai cu respectarea normei constituționale.

În principal, se pune problema conformității actului administrativ cu ipoteza, dispoziția și sancțiunea normei juridice cuprinse în lege sau celelalte acte normative în vigoare pe care urmează să le aplice.

În plus, se mai precizează, în stabilirea conformității conținutului actelor administrative cu legea și alte acte normative trebuie avută în vedere și *forța juridică* diferită de care se bucură categoriile de acte normative, aceasta fiind determinată, în principiu, de *locul pe care autoritatea emitentă îl ocupă în sistemul organelor administrației publice*.

Condiția *emiterii actului administrativ de autoritatea competentă și în limitele competenței sale* este indisolubil legată de problema *competenței* autorităților administrației publice, privită ca ansamblul atribuțiilor stabilite de Constituție sau de lege ce conferă drepturi și obligații pentru a desfășura, în nume propriu și în realizarea puterii publice, o anumită activitate de către autoritatea respectivă.

Depășirea limitelor competenței, în emiterea unui act administrativ are drept consecințe, *excesul de putere*, înțeles ca depășirea limitelor *dreptului de apreciere* aparținând autorităților administrației publice, autorităților publice în general, în realizarea scopului propus de legiuitor.

Astfel, potrivit art.2 alin.(1) litera m) din Legea nr.554/2004, *excesul de putere* este definit ca „*exercitarea dreptului de apreciere, aparținând autorităților administrației publice, prin încălcarea drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor, prevăzute de Constituție sau de lege*”.

§ 2. Forma și procedura emiterii actelor administrative

Actului administrativ i se aplică o *formă* specifică înțelegându-se atât *aspectul exterior* cât și *aspectele interioare ale mecanismului adoptării sale*.

Astfel, actele administrative nu sunt, în principiu, consensuale, datorită caracterului lor de *acte autentice, acte emise în numele și cu autoritatea statului, în realizarea puterii publice*.

Actele administrative normative sunt elaborate întotdeauna în *formă scrisă*, Constituția și reglementările legale în vigoare prevăzând *obligativitatea publicării lor*.

Actele administrative individuale sunt elaborate de regulă, în *formă scrisă*, cu unele excepții când ele pot îmbrăca și forma orală în condițiile prevăzute de lege. Spre exemplu, *avertismentul*, cea mai ușoară sancțiune contravențională, se aplică și oral, potrivit art.7 din *Ordonanța Guvernului nr.2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor*. Astfel, conform acestei dispoziții legale, *avertismentul* constă în *atenționarea verbală sau scrisă* a contravenientului asupra pericolului social al faptei săvârșite, însoțită de recomandarea de a respecta dispozițiile legale.

Ori de câte ori legea prevede necesitatea formei scrise, aceasta va trebui socotită o condiție de valabilitate a actului administrativ individual, independent de existența unei dispoziții care să sancționeze cu nulitatea lipsa formei scrise.

În plus, actele organelor colegiale ale administrației publice vor trebui întotdeauna să îmbrace forma scrisă, chiar și atunci când aceste acte au caracter individual, deoarece numai așa se poate distinge hotărârea adoptată de opiniile diverse exprimate în ședință.

În ce ne privește considerăm că, actele administrative, fără distincție, indiferent că sunt *acte normative* sau *acte individuale* ar trebui să fie emise *în mod obligatoriu în formă scrisă*.

Utilitatea formei scrise a fost argumentată din mai multe puncte de vedere și anume: pentru a i se putea cunoaște exact conținutul; pentru a putea fi executat întocmai de către toți cei ce intră sub incidența efectelor sale; pentru a se putea dovedi în caz de litigiu existența și efectele pe care trebuie să le producă, servind astfel ca dovadă; pentru a se putea stabili legalitatea lui și a fi sancționați cei care nu l-au respectat sau executat și, în sfârșit, pentru a se putea realiza rolul său educativ.

Această ultimă idee a rolului educativ al actului trebuie întărită cu ideea *motivării actului* și a *transparenței administrației publice*, elemente ale *dreptului la informație* prevăzut de art.31 din Constituție.

De altfel, o parte tot mai consistentă a legislației occidentale a consacrat un principiu în largă măsură evocat de doctrină și jurisprudență, legat de condițiile de formă exterioară, și anume principiul ***motivării actelor administrative***.

Motivarea apare ca un element esențial pentru formarea convingerii cetățenilor cu privire la legalitatea și oportunitatea actului administrativ, reprezentând în același timp și o garanție a unei analize temeinice și obiective a împrejurărilor de fapt, a cunoașterii aprofundate și a unei aplicări corespunzătoare a normelor legale în vigoare la fiecare speță, a alegerii soluției optime de către organul de decizie.

Motivarea actului administrativ sporește spiritul de răspundere al funcționarilor și permite un control eficient al legalității.

La nivelul statelor membre ale Uniunii Europene se constată tendința generală de a impune autorităților publice obligația de a-și motiva actele.

În acest scop poate fi evidențiată o adaptare a *procedurii administrative necontencioase*, la nivel național, în ultimele decenii.

Totodată, regulamentele, directivele și deciziile trebuie motivate, existând de altfel, și în dreptul comunitar obligația de a motiva (de natură constituțională) atât actele normative cât și cele individuale (ca element ce garantează conformitatea actului cu legea).

Potrivit unei Hotărâri a Curții Europene de Justiție, în elaborarea actului administrativ, o parte importantă o constituie motivarea manifestării de voință a administrației. Indiferent de caracterul normativ sau individual, actul trebuie motivat de o manieră explicită, succintă, clară și pertinentă pentru ca destinatarul sau destinatarii să poată înțelege raționamentele care au determinat emiterea sa.

Astfel, Curtea de Justiție de la Luxemburg a impus *principiul obligației de motivare a actelor administrative individuale de către autoritățile naționale*.

La nivel comunitar s-a apreciat că motivarea urmărește o dublă finalitate. Ea îndeplinește în primul rând o funcție de transparență în profitul cetățenilor care vor putea

astfel, să verifice dacă actul este nu este întemeiat. Ea permite de asemenea Curții să îndeplinească controlul său jurisdicțional.

În legătură cu **forma actelor administrative**, se distinge între două categorii.

O primă categorie o constituie *condițiile de formă exterioară mai importante*, a căror nerespectare poate atrage *nulitatea* sau doar *anulabilitatea* actului administrativ precum: autoritatea de la care emană; antetul autorității; data emiterii; data la care ar urma să intre în vigoare, dacă este o dată ulterioară publicării (pentru actele normative) sau comunicării (pentru actele individuale); sigiliul (ștampila) instituției emitente; semnătura conducătorului instituției emitente, numărul sub care a fost adoptat sau emis etc.

O a doua categorie de cerințe o constituie cele de *ordin tehnic de redactare*, de o importanță mai redusă, nerespectarea lor neducând automat la sancțiunea nulității, cum ar fi cerințele ca actul să fie redactat în termeni simpli, preciși și clari, să întrebuițeze termenii tehnici strict necesari etc.

Constituirea acestor categorii de condiții nu este valabilă absolut pentru toate actele administrative, unele din aceste condiții făcând parte dintr-o grupă sau alta, în funcție de actul administrativ în cauză.

Fiind vorba de cerințe exprimate de regulă prin norme de recomandare, datele problemei se schimbă în cazul în care legea, și în primul rând, legea fundamentală impune un anumit limbaj, o anumită terminologie. Spre exemplu, un act elaborat de o autoritate a administrației publice în altă limbă decât limba română este inexistent, el încălcând dispozițiile art.13 din Constituție referitoare la limba oficială a statului.

În ce privește **procedura de elaborare a actelor administrative**, aceasta cunoaște mai multe forme, de la cele mai simple, la cele mai complicate. Uneori, ea se reduce la un minim de condiții, alteori ea constă într-un complex de formalități.

Este vorba de activități care premerg și pregătesc elaborarea actului care va produce efecte juridice, fără a produce ele însele efecte juridice și care sunt realizate fie chiar de către autoritatea emitentă, fie de către un alt organ al administrației publice.

În raport de *momentul emiterii actului administrativ* condițiile procedurale se pot delimita în trei categorii: **anterioare**, **concomitente** și **ulterioare** emiterii actului.

Operațiunile procedurale anterioare emiterii actului administrativ sunt activități care nu produc ele însele efecte juridice, dar care premerg elaborarea actului producător de efecte juridice.

Dintre **operațiunile procedurale anterioare emiterii actului administrativ**, constând în expertize, referate, studii, date statistice, sesizări, propuneri, anchete, procese-verbale, dări de seamă, dezbateri publice, rapoarte etc., probleme teoretice și practice ridică **avizele** și **acordul prealabil**.

Avizele reprezintă opiniile pe care o autoritate a administrației publice le solicită altei autorități a administrației publice într-o problemă sau mai multe pentru a se informa și a decide în cunoștință de cauză.

Avizul poate fi **facultativ** (organul care urmărește să emită un act este liber să-l ceară iar în cazul în care l-a cerut i se conformează sau nu, după cum consideră de cuviință), **consultativ** (organul emitent este obligat să ceară avizul, dar nu este obligat să-l

respecte) și **conform** (trebuie obligatoriu cerut de către organul emitent iar conținutul său trebuie obligatoriu respectat).

Avizele pot proveni de la o structură internă a autorității emitente a actului administrativ (*avize interne*) sau de la o altă autoritate decât cea care urmează să emită actul juridic (*avize externe*).

Ca esență, **avizele** reprezintă tot manifestări unilaterale de voință care condiționează sau după caz, fundamentează manifestarea de voință a organului emitent.

Avizele nu produc însă efecte juridice prin ele însele, deși fără ele atunci când sunt conforme, actele administrative nu pot fi valabile.

La rândul său, **acordul**, *care exprimă consimțământul altui organ administrativ dat pentru emiterea unui act de un alt organ poate fi: prealabil, concomitent sau posterior emiterii unui act administrativ.*

Acordul poate fi cerut fie organului ierarhic superior, fie unui organ situat pe o poziție cel puțin egală cu cea a emitentului.

Acordul nu obligă organul care emite actul administrativ să-l pună în executare, nu acoperă viciile actului administrativ la care se referă, iar în cazul acțiunii în anulare, în litigiu va trebui să figureze ca pârât atât organul emitent cât și cel care și-a dat acordul.

Dintre **operațiunile procedurale concomitente** emiterii actului, cel mai des întâlnite în practică și analizate în doctrină sunt: **cvorumul**, **majoritatea cerută de lege pentru adoptarea actului și motivarea**.

Primele două operațiuni procedurale concomitente au în vedere doar *organele colegiale din administrația publică* cum sunt: Guvernul, consiliile locale și consiliile județene și nu organele unipersonale ca de exemplu, primarul, prefectul, etc.

Prin **cvorum** se înțelege *numărul de membri, raportat la totalul membrilor unui organ colegial, care trebuie să fie prezenți pentru ca deliberările acestuia să fie valabile.*

Majoritatea cerută de lege pentru adoptarea actului se referă la *numărul de voturi necesar pentru ca hotărârea să fie valabilă și obligatorie.*

Atât **cvorumul** cerut pentru ca o ședință să se desfășoare legal cât și **majoritatea cerută de lege** pentru ca un act să fie legal adoptat se exprimă printr-o majoritate ce poate fi: **relativă, absolută și calificată**.

Majoritatea relativă reprezintă majoritatea celor prezenți, **majoritatea absolută** reprezintă majoritatea membrilor unui organ colegial iar **majoritatea calificată** reprezintă o majoritate mai mare decât cea absolută, de regulă, două treimi sau un alt procent din totalul membrilor unui organ colegial.

Deci **cvorumul** nu trebuie confundat cu **majoritatea necesară pentru adoptarea unui act juridic**, primul vizând numărul de membri necesar pentru ca o autoritate publică cu caracter colegial să lucreze valabil, în timp ce cea de-a doua privește numărul de membri necesar pentru ca un act administrativ să fie adoptat în mod valabil.

La aceste două **condiții procedurale concomitente**, caracteristice doar organelor colegiale, unii autori adaugă și condiția **semnării** și respectiv, a **contrasemnării** (doar în cazul celor normative) actelor administrative emise atât de organele de conducere

unipersonală cât și de organele de conducere colegială. Spre exemplu, potrivit art.100 alin.(1) din Constituția republicată, decretul Președintelui trebuie contrasemnat de primul-ministru în cazul exercitării anumitor categorii de atribuții. De asemenea, potrivit art.108 alin.(4) din Constituția republicată, hotărârile și ordonanțele adoptate de Guvern *se semnează* de primul-ministru și *se contrasemnează* de ministrii care au obligația punerii lor în executare.

Deseori, legea este cea care prevede necesitatea semnării și, în unele cazuri a contrasemnării actelor administrative emise.

După semnare, actul administrativ trebuie *să fie ștampilat, să primească un număr de ordine* și să fie menționată ziua, luna și anul, adică *să fie datat*.

În ce privește **motivarea actelor administrative**, extinderea acestei obligații dincolo de sfera actelor administrativ-jurisdicționale, se apreciază în doctrina actuală, ar fi benefică, constituind o garanție suplimentară de legalitate și de ocrotire efectivă a drepturilor și libertăților cetățenești.

Utilitatea motivării deciziilor prezintă un triplu interes și anume: aducerea la cunoștință a motivelor înseamnă a explica decizia și deci a evita conflictele posibile dintre administrație și administrații pe care îi servește; obligația motivării determină administrația să nu ia decizii pentru rațiuni care nu pot fi aduse la cunoștința opiniei publice, astfel încât administrația să se călăuzească în activitatea sa, de norme morale; motivarea permite un control eficient al superiorului ierarhic asupra conținutului deciziei precum și un control jurisdicțional riguros al instanțelor de contencios administrativ.

Astfel, dacă anterior adoptării Constituției din 1991, **motivarea era privită doar ca principiu al actelor administrativ-jurisdicționale**, de *lege ferenda* propunându-se extinderea acestui principiu la toate actele administrative, în prezent, se apreciază că *ideea motivării oricărui act administrativ* rezultă implicit din dispozițiile Constituției, cel puțin din **dreptul la informație** consacrat în art.31, reprezentând o obligație corelativă a autorităților administrației publice.

Mai mult decât atât, o serie de acte normative prevăd chiar *obligativitatea motivării pentru anumite acte administrative individuale*.

Spre exemplu, *Ordonanța Guvernului nr.27/2002 privind reglementarea activității de soluționare a petițiilor* prevede expres obligația de a indica în răspunsul trimis petiționarului **temeiul legal** al soluției adoptate iar *Legea nr.544/2001 privind liberul acces la informațiile de interes public* prevede că refuzul comunicării informațiilor solicitate *se motivează* și se comunică petiționarului.

În ce privește **condițiile procedurale ulterioare** emiterii actului administrativ, cele mai frecvente sunt: **comunicarea sau publicarea, aprobarea, confirmarea și ratificarea**. Acestea au valoare juridică diferită, nu numai de la o categorie la alta, dar chiar în cadrul aceleiași categorii.

Comunicarea reprezintă operațiunea prin care autoritatea emitentă a unui act administrativ individual îl aduce la cunoștința celui căruia actul i se adresează. În unele cazuri chiar anexe ale unor acte administrative normative se comunică direct celor interesați. Nu trebuie uitată în acest context nici excepția stabilită prin art.108 alin.(4)

din Constituția republicată potrivit căruia, hotărârile Guvernului (individuale sau normative – subl.ns) care au caracter militar *se comunică numai instituțiilor interesate*.

Publicarea reprezintă operațiunea prin care un act administrativ ce conține reguli generale și impersonale, având deci un caracter normativ, este adus la cunoștința cetățenilor fie prin imprimare, fie prin afișare într-un loc public sau prin alte mijloace de difuzare scrisă.

Deși publicarea caracterizează toate actele administrative normative, uneori în practică se publică chiar și acte individuale datorită imposibilității comunicării acestor acte către toate persoanele interesate, spre exemplu, lista celor reușiți la un concurs, listele electorale etc.

Aprobarea este de regulă privită ca o manifestare de voință a unui organ superior prin care se declară de acord cu un act deja emis de un organ inferior, act care, fără această manifestare de voință ulterioară lui, nu ar produce conform legii, efecte juridice.

Pe lângă această **aprobare propriu-zisă**, doctrina a reținut și așa-numitele **aprobări substitutive**, adică aprobările date de organul ierarhic superior unor acte prin care un organ inferior acționează într-un domeniu de raporturi sociale de competența celui ierarhic superior, situație în care se consideră că efectele actului de aprobare înlocuiesc efectele actului aprobat.

Aprobările substitutive se caracterizează prin următoarele trăsături principale: organul inferior este obligat să pună în executare actul aprobat; aprobarea nu acoperă viciile esențiale ale actului aprobat; acțiunea în justiție, în baza *Legii contenciosului administrativ* se introduce împotriva organului superior care a aprobat actul.

Au mai fost evidențiate și **aprobările improprii**, folosite pentru aprobarea unor cereri sau propuneri adresate unor organe ale administrației publice, situații în care, aceste organe nu se pronunță asupra unui act administrativ prealabil, deoarece, în realitate, emit un act administrativ pe baza cererii sau propunerii celui interesat.

În urmă cu ceva vreme, a fost adoptată o interesantă dar controversată reglementare privind aprobarea tacită, *Ordonanța de Urgență a Guvernului nr.27/2003 privind procedura aprobării tacite*, aprobată cu modificări și completări prin *Legea nr.486/2003*.

Prevederile acestui act normativ se aplică *tuturor autorizațiilor emise de autoritățile administrației publice*, cu o serie de excepții expres prevăzute, la care Guvernul, prin hotărâre, mai poate adăuga și altele, la propunerea motivată a fiecărei autorități a administrației publice interesate.

Prin **autorizație** se înțelege *actul administrativ emis de autoritățile administrației publice competente prin care se permite solicitantului desfășurarea unei anumite activități, prestarea unui serviciu sau exercitarea unei profesii*. În continuare, în noțiunea de autorizație sunt incluse și **avizele, licențele, permisele, aprobările sau alte asemenea operațiuni administrative prealabile ori ulterioare autorizării**.

O asemenea formulare a fost criticată de doctrină, constatându-se pe deplin întemeiat că sunt asimilate **autorizațiilor**, care în mod evident sunt acte administrative

producătoare de efecte juridice, o serie de **operațiuni administrative neproducătoare de efecte juridice** prin ele însele, fără nici o distincție.

Prin **procedura aprobării tacite** se înțelege *procedura prin care autorizația este considerată acordată dacă autoritatea administrației publice nu răspunde solicitantului în termenul prevăzut de lege pentru emiterea respectivei autorizații.*

Prin legea de aprobare a ordonanței, textul inițial a fost completat în sensul că, *răspunsul negativ* al autorității administrației publice competente, *în termenul prevăzut de lege, nu echivalează cu aprobarea tacită.*

De aici rezultă că, legiuitorul a urmărit să considere **tăcerea administrației, atitudinea sa de pasivitate, drept un act administrativ**, prin **interpretarea în sens pozitiv a nerăspunderii administrației publice solicitantului unei autorizații.**

§ 3. Efectele juridice ale actelor administrative

Actele administrative, ca orice acte juridice dau naștere, modifică sau sting raporturi juridice, deci produc efecte juridice.

Cu alte cuvinte, **actele administrative sunt emise în scopul de a produce efecte juridice**, adică în vederea creării, modificării sau stingerii (încetării) anumitor raporturi juridice.

Pentru fundamentarea forței juridice deosebite a actelor administrative se face apel la **prezumția de legalitate**, prezumție relativă aflată la baza regimului juridic aplicabil actului administrativ. Atâta vreme cât actul administrativ se aplică, se prezumă că acesta a fost emis cu respectarea tuturor condițiilor de fond și de formă prevăzute de lege.

Sub aspectul efectelor juridice pe care le produce, prezumția de legalitate este de două feluri: *prezumție relativă de legalitate* și *prezumție absolută de legalitate*. **Prezumția de legalitate** este relativă, *iuris tantum*, în cazul **actelor administrative**, deoarece acestea pot fi atacate de cei vătămați în drepturile sau în interesele lor legitime, urmând ca instanțele judecătorești să cerceteze legalitatea lor. **Prezumția relativă de legalitate** poate fi, deci, răsturnată, dovedindu-se cu probe că actul administrativ este ilegal. În mod cu totul excepțional, există și o **prezumție absolută de ilegalitate**, *iuris et de iure*, ce nu poate fi combătută, nefiind deci posibilă cercetarea legalității actului care beneficiază de o astfel de prezumție. Asemenea acte nu pot fi atacate pe nici o cale.

Prezumția de legalitate este asociată cu alte două prezumții și anume: **prezumția de autenticitate** și **prezumția de veridicitate**.

Prin **prezumția de autenticitate** se înțelege calitatea pe care o are actul administrativ de a fi considerat că provine în mod real de la organul evocat prin forma sa exterioară.

Prin **prezumția de veridicitate** se înțelege calitatea actului administrativ de a corespunde adevărului.

Potrivit acestor prezumții, se pornește de la ideea că actele administrative redau exact relațiile sociale pe care le constată, adică prevederile lor sunt conforme cu realitățile sociale pe care le reflectă.

La rândul lor, cele două prezumții au un caracter relativ, în sensul că, actele administrative se mențin în vigoare atâta vreme cât corespund adevărului privitor la autoritatea de la care emană și la conținutul lor. Când actele administrative nu mai corespund acestor cerințe, valoarea lor juridică este firesc să înceteze. Răsturnarea celor două prezumții prin proba contrară trebuie să fie supusă unei proceduri speciale, procedura înscrierii în fals, tocmai pentru a se asigura autoritatea actului administrativ.

Forța juridică a unui act administrativ este dată de locul pe care îl ocupă organul emitent în sistemul organizării administrației publice precum și de natura organului respectiv. Deci, actele administrative au o forță juridică diferită între ele însele, în concordanță cu principiul ierarhiei actelor normative.

Dar, chiar între actele administrative emise de aceeași autoritate administrativă există deosebiri cu privire la forța lor juridică în raport cu efectele lor juridice.

Astfel, actele administrative individuale urmează a fi conforme actelor normative, actele de administrație specială urmează a fi conforme celor de administrație generală iar actele aplicabile într-o circumscripție administrativ-teritorială urmează a fi conforme celor aplicabile pe întreg teritoriul în cadrul căruia este competent organul care le-a emis.

Distinct de ***forța lor juridică***, care reprezintă puterea cu care actele produc efecte, adică sunt obligatorii în executare, actele administrative având o formă scrisă beneficiază și de o ***forță probantă***, ce reprezintă puterea lor de a constitui o dovadă despre cele constatate prin act.

Actele juridice unilaterale ale autorităților publice emise în realizarea puterii publice se caracterizează în ceea ce privește regimul juridic aplicabil prin regula ***executării din oficiu***. Astfel, ca act prezumat ilegal, actul administrativ este obligatoriu, poate fi executat și produce efectele pe care le-a urmărit autoritatea administrativă prin emiterea lui.

În ce privește conținutul ***obligativității actelor administrative***, trebuie făcută distincție între ***obligația de executare***, pe de-o parte și ***obligația de respectare*** sau ***opozabilitate***, pe de altă parte.

Obligația de executare nu constituie în general o obligație numai în sarcina unui singur subiect de drept, ci se întinde asupra tuturor subiectelor, active sau pasive, la care se referă actul administrativ. Astfel, atunci când actul administrativ este normativ, obligația de executare se întinde la toate subiectele care în prezent sau în viitor, intră în condițiile prevăzute de ipoteza cuprinsă în normele sale, această obligație fiind în general, continuă. În cazul în care actul administrativ are caracter individual, efectele juridice se întind numai la acele subiecte prezente, care sunt precis determinate de act.

Obligația de respectare sau ***opozabilitatea actelor administrative*** impune o ***respectare a efectelor de executare*** pe care le produc actele administrative, astfel că se întinde și la alte subiecte decât acelea obligate la executare.

În cazul în care obligația ce rezultă din act nu este executată de bună voie, cel îndreptățit poate cere intervenția forței de constrângere a statului, direct în baza actului de putere respectiv, fără a mai fi necesară învestirea actului cu titlu executor.

Executarea silită este o măsură extremă, la care organele administrației publice recurg doar după ce au fost epuizate toate celelalte căi prin care s-ar putea asigura executarea obligațiilor prevăzute în actul administrativ.

Astfel, pentru executarea silită a actelor administrative se cer îndeplinite o serie de condiții. În primul rând, trebuie să existe cel care urmează să execute obligația prevăzută în actul administrativ. În al doilea rând, este necesară abilitarea legală a organului administrației publice de a trece la executarea silită. În al treilea rând, este necesar să nu existe nici o altă cale de drept care să asigure îndeplinirea obligației prevăzute în actul administrativ.

Actele administrative sunt caracterizate de acest principiu, tocmai datorită caracterului lor de *forme juridice principale de activitate a autorităților administrației publice*, activitate ce presupune organizarea executării și executarea în concret a legii, respectiv organizarea de servicii publice, în limitele legii

În ce privește *momentul de la care actul administrativ produce efecte juridice* sau cu alte cuvinte *momentul de la care actul administrativ intră în vigoare*, în doctrină s-a fundamentat teza potrivit căreia, acesta este considerat momentul *publicării pentru actele administrative normative* și momentul *comunicării pentru actele administrative individuale*.

Într-o formulare mai cuprinzătoare, actele juridice, deci și administrative, produc efecte juridice de la data aducerii la cunoștința celor cărora li se adresează. Acestora nu li se poate pretinde o anumită conduită dacă nu au cunoscut conținutul actului care prescrie o acțiune sau o inacțiune a subiecților de drept. Din modul în care această regulă este înțeleasă și aplicată decurg o serie de consecințe juridice în ce privește obligația de executare.

Precizarea constituțională actuală introdusă prin legea de revizuire potrivit căreia, *legea intră în vigoare la 3 zile de la data publicării sau la o dată ulterioară prevăzută în textul ei*, corespunzător art.78 a născut vii controverse privitoare la momentul intrării în vigoare a tuturor *actelor administrative normative*.

Potrivit Legii nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative modificată prin Legea nr.189/2004 și republicată ulterior, termenul de *3 zile se calculează pe zile calendaristice*, începând cu data publicării în Monitorul Oficial al României, Partea I și expiră la ora 24,00 a celei de-a treia zi de la publicare. Totodată se prevede expres că, *momentul intrării în vigoare a hotărârilor Guvernului, a actelor normative ale autorităților administrative autonome precum și a ordinelor, instrucțiunilor și a altor acte normative emise de organele administrației publice centrale de specialitate este cel al publicării în Monitorul Oficial al României, Partea I*, dacă în cuprinsul lor nu este prevăzută o dată ulterioară. Atunci când nu se impune ca intrarea în vigoare să se producă la data publicării, în cuprinsul acestor acte normative trebuie să se prevadă că ele intră în vigoare la o dată ulterioară stabilită prin text.

În spiritul art.78 din Constituția republicată, *legile și ordonanțele* adoptate de Guvern în baza unei legi speciale de abilitare intră în vigoare la 3 zile de la data publicării iar în spiritul art.115 alin.(5) din Constituția republicată, *ordonanțele de urgență* intră în

vigoare de la data publicării, sub condiția depunerii lor prealabile la Camera competentă să fie sesizată, conform art.11 din Legea nr.24/2000 republicată.

Potrivit art.81 din aceeași lege, în vederea intrării lor în vigoare, actele normative adoptate de autoritățile administrației publice locale se aduc la cunoștință publică, în condițiile Legii nr.215/2001, prin afișare în locuri autorizate și prin publicare într-un cotidian local de mare tiraj.

În principiu, **actele administrative produc efecte juridice pentru viitor**, fiind **active** și nu **retroactive**.

De la această regulă există și unele excepții cum ar fi: **actele administrative cu caracter retroactiv** adică acele acte care constată existența sau întinderea unor drepturi și obligații ce au luat naștere anterior (*declarative* sau *recognitive*) ori inexistența lor. Din categoria acestor acte fac parte: **actele de revocare a unor acte administrative**, care produc efecte juridice de la data intrării în vigoare a actului desființat sau de la data emiterii actului de desființare; **actele administrative normative interpretative** care emană de la aceeași autoritate care a emis actul interpretat sau de la o autoritate ierarhic superioară și care au efect retroactiv de la data aplicării actului interpretat; **actele administrative jurisdicționale** care au efect retroactiv deoarece se recunosc părților situații juridice preexistente emiterii actului.

De la regula intrării în vigoare a actelor administrative mai sus evocată, fac excepție evident și **actele administrative ce încep să producă efecte juridice la o dată ulterioară comunicării** sau după caz, **publicării**. Situațiile de acest gen sunt determinate fie de unele dispoziții ale legii, fie de voința organului emitent (existând o dată ulterioară prevăzută în finalul actului), fie de natura actului (actele supuse aprobării sau confirmării).

În doctrina actuală, unii autori se referă și la **prorogarea actelor administrative** privită ca operațiunea juridică prin care organul administrației publice, care a adoptat sau a emis un **act administrativ ce produce efecte juridice temporar**, adoptă sau emite un alt act administrativ de aceeași forță juridică, prin care dispune ca efectele juridice ale acelui act să se producă și după expirarea perioadei de timp pentru care a fost adoptat sau emis.

Pot fi prorogate atât actele administrative de autoritate normative cât și cele individuale, prorogarea putând fi atât expresă cât și implicită.

§ 4. Metodologia elaborării actelor administrative normative

Problematika intrării în vigoare a actelor administrative normative nu poate face abstracție de **metodologia elaborării** acestora, fiind o consecință firească a **aplicării unor norme de tehnică legislativă**, prin care se urmărește asigurarea sistematizării, unificării și coordonării legislației precum și conținutul și forma juridică a fiecărui act normativ.

Astfel, potrivit art.3 alin.(1) din Legea nr.24/2000 republicată, normele de tehnică legislativă sunt obligatorii la elaborarea proiectelor de lege de către Guvern și a

propunerilor legislative aparținând deputaților, senatorilor sau cetățenilor, în cadrul exercitării dreptului la inițiativă legislativă, la *elaborarea și adoptarea ordonanțelor și hotărârilor Guvernului*, precum și la *elaborarea și adoptarea actelor normative ale celorlalte autorități cu asemenea atribuții*.

În plus, potrivit art.3 alin.(2) din aceeași lege, normele de tehnică legislativă se aplică în mod corespunzător, și la *elaborarea și adoptarea proiectelor de ordine, instrucțiuni și de alte acte normative emise de conducătorii organelor administrației publice centrale de specialitate*, precum și la *elaborarea și adoptarea actelor cu caracter normativ emise de autoritățile administrației publice locale*.

În ce privește specificul elaborării și adoptării **hotărârilor Guvernului**, acesta rezidă în respectarea, în plus, față de cele arătate, a unor legi, inclusiv a celei privitoare la *organizarea și funcționarea Guvernului*, a unor ordonanțe și a unor hotărâri de Guvern care sunt izvoare formale ale *Legisticii formale*.

Totodată, potrivit art.4 din Legea nr.24/2000 republicată, *actele normative se elaborează în funcție de ierarhia lor, de categoria acestora și de autoritatea publică competentă să le adopte. Categoriile de acte normative și normele de competență privind adoptarea acestora sunt stabilite prin Constituția României, republicată, și prin celelalte legi. Actele normative date în executarea legilor, ordonanțelor sau a hotărârilor Guvernului se emit în limitele și potrivit normelor care le ordonă*.

Textul legislativ trebuie să fie formulat *clar, fluent și inteligibil, fără dificultăți sintactice și pasaje obscure sau echivoce, să nu conțină termeni cu încărcătură afectivă, iar forma și estetica exprimării nu trebuie să prejudicieze stilul juridic, precizia și claritatea dispozițiilor*.

Totodată, Legea nr.24/2000 republicată conține dispoziții speciale privind *integrarea proiectului în ansamblul legislației, unicitatea reglementării în materie precum și evitarea paralelismelor*.

Prevederi speciale sunt consacrate **motivării proiectelor de acte normative**, prin **note de fundamentare** pentru ordonanțe și hotărâri ale Guvernului și respectiv, **referate de aprobare pentru celelalte acte normative**. **Expunerile de motive pentru legi și notele de fundamentare pentru ordonanțe și hotărâri ale Guvernului** trebuie să se publice împreună cu actul normativ în cauză în *Monitorul Oficial al României, Partea I, sau să se prezinte pe Internet de către autoritatea emitentă*.

În sfârșit, *actele normative ale autorităților administrației publice locale se adoptă ori se emit pentru reglementarea unor activități de interes local, în limitele stabilite prin Constituție și prin lege și numai în domeniile în care acestea au atribuții legale*.

Dacă toate aceste precizări la care se pot adăuga și altele se constituie într-o veritabilă *codificare a procedurii de elaborare a actelor administrative normative*, în schimb, în ce privește *actele administrative individuale*, există doar dispoziții disparate în unele acte normative, ce ar trebui unificate.

În ce privește **întinderea efectelor juridice produse de actele administrative**, trebuie făcută distincție între *actele administrative normative* care în principiu produc toate categoriile de efecte, fiind și izvoare ale dreptului și *actele administrative individuale*

care se prezintă în principiu ca fapte juridice ce dau naștere la raporturi de drept administrativ dar și la alte categorii de raporturi.

În ce privește *efectele actelor administrative*, acestea pot fi reglementate și de alte norme de drept decât cele ale dreptului administrativ. Spre exemplu, *adopția* este supusă unui *regim juridic mixt*, de drept administrativ și de dreptul familiei.

Raporturile juridice ce au luat naștere pe baza actelor administrative pot să înceteze fie ca urmare a intervenției unui act juridic emis în acest scop, fie ca urmare a unor fapte materiale prevăzute de lege, pentru a lipsi de efecte juridice, actele administrative.

Astfel, în ce privește *încetarea efectelor juridice*, actele administrative produc efecte juridice până în momentul scoaterii lor din vigoare, care de regulă se face de organul emitent, de autoritatea ierarhic superioară sau de instanțele judecătorești, fiind vorba despre *suspendare*, *revocare* sau *anulare*.

Totodată, *executarea unui act administrativ* prin intermediul unor fapte stinge efectele acestuia. Astfel, obligația de executare a actului administrativ poate înceta, ca orice obligație prin îndeplinirea ei. Este necesar, totuși, ca această încetare să fie prevăzută în mod expres: de un alt act administrativ cu cel puțin aceeași forță juridică, de lege sau de o hotărâre judecătorească.

§ 5. Teste de autoevaluare (cu caracter exemplificativ)

1. Legalitatea actelor administrative presupune:
 - a. obligativitatea conformării acestora dispozițiilor constituționale, legilor adoptate de Parlament, actelor normative cu forță juridică superioară
 - b. obligativitatea conformării acestora actelor normative cu forță juridică superioară
 - c. obligativitatea conformării acestora dispozițiilor constituționale
2. Oportunitatea se regăsește în:
 - a. excesul de putere al autorității administrației publice
 - b. abuzul de putere al autorității administrației publice
 - c. puterea discreționară a administrației
3. În sfera condițiilor de legalitate reținem:
 - a. actul administrativ să fie emis de organul competent și în limitele competenței sale
 - b. actul administrativ să fie emis de o autoritate a administrației publice
 - c. actul administrativ să fie emis de o autoritate publică
4. În sfera condițiilor de legalitate reținem:
 - a. actul administrativ să fie emis de Guvern
 - b. actul administrativ să fie emis de puterea executivă

c. actul administrativ să fie emis în forma și cu procedura prevăzută de lege

5. Forța juridică a actelor administrative este determinată de:

- a. natura juridică a autorității emitente
- b. locul pe care autoritatea emitentă îl ocupă în sistemul organelor administrației publice
- c. rolul autorității emitente

6. Actele administrative normative se elaborează:

- a. întotdeauna în formă scrisă
- b. de regulă în formă scrisă
- c. uneori în formă scrisă

7. Actele administrative individuale se elaborează:

- a. întotdeauna în formă scrisă
- b. de regulă în formă scrisă
- c. de regulă în formă orală

8. În raport de momentul emiterii actului administrativ, condițiile procedurale se pot delimita în:

- a. anterioare, concomitente și ulterioare
- b. anterioare și posterioare
- c. prealabile și concomitente

9. Avizele pot fi:

- a. facultative, consultative și conforme
- b. facultative și consultative
- c. consultative și conforme

10. Avizul consultativ este:

- a. avizul pe care organul emitent este obligat să-l ceară și este obligat să-l respecte
- b. avizul pe care organul emitent nu este obligat să-l ceară dar dacă l-a cerut este obligat să-l respecte
- c. avizul pe care organul emitent este obligat să-l ceară dar nu este obligat să-l respecte

12. Cvorumul și majoritatea cerută de lege pentru adoptarea unui act sunt condiții procedurale:

- a. concomitente
- b. anterioare
- c. ulterioare

13. Cvorumul reprezintă:
- numărul de voturi necesar pentru ca hotărârea să fie valabilă și obligatorie
 - numărul de membri, raportat la totalul membrilor unui organ colegial, care trebuie să fie prezenți pentru ca deliberările acestuia să fie valabile
 - numărul de membri ai unui organ colegial care trebuie să fie prezenți pentru ca actul adoptat să fie valabil
14. Majoritatea absolută reprezintă:
- majoritatea membrilor unui organ colegial
 - majoritatea celor prezenți
 - majoritatea de două treimi
15. Prin prezumția de autenticitate se înțelege:
- calitatea pe care o are actul administrativ de a fi considerat că provine în mod real de la organul evocat în forma sa exterioară
 - calitatea actului administrativ de a corespunde adevărului
 - calitatea actului administrativ de a fi legal
15. Prin prezumția de veridicitate se înțelege:
- calitatea actului administrativ de fi legal
 - calitatea pe care o are actul administrativ de a fi considerat că provine în mod real de la organul evocat în forma sa exterioară
 - calitatea actului administrativ de a corespunde adevărului
16. Inoportunitatea emiterii unui act administrativ:
- constituie un motiv de anulare a actului, nu și de revocare a acestuia de către emitent
 - duce la suspendarea de drept a actului administrativ, din momentul formulării reclamației administrative de către persoana vătămată de dispozițiile acestuia
 - nu poate avea drept consecință invalidarea a actului administrativ, întrucât oportunitatea nu reprezintă o cerință imperativă, ci o recomandare
 - poate afecta validitatea actului administrativ
17. Potrivit tezei Școlii de drept public de la Cluj:
- oportunitatea se subsumează ideii de legalitate
 - legalitatea este inclusă în noțiunea de putere discreționară
 - instanța de contencios administrativ nu poate cenzura decât legalitatea actului administrativ
 - oportunitatea nu poate fi analizată distinct de legalitate

Capitolul III

Modalitățile de ieșire din vigoare a actelor administrative

REZUMAT: *actele administrative produc efecte juridice până în momentul scoaterii lor din vigoare, în cazul celor care nu au fost emise pe o perioadă determinată, fiind vorba despre suspendare (încetare temporară a producerii de efecte juridice), revocare, anulare și inexistență. În acest capitol sunt analizate sintetic modalitățile de ieșire din vigoare a actelor administrative sub aspectul cauzelor care le pot determina, efectelor produse, autorităților competente să le pronunțe.*

§ 1. Suspendarea actelor administrative

Suspendarea reprezintă operația de întrerupere temporară a efectelor juridice produse de un act juridic.

Suspendarea actelor administrative este o garanție a asigurării legalității, ce intervine însă în cazuri de excepție, în situații limită.

Ea are în vedere fie întreruperea vremelnică a producerii de efecte juridice (ceea ce înseamnă că actul era în vigoare) fie amânarea temporară a producerii de efecte juridice.

Suspendarea unui act administrativ poate deveni necesară în mai multe situații cum ar fi: contestarea legalității de către un cetățean, o organizație ne-statală sau o autoritate publică; schimbarea condițiilor de fapt după emiterea actului cu implicații asupra oportunității actului; necesitatea de a pune de acord actul respectiv cu actele organelor ierarhic superioare emise ulterior; aplicarea unei sancțiuni persoanei fizice care a săvârșit o abatere administrativă, clarificarea unor îndoieli ale organului emitent cu privire la legalitatea actului.

Oricât de mare ar fi sfera acestor cauze, ele nu pot transforma *suspendarea* într-o regulă a regimului juridic aplicabil actelor administrative asemeni *revocării*.

Astfel, *suspendarea* se deosebește de *revocare* sub mai multe aspecte:

În primul rând, revocarea apare ca o regulă, în timp ce *suspendarea* reprezintă o operație excepțională.

În al doilea rând, revocarea se dispune când există certitudinea că actul este ilegal, inclusiv sub aspectul oportunității, pe când *suspendarea* intervine când există un dubiu în privința legalității, inclusiv sub aspectul oportunității.

În al treilea rând, revocarea atrage încetarea definitivă a producerii de efecte juridice, pe când *suspendarea* determină doar încetarea temporară a acestor efecte.

Față de această poziție tradițională din doctrina administrativă, în realitate, analiza evoluției practicii administrative și a jurisprudenței administrative din ultimii ani demonstrează faptul că, în timp ce situațiile de revocare a actelor administrative sunt destul de rare, în cazul acțiunilor în contencios administrativ sunt tot mai des întâlnite cazurile în care reclamantul o dată cu introducerea acțiunii de anulare a actului

administrativ vătămător introduce și o cerere de suspendare în condițiile stabilite de *legea contenciosului administrativ*.

Suspendarea actelor administrative poate interveni în următoarele situații:

- a). *de drept* : în baza unei dispoziții legale sau chiar constituționale;
- b). *în baza unui ordin al unui organ ierarhic superior*;
- c). *în baza hotărârii de “retractare vremelnică” de către organul emitent*;
- d). *în baza unei hotărâri judecătorești sau a unei ordonanțe a Ministerului Public*.

În esență, suspendarea poate fi dispusă prin **act juridic** dar poate fi și **opera legiuitorului, ope legis**.

În ce privește prima situație de suspendare, vom reține în primul rând, prevederea art.123 alin.(5) din Constituția republicată, potrivit căreia, introducerea acțiunii prefectului în instanța de contencios administrativ, împotriva unui act al consiliului județean, al celui local sau al primarului, în cazul în care consideră actul ilegal, va atrage **suspendarea de drept** a actului.

Un alt exemplu de suspendare în temeiul legii, ni-l oferă *Ordonanța Guvernului nr.2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor* care stabilește expres că, plângerea contravenientului împotriva procesului-verbal de constatare a contravenției și de aplicare a sancțiunii atrage **suspendarea executării** actului de sancționare.

De asemenea, **actuala lege a contenciosului administrativ, Legea nr.554/2004** consacră în raport cu vechea lege, o reglementare mai amplă instituției **suspendării executării actului atacat**, prevăzând expres că *cererea de suspendare poate să intervină o dată cu declanșarea procedurii prealabile, până la pronunțarea instanței de fond*, ea urmând să fie rezolvată *de urgență, cu citarea părților, iar încheierea sau după caz, sentința prin care se pronunță suspendarea fiind executorie de drept și putând fi atacată cu recurs în termen de 5 zile de la pronunțare*.

În plus, mai precizează legiuitorul organic, *când în cauză 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*.

O dispoziție expresă este consacrată situației în care *solicitarea suspendării executării actului administrativ individual este cerută de reclamant prin acțiunea principală*.

Potrivit doctrinei, chiar **autoritatea emitentă și autoritatea ierarhic superioară pot suspenda actele administrative emise dacă există dubii cu privire la legalitatea acestora**.

Organele care fac parte din Ministerul Public pot suspenda numai actele administrative ale organelor de deținere și executare a pedepselor.

Spre deosebire de *anularea și revocarea actelor administrative* care, după cum vom vedea, operează în cazul în care actele sunt ilegale sau inoportune, suspendarea intervine în situația în care există îndoieli cu privire la legalitatea sau oportunitatea actelor administrative. Prin urmare, efectele suspendării vor înceta fie prin anularea actului, fie prin repunerea lui în vigoare, ca urmare a stabilirii legalității lui.

§ 2. Revocarea actelor administrative

În ce privește **revocarea**, aceasta reprezintă *operația juridică prin care organul emitent al unui act administrativ sau organul ierarhic superior desființează acel act*. Când este pronunțată de organul emitent, revocarea mai este numită și **retractare**.

Pe aceeași linie de idei, *revocarea este privită ca operațiunea juridică ce poate consta în două forme de exprimare: retractarea*, atunci când desființarea actului se face de autoritatea emitentă și *revocarea propriu-zisă*, atunci când desființarea actului se face de către autoritatea ierarhic superioară celei emitente. Evident, în această din urmă situație, este necesar să existe o astfel de autoritate ierarhic superioară, având în vedere actuala organizare a administrației publice, caracterizată mai degrabă prin lipsă de subordonare între autorități.

Revocarea reprezintă deci, un *caz particular al nulității* dar în același timp, și o regulă, un **principiu fundamental al regimului juridic al actelor administrative**.

Acest principiu fundamental aplicabil actelor administrative rezultă atât din art.21 și cât și din art.52 din Constituția republicată, precum și din dispozițiile *Legii contenciosului administrativ*, care menține caracterul obligatoriu al procedurii prealabile ce fusese consacrat și prin *Legea nr.29/1990*, vechea reglementare în materie.

Astfel potrivit art. 7 alin.(1) din **Legea nr.554/2004 privind contenciosului administrativ**, înainte de a se adresa instanței de contencios administrativ competente, cel vătămat într-un drept al său sau un interes legitim, printr-un act administrativ unilateral, *trebuie* să solicite autorității publice emitente, în termen de 30 de zile de la data comunicării actului, *revocarea, în tot sau în parte*, a acestuia. Plângerea se poate adresa în egală măsură, organului ierarhic superior, dacă acesta există.

Prin această **procedura prealabilă**, legiuitorul a fundamentat dreptul administrației de a reveni oricând asupra actului emis.

Principiul **revocabilității actelor administrative** apare ca un efect firesc al trăsăturilor administrației publice, al rațiunii însăși de a fi a actelor administrative.

Structura organizațională a administrației publice se bazează pe anumite reguli, între care și subordonarea ierarhic administrativă.

Vom înțelege astfel, *revocarea actelor administrative ca fiind o regulă, un principiu al structurii funcționale a administrației publice*.

Principiul revocării actelor administrative a devenit o constantă a dreptului public românesc, fiind unanim admis de toți specialiștii, recunoscut de practicienii din administrația publică dar neprevăzut expres în vreun text de lege. Este motivul pentru care, în doctrina actuală a fost subliniată necesitatea consacrării sale în viitorul *Cod de procedură administrativă*, aspect care ar clarifica o serie de probleme teoretice și ar oferi un criteriu sigur pentru practica administrativă și judecătorească.

Deși aparent simplă, *revocarea* ridică unele probleme speciale, cum ar fi cea a situației efectelor juridice deja produse până atunci precum și cea a consecințelor juridice ale efectelor produse în raport de cauzele care au determinat-o.

În ce privește condițiile în care trebuie dispusă revocarea, vom reține că, aceasta trebuie dispusă printr-un act cu cel puțin aceeași forță juridică cu a actului revocat, cu respectarea procedurii de emitere și cu admiterea posibilității unei acțiuni în instanța de contencios administrativ. Ea trebuie *motivată*.

De la această regulă, pot apare excepții, în cazul în care, după ce actul a fost emis, au intervenit reguli noi care au modificat procedura de elaborare a acestuia, actul de revocare urmând să respecte noile norme procedurale.

Revocarea poate interveni pentru nerespectarea *condițiilor generale de legalitate* ale actului administrativ, dar în mod special a condiției specifice referitoare la *oportunitate*.

Autoritatea emitentă a unui act administrativ *poate nu doar să-l revoce dar și să-l modifice*. **Modificarea actelor administrative** poate fi făcută de autoritatea emitentă dar și de alte autorități publice, cum ar fi autoritatea ierarhic superioară sau instanța judecătorească competentă, potrivit legii.

În analiza acestei chestiuni trebuie făcută distincție după cum este vorba despre acte *administrative de autoritate normative* sau *individuale*. Astfel, *actele administrative normative* pot fi modificate de regulă de către *autoritatea emitentă*, dar în condițiile legii și de către *instanța competentă*.

Modificarea de către instanța competentă intervine în aplicarea prevederii din *Legea contenciosului administrativ* potrivit căreia, “instanța soluționând acțiunea, poate, după caz, să anuleze, *în tot sau în parte*, actul administrativ...”.

Actele administrative individuale pot fi modificate în principal, de autoritatea emitentă, iar în secundar, de autoritatea administrativă ierarhic superioară precum și, în condițiile legii, de instanțele judecătorești, în acest caz, fiind vorba de evocarea aceleiași dispoziții din *Legea contenciosului administrativ*.

La *modificarea actelor administrative individuale*, trebuie să se țină seama însă, de principiul drepturilor câștigate, astfel încât, după modificare, să nu se creeze o situație mai rea celui căruia actul i se adresează.

Revenind la revocare, cauzele acesteia pot fi *anterioare, concomitente sau ulterioare* emiterii actului administrativ.

Spre deosebire de ***actele administrative normative care sunt întotdeauna și oricând revocabile, actele administrative individuale sunt în principiu revocabile, cu următoarele categorii de excepții:***

- a). *actele administrative declarate irevocabile printr-o dispoziție expresă a legii;*
- b). *actele administrative cu caracter jurisdicțional;*
- c). *actele administrative de aplicare a sancțiunilor corespunzătoare formelor răspunderii din dreptul administrativ;*
- d). *actele administrative de punere în executare a actelor procedurale penale;*
- e). *actele administrative care au dat naștere la contracte civile (în sensul larg al termenului);*
- f). *actele administrative emise ca urmare a existenței unor contracte civile;*
- g). *actele administrative care dau naștere la drepturi subiective garantate de lege sub aspectul legalității;*

h). *actele administrative care au fost executate material.*

Deoarece prima categorie se subînțelege, iar celelalte trei vor fi abordate în contextul cercetării altor instituții cu care au directă legătură, ne ocupăm în continuare de ultimele patru excepții, cu precizarea că acestea sunt deduse fie din *natura actului*, fie din *efectele pe care le-au produs* sau din *voința legiuitorului*.

Exceptarea *actelor administrative care au dat naștere la contracte civile* are în vedere raporturile dintre dreptul administrativ și dreptul civil, fiind unul din aspectele esențiale ale acestei corelații.

În doctrină au fost identificate două ipoteze: prima, în care contractul civil se încheie pe baza unui act administrativ prealabil între doi particulari sau între un particular și o instituție publică și a doua, în care contractul civil se încheie pe baza unui act administrativ prealabil între două autorități ale administrației publice sau între o astfel de autoritate și o instituție publică.

În prima ipoteză, contractul încheiat pe baza actului administrativ poate fi reziliat numai pe cale judecătorească, actul administrativ fiind irevocabil iar în a doua ipoteză, principiul irevocabilității operează numai dacă autoritățile administrației publice, respectiv autoritatea administrativă și instituția publică nu sunt subordonate aceleiași autorități administrative ierarhic superioare.

În ce privește însă prima ipoteză, în doctrină există și o analiză mai nuanțată, potrivit căreia în unele situații, contractelor li se poate aplica un regim comandat de dreptul public, iar identificarea acestor situații se va face de la caz la caz, în concret, ținându-se cont de litera și spiritul legii. O asemenea poziție pornește de la premisa că, în realitate, contractul civil nu este decât un instrument juridic de realizare a sarcinilor organului administrației publice de la care provine actul administrativ, act pe care “s-a greșit” contractul civil, contractul comercial, contractul individual de muncă, etc.

Prin urmare, capacitatea de drept civil a părților contractante este “subordonată” capacității de drept administrativ a organului emitent.

Este de fapt, problema priorității între cele două exigențe: siguranța persoanelor particulare în viața juridică, și implicit în raporturile născute pe baza unui act administrativ și interesul public pe care îl are de apărut administrația publică. Admițând “prioritatea administrativului”, trebuie să admitem și dreptul “particularului” de a ataca în contencios administrativ, actul de revocare.

Această categorie de acte exceptate de la principiul revocabilității se impune a fi regândită în raport cu noua prevedere a actualei reglementări în domeniul contenciosului administrativ, care stabilește posibilitatea *autorității publice emitente a unui act administrativ nelegal de a solicita instanței constatarea nulității acestuia, în situația în care actul nu mai poate fi revocat deoarece a intrat în circuitul civil și a produs efecte juridice, situație în care, 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.*

O altă excepție de la excepție o reprezintă și *actele administrative de numire în funcții publice din administrația centrală.*

Actele administrative emise pe baza unui contract prealabil sunt exceptate de la principiul revocabilității, actul administrativ fiind în această situație “un instrument juridic” strict necesar pentru executarea contractului civil însuși.

Actul administrativ nu poate fi desființat decât o dată cu contractul și pe căile prevăzute de lege în acest scop, nu însă și printr-o revocare din partea organului administrației publice. Sunt situațiile în care contractul civil preexistă legal între subiecte de drept, care nu fac parte din sistemul “administrativ” al organului ce trebuie să emită actul.

Actele administrative care au dat naștere la drepturi subiective garantate de lege prin stabilitate ca acte exceptate se disting după cum dreptul subiectiv apare în sfera unui raport juridic administrativ, respectiv a unui raport juridic civil. În prima categorie intră certificatele de naștere, cărțile de identitate, diplomele de absolvire a unor instituții de învățământ superior etc.

Săvârșirea unor operații de fraudare a legii de către beneficiarii unor astfel de acte va putea atrage însă, în mod evident, ilegalitatea actului, ducând implicit, la posibilitatea revocării sale.

În cazul drepturilor subiective civile, legea a înțeles să le ocrotească în mod special, exceptând actul administrativ ce stă la baza lor de la principiul revocabilității, deoarece ele presupun angajarea beneficiarului la cheltuieli importante.

Actele care au fost executate material în mod evident nu mai pot fi revocate deoarece desființarea lor nu va putea șterge efectele materiale deja produse.

Cele mai frecvente acte administrative din sfera acestei categorii sunt **autorizațiile**, care au dat naștere la drepturi subiective care nu sunt protejate special. Revocarea unei autorizații de construire după ridicarea clădirii, nu ar mai avea nici o valoare.

Această categorie privește numai actele administrative individuale care se realizează material printr-o singură operațiune (acțiune) sau mai multe operațiuni determinate.

În legătură cu *revocarea autorizațiilor*, trebuie făcută distincție între **autorizațiile impuse de lege**, care se caracterizează prin faptul că autoritatea administrației publice este obligată să le elibereze la solicitarea celui interesat dacă sunt îndeplinite condițiile cerute de lege și **autorizațiile libere**, care se caracterizează prin faptul că autoritatea administrației publice nu are obligația de a le elibera, ci poate să aprecieze oportunitatea emiterii lor.

Astfel, în timp ce prima categorie de autorizații evocată se bucură de *stabilitate mai mare*, deoarece autoritatea competentă are obligația de a le elibera dacă cel interesat întrunește condițiile cerute de lege, fiind deci irevocabile, a doua categorie prezintă un *caracter precar și revocabil* tocmai datorită dreptului de apreciere de care beneficiază autoritatea emitentă, beneficiarul unei asemenea autorizații asumându-și riscul unor pagube în momentul solicitării autorizației (spre exemplu, autorizația de exercitare a unei meserii).

Totodată irevocabilitatea actelor administrative din categoriile exceptate de la principiul revocabilității nu mai poate fi invocată dacă ne aflăm în prezența unor **acte inexistente**, adică a unor acte care *nu au avut nici un moment aparența de legalitate*.

§ 3. Anularea și inexistența actelor administrative

Principiul legalității, principiu fundamental aplicabil administrației publice impune stricta respectare a dispozițiilor constituționale, legale și a tuturor actelor normative cu forță juridică superioară, de către autoritățile administrației publice.

În dreptul administrativ, ramură a dreptului public, problema **nulității actelor** pe care le adoptă sau le emit autoritățile administrației publice și conducătorii acestora se pune oarecum în alți termeni decât în dreptul privat, în primul rând, datorită existenței mai multor categorii de interese și anume: *interesul general*, statal, *interesul local*, al județelor, orașelor și comunelor precum și *interesul individual*, adică interesul administrațiilor.

Legea trebuie să țină seama de aceste interese și să le concilieze. Uneori ea declară **inexistența actului**, alteori numai **nulitatea actului**, alteori numai **anulabilitatea** față de anumite persoane.

Astfel, încălcarea prevederilor legale atrage sancționarea activității ilegale, în concret, a actului administrativ, prin **anularea** sau **inexistența** sa.

Anularea unui act juridic este definită de regulă ca reprezentând *operația juridică prin care se dispune desființarea aceluși act, încetarea definitivă a producerii de efecte juridice de către acesta*.

În doctrina interbelică s-a conturat o **teorie a nulităților**, nuanțată, bazată pe *gravitatea ilegalităților* dar și pe *diferitele interese* aflate în joc.

Față de preocupările specialiștilor în drept civil și respectiv, în teoria generală a dreptului vizând problema nulității, în doctrina postbelică, autorii de drept administrativ au căutat să lămurească următoarele aspecte:

- a). *posibilitatea admiterii teoriei nulității absolute și a nulității relative;*
- b). *posibilitatea admiterii teoriei anulabilității;*
- c). *posibilitatea admiterii teoriei inexistenței;*
- d). *raportul dintre nulitate și revocare.*

În ce privește prima problemă, răspunsul a fost de regulă favorabil, considerându-se că *nulitatea poate fi absolută sau relativă* în funcție de interesul ocrotit de norma încălcată prin actul ilegal sau de gravitatea viciilor de ilegalitate.

În ce privește **teoria anulabilității**, în raport de *gravitatea nerespectării condițiilor de valabilitate ale unui act administrativ*, în doctrina postbelică, un autor a susținut că sunt *nule* acele acte care nu întrunesc condițiile esențiale pentru a lua ființă și respectiv, *anulabile*, actele ce conțin încălcări de mică însemnătate a condițiilor cerute pentru existența lor, și care fără a înceta să fie obligatorii, pot fi contestate pe cale administrativă sau judecătorească. Au fost însă și autori care au identificat *anulabilitatea* cu *nulitatea relativă*.

În prezent, *anulabilitatea* este definită ca reprezentând acea formă a nulității actelor administrative care se aplică, atunci când legea o prevede, actelor administrative adoptate sau emise cu nerespectarea acesteia.

În ce privește *teoria inexistenței*, aceasta a fost în mod constant susținută de doctrina interbelică și cea postbelică, fiind pe deplin menținută și în doctrina actuală.

O problemă analizată în doctrina recentă privește răspunsul la întrebarea dacă *inexistența actului administrativ* reprezintă un grad de nulitate sau un alt tip de sancțiune a actului administrativ.

În privința *raportului dintre nulitate și revocare*, unii autori privesc *revocarea ca un caz particular al anulării*, iar alți autori o privesc distinct, ca o *instituție de sine stătătoare*.

Legat de distincția dintre *nulitatea în dreptul civil* și *nulitatea în dreptul administrativ*, un autor identifică o serie de deosebiri și anume:

În primul rând, *nulitatea în dreptul administrativ* este determinată de *ilegalitate*, iar după unele opinii și de *ne-oportunitate* (autorul se referă la teza fundamentată de Școala de drept public de la București, evocată mai devreme – subl.ns.), în timp ce *nulitatea în dreptul civil* este antrenată în general, de *încălcarea legii*.

În al doilea rând, *în dreptul administrativ, nulitatea derivă din încălcarea condițiilor de fond sau de formă ale actelor administrative*, fără să mai fie necesară existența unor prevederi legale exprese în acest sens, cum este regula în dreptul civil.

În sfârșit, în cazul *distincției dintre nulitățile totale și nulitățile parțiale* există unele diferențieri după cum actul administrativ este individual sau normativ. Astfel, în cazul *actelor administrative normative*, nulitatea parțială se poate manifesta afectând numai o parte a actului juridic, adică una sau mai multe norme care contravin normelor cu forță juridică superioară. În ipoteza *actelor administrative individuale* este mai greu să se facă o distincție atât de netă între nulitatea totală și nulitatea parțială, deoarece actul este unitar prin existența unei singure cauze și a unui singur obiect, motiv pentru care, de regulă, nulitatea nu poate fi decât totală.

Potrivit doctrinei actuale, viciile de ilegalitate care afectează actele administrative nu au toate aceeași gravitate. În plus, uneori, viciul de ilegalitate aduce atingere interesului public, alteleori, numai celui particular.

Orice teorie a nulității actelor administrative trebuie să pornească de la realitatea că viciile care afectează legalitatea acestora nu au toate o valoare egală.

Astfel, este firesc să apreciem că, nerespectarea unei reguli de fond are o importanță mai mare decât nerespectarea unei reguli de formă, motiv pentru care cauzele de nulitate a actelor administrative pot fi structurate după cum ele vizează ***condiții de fond*** (stabilite prin norme de drept administrativ material) sau ***condiții de formă*** (stabilite prin norme de drept administrativ procesual).

Prin urmare, de regulă, nerespectarea unor *condiții de fond* privind conținutul actului va atrage *nulitatea absolută* a actului administrativ, iar nerespectarea unor *condiții de formă* va determina *nulitatea relativă* a acestuia.

Pot exista însă domenii în care nerespectarea unei condiții de formă are o importanță mai mare decât nerespectarea unei condiții de fond. Spre exemplu, art.16 din *Ordonanța Guvernului nr.2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor* enumeră o serie de

mențiuni pe care procesul-verbal de sancționare a contravenției trebuie să le cuprindă, în mod obligatoriu.

Mai mult, în art.17 sunt indicate mențiunile a căror lipsă se prevede expres că va atrage *nulitatea procesului-verbal, nulitate ce poate fi constatată și din oficiu*. Este vorba despre mențiunile privind numele, prenumele și calitatea agentului constator, numele și prenumele contravenientului (iar în cazul persoanei juridice: denumirea și sediul acesteia), fapta săvârșită și data comiterii precum și semnătura agentului constator.

Prin urmare, în cazul lipsei acestor mențiuni ne vom referi la ***nulitatea absolută a procesului – verbal***, în vreme ce necompletează altor mențiuni din cele prevăzute în art.16 din Ordonanță va atrage doar ***nulitatea relativă***, ele putând fi acoperite de organul competent a soluționa plângerea.

Dispoziția conținută în O.G.nr.2/2001 mai sus enunțată, obligă la nuanțarea nulității în dreptul administrativ și fundamentarea unei forme agravante a nulității și respectiv, unei forme mai ușoare, chiar și atunci când este vorba de nerespectarea unor imperative cu caracter procedural. Sunt aspecte care îndreptătesc să se susțină atât o teorie a delimitării nulității în absolută și relativă, cât și o teorie a divizării ei în nulitate și anulabilitate.

Nulitatea absolută intervine când se încalcă o condiție de legalitate de mare importanță, stabilită în concret, în funcție de dispozițiile normelor juridice care conturează regimul juridic al actului administrativ în discuție.

Anulabilitatea (nulitatea relativă) intervine pentru nerespectarea unei condiții de legalitate de mică importanță.

În lipsa unor dispoziții cu caracter de principiu (a unui *Cod de procedură administrativă*) suntem de părere că o distincție a nulității actelor administrative în ***nulitate absolută și anulabilitate*** nu se poate face decât pentru acele materii în care există precizări exprese ale legii (cum ar fi art.17 din O.G. nr.2/2001).

Dincolo de asemenea prevederi exprese, ***distincția dintre nulitatea absolută și nulitatea relativă nu are nici o relevanță practică, putând fi susținută și “teoria unicității nulității”***.

Pe aceeași linie de idei, în doctrină s-a mai arătat că, nulitățile iau, în general, aspectul *nulităților absolute* deoarece își găsește aplicarea principiul sesizării din oficiu și anularea poate fi hotărâtă oricând, nici un termen de prescripție nu limitează controlul legalității exercitat de autoritatea administrativă emitentă și cea ierarhic superioară.

În doctrină se mai apreciază că, o distincție mai clară între *nulitatea absolută și nulitatea relativă* ar trebui făcută și în *dreptul administrativ*, pentru a se da posibilitatea oricărei persoane interesate să ceară constatarea nulității actelor administrative prin care se încalcă normele legale imperative și implicit interesul public.

Această poziție este argumentată într-un studiu distinct cu soluții din practica judecătorească bazate pe texte legale existente, autorul considerând că această distincție mai clară între nulitatea absolută și nulitatea relativă ar trebui făcută cel puțin sub

aspectul *cauzelor care determină cele două tipuri de nulități și al persoanelor îndreptățite să le evoce în fața instanțelor.*

O altă problemă în materia ***nulității actelor administrative***, deja enunțată, pornește de dispoziția *Legii contenciosului administrativ*, potrivit căreia instanța poate decide *anularea totală sau parțială* a unui act administrativ.

În ce privește ***anularea parțială*** a unui act administrativ, în doctrină se susține că, aceasta este în principiu posibilă, dar numai dacă “partea” din act care a fost anulată nu are o legătură organică și intrinsecă cu celelalte dispoziții din act, care pot avea o existență de sine stătătoare și se pot aplica în forma în care au fost adoptate chiar și în lipsa dispozițiilor care au fost anulate, altfel organul competent trebuie să ia măsura anulării totale a actului administrativ, deoarece această măsură intervine implicit prin imposibilitatea aplicării părții din act care nu a fost anulată expres. Alta este situația în care actul administrativ nu prezintă nici măcar umbra unei aparențe de legalitate, el apărând în mod manifest ca ilegal, caz în care ne referim la ***inexistența*** acestuia.

Teoria actelor juridice inexistente a apărut în doctrina juridică franceză, în a doua jumătate a secolului al XIX-lea, în legătură cu actele de stare civilă, în special cu cele de căsătorie.

Actele administrative inexistente, departe de a se bucura de o prezumție de legalitate, sunt lovite de vicii atât de vizibile, încât nimeni nu le poate atribui nici măcar un moment caracterul de acte juridice obligatorii.

În cazul actelor administrative inexistente nu mai operează prezumția de legalitate, încălcarea legii fiind atât de evidentă încât oricine o poate sesiza.

Cu alte cuvinte, viciul ilegalității afectează în așa măsură actul încât acesta este lipsit de prezumția de legalitate “*ab initio*”, astfel încât se poate considera că actul nici nu a luat ființă.

Prin urmare, nimeni nu poate fi obligat să se supună dispozițiilor cuprinse într-un astfel de act, mai mult, punerea în executare a actului inexistent de către organele administrației publice apare ca o cale de fapt (și nu de drept) care atrage răspunderea administrației publice, respectiv a funcționarilor pentru pagubele cauzate.

S-ar părea, la prima vedere, că noțiunea de ***inexistență*** sugerează lipsa oricărui efect juridic.

Limitele prezumției de legalitate nu pot fi stabilite în mod abstract, ci în funcție de situația de fapt, în fiecare caz în parte.

Ca regulă a regimului juridic al inexistenței actelor administrative trebuie admis dreptul subiectelor destinate ale actului administrativ de a se apăra în fața oricărei autorități publice prin invocarea inexistenței.

Corespunzător acestui drept, trebuie admisă existența obligației autorităților respective de a constata, utilizând prerogativele de putere publică de care dispun, inexistența actului administrativ.

În doctrina franceză, *actele inexistente* sunt analizate la categoria *actelor necreatoare de drept*, inexistența fiind calificată a fi “*mai gravă decât nulitatea absolută*” iar în

jurisprudența Consiliului de Stat, actul inexistent este calificat ca fiind “*actul cu efecte nule*” sau “*actul nul și neavenit*”.

În dreptul administrativ, rațiunea introducerii sancțiunii ***inexistenței*** prezintă, spre deosebire de dreptul civil, un mare interes practic.

Într-adevăr, în baza *prezumției de legalitate*, ce caracterizează actele administrative, acestea sunt executorii de drept producând efecte până în momentul desființării lor.

În cazul *inexistenței*, prin simpla ei constatare, făcută de orice subiect interesat, prezumția este înlăturată fără o procedură deosebită, actul neavând nici măcar aparența de legalitate și fiind lipsit de caracterul executoriu.

La ora actuală, inexistența a devenit chiar o ***instituție de ordin constituțional*** dacă avem în vedere dispozițiile art.100 alin.1 referitoare la ***decretele Președintelui***, considerate ***inexistente în cazul nepublicării*** și respectiv, ale art. 108 alin.(4) referitoare la ***actele Guvernului***, considerate de asemenea, ***inexistente în cazul nepublicării***, cu excepția hotărârilor Guvernului cu caracter militar care se comunică numai instituțiilor interesate.

În ce privește *organele competente să constate aceste modalități de încetare a producerii de efecte juridice de către un act administrativ*, competența de a constata nulitatea unui act administrativ revine ***organului ierarhic superior*** (în baza dreptului de control de care dispune acesta, în virtutea raportului de subordonare) precum și *instanțelor judecătorești*, în principal, secțiilor de contencios administrativ ale acestora.

Ministerul Public prin reprezentanții săi poate de asemenea anula, actele ilegale ale organelor administrative de cercetare și urmărire penală, respectiv ale organelor de administrare a locurilor de deținere și executare a pedepselor.

O consacrare expresă într-un text de lege, care nu poate fi decât viitorul *Cod de procedură administrativă* a ***principiului potrivit căruia anularea nu poate fi pronunțată decât de instanța de judecată*** iar ***revocarea ar reveni exclusiv autorității emitente sau autorității ierarhic superioare*** ar permite clarificarea confuziilor care domnesc încă, în această materie, ar elimina ambiguitățile care se regăsesc în doctrină în legătură cu această chestiune, ca efect al unei practici administrative neunitare și inconsecvente.

În acord cu un asemenea punct de vedere, ce ar contribui la *sistematizarea și uniformizarea materiei privitoare la actul administrativ*, credem că, unele texte de lege ar trebui revizuite pentru a răspunde acestui principiu.

Spre exemplu, art.28 alin. (2) din *Legea nr.90/2001 privind organizarea și funcționarea Guvernului României și a ministerelor*, potrivit căruia: “În exercitarea controlului ierarhic *Guvernul are dreptul să **anuleze** actele administrative ilegale sau inoportune* emise de autoritățile administrației publice din subordinea sa, precum și ale prefecturilor” ar trebui reformulat, cu următorul conținut: “În exercitarea controlului ierarhic, *Guvernul are dreptul să **revoce** actele administrative ilegale sau inoportune* emise de autoritățile administrației publice din subordinea sa, precum și ale prefecturilor”.

În egală măsură, alte două dispoziții din *Legea nr.340/2004 privind instituția prefectului*, ar putea suferi modificări similare. Este vorba despre o dispoziție potrivit

căreia, „Ministerul Administrației și Internelor poate propune Guvernului **anularea** ordinelor emise de prefect, dacă le consideră nelegale sau netemeinice”. Și mai este vorba despre o altă dispoziție, potrivit căreia, ca urmare a obligației prefectilor de a comunica conducătorului instituției ierarhic superioare serviciului public deconcentrat, ordinele prin care se stabilesc măsuri cu caracter tehnic sau de specialitate ce trebuie emise după consultarea conducătorului serviciilor publice deconcentrate, ministerele și celelalte organe ale administrației publice centrale pot propune Guvernului măsuri de **anulare** a acestor ordine, dacă le consideră nelegale.

În felul acesta, s-ar confirma și teza din doctrină, unanim acceptată, potrivit căreia, **revocarea poate să intervină pentru considerente de ilegalitate, dar mai ales de oportunitate**, și teza fundamentată de specialiștii de la Cluj, potrivit căreia, **anularea poate să intervină pe considerente de ilegalitate**.

În ce ne privește, ajungem la concluzia că, judecătorul în contencios administrativ, atunci când cercetează limitele puterii discreționare cu ocazia emiterii unui act administrativ supus controlului judecătoresc ajunge în mod inevitabil uneori, la **controlul oportunității**.

Inexistența poate fi constatată de orice subiect interesat, ceea ce înseamnă că prezumția de legalitate este înlăturată și actul nu are nici măcar aparența de legalitate, fără să se pună nici un moment problema caracterului său executoriu.

O chestiune care prezintă atât un interes teoretic cât mai ales, unul practic se referă la **efectele juridice** care s-au produs până la data constatării, în tot sau în parte, a nulității unui act administrativ.

Astfel, în ce privește **efectele nulității**, indiferent care organ pronunță nulitatea, cauzele pronunțării acesteia nu pot fi decât anterioare sau concomitente emiterii lui, nefiind de conceput ca un act administrativ să fie legal emis iar ulterior să devină ilegal.

De aceea, anularea are de regulă, efect retroactiv, actul de anulare stingând efectele actelor anulate. Vor putea fi șterse însă doar efectele juridice, nu și faptele materiale deja săvârșite.

De pildă, anularea unui carnet de conducere auto pe baza căruia s-a exercitat conducerea autovehiculului nu poate șterge efectele trecute ale acestuia, deoarece el a fost realizat prin activități succesive.

Anularea unui act administrativ are ca efect nulitatea tuturor actelor juridice ulterioare care au fost condiționate sub aspectul legalității, de existența unui act administrativ.

Deși teoretic se poate distinge **inexistența** de **nulitatea absolută**, practic efectul este același, întrucât în ambele situații, actul este desființat în întregime cu efect retroactiv. Totuși, distincția între cele două sancțiuni este marcată de faptul că actul lovit de nulitate absolută continuă să producă efecte juridice, în baza prezumției de legalitate, până în momentul în care se constată, cu efect retroactiv, nulitatea actului administrativ de către organele competente, pe când în cazul inexistenței, actul nu beneficiază de la bun început de această prezumție și nu poate fi pus în executare.

§ 4. Teste de autoevaluare (cu caracter exemplificativ)

1. Suspendarea actelor administrative reprezintă:
 - a. operația de întrerupere temporară a efectelor juridice produse de un act administrativ
 - b. operația de întrerupere pe o perioadă de timp determinată a efectelor juridice produse de un act administrativ
 - c. operația de încetare definitivă a producerii de efecte juridice

2. Suspendarea poate fi dispusă:
 - a. prin act juridic
 - b. de către legiuitor
 - c. prin act juridic sau de către legiuitor

3. În cazul introducerii de către prefect a unei acțiuni în contencios administrativ împotriva unui act administrativ al unei autorități a administrației publice locale alese intervine:
 - a. suspendarea de drept a actului
 - b. abrogarea actului
 - c. revocarea actului

4. Revocarea actelor administrative reprezintă:
 - a. operația de întrerupere temporară a efectelor juridice produse de un act administrativ
 - b. operația de încetare definitivă a producerii de efecte juridice
 - c. operația de întrerupere pe o perioadă de timp determinată a efectelor juridice produse de un act administrativ

5. Atunci când revocarea provine de la organul emitent, ea se mai numește:
 - a. retragere
 - b. renunțare
 - c. retractare

6. Revocarea actelor administrative reprezintă:
 - a. un principiu al structurii funcționale a administrației publice
 - b. o excepție specifică actelor administrative
 - c. un principiu absolut aplicabil actelor administrative fără excepție

7. Revocarea intervine:
 - a. întotdeauna în cazul actelor administrative normative și uneori în cazul actelor administrative individuale

- b. întotdeauna în cazul actelor administrative
- c. întotdeauna în cazul actelor administrative individuale și uneori în cazul actelor administrative normative

8. Actele administrative executate material constituie:

- a. o excepție de la principiul revocabilității
- b. o excepție de la principiul irevocabilității
- c. o regulă a principiului revocabilității

9. Nulitatea actelor administrative reprezintă:

- a. operația de întrerupere temporară a efectelor juridice produse de un act administrativ
- b. operația de încetare definitivă a producerii de efecte juridice
- c. operația de întrerupere pe o perioadă de timp determinată a efectelor juridice produse de un act administrativ

10. Nulitatea absolută a actelor administrative intervine când:

- a. se încalcă o condiție de legalitate de mare importanță
- b. se încalcă o condiție de legalitate de mică importanță
- c. se încalcă un interes particular

11. Inexistența actelor administrative intervine când:

- a. se încalcă un interes public
- b. se încalcă un interes particular
- c. nu mai operează prezumția de legalitate, încălcarea legii fiind atât de evidentă încât oricine o poate sesiza

12. Inexistența actelor administrative reprezintă:

- a. o noțiune de ordin constituțional
- b. o noțiune de ordin legal
- c. o noțiune utilizată exclusiv în doctrina administrativă

13. Suspendarea executării actului administrativ reprezintă:

- a. o măsură cu caracter permanent, până la abrogarea actului în cauză
- b. o măsură care poate fi dispusă numai de instanța de judecată
- c. un rezultat al angajării răspunderii contravenționale
- d. o măsură care poate fi dispusă și de instanța de judecată

Capitolul IV

Contractele administrative

REZUMAT: După modelul doctrinei, legislației și jurisprudenței franceze, în perioada interbelică a apărut și a fost dezvoltată și de o parte a specialiștilor români, teoria contractelor administrative. Ignorată în toată perioada postbelică, cu excepția notabilă a unei autoare care a preluat această teorie și a susținut-o exemplificând la vremea respectivă cu contractul de specializare universitară, teoria a redevenit în actualitate după 1990. Sistemul legislativ românesc consacră în prezent mai multe tipuri de contracte administrative și mai mult, Legea nr.554/2004 privind contenciosul administrativ asimilează actelor administrative, contractele încheiate de autoritățile publice care au ca obiect: punerea în valoare a bunurilor proprietate publică; executarea lucrărilor de interes public; prestarea serviciilor publice și achizițiile publice.

§ 1. Evoluția doctrinei cu privire la teoria contractelor administrative

Potrivit unui autor consacrat din doctrina interbelică, administrația acționează în unele cazuri și prin **acte contractuale** pe care le încheie cu particularii. Astfel sunt contractele de cumpărare și vânzare, contractele de închiriere sau arendare, contractele de locațiune de servicii, împrumuturile, donațiile etc. Aceste contracte sunt supuse în principiu, Codului civil. Unele din contractele încheiate de administrație urmăresc însă satisfacerea unui interes general sau buna și regulata funcționare a serviciilor publice, motiv pentru care sunt supuse regimului administrativ.

Contractele încheiate de administrație cu particularii în scopul de a colabora împreună în vederea satisfacerii unui serviciu public sau a unui interes general, supuse din această cauză regimului administrativ sunt **contractele de drept public** sau **contractele administrative**. Așa de exemplu sunt considerate contracte administrative, *concesiunea de servicii publice, concesiunea domeniului public, contractul de lucrări publice* etc.

Regimul juridic special căruia îi sunt supuse contractele administrative se caracterizează prin **forme speciale necesare pentru încheierea lor** precum și prin **principii speciale cu privire la executarea lor**.

Teoria contractelor administrative s-a format în dreptul francez modern, ca o *creație a jurisprudenței Consiliului de Stat*, preluată și dezvoltată ulterior de doctrina administrativă franceză.

În stabilirea noțiunii de *contract administrativ*, guvernat de regulile dreptului public, s-a avut în vedere competența Consiliului de Stat, ca instanță de contencios administrativ, în judecarea litigiilor dintre particulari și administrația publică.

Regimul juridic distinct aplicabil contractelor administrative constă în faptul că regulile de ordin tehnic privitoare la încheierea, executarea și desființarea acestora sunt

în mare parte diferite de regulile dreptului privat aplicabile contractelor determinate de acesta.

Regulile aplicabile contractelor administrative nu sunt însă cu totul diferite de *regulile dreptului privat*. “Există principii de justiție și echitate, care domină toate contractele, de orice natură ar fi ele, de drept public sau privat. Aceste principii decurg din câteva idei fundamentale precum: cuvântul dat trebuie respectat; acela care comite o culpă trebuie să-i suporte consecințele, clauzele unui contract trebuie interpretate și executate în mod rațional, după intenția comună a părților etc.”

În doctrina franceză actuală, contractul administrativ este definit într-o concepție, ca fiind *contractul încheiat de o persoană publică și identificat prin intermediul unui criteriu alternativ și anume: prezența clauzelor exorbitante sau participarea cocontractanților la executarea aceluiași serviciu public*.

Într-o formulare mai sintetică, *contractul administrativ reprezintă contractul încheiat de una sau mai multe persoane publice și supus unui regim de drept public*.

Natura administrativă a contractului poate fi decisă, potrivit doctrinei franceze, în trei moduri: de *legiutor*, ori de câte ori acesta consideră că regimul administrativ este mai potrivit decât regimul de drept privat pentru problema de fapt ce trebuie rezolvată; de anumite *jurisdicții* (administrative) care pot stabili că regimul administrativ trebuie aplicat unui anumit tip de contract precum și prin *acordul de voință al părților*.

În România, **teoria contractelor administrative** a apărut și s-a dezvoltat o dată cu dezvoltarea raporturilor juridice dintre administrație și întreprinzătorii particulari ce aveau ca obiect *concesiunea unor lucrări publice sau servicii publice*. Marii specialiști din perioada interbelică au întâmpinat-o însă cu unele rezerve.

Inexistența unor instanțe speciale de contencios administrativ în România, în perioada interbelică a conferit particularității specifice **teoriei contractelor administrative**.

Astfel, până la adoptarea **Constituției din 1948**, în doctrina de drept public românească s-au susținut trei mari poziții:

- a). **de acceptare a teoriei contractelor administrative, în sens restrâns;**
- b). **de respingere a oricărei teorii a contractelor administrative;**
- c). **de acceptare a teoriei contractelor administrative, în sens larg.**

Prima opinie pornește de la ideea conform căreia, *concesiunea este un contract de drept public, un contract de serviciu public sau pur și simplu, un contract administrativ propriu-zis*. Regimul juridic special căruia îi sunt supuse contractele administrative se caracterizează prin forme speciale necesare pentru încheierea lor (caiete de sarcini, licitații, aprobări din partea unor autorități publice etc.) precum și prin principii speciale cu privire la executarea lor.

Au fost identificate următoarele caracteristici ale contractelor administrative: ele sunt acele contracte încheiate de administrație în legătură cu funcționarea serviciilor publice administrative, ce se deosebesc de contractele de drept privat prin faptul că sunt guvernate de regulile dreptului public; pentru ca contractul să aibă caracter administrativ trebuie ca părțile contractante să consimtă ca contractul respectiv să fie supus regimului

de drept public iar judecata litigiilor privitoare la aceste contracte este de competența instanțelor de contencios administrativ, potrivit legii speciale în materie, părțile putând chiar prin clauzele contractului să stipuleze o asemenea competență.

Adeptii celei de-a doua teorii au pornit de la teza divizării actelor administrației în *acte de autoritate* și *acte de gestiune*.

Potrivit acestei teorii, statul se manifestă în dreptul public nu doar sub formă de stat suveran, ci și în calitate de stat - persoană juridică, subiect de drepturi și obligații, asemeni oricărui particular.

Spre deosebire de actul de autoritate, care are caracter unilateral, *actul de gestiune este un act bilateral, contractual*, căci el constă într-un acord de voințe, motiv pentru care îmbracă întotdeauna forma obișnuită a actelor contractuale din dreptul privat.

Profesorul Negulescu califică *concesiunea, act de gestiune*, exemplul tipic de contract încheiat de autoritățile administrației publice, ca un *act mixt*, o combinație de dispoziții regulamentare și de contract, într-o concesiune existând și *clauze contractuale* și *clauze regulamentare*.

Potrivit, celei de-a treia orientări, mai puțin răspândită, toate contractele încheiate de administrațiile publice sunt considerate contracte administrative, supuse unui regim de drept public.

Deși doctrina primelor două decenii de după război s-a dovedit refractară acestei teorii, termenul a continuat să circule, iar începând cu anii 1970, profesoara Valentina Gilescu a fundamentat teoria ***contractului administrativ*** ca o teorie pe deplin compatibilă cu realitățile epocii, exemplificând cu ***contractul de specializare universitară***, pe baza dispozițiilor Legii învățământului din acea vreme. Ulterior, *teoria contractelor administrative* a fost preluată și dezvoltată și de alți autori.

§ 2. Definiția și trăsăturile contractului administrativ

În doctrina actuală, *contractul administrativ este definit ca reprezentând un acord de voință, dintre o autoritate publică, aflată pe o poziție de superioritate juridică, pe de-o parte și alte subiecte de drept, pe de altă parte, prin care se urmărește satisfacerea unui interes general, prin prestarea unui serviciu public, efectuarea unei lucrări publice sau punerea în valoare a unui bun public, supus unui regim de putere publică*.

În prezent, pot fi identificate următoarele ***trăsături principale ale contractului administrativ***:

a). reprezintă un *acord de voință* între o autoritate a administrației publice sau alt subiect de drept autorizat de o autoritate a administrației publice, pe de-o parte și un particular, pe de altă parte;

b). presupune *efectuarea de lucrări, prestarea de servicii*, etc., de către particular, în schimbul unei plăți;

c). părțile trebuie să accepte unele *clauze de natură regulamentară* stabilite prin lege sau în baza legii, prin Hotărâre a Guvernului;

d). autoritatea administrației publice nu poate ceda interesele, drepturile sau obligațiile sale decât altei autorități a administrației publice, iar particularul le poate ceda la rândul său, doar cu acordul administrației publice;

e). când interesul public o cere sau când particularul nu și-a îndeplinit din culpă obligațiile contractuale ori când executarea devine prea împovărătoare pentru particular, autoritatea administrației publice poate modifica sau rezilia unilateral contractul;

f). părțile au înțeles că se vor supune unui *regim de drept public*;

g). *soluționarea litigiilor revine instanțelor de contencios administrativ.*

§ 3. Regimul juridic aplicabil contractelor administrative

În ce privește *regimul juridic aplicabil contractelor administrative*, acesta împrumută unele caractere din dreptul privat, cum ar fi, condițiile de validitate ale contractului, dar se distinge prin două elemente esențiale și anume: se bazează pe *inegalitatea juridică a părților* iar *autoritatea publică, parte în contract, nu dispune de o libertate de voință identică cu cea reglementată de dreptul privat*. Competența autorităților publice sau persoanelor juridice de drept public este determinată de lege, este circumscrisă realizării interesului general și din acest motiv ea este expres determinată.

Contractul administrativ urmărește o mai bună funcționare a serviciului public, subliniază un alt autor, tot în ideea de a evidenția distincția dintre *contractele administrative* și cele *civile* și *comerciale*, la baza căroră se află, principiul egalității părților contractante, și de aceea nu presupune un echilibru perfect de interese, autoritatea administrativă contractantă urmărind interesul colectivității.

Astfel, administrația publică își exprimă voința ca și cum această voință ar fi superioară celei a particularului, ar fi mai “respectabilă”.

În cazul *contractelor administrative*, ***elaborarea clauzelor contractuale*** nu este un proces ce rezultă din negocierea dintre părțile contractante, deoarece una din părți - administrația – stabilește în mod unilateral conținutul clauzelor, iar cealaltă le poate doar accepta sau refuza în bloc.

Legat de ***executarea contractului administrativ***, se disting două reguli și anume: pe de-o parte, administrația dispune în raport cu părțile contractante de prerogative fără echivalent în contractele de drept privat iar pe de altă parte, inegalitatea ce decurge din prerogativele conferite părților în cursul executării contractului are o limită de ordin financiar, în sensul că părțile contractului beneficiază de garanții în raport cu administrația pe care dreptul privat le ignoră.

În doctrina actuală sunt analizate ca reprezentând *contracte administrative*, ***contractul de achiziții publice***, ***contractul privind achiziții publice prin licitații electronice*** și mai ales ***contractul de concesiune***.

Toate aceste contracte sunt supuse unor reglementări speciale care le stabilesc regimul juridic aplicabil și care, pentru soluționarea conflictelor apărute în executarea lor, trimit de regulă, la instanța de contencios administrativ.

Totodată, în doctrina actuală, unii autorii se referă la *contractele administrative* identificându-le cu *actele administrative de gestiune*, pe care le cercetează distinct de *actele administrative de autoritate*, pe baza celei mai importante delimitări din perioada interbelică, cu implicații profunde și în prezent.

Potrivit unei teze fundamentate în doctrina interbelică, *actele juridice* pe care serviciile publice administrative (organele administrației publice, instituțiile publice și regiile autonome de interes public) le încheie în exercitarea dreptului lor de administrare a proprietății publice erau numite *acte administrative de gestiune*.

În ce privește definirea acestora în doctrina actuală, un autor consideră că, *actul administrativ de gestiune* este actul juridic încheiat, pe de-o parte, de un serviciu public, iar pe de altă parte, de un particular (persoană fizică sau juridică, română sau străină) ce are ca obiect *achiziționarea de produse, executarea de lucrări și prestarea de servicii*, precum și *concesionarea și închirierea unor bunuri mobile sau imobile*, aparținând proprietății publice a statului, județului sau comunei.

Astfel, *obiectul actului administrativ de gestiune* poate consta în: *concesionarea de bunuri, activități sau servicii publice; achizițiile guvernamentale; executarea de lucrări de construcții-montaj publice; prestări servicii; închirierea de bunuri; împrumutul public (de stat sau local)*.

În opinia unui alt autor, *actele administrative de gestiune* sunt emise de autoritățile administrației publice, în calitatea lor de *persoane juridice de drept privat*, în scopul administrării *domeniului public sau privat al statului, județului, orașului sau comunei*.

Actele de gestiune publică, denumite și *contracte administrative* sunt supuse unui *regim juridic mixt de drept public și de drept privat*, preponderent fiind regimul de drept public, iar *actele de gestiune privată*, denumite și *contracte de drept comun* sunt supuse cu preponderență regimului de drept privat care se completează cu unele reguli speciale de drept public.

Deoarece *actul administrativ de gestiune* se încheie întotdeauna între două părți, el capătă configurația unui contract, care se deosebește însă, în mod esențial, de contractele civile sau comerciale, prin *trăsăturile proprii* care-l caracterizează.

În primul rând, *inițiativa încheierii* unui asemenea act aparține aceluia care reprezintă, potrivit legii, statul sau unitatea administrativ-teritorială, adică unei autorități a administrației publice centrale sau locale.

În al doilea rând, *obiectul actului administrativ de gestiune* îl constituie, după caz, *achiziționarea de bunuri, executarea de lucrări, prestarea de servicii ori concesionarea sau închirierea de bunuri*, actul având o denumire, îmbrăcând o formă și având un regim juridic aplicabil specific, în raport de obiectul său.

În al treilea rând, actul administrativ de gestiune *se încheie* numai *în formă scrisă*, conform normelor procedurale prevăzute de lege sau în condițiile stabilite de lege, pe baza unei *licitații publice*.

În ce privește *executarea actului administrativ de gestiune*, cele mai multe obligații revin particularului, care trebuie să execute obligațiile asumate în condițiile de calitate, cantitate și la termenul convenit.

Totodată, drepturile și obligațiile ce revin particularului pot fi cedate altuia numai cu **aprobarea** autorității administrației publice.

Atunci când interesul public o cere sau când particularul nu-și mai îndeplinește obligațiile din contract, autoritatea administrației publice în cauză poate **modifica sau rezilia unilateral** contractul, fără a mai recurge la justiție.

În ce privește **soluționarea litigiilor** născute din executarea acestor contracte, în opinia unor autori, aceasta ar fi de competența instanțelor de drept comun, poziție cu care nu putem fi de acord.

Astfel, *Legea nr.29/1990 privind contenciosul administrativ* prevedea în art.2, printre actele care “*nu puteau fi atacate în justiție*”, la litera d: “*actele de gestiune săvârșite de stat în calitate de persoană juridică și pentru administrarea patrimoniului său*”.

O asemenea exprimare a fost criticată în doctrină, pentru cel puțin trei aspecte: în primul rând, pentru că noțiunea de gestiune are o sferă mai largă, în al doilea rând, pentru că, acte de gestiune încheie nu numai statul ci și unitățile administrativ-teritoriale și în al treilea rând, bunurile care aparțin statului, județului, orașului sau comunei se află în proprietatea acestora, și nu în administrarea lor, cum se specifică de către aceiași autori.

După cum doctrina a subliniat în repetate rânduri, aceste *acte puteau fi atacate la instanțele de drept comun*, precizarea inițială privind imposibilitatea atacării în justiție, trebuind înlocuită cu formularea, „*nu pot fi atacate la instanța de contencios administrativ*”.

În realitate, *trebuie făcută distincție după cum bunurile aparțin domeniului public sau privat al statului, județului, orașului sau comunei*. Astfel, în timp ce, pentru actele administrative de gestiune care privesc **bunuri ale domeniului privat**, competența de soluționare a conflictelor ar trebui să revină într-adevăr, **instanțelor de drept comun**, pentru actele administrative de gestiune care privesc **bunuri ale domeniului public**, competența de soluționare a conflictelor ar trebui să revină **instanțelor de contencios administrativ**, pentru simplul motiv că este vorba despre **contracte administrative**.

Este de altfel, și soluția promovată de **actuala lege a contenciosului administrativ**, care pe de-o parte, definind actul administrativ are în vedere sensul larg al acestei noțiuni, care include și *contractele administrative*, iar pe de altă parte, admite în continuare ca și vechea reglementare, ca excepție de la controlul în contencios administrativ, *actele administrative pentru modificarea sau desființarea cărora se prevede, prin lege organică, o altă procedură judiciară*.

Din această perspectivă sunt asimilate actelor administrative 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 și achizițiile publice**. În ce privește contractele încheiate de autoritățile administrației publice, care se supun regulilor dreptului comun, în situații conflictuale, acestea urmează să fie cenzurate în instanțele de drept comun, intrând în categoria actelor exceptate de la controlul instanțelor de contencios administrativ datorită existenței posibilității controlului judecătoresc în baza normelor dreptului privat.

§ 4. Teste de autoevaluare (cu caracter exemplificativ)

1. Contractul administrativ reprezintă:
 - a. contractul încheiat de una sau mai multe persoane publice și supus unui regim de drept privat
 - b. contractul încheiat de una sau mai multe persoane publice și supus unui regim de drept public
 - c. contractul încheiat de una sau mai multe persoane publice și supus unui regim mixt de drept public și de drept privat

2. În doctrina interbelică s-au susținut următoarele trei teorii cu privire la contractele administrative:
 - a. de acceptare în sens restrâns; de respingere; de acceptare în sens larg
 - b. de acceptare în sens restrâns și de respingere
 - c. de acceptare în sens larg și de respingere

3. Soluționarea litigiilor în cazul contractelor administrative revine:
 - a. instanței de drept comun
 - b. Curții Constituționale
 - c. instanței de contencios administrativ

4. Un contract administrativ reprezintă:
 - a. un acord de voință
 - b. o manifestare unilaterală și expresă de voință
 - c. o manifestare de voință din partea unui organ colegial ce presupune exprimarea mai multor voințe

5. Un contract administrativ conține următoarele tipuri de clauze:
 - a. clauze reglementare și clauze contractuale
 - b. clauze contractuale
 - c. clauze reglementare

6. Legea contenciosului administrativ asimilează actelor administrative, contractele care au ca obiect:
 - a. punerea în valoare a bunurilor proprietate privată
 - b. punerea în valoare a bunurilor proprietate publică; executarea lucrărilor de interes public; prestarea serviciilor publice și achizițiile publice
 - c. închirierea unor spații

Bibliografie orientativă

- **Dana APOSTOL TOFAN**, *Drept administrativ. Tematica prelegerilor. Repere bibliografice*, vol. II, Editura All Beck, Colecția Curs universitar, București, 2004, p.1-87;
- **Antonie IORGOVAN**, *Tratat de drept administrativ*, vol. II, Ediția 4, Editura All Beck, 2005, p.3-119;
- **Verginia VEDINAȘ**, *Drept administrativ*, ediția a II-a revăzută și actualizată, Editura Universul Juridic, București, 2006, p.76-119;
- **Ilie IOVĂNAȘ**, *Drept administrativ. Activitatea administrației publice. Controlul exercitat asupra activității administrației publice*, Editura Servo-Sat, Arad, 1997, p.7-92;
- **Mihai OROVEANU**, *Tratat de drept administrativ*, ediția a doua revăzută și adăugită, Editura Cerma, București, 1998, p.33-183;
- **Rodica Narcisa PETRESCU**, *Drept administrativ*, Editura Accent, Cluj-Napoca, 2004, p.15-73, p.273-346;
- **Mircea PREDA**, *Drept administrativ. Partea generală*, Ediția a III-a, Editura Lumina Lex, București, 2004, p.9-62, p.180-208;
- **Valentin PRISĂCARU**, *Tratat de drept administrativ român. Partea generală*, ediția a III-a revăzută și adăugită, Editura Lumina Lex, București, 2002, p.5-46, p.372-501;
- **Valentin PRISĂCARU**, *Actele și faptele de drept administrativ*, Editura Lumina Lex, București, 2001;
- **Ioan SANTAI**, *Drept administrativ și știința administrației*, vol. I, ediție revizuită pentru uzul studenților, Editura RISOPRINT, Cluj-Napoca, 2002, p.3-176;
- **Anton TRĂILESCU**, *Drept administrativ*, Ediția 2, Editura All Beck, colecția Curs universitar, București, 2005, p.197-331;
- **Iulian AVRAM**, *Contractele de concesiune*, Editura Rosetti, București, 2003, p.5-19.