

CLAUDIU-ANGELO GHERGHINĂ

**LEGALITATEA ACTULUI
ADMINISTRATIV NORMATIV
ÎN STATUL DE DREPT**

14. Decizia nr. 804/2007, publicată în M. Of. nr. 715 din 23 octombrie 2007;
 15. Decizia nr. 947/2007, publicată în M. Of. nr. 782 din 19 noiembrie 2007;
 16. Decizia nr. 524/2008, publicată în M. Of. nr. 373 din 3 iunie 2009;
 17. Decizia nr. 594/2008, publicată în M. Of. nr. 455 din 18 iunie 2008;
 18. Decizia nr. 1248/2008, publicată în M. Of. nr. 841 din 15 decembrie 2008;
 19. Decizia nr. 1355/2008, publicată în M. Of. nr. 893 din 30 decembrie 2008;
 20. Decizia nr. 342/2009, publicată în M. Of. nr. 276 din 28 aprilie 2009;
 21. Decizia nr. 944/2009, publicată în M. Of. nr. 646 din 1 octombrie 2009;
 22. Decizia nr. 973/2010, publicată în M. Of. nr. 561 din 10 august 2010;
 23. Decizia nr. 158/2011, publicată în M. Of. nr. 264 din 14 aprilie 2011;
 24. Decizia nr. 766/2011, publicată în M. Of. nr. 549 din 3 august 2011;
 25. Decizia nr. 1224/2011, publicată în M. Of. nr. 796 din 10 noiembrie 2011;
 26. Decizia nr. 1.443/2011, publicată în M. Of. nr. 887 din 14 decembrie 2011;
 27. Decizia nr. 26/2012, publicată în M. Of. nr. 116 din 15 februarie 2012;
 28. Decizia nr. 424/2013, publicată în M. Of. nr. 15 din 10 ianuarie 2014;
 29. Decizia nr. 448/2013, publicată în M. Of. nr. 5 din 7 ianuarie 2014;
 30. Decizia nr. 292/2014, publicată în M. Of. nr. 459 din 24 iunie 2014;
 31. Decizia nr. 574/2014, publicată în M. Of. nr. 889 din 8 decembrie 2014;
 32. Decizia nr. 17/2015, publicată în M. Of. nr. 79 din 30 ianuarie 2015;
 33. Decizia nr. 778/2015, publicată în M. Of. nr. 111 din 12 februarie 2016;
 34. Decizia nr. 22/2016, publicată în M. Of. nr. 160 din 2 martie 2016;
 35. Decizia nr. 315/2016, publicată în M. Of. nr. 315 din 25 aprilie 2016.

Curtea Europeană a Drepturilor Omului

1. Cauza *Sunday Times c. Marea Britanie*, publicată, disponibilă la:
<https://jurisprudencedo.com/Sunday-Times-contra-Marea-Britanie-Libertatea-de-exprimare-Conditii-de-aplicare.html>;
 2. Cauza *Rotaru c. României*, publicată, disponibilă la:
<https://jurisprudencedo.com/Rotaru-c.-Romaniei.html>.

Curtea de Justiție a Uniunii Europene

Cauza C-73/16, *Peter Puškár c. Direcția finanțelor a Republicii Slovace și Biroul de combatere a criminalității financiare*, Slovacia, publicată, disponibilă la:
<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=195046&doclang=RO>.

Cuprins

Capitolul I

Considerații introductive	5
<i>Secțiunea 1. Statul de drept și mecanismele de realizare ale acestuia: principiul ierarhiei normative</i>	6
<i>Secțiunea 2. Conceptul de act administrativ normativ</i>	10
<i>Secțiunea 3. Trăsăturile și particularitățile actului administrativ normativ</i>	14
1. Caracterul normativ	14
2. Caracterul de repetabilitate.....	16
3. Publicitatea	19
4. Izvor de drept.....	23
5. Regimul puterii publice	25
<i>Secțiunea 4. Rolul și locul actului administrativ normativ în ierarhia normelor interne într-un stat de drept</i>	28

Capitolul II

Regimul juridic al actului administrativ normativ	34
<i>Secțiunea 1. Legalitatea și oportunitatea actului administrativ normativ</i>	34
1. Critica administrației arbitrare.....	41
2. Critica judecătorului administrator	48
3. Critica noțiunii de exces de putere	51
<i>Secțiunea 2. Forma și procedura de emitere a actului administrativ normativ</i>	68
1. Proceduri specifice actului administrativ normativ	80
<i>Secțiunea 3. Forța juridică și efectele juridice ale actelor administrative cu caracter normativ</i>	91
1. Actul administrativ normativ și dreptul subiectiv	93
2. Efectele juridice ale actului administrativ normativ	96
<i>Secțiunea 4. Anularea, inexistența și revocarea actului administrativ normativ</i>	112
1. Anularea actului administrativ normativ	112
2. Inexistența actului administrativ normativ.....	123
3. Revocarea actului administrativ normativ	128
<i>Secțiunea 5. Suspendarea actului administrativ de către autoritatea publică</i>	134

Capitolul III	
Controlul legalității actului administrativ normativ pe cale de acțiune	138
<i>Secțiunea 1. Acțiunea în contencios administrativ</i>	138
1. Obiectul acțiunii.....	139
2. Interesul în promovarea acțiunii.....	146
3. Contenciosul obiectiv.....	149
<i>Secțiunea 2. Soluțiile pe care le poate pronunța instanța de judecată</i>	165
1. Actul administrativ normativ, condiție suspensivă de aplicare a legii.....	180
<i>Secțiunea 3. Suspendarea judiciară a executării actului administrativ normativ</i>	189
1. Formele suspendării.....	193
2. Ipoteza suspendării prevăzute de art. 14.....	197
3. Ipoteza suspendării prevăzute de art. 15.....	198
4. Suspendarea de drept specială.....	199
5. Condițiile suspendării executării actului administrativ.....	200
6. Aspectele particulare privind suspendarea executării unui act administrativ normativ.....	204
<i>Secțiunea 4. Aspecte procedurale: plângerea prealabilă, termenul de sesizare a instanței, obligația publicării</i>	209
1. Plângerea prealabilă.....	209
2. Situații speciale de formulare a plângerii prealabile.....	216
3. Termenul de sesizare a instanței.....	229
4. Obligația publicării.....	239
Capitolul IV	
Controlul legalității actului administrativ normativ pe cale de excepție	241
<i>Secțiunea 1. Considerații preliminare</i>	241
<i>Secțiunea 2. Efectele constatării nelegalității actului administrativ pe calea excepției de nelegalitate</i>	242
<i>Secțiunea 3. Admisibilitatea excepției de nelegalitate a actelor administrative normative</i>	255
Capitolul V	
Controlul constituționalității actului administrativ normativ	269
<i>Secțiunea 1. Obiectul contenciosului administrativ și obiectul contenciosului constituțional</i>	269

<i>Secțiunea 2. Controlul de constituționalitate cu privire la actul administrativ cu caracter normativ tipic</i>	277
<i>Secțiunea 3. Controlul de constituționalitate cu privire la actul administrativ normativ care cuprinde norme primare</i>	282
<i>Secțiunea 4. Controlul de constituționalitate cu privire la legea care cuprinde norme infralegale administrative</i>	286

Capitolul VI	
Concluzii	291
Bibliografie	333

! Niciun exemplar din prezentul tiraj nu va fi comercializat fără ștampila și semnătura Editurii sau, după caz, a Autorului/Autorilor, aplicate pe interiorul ultimei coperte.

Respect pentru autorii noștri, respect pentru profesia aleasă!

Prezenta lucrare, în tot sau în parte, este purtătoare de drepturi de autor, aflate sub protecția Legii nr. 8/1996 privind dreptul de autor și drepturile conexe. Întrucât, în contemporaneitate, aceste drepturi sunt ignorate și încălcate într-o măsură alarmantă, în pofida sistemului valorilor și convențiilor sociale nescrise, a devenit necesară apărarea lor prin forța și sub sancțiunea legii.

UNIVERSUL JURIDIC SRL, titular al dreptului de autor asupra prezentei lucrări, precizează pentru cititorii săi:

- conform art. 196 din Legea nr. 8/1996, constituie infracțiune și se pedepsește cu închisoare de la o lună la un an sau cu amendă reproducerea, fără autorizarea sau consimțământul titularului drepturilor recunoscute de lege, a operelor purtătoare de drepturi de autor sau a produselor purtătoare de drepturi conexe;
- conform art. 14 din Legea nr. 8/1996, prin reproducere se înțelege realizarea, integrală sau parțială, a uneia ori a mai multor copii ale unei opere, direct sau indirect, temporar ori permanent, prin orice mijloc și sub orice formă, inclusiv realizarea oricărei înregistrări sonore sau audiovizuale a unei opere, precum și stocarea permanentă ori temporară a acestora cu mijloace electronice.

Editura își rezervă dreptul de a acționa, prin mijloace legale și prin implicarea autorităților competente, în vederea protejării drepturilor patrimoniale de autor al căror deținător este în baza contractelor de editare.

Descrierea CIP a Bibliotecii Naționale a României GHERGHINĂ, CLAUDIU-ANGELO

Legalitatea actului administrativ normativ în statul de drept / Claudiu-Angelo

Gherghină. - București : Universul Juridic, 2019

Conține bibliografie

ISBN 978-606-39-0474-5

34

Redactor: Răzvan Neață
Tehnoredactor: Flori Ivana
Copertă: Aurelian Leahu

Redacție:
tel.: 0732.320.666
e-mail: redactie@universuljuridic.ro

Distribuție:
tel.: 021.314.93.15
fax: 021.314.93.16
e-mail: distributie@universuljuridic.ro
editurauniversuljuridic.ro

 Editura Universul Juridic


nihil sine iure

Portal:
tel.: 0725.683.560
e-mail: portal@universuljuridic.ro
universuljuridic.ro

 Universul Juridic


UNIVERSUL JURIDIC MAGAZIN

Librăria UJmag:
tel.: 0733.673.555; 021.312.22.21
e-mail: comenzi@ujmag.ro
ujmag.ro

 UJmag.ro

Capitolul I

Considerații introductive

Realitatea juridică actuală indică o tendință crescută a administrației române în adoptarea de acte administrative normative prin care se dorește reglementarea unor domenii variate atât de interes local, cât și național, precum cele ale organizării unor instituții, stabilirii unor taxe locale, competențe fiscale sau proceduri administrative interne, cu consecința limitării unor drepturi sau protejării altora.

Această tendință este determinată, pe de o parte, de procesul lent și anevoios de adoptare a legilor de către Parlament, iar pe de altă parte, de tendința administrației de a lămuri, explica și interpreta lacunele, necorelările sau redactarea neclară și defectuoasă a legii sau de „a adapta” legile în interesul propriu.

Expansiunea administrației publice este justificată și de creșterea și diversitatea serviciilor publice. Statul român este unul social și este obligat să intervină pentru satisfacerea nevoilor individuale sau colective ale persoanelor în sensul protejării acestora de riscurile sociale privind boala, sărăcia, șomajul sau pentru protecția minorilor ori a persoanelor defavorizate.

Din perspectiva statului de drept, administrația nu poate acționa decât pentru executarea legii sau prin adoptarea de acte de legiferare secundare, respectiv numai în baza unei abilități legislative exprese și nu poate acționa contra legii.

Statul de drept presupune ca actul administrativ normativ să fie conform legii și, în consecință, actul administrativ normativ nu poate fi adoptat decât în temeiul unei dispoziții legale. Fiind subsecvent legii, acesta nu poate interveni decât dacă organizează aplicarea unei legi. Spre deosebire de actul administrativ normativ, cel individual execută în concret legea, este subsecvent în egală măsură acesteia, dar și actului administrativ normativ, în situația în care acesta din urmă îl autorizează.

Pe de altă parte, actul administrativ normativ nu poate să adauge norme juridice contrare legii, orice act administrativ care reglementează primar, și nu subsidiar legii, trebuind înlăturat din ordinea juridică.

Autoritățile publice pot doar interpreta legea în organizarea și executarea căreia adoptă actele administrative normative, însă această interpretare nu este nici autentică și nici obligatorie pentru instanțe, care controlează jurisdicțional aceste acte.

Privit ca un izvor de drept, actul administrativ normativ este singurul care poate fi cenzurat de către instanțe ordinare, ceea ce îi conferă un loc aparte în ordinea constituțională.

În activitatea de practician al dreptului am constatat că natura și efectele juridice ale actului administrativ normativ nu sunt suficient de bine înțelese (fiind confundat în dese rânduri cu actul administrativ individual), situație ce a avut drept consecință soluții contradictorii. Pe de altă parte, lipsa unui cod administrativ a fost compensată de o practică jurisprudențială bogată, care a cristalizat anumite direcții în privința controlului judiciar al unor astfel de acte.

Cercetarea științifică își propune să trateze tema cât mai cuprinzător prin realizarea de comentarii, explicații și aplicații teoretice și practice privind actul administrativ normativ, astfel încât lucrarea să constituie un instrument util pentru specialiștii în domeniul dreptului administrativ.

Secțiunea 1. Statul de drept și mecanismele de realizare ale acestuia: principiul ierarhiei normative

Statul, ca, de altfel, și statul de drept, sunt două ficțiuni juridice, care urmăresc însă scopuri diferite. Dacă în cazul primului putem afirma că este expresia juridică a unei națiuni, voința unei comunități distincte ca limbă, teritoriu, cultură, obiceiuri, în cazul statului de drept, prioritară este protecția drepturilor și libertăților persoanelor.

S-a subliniat în literatura de specialitate¹ că, „într-o accepțiune restrânsă, prin stat se înțelege forma organizată a puterii poporului, mai exact mecanismul sau aparatul de stat. Aceasta este o accepțiune strict juridică”.

Statul de drept este mai puțin un stat și mai mult un mecanism de protecție prin intermediul căruia persoanele își exercită drepturile și libertățile și sunt protejate de abuzurile terților, persoane fizice și juridice, deopotrivă, private sau de drept public.

Statul de drept presupune o anumită stare de drept ce construiește un mecanism prin care persoanei îi sunt garantate și respectate drepturile și libertățile subiective în cadrul societății.

În doctrină² s-a arătat că, din perspectivă funcțională, statul de drept presupune ca statul să acționeze prin intermediul normelor juridice, dar să se

¹ I. Muraru, E.S. Tănăsescu, *Drept Constituțional și instituții politice*, vol. I, Ed. C.H. Beck, București, ed. a 15-a, 2016, p. 3.

² D.C. Dănișor, *Drept constituțional și instituții politice. Vol. I. Teoria generală*, Ed. Sitech, Craiova, 2006, pp. 173-174.

supună în aceleași timp acestora. În consecință, „dreptul devine nu doar mijloc al acțiunii statale, ci o limită exterioară a acestei acțiuni”. Această viziune pune în centrul noțiunii de stat de drept norma juridică, care trebuie să fie astfel alcătuită încât să limiteze puterea statului. Norma juridică trebuie să aibă o anumită ierarhie și este necesar un control jurisdicțional al respectării acesteia.

Pe de altă parte, profesorul Dan Claudiu Dănișor sublinia că viziunea materială a statului de drept pune accent pe libertate și pe dreptul fundamental al persoanei. Acest aspect „impune statului de drept calitățile necesare garantării libertății individuale prin asigurarea securității juridice a subiecților de drept”. În același sens¹, în teoria de specialitate s-a subliniat că existența statului de drept este condiționată de asigurarea libertăților individuale prin normele juridice edictate în cadrul unui sistem organizat instituțional ierarhizat.

Referitor la calitatea necesară dreptului, s-a subliniat în doctrină² faptul că „dreptul statului de drept trebuie în mod obligatoriu să aibă o anumită consistență normativă din punct de vedere formal, adică să fie public, să fie clar edictat și fără lacune, să nu retroactiveze, într-un cuvânt să fie cert”.

Principiul constituțional al statului de drept este normat în Constituția României la nivelul art. 1 alin. (3), legiuitorul constituant legând de esența statului de drept garantarea drepturilor și libertăților individuale.

În consecință, reținem că³ „statul de drept reglementat de Constituție este un stat liberal, în care libertatea este garantată datorită limitării puterii prin transferul pe orizontală al acesteia în cadrul separației și echilibrului puterilor în stat, către o *ierarhizare controlată a normelor juridice* și unei protecții juridice a libertăților”.

Principiul legalității este unul dintre fundamentele administrației publice. Legea administrației publice locale nr. 215/2001 prevede, în mod expres, în dispozițiile de la art. 2, alături de celelalte principii, și principiul legalității, căruia trebuie să i se subordoneze organizarea și funcționarea tuturor autorităților administrației publice. Respectarea acestui principiu de către administrație presupune supunerea acesteia ierarhiei normelor juridice. În consecință, administrația nu poate acționa arbitrar, ci după anumite reguli expres stabilite prin lege, prin care se reglementează procedurile administrative ce trebuie respectate, urmate, condițiile materiale ale acțiunii administrative și se definesc drepturile subiecților administrației.

¹ Ș. Deaconu, *Instituții politice*, Ed. C.H. Beck, București, ed. a 3-a, 2017, p. 82.

² G. Gîrleşteanu, *Drept constituțional și instituții politice*, Ed. Universul Juridic, București, 2012, p. 46.

³ D.C. Dănișor, *Constituția României comentată. Titlul I. Principii Generale*, Ed. Universul Juridic, București, 2009, p. 35.

Re. Dispozițiile art. 1 alin. (5) din Constituție stabilesc că „în România, respectarea Constituției, a supremației sale și a legilor este obligatorie”.

Dispoziția constituțională de la art. 1 alin. (5) impune caracterul obligatoriu al legilor. Acestea sunt obligatorii nu numai pentru indivizi, ci și pentru administrația publică, aceasta fiind obligată să vegheze în permanență la aplicarea legii. Pentru organizarea executării legii și pentru aplicarea concretă a acesteia, administrația nu poate acționa decât în temeiul și în limitele legii.

Textul constituțional cuprinde și o reglementare relativ indirectă a principiului ierarhiei actelor normative, dedusă din utilizarea cuvântului „supremație”, ce face trimitere la raportul dintre Constituție și legi și din succesiunea în care sunt reglementate principiile generale, drepturile, libertățile și îndatoririle fundamentale și autoritățile publice, care sunt organizate potrivit principiului separației puterilor în stat.

Ierarhia actelor normative se stabilește în funcție de conținutul normativ, dedus din importanța relațiilor sociale reglementate și în funcție de locul autorității emitente în structura statală.

Plecând de la tipul relațiilor sociale reglementate și nivelul autorității emitente, ierarhia actelor normative determină forța juridică a acestora. Principiul de drept al ierarhiei normative presupune ca actul normativ de nivel inferior să fie emis în limitele și potrivit normelor care îl guvernează, de nivel superior.

Prin urmare, actele normative nu au aceeași forță juridică, acestea formează o piramidă în vârful căreia se află Constituția, care este legea fundamentată și care trebuie respectată de către toate autoritățile publice, organizațiile neguvernamentale, persoanele juridice sau fizice. Constituția este superioară tuturor celorlalte acte normative și le determină pe acestea, fiind actul ce constituie temeiul producerii acestora atât din punct de vedere formal, cât și material.

Apoi, pe locul imediat următor se află legea, în sens de act legislativ care reglementează primar, aceasta fiind emanația autorității legiuitoare, respectiv Parlamentul.

În ceea ce privește actele administrative, cadrul normativ subsecvent Constituției a detaliat reglementarea principiului constituțional al ierarhiei actelor normative. Astfel, art. 4 alin. (3) din Legea nr. 24/2000¹ prevede că actele normative date în executarea legilor, ordonanțelor sau a hotărârilor Guvernului se emit în limitele și potrivit normelor care le ordonă.

De asemenea, art. 81 din același act normativ reglementează la nivelul actelor administrației publice locale regula ierarhiei normative, care presupune

¹ Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, publicată în M. Of. nr. 260 din 21 aprilie 2010.

că actele acestor autorități sunt subordonate actelor legislative, hotărârilor și ordonanțelor Guvernului, precum și altor acte de nivel superior.

Actele administrative normative se constituie și ele într-o anumită ierarhie, beneficiind de o forță juridică diferită. Astfel, actele administrative ale autorităților superioare trebuie respectate de autoritățile administrației subordonate și, la rândul lor, actele emise de acestea sunt obligatorii pentru autoritățile situate la un nivel inferior.

Aceste acte au forță juridică în funcție de autoritatea publică emitentă, în raport de care sunt și ierarhizate. Prin urmare, o hotărâre a consiliului local sau județean nu poate modifica o hotărâre a guvernului.

Drept consecință a ierarhiei actelor normative, în cazul în care norma juridică administrativă este în contradicție cu o normă superioară, persoana nu trebuie să dovedească o vătămare produsă prin actul administrativ normativ, acesta urmând a fi anulat de instanța de contencios, întrucât administrația a încălcat competența de reglementare, exercitându-și astfel prerogativele legale prin exces de putere.

Modalitatea prin care Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ a reglementat excesul de putere¹ este o reflectare a principiului constituțional al statului de drept, privit atât din perspectivă funcțională, dar și prin viziunea materială care are în plin plan drepturile și libertățile subiective.

Pe de altă parte, din perspectiva subiectului de drept, apreciem că toate actele normative sunt obligatorii. Persoana trebuie să respecte în egală măsură toate actele normative cu care intră în contact juridic, indiferent de forța juridică a acestora în raport de actele și de poziția organului care a adoptat actul.

Pentru aceste motive, s-a subliniat că „toate normele juridice, indiferent de sursa lor, sunt obligatorii, au față de indivizi aceeași valoare, au forță de drept, toate fiind aduse, când este nevoie, la îndeplinire prin forța coercitivă a statului. Așadar, nu gradul de subordonare a individului față de norme duce la ierarhizarea acestora. Ele toate sunt în aceeași măsură obligatorii, formând blocul legalității”.

Cum în mod corect s-a spus³, „Constituția este superioară celorlalte legi pentru că ea exprimă mult mai direct voința poporului”.

¹ Excesul de putere a fost definit la art. 2 alin. (1) lit. n) din Legea nr. 554/2004 ca fiind exercitarea dreptului de apreciere al autorităților publice fie prin încălcarea limitelor competenței legale ori prin încălcarea drepturilor și libertăților cetățenilor.

² D.C. Dănișor, I. Dogaru, Gh. Dănișor, *Teoria Generală a Dreptului*, Ed. C.H. Beck, București, ed. a 2-a, 2008, p. 146.

³ D.C. Dănișor, *Constituția României...*, op. cit., pp. 98-99.

Modalitatea de adoptare a fiecărui act normativ în parte descrie același principiu al ierarhiei actelor normative. Astfel, Constituția se adoptă sau se modifică prin voința poporului, reprezentând voința imediată a acestuia. Legea este actul normativ adoptat de către delegații poporului prin reprezentare, fiind astfel un act de voință mediată. În fine, actul administrativ normativ este expresia voinței acelor persoane numite sau alese care au o delegare din partea poporului, prin intermediul reprezentanților aleși ai acestuia.

Principiul ierarhiei normative impune ca actele administrative normative să respecte anumite cerințe impuse de norma legală superioară. În primul rând, este necesar ca acestea să îndeplinească anumite criterii formale în ceea ce privește competența autorității publice emitente sau procedura legală care autorizează adoptarea sa. Aceste condiții fiind îndeplinite, actul poate fi considerat ca valid și își produce efectele obligatorii.

Pe de altă parte, actele administrative normative trebuie să fie conforme, în ceea ce privește conținutul lor, cu norma juridică superioară. Acest raport de conformare nu trebuie să privească doar dispoziția legală în temeiul căreia actul a fost adoptat, ci întregul sistem legislativ, privit în ansamblu, inclusiv legea supremă, Constituția. Prin urmare, chiar dacă actul din punct de vedere formal este valid, conținutul său material trebuie să fie edictat astfel încât să producă efecte juridice care nu încalcă ordinea de drept.

Validitatea și conformitatea normelor administrative cu norma legală superioară trebuie privită în dublu sens. În ordinea juridică nu pot exista acte administrative legale ca formă, dar care să fie contrare Constituției și actelor legislative ca substanță materială, și nici acte administrative informale, oricât de justificate și bine intenționate ar fi reglementările stabilite de administrația publică.

Secțiunea 2. Conceptul de act administrativ normativ

Definit în perioada interbelică¹ drept „un act făcut de un funcționar, din ramura administrativă, relativ la o materie administrativă, care intră în atribuțiile aceluia funcționar”, în doctrina recentă², actul administrativ, ca specie a actului juridic, a fost prezentat drept „acea formă principală a activității organelor administrației publice care constă într-o manifestare unilaterală și expresă de voință de a da naștere, a modifica sau a stinge drepturi și obligații,

¹ P. Negulescu, *Tratat de drept administrativ*, vol. I, Cartea I, Ed. Tipografiile Romane Unite, București, ed. a 3-a, 1925, p. 344.

² A. Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, vol. I, Ed. All Beck, București, ed. a 4-a, 2005, p. 25.

în realizarea puterii publice, sub controlul principal de legalitate al instanțelor judecătorești”.

Dacă în perioada interbelică noțiunea era folosită într-un sens pur formal, în doctrina actuală s-a pus accent nu doar pe aspectul formal-material, dar și pe latura funcțional-juridică a actului administrativ, evocând atât autoritatea de la care emană voința, cât și regimul juridic aplicabil.

Legea nr. 554/2004 privind contenciosul administrativ¹ nu definește în mod expres actul administrativ normativ, ci doar actul administrativ în general, acesta fiind, potrivit dispozițiilor art. 2 alin. (1) lit. c), „actul unilateral cu caracter individual sau normativ emis de o autoritate publică, în regim de putere publică, în vederea organizării executării legii sau a executării în concret a legii, care dă naștere, modifică sau stinge raporturi juridice”.

Deși textul de lege nu prevede în mod expres, actul administrativ nu poate fi caracterizat astfel decât dacă prin efectele sale naște, modifică sau stinge raporturi de drept administrativ.

Un act juridic poate fi considerat ca fiind de drept administrativ numai în situația în care, prin efectele sale, reglementează norme specifice dreptului administrativ.

Legat de acest aspect se impune sublinierea că nu trebuie confundat un act administrativ normativ cu normele specifice dreptului administrativ. De regulă, aceste norme sunt edictate prin acte administrative normative, dar pot face obiectul și al altor acte juridice superioare, legi sau ordonanțe. Pe de altă parte, un act administrativ nu trebuie să conțină exclusiv norme de drept administrativ, poate cuprinde și norme de drept civil, dreptul muncii etc.

Și în doctrina din perioada comunistă² era evidențiată necesitatea relațiilor sociale specifice dreptului administrativ, respectiv „un act normativ (...) poate reglementa diferite categorii de raporturi sociale, astfel că el este de drept administrativ numai dacă și în măsura în care reglementează raporturi sociale ce fac obiectul dreptului administrativ”.

În cazul actelor administrative normative, se pune problema dacă acestea sunt rezultatul voinței juridice a unei singure persoane fizice care să fie competentă în a adopta un asemenea act administrativ normativ sau procedura de adoptare presupune un proces decizional anume prestabilit.

În acest caz, în opinia noastră, răspunsul nu poate fi decât unul singur. Fiind, în esență, un act normativ, chiar dacă poate fi apreciat ca o lege mai mică, atât ca forță juridică, cât și în raport de nivelul organului administrativ

¹ Publicată în M. Of. nr. 1154 din 7 decembrie 2004, modificată și completată prin Legea nr. 262/2007. Recent, Legea contenciosului administrativ a fost modificată și completată prin Legea nr. 212/2018, publicată în M. Of. nr. 658 din 30 iulie 2018.

² R. Ionescu, *Drept Administrativ*, Ed. Didactică și Pedagogică, București, 1970, p. 26.