

Drept administrativ românesc

Partea specială:

Actul administrativ

Domeniul public

Contenciosul administrativ

Răspunderea administrativă

CUPRINS

Cuvânt înainte	23
Despre autor	18

TEMA I
ACTUL ADMINISTRATIV

CURS 1

ACTUL ADMINISTRATIV DEFINIRE. CLASIFICARE	27
1. Actul administrativ - principala formă de activitate a administrației publice - din perspectiva juridică.....	27
2. Formele de activitate ale administrației publice.....	28
(1) Actele Juridice ale entităților publice.....	28
(2) Faptele administrative.....	29
(3) Operațiunile administrative.....	31
(4) Actele politice.....	33
3. Definierea Actului Administrativ.....	35
(1) Actul administrativ. Noțiune în doctrină.....	35
(2) Actul administrativ. Definiere în Legea Contenciosului Administrativ.....	36
4. Clasificarea actelor administrative.....	38
(1.) Denumirea actelor administrative.....	38
(2.) Criterii de clasificare a actelor administrative.....	39
(3.) Clasificarea actelor administrative.....	40
a) Numărul persoanelor care suferă efectele actului administrativ.....	40
b) Aplicarea normei de drept în spațiu - competență teritorială.....	40
c) Natura actului administrativ.....	41
d) Numărul organelor publice care participă la emiterea actului administrativ.....	42
VERIFICARE CUNOȘTINȚE	43

CURS 2

TRĂSĂTURILE ACTULUI ADMINISTRATIV	53
1. Actul administrativ este o manifestare unilaterală de voință.....	53
(1) Manifestare unilaterală de voință.....	53
(2) Actul administrativ este o manifestare unilaterală de voință.....	54
(3) Actul administrativ emis de organele colegiale este o manifestare unilaterală de voință.....	55
2. Actul administrativ produce efecte juridice.....	57
3. Autorul actului administrativ este persoana juridică de drept public.....	59
(1) Persoanele.....	59
(2) Persoanele juridice.....	60
(3) Clasificarea persoanelor juridice.....	62
(4) Persoanele juridice de drept public.....	63

(5) Organele de conducere și administrare	64
4. Regimul de putere publică	68
(1) Regimul de Putere Publică V.S. Regimul de Drept Comun	68
(2) Caracteristicile regimului de drept public	70
(3) Forța coercitivă a statului.....	72
(4) Limitele regimului de putere publică	73
VERIFICARE CUNOȘTINȚE.....	79

CURS 3**CONDIȚIILE DE VALABILITATE ALE ACTULUI ADMINISTRATIV**

Partea I: CAPACITATEA; COMPETENȚA; LEGALITATEA.....	89
1. Condițiile de valabilitate ale actului administrativ - noțiune	89
2. Enumerarea condițiilor de valabilitate ale actului administrativ	90
3. Cerința 1: Capacitatea de a emite acte administrative	91
4. Cerința 2: Competența de a emite acte administrative	93
(1) Dimensiunile competenței	93
a) Competență teritorială - întinderea în spațiu	94
b) Competență materială/sectorială - conținutul.....	94
c) Competență temporală - întinderea în timp	95
d) Competență personală	96
(2) Caracterele juridice ale competenței organelor publice	96
a) Competența este stabilită prin Lege.....	96
b) Competența este Inalienabilă	97
c) Competența este Intangibilă	98
d) Competența este Generală.....	98
e) Competența este Specifică.....	98
f) Competența are un Regim de putere publică.....	99
5. Cerința 3: Legalitatea actelor administrative	100
(1) Principiul legalității actului administrativ și principiul respectării forței juridice	100
(2) Cadrul legislativ al principiului legalității actului administrativ	102
VERIFICARE CUNOȘTINȚE.....	104

CURS 4**CONDIȚIILE DE VALABILITATE ALE ACTULUI ADMINISTRATIV**

Partea a II-a: OBIECTUL; CAUZA; FORMA, PROCEDURA DE EMITERE.....	109
1. Cerința 4: OBIECTUL ACTULUI ADMINISTRATIV	109
(1) Definirea obiectivului actului administrativ	109
(2) Condițiile obiectului actului administrativ. Exemple	111
a) Obiect determinat.....	111
b) Obiect licit.....	112
2. Cerința 5: Cauza actului administrativ	112
(1) Definirea cauzei actului administrativ	112
(2) Condițiile cauzei actului administrativ	114
a) Cauza actului administrativ trebuie să existe	114
b) Cauza actului administrativ trebuie să fie licită (legală)	115
c) Cauza actului administrativ trebuie să fie morală	115
d) Cauza actului administrativ trebuie să servească la satisfacerea unui interes public.....	115

3. Cerința 6: Forma actului administrativ	117
(1) Definierea formei actului juridic	117
(2) Condițiile de formă ale actului administrativ	118
a) Actul administrativ este emis în formă scrisă.....	118
b) Actul administrativ trebuie adus la cunoștința destinatarilor săi.....	119
c) Actul administrativ este emis în limba română	120
4. Cerința 7: Procedura de emitere a actelor administrative	121
(1) Formalități procedurale anterioare	121
a) Proiectul de act administrativ.....	122
b) Motivarea proiectului actului administrativ	123
c) Publicitatea proiectului actului administrativ	124
d) Dezbateri publice pe marginea proiectului de acte administrative.....	124
e) Avizul	125
(2) Formalități procedurale concomitente.....	127
a) Cvorumul.....	127
b) Dezbaterile	128
c) vot și majoritate	129
d) Semnarea	131
e) Contrasemnarea.....	132
f) Procesul verbal de ședință	132
g) Motivarea	133
(3) Formalități procedurale posteroare	133
a) Confirmarea	133
b) Aducerea la cunoștință	133
c) Rectificarea	136
d) Reconstituirea.....	136
e) Arhivarea.....	136
VERIFICARE CUNOȘTINȚE	137

CURS 5

EFECTELE JURIDICE ALE ACTULUI ADMINISTRATIV.....	145
1. Momentul în timp în care actul administrativ produce efecte juridice	145
2. Intrarea în vigoare a actului administrativ. Când începe să producă efecte juridice Actul Administrativ?	145
(1) Momentul adoptării.....	146
(2) Momentul aducerii la cunoștință.....	146
(3) Momentul intrării în vigoare.....	146
3. Ieșirea din vigoare a actului administrativ.....	147
(1) Revocarea actelor administrative	147
(2) Anularea de către o instanță judecătorească	149
(3) Suspendarea actelor administrative.....	152
(4) Ajungerea la termen și executarea actelor administrative.....	153
(5) Caducitatea actelor administrative	154
(6) Perimarea actelor administrative	155
VERIFICARE CUNOȘTINȚE	157

CURS 6**BUNURILE DE UZ SAU DE INTERES PUBLIC. PROPRIETATEA PUBLICĂ****Partea I. BUNURILE DE UZ SAU DE INTERES PUBLIC..... 165**

1. Introducere. Bunurile. Bunurile de uz public	165
2. Definierea bunurilor de uz public	166
3. Trăsăturile bunurilor de uz public	167
(1) Utilitate publică	167
(2) Aparțin persoanelor juridice de drept public	167
(3) Sunt stabilite prin lege	167
4. Clasificarea bunurilor de uz public	168

Partea a II-a. PROPRIETATEA PUBLICĂ

1. Introducere. Dreptul de Proprietate.....	170
2. Atributele dreptului de proprietate	171
3. Caracterele juridice ale dreptului de proprietate	172
(1) Caracterul exclusiv.....	172
(2) Caracterul absolut.....	173
(3) Caracterul perpetuu	174
4. Dreptul de proprietate publică și dreptul de proprietate privată.....	174
(1) Dreptul de proprietate publică:.....	175
(2) Dreptul de proprietate privată:	175
5. Dreptul de proprietate publică	176
6. Reglementarea dreptului de proprietate publică	177
7. Definiția Proprietății Publice și regimul juridic general.....	177
8. Titularii dreptului de proprietate publică.....	177
9. Modalitățile de dobândire și încetare a dreptului de proprietate publică	178
10. Caracterele juridice ale dreptului de proprietate publică.....	179
ANEXA I PATRIMONIUL.....	182
VERIFICARE CUNOȘTINȚE.....	185

CURS 7**DOMENIUL PUBLIC - MASA PATRIMONIALĂ DE AFECTAȚIUNE SPECIALĂ**

1. Introducere	191
2. Domeniul Public ca masă patrimonială.....	191

Partea I. MASELE PATRIMONIALE

1. Masă patrimonială de afectare profesională	193
2. Definiție masă patrimonială.....	194
3. Rațiunea formării maselor patrimoniale.....	196
4. Bunurile din masa de afectare profesională V.S. Bunurile personale	197

Partea a II-a. DOMENIUL PUBLIC

1. Masa patrimonială de afectare numită: „Domeniul Public”	200
2. Rațiunea creării masei patrimoniale de afectare specială „Domeniul Public”	200
3. Bunurile care compun masa de afectare specială „Domeniul Public”	201
4. Caracterele juridice ale masei patrimoniale de afectare specială „Domeniul Public”	201

Partea a III-a. REGIM JURIDIC DIFERIT:

DOMENIUL PUBLIC V.S. DOMENIUL PRIVAT

1. Clasificarea domeniului public.....	205
2. Concluzie.....	205
Anexa 1 PATRIMONIUL.....	207
VERIFICARE CUNOȘTINȚE.....	209

CURS 8

EXERCITAREA DREPTULUI DE PROPRIETATE ASUPRA BUNURILOR DE UZ SAU INTERES PUBLIC

Partea I. TITULARUL DREPTULUI DE PROPRIETATE ASUPRA BUNURILOR

DE UZ PUBLIC (PROPRIETARUL BUNURILOR DE UZ PUBLIC).....215

1. Proprietarul exclusiv al bunurilor de uz public este Statul și U.A.T.....	215
2. Proprietarul bunurilor private.....	217

Partea a II-a. ENTITĂȚILE CARE EXERCITĂ DREPTUL

DE PROPRIETATE PUBLICĂ

1. Autoritățile deliberative exercită dreptul de proprietate publică	218
2. Exercițarea dreptului de proprietate publică se face de către organe colegiale.....	219
3. Rolul autorităților executive- Inventarierea bunurilor din domeniul public.....	220

Partea a III-a. MODALITĂȚILE DE EXERCITARE A DREPTULUI DE PROPRIETATE

PUBLICĂ A STATULUI SAU U.A.T.

1. Introducere	224
2. Modalitățile de valorificare a bunurilor de uz sau interes public	226

Partea a IV-a. MODALITĂȚILE DE EXERCITARE A DREPTULUI DE PROPRIETATE

PRIVATĂ A STATULUI SAU U.A.T.

VERIFICARE CUNOȘTINȚE.....	231
----------------------------	-----

CURS 9

DAREA ÎN ADMINISTRARE A BUNURILOR PROPRIETATE PUBLICĂ

1. Definiție-darea în administrare a bunurilor de uz sau de interes public.....	237
2. Cadrul legal	239
3. Părțile raportului juridic - <i>Cedent și Administrator</i>	239
4. Durata exercitării dreptului - <i>determinată de cedent</i>	240
5. Obiectul juridic al raportului juridic de <i>administrare a bunurilor de uz public</i> ...	240
6. Obiectul material al raportului juridic - <i>bunurile de uz sau de interes public</i>	242
7. Efectele raportului juridic. Drepturile și obligațiile participanților	
la raportul juridic.....	243
Drepturile și Obligațiile Cedentului	243
Drepturile și Obligațiile Administratorului	244
8. Procedura de constituire a dreptului	245
9. Caracterile juridice ale hotărârii de constituirea dreptului de administrare	246
10. Publicitatea dreptului - <i>Formă scrisă și Notare în cartea funciară</i>	247
11. Încetarea dreptului de administrare	247
12. Comparație cu alte modalități de exercitare a dreptului de proprietate	
publică.....	247
VERIFICARE CUNOȘTINȚE.....	249

CURS 10**CONCESIUNEA BUNURILOR DE UZ PUBLIC SAU INTERES PUBLIC**

1. Definiția contractului de concesiune a bunurilor de uz public.....	255
2. Cadrul legal al concesiunii.....	256
3. Părțile contractului de concesiune - <i>Concedent și Concesionar</i>	257
4. Durata contractului de concesiune - <i>maxim 49 ani</i>	257
5. Obiectul juridic al contractului de concesiune - <i>exploatarea bunului</i>	258
6. Obiectul material al contractului - <i>bunurile de uz public</i>	261
7. Efectele contractului de concesiune. Drepturile și obligațiile părților.....	262
(1). Drepturile și Obligațiile Concedentului- Statul sau U.A.T.....	262
(2) Drepturile și Obligațiile Concesionarului	263
8. Procedura de încheiere a contractului de concesiune - <i>atribuire prin licitație sau atribuire directă</i>	264
9. Caracterele juridice ale contractului de concesiune a bunurilor de uz public.....	266
10. Publicitatea contractului de concesiune - <i>Formă scrisă și Notare în cartea funciară</i>	267
11. Încetarea contractului de concesiune	267
12. Comparație cu alte modalități de exercitare a dreptului de proprietate publică	268
VERIFICARE CUNOȘTINȚE.....	270

CURS 11**ÎNCHIRIEREA BUNURILOR DE UZ SAU INTERES PUBLIC**

1. Definiția contractului de închiriere a bunurilor de uz sau interes public.....	277
2. Cadrul legal al contractului de închiriere a bunurilor de uz sau interes public.....	278
3. Părțile contractului de închiriere a bunurilor de uz sau interes public.....	278
4. Durata contractului de închiriere a bunurilor de uz sau interes public.....	279
5. Obiectul juridic al contractului de închiriere a bunurilor de uz sau interes public - dreptul de folosință a bunului	279
6. Obiectul material al contractului de închiriere a bunurilor de uz sau interes public.....	280
7. Efectele contractului de închiriere a bunurilor de uz sau interes public. Drepturile și obligațiile părților	281
Drepturile și Obligațiile Locatorului.....	281
Drepturile și Obligațiile Chiriașului.....	281
8. Procedura de încheiere a contractului de închiriere a bunurilor de uz sau interes public - <i>atribuire prin licitație publică</i>	282
9. Caracterele juridice ale contractului de închiriere a bunurilor de uz sau interes public.....	283
10. Publicitatea contractului de închiriere a bunurilor de uz sau interes public - <i>Formă scrisă</i>	284
11. Încetarea contractului de închiriere a bunurilor de uz sau interes public.....	284
VERIFICARE CUNOȘTINȚE.....	285

CURS 12

**DAREA ÎN FOLOSINȚĂ GRATUITĂ A BUNURILOR DE UZ
SAU DE INTERES PUBLIC**

Dreptul de folosință cu titlu gratuit.....	291
(1) Definiția dreptului de folosință gratuită a bunurilor de uz sau de interes public.....	291
(2) Cadrul legal.....	292
(3) Părțile contractului - <i>Concedent și Concesionar</i>	293
(4) Durata contractului - <i>maxim 49 ani</i>	297
(5) Obiectul juridic al contractului - <i>folosința bunului</i>	298
(6) Obiectul material al contractului- bunurile de uz sau de interes public.....	300
(7) Efectele folosinței gratuite.....	301
Drepturile și Obligațiile Cedentului- Statul sau U.A.T:.....	301
Drepturile și Obligațiile Cesionarului.....	301
(8) Procedura de constituire a dreptului de folosință gratuită.....	302
(9) Publicitatea dreptului de folosință gratuită - <i>Formă scrisă</i>	302
(10) Caracterele juridice ale hotărârii de constituirea dreptului de administrare.....	302
(11) Încetarea dreptului de folosință gratuită.....	303
(12) Comparație cu alte modalități de exercitare a dreptului de proprietate publică.....	303
VERIFICARE CUNOȘTINȚE.....	305

TEMA III

CONTENCIOSUL ADMINISTRATIV

CURS 13

CONTENCIOSUL ADMINISTRATIV

1. Introducere. Despre Judecată și Contencios.....	313
2. Definiția contenciosului administrativ.....	315
3. Clasificarea contenciosului administrativ.....	317
4. Cadrul legal al contenciosului administrativ.....	317
5. Părțile în procedura de contencios administrativ -.....	318
(1) Reclamantul.....	318
(2) Pârâtul este o instituție publică.....	320
(3) Participanții la acțiunea în contencios administrativ.....	321
6. Obiectul cererii în contencios administrativ.....	321
(1) Controlul de legalitate al actelor administrative.....	323
(2) Realizarea unor drepturi.....	323
(3) Repararea prejudiciului.....	324
7. Tipuri de acțiuni în contencios administrativ.....	325
8. Instanțele competente să soluționeze cererile de contencios administrativ.....	326
(1) Competența teritorială.....	326
(2) Competența materială.....	328
9. Procedura contenciosului administrativ.....	331
(1) Plângerea prealabilă.....	331
(2) Procedura contencioasă.....	336
(3) Redactarea Cererii de chemare în judecată în contencios administrativ.....	336
10. Condițiile de admisibilitate ale acțiunii în contencios administrativ.....	339
(1) Părțile să aibă capacitatea procesuală cerută de Legea nr. 554/2004.....	340

(2) Să existe o vătămarea a unui drept.....	341
(3) Vătămarea dreptului s-a făcut printr-un act administrativ sau prin refuzul nejustificat	342
(4) Îndeplinirea procedurii prealabile	343
(5) Introducerea acțiunii în termenul legal.....	343
11. Hotărârea judecătorească în contencios administrativ	344
12. Executarea hotărârii pronunțate de instanța de contencios administrativ	346
(1) Executarea obligațiilor de a face.....	347
(2) Executarea obligațiilor de a da -plata unor sume de bani.....	348
VERIFICARE CUNOȘTINȚE	352

TEMA IV. RĂSPUNDEREA ADMINISTRATIVĂ

CURS 14

RĂSPUNDEREA ADMINISTRATIVĂ

Partea I. RĂSPUNDEREA ADMINISTRATIVĂ

1. Introducere. Despre răspundere.....	361
2. Răspunderea juridică	362
3. Răspunderea administrativă.....	363
4. Principiile răspunderii administrative.....	365
5. Tipurile de Răspunderea administrativă.....	366
(1) Răspunderea administrativ-disciplinară.....	367
(2) Răspunderea administrativ-contravențională.....	370
(3) Răspunderea administrativ-patrimonială (art. 573-art. 579).....	373

Partea a II-a. RĂSPUNDEREA PERSONALULUI DIN ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ

1. Categoriile de personal din administrația publică.....	379
2. Formele de răspundere a personalului din administrația publică	381
(1) Răspundere administrativă a personalului din administrația publică.....	381
(2) Răspundere civilă a personalului din administrația publică	383
(3) Răspundere penală a personalului din administrația publică	384
VERIFICARE CUNOȘTINȚE	388

BIBLIOGRAFIE SELECTIVĂ.....	391
-----------------------------	-----

CURS 1

ACTUL ADMINISTRATIV

DEFINIRE. CLASIFICARE

Harta capitolului

PARTEA I.

DEFINIȚIA ACTULUI ADMINISTRATIV

1. Actul administrativ este **principala formă de activitate** a administrației publice - din perspectiva juridică.
2. **Formele de activitate ale administrației publice** (actele administrative, faptele administrative, operațiunile administrative, actele politice).
3. **Definiția Actului Administrativ**

Actul administrativ reprezintă manifestarea unilaterală de voință a unei persoane juridice de drept public, exercitată în regim de putere publică, făcută cu intenția de a produce efecte juridice.

Definiția actului administrativ cuprinde patru elemente:

- (1) *Actul administrativ este o manifestare unilaterală de voință.*
- (2) *Actul administrativ produce efecte juridice (crează drepturi și obligații juridice)*
- (3) *Autorul actului administrativ este o persoană juridică de drept public*
- (4) *Actul administrativ se supune unui regim de putere publică*

CLASIFICAREA ACTELOR ADMINISTRATIVE

Clasificarea actelor administrative- în funcție de:

1. Numărul persoanelor care suferă efectele actului administrativ;
2. Aplicarea normei de drept în spațiu;
3. Natura actului administrativ;
4. Numărul organelor publice care participă la emiterea actului administrativ.

CURS 1

ACTUL ADMINISTRATIV

DEFINIRE. CLASIFICARE

1. Actul administrativ - principala formă de activitate a administrației publice -*din perspectiva juridică*

Administrația publică reunește toate formele de activitate prin care entitățile publice îi servesc pe cetățeni și se preocupă să asigure satisfacerea cerințelor de interes general, utilizând, în caz de necesitate, prerogativele¹ de putere publică. Actul administrativ este una dintre multele forme de activitate prin care entitățile publice se preocupă să asigure nevoile cetățenilor.

Chiar dacă, din punct de vedere cantitativ, actul administrativ reprezintă numai un procent foarte mic din multitudinea de activități ale entităților publice, din punct de vedere juridic el are o importanță deosebită deoarece este singura formă de activitate care produce efecte juridice prin el însuși. Situația actului administrativ ar putea fi diferită dacă ne raportăm la perspectiva managerială², economică ori politică.

Dar din perspectiva juridică, actul administrativ constituie elementul central și inima Dreptului Administrativ.

Definiția dată de art. 2 lit. c) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 este: act administrativ - 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.

¹ Prerogativele sunt drepturi sau privilegii exclusive pe care le deține cineva, în cazul nostru statul.

² Pentru o perspectivă managerială a activității din administrația publică și ce înseamnă noul management public a se vedea articolul *NPM poate funcționa. O analiză optimistă a impactului noilor reforme în managementul public în Europa Centrală și de Est* - Dan, S. and Pollitt, C., *NPM can work. An optimistic review of the impact of New Public Management reforms in Central and Eastern Europe*, în revista *Public Management Review*, Nr. 9, Volumul 17, 2015, p. 1305-133; Dan, S., *The New Public Management is Not That Bad After All: Evidence From Estonia, Hungary and Romania*, în revista *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, Nr. 1/2015, p. 57-73.

2. Formele de activitate ale administrației publice

În doctrina postbelică s-a formulat teza, care în linii mari este menținută și astăzi³, că în procesul de realizare a interesului public, activitatea administrației publice este îndeplinită prin mai multe forme:

- i) acte juridice,
- ii) fapte administrative,
- iii) operațiuni tehnico-administrative, și
- iv) acte politice.

Din perspectiva juridică ne interesează analiza formelor de activitate ale administrației publice având în vedere criteriul efectelor juridice produse de acestea. Astfel, activitățile derulate de personalul din administrația publică se împart în două categorii:

Forme de activitate care produc efecte juridice	actele juridice
	faptele administrative
Forme de activitate care nu produc efecte juridice	operațiunile administrative
	actele politice

Caseta 1. Formele de activitate ale administrației publice.
Clasificare după criteriul efectelor juridice

Observăm că numai două dintre formele de activitate ale administrației publice produc efecte juridice: (1) actele juridice și (2) faptele administrative. Actele juridice produc efecte juridice în mod direct, prin ele însele, în timp ce faptele administrative produc efecte juridice în mod indirect, în temeiul legii. Adică faptele administrative sunt săvârșite fără intenția de a produce efecte juridice și ele sunt un izvor involuntar de drept. Întrucât faptele administrative produc efecte juridice în temeiul legii, acestea sunt considerate a fi acte administrative asimilate.

Obiectul de studiu al acestui capitol sunt actele administrative - ca o subcategorie a actelor juridice, și vor fi analizate în detaliu. Dar, în introducere, pentru a stabili locul actului administrativ în cadrul formelor de activitate ale administrației publice, vom analiza pe scurt pe scurt și celelalte trei forme de activitate: faptele administrative, operațiunile administrative, actele politice.

(1) Actele Juridice ale entităților publice

Actele juridice sunt forma de activitate prin care administrația publică (persoanele juridice de drept public) participă la circuitul juridic. Teoria actelor

³ Măță, D.C., *Drept administrativ*, Vol. 1 ed. 4, Editura Universul Juridic, București, 2022, p. 54.

juridice este studiată în detaliu la disciplina Teoria Generală a Dreptului, de aceea nu vom reveni asupra sa.

Arătăm că actele juridice ce emană de la administrația publică se împart în trei categorii:

- Actul administrativ - reprezintă manifestarea unilaterală de voință a unei persoane juridice de drept public, exercitată în regim de putere publică, făcută cu intenția de a produce efecte juridice.
- Contractul administrativ - reprezintă acordul de voință, în care una dintre părți este o persoană juridică de drept public, care conține clauze exorbitante și au un obiect reglementat prin lege; ele sunt acte administrative asimilate.
- Actul juridic de drept comun- reprezintă acordul de voință sau manifestări unilaterale de voință în care una dintre părți este o persoană juridică de drept public care produce efecte juridice în regim de drept privat (drept civil, drept comercial, dreptul muncii).



Actele administrative au pondere cea mai mare dintre cele trei categorii de acte juridice enumerate mai sus și vor fi dezbătute pe larg în capitole ce urmează.

(2) Faptele administrative

Faptele administrative sunt acele împrejurări, evenimente, care produc efecte juridice în temeiul legii⁴. Acestea constau în acțiuni sau inacțiuni ale funcționarilor publici care sunt săvârșite fără intenția directă și expresă de a naște, modifica ori stinge raporturi juridice.

Pentru că sunt săvârșite fără intenția directă de a produce efecte juridice, faptele administrative reprezintă un izvor involuntar de drept.

Altfel spus, faptele administrative sunt acțiunile săvârșite de personalul din administrația publică cu sau fără intenția de a produce efecte juridice, dar care, produc efecte juridice în virtutea legii.

Sintagma în temeiul legii înseamnă că dacă situația nu ar fi prevăzut în mod expres și explicit în textul unei legi atunci faptul nu ar produce efecte juridice. Dacă nu ar produce efecte juridice atunci ar fi o simplă operațiune administrativă lipsită de semnificație din punct de vedere juridic.

Formularea în temeiul legii atrage caracterul limitativ (și nu exemplificativ) al mențiunii. Altfel spus numai faptele expres menționate de lege produc efecte juridice, în timp ce restul faptelor nu produc efecte juridice- nefiind fapte

⁴ Proiect Cod procedură administrativă, art. 8 (2), www.mai.gov.ro

administrative. Deci faptele administrative sunt expres și limitativ prevăzute de lege, în timp ce operațiunile administrative nu sunt.

Alături de alți autori⁵, bazat pe rațiunea că finalitatea lor este aceeași, și anume producerea de efecte juridice, considerăm că faptele administrative sunt *acte administrative asimilate*.

Să presupunem că din neatenție un funcționar public a aruncat la gunoi cererea mea prin care am solicitat o Autorizație de construcție. Pentru că aveam un număr de înregistrare, eu stăteam liniștită acasă și așteptam răspunsul la cererea mea. Dar răspunsul nu a mai sosit.

Faptul autorităților publice de a nu răspunde solicitantului în termen de 30 de zile de la înregistrarea cererii este o faptă administrativă. Această faptă administrativă m-a prejudiciat prin lipsa dreptului de folosință.

Pentru că fapta administrativă mi-a adus o pagubă, în temeiul legii, cetățeanul prejudiciat capătă un drept procesual de a se adresa instanței de contencios administrativ căreia îi va cere repararea prejudiciului.



Caseta 2. Faptă administrativă prin inacțiune-omisiune răspuns

Faptul administrativ poate consta în acțiuni sau inacțiuni umane. Iar exemplul clasic de fapt administrativ este omisiunea funcționarului public de a răspunde la o cerere în termenul legal. Efectul juridic pe care îl produce această inacțiune este: nașterea dreptului în beneficiul cetățeanului de a se adresa instanței de contencios administrativ competente, pentru anularea actului, recunoașterea dreptului pretins sau a interesului legitim și repararea pagubei ce i-a fost cauzată, conform legii contenciosului administrativ⁶.

Fapta administrativă.

Neefectuarea la timp a lucrărilor de reparații necesare unei clădiri degradate aparținând unei comune, poate conduce la prăbușirea acesteia, și prin aceasta la producerea de prejudicii unor terți. Pe cale de consecință, apare dreptul terților la despăgubiri și obligația comunei la plata acestora.

Caseta 3. Faptă administrativă prin inacțiune- neefectuarea unei reparații

⁵ În același sens a se vedea Apostol Tofan, D. *Drept administrativ*, Vol. II, ed. 5-a, Editura Universul Juridic, București, 2020, p. 21.

⁶ Legea nr. 554/2004 legea contenciosului administrativ.

Art. 1. - (1) Orice persoană care se consideră vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim, de către o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri, se poate adresa instanței de contencios administrativ competente, pentru anularea actului, recunoașterea dreptului pretins sau a interesului legitim și repararea pagubei ce i-a fost cauzată. Interesul legitim poate fi atât privat, cât și public.

Art. 2. - (1) g) Nesoluționarea în termenul legal a unei cereri - faptul de a nu răspunde solicitantului în termen de 30 de zile de la înregistrarea cererii, dacă prin lege nu se prevede alt termen.

Spre deosebire de actele administrative care făcute cu intenția de a produce efecte juridice, faptele administrative dau naștere la asemenea efecte datorită legii, fără a exista o manifestare de voință expresă în acest scop a celor care acționează. Astfel, în cazul faptelor administrative - efectele juridice sunt un rezultat/efect secundar spre deosebire de actul administrativ unde, chiar de la adoptarea sa, emitentul urmărește producerea anumitor efecte juridice- drepturi și obligații.

Un alt fapt administrativ este, de pildă, construirea unui spital de către municipiul Craiova. Scopul urmărit de entitatea publică este satisfacerea nevoii de servicii medicale a colectivității locale. Dar acest fapt administrativ are și consecințe juridice: nașterea dreptului de proprietate în beneficiul municipiului Craiova asupra clădirii nou construite.

Un alt exemplu de fapte administrative care produc efecte juridice, fără ca făptuitorul să fi urmărit acest scop, sunt contravențiile comise de autoritățile administrației publice și cele comise de funcționarii publici.

Din practică observăm că cele mai multe fapte administrative sunt săvârșite prin inacțiune.

(3) Operațiunile administrative

Operațiunile administrative sunt ale autorităților publice și ale personalului care lucrează în administrația publică, care nu produc efecte juridice prin ele însele. Mai multe exemple de operațiuni administrative sunt prezentate în secțiunea *Procedura de emitere a actelor administrative*.

Operațiuni administrative anterioare emiterii unui act administrativ sunt, de pildă, elaborarea următoarelor înscrisuri: proiectul de act administrativ, motivarea, nota de fundamentare, referatul de aprobare, raportul comisiilor de specialitate

Caseta 4. Operațiuni administrative anterioare emiterii unui act administrativ

Operațiunile administrative au caracterul unor lucrări de birou și sunt acele forme de activitate din cadrul procesului administrativ prin care se pregătește un act administrativ. Personalul din administrația publică execută diferite operațiuni specifice muncii de birou precum: elaborarea proiectului de act administrativ, elaborarea motivării proiectului, elaborarea unei analize cost-beneficiu, întocmirea unui referat, efectuarea unei anchete, înregistrarea proiectelor de acte administrative, transmiterea lor, publicarea lor etc. Unele dintre aceste operațiuni administrative, precum întocmirea unei cereri de finanțare în vederea obținerii de fonduri europene pentru un proiect, au caracter foarte complex și implică o mare investiție de timp, expertiză și efort.



Operațiune administrativă. Întocmirea unei cereri de finanțare în vederea obținerii finanțării prin fonduri europene pentru un proiect de modernizare a rețelei de apă și canalizare a unui oraș.

Caseta 5. Operațiune administrativă: cerere de finanțare

Aceste lucrări de birou sunt săvârșite de personalul din administrația publică fără intenția de a produce efecte juridice. Ele sunt necesare pentru că actul administrativ este un multi-step-process (un proces în mai mulți pași) și nu un one-stop-shop care se naște într-o singură etapă.

De exemplu înainte de adoptarea unei Hotărâri de Consiliul Local, act administrativ, secretarul u.a.t. îndeplinește o serie de operațiuni materiale cerute pentru legalitatea actului administrativ, precum:

- convocarea consilierilor locali sau județeni la ședința de consiliu (cu 5 zile înainte de ședințele ordinare; cu 3 zile înainte de ședințele extraordinare, de îndată pentru cazurile de forță majoră);
- coléctarea referatelor de specialitate;
- colectarea Proiectelor de hotărâri;
- multiplicarea materialelor pentru mapele consilierilor locali;
- întocmirea pontajului cu prezența consilierilor locali la ședința de lucru a Consiliului Local;
- întocmirea stenogramei de ședință;
- întocmirea Procesului-Verbal de ședință;
- redactarea Hotărârilor în formă definitivă;
- semnarea Hotărârilor pentru legalitate;
- înregistrarea Hotărârilor în registrul special de Hotărâri adoptate de Consiliul Local;
- depunerea Hotărârilor Consiliului Local, în original la dosarul de ședință, împreună cu toate documentele originale care au stat la baza adoptării lor: Referate de specialitate, avize, stenograma, Procesul-Verbal de ședință; sigilarea și arhivarea lor.
- afișarea Hotărârilor Consiliului Local la avizierul primăriei și întocmirea procesului-verbal de afișare;
- transmiterea Hotărârilor Consiliului Local către departamentul IT pentru publicarea în Monitorul Oficial Local Electronic;
- comunicarea copiei dosarului de ședință către Instituția Prefectului județului respectiv.

Se impune precizarea că operațiunile administrative nu pot forma obiectul unei acțiuni distincte în contenciosul administrativ. Cu toate acestea legalitatea lor este supusă controlului de legalitate⁷, așa cum prevede art. 18 alin. (2) din Legea

⁷ În acest sens a se vede și Vedinaș, V., *Drept Administrativ*, ed. XIII, Editura Universul Juridic, București, 2022, p. 359.

nr. 554/2004 privind contenciosul administrativ⁸. Astfel instanța poate să verifice dacă toate operațiunile administrative necesare pentru adoptarea actului administrativ s-au parcurs conform cerințelor legale. Nerespectarea legilor care ocrotesc interesul general se sancționează cu nulitatea.

Chiar dacă nu produc efecte juridice, operațiunile administrative sunt esențiale pentru bunul mers al instituțiilor publice. Astfel, un e-mail de mulțumire dat de șeful unui serviciu colegilor săi are valoare motivațională cu impact pozitiv asupra activității din instituția publică. Efectele unei astfel de operațiuni administrative prezintă interes și este analizată din perspectiva unei alte discipline- știința administrației. Dar în cadrul disciplinei drept administrativ atenția noastră este îndreptată către efectele juridice și restul efectelor rămân într-un plan mai îndepărtat.

(4) Actele politice

Actele politice sunt acele forme de activitate a administrației publice care nu produc efecte juridice fiind făcute în scopul de a produce efecte politice. Actele politice nu produc efecte juridice și nu pot fi aduse la îndeplinire prin forța de constrângere a statului. În plan practic, ele produc totuși efecte importante și, datorită presiunii politicului asupra administrației, ele sunt aduse la îndeplinire prin autoritatea organului de la care emană.

Actele politice pot îmbrăca diferite forme și sunt cunoscute sub diverse denumiri: comunicate, declarații, mesaje, note diplomatice etc. Actele politice privesc probleme importante de interes intern sau extern și sunt utilizate mai ales de organele aflate în vârful piramidei administrației publice astfel că emană direct de la Guvern ori de la Președintele României.

Klaus Iohannis și-a prezentat în Parlament mesajul privind Strategia Națională de Apărare: „În ciuda angajamentului public, nu constat o voință politică a majorității privind votul prin corespondență. Nici în privința încuviințării cererilor justiției lucrurile nu stau mai bine, dimpotrivă.”⁹

Caseta 6. Mesaj politic. Președintele României către Parlament

Ca exemplu de act politic este oferit este mesajul președintelui.

Mesajul reprezintă un act politic prin care se realizează dialogul între Președinte și Parlament¹⁰. Astfel, printre alte atribuții în raport cu Parlamentul,

⁸ Art. 18 alin. (2) din Legea nr. 554/200(2) Instanța este competentă să se pronunțe, [...] și asupra legalității operațiunilor administrative care au stat la baza emiterii actului supus judecății.

⁹ <http://www.presidency.ro/>, <http://www.hotnews.ro/stiri-politic-20248402.htm>, 22 iunie 2020.

¹⁰ Deaconu, Șt. Enache, M., *Președintele României în jurisprudența Curții Constituționale*, Editura C.H. Beck, București, 2021, p. 28.

Constituția României (art. 88), conferă președintelui prerogativa de a adresa Parlamentului României mesaje cu privire la principalele probleme ale națiunii.

Mesajul are două funcții¹¹:

- modalitate de comunicare între Președinte și Parlament, și
- modalitate prin care Președintele atrage atenția națiunii asupra unor probleme de interes pe care instituțiile statului are trebui să le rezolve.

Mesajul, ca act politic al președintelui României, a fost calificat de Curtea Constituțională ca un act exclusiv, unilateral al președintelui, care nu produce efecte juridice. Dar Parlamentul, primind mesajul președintelui, poate să dezbată sau să nu dezbată problema prevăzută în acest mesaj și chiar să treacă la adoptarea unor măsuri pe baza propunerilor acestuia.

În încheiere, sintetizăm cele patru formele de activitate a administrației publice într-o casetă care cuprinde definierea restrânsă a acestora și câteva exemple ce vor facilita fixarea cunoștințelor și recapitularea lor.

Formele de activitate ale administrației publice:			
ACTELE JURIDICE	FAPTELE ADMINISTRATIVE	OPERATIUNILE ADMINISTRATIVE	ACTELE POLITICE
o manifestare de voință, făcută în cazul nostru de o persoană juridică de drept public, cu intenția de a produce efecte juridice	sunt acele împrejurări ori evenimente, care produc efecte juridice în temeiul legii.	sunt activități ale autorităților publice, care nu produc efecte juridice	sunt acele forme de activitate care nu produc efecte juridice fiind făcute în scopul de a produce efecte politice
<ul style="list-style-type: none"> - Acte administrative (ex. Hotărâre a Consiliului Local HCL, Hotărâre a Consiliului Județean HCJ) - Contracte administrative (ex. Contractul de Achiziții publice, Contractul de concesiune a bunurilor publice), - Acte de drept comun (drept civil, drept comercial, dreptul muncii) 	<ul style="list-style-type: none"> - nesoluționarea în termenul legal a unei cereri - abaterea săvârșita de un funcționar public - construcția unui spital 	<ul style="list-style-type: none"> - întocmirea unui referat - efectuarea unei anchete - elaborarea unor proiecte de acte juridice, înregistrarea lor, transmiterea lor - publicarea lor 	<ul style="list-style-type: none"> - mesajele președintelui României - comunicate, declarații, note diplomatice

Caseta 7. Delimitarea act-fapt-operațiune

¹¹ *Ibidem*, p. 29.