

LBRIS

We know
books

Dana Apostol Tofan

Drept administrativ

Volumul II

Actul administrativ • Contenciosul administrativ



Editura C.H. Beck
București 2024

Cuprins

| | |
|---|-----------|
| Cuvânt-înainte | IX |
| Abrevieri..... | XI |
| I. Actul administrativ | 1 |
| Prelegerea I. Activitatea autorităților administrației publice | 1 |
| §1. Aspecte generale. Semnificația codificării procedurii administrative | 1 |
| §2. Actele juridice din administrația publică..... | 4 |
| §3. Operațiunile administrative din administrația publică | 7 |
| Prelegerea II. Definiția, trăsăturile și clasificarea actelor administrative..... | 13 |
| §1. Clarificări terminologice..... | 13 |
| §2. Definiția actului administrativ | 14 |
| §3. Trăsăturile actului administrativ | 17 |
| §4. Clasificarea actelor administrative..... | 24 |
| Prelegerea III. Condițiile de valabilitate a actelor administrative..... | 31 |
| §1. Legalitatea și oportunitatea actelor administrative | 31 |
| §2. Forma de emitere sau adoptare a actelor administrative..... | 37 |
| §3. Procedura de elaborare a actelor administrative | 39 |
| Prelegerea IV. Efectele juridice ale actelor administrative. Metodologia elaborării actelor administrative normative | 52 |
| §1. Efectele juridice ale actelor administrative..... | 52 |
| §2. Momentul intrării în vigoare a actelor administrative | 55 |
| §3. Metodologia elaborării actelor administrative normative..... | 61 |
| §4. Întinderea efectelor juridice produse de actele administrative..... | 64 |
| Prelegerea V. Suspendarea și revocarea actelor administrative | 67 |
| §1. Suspendarea actelor administrative | 67 |
| §2. Revocarea actelor administrative..... | 72 |
| §3. Excepții de la principiul revocării..... | 75 |
| §4. Semnificația art. 1 alin. (6) din Legea nr. 554/2004 | 79 |
| §5. Modificarea actelor administrative | 84 |
| §6. Abrogarea actelor administrative normative..... | 85 |
| Prelegerea VI. Anularea și inexistența actelor administrative..... | 88 |
| §1. Anularea actelor administrative..... | 88 |
| §2. Inexistența actelor administrative | 99 |

| | |
|---|------------|
| Prelegerea VII. Contractele administrative | 102 |
| §1. Evoluția doctrinei cu privire la teoria contractelor administrative | 102 |
| §2. Definiția și trăsăturile contractului administrativ | 106 |
| §3. Regimul juridic aplicabil contractului administrativ | 108 |
| §4. Evoluția legislației privind soluționarea litigiilor în materie | 110 |
| §5. Categoriile de contracte administrative | 115 |
| Repere bibliografice (Actul administrativ) | 117 |
| II. Contenciosul administrativ | 129 |
| Prelegerea VIII. Controlul asupra administrației publice. Controlul administrativ-jurisdicțional | 129 |
| §1. Considerații generale. Forme de control | 129 |
| §2. Controlul parlamentar | 131 |
| §3. Controlul administrativ | 132 |
| §4. Controlul judecătoresc. Controlul administrativ-jurisdicțional | 136 |
| Prelegerea IX. Instituția contenciosului administrativ: evoluția legislației și aspecte de drept comparat..... | 145 |
| §1. Considerații generale. Aspecte terminologice | 145 |
| §2. Aspecte de drept comparat..... | 146 |
| §3. Evoluția legislației în domeniu | 148 |
| §4. Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004..... | 156 |
| Prelegerea X. Condiții ale acțiunii directe în contencios administrativ: să fie un act administrativ; să vatăme un drept sau un interes legitim..... | 159 |
| §1. Considerații generale | 159 |
| §2. Condiția ca actul atacat să fie un act administrativ..... | 160 |
| §3. Condiția ca actul atacat să vatăme un drept sau un interes legitim..... | 173 |
| Prelegerea XI. Condiții ale acțiunii directe în contencios administrativ: actul să emane de la o autoritate publică; să fie îndeplinită procedura prealabilă; acțiunea să fie introdusă în termen..... | 179 |
| §1. Condiția ca actul atacat să emane de la o autoritate publică..... | 179 |
| §2. Condiția îndeplinirii procedurii prealabile..... | 184 |
| §3. Condiția ca acțiunea să fie introdusă în termen | 194 |
| Prelegerea XII. Actele administrative exceptate de la controlul în contencios administrativ | 199 |
| §1. Evoluția legislației în materie | 199 |
| §2. Actele care privesc raporturile cu Parlamentul..... | 204 |
| §3. Actele de comandament cu caracter militar..... | 207 |
| §4. Alte categorii de acte exceptate datorită naturii lor până în 2018..... | 209 |
| §5. Recursul paralel. Evoluția doctrinei și legislației în materie | 212 |

| | |
|---|------------|
| §6. Recursul paralel potrivit Legii nr. 29/1990. Implicații asupra actualei reglementări | 213 |
| §7. Recursul paralel potrivit Legii nr. 554/2004..... | 215 |
| Prelegerea XIII. Aspecte procedurale privind instituția contenciosului administrativ (I)..... | 219 |
| §1. Considerații introductive | 219 |
| §2. Sesizarea instanței de contencios administrativ..... | 219 |
| §3. Obiectul acțiunii în contencios administrativ | 229 |
| §4. Judecata în fond și soluțiile ce pot fi date..... | 233 |
| Prelegerea XIV. Aspecte procedurale privind instituția contenciosului administrativ (II) | 240 |
| §1. Judecata în recurs..... | 240 |
| §2. Căi extraordinare de atac | 244 |
| §3. Executarea hotărârilor judecătorești | 245 |
| §4. Excepția de nelegalitate | 249 |
| Repere bibliografice (Contenciosul administrativ) | 254 |

I. Actul administrativ

Prelegerea I

Activitatea autorităților administrației publice

§1. Aspecte generale. Semnificația codificării procedurii administrative

Într-o succesiune firească a studiului **Dreptului administrativ**, continuăm analiza întreprinsă în primul volum cu privire la *organizarea administrației publice și personalul din administrație* cu prezentarea *activității autorităților administrației publice*, **actul administrativ** constituind nucleul central al cercetării.

De altfel, dintre toate *instituțiile fundamentale ale dreptului administrativ*, **teoria generală a actului administrativ**, ca formă principală de activitate a autorităților administrației publice, a suferit cele mai puține modificări în ultimele decenii.

În timp ce *doctrina* în materie a evoluat în mică măsură, inspirată uneori din doctrina franceză, iar *legislația* este relativ limitată, *jurisprudența* instanțelor de contencios administrativ ce exprimă în esență controlul judecătoresc asupra actelor administrative a cunoscut în ultimele decenii o dinamică tot mai accentuată. Există o mare varietate de litigii în instanța de contencios administrativ ce presupune aplicarea unei diversități de acte normative, numărul cauzelor în această materie depășind cu mult litigiile de natură civilă sau penală.

Codul administrativ adoptat prin O.U.G. nr. 57/2019 a introdus unele prevederi utile în clarificarea unor aspecte legate de adoptarea actului administrativ, precum definirea *cvorumului* sau a categoriilor de *majorități* și a consacrat prevederi distincte cu privire la actele administrative adoptate de diferite categorii de autorități ale administrației publice, inclusiv cele cu privire la *personalul din administrație*. Decretele Președintelui României, hotărârile și ordonanțele Guvernului, deciziile prim-ministrului, ordinele ministeriale sau ordinele prefectilor, hotărârile consiliilor locale sau hotărârile consiliilor județene, dispozițiile primarilor sau ale președinților consiliilor județene ca acte administrative au fost analizate în contextul prezentării autorității emitente, Președinte, Guvern, prim-ministru, ministru, prefect, consiliu local sau consiliu județean, primar sau președinte al consiliului județean. De altfel, atribuțiile autorităților administrației publice se exercită cel mai adesea, prin emiterea de acte administrative în principal, alături de alte categorii de acte juridice, în secundar.

Cu toate acestea, reglementarea principalelor aspecte ce definesc **regimul juridic aplicabil actelor administrative**, sistematizată într-un viitor Cod de procedură administrativă, este în continuare așteptată.

Dintr-o altă perspectivă, amintim că, la începutul anilor 2000 au fost adoptate unele acte normative cu incidență în activitatea autorităților administrației publice vizând: *transparența decizională în administrația publică* (Legea nr. 52/2003), *liberul acces la informațiile de interes public* (Legea nr. 544/2001), *reglementarea activității de soluționare a petițiilor* (O.G. nr. 27/2002) precum și *procedura aprobării tacite* (O.U.G. nr. 27/2003). Aceste reglementări ar putea fi reunite într-o formulare generală, sub denumirea simbolică de acte normative aflate în slujba cetățeanului, a societății civile, inclusiv datorită faptului că, la rândul lor, au constituit cadrul legislativ pentru numeroase acțiuni în instanța de contencios administrativ.

Dacă adăugăm și *Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative*, republicată, cu modificările și completările ulterioare ce conține principalele reguli privind elaborarea actelor administrative normative, considerăm că sunt create *premisele dezvoltării și regândirii teoriei actului administrativ*.

Evoluția doctrinei cu privire la actul administrativ este influențată decisiv de problemele apărute în *practica administrativă*, adică în activitatea autorităților administrației publice și, mai ales, în *jurisprudența administrativă*. O jurisprudență vastă a instanțelor de contencios administrativ reflectă o administrație cu multe deficiențe, dar și o legislație sub anumite aspecte, inadecvată.

În prezent, cel mai mare număr de dosare se află în instanțele de contencios administrativ și, uneori, judecătorii specializați în acest tip de litigii, aglomerați cu o diversitate de spețe reușesc cu dificultate să se descurce în hățișul actelor normative aplicabile. Alteori, dimpotrivă, judecătorii se pot afla în fața unui veritabil vid legislativ urmărind să soluționeze litigiile, prin raportare la principiile generale ale dreptului public sau chiar la elemente tradiționale unanim promovate de doctrina administrativă.

În absența încă a *Codului de procedură administrativă*, menționat mai devreme, o construcție teoretică de anvergură ar fi lipsită de o bază legislativă adecvată, și doar adoptarea unei asemenea reglementări ar putea conduce spre o viziune corectă și consolidată a **teoriei actului administrativ**.

După cum am arătat și în ultima prelegere a primei părți a primului volum, prin H.G. nr. 946/2023 au fost aprobate tezele prelabile ale proiectului Codului de procedură administrativă fiind create premisele adoptării în curând a acestuia.

Adoptarea *Codului de procedură administrativă* va permite regândirea pe fond a *teoriei actului administrativ* din perspectiva unor prevederi legale exprese în ceea ce privește regimul juridic aplicabil acestora sub aspectul definirii, al clasificării, al identificării unui model de conținut, al condițiilor de valabilitate și al modalităților de ieșire din vigoare a actelor administrative. Implicațiile codificării procedurii administrative asupra teoriei actului administrativ vor fi profunde și de o reală utilitate în *practica administrativă* și, implicit, în instanțele de contencios administrativ, aspecte

dezvoltate pe larg, în conținutul unei teze de doctorat publicate (M.-L. Haiduc, op. cit., 2021).

Spre deosebire de **Codul administrativ**, care reprezintă o noutate legislativă rar întâlnită pe glob, absent de altfel în Europa, cu excepția țării noastre, **Codul de procedură administrativă** este deja o realitate normativă pentru multe state membre ale Uniunii Europene.

Codul administrativ conținând dominant norme de drept substanțial, material se va completa cu *Codul de procedură administrativă* conținând dominant norme de drept procesual, fără ca o delimitare strictă între cele două categorii de norme să fie posibilă tot așa cum o distincție categorică între un *Drept administrativ general* și un *Drept administrativ special* este aproape imposibil de realizat. Dinamica activității autorităților și a instituțiilor publice, varietatea acțiunilor din sfera puterii executive este evidentă.

În mod tradițional, doctrina a făcut distincție între *procedura administrativă contencioasă* având în vedere în principal, *controlul administrativ-jurisdicțional*, ce constituie obiect de cercetare în debutul celei de-a doua părți a acestui volum, pe de-o parte și *procedura administrativă necontencioasă*, ce nu presupune raporturi conflictuale, ci simple reguli procedurale, așa cum sugerează și denumirea.

Proiectul Codului de procedură administrativă propune o definiție a noțiunii de *procedură administrativă necontencioasă* ca reprezentând: „ansamblul regulilor referitoare la actele, operațiunile și faptele administrative, la raporturile dintre autorități, precum și la raporturile acestora cu alte subiecte de drept”.

Printre obiectivele urmărite prin *Codul de procedură administrativă* reținem: reglementarea deciziilor administrative, cu condiția respectării drepturilor fundamentale și a interesului public; informarea participativă; reducerea birocrăției; simplificarea acțiunilor administrației publice prin coerența, predictibilitatea și accesibilitatea procedurilor; asigurarea stabilității, clarificarea controlului administrativ și a controlului administrativ-jurisdicțional prin reglementarea regulilor comune de realizare.

Actele normative mai sus menționate, precum Legea nr. 52/2003, Legea nr. 544/2001, O.G. nr. 27/2002, O.U.G. nr. 27/2003, cunoscute deja publicului larg, prin conținutul lor aflat în slujba cetățenilor, precum accesul la informațiile de interes public, soluționarea petițiilor, transparența decizională în administrația publică etc., urmează să fie preluate în Codul de procedură administrativă.

Un titlu distinct al Codului de procedură administrativă este consacrat *procedurii de adoptare sau emitere a actelor administrative*. Distincția terminologică utilizată se raportează la autoritatea emitentă, astfel: o autoritate unipersonală (de ex., Președintele României, un prefect, un primar etc.) *emite* un act administrativ, în timp ce o autoritate colegială (de ex., Guvernul, un consiliu local, un consiliu județean) *adoaptă* un act administrativ.

Potrivit tezelor prealabile ale Codului de procedură administrativă, **regimul juridic-cadru aplicabil actelor administrative** va cuprinde cel puțin următoarele aspecte: *definiția și clasificarea actelor administrative*, prin departajarea de celelalte

acțiuni ale autorităților administrației publice, care nu produc efecte juridice prin ele însele; *conținutul minimal al unui act administrativ*; *condițiile de valabilitate ale actelor administrative*, cu referire și la validitatea *formei electronice*, în cazul unora dintre ele; *etapele de inițiere, derulare și finalizare a procedurii de emitere* a unui act administrativ, dar și aspecte privind *semnatarii* actelor administrative și ai unor operațiuni administrative.

§2. Actele juridice din administrația publică

În ceea ce privește *teoria actelor administrative* sub aspect doctrinar vom reține că, prin extrapolare, problema *actelor juridice* în general, și nu doar a celor administrative, are legătură cu toate ramurile dreptului, fiind firesc ca ea să preocupe nu numai fiecare ramură a dreptului în parte, ci să constituie totodată obiectul unor încercări de generalizare, în cadrul *teoriei generale a dreptului*.

Sub aspectul *definirii actelor juridice*, amintim o definiție sintetică formulată în urmă cu multe decenii, adaptabilă zilelor noastre. „*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*” (T. Drăganu, op. cit., 1959, p. 8).

O definiție mai amplă regăsim la autorul unei remarcabile monografii interbelice privind *contenciosul administrativ*, de care teoria *actului administrativ* este indisolubil legată. Astfel, *actele juridice* erau privite ca „*acele manifestări de voință făcute cu intenția de a produce efecte juridice, ce puteau consta în crearea, modificarea sau suprimarea de reguli sau situațiuni juridice sau de drepturi subiective, precum și în atribuirea în favoarea unor indivizi determinați a unor anumite situațiuni juridice generale și legale*” (C. Rarincescu, op. cit., 1937, p. 15).

În cazul *actelor administrative*, specie a *actelor juridice*, elementul de distincție îl reprezintă *autoritatea emitentă*, după cum vom arăta ulterior.

Din perspectiva *autorității emitente*, un cunoscut autor interbelic identifica două categorii de acte ale administrației, și anume: **actele juridice** și **actele materiale** (P. Negulescu, op. cit., 1934, p. 293).

Pentru acest autor, **activitatea de administrare** însemna a face acte juridice care stabilesc drepturi și obligații persoanelor publice și particularilor, pe de-o parte, dar și a realiza operațiunile materiale impuse de satisfacerea interesului general.

În perioada postbelică, *activitatea organelor administrației de stat* se caracteriza prin *acte juridice, acte cu caracter politic, fapte materiale juridice și operațiuni materiale tehnice*, categorii identificate și de doctrina actuală (R.N. Petrescu, op. cit., 2009, p. 293).

Toate aceste patru categorii de activități sunt denumite, generic, mai ales în lucrările de știința administrației și „**fapte administrative**”, denumire ce cuprinde toate manifestările juridice și nejuridice prin care *administrația publică* înfăptuiește activi-

tatea de conducere, de organizare a aplicării și de aplicare în concret a legilor (*J. Santai*, op. cit., 2011, p. 15 și urm.).

O viziune integratoare regăsim și la un alt specialist care distinge între **forme concrete de realizare a activității executive producătoare de efecte juridice**, și anume: *actele administrative, contractele administrative, actele civile, actele de dreptul muncii și faptele juridice materiale și forme ale activității executive care nu produc efecte juridice proprii*, și anume: *operațiunile tehnico-administrative și actele exclusiv politice ale organelor administrative* (*I. Iovănaș*, op. cit., 1997, p. 9).

Producerea de efecte juridice presupune nașterea, modificarea sau stingerea unor raporturi juridice, iar în cadrul activității autorităților administrației publice, locul central îl ocupă **actele administrative**.

În ce privește **contractele administrative**, enumerate printre *formele producătoare de efecte juridice*, acestea nu au fost admise de regulă, în sfera formelor de activitate a organelor administrației de stat, în perioada postbelică, cu excepția unei singure autoare, profesoara Valentina Gilescu, care a reluat și susținut existența lor în anii '70, teorie preluată și dezvoltată ulterior și de autorul acestor afirmații (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 3 și urm.).

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. Prin urmare, autoritățile administrației publice își concretizează activitatea fie în *forme producătoare de efecte juridice proprii*, prin care schimbă ceva din ordinea juridică existentă, fie în *forme care nu sunt concepute și realizate cu acest scop nemijlocit*, cum ar fi operațiunile, faptele direct productive etc. (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 6).

După *regimul juridic aplicabil* sunt identificate două categorii de forme concrete de activitate a autorităților administrației publice, și anume: *forme cărora li se aplică regimul administrativ de putere* (actul administrativ, contractul administrativ, operațiunea administrativă) și *forme cărora nu li se aplică regimul administrativ de putere* (actele juridice încheiate în baza capacității civile de către autoritățile administrației publice, operațiunile tehnico-administrative și operațiunile direct productive) (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 8; *R.N. Petrescu*, op. cit., 2009, p. 278).

Autoritățile administrației publice își concretizează, deci, activitatea în mai multe categorii de acte juridice, calificate în mod diferit în doctrina postbelică.

Astfel, un autor avea în vedere două categorii, la acea vreme, și anume: *acte de drept administrativ* realizate de organe ale administrației de stat în baza atribuțiilor de autoritate cu care sunt investite și *acte de drept civil*, acte realizate de aceleași organe în calitate de persoane juridice, încredințate cu administrarea unei părți determinate din fondul proprietății de stat (*T. Drăganu*, op. cit., 1959, p. 37).

Un deceniu mai târziu, un alt autor identifica trei categorii de acte juridice ale administrației de stat, și anume: *actul administrativ, actul juridic unilateral ce nu realizează puterea de stat* (sesizări, oferte de încheieri de contracte etc.) și *actul con-*

tractual cu precizarea, în cazul celui din urmă, că uneori poartă denumirea de *contract administrativ* (R. Ionescu, op. cit., 1970, p. 209 și urm.).

Într-o a treia opinie, îndrăzneală la acea epocă – aparținând profesoarei Valentina Gilesco – în sfera actelor juridice ale organelor administrației de stat trebuiau incluse și *contractele administrative*, categorie distinctă pe de-o parte, de *actul administrativ*, iar pe de altă parte, de *actul contractual*, în sensul dreptului comun. Contractul de specializare universitară, încheiat între universitate reprezentată de rector și fiecare student în parte a fost analizat prin raportare la prevederile legale ale epocii și calificat ca întrunind caracteristicile unui *contract administrativ* într-un studiu rămas de referință (V. Gilesco, Natura juridică a contractului de specializare universitară, în RRD nr. 7/1970).

Aceste clasificări, se apreciază în doctrina postdecembristă, reflectă gradul de evoluție a gândirii juridice din momentul elaborării lor, dezvoltarea fenomenului administrativ statal și implicit a formelor de activitate ale autorităților administrației publice determinând o permanentă evoluție a doctrinei administrative (A. Iorgovan, op. cit., 2005, p. 9).

Din această perspectivă, aceiași autor consideră că sensul noțiunii de **act administrativ**, avut în vedere de art. 52 din Constituția României, republicată ar trebui să includă atât *actul unilateral*, cât și *contractul administrativ*, așa cum este interpretată aceeași noțiune și în doctrina franceză.

După cum vom constata ulterior, analizând *contenciosul administrativ* în prelegerile consacrate acestei instituții, actuala lege în materie lărgeste definiția *actului administrativ*, asimilând acestuia și *contractul administrativ*, poziția exprimată de doctrină devenind, între timp, text de lege.

În ce privește sintagma **contract administrativ**, care va constitui obiect de cercetare în detaliu, într-o prelegere viitoare, aceasta preia trăsături definitorii ale *actului de drept administrativ* și, respectiv, ale *actului de drept civil*, fără a se identifica însă cu niciunul dintre acestea.

Tot în doctrina actuală, pornind de la premisa că majoritatea *actelor juridice* care intervin în activitatea autorităților administrației publice o formează *actele administrative* ce au un caracter unilateral, o autoare adaugă acestora și *contractele administrative* supuse și ele unui regim de putere, precum și *contractele civile*, încheiate de autoritățile administrației publice, în calitatea lor de persoane juridice de drept civil, supuse regimului de drept comun (R.N. Petrescu, op. cit., 2009, p. 294).

Într-o altă formulare, se susține că activitatea administrației, administrația publică fiind privită ca specie a vieții publice, se poate exprima prin două forme: prin *acte* și prin *fapte*. Între *actele juridice* identificăm *actele administrative* care sunt *actele prin care administrația se manifestă ca purtătoare a autorității publice*, fără a fi singura formă în care se manifestă ca atare, existând și numeroase *operațiuni administrative*, de tehnică administrativă, în care se relevă ca purtătoare a puterii publice (V. Vedinaș, op. cit., 2023, p. 351).