

Drept administrativ (I)

- suport de curs -

I. Statul, guvernarea și administrația publică

1. Noțiunea de administrație publică

Etimologic, termenul de *administrație* provine din limba latină, fiind format din prepoziția „ad” – care se traduce prin „la”, „către” – și „minister”, cu semnificația de „servitor”, „îngrijitor”, „ajutător”. Din aceste traduceri, cuvântul *administer* ne apare într-un dublu înțeles, având o semnificație directă: „ajutor al cuiva”, „executant”, „slujitor”, și o semnificație figurativă de „unealtă”, „instrument”. Prin adjectivarea cu termenul „publică”, sintagma *administrație publică* dobândește înțelesul de „serviciu pus în slujba tuturor, a celor mulți”.

Dicționarul explicativ al limbii române atribuie verbului *a administra* semnificația de a conduce, a cârmui, a gospodări o întreprindere, instituție etc., iar prin *administrație* înțelege totalitatea organelor administrative ale unui stat.

În conformitate cu principiile Constituției României, majoritatea autorilor consideră că noțiunea de administrație publică are un dublu sens, astfel:

- Un **sens formal-organic**, potrivit căruia administrația publică reprezintă ansamblul structurilor (organe, autorități publice, instituții și unități publice), care, pe baza și în executarea legii, realizează o activitate direcționată către satisfacerea intereselor publice, comunitare, generale.
- Un **sens material-funcțional**, care vizează însăși activitatea concretă, specifică respectivelor structuri organizatorice.

2. Sistemul administrației publice în țara noastră

În conformitate cu dispozițiile Constituției, administrația publică este formată dintr-un sistem de autorități structurat pe trei planuri (palieri):

I. *Administrația centrală* alcătuită din:

- Președintele României
- Guvernul României
- Ministerele și alte organe subordonate Guvernului (de ex. Biroul Român de Metrologie Legală)
- Autorități autonome (de ex. SRI, Curtea de Conturi a României, Banca Națională a României, Consiliul Concurenței, Consiliul Național al Audiovizualului etc.)
- Instituții bugetare, regii autonome și societăți comerciale subordonate organic sau, după caz, funcțional ministerelor și celorlalte autorități centrale autonome (de ex. agenții, oficii, birouri, inspecții, secretariate, comisii, comitete etc).

II. *Administrația publică de la nivelul județului (teritorială)* alcătuită din:

- Prefecți, reprezentanții Guvernului în județe
- Servicii publice deconcentrate ale ministerelor și ale celorlalte autorități autonome centrale, organizate ca direcții generale, inspectorate, oficii, autorități
- Consilii județene și Președinții consiliilor județene, ca autorități autonome
- Instituțiile și serviciile publice, regiile autonome și societățile comerciale subordonate consiliilor județene.

III. *Administrația publică de la nivel local* (comună, oraș, municipiu) alcătuită din:

- Primari și consiliile locale (comunale, orașenești sau municipale), ca autorități autonome
- Instituțiile și serviciile publice, regiile autonome și societățile comerciale subordonate consiliilor locale.

Autoritățile sistemului de administrație publică pot fi clasificate funcție de mai multe criterii:

a. După *modul de formare*

- autorități administrative alese (de ex. primari, consiliile locale, consiliile județene)

- autorități administrative numite (de ex. prefecți, Guvern, prim-ministru etc.).

b. După *natura juridică* a autorităților administrative

- autorități administrative individuale (unipersonale) – primari, prefecți etc.

- autorități administrative colegiale – consiliul local, consiliul județean, Guvern

etc.

c. După *competența* autorităților administrative

Competența autorității administrative reprezintă totalitatea atribuțiilor și a responsabilităților pe care respectiva autoritate le-a primit prin actul normativ de înființare. Competența poate fi:

1. După sfera în care își manifestă atribuțiile:

- generală – autoritățile administrative cu competență generală își vor exercita atribuțiile în toate domeniile de interes ale vieții sociale sau economice (Guvern, primari, consiliul județean, consiliul local)
- specială – autoritățile administrative cu competență specială își vor exercita atribuțiile într-un anumit domeniu precizat prin lege (B.N.R., Consiliul Național al Concurenței, Inspectoratul Teritorial de Muncă)

2. După teritoriul (limita teritorială) în care își exercită atribuțiile:

- autorități administrative cu competență națională (Guvern, ministere)

- autorități administrative cu competență locală sau județeană (primar, consiliul local, consiliul județean)

II. Noțiunea și obiectul dreptului administrativ

1. Definiția dreptului administrativ. Normele și raporturile de drept administrativ (clasificare, trăsături)

Potrivit clasificării tradiționale (Ulpian), normele de drept se împart în norme aparținând dreptului public (*jus publicum*) și norme aparținând dreptului privat (*jus privatum*).

- Dreptul privat cuprinde totalitatea normelor juridice aplicabile particularilor (persoane fizice sau persoane juridice), precum și raporturilor dintre aceștia.
- Dreptul public cuprinde totalitatea normelor juridice aplicabile raporturilor dintre stat și colectivitățile locale, precum și raporturilor dintre acestea și persoanele particulare.

Dreptul administrativ reprezintă acea ramură a dreptului public care reglementează relațiile sociale din sfera administrației publice, precum și pe cele de natură conflictuală dintre autoritățile administrației publice sau alte autorități statale, pe de o parte, și cei vătămați în drepturile lor prin acte administrative ale acestor autorități, pe de altă parte.

Dreptul administrativ prezintă următoarele **trăsături**:

- dreptul administrativ, ramură a dreptului public, are ca finalitate necesară și exclusivă realizarea *intereselor generale*, spre deosebire de dreptul privat în care se urmăresc realizarea intereselor persoanelor particulare.
- dreptul administrativ cuprinde norme care stabilesc organizarea și funcționarea autorităților administrației publice, a serviciilor publice, precum și a raporturilor dintre ele.
- existența unui ansamblu de reguli specifice activităților administrative, care se diferențiază de cele care reglementează relațiile dintre particulari, reguli care constituie *regimul juridic administrativ* și care deosebește dreptul administrativ de dreptul privat (dreptul civil).
- dreptul administrativ este un *drept al inegalităților*, în care interesele generale au prioritate față de interesele particulare.
- dreptul administrativ este un drept *dinamic*.
- normele dreptului administrativ au un caracter de mobilitate superior celor din dreptul privat, caracter care decurge din necesitatea adaptării sale la specificul administrației, acela de a servi interesul public aflat într-o continuă transformare.

Normele de drept administrativ

Normele juridice administrative, asemănător celorlalte norme de drept, reprezintă o categorie de norme sociale, instituite sau recunoscute de stat, a căror aplicare este asigurată de forța coercitivă a statului. Normele dreptului administrativ comportă însușiri specifice care le individualizează în raport cu alte categorii de norme sociale, precum și în raport cu alte categorii de norme juridice. Astfel:

- a) Normele juridice administrative au un caracter general impersonal, abstract,

prescriind o conduită tipică și având o aplicabilitate repetată la un număr nelimitat de cazuri;

b) Normele juridice administrative reglementează o categorie aparte de raporturi sociale (raporturi administrative), raporturi care se nasc în cadrul și pentru realizarea activității executive a statului și a celorlalte organe ale administrației publice.

Norma juridică administrativă, fiind o prescripție stabilită în conformitate cu voința de stat, are o structură internă de conținut (structura logico-juridică) și o construcție externă, care privește forma de exprimare a normei (structura legislativă, tehnico-juridică).

Elementele structurii interne a normei juridice administrative (ipoteza, dispoziția și sancțiunea) sunt identice cu a celorlalte norme juridice.

Ipoteza normei juridice administrative poate fi detaliată și să-și găsească desfășurarea în primele articole din cadrul dispoziției generale ale legii, care să corespundă dispozițiilor mai multor norme de drept.

Dispoziția normei juridice administrative este bine conturată și are, în majoritatea cazurilor, un caracter imperativ, impunând o conduită obligatorie subiecților, o conduită reglementată atât de normele cuprinse în legile organice, cât și în cele ordinare.

Sancțiunea poate fi subînțeleasă, aplicabilă unui număr mai mare de norme, ea poate fi stabilită pentru fiecare ramură juridică administrativă, după cum ea poate lipsi (în cazul legilor organice).

Raporturile juridice de drept administrativ

Aceste raporturi sunt relații sociale reglementate de normele dreptului administrativ, a căror formare, modificare sau desființare se realizează prin manifestarea de voință exclusivă a autorităților publice în cadrul și pentru realizarea activității executive a statului.

Cuprinzând o largă și variată categorie de raporturi sociale, raporturile juridice administrative se deosebesc de raporturile juridice ale celorlalte ramuri de drept și, în special, de raporturile juridice ale ramurilor dreptului privat prin anumite *trăsături specifice*:

a) cel puțin unul dintre subiecții raportului juridic administrativ este un organ sau o autoritate a administrației publice sau, în anumite cazuri, un funcționar public (de exemplu, cazul funcționarului public care, în temeiul art. 16 din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ, poate fi acționat în justiție). În mod excepțional, subiect poate fi o altă autoritate de stat ori o structură nestatală autorizată să presteze un serviciu public, alături sau în locul unei autorități a administrației publice.

b) subiecții raportului juridic administrativ nu sunt egali în drepturi și obligații;

c) obiectul raportului juridic administrativ este determinat de obiectul activității administrației publice;

d) raporturile juridice administrative se nasc, se modifică sau se sting pe baza unei manifestări unilaterale voință (din oficiu sau la cerere);

e) raporturile juridice administrative se pot naște și din producerea unor elemente ale naturii sau din săvârșirea unor fapte materiale (cutremure, înzăpeziri, inundații, etc.);

f) încălcarea obligațiilor ce izvorăsc din raportul juridic administrativ atrage

angajarea răspunderii administrative;

g) este un raport de putere publică, care apare în sfera relațiilor reglementate de normele dreptului administrativ.

Raporturile juridice de drept administrativ se nasc, se modifică și se sting în activitatea de realizare de către organele administrației publice a sarcinilor puterii executive.

Izvoarele raportului juridic de drept administrativ

Raporturile juridice de drept administrativ se pot forma, modifica sau desființa ca urmare a efectelor produse de :

a. actele administrative (individuale și normative)

Actul administrativ individual creează, modifică sau stinge drepturi subiective și obligații în favoarea sau în sarcina uneia sau mai multor persoane predeterminate și, în consecință, el constituie un izvor direct al raportului juridic administrativ (de ex. autorizațiile de construcție, procesele verbale de constatare și sancționare a contravențiilor, dispoziția de numire într-o funcție publică etc.).

Actul administrativ normativ stabilește reguli generale de conduită cu caracter impersonal, ceea ce înseamnă că relațiile sociale pe care le reglementează au un caracter abstract, pentru concretizarea lor fiind necesar să intervină anumite fapte cărora legea le recunoaște relevanță juridică (faptele juridice). Uneori, actele administrative normative pot genera drepturi și obligații subiective în favoarea sau în sarcina subiectelor de drept (de ex. obligația conducătorilor auto de a respecta normele privind circulația pe drumurile publice).

b. faptele material-juridice, reprezentând acțiuni sau inacțiuni care fie sunt săvârșite, fie, deși legea obliga la săvârșirea lor, nu au fost săvârșite și de care norma de drept administrativ leagă nașterea, modificarea ori stingerea unui raport juridic administrativ.

Aceste fapte includ atât acțiunile omenești producătoare de efecte juridice, independent de existența unei manifestări de voință în acest scop (de ex. săvârșirea unei contravenții), precum și fenomenele naturale (trăsnetul, moartea etc.).

c. în mod excepțional, direct în temeiul legii, fără să mai intervină vreun fapt juridic (de ex. Legea nr. 90/2001 privind organizarea și funcționarea Guvernului României și a ministerelor prevede că Guvernul exercită conducerea generală a administrației publice. Ca atare, direct în temeiul dispozițiilor Legii nr. 90/2001, iau naștere raporturi de drept administrativ între Guvern și ministere, având ca obiect conducerea și controlul activității acestora).

Elementele raportului juridic administrativ

Orice raport juridic este constituit din 3 elemente : subiecți, conținut și obiect.

- Subiecții raportului juridic administrativ. Raportul juridic administrativ presupune cel puțin două părți, dintre care cel puțin o parte trebuie să fie o autoritate a administrației publice ori un funcționar public. Al doilea subiect poate fi o autoritate a administrației publice, un funcționar public, o persoană fizică sau juridică, română sau străină.

- Conținutul raportului juridic administrativ îl formează totalitatea drepturilor și obligațiilor care revin subiecților acestui raport. Fiecare autoritate a administrației publice îndeplinește un ansamblu de atribuții stabilite prin lege sau prin alte acte normative, care formează competența acesteia. Acest ansamblu de atribuții reprezintă drepturile cu care respectivele autorități administrative sunt învestite prin lege, a căror exercitare este o obligație, iar la nevoie pot fi puse în executare prin forța de constrângere statală.
- Obiectul raportului juridic administrativ îl constituie conduita, respectiv acțiunea sau inacțiunea părților din relația juridică.

Clasificarea raporturilor juridice administrative

Raporturile juridice administrative se clasifică în două mari categorii :

A. Raporturi juridice administrative care se formează în cadrul sistemului administrației publice

În aceste raporturi, ambii subiecți sunt structuri ce aparțin sistemului de administrație publică. Cuprinsul lor este alcătuit din :

- raporturi de subordonare ierarhică (de ex. Guvern – prefecți, ministere – servicii publice deconcentrate etc.).
- raporturi de colaborare, în cadrul cărora subiecții se află pe poziții de egalitate și conlucrează pentru îndeplinirea unor activități administrative (de ex. colaborarea dintre diverse ministere).
- raporturi de participare (de ex. participarea Președintelui României la ședințele Guvernului, ori participarea primarului la ședințele consiliului local).
- raporturi de coordonare (de ex. consiliul județean coordonează activitatea consiliilor comunale și orașenești, în vederea realizării serviciilor publice de interes județean).
- raporturi de tutelă administrativă (de ex. prefect – consilii județene/consilii locale/primari)
- raporturi de conflict juridic (de ex. acțiunile introduse de prefect la instanța de contencios administrativ împotriva actelor nelegale ale autorităților administrației locale autonome, consecință a controlului de tutelă administrativă).

B. Raporturi juridice administrative în care un subiect aparține sistemului administrației publice, iar cel de-al doilea subiect este un particular (persoană fizică sau juridică din afara sistemului)

- raporturi de subordonare – conformare a particularilor față de prescripțiile cuprinse în actele administrative emise sau adoptate de administrația publică.
- raporturi de colaborare și participare (de ex. participarea cetățenilor dintr-o unitate administrativ-teritorială la ședințele publice ale autorităților autonome locale deliberative – consilii locale și județene)
- raporturi de utilizare a serviciilor publice (apă, canal, încălzire, sănătate, transport public etc.).
- raporturi de conflict juridic (de ex. răspunderea contravențională ori procedura contenciosului administrativ).

2. Izvoarele dreptului administrativ

Izvoarele dreptului administrativ reprezintă formele de exprimare a normelor de drept administrativ, care nasc, modifică sau sting raporturi administrative.

Izvoarele formale ale dreptului administrativ sunt următoarele:

- a. *Actele constitutive ale Uniunii Europene*
- b. *Constituția României*
- c. *Legile (organice și ordinare)*
- d. *Decretele Președintelui României (atunci când au caracter normativ și conțin norme de drept administrativ).*
- e. *Ordonanțele și hotărârile Guvernului*
- f. *Ordinele și instrucțiunile miniștrilor și ale conducătorilor celorlalte organe de specialitate ale administrației publice centrale cu caracter normativ*
- g. *Actele juridice cu caracter normativ ale conducătorilor autorităților administrației publice centrale autonome*
- h. *Ordinele prefecților*
- i. *Actele juridice emise de conducătorii serviciilor publice deconcentrate ale ministerelor și celorlalte organe de specialitate ale administrației centrale (decizii, dispoziții)*
- j. *Actele juridice adoptate sau emise de către administrația publică locală și județeană autonomă (hotărârile consiliilor județene și consiliilor locale, dispozițiile primarilor)*
- k. *Actele juridice emise de conducătorii serviciilor publice subordonate consiliilor județene și consiliilor locale*
- l. *Tratatele și convențiile internaționale*
- m. *Cutuma (obiceiul locului)*
- n. *Jurisprudența Curții Constituționale a României*

III. Realizarea activității de administrație publică

A. *Actele de drept administrativ (actul administrativ, actul administrativ de autoritate)*

1. Noțiuni, terminologie. Locul actelor administrative în cadrul formelor concrete de realizare a activității administrative

Actul administrativ constituie principala formă de realizare a activității administrației publice, principalul izvor al raportului juridic de drept administrativ. Acestuia i se adaugă, ca forme de realizare a sarcinilor ce revin administrației publice, faptele administrative și operațiunile tehnico-materiale.

Unii autori definesc *actele juridice administrative* ca fiind „acte juridice unilaterale, obligatorii și executorii, emise în temeiul puterii de stat, prin care se organizează executarea sau se execută în concret legile și celelalte acte ale organului statului”¹. În opinia altor autori, prin *act administrativ* se înțelege acea formă juridică principală a activității organelor administrației publice care constă într-o manifestare

¹ I. Iovănaș, *Drept administrativ și elemente ale științei administrației*, Ed. Didactică și pedagogică, București, 1977, pag. 219.

unilaterală și expresă de voință de a da naștere, a modifica sau a stinge drepturi și obligații, în realizarea puterii publice, sub controlul principal de legalitate al instanțelor judecătorești² sau "acea formă a activității administrative a statului care constă în manifestarea expresă de voință ce emană de la un organ al administrației de stat în realizarea puterii de stat și prin care se dă naștere, se modifică sau se sting drepturi și obligații"³.

Față de opiniile exprimate în doctrina de specialitate, considerăm că actul administrativ poate fi definit ca fiind *o manifestare unilaterală de voință care emană de la o autoritate publică, de regulă din sfera puterii executive, cu scopul de a da naștere, modifica sau stinge drepturi și obligații în regim de putere publică și care, la nevoie, poate fi pusă în executare în mod direct, prin forța de constrângere a statului.*

2. Trăsăturile actului administrativ

- **Actul administrativ este un act juridic**, el producând efecte juridice prin faptul că dă naștere, modifică sau stinge un raport juridic administrativ. Producerea de efecte juridice de către un act juridic administrativ este condiționată de îndeplinirea tuturor condițiilor prevăzute de lege, în caz contrar el nefiind decât un fapt juridic.
- **Actul administrativ este o manifestare unilaterală de voință ce provine, în principal, de la o autoritate administrativă.**

Dacă la emiterea sau adoptarea unui asemenea act participă mai multe persoane, actul administrativ rămâne o manifestare unilaterală de voință, fiind expresia unei singure voințe (cea publică), acordată în proporții diferite, prin lege, diferitelor organe sau autorități administrative. Drepturile și obligațiile părților, în cazul actului administrativ, nu au la bază un acord de voințe, ci sunt rezultatul manifestării unei singure voințe juridice, respective voința autorității administrative.

- **Actul administrativ organizează executarea legilor sau le execută în concret.**
- **Toate litigiile juridice născute din adoptarea / emiterea unui act administrativ ori din executarea lui sunt, de regulă, de competența instanțelor de contencios administrativ.**
- **Actul administrativ se caracterizează printr-o triplă prezumție: prezumția de legalitate, prezumția de autenticitate și prezumția de veridicitate.**

Prezumția de legalitate este acea calitate a actului administrativ de a corespunde legii în accepțiunea *lato sensu*.

Prezumția de autenticitate reprezintă trăsătura actului administrativ care prezumă calitatea actului de a fi emis de organul evocat prin forma sa exterioară (ștampilă, antet, semnături etc.)

Prezumția de veridicitate exprimă calitatea actului administrative de a corespunde adevărului, de a corespunde, prin fondul său, întrutotul voinței emitentului.

Aceste trei prezumții au caracter relativ, răsturnarea lor putându-se face prin procedura înscrierii în fals.

- **Actul administrativ are caracter obligatoriu și este executoriu din oficiu (principiul *executio ex officio*).**

² R. Ionescu, *Drept administrativ*, Ed. Didactică și pedagogică, București, 1970, pag. 216.

³ A. Iorgovan, *Drept administrativ*, vol. I, Ed. Hercules, Drobeta Turnu-Severin, 1993, pag. 23.

Actul administrativ se aplică din oficiu, el însuși fiind titlu executoriu, adică nu are nevoie de autorizarea altui organ pentru a fi pus în executare, așa cum se întâmplă cu hotărârile judecătorești care trebuie să învestite cu formula executorie. Această trăsătură a actului administrativ derivă din faptul că, fiind elaborat în executarea legii, este considerat, pe de o parte, ca fiind act autentic, adică o emanație a organului abilitat în acest scop de lege, iar pe de altă parte, că datele pe care le cuprinde sunt conforme cu realitatea. Cu alte cuvinte, actele administrative se bazează pe o prezumție de autenticitate și veridicitate.

Având această forță juridică, executarea actelor administrative are loc, de regulă, de bună voie de către persoanele fizice și juridice cărora li se adresează. Atunci când executarea de bună voie nu se realizează, organul administrației publice poate trece la executarea silită, adică la obligarea subiecților de a avea conduita prescrisă. Aceasta însă se face ca soluție extremă și numai în condițiile prevăzute de lege.

- ***Actul administrativ este guvernat de un regim juridic specific (regim de drept administrativ), bazat pe Constituție și pe Legea contenciosului administrativ.***

Acest regim specific se constituie dintr-o sumă de reguli (de fond și de formă) care reglementează emiterea sau adoptarea unui act juridic administrativ, condițiile de valabilitate ale acestuia, realizarea controlului legalității, sancțiunile aplicabile în cazul nerespectării condițiilor de valabilitate.

3. Clasificarea actelor administrative

Actele juridice administrative se clasifică potrivit mai multor criterii: după obiectul reglementării, conduita prescrisă, caracterul (gradul) de generalitate, modul de redactare, conținut, durata acțiunii. Clasificarea și criteriile stabilite de doctrina de specialitate ușurează înțelegerea de către subiecții de drept a caracterului și sensului normei de conduită prescrise.

Cele mai importante criterii de clasificare a actelor administrative sunt:

a) după natura juridică, acestea pot fi:

- ***acte administrative de autoritate*** (sau acte administrative de putere publică);

Acestea se emit de un serviciu public (de o autoritate publică legislativă, executivă, judecătorească) în mod unilateral, pe baza și în vederea executării legii, în scopul nașterii, modificării sau stingerii unor raporturi juridice;

- ***acte administrative de gestiune***; acestea se încheie de serviciile publice administrative cu persoanele fizice și juridice și privesc buna gestionare a domeniului public al statului sau al unităților administrativ-teritoriale;

- ***acte administrative jurisdicționale***; acestea se emit, în mod unilateral, de organele de jurisdicție administrativă anume abilitate de lege și soluționează conflicte apărute între serviciile publice și particulari.

b) după competența materială:

- acte administrative cu caracter general (acte emise de autoritățile administrației publice cu competență materială generală);

- acte administrative de specialitate (acte emise de organe de specialitate ale administrației publice centrale și ale administrației publice locale);

c) după competența teritorială;

- acte emise de organe ale administrației publice centrale;

- acte emise de autoritățile administrației publice locale.
- d) după gradul de întindere a efectelor juridice, actele administrative sunt:
 - acte administrative normative – ele cuprind reguli generale, impersonale, abstracte și de aplicabilitate repetată.
 - acte administrative individuale – ele produc efecte juridice cu privire la subiecte de drept predefinite.
- e) după natura efectelor juridice pe care le produc sunt:
 - acte administrative constitutive de drepturi și obligații (de ex. autorizații, permise etc.)
 - acte administrative declarative sau recognitive, care constată o situație preexistentă emiterii actului juridic (de ex. acte administrative jurisdicționale, actele de constatare ale organelor de control, actele de stare civilă etc.)
- f) după perioada de timp în care produc efecte juridice:
 - acte administrative permanente;
 - acte administrative temporare.

4. Regimul juridic al actelor administrative

Regimul juridic al actelor administrative este reprezentat de un ansamblu de reguli de fond și de formă, care conturează personalitatea actelor administrative în circuitul juridic, în sensul că evocă criteriile de valabilitate ale acestora.

Atunci când se vorbește despre regimul juridic al actelor administrative trebuie avute în vedere reguli ce guvernează următoarele:

- condițiile de valabilitate ale unui act administrativ
- procedura emiterii sau adoptării unui act administrativ
- procedura executării unui act administrativ
- întinderea efectelor unui act administrativ
- căile de atac îndreptate împotriva unui act administrativ
- alte aspecte care particularizează actele administrative în raport cu celelalte acte juridice.

Elementele centrale ale acestui regim juridic sunt reprezentate de *legalitatea* și *oportunitatea* actului administrativ, care împreună asigură valabilitatea acestor acte.

Legalitatea reprezintă elementul central al regimului juridic aplicabil actelor administrative, al întregii activități desfășurate de administrația publică. Suportul constituțional al acestui principiu îl regăsim în art. 1 alin.5, 16 alin.1, 21, 52, 123 și 126 din Constituția României, republicată.

Legalitatea actelor administrative poate fi definită ca fiind conformitatea acestora cu legea fundamentală, cu legile elaborate de Parlament, cu ordonanțele de Guvern și cu toate celelalte acte normative cu o forță juridică superioară.

Pe de altă parte, organele și autoritățile administrative dispun de posibilitatea de a aprecia situațiile în care este necesară emiterii unui act administrativ.

Oportunitatea reprezintă, alături de legalitate, o condiție de valabilitate a actelor administrative. Ea se află în strânsă dependență cu puterea discreționară a administrației publice și derivă din capacitatea apei care o are organul care emite actul de a alege, dintre mai multe soluții posibile și egale, în aceeași măsură, pe cea care corespunde cel mai bine interesului public care trebuie ocrotit. Ea relevă, deci, calitatea actului administrativ de a satisface atât rigorile stricte ale legii, cât și o nevoie socială determinată, într-un timp și

loc date. Pe de altă parte, oportunitatea reflectă și concordanța în timp între realitatea socială, politică, economică etc. și dispozițiile ce dau conținut actului administrativ.

Condițiile de legalitate ale actelor administrative sunt următoarele:

1. Actul administrativ trebuie emis sau adoptat în baza și în vederea executării legilor (Constituția, legile organice, legile ordinare, hotărârile și ordonanțele de Guvern, actele administrative emise de alte autorități ale administrației publice cu forță juridică superioară).

2. Actul administrativ trebuie emis sau adoptat doar în limitele competenței conferite de lege respectivelor organe sau autorități administrative. Competența reprezintă ansamblul atribuțiilor delegate prin lege și poate fi de mai multe feluri: materială, teritorială, temporară.

3. Actul administrative trebuie emis sau adoptat cu respectarea condițiilor de formă și procedură prescrise de lege.

4. Actul administrativ trebuie adoptat sau emis în vederea realizării unui scop licit.

5. Actul administrative trebuie să fie oportun, adică să corespundă situației de fapt.

Nu toate condițiile de legalitate au aceeași valoare și, prin urmare, nu toate determină același gen de sancțiune. Funcție de importanța acestora, neîndeplinirea uneia (unor) condiții va atrage, după caz, sancțiunea inexistenței sau nulității actului administrativ. Pe de altă parte, neîndeplinirea condițiilor de oportunitate are drept efect revocarea sau abrogarea actului administrativ.

Forma actelor administrative

De regulă, actele administrative se exprimă în formă scrisă, însă ele pot îmbrăca și forma orală (de ex. sancțiunea contravențională a avertismentului, art.7 alin.1 din O.G. nr.2/2001, cu modificările și completările ulterioare) sau forma tacită (implicită). De exemplu, în unele situații, tăcerea unei autorități publice poate avea relevanță juridică, fiind considerată fie acord tacit, fie refuzul acordului. Astfel, conform art.1 din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ, tăcerea autorității administrative, respectiv nesoluționarea în termenul legal (30 de zile) a unei cereri adresată de un particular, este echivalată cu refuzul acestei autorități de a soluționa cererea.

În ceea ce privește forma scrisă, trebuie făcută distincția între actele administrative individuale și actele administrative normative. Astfel, spre deosebire de actele administrative individuale, care pot îmbrăca și forma orală (avertismentul), actele administrative normative îmbracă însă numai forma scrisă, deoarece se prevede obligativitatea publicării lor pentru a produce efecte juridice (de ex. ordonanțele și hotărârile de Guvern se publică în M.Of. al României, sub sancțiunea inexistenței actului respectiv).

Data fiind importanța conformărilor, cât și aspectele de procedură, s-a impus ca regulă forma scrisă a actelor administrative. Forma scrisă a actului administrativ prezintă numeroase avantaje, precum:

- asigură forța probatorie în caz de litigiu, precum și stabilirea cu ușurință a legalității actului administrative în vederea sancționării celor vinovați de eventualele vicii de legalitate a actului sau a celor vinovați de nerespectarea actului legal emis;
- asigură cunoașterea cu exactitate și completă a conținutului și a finalității actelor administrative, precum și executarea întocmai a acestora de către funcționarii publici sau particularii care cad sub incidența lor;
- realizarea rolului educativ al actului administrativ respectiv.

Forma scrisă reprezintă o condiție *ad validitatem* ori de câte ori legea prevede obligația publicării unui act administrativ.

De forma scrisă a actului administrativ se leagă și alte **condiții exterioare** de valabilitate care trebuie îndeplinite sub sancțiunea nulității absolute sau relative. Dintre aceste condiții menționăm:

- redactare actului în limba oficială a statului (pot fi atașate și copii în limba maternă în localitățile în care minoritățile naționale reprezintă cel puțin 20% din populație)
- prezența antetului, care indică autoritatea care a emis sau adoptat un act administrative
- indicarea titlului
- prezența semnăturii autorizate, a ștampilei ori sigiliului
- menționarea datei, a locului, a numărului de înregistrare
- indicarea beneficiarului sau a destinatarului.

Condițiile procedurale care determină valabilitatea unui act administrativ se împart în funcție de momentul în care intervin în: anterioare, concomitente și posterioare. Unele dintre aceste condiții produc efecte juridice prin ele însele, în timp ce alte condiții sunt lipsite de asemenea efecte.

Condițiile sau regulile procedurale anterioare emiterii sau adoptării unui act administrative sunt numeroase și de importanță diferită. În activitatea autorităților administrației publice de organizare a executării legii și de executare în concret a acesteia, necesitatea adoptării de acte administrative decurge, în unele situații, din însăși prevederile legii, întrucât legea stipulează că pentru realizarea unor acțiuni se vor adopta acte administrative de către autoritățile administrative publice. În aceste cazuri, autoritățile administrative adoptă din oficiu ori la sesizarea altor organe astfel de acte, fără să existe o sarcină expresă în acest sens, cuprinsă într-o dispoziție a legii.

Atât în primul, cât și în cel de al doilea caz organele administrației publice desfășoară o activitate de pregătire a actului, care cuprinde o serie de operațiuni de documentare și prelucrare a datelor și informațiilor, menite a fundamenta actul administrativ. Culegerea și prelucrarea informațiilor reprezintă, practic, activitatea care are cea mai mare pondere în desfășurarea etapei de pregătire a actului normativ, întrucât informațiile culese stau la baza elaborării soluțiilor cuprinse în act.

La elaborarea proiectului de act administrativ trebuie avute însă în vedere și întocmirea unor acte premergătoare, precum și săvârșirea unor operațiuni tehnico-materiale de către funcționarii publici ai organului care adoptă ori emite actul administrativ de autoritate sau de către funcționarii publici ai altor organe ale administrației publice.

Aceste acte premergătoare și operațiuni tehnico-materiale, deși nu produc efecte juridice prin ele însele, fără întocmirea și, respectiv, săvârșirea lor nu se vor putea adopta ori emite acte administrative de autoritate și chiar acte administrative de gestiune și celelalte cu caracter jurisdicțional.

Din categoria actelor pregătitoare fac parte: propunerile, referatele, analizele, schițele, avizele, acordurile și altele, pe baza cărora se întocmește proiectul de act administrativ de autoritate, care se supune spre adoptare ori emitere organului competent.

Unele din aceste acte pregătitoare sunt cerute de lege, iar actul administrativ de autoritate adoptat sau emis în lipsa acestora este lovit de nulitate, altele însă sunt inerente acestei faze a procedurii de adoptare sau emitere a actelor administrative de autoritate, cum ar fi proiectul. Astfel, unele acte administrative de autoritate sunt adoptate sau emise pe baza unei propuneri făcute de un alt organ al administrației publice, în lipsa căreia actul administrativ de autoritate nu poate fi adoptat sau emis pentru că legea cere ca la baza adoptării sau emiterii actului să stea această propunere. De exemplu, conform art. 86 din Legea nr. 215/2001 a administrației publice locale, "eliberarea din funcție, precum și sancționarea disciplinară a secretarului se fac de către prefect, numai la propunerea consiliului local(...), ca urmare a inițiativei primarului sau a unei reimi din numărul consilierilor (...)".

Alte acte administrative de autoritate se adoptă și se emit pe baza unor documente formate din planuri, schițe, expertize, referate, rapoarte, propuneri, studii de oportunitate, studii de fezabilitate, avizele, acordurile.

În cadrul actelor pregătitoare, un loc deosebit îl ocupă avizele și acordurile care, deși prin ele însele nu produc efecte juridice, fără ele nu pot fi adoptate sau emise actele administrative de autoritate, cu excepția avizului facultativ.

Avizul reprezintă opinia solicitată de autoritatea publică competentă să emită/adopte actul administrativ unei alte autorități publice, cu privire la legalitatea și/sau oportunitatea emiterii/adoptării actului, respectiv la conținutul actului.

Funcție de regimul lor juridic, avizele sunt de trei feluri:

a. Facultative -> se caracterizează prin faptul că organul emitent este liber să le solicite sau nu, iar conformarea nu este obligatorie.

b. Consultative -> acelea pe care organul administrativ este obligat să le solicite, dar nu este obligat să li se conformeze.

c. Conforme -> se caracterizează prin faptul că organul administrativ este obligat să le solicite și să li se conformeze.

Dacă legea nu prevede în mod expres caracterul avizului, acesta se consideră a fi consultativ.

Aceste avize au o importanță deosebită, ca atare și sancțiunile care intervin sunt diferite. În cazul în care organul administrativ nu solicită un aviz consultativ, actul administrativ este anulabil. Dacă nu se solicită un aviz conform, actul este lovit de nulitate absolută.

Acordul reprezintă consimțământul (acceptul) pe care o autoritate administrativă îl dă în vederea emiterii unui act administrativ de către o altă autoritate administrativă.

Funcție de momentul în care intervine, acordul poate fi anterior, concomitent sau posterior emiterii sau adoptării actului administrativ. În lipsa acordului, autoritatea administrativă nu poate emite sau adopta actul administrativ; din acest punct de vedere, acordul produce efecte similare cu avizul conform.

Acordul nu produce prin el însuși efecte juridice, ci condiționează numai efectele juridice ale actului administrativ pe care îl fundamentează. Acordul dat la emiterea unui act administrativ face ca respectivul act să fie rezultatul manifestării de voință a două sau mai multe organe administrative.

Condițiile (reguli) procedurale concomitente sunt cvorumul, majoritatea cerută pentru votarea actului și motivarea.

După ce în primă fază s-au strâns datele și informațiile necesare fundamentării actului administrativ, s-a elaborat proiectul acestuia și s-au obținut avizele necesare, se trece într-o nouă fază, cea a adoptării (emiterii) propriu-zise a actului. Și în această fază se realizează o serie de activități, unele din ele strict reglementate de lege, care au ca finalitate adoptarea ori emiterea actului administrativ.

Adoptarea actelor administrative de către autoritățile deliberative (colegiale) se face în urma analizei în cadrul ședinței de lucru, la care trebuie să participe, de regulă, majoritatea membrilor acestei autorități. În cadrul ședinței, se supune dezbaterii proiectul actului întocmit. Participanții la dezbateri pot fi de acord cu proiectul, pot propune modificarea lui ori pot arăta că nu este nevoie de o reglementare în problema respectivă. După dezbateri, proiectul actului se supune la vot, așa cum a fost prezentat sau cu modificările propuse și, dacă întrunește numărul legal de voturi, este aprobat.

Unele acte normative cuprind dispoziții care stabilesc atât numărul necesar pentru ca deliberările organului colegial să fie valabile, cât și majoritatea ce trebuie întrunită pentru adoptarea actului.

Cvorumul reprezintă numărul de membri, raportat la totalul membrilor unei autorități colegiale, care trebuie să fie prezenți pentru ca activitatea respectivei autorități să se desfășoare conform legii. De regulă, cvorumul este de 51%.

La organele unipersonale, deci atunci când emiterea actului administrativ este în competența unei singure persoane, problema cvorumului și a majorității necesare nu se pune. Această problemă se pune numai la organele colegiale.

Majoritatea cerută pentru votarea actului are în vedere numărul minim de voturi ale membrilor organului colegial necesar, conform legii, pentru adoptarea valabilă a actului administrativ.

Aceasta poate fi *relativă* sau *simplă* (jumătate dintre membrii prezenți la ședință), *absolută* (jumătate din numărul membrilor în funcție, care compun organul colegial) și *calificată* (2/3 sau 3/4 din numărul membrilor care compun organul colegial).

Motivarea actului administrativ este operațiunea administrativă prin care se expun considerentele care justifică emiterea/adoptarea unui act administrativ.

Trebuie făcută distincția între actele administrative individuale și cele cu caracter normativ. Astfel, actele normative, supuse regulei publicității, se motivează printr-o expunere de motive, plasată sub formă de preambul înaintea actului propriu-zis. Expunerea de motive are menirea de a concentra elementele de drept și de fapt care legitimează intervenția actului juridic respectiv.

Dar, obligația motivării vizează și unele acte administrative cu caracter individual (Hotărârile de Guvern cu caracter individual).

Condiții (reguli) procedurale posterioare sunt semnarea și contrasemnarea actului administrativ. aprobarea, comunicarea și publicarea lui.

După analiza proiectului de act administrativ de către autoritatea deliberativă și aprobarea lui cu votul majorității, actul administrativ se consideră adoptat. Pentru ca acesta să-și producă efectele, mai sunt necesare o serie de activități care converg spre acest scop. Mai întâi, actul este prezentat pentru **semnare** conducătorului organului administrativ respectiv. De exemplu: formalitățile procedurale posteroare adoptării hotărârilor consiliilor locale constau în: semnare, comunicare și publicarea hotărârilor. Semnarea hotărârilor reprezintă o formalitate procedurală posteroară, nu concomitentă, întrucât este vorba de "hotărârile consiliilor locale", adică are loc după adoptare.

Uneori, legea prevede cerința **contrasemnării** actului administrativ. De exemplu, unele decretele ale Președintelui României sunt semnate de către acesta și contrasemnate de către primul ministru; hotărârile și ordonanțele de Guvern sunt semnate de primul ministru și contrasemnate de către miniștrii care au obligația punerii lor în executare.

După semnare, actul administrativ este ștampilat și transmis serviciului care se ocupă cu evidența actelor, în vederea înregistrării, multiplicării, comunicării sau publicării și păstrării sale. Numărul de înregistrare va fi numărul actului. Aceste cerințe sunt deosebit de importante, de care depind uneori nașterea, modificările sau stingerea unor drepturi și obligații.

Comunicarea este operația prin care actul administrativ este transmis persoanei sau organului interesat. Necesitatea comunicării este prevăzută, de regulă, în cazul actelor administrative individuale și a actelor administrative jurisdicționale. În multe cazuri, legea prevede că de la data comunicării se nasc anumite drepturi și obligații.

În cazul actelor administrative cu caracter normativ, legea prevede obligația aducerii lor la cunoștință tuturor subiecților de drept, prin **publicarea**, după caz, în Monitorul Oficial al României, în monitoarele oficiale de la nivelul județelor, prin afișarea într-un loc public sau prin alte mijloace de difuzare (ziare cu acoperire națională, regională sau locală ori pe pagina *web* a autorității administrative emitente).

Cerința publicării acestor acte, care produc efecte juridice pentru subiecții determinați generic, este impusă de principiul potrivit căruia "nimeni nu poate invoca în apărarea sa necunoașterea legii". Uneori, legea prevede publicarea chiar și actelor individuale (de exemplu, actele de schimbare a numelui pe cale administrativă, de acordare sau renunțare la cetățenie). O asemenea cerință însă nu are relevanță asupra momentului intrării în vigoare a actului respectiv, fiind impusă de necesități de ordin practic, de imposibilitatea de a se face comunicarea lui la o masă mare de cetățeni.

Publicarea și comunicarea au o importanță deosebită și în ceea ce privește stabilirea momentului din care un act administrativ începe să producă efecte juridice.

Aprobarea reprezintă manifestarea de voință prin care un organ ierarhic superior se declară de acord cu un act emis de un organ ierarhic inferior. Atunci când este cerută de lege, lipsa aprobării atrage nevalabilitatea actului administrativ, acesta nemaiproducând efecte juridice.

Forța juridică a actelor administrative

Spre deosebire de alte acte juridice, actele administrative nu trebuie învestite cu formulă executorie, ele având acest caracter din oficiu, întrucât sunt acte de putere publică, ele provenind de la autorități publice. Astfel, actul administrativ produce efectele juridice pentru care a fost emis / adoptat fără a fi necesar consimțământul celor cărora li se adresează. Dacă nu este executat de bunăvoie, se poate apela la forța de constrângere a

statului. De la executarea din oficiu sunt exceptate actele în cazul cărora prevederile legii dispun întreruperea executării sau suspendarea efectelor juridice.

Forța juridică a actului administrativ este inferioară legii, însă este superioară forței juridice a altor acte juridice, cum ar fi actele de drept civil, de dreptul muncii, de drept comercial etc.

Forța juridică a actului administrativ este proporțională cu poziția pe care autoritatea / organul administrativ care a emis actul o are în cadrul sistemului administrației publice.

Momentul în care actul administrativ produce efecte juridice (întrarea în vigoare a actului administrativ)

Este reglementat diferit în funcție de caracterul actului administrativ, de efectele juridice pe care le produce, de autoritatea sau organul care le-a emis / adoptat sau de persoanele cărora li se adresează. Astfel, pentru organul sau autoritatea emitentă actul administrativ produce efecte juridice chiar din momentul emiterii sau adoptării sale, cu condiția respectării condițiilor de valabilitate prevăzute de lege. Pentru celelalte persoane cărora li se adresează actul, el produce efecte juridice din momente diferite:

- actele administrative individuale produc efecte de la data comunicării lor către cei interesați (prin excepție, unele acte administrative individuale produc efecte juridice de la data publicării lor în M.Of. al României, de ex. decretele Președintelui României sau hotărârile de Guvern, care pot fi atât normative, cât și individuale)

- actele administrative normative produc efecte din momentul publicării lor.

În principiu, actele administrative produc efecte juridice numai pentru viitor, deci din momentul în care au fost aduse la cunoștință, ele neputând astfel retroactiva. De la această regulă fac excepție:

- actele administrative declarative (recognitive), care constată o situație juridică preexistentă, ele producând efecte juridice de la o dată anterioară emiterii lor (ex: certificatele de stare civilă, deciziile de imputație, actele administrative-jurisdicționale, actele de aprobare sau de confirmare a altor acte).

- actele administrative care produc efecte juridice de la o dată ulterioară aducerii lor la cunoștință

Modificarea și revocarea actelor administrative

- **Modificarea**

Modificarea constă în schimbarea expresă a textului unora sau mai multor prevederi ale actului administrativ și în redarea lor într-o nouă formulare. Modificarea poate consta și într-o completare a unor dispoziții ale actului.

Modificarea actului administrativ poate fi făcută, în principal, de către autoritatea care a emis/adoptat actul, dar și de organul sau autoritatea ierarhic superioară acestuia. Modificarea vizează fie îndeplinirea condițiilor de legalitate, fie a condițiilor de oportunitate.

În jurisprudență se face distincție între modificarea actelor administrative normative și a celor individuale. Astfel, modificarea actelor administrative individuale se poate face numai de către autoritatea administrativă care a emis actul, printr-un act administrativ similar, emis după aceleași proceduri. Modificarea actelor administrative

normative se poate face de către emitent ori de către autoritatea administrativă ierarhic superioară, prin emiterea unor noi acte normative cu forță juridică superioară.

Modificarea unui act administrativ poate fi parțială sau de esență și produce efecte juridice numai pentru viitor, efectele produse anterior rămânând valabile.

- **Revocarea actelor administrative**

Revocarea reprezintă operațiunea juridică prin intermediul căreia emitentul sau organul ierarhic superior acestuia scot din vigoare un act administrativ.

Revocarea poate consta în două forme de exprimare: *retractare (retragere)*, atunci când se face de către emitent, și *revocare propriu-zisă*, atunci când se face de organul ierarhic superior celui emitent.

Revocarea apare ca o obligație a autorității administrative ori de câte ori un act administrativ a devenit nelegal sau nu mai este oportun.

Din punct de vedere al momentului în care intervin față de emiterea actului, cauzele revocării, indiferent că vizează nelegalitatea sau inoportunitatea, pot fi:

- cauze anterioare emiterii actului, care determină efecte juridice *ex tunc* (pentru trecut), ca și când actul nu ar fi existat
- cauze concomitente cu emiterea actului, determină efecte juridice *ex tunc*
- cauze ulterioare emiterii actului, care produc efecte juridice *ex nunc* (pentru viitor), făcând să înceteze actul din momentul în care s-au constatat cauzele respective.

Revocarea poate fi dispusă din oficiu sau la cererea persoanelor interesate și duce la încetarea definitivă a efectelor actului administrative, deosebindu-se, astfel, de suspendare.

În cazul revocării, aspectele care prezintă importanță sunt:

1. Situația efectelor juridice produse anterior revocării.
2. Consecințele efectelor juridice produse în raport de cauzele revocării.

Pornind de la cele trei prezumții (legalitatea, autenticitatea și veridicitatea), se va considera că efectele produse anterior revocării sunt legale. Revocarea produce efecte juridice începând cu momentul în care actul administrativ a fost retras, însă, în situația în care actul este revocat pentru motiv de nelegalitate, el va fi considerat ca inexistent, fiind lipsit de efecte juridice chiar din momentul emiterii sau adoptării sale.

Principiul revocabilității actelor administrative este, alături de principiul legalității, un principiu de bază al regimului juridic al actelor administrative, având o consacrare constituțională (art.21 și 52 din Constituția României, revizuită) și un suport legal (art.7 alin.1 al Legii nr. 554/2004 a contenciosului administrative etc.). În principiu, toate actele administrative pot fi revocate, cele normative oricând, iar cele individuale cu unele excepții.

Excepțiile de la principiul revocabilității actelor administrative individuale sunt deduse fie din natura actului, fie din efectele pe care le-au produs sau din voința legiuitorului.

Actele administrative individuale exceptate sunt următoarele:

1. Actele administrative jurisdicționale - sunt acele acte prin care o autoritate administrativă, care a primit printr-o lege competență specială de a soluționa litigii de contencios administrativ, soluționează o cauză cu privire la valabilitatea unui act administrativ. Aceste acte dispun de stabilitatea lucrului judecat și nu pot fi revocate.

2. Actele administrative prin care se aplică sancțiuni specifice celor trei forme de răspundere administrativă ori măsuri de natură procesual penală (de ex. procesul verbal de constatare și sancționare a contravențiilor ori decizia de sancționare disciplinară a unui funcționar public).

3. Actele administrative care fie dau naștere la raporturi de drept privat (civile, de dreptul muncii, dreptul familiei etc.), **fie sunt emise ca urmare a existenței unor contracte civile.**

4. Actele administrative care au generat drepturi subiective garantate de lege sub aspectul stabilității (de ex. actele prin care se atribuie un statut individual – certificate, permise, diplome etc.).

5. Actele administrative care au fost executate material - ratiunea constă în faptul că efectele materiale ale acestor fapte nu pot fi modificate (de ex. dispoziția primarului de demolare a unei construcții edificată pe domeniul public).

6. Actele administrative declarate irevocabile printr-o dispoziție a legii

Irevocabilitatea unui act administrativ nu mai poate fi invocată, chiar dacă acesta se încadrează într-una dintre excepțiile de la principiul irevocabilității actelor administrative, în ipoteza în care actul administrativ a fost obținut prin manopere frauduloase sau dolosive.

Abrogarea actelor administrative

În mod frecvent, încetarea definitivă a efectelor produse de actele administrative se realizează prin abrogare. Prin abrogare sunt scoase din sistemul legislativ acele reglementări juridice care încetează să se mai aplice datorită faptului că ele nu mai sunt necesare sau că în locul lor apar noi norme juridice, cu un conținut diferit față de cele anterioare.

Abrogarea poate fi expresă sau tacită (implicită), respectiv totală sau parțială. Ea poate fi dispusă de autoritatea emitentă, de o autoritate ierarhic superioară sau de Parlament, prin lege, în cazul ordonanțelor.

Suspendarea actelor administrative

Suspendarea este operațiunea juridică ce determină încetarea temporară a efectelor juridice ale actelor administrative. Suspendarea reprezintă o excepție de la principiul executării din oficiu a actelor administrative, întrucât ea duce temporar la întreruperea efectelor juridice produse de act.

Cauzele care determină suspendarea constau în existența unor dubii cu privire la legalitatea sau oportunitatea unui act administrativ, acestea putând fi anterioare, concomitente sau ulterioare adoptării actului. După încetarea cauzelor care au determinat intervenția suspendării, se produce fie repunerea în vigoare a actului, fie scoaterea lui din vigoare prin căile prevăzute de lege.

Organele care pot dispune suspendarea sunt, după caz: organul emitent al actului, organul ierarhic superior, instanța de judecată sau legiuitor / autorul actului.

Există două tipuri de suspendare:

a. Suspendarea de drept - intervine în baza unei dispoziții exprese a legii. De exemplu:

- art.123 alin.5 din Constituție prevede suspendarea de drept ce intervine în cazul atacării de către prefect în fața instanței de contencios administrativ a unui act al consiliului județean, al celui local sau al primarului, considerat ilegal.

- art.32 alin.3 din O.G. nr 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor prevede că plângerea înaintată instanței de judecată și care este îndreptată împotriva unui proces verbal de constatare și sancționare a contravenției suspendă de drept executarea.

b. Suspendarea dispusă de anumite autorități publice, printr-un act juridic:

- autoritatea emitentă a actului

- autoritatea administrativă ierarhic superioară emitentului actului administrativ.

În practică, această situație apare în cursul controlului efectuat de către autoritatea ierarhic superioară, atunci când constată nerespectarea condițiilor de oportunitate și legalitate.

- instanța de judecată, în cadrul unui proces care vizează controlul legalității unui act administrativ (de ex. art.4 din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ). Instanța de judecată va dispune suspendarea actului administrativ ori de câte ori constată că există pericolul iminent al producerii unor pagube.

- alte autorități publice (de ex. organele Ministerului Public pot suspenda numai actele organelor administrative ce desfășoară urmărirea și cercetarea penală, actele organelor de deținere și de executare a pedepselor, propriile acte administrative și cele ale organelor de procuratură subordonate; autoritățile de mediu).

Suspendarea actelor administrative încetează în următoarele situații:

- în momentul în care actul suspendat este revocat de către autoritățile competente ca urmare a constatării caracterului său ilegal sau inoportun, prin intermediul unui act administrativ de revocare;

- ca urmare a repunerii în vigoare a actului administrativ suspendat;

- de drept, în cazul actelor administrative suspendate pentru inoportunitate, când împrejurările de fapt care au determinat ca executarea actului să fie inoportună au dispărut;

- prin soluționarea acțiunii pe fond, când suspendarea actului administrativ fusese hotărâtă de către instanța de judecată, în temeiul art.14 din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ.

Nulitatea, anulabilitatea și inexistența actelor administrative

Regimul juridic al actelor administrative este guvernat de principiul legalității. În practică, însă, pot exista situații în care administrația publică, prin actele și acțiunile sale încalcă acest principiu, consecința firească fiind sancționarea activității sale ilegale, precum și a funcționarului public vinovat.

Nulitatea unui act juridic, implicit și a actelor administrative, este considerată a fi o sancțiune care intervine în situațiile în care actul este afectat de unele vicii sub aspectul legalității. Nulitatea poate viza atât actele administrative normative, cât și cele individuale. Cauzele nulității pot viza nelegalitatea actului administrativ, în sensul încălcării condițiilor de fond, formă și procedură prevăzute de lege pentru valabilitatea sa, precum și netemeinicia actului, adică aplicarea eronată a legii la situația de fapt reglementată prin actul administrativ.

Viciile care pot afecta legalitatea unui act administrativ nu au aceeași valoare juridică. Astfel, este evident că pentru a produce în mod legal efecte juridice, actele administrative trebuie să îndeplinească o serie de condiții de formă, fond și de procedură, încălcarea unora fiind de natură să atragă nulitatea absolută sau, după caz, nulitatea relativă.

În timp, teoria nulității actelor administrative a relevat o serie de asemănări cu nulitatea relativă și cea absolută din dreptul civil, precum și o serie de deosebiri fundamentale.

Nulitatea absolută intervine în situația în care este încălcată o condiție de legalitate de mare importanță, stabilită în mod concret de normele juridice referitoare la actul administrative respective. Pe de altă parte, nulitatea relativă intervine atunci când actul administrativ este lovit de vicii de o mai mică importanță. Nulitatea actului poate fi totală sau parțială.

Anularea actului administrativ reprezintă operațiunea juridică ce constă într-o manifestare de voință în scopul de a determina, în mod direct, desființarea actului și, deci, încetarea definitivă a efectelor juridice produse de acesta.

Suportul constituțional al materiei îl regăsim în art.21, 52 alin.1 și 126 alin.6 din Constituția republicată, în Legea nr.554/2004 a contenciosului administrativ etc.

Până la constatarea nulității, actul administrativ produce efectele pentru care a fost emis, în temeiul prezumției de legalitate. De regulă, anularea are efect retroactiv, prin stingerea pentru trecut a efectelor juridice produse de actul anulat, considerându-se că acestea nici nu ar fi existat. În cazul în care actul administrativ a fost anulat pe temeiul ilegalității, efectele anulării se produc nu doar pentru viitor (*ex nunc*), ci și pentru trecut (*ex tunc*), chiar din momentul emiterii / adoptării sale. Dacă, însă, actul administrativ este anulat pe motiv de inoportunitate, efectele juridice produse înainte de anulare rămân valabile, anularea actului producând efecte juridice numai pentru viitor.

Anularea unui act administrativ atrage după sine anularea tuturor actelor a căror legalitate este condiționată de legalitatea actului administrativ anulat, regulă care, însă, cunoaște și unele excepții.

Anulabilitatea se refera la acele acte administrative care, potrivit legii, pot fi anulate, adică acele acte administrative care au fost emise sau adoptate cu încălcarea unor condiții de valabilitate de mai mică importanță. În acest caz, actele administrative pot fi anulate în urma unei cereri adresate instanțelor judecătorești competente sau organelor administrative competente. În lipsa unei cereri de anulare, actul administrativ își va produce în continuare efectele.

Autoritățile competente să constate nulitatea actelor administrative pot fi, după caz, organul administrative ierarhic superior, în temeiul raporturilor de subordonare administrativă (de ex. Guvern – prefect), respectiv instanțele de judecată. În practică, constatarea nulității actelor administrative revine, de regulă, tribunalelor administrativ-fiscale, secțiilor de contencios administrativ și fiscal ale curților de apel și Secției de contencios administrativ și fiscal a ÎCCJ.

Inexistența actelor administrative reprezintă o sancțiune specifică actului administrativ, care intervine atunci când viciile de legalitate care afectează actul sunt atât de grave, de fundamentale, de vizibile încât conștientizarea lor nu este o problemă pentru niciun subiect de drept.

Actul administrativ inexistent se caracterizează prin lipsa unuia, unora sau tuturor elementelor sale esențiale, fără de care actul nu poate fi. Prin urmare, actul nu beneficiază de prezumția de legalitate și nu operează caracterul executoriu al acestuia, ca atare existența actului poate fi contestată, iar executarea lui poate fi refuzată. Invocarea inexistenței actului administrativ poate fi făcută de orice subiect de drept interesat și oricând, neoperând prescripția.

Dacă viciul inexistenței afectează acte administrative din categoria celor irevocabile, problema stabilității lor nu se mai pune deoarece irevocabilitatea vizează numai actele legal emise, nu și pe cele inexistente.

În actualul sistem, instituția inexistenței a devenit de rang constituțional. Astfel, art. 100 alin.1 din Constituția republicată reglementează actele Președintelui României, respectiv decretele, a căror nepublicare în M.Of. atrage inexistența lor. Totodată, art.108 alin.4 din Constituție prevede obligația publicării în M.Of. a hotărârilor și ordonanțelor Guvernului, cu excepția hotărârilor cu caracter militar, în caz contrar operând inexistența respectivelor acte.

Exemple de acte administrative lovite de inexistență:

- actele administrative emise/ adoptate în baza unei legi abrogate
- actele administrative jurisdicționale ce soluționează litigii de competența altor organe.
- actele administrative normative neaduse la cunoștință publică, respectiv a actelor individuale necomunicate persoanelor interesate conform legii.
- actele emise de autorități cu conducere unipersonală nesemnate.
- actele emise/adoptate cu nerespectarea altor formalități procedurale, atunci când legea prevede sancțiunea inexistenței în mod expres.
- când actul administrativ nu prevede autoritatea publică emitentă/care l-a adoptat.

Încetarea efectelor actelor administrative (scoaterea din vigoare)

Încetarea efectelor juridice ale actelor administrative poate avea loc în următoarele moduri:

a) Prin **producerea efectelor juridice** pentru care au fost emise / adoptate. De exemplu: în cazul autorizăției de desființare a unei construcții, eliberată în baza art.9 din Legea nr.50/1991, republicată, aceasta nu mai produce efecte după desființarea construcției; plata amenzii contravenționale stinge efectele procesului verbal de constatare și sancționare a contravenției;

b) Prin **expirarea perioadei de timp** pentru care a fost emis / adoptat actul; de ex. expirarea termenului de valabilitate a unui pașaport, carte de identitate, permis auto etc.

c) După **înlăturarea cauzelor** care au determinat adoptarea / emiterea actului. De exemplu, actele administrative emise / adoptate în vederea înlăturării efectelor unor calamități naturale vor înceta să mai producă efecte după înlăturarea consecințelor fenomenelor naturale care au determinat adoptarea actului;

d) Prin **decesul persoanei fizice** sau **dizolvarea persoanei juridice** beneficiară sau care cade sub incidența actului;

e) **Prescripția** stinge, atunci când este reglementată prin acte normative, efectele unor acte administrative individuale (de ex. aplicarea sancțiunii amenzii contravenționale se prescrie în termen de 6 luni de la săvârșirea faptei);

f) Prin **revocare**, de către organul ierarhic superior, ori prin **retractare**, de către organul care l-a emis;

g) Prin **anulare** de către instanța de judecată ori de organul administrativ ierarhic superior;

h) Prin **abrogare**, dispusă de organul emitent, cel ierarhic superior sau Parlament;

Actele administrative produc efecte juridice valabile până în momentul în care sunt scoase din vigoare de către organul sau autoritatea emitentă, organul ierarhic superior celui care a emis actul, instanța de judecată sau Parlament.

Rectificarea și reconstituirea actelor administrative

Rectificarea este operațiunea de îndreptare a erorilor materiale evidente (omisiuni, mențiuni greșite, greșeli de redactare) din actele administrative sau operațiunile administrative realizate în scris.

Pe calea rectificării nu pot fi modificate efectele juridice ale actelor administrative.

Competența de a rectifica aparține doar autorității care a emis/adoptat actul sau realizat operațiunea, din oficiu sau la cererea persoanelor interesate.

Rectificarea produce efecte juridice de la momentul la care este comunicată/adusă la cunoștință publică. Rectificarea poate confirma sau, după caz, infirma ori modifica interpretările judiciare, arbitrale sau administrative, adoptate până la acea dată, cu respectarea drepturilor câștigate.

Reconstituirea este operațiunea de refacere materială a unui înscris administrativ, pe baza dovezilor prezentate de persoane interesate sau de autorități publice privind conținutul său.

După reconstituire, autoritatea publică emitentă/care a adoptat actul va semna, ștampila, înregistra și arhiva din nou actul, cu mențiunea „reconstituit”, și cu precizarea modalității de reconstituire.

Unele particularități privind operațiunea de reconstituire prezintă **actele de stare civilă**. Acestea reprezintă acea categorie de acte cu o natură juridică complexă – de drept civil și de drept administrativ, prin intermediul cărora autoritățile publice învestite cu atribuții de stare civilă transpun în conținutul lor elementele componente ale stării civile a persoanei.

Potrivit art.52 din Legea nr.119/1996 privind actele de stare civilă, coroborat cu art.16 din același act normativ, reconstituirea actelor de stare civilă se face la cerere, în următoarele situații:

- dacă registrul de stare civilă a fost pierdut sau distrus, în totalitate sau în parte;
- dacă actul de stare civilă a fost întocmit în străinătate și nu poate fi procurat certificatul sau extrasul de pe acest act.

B. Actul administrativ de gestiune (contractul administrativ)

Noțiunea de act administrativ de gestiune este strâns legată de noțiunea de proprietate publică, domeniu public, domeniu privat al statului și al unităților administrativ-teritoriale.

Art. 136 alin.4 din Constituția României, republicată declară că bunurile proprietate publică sunt inalienabile, în condițiile legii acestea putând fi date în administrare regiilor autonome ori instituțiilor publice, concesionate ori închiriate; de asemenea, ele pot fi date în folosință gratuită instituțiilor de utilitate publică. Prin urmare, acest text constituțional evocă existența a trei tipuri de contracte administrative: *darea în administrare, concesiunea și închirierea.*

Contractul administrativ reprezintă acordul de voință cu caracter bi sau multilateral, în care cel puțin o parte este o autoritate publică, prin care se urmărește satisfacerea unui interes public și căruia i se aplică un regim juridic special, de drept administrativ.

Trăsăturile contractelor administrative:

1. Contractul administrativ este o convenție, deci un acord de voință încheiat între mai multe părți;

2. Una dintre părțile contractului este un subiect determinat, respectiv o autoritate publică. Autoritățile publice pot dobândi calitatea de parte într-un contract administrativ în baza unor prevederi legale, care le autorizează să încheie acte juridice cu particularii pentru punerea în valoare a bunurilor proprietate publică.

3. Contractele administrative au un caracter oneros, particularii urmărind, de regulă, un beneficiu. Plata sau prețul trebuie să fie prevăzute în bugetul autorității publice.

4. Spre deosebire de contractele civile, unde părțile se află pe poziție de egalitate juridică, în cazul contractelor administrative părțile nu se bucură de această egalitate juridică, una dintre ele – autoritatea publică – are o poziție de superioritate față de celălalt subiect al contractului.

De vreme ce scopul contractelor administrative îl constituie satisfacerea unor interese generale, nu există un echilibru perfect de interese ale părților contractante, anume între interesele publice și cele private.

5. Obiectul contractelor administrative este determinat, el urmărind satisfacerea unui interes general, public și putând îmbrăca una din următoarele forme: prestarea unui serviciu public, punerea în valoare a unui bun public, efectuarea unei lucrări publice.

6. Clauzele contractelor administrative sunt stabilite atât pe cale reglementară, prin lege, cât și pe cale convențională.

7. Poziția de superioritate a autorității publice determină posibilitatea ca aceasta să poată modifica sau rezilia unilateral contractul administrativ atunci când interesul public o cere.

8. Contractele administrative sunt guvernate de un regim de putere publică.

9. Contractele administrative se încheie întotdeauna în formă scrisă, sub sancțiunea nulității absolute iar soluționarea eventualelor litigii deduse din încheierea sau executarea lor sunt de competența instanțelor de contencios administrativ.

Întrucât prin încheierea contractelor administrative, de regulă, se confruntă două categorii de interese – publice și private -, astfel de acte conțin două categorii de clauze, anume:

- clauze prevăzute în *caietul de sarcini*, impuse în mod unilateral de către autoritatea publică; aceste clauze formează *partea reglementară* a contractului administrativ. Persoanele de drept privat contractante nu pot decât să accepte sau să

refuze aceste clauze, spre deosebire de dreptul privat în care acordul final de voință este rezultatul negocierilor.

Clauzele contractului administrativ impuse unilateral sunt aduse la cunoștința părților prin intermediul unor caiete de sarcini date publicității anterior încheierii licitației organizate pentru achiziționarea de bunuri, prestarea de servicii, închirierea sau concesionarea unor bunuri proprietate publică.

- clauze negociate liber de către părțile contractante, în completarea celor din caietul de sarcini și care alcătuiesc *partea convențională* a contractului administrativ.

În doctrina din țara noastră au existat controverse cu privire la natura juridică a convențiilor încheiate între o persoană de drept public și una de drept privat. Unii autori, inspirați din doctrina franceză, au asimilat aceste convenții contractelor civile; alți autori, pornind de la doctrina clasică, clasifică actele administrative în acte administrative de autoritate, acte administrative jurisdicționale și acte administrative de gestiune, în categoria celor din urmă intrând și contractele administrative.

Un contract poate fi calificat ca fiind contract administrativ dacă îndeplinește următoarele condiții:

- a) cel puțin o parte contractantă este o autoritate publică;
- b) obiectul contractului privește constituirea domeniului public, punerea în valoare a bunurilor/activităților/serviciilor proprietate publică a statului sau unităților administrativ teritoriale, executarea lucrărilor de interes public, prestarea serviciilor publice, înstrăinarea bunurilor din domeniul privat al statului și unităților administrativ teritoriale, acordarea unor sume din bugetul public cu titlu nerambursabil.
- c) are o parte reglementară, formată din clauze stabilite prin lege sau acte administrative, și o parte convențională, liber negociată de părți.

Calificarea unui contract ca fiind contract administrativ se poate realiza:

- a) expres, prin lege;
- b) expres, printr-o clauză contractuală reglementară, de către părțile contractului, în cazul contractelor atipice, necalificate prin lege.
- c) de către instanța de contencios administrativ, în cursul unui proces sau în urma unei sesizări cu acest obiect, prin hotărâre de interpretare, în cadrul contractelor atipice, necalificate prin lege.

Contractul de concesiune

În prezent, contractele de concesiune sunt reglementate prin două acte normative: O.G. nr. 34/2006 privind atribuirea contractelor de achiziții publice, a contractelor de concesiune de lucrări publice și a contractelor de concesiune de servicii și O.U.G nr. 54/2006 privind regimul contractelor de concesiune de bunuri proprietate publică.

Potrivit art.1 alin.2 din OUG nr.54/2006, ***contractul de concesiune de bunuri proprietate publică este acel contract încheiat în formă scrisă prin care o autoritate publică, denumită concedent, transmite, pe o perioadă determinată, unei persoane, denumită concesionar, care acționează pe riscul și răspunderea sa, dreptul și obligația de exploatare a unui bun proprietate publică în schimbul unei redevențe.***

În cazul contractelor de concesiune *de lucrări publice și de servicii*, concesionarul primește din partea concedentului dreptul de a exploata rezultatul lucrărilor sau serviciile, pe o perioadă determinată sau acest drept însoțit de plata unei sume de bani prestabilite.

Caracterele juridice ale contractului de concesiune sunt următoarele:

1. Dă naștere la drepturi și obligații în sarcina ambelor părți (sinalagmatic).
2. Se încheie în formă scrisă, sub sancțiunea nulității absolute (solemn).
3. Este cu titlu oneros și cu executare succesivă în timp.
4. Este constitutiv de drepturi reale.
5. Este încheiat pe o perioadă determinată (cel mult 49 de ani, putând fi prelungit pentru o perioadă de cel mult jumătate din cea inițială) și are caracter *intuitu personae*, fapt care are două consecințe juridice directe: subconcesionarea este interzisă, iar dispariția concesionarului duce la încetarea contractului.

Părțile în contractul de concesiune

În contractul de concesiune de *bunuri proprietate publică* pot avea calitatea de **concedent**:

- ministerele sau alte organe de specialitate ale administrației publice centrale, pentru bunurile proprietate publică a statului;
- consiliile județene, consiliile locale, Consiliul General al mun. București sau instituțiile publice de interes local pentru bunurile proprietate publică a județului, orașului sau comunei.

Calitatea de **concesionar** o poate avea orice persoane fizică sau juridică de drept privat, română sau străină, cu condiția de a deține capacitate juridică de a contracta.

Concedentul are obligația de a atribui contractul de concesiune, adică de a-și selecta concesionarul, prin aplicarea procedurii *licitației* - regula, ori prin *negociere directă* - excepția. În mod derogator de la regulile enunțate, bunurile proprietate publică pot fi concesionate prin atribuire directă companiilor naționale, societăților naționale sau societăților comerciale aflate în subordinea ministerelor, altor organe de specialitate ale administrației publice centrale, consiliilor județene ori consiliilor locale.

În cazul contractelor de concesiune de *lucrări publice și a celor de servicii*, calitatea de **concedent** o are:

- orice organism al statului (autoritate publică sau instituție publică) care acționează la nivel central, regional sau local;
- orice organism de drept public, cu personalitate juridică, care a fost înființat pentru a satisface nevoi de interes general, fără caracter comercial sau industrial
- alte structuri prevăzute în art.8 din O.G. nr.34/2006.

Concesionarul este reprezentat de către operatorul economic (persoană fizică sau juridică, de drept public sau privat, ori grupă de astfel de persoane cu activitate în domeniul care oferă în mod licit pe piață produse, servicii și/sau execută lucrări).

Procedura de atribuire a unor astfel de contracte către concesionar se poate face, după caz, prin una dintre următoarele forme: licitație deschisă, licitație restrânsă, dialog competitiv, negociere, cerere de ofertă, concurs de soluții.

Obiectul contractului de concesiune

Obiectul juridic constă în transmiterea de drepturi și obligații de exploatare a unui bun proprietate publică, a unei lucrări publice sau a unui serviciu public.

Echilibrul financiar al concesiunii

Contractul de concesiune este guvernat de principiul echilibrului financiar al concesiunii, stipulat în art.54 alin.1 din OUG nr. 54/2006. Acest principiu semnifică faptul că între drepturile și obligațiile de natură contractuală ale celor două părți trebuie să existe un echilibru perfect. Mai mult chiar, concesionarul nu va fi obligat să suporte creșterea sarcinilor legate de execuția obligațiilor sale, în cazul în care această creștere rezultă în urma: a) unei măsuri dispuse de o autoritate publică; b) a unui caz de forță majoră (impredictibil și insurmontabil) sau unui caz fortuit (de ex. calamitățile naturale, greva, embargoul, rechizițiile publice, războiul, epidemiile, lipsa mijloacelor de transport / a energiei electrice, când lipsa nu se datorează culpei unei părți). Apariția și efectele cazurilor de forță majoră trebuie notificate de partea care se află în imposibilitate de a-și îndeplini obligațiile în timp util și trebuie dovedite cu acte eliberate de organele competente. Cazurile de forță majoră pot avea ca efect fie suspendarea executării contractului, fie încetarea contractului.

Încetarea contractului de concesiune

1. prin ajungerea la termen, dacă părțile nu convin în scris cu privire la prelungirea contractului.
2. prin denunțarea unilaterală de către concedent, dar numai în situațiile în care interesul național sau local o impune și numai cu plata unei prealabile și juste despăgubiri în sarcina concedentului (răscumpărarea concesiunii); dacă părțile nu se înțeleg cu privire la cuantumul despăgubirii, va decide instanța de judecată competentă.
3. prin dispariția din orice cauză a concesionarului.
4. prin dispariția bunurilor concesionate datorită unei cauze de forță majoră.
5. prin renunțarea unilaterală a concesionarului, în situațiile în care acesta se află în imposibilitatea obiectivă de a-l exploata, fără plata unei despăgubiri pentru concedent.
6. prin reziliere de către concesionar, care intervine atunci când concedentul nu și îndeplinește obligațiile contractuale, cu plata unei despăgubiri în favoarea concesionarului.

Formele concesiunii: concesiunea propriu-zisă; concesiunea cu titlu exclusiv; concesiunea cu titlu de monopol.

C. Actul administrativ jurisdicțional

Actul administrativ jurisdicțional este acel act administrativ emis de către o autoritate administrativă investită, prin lege organică, cu atribuții de jurisdicție administrativă specială.

Prin ***jurisdicție administrativă specială*** se înțelege, conform art.2 alin.1 lit.e din Legea nr.554/2004 a contenciosului administrativ, activitatea îndeplinită de o autoritate administrativă care are, conform legii organice speciale în materie, competența de soluționare a unui conflict privind un act administrativ, după o procedură bazată pe principiile contradictorialității, asigurării dreptului la apărare și independenței activității administrative-jurisdicționale.

Caracteristicile actelor administrative jurisdicționale

1. Sunt emise de o autoritate administrativă, învestită prin lege organică cu rezolvarea unor litigii.
2. Sunt emise după o procedură similară procedurii judiciare, cu respectarea principiului contradictorialității, independenței și a dreptului la apărare.
3. Sunt exceptate de la principiul revocabilității actelor administrative datorita naturii lor speciale, care împrumută elemente atât de la actele administrative, cât și de la hotărârile judecătorești.
4. Sunt acte administrative individuale întrucât se referă la un litigiu determinat.
5. Litigiul se soluționează cu forță de adevăr legal, această trăsătură apropiind actele administrative jurisdicționale de hotărârile pronunțate de instanțele judecătorești.
6. Există obligația motivării actului administrativ jurisdicțional, trăsătură care apropie aceste acte de hotărârile judecătorești.
7. Nu au caracter de autoritate de lucru judecat.

Categoriile de acte administrative jurisdicționale

a. Acte prin care sunt soluționate litigiile generate de cauzarea de prejudicii patrimoniului Ministerului Apărării Naționale sau Ministerului de Interne și Reformelor Administrative.

Pentru recuperarea prejudiciilor, comandantul unității va emite o decizie de imputare. Împotriva acesteia se poate face o contestație la același comandant. El o va soluționa printr-un ordin. Împotriva ordinului de soluționare se poate face plângere la comisiile permanente de soluționare a imputărilor de pe lângă comandament. Aceste comisii soluționează plângerile după o procedură judiciară și adoptă o hotărâre definitivă. Împotriva acestor din urmă hotărâri se poate face apel la comisia superioară de jurisdicție.

b. Actele comisiilor de soluționare a contestațiilor de pe lângă OSIM. Conform Legii brevetelor de invenții, orice persoană interesată poate face, în scris și motivat, o cerere pentru revocarea, în tot sau în parte, a hotărârii de acordare a unui brevet de invenție. Cererea urmează a fi soluționată de către o comisie de examinare.

c. Actele comisiilor de soluționare a litigiilor privind mărcile de fabrică, de comerț sau de servicii, prevăzute de Legea nr. 84/1998 privind mărcile și indicațiile geografice.

d. Actele organelor de specialitate ale Curții de Conturi.

D. Operațiunile și faptele materiale ale autorităților de administrație publică

1. Faptele administrative

Raporturile juridice de drept administrativ se nasc, se modifică și se sting atât prin acte juridice, cât și prin fapte materiale care produc efecte juridice.

Faptele materiale care produc efecte juridice sunt acele acțiuni sau inacțiuni, săvârșite ori nesăvârșite, atât de funcționarii publici din serviciile publice, cât și de particulari (persoane fizice sau juridice) în scopul de a produce efecte juridice care privesc nașterea, modificarea sau stingerea unor raporturi juridice administrative; de aceea, aceste fapte materiale mai sunt denumite și *fapte administrative*.

Faptele administrative sunt acele împrejurări, evenimente, care produc efecte juridice în temeiul legii.

Faptele administrative se împart în două categorii: fapte administrative licite și fapte administrative ilicite.

Faptele administrative licite sunt acele acțiuni sau inacțiuni săvârșite ori nesăvârșite de un funcționar public sau de un particular în executarea unei legi sau a unui act administrativ. Pentru prejudiciile cauzate particularilor prin săvârșirea de către funcționarii publici a unor fapte administrative licite, particularii nu pot obține despăgubiri.

Faptele administrative ilicite sunt acele acțiuni sau inacțiuni, săvârșite ori nesăvârșite, contra legii, de funcționari publici sau de particulari, care produc efecte juridice de drept administrativ.

Săvârșirea faptelor administrative ilicite atrage una dintre formele răspunderii administrative: răspunderea administrativ disciplinară, răspunderea administrativ contravențională și răspunderea administrativ patrimonială.

În temeiul art.2 alin.2 din Legea nr.554/2004 a contenciosului administrativ, cu modificările și completările ulterioare, două fapte administrative sunt asimilate actelor administrative unilaterale ilegale, anume: refuzul nejustificat de a rezolva o cerere referitoare la un drept sau la un interes legitim, respectiv faptul de a nu răspunde solicitantului în termenul legal. Săvârșirea acestor două fapte administrative îndreptățesc particularii vătămați să se adreseze instanțelor de contencios administrativ pe calea acțiunii directe.

Faptele administrative, fie că sunt licite ori ilicite, nu pot fi nici revocate și nici anulate, deoarece, odată săvârșite, ele își produc efectele, consecințele lor neputând fi înlăturate.

2. Operațiunile tehnico-materiale

În procesul de adoptare/emitere a actelor administrative, pe lângă întocmirea unor acte preparatorii (pregătitoare), se efectuează anumite lucrări, denumite operațiuni tehnico-materiale care, deși nu produc efecte juridice prin ele însele, în lipsa lor actul administrativ nu s-ar putea adopta/emite ori nu ar produce efectele juridice urmărite.

Operațiunile tehnico-materiale pot fi grupate în 3 categorii corespunzătoare celor trei faze ale procedurii de adoptare/emitere a actelor administrative. Astfel, sunt operațiuni tehnico-materiale:

- *premergătoare* (anterioare) adoptării/emiterii actelor administrative; de ex. elaborarea proiectului, dactilografierea acestuia, multiplicarea lui, transmiterea spre studiu persoanelor care compun organul colegial ori funcționarului public competent să-l emită.

- concomitente cu procedura adoptării/emiterii actelor administrative; de ex. definitivarea proiectului de act normativ, efectuarea unor eventuale modificări, eventuala redactilografiere în forma definitivă a actului administrativ și semnarea lui de către conducătorul organului colegial care l-a adoptat.

- posterioare fazei adoptării/emiterii actelor administrative; de ex. înregistrarea actului, cu menționarea numărului de înregistrare, datarea și punerea sigiliului, contrasemnarea actului (când este cazul), transmiterea spre publicare ori comunicarea actului.

IV. Serviciul public. Organizarea administrației publice (sistemul autorităților, organelor, instituțiilor și stabilimentelor de administrație publică)

1. Definiția și trăsăturile serviciului public

Omul, ca ființă socială, nu poate exista în afara unei colectivități. Datorită liberei inițiative, o parte a societății are necesități care nu pot fi realizate individual, astfel că anumite activități ce depășesc posibilitățile unui individ sunt realizate de stat. Dacă motivația inițiativei private o constituie, de obicei, obținerea unui profit personal, motivația acțiunilor statului constă în satisfacerea intereselor generale, a necesității individuale ce privesc pe fiecare persoană în parte, dar și colectivitatea în ansamblu. Unor rațiuni diferite le corespund și mijloace (procedee) diferite. Dacă regula o constituie egalitatea de voință a părților, în cazul dreptului administrativ voința administrației prevalează față de cea particulară, în sensul că administrația poate să apeleze la forța de constrângere a statului pentru realizarea scopurilor sale.

În societatea contemporană statului îi revin o serie de sarcini importante, precum:

- asigurarea ordinii interne
- paza granițelor și asigurarea securității externe
- asigurarea condițiilor de sănătate a locuitorilor
- asigurarea condițiilor de educație
- administrarea domeniului public
- organizarea executării legilor

Pentru îndeplinirea acestor sarcini statul înființează *serviciile publice* cărora, prin lege, li se acordă competențe și responsabilități, beneficiind și de un patrimoniu propriu. Astfel de servicii sunt:

- serviciul public de gospodărire a domeniului public;
- serviciul public de educație; serviciul public de sănătate; serviciul public de protecție a mediului;
- serviciul public de asigurare a ordinii interne etc.

Pentru îndeplinirea sarcinilor sale, statul organizează și alte categorii de servicii publice (servicii de legiferare / serviciile jurisdicționale), care, realizând în practică sarcinile puterii legislative și judecătorești, nu fac parte din sistemul administrației publice.

În doctrina de specialitate, noțiunea de „serviciu public” este utilizată într-un dublu sens, astfel:

- **în sens organic**, desemnând un organism, o persoană juridică, publică sau privată, prin care se realizează o activitate care satisface un interes public (general, comunitar)
- **în sens material-funcțional**, desemnând activitatea organizată sau, după caz, autorizată de o autoritate publică, în scopul satisfacerii unui interes legitim public.

Definind serviciul public, prof. Paul Negulescu spunea că aceasta este un organism administrativ, creat de către stat, județ sau comună, având puteri și competențe determinate, fiind dotat cu resurse financiare procurate din patrimonial general al statului sau unităților administrativ-teritoriale și care este pus la dispoziția publicului pentru a satisface, în mod regulat și continuu, un interes cu caracter general, căruia inițiativa particulară nu ar putea să-i ofere decât o satisfacție incompletă și intermitentă.

Serviciul public este un organism specializat, înființat sau autorizat prin lege sau printr-un act administrativ de autoritate, în scopul de a satisface în mod continuu un interes legitim public.

Acest organism este încadrat cu personal de specialitate care exercită funcții publice, iar baza materială este asigurată din bugetul de stat, județean sau comunal, după caz.

Trăsăturile serviciului public:

- a. este un organism specializat care satisface un interes public;
- b. se înființează prin lege sau în baza legii (ordonanțe, hotărâri guvernamentale, hotărâri ale autorităților administrației publice autonome județene ori locale);
- c. activitatea se desfășoară în realizarea puterii publice; aceste organisme sunt înzestrate prin actul de înființare cu atribuții, puteri și competențe, care să le permită satisfacerea interesului legitim public.
- d. desfășoară o activitate continuă și ritmică, după un program prestabilit și adus la cunoștință publică; caracterul de continuitate pe care trebuie să-l asigure un serviciu public rezidă în interesul public pe care acesta îl satisface, nefiind admisă întreruperea activității.
- e. baza materială necesară activității se asigură, în principal, din bugetul statului, județului sau comunei;
- f. egalitatea tuturor utilizatorilor față de serviciul public, aceasta având drept consecință practică crearea unei situații de egalitate între toți cetățenii care apelează la un serviciu public. Egalitatea se realizează, în principiu, prin: eliminarea oricăror discriminări între beneficiari; organizarea serviciului public astfel încât să permită tuturor cetățenilor să accedă la acesta; în cazul existenței unor cocontractanți, aceștia trebuie să beneficieze de egalitatea de tratament. Astfel, deși unele servicii publice realizează venituri proprii (de ex. transport în comun, teatre, universități etc.), statul și unitățile administrativ-teritoriale au obligația ca, atunci când este cazul, să le subvenționeze activitatea, rațiunea constând în satisfacerea interesului general pe care statul îl urmărește și nu realizarea unui profit.

Clasificarea serviciilor publice

I. În funcție de **forma de organizare**, serviciile publice se împart în:

- 1) Organe ale administrației publice
- 2) Instituții publice
- 3) Regii autonome de interes public

II. În funcție de **natura lor**:

- 1) Servicii tehnico-administrative
- 2) Servicii economice
- 3) Servicii publice socio-culturale

III. În funcție de **gradul de extensie**, distingem:

- 1) Servicii publice naționale, organizate la nivelul întregului teritoriu
- 2) Servicii publice locale/județene

IV. Din punct de vedere al **raportului cu sectorul privat**:

- 1) Servicii publice monopolizate de către stat

2) Servicii publice exercitate în paralel de către administrația publică și persoane fizice / persoane juridice de drept privat

3) Servicii publice exercitate de către persoane fizice/persoane juridice particulare aflate sub controlul autorităților administrației publice

V. După criteriul **obiectului de activitate**:

1) Servicii publice pentru păstrarea ordinii publice și apărarea țării

2) Servicii publice financiare și fiscale

3) Servicii publice de învățământ

4) Servicii publice de asistență socială și igienă

5) Servicii publice de artă și cultură

6) Servicii publice prestatoare de activități economice.

Trăsăturile serviciilor publice care funcționează sub forma organelor de administrație publică

a. se înființează, reorganizează și desființează numai prin lege sau prin act administrativ emis, pe baza legii, de Guvern, consiliu județean sau consiliu local, după caz ;

b. scopul lor îl reprezintă satisfacerea unor interese publice speciale (principiul specialității) ;

c. mijloacele financiare și baza materială necesare bunei funcționări a acestora sunt asigurate de la bugetul de stat, județean sau local, după caz ;

d. activitatea se desfășoară la cerere sau din oficiu, de regulă în mod gratuit ;

e. sunt încadrate cu personal care trebuie să aibă pregătire în specialitatea respectivă și competență profesională, activitatea având un caracter permanent. Personalul are, de regulă, calitatea de funcționari publici ;

f. în principal, activitatea lor se concretizează în direcția adoptării/emiterii actelor administrative de autoritate (de ex. hotărârile consiliilor locale, dispozițiile primarilor, ordinele prefectilor etc.).

Trăsăturile serviciilor publice care funcționează sub forma instituțiilor publice

a. se înființează, reorganizează și desființează prin lege sau potrivit legii de către Parlament, Guvern, ministere și celelalte organe de specialitate ale administrației publice centrale, de către consiliile județene sau locale ;

b. scopul lor îl reprezintă satisfacerea unor interese publice speciale (principiul specialității) ;

c. mijloacele financiare și baza materială necesare bunei funcționări a acestora sunt asigurate de la bugetul de stat, județean sau local, după caz ;

d. își desfășoară activitatea fie gratuit, fie cu plată, la cerere sau din oficiu ;

e. sunt încadrate cu personal de specialitatea serviciului public în care activează (de ex. medici, profesori, artiști, cercetători etc.) ;

f. numai unele dintre ele emit acte administrative (diplome de licență, atestate, certificate medicale etc.).

Trăsăturile serviciilor publice care funcționează sub forma regiilor autonome de interes public

- a. se înființează, reorganizează și desființează prin acte administrative de autoritate (hotărâri ale Guvernului sau ale consiliilor județene ori locale) ;
- b. scopul lor îl reprezintă satisfacerea unor interese publice speciale (principiul specialității) ale societății sau colectivităților locale ;
- c. mijloacele financiare și baza materială necesare bunei funcționări a acestora sunt asigurate, în principal, din venituri proprii și numai în subsidiar prin subvenții de la bugetul de stat sau bugetele locale ;
- d. își desfășoară activitatea, în principal, la cerere și contracost ;
- e. activitatea lor are continuitate și este asigurată de specialiști, potrivit specificului de activitate. Particularitatea personalului care deservește aceste regii autonome constă în faptul că ponderea o reprezintă angajații care prestează o activitate manuală, tehnică și numai o mică parte a personalului ocupă funcții publice ;
- f. de regulă, activitatea lor este una prestatoare, materială, cu caracter economic, și mai rar emit acte administrative.

Definiția și trăsăturile serviciilor de utilitate publică (stabilimentelor de utilitate publică)

Interesele generale ale societății sunt satisfăcute nu numai de stat, județ sau comună, prin serviciile publice pe care le înființează, ci și de particulari (persoane fizice sau juridice), prin crearea, în condițiile legii, a unor instituții ce urmăresc, prin activitatea lor, satisfacerea intereselor generale ale societății.

Stabilimentele de utilitate publică sunt instituții create din inițiativă privată, cu fonduri exclusiv private și fără scop lucrativ, pentru satisfacerea unui interes general.

În prezent, în țara noastră, actul normativ care reglementează înființarea, organizarea, funcționarea și desființarea serviciilor de utilitate publică este O.G. nr.26/2000, cu modificări și completări ulterioare, privind asociațiile și fundațiile.

Trăsăturile serviciilor de utilitate publică :

- Se înființează de către particulari (persoane fizice sau juridice)
- Desfășoară o activitate de utilitate publică
- Prin activitatea pe care o desfășoară nu urmăresc, chiar dacă încasează unele taxe sau tarife, realizarea de profit
- Funcționează cu respectarea principiului specialității ; astfel, orice modificare a obiectului de activitate trebuie hotărâtă de Adunarea generală a asociaților sau a fondatorilor și înregistrată în Registrul asociațiilor și fundațiilor aflat la grefa judecătoreiei care a înființat asociația / fundația respectivă
- Personalul de specialitate încadrat nu are calitatea de funcționar public
- Actele emise de către organele de conducere ale acestora sunt acte particulare și nu acte administrative ; unele servicii de utilitate publică pot emite și acte administrative individuale (de ex. universități particulare acreditate eliberează absolvenților diplome de licență recunoscute de Ministerul Educației și Cercetării)

- Statul sau unitățile administrativ-teritoriale pot acorda anumite facilități serviciilor de utilitate publică (de ex. consiliile locale și cele județene pot da în folosință gratuită, pe termen limitat, imobile din patrimoniul lor serviciilor de utilitate publică, în scopul îndeplinirii unor activități care satisfac cerințele cetățenilor din comuna, orașul sau județul respectiv.
- În caz de dizolvare, activul patrimonial se împarte între asociați / fondatori proporțional cu contribuția concretă adusă de fiecare la înființarea respectivului serviciu de utilitate publică.

Principii de organizare administrativ-teritorială

Sub aspectul organizării politice a puterii, doctrina de drept public operează cu trei mari noțiuni: statul unitar, statul federal și uniunea de state. Din punct de vedere administrativ, se poate vorbi de mai multe regimuri juridice, determinate de relațiile existente între puterea centrală și puterile locale, și anume:

- un regim de centralizare administrativă
- un regim de deconcentrare administrativă
- un regim de descentralizare administrativă (autonomie locală)

1. Principiul centralizării administrative

Prin **centralizare administrativă** se înțelege organizarea și funcționarea unui sistem administrativ în cadrul căruia exercitarea atribuțiilor administrative este efectuată numai de organele statului.

În cadrul sistemului centralizat, statul nu recunoaște existența colectivităților locale, nu consideră că acestea au viață juridică și nu le acordă personalitate juridică. El își asumă prin propriul buget rezolvarea, în nume propriu, a intereselor generale oriunde s-ar manifesta acestea, fie la nivel național, fie la nivel local. Sistemul centralizat se caracterizează, în primul rând, printr-o structură puternic ierarhizată, ce concentrează puterea de decizie și inițiativa în mâinile autorității centrale. Autoritățile administrației locale, dacă există, nu fac decât să transmită problemele ce pot apărea în teritoriu către autoritățile centrale competente și, în sens invers, transmit decizia acestor autorități către cei administrați. În acest mod, o voință unică ce emană de la autoritățile centrale se transmite până în cele mai îndepărtate colțuri ale teritoriului.

În concluzie, centralizarea administrativă, ca sistem de organizare statală, prezintă următoarele caracteristici:

- statul este singura persoană morală de drept public, politico-teritorială;
- interesul public este unic, cel al statului centralizat;
- organizarea administrației se bazează pe o ierarhie strictă, subordonată față de centru;
- activitatea (competența) autorităților locale este limitată;
- statul exercită un riguros control ierarhic, putând anula, modifica sau suspenda actele autorităților locale.

2. Principiul deconcentrării administrative

În domeniul administrației publice, art.120 din Constituția României, republicată stipulează că administrația publică locală se întemeiază pe principiile descentralizării,

autonomiei locale și deconcentrării serviciilor publice. Inconveniente și dezavantajele centralizării administrative, sub aspectul eficacității administrației, sunt rezolvate parțial în regimul administrativ deconcentrat.

Prin deconcentrare se realizează un transfer de autoritate de la centru către colectivitățile locale. Caracteristicile centralizării administrative se mențin, cu excepția faptului că în teritoriu nu mai există simpli agenți executanți ai voinței centrului, ci autorități administrative propriu-zise, care dispun de competențe proprii. Aceste structuri sunt numite și revocate de centru, față de care sunt subordonate și răspunzătoare. Ele servesc interesul unic al statului, dar pentru anumite chestiuni de interes local (de mai redusă importanță) au competențe proprii.

Modul în care se realizează partajarea competenței între centru și autoritățile administrative deconcentrate reflectă gradul de deconcentrare administrativă. În toate situațiile însă, structurile teritoriale deconcentrate au obligația de a raporta centrului situația din teritoriu și de a executa ordinele acestuia.

În concluzie, și acest sistem de organizare administrativă menține o administrație unitară, care însă nu mai păcătuiește prin uniformitate, autoritățile deconcentrate putând adapta la specificul local măsurile și ordinele transmise de la centru. Deconcentrarea administrativă menține puterea ierarhică în detrimentul autonomiei locale.

3. Principiul descentralizării administrative

Descentralizarea administrativă prezintă următoarele particularități:

- statul încetează a mai fi singura colectivitate teritorială recunoscută și unica persoană juridică de drept public;
- colectivitățile teritoriale locale, organizate potrivit legii (județul, orașul, comuna) sunt persoane morale de drept public politico-teritoriale, având capacitate de drept public și interese publice proprii, distincte de cele ale statului;
- colectivitățile locale dispun de autorități administrative proprii pentru satisfacerea intereselor publice, precum și de mijloace materiale, financiare și umane necesare;
- autoritățile reprezentative, cărora colectivitățile locale le va încredința administrarea treburilor publice, se desemnează prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat. Așadar, puterea autorităților reprezentative nu vine de la centru, ci de la corpul electoral local, pe cale de alegere. Ele nu sunt numite, nu se subordonează și nu pot fi revocate de administrația statului, în consecință administrația publică își pierde caracterul unitar, ea fiind formată din administrația statului și administrația colectivităților locale.
- exercitarea unui control de stat (tutelă administrativă) asupra legalității activității autorităților locale autonome.

Descentralizarea îmbracă două forme:

- **descentralizarea teritorială**, care presupune existența unor interese comune ale locuitorilor dintr-o fracțiune geografică, porțiune din teritoriul de stat (județ, oraș, comună), interese distincte față de interesele naționale, și care se manifestă în cele mai diverse domenii de activitate
- **descentralizarea tehnică**, constând în descentralizarea serviciilor publice și presupune existența unor persoane morale de drept public care prestează servicii publice de interes local, detașate din sfera serviciilor statale.

Dincolo de anumite limite, raporturile statului cu colectivitățile locale pot să evolueze nu atât spre o organizare descentralizată a administrației publice, cât spre autoguvernare și federalism. Dacă statutul colectivităților locale în statele unitare organizate în sistem descentralizat este prevăzut prin constituție, în statele federale acestea au posibilitatea de a-și alege, în mod liber, instituțiile și modul de organizare. Spre deosebire de autoritățile locale ce acționează într-un sistem descentralizat și care au atribuții numai în domeniul administrativ, statele federate au atribuții și în domeniul politic sau în cel legislativ.

Principiul autonomiei locale

Principiul descentralizării în organizarea administrației publice presupune și autonomia locală, nu de puține ori cele două principii fiind tratate împreună. În viziunea contemporană, autonomia locală se manifestă sub mai multe aspecte și pe mai multe planuri.

Astfel, **sub aspectul capacității juridice**, colectivitățile locale (regiuni, județe, orașe, comune etc.) sunt subiecte de drept distincte de stat, având interese publice proprii, recunoscute ca atare de legiuitor.

Pe **plan instituțional**, acestea sunt reprezentate de autorități administrative proprii, alese prin vot universal (consilii locale, consilii județene, primari, președinții consiliilor județene) și care nu se regăsesc în raporturi de subordonare față de aparatul de stat central.

În **planul autonomiei decizionale**, autoritățile administrației publice locale au competențe generale și adoptă decizii în interesul colectivităților pe care le reprezintă.

Autonomia locală nu se poate manifesta în mod real decât dacă este recunoscută și în **planul resurselor financiare, materiale și umane** de care dispun. Astfel, colectivitățile locale au bugete proprii, dispun de un patrimoniu în care sunt incluse bunurile ce aparțin domeniului public și privat al județului, orașului sau comunei și sunt deservite de funcționari publici selectați pe criteriul competenței.

În data de 15 octombrie 1985, la Strasbourg, a fost adoptată *Carta Europeană a Autonomiei Locale*, ratificată de Parlamentul României prin Legea nr. 199/1997.

Potrivit art.3 din Legea nr.215/2001 a administrației publice locale, „prin autonomie locală se înțelege dreptul și capacitatea efectivă a autorităților administrației publice locale de a soluționa și gestiona, în numele și interesul colectivităților locale pe care le reprezintă, treburile publice, în condițiile legii”.

Art.4 al Legii stabilește conținutul autonomiei locale, specificându-se că aceasta este numai administrativă și financiară și privește organizarea, funcționarea, competențele, atribuțiile și gestionarea resurselor care aparțin unității administrativ-teritoriale.

Așadar, autonomia locală nu trebuie confundată cu independența absolută, cu o izolare totală a autorităților administrației publice locale față de administrația centrală de stat. Autoritățile prin care se exercită autonomia locală nu au putere de decizie politică majoră, ci își desfășoară activitatea în funcție de voința politică statală, exprimată în legile adoptate de Parlament.