

Elena Emilia ȘTEFAN

Manual de drept administrativ

Partea a-II-a

Caiet de seminar

**Universul Juridic
București
- 2012 -**

Editat de S.C. Universul Juridic S.R.L.

Copyright © 2012, S.C. Universul Juridic S.R.L.

Toate drepturile asupra prezentei ediții aparțin
S.C. Universul Juridic S.R.L.

Nicio parte din acest volum nu poate fi copiată fără acordul scris al
S.C. Universul Juridic S.R.L.

Descrierea CIP a Bibliotecii Naționale a României

ȘTEFAN, ELENA EMILIA

Manual de drept administrativ : caiet de seminar /
Elena Emilia Ștefan. - București : Universul Juridic, 2011-
2012

2 vol.

ISBN 978-973-127-650-2

Partea 2. - 2012. - ISBN 978-973-127-770-7

342.9(075.8)

REDACTIE: tel./fax: **021.314.93.13**
tel.: **0732.320.665**
e-mail: **redactie@universuljuridic.ro**

DEPARTAMENTUL telefon: **021.314.93.15; 0726.990.184**
DISTRIBUȚIE: tel./fax: **021.314.93.16**
e-mail: **distributie@universuljuridic.ro**

www.universuljuridic.ro

**COMENZI ON-LINE,
CU REDUCERI DE PÂNĂ LA 15%**

Introducere

Prezenta lucrare tratează problematica dreptului administrativ – partea specială și se adresează deopotrivă studenților facultăților de drept sau cu profil administrativ, în pregătirea activității de la seminar.

Materialul prezentat urmărește să faciliteze accesarea informațiilor primite deja de studenți de la orele de curs. Structura lucrării cuprinde 14 teme, corespunzătoare fișei disciplinei din planul de învățământ pe un semestru și anume: actul administrativ, contenciosul administrativ, domeniul public-dreptul de proprietate publică și modalități de exploatare ale acestuia, răspunderea în dreptul administrativ.

Demersul didactic cuprinde o parte teoretică și aplicații practice în cadrul fiecărei teme abordate. S-a păstrat aceeași formulă ca la primul volum datorită reacțiilor pozitive ale studenților, însă conținutul lucrării a fost revizuit și actualizat.

S-a încercat, prin modul de concepere a lucrării, să se propună studenților o variantă de identificare rapidă a celor mai importante noțiuni teoretice și fixarea acestora prin intermediul exercițiilor practice: grile, întrebări, aplicații, spețe, redactări de documente.

Informațiile prezentate sunt o sinteză a valoroaselor surse de informare de care am beneficiat, volumul mare al acestora nepermițând tratarea pe larg a multelor instituții din dreptul administrativ, în puținele ore de seminar. De aceea, fiecare temă are o bibliografie minimă recomandată a fi parcursă dar și legislația aplicabilă, pentru ca studenții, prin efort personal și studiu individual, să-și completeze cultura juridică din domeniul dreptului administrativ.

Am optat, în partea finală acestui demers, pentru a veni în ajutorul studenților în pregătirea acestora pentru examene, să prezentăm întrebări de verificare din toate temele parcurse și spețe pentru verificarea cunoștințelor.

Ne exprimăm speranța că acest demers didactic le va fi de un real folos studenților în activitatea de învățare a dreptului administrativ nu numai în timpul sesiunilor de examene.

Autoarea

Partea I

Tema 1

Actul Administrativ

Tematică:

1. Definiția și trăsăturile actului administrativ
2. Clasificarea actelor administrative
3. Contractul administrativ
4. Actul administrativ-jurisdicțional
5. Operațiunile administrative
6. Regimul juridic al actelor administrative
7. Aplicații practice
 - Întrebări
 - Teme de referat
 - Test grilă
 - Spețe
 - Bibliografie selectivă
 - Legislație incidentă

1. Definiția și trăsăturile actului administrativ

1.1. Definiția

➤ Actul administrativ reprezintă forma juridică principală a activității organelor administrației publice, care constă într-o manifestare unilaterală și expresă de voință de a da naștere a modifica sau a stinge drepturi și obligații, în realizarea puterii publice, sub controlul principal de legalitate al instanțelor judecătorești.

➤ Actul administrativ este un act juridic unilateral care emană, în general, de la un organ al administrației publice, în temeiul puterii de stat, pe baza și în vederea executării legii.

1.2 Trăsăturile actului administrativ

a) Este forma juridică principală a activității organelor administrației publice

b) Este o voință juridică unilaterală

c) Este emis numai în realizarea puterii publice

d) Are un regim juridic specific, în centrul căreia se află Legea contenciosului administrativ- Legea nr. 554/2004

a.) *formă juridică principală a activității organelor administrației publice;*

Actul de drept administrativ emană de la organele statului care au, potrivit legii, calitatea de organe ale administrației de stat, fiind organe de decizie.

Actul administrativ este *forma juridică cea mai importantă* datorită unor aspecte de ordin *calitativ* și anume forța juridică a efectelor pe care le produce și nu a unor aspecte de natură cantitativă și anume ponderea pe care o ocupă.

În activitatea organelor administrației publice întâlnim, pe lângă actul administrativ și operațiuni administrative, operațiuni materiale etc.

Ponderea actului administrativ în sfera formelor de activitate ale organelor administrației publice, variază după cum ne plasăm la un nivel sau altul al organizării administrației publice. Spre deosebire însă de actul administrativ, operațiunile administrative și operațiunile materiale nu produc efecte juridice prin ele însele.

b.) *Este o voință juridică unilaterală*

Actul administrativ reprezintă o manifestare **de voință** cu caracter deliberativ, constituit în scopul producerii unor efecte juridice. Acest act presupune acțiunea conștientă și voită a autorului său, neputând avea un caracter întâmplător.

Voința trebuie să fie **manifestată** în exterior, adică trebuie să fie cunoscută de către cei cărora li se adresează actul.

Actul administrativ ne apare așadar ca fiind exteriorizarea voinței interne a unui organ al administrației publice de a produce în mod direct efecte juridice, adică de a da naștere, a modifica sau stinge drepturi și obligații.

Pentru valabilitatea unui act administrativ nu este necesar consimțământul persoanei careia i se adresează, cum este în cazul actelor de drept civil, care se întemeiază pe acordul subiecților raportului juridic de drept civil.

S-a pus problema calificării actului de voință ca fiind unilateral, în mai multe situații:

➤ În cazul emiterii actului administrativ cu participarea mai multor persoane fizice- cazul unui organ colectiv. Se mai poate susține și în acest caz că actul administrativ este o manifestare unilaterală de voință?

În asemenea situație, voința fiecărei persoane în parte nu are relevanță decât în cadrul mecanismului decizional administrativ, nu și în

cea ce privește caracterul unilateral al actului administrativ. Caracterul unilateral al actului decurge nu din numărul de persoane fizice care participă la adoptarea lui, ci din faptul că acele persoane acționează în vederea realizării competenței organului administrativ. Acordul lor de voință, cvorumul cerut de lege este o modalitate procedurală de realizare a competenței, inclusiv a capacității organului administrativ.

➤ Actul administrativ reprezintă o manifestare unilaterală de voință chiar dacă este emis la cererea unei persoane, deoarece organul emitent are libertatea de a emite sau nu actul administrativ, cu excepția cazului în care legea obligă acel organ să-l emită.

➤ Chiar și atunci când legea prevede necesitatea acceptării din partea celui alt subiect al raporturilor juridice, actul administrativ își păstrează caracterul unilateral, întrucât acceptarea nu constituie un consimțământ, ci doar o condiție procedurală necesară pentru emiterea actului administrativ. Cererea este doar o condiție procedurală care declanșează acțiunea organului solicitat pentru a emite actul administrativ, nefiind un acord de voință.

➤ Și în situația în care se emite actul administrativ cu participarea mai multor autorități publice, respectiv a unui organ administrativ și a unui organ nestatal, suntem în prezența unei manifestări unilaterale de voință (ex. hotărâri comune a două sau mai multe organe administrative, hotărâri comune ale unui organ de stat și ale unei organizații cu caracter nestatal.)

c) Este emis numai în realizarea puterii publice

Actul de drept administrativ este un act de voință, **emis în cadrul activității executive**, de realizare a **puterii publice** de către administrația de stat, trăsătură care îl particularizează în cadrul altor acte de putere ale statului, deosebindu-l, în același timp, de actele civile sau de dreptul muncii ale puterii executive.

Fiind emis în temeiul puterii publice, actul administrativ este **executoriu din oficiu**, fără a mai fi necesară emiterea de către un alt organ a unui act în baza căruia să se treacă la executarea silită, fiind el însuși titlu executoriu.

Specific al actelor de drept administrativ este faptul că ele se pun direct în executare, de cele mai multe ori din oficiu, fără vreo altă formalitate deosebită, iar forța de constrângere care le garantează aparține chiar sistemului de organe administrativ.

d.) *Are un regim juridic specific, în centrul căreia se află Legea contenciosului administrativ, respectiv Legea nr. 554/2004*

Regimul de putere publică în care este emis actul administrativ nu exclude, ci îngăduie realizarea unui control de legalitate de către instanțele judecătorești, cu unele excepții, prevăzute în art. 126 Constituție.

2. Clasificarea actelor administrative

După întinderea efectelor juridice, distingem:

➤ acte administrative *individuale* care conțin reguli de conduită pentru o anumită persoană sau pentru un grup determinat de persoane. Produc efecte juridice numai cu privire la subiecte de drept determinate, nu sunt de aplicabilitate repetată și își epuizează conținutul prin executare. (ex. *Autorizația de construcție*) etc.

➤ acte administrative cu caracter *normativ*, care cuprind reglementări de principiu aplicabile la un număr nedeterminat de persoane. Conțin reguli generale, abstracte și impersonale de aplicabilitate repetată (*erga omnes*), (ex. *Hotărârile Consiliului Local ce stabilesc obligații edilitar-gospodărești pentru locuitorii unui cartier* etc.)

După conduita prescrisă, distingem:

➤ *acte onerative* care obligă subiectele de drept cărora li se adresează la o anumită prestație.

➤ *acte prohibitive* care prescriu interzicerea unor acțiuni. (Astfel, normele prevăd interdicția de acces a persoanelor străine în locurile de păstrarea sau depozitare a bunurilor gestionate).

➤ *acte permissive* care, fără a obliga sau a interzice o anumită acțiune lasă o anumită libertate de conduită subiectelor de drept.

După organul de la care emană:

➤ acte care emană de la autorități administrative.

➤ acte care emană de la alte autorități publice decât cele administrative.

➤ acte care emană de la persoane private autorizate să presteze anumite servicii publice (stabilimente de utilitate publică).

În funcție de domeniile de activitate:

➤ acte de administrație generală, cu aplicare, în principiu, în toate domeniile de activitate. (*Ex. acte ale Guvernului etc.*).

➤ acte de administrație specială.

Din punct de vedere al caracterului actelor care se atacă în contencios administrativ:

➤ *Acte administrative tipice*

➤ *Acte administrative asimilate:* contractele administrative încheiate de autoritățile publice, precum și refuzul nejustificat de a rezolva o cerere referitoare la un drept sau la un interes legitim ori, după caz, faptul de a nu răspunde solicitantului în termenul legal.

De reținut!

o actele normative sunt de aplicabilitate repetată și nu își epuizează conținutul și efectele prin executare, așa cum este cazul actelor individuale;

o actele individuale se emit în conformitate cu actele normative;

o actele normative nu pot forma obiectul controlului de legalitate al autorităților competente așa cum este cazul majorității actelor de drept administrativ cu caracter individual.

3. Contractul administrativ

Legea contenciosului administrativ, nr. 554/2004, a precizat obiectul contractului administrativ cu ocazia asimilării contractului cu actul administrativ în cazul litigiilor de contencios administrative însă nu s-a ocupat și de definirea acestuia.

Astfel, Legea nr. 554/2004 în art. 2 lit. c) asimilează actelor administrative și contractele încheiate de autoritățile publice ce au ca obiect:

- punerea în valoare a bunurilor proprietate publică
- executarea lucrărilor de interes public
- prestarea serviciilor publice
- achizițiile publice

S-a apreciat în doctrina juridică faptul că, trăsăturile contractelor administrative sunt:

➤ Poziția de inegalitate a părților, organul administrației de stat aflându-se pe o poziție supraordonată în raport cu celălalt subiect al raportului juridic;

➤ Acestor categorii de contracte li se aplică un regim juridic comandat de dreptul public, adică un regim juridic derogatoriu de la dreptul comun, fără a fi vorba exclusiv de un regim de putere;

➤ Poziția de superioritate a subiectului de autoritate publică determină posibilitatea acestuia de a modifica sau rezilia unilateral contractul, atunci când interesul public o cere;

➤ Competența instanțelor de contencios administrativ, în cazul litigiilor ce privesc contractele administrative;

➤ Obiectul contractului este determinat, se urmărește satisfacerea unui interes general și poate privi: prestarea unui serviciu public; punerea în valoare a unui bun public; efectuarea unei lucrări publice etc.

4. Actul administrativ jurisdicțional.

Actul administrativ jurisdicțional este actul juridic prin care un organ al administrației de stat soluționează după o anumită procedură și cu putere de adevăr legal un conflict juridic cu care a fost sesizat. Organul investit cu competența de a soluționa litigii poate fi un organ de administrație activă, care are în subsidiar și atribuții de natură jurisdicțională, sau un organ administrativ specializat în exclusivitate în soluționarea litigiilor numit și organ de jurisdicție specială.

Organele administrative de jurisdicție nu pot soluționa orice litigiu dedus în fața lor, întrucât nu dispun de o competență materială generală, similară cu cea a judecătorilor, iar pentru a putea soluționa un litigiu ele trebuie să fie investite în mod expres cu o asemenea competență. Referitor la forma actelor administrative cu caracter jurisdicțional, aceasta este scrisă. *Structura actelor administrativ jurisdicționale este compusă din două elemente:*

- constatarea în cadrul căreia se stabilește dacă regula de drept invocată sau dreptul subiectiv pretins au fost încălcate în mod real și

- hotărârea propriu-zisă, ca act de voință prin care se dispune ori se aplică măsura legală.

(Ex. de autorități cu atribuții jurisdicționale: Consiliul Național de Soluționare a Constestațiilor etc.)

5. Operațiunile administrative

În activitatea autorităților administrației publice se întâlnesc: operațiuni și fapte materiale ale autorităților de administrație publică precum și acte administrative.